

Revista Cultural

Lotería

No. 468 - 469 Septiembre - Octubre - Noviembre - Diciembre 2006



Honorables Diputados de la Asamblea Nacional, electos para el período comprendido entre 1906 y 1910. A estos ilustres funcionarios correspondió el honor de inaugurar en 1906, la primera sede de la Asamblea Nacional en el Palacio de Gobierno.

ASAMBLEA NACIONAL

PALACIO JUSTO AROSEMENA





¡Ganamos Todos!

Lotería Nacional de Beneficencia

Junta Directiva:

Representante del Ministerio de Economía y Finanzas

Licda. Gisela A. de Porras

Directora General de Ingresos

Representante del Ministerio de Gobierno y Justicia

Licda. Olga Gólcher

Ministra de Gobierno y Justicia

Representante de la Contraloría General de la República

Licda. Lutzia Fistonc

Representante de los Compradores de Billetes

Ing. Raúl Ávila Escala

Representante del Sindicato de Billeteros de Panamá

Sr. Marcos Anderson

Por la Administración:

Director

Licdo. Israel Martínez

Secretaria

Licda. Graciela Martínez

LOTERÍA

Nº 468 - 469 Septiembre, Octubre - Noviembre, Diciembre 2006

Licdo. Israel Martínez

Director General

Ing. Eric O. Cataño

Subdirector General

Licda. Nelly Grimaldo de Bósquez

Directora de Desarrollo Social y Cultural

Licda. Yudisthira Barrera E.

Subdirectora de Desarrollo Social y Cultural

CONSEJO EDITORIAL:

Mgter. Belgis Castro

Prof. Pedro Rivera

Licdo. Eduardo Flores

Mgter. Denis Chávez

Licdo. Salvador Sánchez

Licda. Luz Marina Crespo

Profa. Rubiela de Guevara

Correctora

PUBLICACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO
SOCIAL Y CULTURAL

ISSN 0024.662X

Para suscripciones y consultas sobre la REVISTA LOTERÍA

Comunicarse con el Departamento Cultural.

Teléfono: 507-6800 ext.1248 – luz.crespo@lnb.gob.pa

Índice

- 5 Presentación de la Revista**
Por el Licdo. Israel Martínez,
Director General de la Lotería Nacional de Beneficencia de Panamá
- 7 Palabras del Presidente de la Asamblea Nacional**
Diputado Elías A. Castillo G.

Artículos:

- 9 Vida ejemplar de Don Justo Arosemena como Jurista, Legislador y Estadista...**
Por Rolando Murgas Torraza
- 20 Fabián Velarde: su Vida y su Obra...**
Por Oscar Vargas Velarde
- 42 La primera Asamblea Nacional 1906...**
Por Jaime Flores Cedeño
- 55 El reglamento Interno de la Asamblea Nacional - Consideraciones Históricas y Jurídicas...**
Por Salvador Sánchez González
- 83 Las Comisiones Permanentes del Órgano Legislativo de Panamá...**
Por Jaime Ford González
- 136 Los efectos de la introducción del Quórum deliberativo en las sesiones de la Asamblea Nacional...**
Por Agapito González Gómez
- 148 El preámbulo de la Constitución: Su valor jurídico y su significado Político...**
Por Rigoberto González Montenegro
- 158 Importancia del Acto Administrativo...**
Por Heriberto Araúz Sánchez

Discursos:

- 172 Mitos y Verdades sobre la Crisis de los Partidos Políticos...**
Por H.D. Elías A. Castillo G.
- 181 Aproximación a la Trayectoria e ideario del Dr. Francisco Céspedes A. Desde la perspectiva de nuestro tiempo...**
Por H.D. Susana Richard de Torrijos

Presentación de la Revista

*R*esulta obvio el interés de resaltar el Centenario de un Órgano del Estado como la Asamblea Nacional. Se trata de la casa de todos los panameños, de la expresión de todos y cada uno de nosotros, sin discriminación respecto a nuestro origen social o geográfico, o a nuestra afiliación política o religiosa. Ese solo hecho habría que conmemorarlo todos los días, con la fidelidad ciudadana al ideal democrático que expresa la Asamblea Nacional. Pero desde otras trincheras y con otras responsabilidades, debemos dar un poco más.

Por eso, cuando se planteó la posibilidad de poner nuestro granito de arena en conmemoración tan significativa, creí necesario respaldar la iniciativa. Se trata de una ocasión irrepetible, que no debe pasar inadvertida por la comunidad. Por eso organizamos un sorteo especial de la Lotería Nacional, que se realizó en los predios de la propia Asamblea Nacional, y cuyos billetes estuvieron ilustrados con el logo del centenario. Por eso también hemos creído apropiado hacer un número de la Revista Cultural Lotería que fuera conmemorativa del Centenario de la Asamblea Nacional.

En estos cien años, mucho ha cambiado respecto a nuestra política nacional: se han consolidado tanto la democracia como el Estado Nacional. Pero la mirada al pasado tiene un efecto importante para recordar los contratiempos que siempre hemos enfrentado, y las graves crisis en que estuvimos sumidos en ocasiones. La mirada al pasado debe servirnos, como comunidad, para no cometer los mismos errores, y para hacer hoy nuestros mejores esfuerzos y superar los problemas que se nos presentan como país.

Respecto a la Asamblea Nacional, mirar los últimos cien años nos permite observar, por ejemplo, la exclusión política de los primeros años. Durante mucho tiempo la representación política en la Asamblea era imperfecta, porque muchos panameños no tenían representación.

Recordemos que las mujeres no podían elegir diputados, ni ser elegidas como tales. Recordemos que hubo momentos en que se excluía de la ciudadanía, y por ende de los derechos electorales, a determinados grupos étnicos, aunque se hubiera nacido en suelo panameño. Ya fuera por ser descendiente de personas de “inmigración prohibida” o por integrar unos pueblos indígenas tratados con indiferencia, esa exclusión era una afrenta a la dignidad humana. Incluso hubo épocas en que los resultados electorales dependían más de la intervención de otras naciones, o de la imposición de políticos locales, que de la voluntad popular expresada en las urnas. Recordémoslo para sacar las verdaderas lecciones sobre la representación democrática del pueblo panameño, en cien años de la Asamblea Nacional.

Hoy nos encontramos ante una Asamblea que conmemora sus cien años con la satisfacción de haber superado exitosamente muchas de esas etapas difíciles. Cada vez más representativa, nuestra Asamblea es el reflejo de un pueblo panameño que enfrenta ahora otros horizontes.

Desde 1914, la relación entre la Lotería Nacional de Beneficencia y la Asamblea Nacional ha sido estrecha. Ese año, mediante la Ley 25, la Asamblea estableció formalmente, como entidad del Estado, a la Lotería Nacional. La nuestra es una de las entidades de mayor antigüedad en la República, y ha servido, durante toda su existencia, a la promoción de los valores nacionales.

Creo que hoy en día, entre los valores nacionales, está la vocación democrática del pueblo panameño. Por eso me siento especialmente identificado con esta edición de la Revista Cultural Lotería, que se une a la conmemoración de la Asamblea Nacional. Porque la Asamblea Nacional es la muestra palpable del progreso de la democracia panameña.

Muchas gracias.

Licdo. Israel Martínez

Director General

Lotería Nacional de Beneficencia de Panamá

Presentación del Número de la Revista Lotería dedicado al Centenario de la Asamblea Nacional

Por: H.D. Elías A. Castillo G.

Me tenido el privilegio de presidir la Asamblea Nacional en momentos en que se conmemoraba el Centenario de su instalación, ocurrida el primero de septiembre de 1906.

Motivado por esta fecha irrepetible, se designó un Comité, presidido por la Diputada Susana de Torrijos, e integrado por los Diputados Dorindo Jayán Cortez y Alcibíades Vásquez Velásquez. Muchas han sido las actividades ejecutadas, entre las que se destaca la realización de eventos culturales. Gracias a ellos, Diputados y ciudadanos en general, pudieron admirar los logros artísticos más significativos de cultura panameña.

Las exhibiciones pictóricas, los conciertos y las presentaciones de danza folclórica tienen la virtud de elevar el espíritu. Los logros artísticos alcanzados por nuestros valores nacionales permiten estimular la sensibilidad estética de la juventud, en un proceso que se generaliza y profundiza con el tiempo. Simultáneamente, han hecho posible homenajear en su centenario al órgano del Estado en el que están representados todos los panameños.

El recuerdo de los eventos realizados, estoy seguro, me acompañará por siempre. Tengo enorme apego a las manifestaciones de nuestra cultura y, en particular, a esas formas vernáculas de música y danza que han estado presentes en todos los momentos dichosos de mi vida.

Creo que el balance de este año de actividades es igualmente positivo para toda la comunidad. Los eventos artísticos del programa de conmemoración del Centenario de la Asamblea Nacional se han sucedido en un apretado calendario y, pese a ello, han dejado una impronta notable en todos los miembros de la familia parlamentaria. El ciclo anual de actividades legislativas ha sido, y por un buen motivo, alumbrado por esas intensas pero fugaces luces, que además han contado con otras iniciativas llamadas a tener una presencia permanente en nuestro legado cultural.

Aquí está, por ejemplo, el reconocimiento a las primeras Diputadas de la República, cuyas imágenes adornan ahora los muros de la Asamblea Nacional. Permanente es también el monumento "El Patriota", erigido en una de las

entradas del Palacio Justo Arosemena. Permanente debe ser también la recuperación del entorno urbanístico en el que se ubica la Asamblea Nacional, y otras muchas realizaciones administrativas que no es del caso enumerar.

Pero de todas las cosas que se han hecho en ocasión del Centenario de la Asamblea Nacional, de todas las que tienen una proyección evidente hacia el futuro y que sirven a un propósito elevado y duradero, destaco las que se refieren al rescate de las ideas y su plasmación en la palabra escrita.

En este aspecto, la Asamblea Nacional dedicó un número de la Revista Parlamentaria Debate exclusivamente a la conmemoración del Centenario del Legislativo. Y hoy, con la evidente colaboración del Director de la Lotería Nacional de Beneficencia, se publica un número especial de la Revista Cultural Lotería, dedicado a la Asamblea Nacional.

Resulta innecesario resaltar la importancia social de la Lotería Nacional de Beneficencia, o el valor, para la cultura nacional, que tiene la Revista Cultural Lotería. Para los Diputados y las Diputadas de la República, como para la Asamblea Nacional como órgano del Estado, se trata de realidades indiscutibles. Social y culturalmente, la Lotería Nacional de Beneficencia ha hecho y hace contribuciones incalculables al desarrollo del país. Además, se trata de una de las instituciones mejor arraigadas en la historia panameña: fue establecida como entidad pública mediante la Ley 25 de 1914. No es difícil, por tanto, para la Asamblea Nacional, sentirse identificada con esta institución.

Por eso, en este año especial para el Órgano Legislativo, reviste un gran honor que la Revista Cultural Lotería le dedique un número exclusivo a la conmemoración de su Centenario. No es extraño, sin embargo, porque la Revista Cultural Lotería, desde su fundación en 1941, ha encontrado siempre tiempo y espacio para tocar con objetividad y sentimiento patriótico todos los asuntos de interés público.

Hago votos para que la Revista Cultural Lotería siga impulsando la cultura nacional. Deseo, como todos los panameños, que sus páginas sigan abiertas para el pensamiento y la creatividad, sin discriminación alguna. Sólo con una actitud tolerante y democrática, promovida por la sociedad civil y por los medios de comunicación estatales, estimularemos entre las nuevas generaciones el amor por los valores nacionales, por los signos de identidad de nuestra cultura, y por los principios democráticos que fundamentan a nuestras instituciones, y en especial, a la Asamblea Nacional.

Muchas gracias.

Vida Ejemplar de Don Justo Arosemena como Jurista, Legislador y Estadista

9 de agosto de 2006

Rolando Murgas Torrazza

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad de Panamá*

JUSTO AROSEMENA, sin duda alguna, constituye la figura panameña más relevante del siglo XIX. Apropiadamente, se le ha reconocido tanto como el jurista nacional más distinguido de esa centuria, como el gran teórico e ideólogo de la nacionalidad.

La suya fue una vida fecunda, caracterizada por la entrega al cultivo del intelecto, la ciencia y práctica del derecho, a la política en su más sana expresión, al servicio público y a un comportamiento ético ejemplar.

Nace JUSTO AROSEMENA en los albores de nuestra independencia de España, un 9 de agosto de 1817, hijo del preclaro MARIANO AROSEMENA. Muy joven abraza la ciencia del Derecho y es así como obtiene primero su Licenciatura en Leyes en la Universidad Central, en Bogotá; y luego el Doctorado en Derecho, en la Universidad de Magdalena e Istmo.

Posteriormente, hace una deslumbrante reválida de su título en la Universidad de Chile, hasta el punto de que, como lo describe GUILLERMO ANDREVE, se atribuye a uno de los miembros del tribunal calificador la frase: “El doctor Arosemena no viene a someterse a un examen, sino a enseñarnos cosas que no sabemos. Su tesis es la mejor que conozco”.

Dentro de su larga dedicación política e intelectual, el Dr. AROSEMENA tuvo responsabilidades de enorme importancia, tanto en el Istmo como respecto de la República de Colombia. Citamos parte de las mismas:

1. Presidente del Estado Federal de Panamá (1855).
2. Presidente de la Convención Nacional de Río Negro en 1863, Constitución que llevó el sello del liberalismo colombiano y configuró una Confederación de estados soberanos.
3. Secretario de Relaciones Exteriores (1848-1849).

4. Presidente de la Cámara de Diputados (1852), siendo representante al Congreso en los años 1851 y 1852.
5. Presidente del Congreso Colombiano (1870).
6. Representante de Colombia en Washington (1879-1880).
7. Embajador en Chile y Perú (1863).
8. Diputado a la Asamblea Legislativa de Panamá (1850 y 1869).
9. Senador al Congreso Colombiano (1853-1858, con intermitencias).
10. Ministro Residente de Colombia en Gran Bretaña.
11. Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en Inglaterra y Francia (1871-1874).
12. Embajador en Venezuela (1881).
13. Abogado Consultor de la Compañía del Ferrocarril de Panamá (1888).

Su producción en las ciencias sociales, en particular en las jurídicas, fue extensa:

1. Certamen de Legislación Penal.
2. Principios Elementales de Legislación.
3. Apuntamientos para la introducción a las ciencias morales y políticas (1840).
4. Estudios constitucionales sobre los gobiernos de América Latina (1878).
5. Sociología Aplicada (colección de artículos).
6. El Estado Federal de Panamá (1855).
7. Examen sobre la franca comunicación entre los océanos.
8. El código moral fundado en la naturaleza humana (1860).
9. Estudio sobre la idea de una liga americana.
10. Código Administrativo del Estado Federal de Panamá.
11. Diversos folletos, entre ellos: Proyecto de Constitución Reformada de los Estados Unidos de Colombia; El matrimonio ante la ley; Apelación al buen sentido y a la conciencia pública en la cuestión acreencia mexicana; Límites con Venezuela.

Entre sus obras inéditas, ANDREVE cita un trabajo titulado “De moral” (en dos tomos, uno sobre materias económicas y el otro sobre asuntos políticos: moneda internacional y la reacción en Colombia).

Señala también GUILLERMO ANDREVE que AROSEMENA preparó en 1852 una colección de Códigos al Congreso Granadino, de los cuales el Congreso adoptó el de Comercio. Igualmente destaca que AROSEMENA preparó todos los Códigos del Estado Soberano de Panamá, menos el Civil.

En 1878, AROSEMENA impulsó la fundación de la primera biblioteca pública, junto, como indica ANDREVE, a MANUEL JOSÉ HURTADO y BUENAVENTURA CORREOSO.

Es de destacar que AROSEMENA, además de sus persistentes esfuerzos por lograr que Panamá alcanzase su condición de estado federal, tuvo entre sus preocupaciones fundamentales, la necesidad de la construcción de la vía interoceánica, aspiración última que no alcanzó a presenciar, como consecuencia del fracaso de los franceses y de su muerte en 1896.

Es claro que JUSTO AROSEMENA no sólo sustentó los perfiles de la nacionalidad panameña, sino que en gran medida fue partícipe decisivo en todo el proceso de dotar al Istmo de instituciones jurídicas apropiadas y de sentar las bases para el ejercicio de su condición autonómica. En fin, fue ideólogo de la nacionalidad y también armador de su institucionalidad en las condiciones de autonomía que el federalismo liberal colombiano supo dispensarle al Istmo.

En el proceso de formación de las nacionalidades que hoy conforman el continente americano, es dable encontrar, más allá de las diferencias y especificidades que deslindan en particular cada nación, elementos que permiten identificar tendencias, aspiraciones, tradiciones e historia comunes. De allí que podamos identificar todavía muchos más lazos de identidad y afinidad entre dos latinoamericanos que entre dos europeos.

Los caminos de la Historia condujeron a que prevalecieran los elementos de separación y disgregación, acentuados por las distancias y las barreras naturales, que se conjugaron con otras circunstancias, que en su momento visualizó Bolívar en su Carta de Jamaica. De esa forma surgieron naciones definidas, sobre las cuales se asentaron los distintos Estados del Continente, entre ellos el nuestro.

El sueño de Bolívar de hacer de nosotros una sola nación, la formación de una Unión, de una “nación más grande”, esa sola patria “reina de las naciones y la madre de las Repúblicas”, capaz de enfrentar las inclinaciones dominantes de Europa y de los americanos del Norte, no pudo cristalizar. La angustia y frustración del Libertador agonizante en San Pedro Alejandrino, por el fracaso de la unión y las divisiones entre los colombianos, nos deja el mensaje de las tareas por cumplir. Bien lo dijo Martí: “lo que Bolívar no hizo, está todavía por hacer en América”.

Para entender a JUSTO AROSEMENA, es necesario adentrarse tanto en el sentido y alcance del ideal bolivariano, como su ubicación en las filas del liberalismo colombiano, que propugnó un federalismo que en el fondo

AROSEMENA sentía como el único escenario en el que Panamá podía compartir su destino con Colombia.

Panamá, al independizarse de España, intentó ser parte del sueño de Bolívar, pero los avatares de la Historia, que impidieron la realización de ese sueño, también nos condujeron a perder el derecho al autogobierno, que habría expresado las realidades de nuestra identidad nacional, certeramente destacadas por JUSTO AROSEMENA.

Todavía hoy, debatimos cuál es el punto de partida histórico de la nacionalidad panameña, en el sentido de si la misma se forjó y consolidó en el siglo XIX, con el acopio de lo ocurrido en los siglos precedentes; o si, por el contrario, en 1903 no existía una nación panameña, que, según esta última posición, se vendría a construir en el siglo XX, con la permanente confrontación por la presencia imperialista. En realidad, ya en el siglo XIX se perfilaba la existencia de la nación panameña, de modo que podría decirse que para el 28 de noviembre de 1821, cuya conmemoración queda cada vez más oficialmente relegada, Panamá disponía de una identidad nacional propia, ensartada en el gran ideal bolivariano, identidad que, como recogen repetidos pasajes de nuestra historia en el siglo XIX, se fue acrecentando a lo largo de nuestra unión con Colombia. Desde luego que nuestra incesante e intensa lucha por erradicar el enclave colonial y asumir plenamente el disfrute de la soberanía, fueron formas privilegiadas de apuntalar y fortalecer nuestra identidad nacional.

En ese contexto, se discute si en realidad JUSTO AROSEMENA impulsó la independencia del Istmo. Por un lado, muchos aceptan su papel en la justificación histórica del camino que luego desembocaría en nuestra independencia de Colombia; pero otros, lo limitan a un esfuerzo autonomista, dentro de la concepción federalista del liberalismo colombiano.

El malogrado poeta JOSÉ ANTONIO MONCADA LUNA escribió que don Justo “estuvo lejos de concebir a Panamá en una forma definitivamente independiente y soberana, en el sentido absoluto en que hoy comprendemos la soberanía”. Añade que pensaba en Panamá en función de colombiano y “por eso más que un forjador, fue un profeta de la nacionalidad panameña”, que en el fondo “fue un federalista pero no llegó jamás a ser un nacionalista”, esto último entendido en los términos de la concepción de un Estado propio, separado del resto de Colombia. Con todo, MONCADA LUNA reconoció el relevante papel de AROSEMENA como teórico de la nacionalidad panameña.

Pese a las mencionadas diferencias de criterio, para nosotros resulta claro que, visto en el contexto decimonónico, en el ideal bolivariano y en el

acendrado federalismo del liberalismo colombiano, AROSEMENA sólo concebía al Istmo como parte de Colombia, si se le reconocía su carácter de estado federal. En ese lúcido planteamiento está, sin duda, la inevitable idea de la independencia, que viene a hacerse cuestión inevitable con los giros de la historia colombiana, entre ellos la muerte de la Constitución de Río Negro, que representó el fin del federalismo y la derrota de la ideología liberal colombiana.

Estas ideas deben analizarse y ser entendidas en el contexto histórico y político en que actuó JUSTO AROSEMENA. En definitiva, sus ideas fueron parte de la formulación teórica de las caracterizaciones de nuestra nacionalidad y, en gran medida, han servido de base para muchísimos análisis de justificación de la gesta independentista; entre ellos el de RICARDO J. ALFARO para rechazar la infamante leyenda negra, con la cual se pretendió por muchos años vender internacionalmente la idea de que Panamá fue una creación artificial de los Estados Unidos.

Conviene preguntarse cómo habría actuado don Justo, si con una prolongación de su vida en algunos años más, hubiese podido asistir al drama de la Guerra de los Mil Días, a los hechos del 3 de noviembre de 1903 y a la mutilación de nuestra soberanía. ¿Habría insistido en la permanencia de la unión a Colombia, en condición de simple provincia abandonada? ¿De cuánta trascendencia habrían sido sus contribuciones políticas, jurídicas, éticas e institucionales a la construcción del nuevo Estado, si, como lo hicieron preclaros istmeños y colombianos residentes en Panamá, hubiese abrazado la causa independentista en 1903!

No hay que olvidar sus formidables alegatos en torno a la idea de que el Istmo necesitaba un gobierno propio y cómo la propia naturaleza imponía un gobierno separado, hasta el punto de señalar que la “naturaleza dice que allí comienza otro país, otra entidad y la política no debe contrariar sus poderosas e inescrutables manifestaciones”.

Con mucho tino, JORGE FÁBREGA PONCE destaca que si bien AROSEMENA era federalista, en su estudio sobre el Estado Federal de Panamá, no intentó tomar partido en la polémica de federalismo vs. Centralismo, típica del enfrentamiento entre liberales y conservadores colombianos. Por el contrario, indica FÁBREGA, lo que le interesaba era expresar la necesidad de que Panamá tuviese un régimen propio, con “cierta independencia de la Nueva Granada”.

Es obvio que en esa posición estaba el germen de lo que fue nuestra posterior independencia. Así lo entendió el representante granadino

PEDRO FERNÁNDEZ MADRID, cuando en la votación de la reforma constitucional que en 1855 creó el Estado Federal de Panamá, expresó: “Voy a dar mi voto al proyecto que crea el Estado Federal de Panamá, porque reconozco la necesidad que tiene el Istmo de constituirse sobre las bases del Self Government; pero no se me oculta que éste no es sino el primer paso que da hacia la independencia aquella sección de la república. Tarde o temprano, el Istmo de Panamá será perdido por la Nueva Granada”.

Para entender debidamente los aportes de JUSTO AROSEMENA, es importante un breve análisis de la evolución constitucional durante el período de nuestra unión a Colombia. Esta evolución se vio signada por las diferencias ideológicas entre liberales y conservadores, en temas como federalismo y centralismo; separación o no de la Iglesia y el Estado; educación como responsabilidad del Estado o de la Iglesia; librecambismo o proteccionismo. Nos centraremos en las diferencias entre federalismo y centralismo, que gravitaron en los contenidos de las diversas constituciones y son parte de una toma de partido muy clara por parte de JUSTO AROSEMENA, dentro de su concepción de la forma en que debía gobernarse el Istmo.

Cuando Panamá se une a la Gran Colombia, estaba vigente la Constitución colombiana de 1821, llamada de Cúcuta, adoptada unos meses antes de la gesta del 28 de noviembre. Esta Constitución, al decir de CÉSAR QUINTERO, desechó el sistema federal y perfiló un Estado de carácter unitario. Difícil resultaba hacer eficiente con este marco constitucional una unión de Estados soberanos.

En 1830 se aprueba la segunda Constitución colombiana, de la cual se dijo que “nació muerta”. La Gran Colombia dejó de existir con la salida de Venezuela y Ecuador.

En ese mismo año, Panamá se separa bajo la conducción de JOSÉ DOMINGO DE ESPINAR y adopta la Constitución del Istmo. Un año después, con ALZURU, hay una nueva separación, esta vez sin que se adoptase una Constitución para el Istmo.

En 1832 se aprueba la Constitución de la Nueva Granada, de carácter unitario, con descentralización y las Cámaras Provinciales.

En 1840 se da una nueva separación del Istmo, con TOMÁS HERRERA, otro de los más grandes patriotas istmeños del siglo XIX, como Presidente el Estado del Istmo. En 1841 se adopta la Constitución Istmeña.

En 1843 se aprueba una nueva Constitución en Colombia, similar a la de 1832, pero marcadamente centralista y proteccionista.

Luego de estas constituciones, se entra en una etapa de sistema federalista, dentro de la cual el Istmo alcanzó sus mejores momentos políticos en orden a una relativa autonomía frente al resto de Colombia.

Desde 1852, JUSTO AROSEMENA había propuesto la creación de un Estado Federal en Panamá, idea que consolida y fortalece con su obra jurídica más conocida e impactante, que publica el mismo año en que se crea el Estado Federal, en 1855, mediante una reforma constitucional. Debe hacerse notar que, en la misma dirección, en 1852 la Cámara de la Provincia de Azuero adoptó una comunicación al Senado, mediante la cual se pedía la aprobación de un Estado Federal con las cuatro provincias del Istmo; y que en septiembre de 1854 la Legislatura Provincial de Veraguas también aprobó una petición similar, dirigida a la Representación Nacional.

En 1853 se inicia en Colombia lo que CÉSAR QUINTERO denomina el período federal, que lleva la impronta ideológica del liberalismo colombiano.

De 1853 a 1857 rige la Constitución granadina centrofederal, con novedosas innovaciones (como el sufragio universal) y experiencias de descentralización. QUINTERO resalta la coincidencia de que el Presidente del Congreso que la aprobó hubiese sido TOMÁS HERRERA; el Vicepresidente de la Cámara de Representantes, RAFAEL NÚÑEZ, en representación de la provincia de Chiriquí; y de que JUSTO AROSEMENA fuera el Representante de la provincia de Panamá.

En 1855 se crea finalmente, mediante una reforma constitucional aprobada el 27 de febrero de ese año, el Estado Federal de Panamá, del cual AROSEMENA pasa a ser su primer Presidente. El 15 de julio se reunió en Panamá una Asamblea Constituyente, que aprobó el 17 de septiembre de 1855 la Constitución Política del Estado de Panamá. JUSTO AROSEMENA, aún en el marco de una Constitución como la de 1853, insistió en la necesidad del Estado Federal para Panamá, rechazando con contundencia que fuese contradictorio este trato diferenciado para el Istmo. QUINTERO resalta cómo Don Justo llegó visionariamente a señalar el peligro de que Panamá cayera en manos de los Estados Unidos, si no se le dotaba un status de autonomía política y económica.

De 1858 a 1862 rige la Constitución de la Confederación Granadina, de carácter federalista, que rigió hasta 1862 y que agrupó de manera confederada a ocho Estados: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Panamá.

El período federalista tiene su punto culminante con la Constitución de Río Negro, que dio paso a los Estados Unidos de Colombia. Destaca GUILLERMO ANDREVE que esta Constitución fue calificada como un monumento de gloria del liberalismo colombiano. Fue, sin duda, el momento cumbre de las ideas del liberalismo. Como es conocido, la Constituyente de Río Negro fue presidida por JUSTO AROSEMENA, a quien, en tal calidad, le correspondió dar posesión al caudillo TOMÁS CIPRIANO DE MOSQUERA. AROSEMENA, en su discurso, hizo claras y terminantes advertencias a MOSQUERA, para que hiciera un uso juicioso de los poderes que entonces recibía.

Durante la vigencia de la Constitución de 1863, Panamá tuvo seis constituciones estatales: la de 1863, la de 1865, la de 1868, la de 1870 y la de 1873, lo que expresa tanto el ejercicio del autogobierno dentro de la federación, como una situación de cambios frecuentes en las reglas constitucionales propias del Estado federal.

JUSTO AROSEMENA, a pesar de su filiación liberal, planteó importantes dudas sobre parte del contenido de la Constitución de 1863. Señaló incisivamente que “ninguna Constitución está exenta de dudas sobre la inteligencia de su texto, en especial, cuando su ejecución no está confiada a la buena fe”. Anticipó que se daba al federalismo una aplicación inusitada, que ninguna experiencia previa, nacional o extranjera, justificaba lo suficiente. Cuestionó que se hubiesen consignado “principios enteramente nuevos, contradictorios e impracticables”.

Nos llama especialmente la atención su señalamiento en el sentido de que la prolija proclamación de derechos civiles, hubiese omitido los medios de realizarlos y, por tanto, si bien confirió nuevos derechos, no dio en realidad ninguna garantía. Encontramos en esta afirmación una clara referencia a la idea de los derechos sociales, que suponen un papel activo del Estado al reconocerlos, con su obligación de proporcionar los medios para su real disfrute. Esta idea, más bien desarrollada en el siglo XX, se anticipa a formulaciones teóricas que toman forma y coherencia en décadas posteriores, que en Panamá cobra impulso y se concreta constitucionalmente, gracias a la enorme contribución teórica de JOSÉ DOLORES MOSCOTE, otro liberal ideológico, que sí pudo abrazar la causa independentista de 1903.

Valga resaltar igualmente la afirmación de AROSEMENA en cuanto a que un defecto de la Constitución de Río Negro habría sido su sanción por un solo partido, sin el concurso de los representantes del partido opuesto. Así, de manera clara y con gran honestidad política e intelectual, Don Justo

advirtió que a pesar de sus posibles mejoras por el desarrollo legislativo, “tendrá siempre contra sí la mala voluntad, más o menos encubierta, del adversario, cuyo vencimiento le dio la vida”. Va más allá y da una lección a ambos contendientes, a quienes indica que han debido aprender de la Historia, lo oportuno que sería “una reunión de un cuerpo constituyente, en que se transigiesen las mutuas demandas y se estableciese con solidez una federación, garante de la libertad y el orden”. Inmejorable lección de ética y de ciencia política.

Traslademos estas últimas ideas a nuestro tiempo y veremos que hoy son totalmente pertinentes. Una Constitución y ni siquiera una reforma constitucional profunda, puede representar la imposición de un sector del país frente a otro. Debe ser expresión de un nuevo pacto social y político, que refleje un real consenso nacional, del cual participen los partidos políticos y buena parte de la sociedad.

El sentido visionario de AROSEMENA lo llevó a coincidir con históricas advertencias formuladas por otros insignes americanos.

Conocida es la alusión de BOLÍVAR a la circunstancia que entonces se evidenciaba de que Estados Unidos, por sus actos, parecía destinado por la Providencia a plagar de miserias la América en nombre de la libertad. ¡Cuántas intervenciones y lesiones a la soberanía de nuestros pueblos, inspiradas en oscuras y torcidas razones, se hicieron invocando la libertad!

En carta del 1° de mayo de 1820, a Guillermo White, aludió explícitamente BOLÍVAR a la “política aritmética” de los Estados Unidos, determinada por razones de puro cálculo. El 25 de mayo de 1820, con José Tomás Revenga, se queja de la conducta que califica de “infame” del gobierno de Monroe.

No mucho después, JUSTO AROSEMENA, ideólogo de nuestra nacionalidad en el siglo XIX, como lo fue SOLER en el que acaba de expirar, nos alertaba sobre el peligroso vuelo del águila del norte, que con sus garras amenazaba “prenderse al cuello del cóndor”.

Martí, desde Cuba, al fragor de su combate contra el agonizante imperio español, nos dejó también un mensaje de advertencia frente a las veleidades expansionistas de la ya creciente potencia. Y MARTÍ llegó a decir que había que estudiar a JUSTO AROSEMENA.

AROSEMENA prestó valiosos servicios a la nación colombiana, como su decisiva participación en 1881 en el pleito de límites con Venezuela, que, según recoge ANDREVE, destacó el Dr. RAFAEL URIBE URIBE en su publicación “Tratados con Venezuela”.

AROSEMENA fue un hombre ético y fiel a sus convicciones. Prefirió dejar la Presidencia del Estado Federal, para despejar cualquier duda sobre la legitimidad de su mandato. Cuando se le ofreció la candidatura a la Presidencia de Colombia, con muchas posibilidades de alcanzarla, prefirió declinar, porque, como recoge ANDREVE, no concebía “cómo un hombre honrado podía gobernar un país con una Constitución anárquica y un partido corrompido en que predominaban los peores elementos”.

Fue un liberal ideológico, de formación positivista, federalista, con claras posiciones laicas y partidario de la responsabilidad del Estado en la educación. Como afirmó SOLER, “la verdad de la filosofía positivista de AROSEMENA se corresponde con la verdad de la filosofía política del liberalismo”.

Luego del incendio de Colón en 1885, con la intervención norteamericana; y de la caída en 1886 de la Constitución de Río Negro, que marcó el fin del federalismo colombiano, JUSTO AROSEMENA se retiró de la vida pública, hasta su muerte en la ciudad de Colón en 1896.

La figura de JUSTO AROSEMENA, sus formidables ideas y su sostenida conducta ética, son parte de la esencia nacional y del orgullo de ser panameños. Hombres de esa dimensión, alimentan la historia nacional, inspiran todavía a sucesivas generaciones y representan un ejemplo a seguir en la política, el ejercicio del derecho y la conducta en el seno de una sociedad como la nuestra.

Hoy, el país que figuras como JUSTO AROSEMENA contribuyeron a construir, se dirige a la toma de una decisión fundamental, que tiene que ver con el destino que daremos a nuestro Canal y a la cintura de nuestro Istmo. Es una decisión trascendental y frente a la cual, una vez adoptada, no hay espacio para arrepentimientos, ni para marcha atrás. En el pasado, decisiones de ese tipo las tomaron otros por nosotros. Ahora, suceda lo que suceda en el referéndum, los responsables de la decisión a tomar somos únicamente los panameños. Decidamos con patriotismo, determinación, capacidad de reflexión y luego de ponderar todo lo que la respuesta pedida al pueblo panameño representará para el futuro del país y para las generaciones que habrán de sucedernos. Hace casi tres décadas, los panameños tomamos una decisión que marcó para siempre nuestro destino. Esa decisión histórica, que nos dio el Canal, el gozo de la flameante bandera, la ausencia de bases extranjeras y el disfrute pleno de la soberanía, nos coloca hoy en la situación de discernir, nosotros mismos, lo que habremos de hacer con el Canal y sus áreas adyacentes a lo largo del presente siglo.

Cualquiera sea la decisión del pueblo, los actuales y futuros ingresos del canal, deben dedicarse en buena parte a enfrentar los aterradores y vergonzosos márgenes de pobreza y de miseria en que se encuentra una parte creciente de los panameños. Ése es un compromiso de la actual generación, que no podemos soslayar, ni colocar en un plano secundario.

La recepción del canal y la plena soberanía no fueron casuales y detrás de todo ello están las luchas heroicas del pueblo panameño y la contribución de hombres preclaros e inspiradores como JUSTO AROSEMENA. Al recordarlo hoy, demostremos fe en nuestra Nación y también, para honrar su memoria, construyamos permanentes compromisos que afiancen la identidad nacional, la soberanía y la justicia social.

Fabián Velarde: Su Vida y su Obra

Por: **Oscar Vargas Velarde**

Sumario: I. Orígenes y formación. II. Vida profesional y política III. Obras publicadas. IV. Epílogo. Bibliografía consultada.

I. ORÍGENES Y FORMACIÓN

Nació en cuna modesta; se forjó en las mejores aulas de la educación nacional; se distinguió en el foro, la política, el periodismo y el comercio; se desempeñó en la judicatura, el servicio público y la diplomacia; fue polígrafo y polemista; y falleció prematuramente en la cúspide de su vida y de su carrera, cuando la patria necesitaba el concurso de sus mejores hijos para enrumbarla por las avenidas de la institucionalidad, la democracia y el progreso.

Fabián Velarde vino a este mundo en un rincón tradicional y laborioso de la campiña tableña, el 20 de enero de 1898. Su madre, doña Isabel Rodríguez, era natural del distrito de Las Tablas. Su padre, don Everardo Velarde, nacido en esta capital, pero con raíces paternas y maternas arraigadas en esa región del país, se activó en la gestión pública con el doctor Belisario Porras, quien en su segunda presidencia tuvo a bien discernirle el cargo de Gobernador de la Provincia de Los Santos, cuando ya había ejercido la diplomacia en Francia, donde no solamente supo representar dignamente la patria, sino que también realizó una contribución significativa en el campo de la ciencia política al traducir del francés al castellano *El Contrato Social*, el *Discurso sobre las Ciencias y las Artes* y el *Discurso sobre el Origen de la Desigualdad*, obras esenciales salidas de la pluma del gran ginebrino Juan Jacobo Rousseau.

Los estudios secundarios los realizó en el Instituto Nacional, centro de formación en donde obtuvo con honores el título de Bachiller en Humanidades. Los estudios universitarios los cursó en la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas, institución que funcionó subordinada a la dirección técnica de la Facultad Nacional de Derecho y Ciencias Políticas. En este recinto superior recibió su título, asimismo de modo sobresaliente, en la primera promoción ocurrida en 1920, conjuntamente con veinte ciudadanos meritorios que en su mayoría se distinguieron singularmente en nuestra vida política, en el medio forense o en la judicatura, a saber: Galileo Solís,

Felipe Juan Escobar, Víctor de León, Aníbal Ríos, José Isaac Fábrega, Víctor Florencio Goytía, Ignacio Molino, Horacio Velarde, Gil Tapia E., Enrique G. Abrahams, Ismael Ortega B., Manuel Roy, José Isaac Vázquez, Carlos Augusto López, Cirilo J. Martínez, Enrique Darío Díaz, Jesurum Lindo, Acardio Aguilera, Guillermo Single y Justo Carrasquilla.

La Escuela y la Facultad Nacional de Derecho fueron creadas por el doctor Ramón M. Valdés, y don Guillermo Andreve, a la sazón Presidente de la República y Secretario de Instrucción Pública, respectivamente, mediante Decreto N°7 de 25 de enero de 1918, dentro del esfuerzo titánico de esa generación de hombres ilustrados y lúcidos en su afán de dotar al país de los centros educativos requeridos por la dinámica social, el desarrollo económico y el quehacer político de la joven República.

El Presidente de la Facultad fue el doctor Pablo Arosemena y la Junta de Síndicos se integró con el doctor Harmodio Arias, el doctor José Dolores Moscote, el doctor Santiago de la Guardia, el doctor Gil Ponce, el doctor Dámaso Cervera y el doctor Horacio Alfaro.

La Dirección de la Escuela fue encomendada al doctor José Dolores Moscote y el cuerpo docente se formó con los ilustres jurisconsultos Ricardo J. Alfaro, José Dolores Moscote, Eusebio A. Morales, Julio J. Fábrega, Harmodio Arias M., Samuel Quintero y Dámaso Cervera.

El *pensum* de estudios de dicha Escuela comprendía en el primer año las asignaturas Filosofía del Derecho, Derecho Romano (primer curso), Derecho Civil (primer curso) y Derecho Penal. En el segundo año se cursaban las materias Derecho Romano (segundo curso), Derecho Civil (segundo curso), Derecho Mercantil y Derecho Procesal. Finalmente, en el tercer año se impartían las asignaturas Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Privado, Derecho Administrativo y Economía Política.

Ante la Junta Examinadora de la Facultad se rendían los exámenes para optar por el grado de Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, luego de culminar los dos primeros años y por el grado de Doctor en Derecho y Ciencias Políticas, después de aprobar las asignaturas del tercer año. El doctor Jephtha B. Duncan, Secretario de Instrucción Pública, en 1920 amplió la Licenciatura a tres años. Luego el doctor José Dolores Moscote la extendió a cuatro años. La Escuela lamentablemente cerró sus puertas en 1930.

El doctor Eusebio A. Morales, en el discurso que pronunciara en 1922 con motivo de la entrega de diplomas de graduación, sobre los objetivos específicos y generales dirigidos a la creación de esta entidad educativa, expresaba que “Nuestra escuela de Derecho es y debe ser uno de los

factores más importantes en esa labor intensa y grandiosa en la que estamos empeñados los panameños, de dedicar todas nuestras energías a la educación”. Y agregaba: “Nuestra Escuela de Derecho ha sido creada, más que para formar abogados (profesión restringida a la defensa de criminales y de pleitos civiles), para crear estadistas, para que los jóvenes que emprendan esta carrera desarrollen sus capacidades, en aptitud de estudiar y resolver nuestros problemas sociales, políticos y económicos del presente y del futuro. Este es sin duda alguna el aspecto fundamental de la escuela”.

Fabián heredó la vena jurídica de su bisabuelo paterno, el Dr. Manuel Velarde. En efecto, aunque muchos de los integrantes de la familia Velarde se inclinaron por la carrera militar como, por ejemplo, José María Velarde (su tatarabuelo), Joaquín Velarde y José Antonio Velarde -oficiales del Ejército Real Español-, Joaquín Velarde -teniente de las Milicias del Estado de Panamá y diputado (quien murió en 1860 durante uno de los enfrentamientos con los rebeldes del movimiento subversivo organizado en contra del Gobierno del Estado)-, y Daniel Velarde -quien con el grado de capitán combatió en las márgenes Río Chico, al lado de las tropas que defendieron con sus armas la legitimidad de Santiago de la Guardia, Gobernador del Estado Federal de Panamá y en donde perdió la vida éste-, prosiguiendo así la tradición de Joaquín Velarde Bustamante, natural de Santander, España, llegado al Istmo en el siglo XVIII,¹ lo cierto es que el abuelo de su padre, el doctor Manuel Velarde, político, diputado y comerciante se desempeñó con éxito en el campo de la abogacía durante una buena parte del siglo XIX.²

1 Joaquín Velarde Bustamante arribó a nuestras playas en calidad de Subteniente y luego fue ascendiendo en el escalafón militar hasta alcanzar el grado de Sargento Mayor. Nació en 1746 y falleció en Panamá durante el año 1784, es decir, cuando tenía solamente 38 años. Siendo Subteniente le correspondió comandar el destacamento que condujo el 2 de agosto de 1767 a los curas jesuitas hasta Portobelo para que se embarcaran hacia Cartagena. La orden de expulsión de la Compañía de Jesús provino de Carlos III, Rey de España, quien para este propósito promulgó el Decreto Real de 27 de febrero de 1767, ejecutado por el abogado Joaquín Cabrejo, gobernante del Istmo.

2 El Dr. Manuel Velarde nació en 1801 y falleció en 1871. Su fallecimiento está registrado en el *Libro de Fallecimientos* de la Iglesia de Santa Librada de Las Tablas. El Dr. Velarde sostuvo una relación familiar, amical y profesional con la familia del Dr. Justo Arosemena Quezada, abogado, político, escritor y gobernante a quien, por sus aportes a favor de la panameñidad, se la ha denominado el teórico de la nacionalidad panameña. La Asamblea Nacional de Panamá, mediante la Ley 41 de 20 de diciembre de 1906, al honrar la memoria del Dr. Arosemena, “ilustre estadista panameño”, expresó que éste “se distinguió por su honradez acrisolada, por la entereza de carácter, por su poderosa inteligencia y por su vasta ilustración”. El Dr. Arosemena era hijo de Dolores Quezada Velarde de Arosemena (dos de sus hermanas: Vicenta y Manuela se casaron con Gaspar y Blas Arosemena, respectivamente, hermanos de Mariano Arosemena de la Barrera, esposo de Dolores) y nieto de Catalina Velarde de Quezada, parientes del Dr. Manuel Velarde, quien a su vez fue padrino de bodas en el primer matrimonio del Dr. Justo Arosemena Quezada, casado en 1838 con Francisca de la Barrera Velarde (hija del hogar formado por Lino de la Barrera y Josefa Velarde).

Fabián Velarde después de graduado ingresó a la judicatura en calidad de Juez Segundo del Circuito de Panamá, cargo que desempeñó con preparación, diligencia y honradez, y luego ejerció la abogacía, a lo que añadió el periodismo y el comercio.³

Cuando estaba al frente de este Juzgado fue escogido por el Gobierno Nacional en calidad de Miembro de la Comisión del Centenario del Congreso de Panamá que, en conmemoración del Congreso Anfictionico convocado por el Libertador Simón Bolívar, se celebró en nuestra ciudad capital en 1926.

Una década después fue nombrado Abogado Consultor de las Secretarías de Estado, con despacho en la Secretaría de Relaciones Exteriores, en buena parte por estar versado en el tema de las relaciones de Panamá con los Estados Unidos con motivo del Canal y, en tal carácter, representó a la República en varias misiones internacionales. Antes había sido Miembro de la Comisión de Panamá ante la Liga de las Naciones en Ginebra y Secretario de la Legación de Panamá en París.

II. VIDA PROFESIONAL Y POLÍTICA

Fabián Velarde se dedicó a la práctica profesional y atendió diferentes casos famosos, que lo catapultaron a los escenarios cumbres del Derecho Penal y lo consagraron como uno de los mejores penalistas de la época; entre ellos sobresalen la defensa del exiliado venezolano Hugo Neri, quien fue acusado de la muerte del doctor Ildemaro Urdaneta, Ministro de Venezuela acreditado en nuestro país y la defensa de la ciudadana estadounidense autora del homicidio de su esposo, John Madison Love, perpetrado en las puertas del Club Unión. En efecto, "Dedicado fervorosamente a su carrera y al estudio, Velarde llegó a ser uno de nuestros más prominentes criminalistas y fue

Por su lado, el Dr. Manuel Velarde estaba unido en matrimonio con Tomasa de la Barrera, pariente de Rafaela Martina de la Barrera y Negreiros (hija de Luis de la Barrera y Dávila), madre de Mariano Arosemena de la Barrera (padre de don Justo) y de Pablo Arosemena de la Barrera (padre del Dr. Pablo Arosemena de Alba), y también pariente de Lino de la Barrera, suegro de Justo. Tomasa de la Barrera fue bisabuela de Fabián Velarde.

La investigación documental sobre el Dr. Manuel Velarde, a través de las escrituras públicas y una partida de bautismo, hasta el momento ha determinado que procreó tres hijos: Manuel Velarde de la Barrera (padre de Everardo y abuelo de Fabián), Daniel Velarde de la Barrera y Josefa Velarde de García de Paredes.

- 3 Para *La Estrella de Panamá*, Fabián Velarde fue "figura prominente del foro nacional, periodista de combate, literato de fuste y elemento político que ocupó lugar distinguido en las filas del Partido Liberal, en donde militó desde su más temprana edad". En "Fue sentida manifestación de pena el sepelio del conocido jurista Lic. Fabián Velarde". Lunes 7 de enero de 1946, Panamá, primera plana (Biblioteca Nacional Ernesto J. Castillero. Hemeroteca).

tanto su renombre en esta rama del Derecho, que en los ochenta casos que defendió (en el Juzgado Superior de la República) sólo perdió tres”.⁴

No descuidó el ejercicio del Derecho Civil, disciplina en el cual, de conformidad con el criterio del doctor Jorge E. Illueca, disponía además de su preparación técnica, un “apreciable acervo de experiencia profesional”. Por eso participó en la Comisión Redactora del Código Civil, “integrada -acorde a la Memoria del Ministerio de Gobierno y Justicia de 1943- por juristas competentes ampliamente capacitados para llevar a cabo esa labor, de manera eficiente, quienes están asesorados también por el Revisor, Dr. Demófilo de Buen y Lozano, notable tratadista de Derecho de Derecho cuyos servicios para ese fin fueron contratados por el Gobierno el 16 de Septiembre de 1941”.⁵

Esta Comisión estaba integrada por un Magistrado designado del seno de la Corte Suprema de Justicia y por dos diputados (abogados), de la Asamblea Nacional. Por la Corte Suprema fue escogido el doctor Darío Vallarino, quien tenía muchos años de estar consagrado a las labores de la codificación y por la Asamblea fueron designados el licenciado Fabián Velarde y el doctor Roberto Jiménez. En 1944, al crearse una nueva Comisión Codificadora, por manifiesta enemistad con el gobierno de Ricardo Adolfo de la Guardia, Velarde fue reemplazado por el doctor Francisco González Ruiz.⁶

La calidad profesional de Fabián Velarde fue expuesta tanto en su vida como después de su óbito. Así, el semanario *Mundo Gráfico* consideraba que, durante su ejercicio profesional, el licenciado Velarde, “adquirió ruidosos triunfos” y “una reputación envidiable en esta rama de la abogacía” (Derecho Penal), “gracias a la claridad de sus exposiciones y al profundo estudio de los casos puestos a su cuidado”. El diario *El Panamá América*, por su parte, estimaba que había logrado “una sólida reputación en el foro panameño, en donde era tenido como uno de nuestros mejores criminalistas”. El diario *La Nación* ponderaba “su envidiable reputación como abogado criminalista, siendo tenido como el mejor de los nuestros en su especialidad”. En igual sentido, la revista estadounidense *Time* informaba, a raíz de su detención por presuntamente participar en un golpe de Estado, que era el abogado criminalista número uno de Panamá.

4 Ídem.

5 ILLUECA, Jorge E. Síntesis Histórica de la Codificación Civil”, en *Boletín del Instituto de Legislación Comparada y Derecho Internacional*, Número Primero, Universidad Interamericana, Panamá, julio-diciembre, 1945, p. 143.

6 Ibidem, pp. 143 y 144.

El doctor José Dolores Moscote, Profesor de Derecho Constitucional y luego Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, en su reconocida obra *El Derecho Constitucional Panameño* lo tildó de “distinguido jurista”. Y el doctor Erasmo de la Guardia, ex socio del Bufete Velarde y De la Guardia, ex Profesor de Filosofía del Derecho en la Escuela Libre de Derecho y Presidente de la Corte Suprema de Justicia, en la Explicación Previa y Reconocimiento de la primera edición del *Tratado sobre la Ley de Documentos Negociables*, lo calificó de “brillante y distinguido abogado nacional”.

En el ramo comercial se destacó por su carácter emprendedor y su temple de empresario. Su primer negocio fue una librería, muy acorde con sus preocupaciones intelectuales, que además vendía útiles de escritorio y útiles de oficina. También se agitó en la actividad de la edificación de viviendas con la construcción de algunas urbanizaciones. Antes de su deceso había iniciado la construcción de una urbanización en los alrededores de Juan Díaz, en unos terrenos que pertenecieron a doña Alicia Castro, la viuda del ex Presidente Belisario Porras. Sin embargo, su actividad comercial más próspera fue la de los cines, ya que fue fundador y uno de los más “fuertes accionistas del Principal circuito Cinematográfico de la Capital”.

El periodismo fue otra de sus pasiones. Desde muy joven se vinculó a los periódicos que se publicaban en el país. Ejerció esta profesión en el *Diario de Panamá*, en el que fungió como redactor entre 1920 y 1921, en *La Estrella de Panamá* y en *El Espectador*. Su relación con estos medios de comunicación fue tan estrecha que, al fallecer su padre, registran con “profunda pena esta dolorosa noticia” y manifiestan su “más sentida expresión de condolencia” a sus deudos y en especial el licenciado Fabián Velarde, “nuestro particular amigo”. No obstante, sus mejores faenas periodísticas las cumplió en las páginas *El Panamá América*, diario en el fue contratado para ocupar el honroso cargo de Director,⁷ en sustitución del doctor Octavio Méndez Pereira, investido como primer Rector de la Universidad de Panamá, creada por el Presidente Harmodio Arias M., en 1935.

En su andar político militó dentro de las filas del liberalismo.⁸ El Dr. Manuel Velarde, su bisabuelo y Daniel Velarde, su tío-abuelo, fueron elegidos diputados durante la época del Estado Federal de Panamá y del Estado Soberano de Panamá. Daniel Velarde fue elegido además Tercer

7 El diario *El Panamá América* registró que Velarde “fue figura prominente de nuestra República en muchos sentidos y quien por varios años sirvió de director de este periódico”. En “Falleció en esta capital...”. Domingo 6 de enero de 1946, citado.

8 “Liberal de escuela y de principios, siempre militó en ese partido, y en la política que éste ha desarrollado en el país, Velarde ocupó puesto de primera fila y formó parte de su directorio nacional”. En “Fue sentida manifestación de pena...”, diario *La Estrella de Panamá*, lunes 7 de enero de 1946, citado.

Sustituto (Designado) del Presidente del Estado Soberano de Panamá en 1875. Everardo Velarde, su padre, durante la época republicana, ejerció una curul en la Asamblea Nacional, votado en las listas del Partido Liberal para el cuatrienio 1914-1918 y le correspondió el honor de discutir y aprobar los códigos nacionales.

Aunque su padre se activó en la corriente liberal porrista, Fabián (surgido de la misma matriz política), se vinculó desde muy joven de la corriente liberal chiarista, cuando defendió al Gobierno del Presidente Rodolfo Chiari y de la que posteriormente fue figura conspicua. De este modo, desde 1937 dirigió el Partido Liberal Nacional, en asocio de Roberto F. Chiari, Nicolás Solano, Luis Morales Herrera, Joaquín Fernando Franco y Antonio Anguizola; y en 1940 fue elegido diputado a la Asamblea Nacional por la provincia de Los Santos, en representación de dicho partido.

En su carácter de diputado y directivo del Partido Liberal Nacional fue un defensor inquebrantable de las instituciones democráticas y, por lo tanto, se opuso al golpe de Estado perpetrado en 1941 por Ricardo Adolfo de la Guardia, Ministro de Gobierno y Justicia del Gabinete del Presidente Arnulfo Arias M., e instigado por el gobierno de los Estados Unidos cuando Arias abandonó subrepticamente el territorio nacional para dirigirse a Cuba.

El repudio de Velarde al régimen de Ricardo Adolfo de la Guardia, que incluso lo acusó de fraguar un golpe de Estado, le costó la persecución política y judicial, la cárcel y la privación de su escaño. La represión en su contra no cesó hasta mediados de 1945 cuando el autodenominado Presidente de la República, presionado por las fuerzas políticas y la opinión pública, y a cuatro días de la fecha en que debía declinar “sus poderes ante la Convención Nacional Constituyente, suprema autoridad de la República”, mediante el Decreto N°1205 de 11 de junio de 1945, decretó una “total amnistía” a favor de “todos los ciudadanos panameños sobre quienes pese alguna denuncia o acusación por delitos contra los poderes constituidos, el orden público y la persona del Presidente de la República”, cuya lista de veintinueve nombres encabezaba Fabián Velarde y la formaban además otros personajes políticos de la vida nacional como José Pezet, Adolfo Riera Pinilla, Miguel Ángel Ordóñez, Francisco J. Linares, José Manuel Varela, Adolfo Samudio, Nicanor Villalaz, Pablo Barés, Homero Velásquez, Thelma King, Julio E. Boyd, Olmedo Fábrega y Alfonso Pérez, entre otros.⁹

9 Gaceta Oficial N°9728, lunes, 18 de junio de 1945, Panamá, pp. 1 y 2. Resulta curioso que el Presidente De la Guardia usara la fórmula atípica de decretar una total amnistía cuando la Constitución de 1904 indicaba que la función de conceder amnistías correspondía a la Asamblea Nacional y la de decretar indultos por delitos políticos al Presidente de la República; y que la Constitución de 1941 reservara a la Asamblea la potestad de dictar amnistías por delitos políticos y al Presidente de la República la potestad de

III. OBRAS PUBLICADAS

Fabián Velarde durante su fecunda vida cultivó la docencia en el Instituto Nacional, en la Escuela Normal de Señoritas y la cátedra de Derecho Mercantil en la Universidad de Panamá, se preocupó por la investigación histórica y jurídica, escribió varias obras que fueron publicadas y editó otras.

Entre ellas se encuentran *El Congreso de Panamá en 1826*, libro muy bien documentado, escrito con el doctor Felipe Juan Escobar (quien igualmente se destacó en la disciplina del Derecho Penal), que fue publicado en 1922 y está precedido por un prólogo de Samuel Lewis García de Paredes, quien lo tituló *Unas Palabras*, pues “Una obra consagrada a relatar parte cualquiera de esa luminaria que fue la actuación multiforme y siempre genial de Bolívar, no necesita prólogo”.

Según el ex Secretario de Relaciones Exteriores, “Admite a lo más, unas palabras para presentar al público, como en este caso, las dos inteligencias, jóvenes y vigorosas, que se han propuesto encerrar dentro de los límites estrechos de un libro, la concepción magna del primer cerebro, del primer pensador de nuestra raza, de la nueva: la raza americana. Aquella concepción suprema llamada a coronar el ímpetu sublime de una espada que fue el índice invariable de la victoria y el anhelo de un espíritu que abarcó los horizontes infinitos de la felicidad humana, la cual sin tregua, buscó para sus semejantes, y que, en un principio pudo conceptuarse, talvez, hasta por él mismo como idea grandiosa: ‘pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación, con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo’”.

Esta ideal capital del Libertador está reflejada en este libro, ya que su objeto no es otro que “La tentativa de unificación jurídico-internacional de la América Española” (introducción). De este modo, el contenido se divide en cuatro partes y se subdivide en capítulos. Además, cuenta con un apéndice, con documentos inéditos relacionados con el Congreso de Panamá. En la primera parte, los autores exponen la situación política de las repúblicas hispanoamericanas al terminar las guerras de emancipación (Méjico y Centro América, la Gran Colombia y Perú, y las Provincias

decretar indultos por delitos políticos. Todo parece indicar que tal conducta obedece al hecho de que el Presidente había dictado el Decreto N°4 de 29 de diciembre de 1944, mediante el cual decidió convocar a una Convención Nacional y suspender la vigencia de la Constitución de 1941, con excepción de lo dispuesto en lo relativo al Poder Judicial y al Ministerio Público; de modo que con este proceder asumió poderes omnimodos hasta que se instaló esa Convención.

Unidas del Río de la Plata, Brasil y Chile). La segunda parte se refiere a la federación americana (génesis ideológica de la Federación y preparativos de la Federación). La tercera parte desemboca en El Congreso de Panamá (convocatoria, instalación y funcionamiento). La cuarta parte conduce a la labor jurídico-internacional del Congreso (consideraciones generales, bases jurídicas de la Federación, órganos de la federación y contribución del Congreso de Panamá a la ciencia internacional).

Para Lewis, “Fabián Velarde y Felipe J. Escobar -que en puridad de verdad no requieren presentación- han reunido, hasta donde es posible, en un solo haz las irradiaciones que parten de las mil facetas que ofrece tan complicado asunto, en el cual, si se advierte que preside un pensamiento primordial, una idea rectilínea: la unión de medio hemisferio, se ve, también, cómo abundan estados psicológico-sociales, totalmente antagónicos, laborando sin cesar en contra de la realización de ese pensamiento y de la floración de esa idea”.

Concluye el fundador y Presidente de la Academia Panameña de la Historia expresando que “La labor de estos jóvenes es muy digna de encomio. En estilo galano e irreprochable han puesto en evidencia una serie de documentos que demuestran las agitaciones del coloso en la persecución de un ideal, y que retratan una alma generosa, el alma del genio, por el más agudo dolor hecha pedazos al contemplar su obra presa de la anarquía; esa alma que en su último instante se irguió para implorar la unión de sus hermanos en la libertad y que, un siglo después, emerge a través de las grietas de su fosa para admirar su idea, en plena culminación, pasearse en triunfo, como una llamarada de paz y de concordia, por todo el continente”.

En una faceta poco conocida de su vida, Velarde editó la obra *Historia de la Literatura Española* (impresa en los Talleres Gráficos de *El Tiempo* en 1922), corolario de los apuntes tomados de unos de los cursos dictados en el Instituto Nacional por el doctor Octavio Méndez Pereira, quien fue literato, autor de importantes textos, Secretario de Instrucción Pública, diplomático y luego fundador y Rector de la Universidad de Panamá, entre otras actividades.

También en un extenso tomo compiló los *Escritos de Don Nicolás Victoria Jaén* (1924), educador, político conservador y diplomático panameño. El doctor Victoria Jaén ocupó importantes cargos públicos en el Departamento de Panamá y luego de la independencia fue constituyente, Secretario de Instrucción Pública, Procurador General de la Nación y Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, entre otros.

En la introducción de este libro denominada *A Manera de Prólogo*, se recogen los juicios sobre su personalidad y su obra por parte de Octavio Méndez Pereira (*A Manera de Prólogo*), de Eduardo Chiari (*Don Nicolás Victoria J.*) y de Enrique Ruiz Vernacci (*El Maestro Nicolás Victoria*). Ella incluye los discursos y los artículos de política internacional, los artículos literarios políticos y filosóficos, las cartas y las necrologías, y los artículos de polémica.

El Juez y la Ley (1926), publicado en la Imprenta Nacional (Panamá), fruto de sus actividades judiciales, recoge sus experiencias y su visión de lo que deber ser un funcionario público dedicado a la administración de justicia, función sagrada y primordial en la satisfacción de las necesidades de los asociados y en la preservación del sistema democrático, que ha de decidir las causas con apego a la ley y ante la oscuridad de sus disposiciones debe acudir a la interpretación “que conduzca a la consecución de un estado social justo, sano y provechoso”; y ante la existencia de lagunas para colmarlas debe acudir al Derecho Consuetudinario y, en defecto de éste, a lo expuesto “en la doctrina, en la jurisprudencia y en los fines supremos de toda legislación y de toda organización judicial”.¹⁰

En *Análisis del Nuevo Tratado*, examen exegético, publicado en el diario *La Estrella de Panamá* en 1926 y luego en forma de libro (enero de 1927), Velarde defendió jurídica, económica y políticamente las ventajas para Panamá del Tratado del Canal negociado con Estados Unidos en 1926, que le valió elogiosos comentarios de los doctores Eusebio A. Morales y Eduardo Chiari, dos de los negociadores, y acerbos críticas provenientes de las filas de Acción Comunal, tanto porque fue dado a la publicidad primero en Cuba y Costa Rica y luego en Panamá, como por las objeciones a sus cláusulas consideradas lesivas a la soberanía nacional.

Velarde explicaba en la *Introducción* lo siguiente:

“La aprobación o rechazo del Nuevo Tratado es quizás el problema más serio que se nos ha presentado desde 1903, porque en él estamos jugando nuestra vida económica. Debemos, por consiguiente, decidirlo no con lirismos que podrán aparecer tan hermosos como se quiera, pero que son perjudiciales porque ofuscan la razón, oscurecen el sentido de la realidad, sino con criterio previsor, desapasionado

10 No hemos podido obtener un ejemplar de esta edición; sin embargo, dicho ensayo fue publicado previamente en la Revista *Estudios*, fundada y dirigida por el Dr. Octavio Méndez Pereira (año IV, N°14, Panamá, sept., oct., nov. y dic., 1925, Panamá, pp. 243-291), que se puede consultar en la Biblioteca Nacional Ernesto J. Castillero.

y analítico. No es ésta una cuestión del corazón; es asunto del cerebro”.¹¹

En los *Antecedentes* aclaraba que:

“El conocimiento de estos antecedentes, [...], es de capital importancia para la correcta apreciación del nuevo Tratado, porque ellos nos ponen de relieve estas circunstancias:

- 1ª. Que no se trata de un pacto destinado a reemplazar al de 1903, cosa que los Estados Unidos se niegan hasta siquiera tomar en consideración, sino al Convenio Taft.
- 2ª. Que de acuerdo con la interpretación americana del Tratado de 1903, el Gobierno Americano cree que tiene el perfecto derecho de abrir la Zona al comercio del mundo, como ya intentó hacerlo en 1904, lo que traería la ruina para el país.
- 3ª. Que el objetivo fundamental del nuevo Tratado es obtener la seguridad de que la Zona no será convertida en una entidad comercial independiente; y
- 4ª. Que por consiguiente, no son los Estados Unidos, sino nosotros los panameños los que tenemos capital interés en que se celebre un nuevo Tratado. Los Estados Unidos están, por supuesto, satisfechos con el Tratado de 1903. Es Panamá la que necesita una seguridad de que no puede ser económicamente estrangulada en cualquier momento”.¹²

En carta del 5 de enero de 1927, el doctor Morales le decía:

“He leído con mucho interés su estudio sobre el nuevo Tratado entre Panamá y los Estados Unidos que hoy es motivo de ardiente controversia en el país, y me complace en manifestarle que el examen hecho por Ud. merece mis más completa aprobación.

Su trabajo tiene la elocuencia de la sencillez y de la claridad, y el método empleado para presentar las cuestiones es irreprochable.”¹³

Le felicito muy sinceramente”.

Por otro lado, previamente, en comunicación del 4 de enero del mismo año, el doctor Chiari le había expresado:

“Presento a Ud. mis más sinceras felicitaciones por su brillante trabajo sobre el Tratado celebrado entre Panamá y los Estados Unidos, subrogatorio del llamado Convenio Taft.

11 VELARDE, Fabián. *Análisis del Nuevo Tratado*. Star and Herald, Panamá, 1927, p. 3.

12 Ibidem, p.7.

13 Ibidem, p.1.

La conducta de Ud. debe servir de ejemplo a quienes se interesan por estas cuestiones, pues lo indicado es considerar el problema en su origen, estudiar su historia y luego proponer la solución que más le convenga al país, todo ello en términos moderados y justos, tal como lo ha hecho usted.

Clara, precisa y metódica, su exposición está llamada a rectificar numerosos errores de apreciación, que tienen como causa principal en la ignorancia de las condiciones especiales de nuestra vida".¹⁴

Sin embargo, a pesar de sus poderosos argumentos, que además hizo de conocimiento del auditorio en las conferencias que dictó a lo largo de la República, la animadversión al Tratado fue *in crescendo*. El Movimiento Acción Comunal y el Sindicato General de Trabajadores encabezaron la lucha, creando el ambiente necesario dentro de la población en contra de lo acordado por los dos gobiernos. Acción Comunal publicó igualmente su "Análisis del nuevo tratado" y "Réplica a los defensores de la absorción", con planteamientos diametralmente opuestos. La acritud de sus integrantes dio pábulo para que a través de esta Asociación se lanzaran severos ataques personales en contra del Presidente Rodolfo Chiari, de los negociadores Eusebio A. Morales, Ricardo J. Alfaro y Eduardo Chiari, de los defensores del pacto, Fabián Velarde y Aníbal Ríos, y de otras personalidades del Gobierno como Carlos L. López, Secretario de Gobierno y Justicia, Octavio Méndez Pereira, Secretario de Instrucción Pública, José Daniel Crespo, Profesor de Psicología del Instituto Nacional y Richard Neumann, Inspector General de Enseñanza Primaria, quienes también propugnaban por la aprobación del convenio.¹⁵

Cuando el Tratado fue sometido en diciembre de 1926 a la consideración de la Asamblea Nacional hubo diversos serios pronunciamientos en la ciudad de Panamá y en las principales poblaciones del resto del país con el propósito de que ésta lo rechazara. En Panamá, en Colón, en David, en Las Tablas, etc., los ciudadanos se manifestaron masivamente en tal dirección.

Obra en nuestro poder, por ejemplo, copia del memorial datado en enero de 1927 y dirigido por los vecinos de Las Tablas al Presidente de esa corporación legislativa, quienes les solicitan, por su digno conducto, "a los representantes del pueblo", que "de modo rotundo nieguen su aprobación", "considerando que el Nuevo Tratado del Canal de Panamá destruye la soberanía de la República de Panamá y amenaza su vida económica". Este

14 Ídem.

15 Cfr. BIBLIOTECA ACCIÓN COMUNAL. *Panamá, sus Problemas y sus Hombres*. Tomo I, 1923-1927, Editora Acción Comunal, Panamá, 1928.

memorial está suscrito por Francisco Díaz Samaniego, Hilario Vásquez, Esteban Barrelier, Gerardo Villarreal, Antonio Vargas A., Pedro Trujillo, Manuel de Js. Vargas D., Liberato Delgado, Pedro Díaz, Lino Vásquez, Manuel de Js. Ortiz, José B. Vargas D., Vidal Cano, Antonio González, José Montenegro, Higinio Díaz, Alejandro Madariaga y decenas de ciudadanos más.

Estas reacciones populares obligaron al Órgano Legislativo a expedir la Resolución del 26 de enero de 1927, la cual en vez de rechazarlo, en una fórmula transaccional pactada por una comisión de los diputados y dos de los negociadores, dispuso suspender la consideración del Tratado “hasta tanto el Poder Ejecutivo haya tenido oportunidad para gestionar una vez más lo conducente a conseguir soluciones que satisfagan plenamente las aspiraciones de la Nación”.

El juicio certero del doctor Alfaro nos brinda la clave de las auténticas causas del rechazo abrumador por parte de los panameños. Indica el negociador que de nada valieron las explicaciones dadas a la opinión pública, entre ellas la de Velarde, quien “analizó una por una todas las cláusulas y expuso en una tabla comparativa seis estipulaciones onerosas para Panamá, contra diez y seis que representaban ventajas para la República”;¹⁶ pues “mientras los adversarios del Tratado lo censuraban arbitrariamente como ‘malo’, sus partidarios no podían defenderlo exactamente como ‘bueno’, sino como ‘el mejor posible’ o lo que es lo mismo, el menos desventajoso en que podía esperarse convinieran los representantes de los Estados Unidos, dadas sus respuestas originales y su actitud durante el largo período de negociaciones”.¹⁷

Y prosigue Alfaro: “A [...] (la totalidad de la masa ciudadana), se le reveló, repentinamente un sistema de relaciones entre Panamá y los Estados Unidos que aparecía creado por el tratado de 1926 y que naturalmente se encontraba en extremo insatisfactorio para sus intereses y depresivo para su prestigio nacional. Como dijo atinadamente Fabián Velarde, ‘en la apreciación del nuevo pacto se olvidaba por completo la situación en que nos dejó el tratado de 1903’. Se olvidaba, en efecto, que los males de la República, tenían su origen en aquel tratado que por sus términos vagos, incongruentes y contradictorios unas veces, y claramente desventajosos y

16 ALFARO, Ricardo J. *Historia Documentada de las Negociaciones de 1926*. Estudio Preliminar de Celestino Andrés Araúz, Editorial Universitaria, Universidad de Panamá, Panamá, 1982, pp. XLVI y XLVII.

17 ALFARO. Op. cit., p. XLVI, citado por ARAÚZ, Celestino Andrés. *Panamá y sus Relaciones Internacionales*. Tomo 15, primer volumen, Biblioteca de la Cultura Panameña, Editorial Universitaria, Universidad de Panamá, Panamá, p. 213.

unilaterales otras, había creado para Panamá una situación en la cual se le había hecho imposible recoger los frutos de prosperidad que tenía derecho a esperar de su privilegiada posición geográfica y de la construcción de la vía interoceánica”.¹⁸

La Racional Doctrina de la Legítima Defensa, ensayo publicado en 1930 y dedicado a Erasmo Méndez, “Amante también de estas cuestiones tan atrayentes y sugestivas”, es un alegato a favor de esta institución del Derecho Penal en su concepción moderna.

Velarde apoya su estudio en autores de prestigio de las ciencias penales. Así, en el texto de su exposición cita las obras generales de Alimena (*Derecho Penal*), Francisco Carrara (*Programa del Curso de Derecho Penal*), Franz von Liszt (*Derecho Penal*), Florían (*Derecho Penal*), Luis Jiménez de Asúa (*Adiciones a la obra de Carrara...*), Silvela (*Derecho Penal*), Juan Chabás (*Adiciones a la obra de Fiorretti*) y Ortalan (*Tratado de Derecho Penal*), así como las monografías de Girardi (*Della Difesa Legitima*) y de Fioretti y Zerboglio (*Sobre Legítima Defensa*).

Luego de exponer esta institución jurídica, el autor concluye en que las doctrinas clásicas le brindan la razón a un penalista moderno, quien llegó a afirmar que el Derecho Penal clásico es el derecho protector de las criminales, debido a que “ese carácter de excusa se le da a la legítima defensa, unido a la serie de rigurosas condiciones con la que se le rodea, sólo conducen, como es fácil ver, a proteger al criminal, al agresor, en perjuicio de la víctima, el agredido”.

De conformidad con Velarde, la legítima defensa no constituye una eximente de responsabilidad, es decir, no es una excusa. Al agredido repeler la agresión no está cometiendo delito alguno, por el contrario, está ejerciendo un derecho. Este concepto “debe difundirse porque cuando él esté arraigado en la conciencia jurídica del pueblo se habrá obtenido un doble beneficio: desaparecerá, por un lado la coacción psicológica que en todo hombre honrado producen el temor y la vergüenza de un juicio público, coacción generadora de restricciones y vacilaciones peligrosas para el agredido; y surgirá, por el otro, un poderoso freno para la represión de la criminalidad, cual es, el fundado temor que abrigará el delincuente de sufrir fácilmente un daño inmediato en su vida o en su cuerpo al atentar contra la integridad de alguien”.

No cabe duda que este derecho no es absoluto, sino que debe ser limitado en términos generales por la ley, aunque sin pretender que todos los casos se

18 ALFARO. Ibidem, p. XLVII.

pueden medir con el “mismo rasero”, pues la fecundidad de la vida ofrece “diferencias, variedades y modalidades infinitas es imposible prever”. Es menester que los límites se establezcan de modo concreto, con criterio subjetivo, es decir, de acuerdo con el criterio “razonable del agredido” y a la luz de de las “circunstancias que rodearon el conflicto”.

Por último, Velarde advierte que “Nada tiene que temer de esta doctrina la parte sana de la sociedad, porque ningún peligro ofrece al hombre respetuoso de la vida, la propiedad, del honor y pudor ajenos”. En este sentido, estos bienes tan precisos quedan resguardados, pues ante la ausencia de la tutela del estatal, cualquier agresión se encuentra con el valladar seguro y vigoroso de la protección individual. Por el contrario, a quien sí debe causar temor fundado es al “sátiro que viola, al malvado que calumnia, al criminal que roba o asesina y hasta al ‘guapo’, tan común en nuestras sociedades semiprimitivas, que cifra su hombría en el resabio animal de erigir a la fuerza en árbitro de toda diferencia”.

El *Proyecto de Nueva Constitución Nacional* fue publicado en 1938 y es el resultado de la labor asignada por el Presidente de la República, doctor Juan Demóstenes Arosemena, en aras de sustituir la Carta Magna de 1904. En realidad, el mandatario le encomendó la misión de preparar un proyecto de reformas a la individualista y obsoleta Constitución de 1904, que no respondía a las necesidades del país y que estaba sujeta a las más severas críticas de los sectores pensantes. Sin embargo, el abogado Velarde en el proceso “preliminar de estudio y meditación del plan”, llegó a la conclusión de que lo apropiado era la redacción de un nuevo texto, en vez de introducir reformas parciales al vigente. Esta idea fue sometida a la atención del jefe del Ejecutivo, quien la aprobó. Elaborado el proyecto, el Presidente lo revisó y estuvo de acuerdo. Luego de haber sido publicado para su conocimiento del país, éste lo presentó a la consideración de la Asamblea Nacional.

El Proyecto comprende disposiciones novedosas. Entre ellas, están las que introducen la intervención del Estado en las actividades profesionales y en las económicas. Las que garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles; pero advierten que la propiedad es una función social que implica obligaciones y podrá ser expropiada por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, mediante sentencia judicial e indemnización previa (art. 47). Las que, en asuntos fiscales, atribuyen al Presidente de la República la iniciativa de elaborar el presupuesto de la Nación y al Órgano Legislativo la facultad de aprobarlo, improbarlo o reducir gastos.

Los artículos 50, 51, 52, 53, 54, 55 y 56 incorporan los derechos, los deberes y las garantías sociales, a saber: la familia, el trabajo, el seguro social, la asistencia pública, la salubridad pública, la educación nacional y el tesoro cultural de la Nación.

De este modo, el artículo 50 dice que la familia está bajo la salvaguarda especial del Estado y que el matrimonio se funda en igualdad de derechos para ambos sexos y podrá disolverse por mutuo disenso, por libre voluntad de la mujer cuando no existan hijos y por solicitud de los cónyuges si se comprueba alguna de las causales enumeradas por la ley.

Los padres están obligados a alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos. El Estado velará por el cumplimiento de estos deberes y está subsidiariamente obligado a su ejecución.

Los padres tienen para con sus hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto de los nacidos en él.

La ley regulará la investigación de la paternidad.

No podrá consignarse declaración alguna sobre la legitimidad o ilegitimidad de los nacimientos, ni sobre el estado civil de los padres, en las actas de inscripción ni en filiación alguna.

El Estado está en el deber de proteger la maternidad y la infancia.

El artículo 51 establece que el trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección de las leyes.

La legislación social de la República debe regular el seguro de enfermedad, accidente, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres en estado de preñez y el de los niños, el descanso remunerado semanal y anual, la jornada máxima y el salario mínimo según las condiciones de cada región.

No podrá ser objeto de contrato el trabajo de menores de doce años, ni nadie podrá emplear, de modo que los ocupe durante las horas de clase, a los niños de edad escolar que no hubiesen cursado los grados de la enseñanza primaria.

El artículo 52 previene que la asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla a otras personas, estén físicamente incapacitadas para trabajar. La ley determinará la forma como se preste la asistencia y los casos en que debe darla directamente el Estado.

El artículo 53 indica que el cuidado de la salubridad pública es deber esencial del Estado. En consecuencia, deberá fomentar el mejoramiento de la higiene y de las condiciones sociales que influyen sobre la salud.

El Estado suministrará asistencia médica gratuita a los enfermos que carezcan de recursos y aislará en establecimientos apropiados a los atacados de enfermedades mentales y contagiosas.

El artículo 54 dispone que el servicio de la educación nacional es deber esencial del Estado quien lo cumplirá mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada.

La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria. Se reconoce a las confesiones religiosas el derecho de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos.

Estarán sujetos a la inspección y la vigilancia del Estado las escuelas, los colegios, los institutos y otros centros de enseñanza privados.

El Estado legislará en el sentido de facilitar a los panameños económicamente necesitados el acceso a todos los grados de la enseñanza, de modo que no se hallen condicionados más que por la aptitud y la vocación.

El artículo 55 dispone que la expedición y el reconocimiento de títulos profesionales y académicos corresponde exclusivamente al Estado, el cual fijará por ley las condiciones en que deben reconocerse u otorgarse.

El artículo 56 constituye en tesoro cultural de la Nación a toda la riqueza artística, histórica y arqueológica del país, sea quien fuere el dueño. Ella estará bajo la salvaguarda del Estado, que podrá prohibir su exportación y enajenación y decretar las expropiaciones legales que estime oportunas para su defensa.

Otras normas novedosas son las que consagran la elección del Presidente de la República y de los diputados por un período de seis años (arts. 66 y 92), los decretos ley (arts. 81, 82 y 83), la Corte Suprema de Justicia compuesta por diez magistrados (art. 111), el nombramiento de éstos por un período de doce años (art. 112), el fortalecimiento del Órgano Judicial y del Ministerio Público (arts. 115, 116 y 126), la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (art. 127), el funcionamiento del Tribunal de Garantías Constitucionales, formado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, para decidir sobre la inconstitucionalidad de leyes y decretos, el recurso de amparo de garantías constitucionales y la responsabilidad criminal del Presidente de la República, de los Ministros de Estado, de los Magistrados de la misma Corte Suprema y del Tribunal Contencioso Administrativo, del Procurador General de la Nación y del Contralor General de la República (art. 130), la reserva legal para establecer estancos y monopolios del Estado como arbitrios rentísticos.

El Proyecto fue materia de enjundiosos comentarios por parte del doctor José Dolores Moscote, en su “Estudio del Proyecto de Nueva Constitución del Licenciado Fabián Velarde”, incluido en el libro *Estudios Constitucionales* (1938), en el que el doctor Moscote, a la sazón profesor de Ciencia Política y Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Panamá, también analiza “La Nueva Constitución Brasileña”.

Moscote, en la *Explicación Necesaria*, asevera que Velarde le dio a conocer el Proyecto ya terminado, el cual respondió a sus exclusivos puntos de vista. Él le formuló algunas observaciones, que fueron descartadas unas y acogidas otras. Aclara que no es inspirador directo del trabajo de Velarde ni partícipe del proceso de redacción. “Otra cosa bien diferente -dice- es que este amigo mío me haya dispensado el honor de inspirarse, por su propia y espontánea cuenta en mis mencionados estudios, en algunos casos”. Esas aclaraciones las tiene a bien hacer para acallar la especie de que él tuvo algún tipo de intervención en dicho Proyecto, pues no está dispuesto a dar pábulo a las habladerías que puedan poner en tela de juicio “la competencia del Lic. Velarde para concebir y redactar, bajo su sola responsabilidad intelectual, cualquier trabajo de la índole del que considero”. Por lo anterior, proclama que se halla completamente libre para emitir su criterio sobre el Proyecto “y que los vínculos que a él me unen -los de una leal amistad, nacida en las aulas-, servirán sólo de estímulo para no estampar en el papel nada que no sea mi verdadero pensar interior”.

El doctor Moscote organiza su estudio en dos partes: una parte general y la otra en donde analiza título por título todas las disposiciones consignadas. La parte general se segrega en dos grandes apartados. El primero comprende: hacia un criterio, la experiencia social, causa de la reforma, los cauces necesarios de la reforma, las soluciones generales ofrecidas, preocupación doctrinal y método de trabajo. El segundo recoge: impresiones generales, el derecho de propiedad, el intervencionismo del Estado, el aspecto fiscal, la distribución de la materia constitucional y síntesis general.

Moscote, en la *Síntesis General*, sin restar méritos a los proyectos de la Asamblea Nacional (1930), del licenciado Galileo Solís y del diputado Jacinto López y León, considera que la base para el proyecto definitivo “ha de ser el del Licenciado Velarde por el criterio general con que en él se ataca la reforma de la constitución a mi me parece aceptable. No pegándonos mucho del sentido literal de las palabras y tomándolas, por el contrario, en su mejor y más útil acepción, ese criterio es el adecuado para modernizar integralmente el contenido del viejo estatuto, sin el riesgo de las incoherencias y desarmonías, que después de una reforma parcial, quedarían comprometiendo su unidad ideológica”. Esta recomendación se mantiene

aunque, después de desmenuzar cada uno de los artículos, título por título, en su *Observaciones Finales*, objete la omisión de dos instituciones que estima indispensables para la salud de la República: la carrera administrativa y el régimen municipal.

El Presidente de la República remitió este Proyecto a la discusión y la aprobación de la Asamblea Nacional; sin embargo, este Órgano no lo consideró.

El *Tratado sobre la Ley de Documentos Negociables*, su texto más conocido, preparado con el doctor Erasmo de la Guardia, logró el primer premio en el concurso científico organizado por el Municipio de Panamá en 1935. Su primera edición tuvo lugar en 1951, un poco más de tres lustros de haberse escrito y la segunda en 1975, ésta a cargo de la Editorial Universitaria de la Universidad de Panamá.

Esta obra, aún hoy en día de obligada consulta, cuenta con 560 páginas y utilizando el método exegetico esta integrada de ocho capítulos, a saber: I. Forma e interpretación; II. Causa; III. Negociación; IV. Derechos del Tenedor; V. Responsabilidad de las partes; VI. Presentación del pago; VII. Aviso de haber sido desatendido el documento; y VIII. Liberación de los documentos negociables.

Los autores del libro aluden en la *Introducción* a la dificultad de la empresa acometida por la escasez de fuentes bibliográficas, que para ellos fue paralelamente un obstáculo y un acicate, toda vez que estaban contra el tiempo por razón del concurso del Municipio. El inconveniente mayor surgió de esa falta de bibliografía que pudiera servir del manantial de inspiración, sino también por el gran esfuerzo y el consumo de energías que significó “obtener y consultar obras indirectamente relacionadas con el objeto de nuestro estudio”. El mayor estímulo lo cifraban en el beneficio para el foro y la judicatura de Panamá y de aquellos países latinos donde regía la misma ley, pues con orgullo y modestia argüían que éste era el primer tratado en castellano que sería publicado en tan trascendental materia.

Erasmo De la Guardia, en la *Explicación* mencionada, indica que su publicación se debió a la “demanda no menguante” de profesores, estudiantes de Derecho, jueces y abogados, quienes utilizaban para sus menesteres copias al carbón de dudosa procedencia. Ella se presentó en la forma original, conforme se le premió y había “merecido esa halagüeña acogida” Además, rendía así, “adecuado homenaje al socio desaparecido, cuyo talento contribuyó a forjarla”.

IV. EPÍLOGO

Fabián Velarde falleció inesperada y prematuramente de una afección cardíaca el 6 de enero de 1946 en la cúspide de su carrera y de su vida, poco después de haberlo distinguido el Presidente de la República, Enrique A. Jiménez, con el nombramiento en la Comisión de Estudios Sociales y Económicos, especie de Consejo de Gabinete económico.

Este suceso luctuoso fue muy sentido en todos los sectores nacionales y numerosas instituciones políticas y particulares se unieron, mediante resoluciones, al duelo que embargó a sus familiares y amigos.

El Directorio Nacional del Partido Liberal Nacional, en el cual fue personalidad cimera hasta su muerte, aprobó una resolución, que lamentaba profundamente “la desaparición del distinguido liberal” y “que hacía mérito a su labor en el partido”, pues “Lic. Velarde como liberal prestó a la causa valiosos servicios en las distintas representaciones con las que se le distinguió y, especialmente, como miembro principal del Directorio”.

Asimismo esta resolución exaltaba su contribución a la sociedad, en virtud de que “el Lic. Velarde fue un meritorio ciudadano que descolló en el Foro Nacional y brindó su aporte a la cultura panameña con obras literarias y jurídicas de indiscutible valor”.¹⁹

Fabián Velarde “fue uno de esos casos pocos comunes en la historia nuestra en la que, como producto de su potencia intelectual, su consagración al estudio y su recia personalidad, logró ascender desde su humilde cuna hasta colocarse [...] entre los mejores abogados del foro nacional”²⁰ y con su palabra y sus acciones, en las distintas actividades de su ciclo vital, legó a las generaciones futuras su ejemplo ciudadano, su espíritu combativo y su fe inquebrantable en la grandeza y el porvenir venturoso de la Nación panameña.

19 Esta resolución está suscrita por Roberto F. Chiari (Presidente), Daniel Pinilla (Vicepresidente), Jacinto López y León, Gregorio de los Ríos, Generoso Simons, Santiago Barraza, Anibal Ríos, Everardo Duque, Joaquín F. Franco, Roberto Cuevas, Franklin Bernal, Carlos Bieberach, Florencio Icaza, David Samudio, Antonio Anguizola, Antonio Carrillo Vargas y Luis Morales Herrera (Secretario General). *La Estrella de Panamá*, miércoles 9 de enero de 1946, Panamá, p. 2 (Biblioteca Nacional Ernesto J. Castillero. Hemeroteca).

20 En semanario *El Mundo Gráfico*, citado.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. ALBA, Manuel María. *Cronología de los Gobernantes de Panamá (1510-1967)*. Panamá, 1967.
2. ALFARO, Ricardo J. *Historia Documentada de las Negociaciones para la Celebración del Tratado de 1926*. Estudio Preliminar de Celestino Andrés Araúz. Editorial Universitaria, Universidad de Panamá, Panamá, 1982.
3. ARAÚZ, Celestino Andrés. *Panamá y sus Relaciones Internacionales*. Tomo 15, primer volumen, Biblioteca de la Cultura Panameña, Editorial Universitaria, Universidad de Panamá, Panamá, 1994.
4. ARBOLEDA, Gustavo. *Historia Contemporánea de Colombia*. Tomo VI, Cali, 1935.
5. BIBLIOTECA ACCIÓN COMUNAL. *Panamá, sus Problemas y sus Hombres*. Tomo I, 1923-1927, Editora Acción Comunal, Panamá, 1928.
6. CONTE-PORRAS, Jorge. "Ramón Maximiliano Valdés, Eusebio A. Morales y la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, antecesora de la Universidad Nacional de Panamá," en *El Universal*, Crónicas del Istmo, Panamá, domingo 11 de julio de 1999.
7. GOYTÍF, Víctor Florencio. *Las Constituciones de Panamá*, 2ª edición, Panamá, 1987.
8. ILIUECA, Jorge E. Síntesis Histórica de la Codificación Civil", en *Boletín del Instituto de Legislación Comparada y Derecho Internacional*, Número Primero, Universidad Interamericana, Panamá, julio-diciembre, 1945.
9. JAÉN SUÁREZ, Omar. *La Población en el Istmo de Panamá*. Ediciones de Cultura Hispánica y Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, 1998.
10. MÉNDEZ PEREIRA, Octavio. *Justo Arosemena*, 2ª edición, Editorial Universitaria, Universidad de Panamá, 1970.
11. MÉNDEZ PEREIRA, Octavio. *Historia de la Literatura Española*. Publicado por Fabián Velarde, Talleres Gráficos de El Tiempo, Panamá, 1922.
12. MOSCOTE, José Dolores. *Estudios Constitucionales*. Universidad Nacional de Panamá, Panamá, 1938.
13. MOSCOTE, José Dolores. *El Derecho Constitucional Panameño*. Edición Conmemorativa del XXV Aniversario, Universidad de Panamá, Panamá, 1960.
14. SUSTO LARA, Juan Antonio. "Efemérides. Fechas centenarias en la historia de Panamá-Año de 1868", en *Lotería N°147*, Órgano de la Lotería Nacional de Beneficencia de Panamá, 2ª época, Vol. XIII, Panamá, febrero, 1968.
15. SUSTO, Juan Antonio y ELIET, Simón. *La Vida y la Obra del Dr. Gil Cohnje (1831-1931)*. Imprenta Nacional, Panamá, 1931.
16. VARGAS VELARDE, Oscar. *Fabián Velarde: Pensamiento y Acción*. Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 2005.
17. VELARDE, Fabián. *Análisis del Nuevo Tratado*. Star and Herald, Panamá, 1927.
18. VELARDE, Fabián y ESCOBAR, Felipe Juan. *El Congreso de Panamá en 1826*. Biblioteca Nacional. Editorial Minerva, Panamá, 1922.
19. VELARDE, Fabián. *El Juez y la Ley*. Imprenta Nacional, Panamá, 1926.
20. VELARDE, Fabián. *La Racional Doctrina de la Legítima Defensa*. The Times Publishing co., Inc., Panamá, 1930.
21. VELARDE, Fabián. *Proyecto de Nueva Constitución Nacional*. Imprenta Nacional, Panamá, 1938.
22. VELARDE, Fabián y DE LA GUARDIA, Erasmo. *Tratado sobre la Ley de Documentos Negociables*. 1ª edición, Imprenta Nacional, Panamá, 1951 y 2ª edición, Editorial Universitaria, Universidad de Panamá, Panamá, 1975.
23. VICTORIA JAÉN, Nicolás. *Escritos de Don Nicolás Victoria Jaén*. Compilados por Fabián Velarde, Editorial Minerva, Panamá, 1924.

OSCAR VARGAS VELARDE

Es Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá, Especialista en Derecho Laboral por la Universidad Santa María La Antigua y Máster en Educación con Énfasis en Didáctica por la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología.

Fue Ministro de Trabajo y Bienestar Social, Magistrado y Magistrado Presidente de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial en la Contraloría General de la República, Viceministro de la Presidencia de la República, Director Nacional de Migración y Naturalización en el Ministerio de Gobierno y Justicia, Director General de Política Exterior, Secretario General, Consultor del Ministro y Viceministro a. i. en el Ministerio de Relaciones Exteriores; Presidente de Juntas de Conciliación y Decisión, y Director General a. i. de las Juntas de Conciliación y Decisión.

Fue así mismo Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en la República de Colombia, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en Misión Especial ante la Organización de las Naciones Unidas, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en Misión Especial ante la Organización de los Estados Americanos, y Delegado y Plenipotenciario de Panamá en las gestiones del Grupo de Contadora para la Paz en Centroamérica.

Es Investigador Jurídico y Profesor de Derecho del Trabajo (en licencia) en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. Otra vez ocupa el cargo de Magistrado Presidente de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial en la Contraloría General de la República.

Es autor de múltiples obras, ensayos, estudios y artículos. *Sus libros publicados son los siguientes: Las Causas Justas de Despido, Jurisprudencia Laboral, Derecho de Trabajo (Relaciones Individuales), Las Causas Justas del Despido Disciplinario, Derecho Panameño de Trabajo, Casuística Laboral, Jurisprudencia de Casación Laboral (1980-2001), El Despido: Tipos, Formalidades y Efectos; El Derecho en Panamá: su evolución (1903-2003), La Literatura Laboral y el Centenario de la República, y Fabián Velarde: Pensamiento y Acción.*

La Primera Asamblea Nacional de 1906

Por: **Profesor Jaime Flores Cederlo**

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

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

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

Liberales y conservadores conformaron de manera activa el grupo de los conjurados que reaccionaron, en los primeros años del siglo XX, contra el dominio colombiano en el Istmo, el cual impedía con su política centralista la libertad política y económica de los panameños, que aspiraban a decidir autónomamente sobre su presente y futuro. Es necesario destacar que este anhelo libertario surgió desde la colonia y se preserva con mayor intensidad en el siglo XIX, más propiamente desde el 28 de noviembre de 1821, año en que nos independizamos de España. Después de esta histórica égida, el Istmo decidió integrarse a la Gran Colombia, proyecto de unidad latinoamericana ideado por el Libertador Simón Bolívar, que se desintegró a inicios de los años treinta del siglo XIX. La ruptura de la Gran Colombia propició ejemplares movimientos emancipatorios, esta vez, contra la política Granadina, que aplicaba férreos controles políticos, económicos, judiciales y administrativos en el territorio istmeño. Una clara muestra de lo precitado lo constituyen los movimientos cescsionistas liderados por

José Domingo Espinar, en 1830; Juan Eligio Alzuru, en 1831; la proclamación del Estado del Istmo de Tomas Herrera, en 1840 (en esta gesta se expide la primera Constitución del Istmo); la brillante sustentación del Estado Federal expuesta vehementemente por el Doctor Justo Arosemena, que se pragmatiza en 1855, y los actos de insurrección llevados a cabo por Aizpuru y Prestán en 1885, reflejan algunos ejemplos del ideal separatista de los istmeños, que nunca claudicó y que, por el contrario, se reafirmaba en cada efeméride popular.

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

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

1. La Asamblea Nacional de 1906

La Asamblea Nacional de Panamá, al igual que los parlamentos o congresos existentes en el mundo, tiene su sustento ideológico en la teoría de la división de los poderes, ideada por Aristóteles (384-322 a de C.), al que muchos consideran un adelantado para su época. El filósofo griego precisó en una de sus obras, titulada "La Política", que: "En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado todo resultará bien organizado;-y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres es la Asamblea General, que delibera sobre los negocios públicos, el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento es preciso fijar y el tercero el cuerpo judicial".

Esta teoría es magníficamente ampliada y difundida siglos después por los filósofos de la modernidad: Montesquieu, Rousseau, Hobbes y Locke, primordialmente. Sus escritos y proclamas públicas han contribuido decididamente en el pensamiento de los pueblos oprimidos, provocando la caída de los regímenes monárquicos de corte feudal que reinaban en Europa. La lucha independentista de los estadounidenses contra la Colonia Britá-

nica que tuvo su máxima expresión el 4 de julio de 1776 y la Revolución Francesa del 14 de julio de 1789, se inspiraron en el pensamiento político y democrático de estos filósofos de la modernidad. En igual sentido, las guerras emancipadoras del continente americano opuestas a la colonia española encontraron su fundamento teórico en la modernidad histórica y, lógico es decir, en el deseo de libertad.

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

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

En las elecciones para Diputados de 1906, se pudo ver la notable división entre liberales y conservadores (antiguos aliados), que se disputaban el dominio de los puestos sometidos a elección, los liberales denunciaron persecución y fraude por parte del gobierno, hecho este que los ubicaba en una real desventaja electoral. El historiador panameño Celestino Andrés Araúz, en la obra titulada "Belisario Porras y las Relaciones de Panamá con los Estados Unidos", expresa que: "A finales de 1905, temiendo fraudes en las elecciones de Designados, Diputados y Concejales, próximas a realizarse, un grupo prominente de liberales, entre los que estaban Belisario Porras, Pablo Arosemena, Francisco Filós, Eusebio A. Morales y Domingo Díaz hicieron entrega de un memorándum al Gobernador de la Zona del Canal para que éste lo transmitiera al Secretario de Guerra William Taft. En dicho documento, los miembros del partido, entonces en la oposición, querían que Taft contestara una serie de preguntas encaminadas a incitar la intervención norteamericana en los comicios panameños".

Parte de esta delegación se traslada a Washington al no recibir respuesta a la solicitud de intervención formulada al Gobernador. Una vez llegan a Estados Unidos obtienen un igual rechazo; en esta ocasión, por el Se-

cretario de Estado Elihu Root. Consideramos que los Estados Unidos no intervienen en esta coyuntura, porque estaba aún reciente la intervención del año 1903 y, por ende, querían evitar otro escándalo internacional como el que se produjo a raíz de su apoyo al acto independentista.

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

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

En la Constitución de 1904, se indica que la Asamblea Nacional se reuniría sin necesidad de convocatoria en la capital de la República cada dos años el 1 de septiembre (artículo 54). La duración de las sesiones ordinarias era de 90 días y en caso de necesidad la misma Asamblea podría prorrogarla por 30 días más (artículo 55). Se señala una edad de 25 años para aspirar a Diputado y ser ciudadano en ejercicio (artículo 56).

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

El arquitecto Samuel A. Gutiérrez, en una investigación denominada "Historia y Vicisitudes de un Cabildo de Tierra Firme al Palacio Municipal Republicano", plantea de forma precisa y esquemática lo siguiente: "El Cabildo se hallaba situado en la Plaza de la Independencia, donde hoy se encuentra el actual edificio del Consejo Municipal (fundado en 1910). La vieja Casa del Cabildo vivió las glorias y las vicisitudes de su larga existencia. El 28 de noviembre de 1821 y a convocatoria del ayuntamiento, se decretó y aprobó en Cabildo Abierto la independencia del régimen peninsular. En 1829, se realizó en sus salones la reunión de los notables de Panamá para solicitar la Presidencia perpetua para el Libertador. En 1830,

los mismos notables investían a José Domingo Espinar y a Juan Eligio Alzuru como los Dictadores del Departamento. En 1840 se debatió en esta Casa sobre la Constitución del Estado del Istmo. Por otra parte, en 1882, las arcadas de la casa del Cabildo se desplomaron por efectos del temblor que sacudió a la ciudad en esa fecha. También, y al igual que en 1821, el 3 de noviembre se cumplió en la Casa del Cabildo otro acto solemne, el de nuestra separación de Colombia”.

La primera sede oficial de la Asamblea Nacional estuvo ubicada en el Palacio de Gobierno, inaugurado en 1908. Esta edificación fue trazada para agrupar a todas las Secretarías y entidades del Estado en un solo centro. La Asamblea funcionó allí por varias décadas hasta que su sede fue trasladada en los años treinta al edificio que hoy ocupa el Teatro Anita Villalaz, en el Instituto Nacional de Cultura, actual Plaza de Francia. En el año 1956 y bajo la administración presidencial de Ricardo Arias Espinosa, es reubicada la Asamblea Nacional en el edificio que hoy ocupa, ubicado a un costado de la avenida de Los Mártires y del antiguo Parque de Lesseps, actualmente conocido como José Antonio Remón Cantera.

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

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

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

Primer Vicepresidente	Votos
H.D Ignacio Quinzada	14
H.D. Julio J. Fábrega	11
H.D. Antonio Burgos	1
H. D. José E. Lefevre	1
Segundo Vicepresidente	Votos
H. D. Manuel González Revilla	14
H.D. Antonio Burgos	10
H. D. Bernardo E. Fábrega	1
H. D. Julio J. Fábrega	1
H. D. Samuel Quintero C.	1
Secretario	Votos
Demóstenes Arosemena	23
Ceferino Cajar	2
En blanco	
Secretario Auxiliar	Votos
Leopoldo Valdés	14
Ricardo Miró	13

La Presidencia de la Asamblea Nacional de 1906, recae en el político y comerciante conservador Tomás Arias, este era un personaje conocido en el Istmo, principalmente, por haber sido funcionario público en las últimas décadas del decimonono, por su participación en la Junta Provisional de Gobierno de 1903 y su desempeño como Secretario de Estado en los primeros meses de la administración del Presidente Manuel Amador Guerrero.

A Tomás Arias, se le señala por ser uno de los impulsores del artículo 136 de la Constitución de 1904, que autorizaba al gobierno de los Estados Unidos a intervenir en cualquier punto de la República para restablecer la paz pública y el orden constitucional si hubiere sido turbado. En sus "Memorias", Arias hace una defensa a la crítica surgida, manifestando, que el momento político que vivía el país ameritaba la protección estadounidense frente a una posible retoma del Istmo por el ejército colombiano. El precitado artículo se sumaba a las cláusulas intervencionista insertas en el Tratado Hay- Bunau Varilla. Los Estados Unidos en el recorrer de la historia citarán ambas disposiciones, para justificar sus constantes agresiones contra el país, que pasarán a convertirse en la punta de lanza de las protestas nacionales por la reafirmación de la soberanía nacional.

Los historiadores Juan Antonio Susto y Ernesto J. Castellero R., nos indican en el anexo de las Memorias de Tomás Arias algunas de las posiciones públicas que él ocupó, Susto nos dice: Diputado a la Asamblea de Panamá (1882); Recaudador Fiscal (1885); Representante y Senador por Panamá al Congreso Colombiano (1888, 1892 y 1896); Administrador de Hacienda (1893 y 1900).

Castillero agrega: Jefe Seccional de Fomento e Instrucción Pública y de Hacienda y Contabilidad (1886); Vicecónsul de la República de Honduras (1887); Vicecónsul y luego Cónsul de los Estados Unidos Mexicanos (1889-1899); Miembro del Consejo Electoral y Delegado a la Exposición Comercial de Jamaica (1890); Secretario de Gobierno, en interinidad del Departamento (1893); Secretario de la Legación de Colombia en la República del Ecuador, nombrado por el Doctor Miguel Antonio Caro, Presidente de la Nación (1895) y Secretario de Gobierno en propiedad, nombrado por el Gobernador del Departamento (1900).

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

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

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

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

Las Comisiones variaban en competencia y estas se dividieron en:

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

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

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

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

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

Resultados de la elección:

Candidatos a Primer Designado Votos

José Domingo de Obaldía	17
General Santiago de la Guardia	9
General Domingo Díaz	2

Candidatos a Segundo Designado Votos

Federico Boyd	25
Nicolás Victoria Jaén	9
En blanco	1

Candidatos a Tercer Designado Votos

General Rafael Aizpuru	15
Arístides Arjona	10
Carlos A. Mendoza	2
J. A. Valverde Fuerte	

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

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

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

En su defecto, la Corte Suprema de Justicia falló en contra de Porras, sustentada en el numeral 3 del artículo 7 de la Constitución, que estipulaba como causal de pérdida de la calidad de nacional panameño "El que siendo nacido panameño, por no aceptar el movimiento de independencia de la nación". La Asamblea Nacional, integrada en su mayoría por conservadores, actúa en derecho y apegada a la Constitución, que en el numeral 2 del artículo 67 establecía dentro las funciones administrativas "Rehabilitar a los que hayan perdido la ciudadanía". Porras envía el 15 de septiembre un telegrama a la Asamblea en agradecimiento por la decisión tomada. La historia reivindica a Porras quien en el transcurso de su vida llegaría a ascender en tres ocasiones al solio presidencial.

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

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

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

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

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

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

Ley 5 de 19 de septiembre de 1906, “Que reforma el ordinal 18 del artículo 73 de la Constitución”. G.O. 355. Originalmente en este ordinal se indicaba: “Conceder indultos, conmutar y rebajar penas con arreglo a las leyes que regulen el ejercicio de esta facultad”, con la reforma quedó así: “Conceder indulto a los responsables de delitos políticos, conmutar y rebajar penas con arreglo a la Ley que regule el ejercicio de esta facultad”.

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

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

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

Ley 9 de 8 de octubre de 1906, “Por la cual se restablecen los sueldos de los empleados de la Secretaría de la Asamblea y se señalan los del Cartero y los Cuestores de la misma Corporación”. G.O. 364. Los sueldos en referencia son (todos en pesos): Secretario 200, Secretario Auxiliar 175, Oficial Mayor 125, Oficial 1100, Escribiente 88, Portero 40 y Cartero 30.

Por último, la Ley 10 de 8 de octubre de 1906, “Por la cual se abren unos créditos al Presupuesto de Gastos de la actual en vigencia”. G.O. 364. El crédito era por la suma de quince mil, setecientos trece balboas y cubriría

gastos necesarios para las escuelas primaria del país y para la instrucción pública en general.

Conclusión

Una centuria ha pasado desde el 1 de septiembre de 1906, fecha en que se instaló oficialmente la Asamblea Nacional en el período republicano. Muchas han sido las experiencias jurídicas, políticas, económicas y sociales aprendidas en cada una de las fases y etapas que han conformado su historia.

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Arias, Tomás. 1977. **Memorias de Don Tomás Arias, Fundador de la República y Triunviro**. Impreso en Talleres Gráficos de Trejos Hnos. SUCS. S.A., Panamá.
- Arango, José Agustín. 2003. **Datos para la Historia de la independencia del Istmo, proclamada el 3 de noviembre de 1903**. Publicado en Épocas, segunda era. Panamá.
- Aristóteles. 1985. **La Política**. Colección Austral. Madrid.
- Araúz, Celestino Andrés. 1988. **Belisario y las Relaciones de Panamá con los Estados Unidos**. Imprenta Universitaria. Panamá.
- Castillero Pimentel, Ernesto. 1988. **Panamá y los Estados Unidos 1903-1953**. Panamá.
- Figueroa Navarro, Alfredo. 1987. **Los Grupos Populares de la Ciudad de Panamá a fines del Siglo Diecinueve**. IMPRETEX. P. Panamá.
- García Aponte, Isafas. 2003. **Naturaleza y Forma de lo Panameño**. Editorial Mariano Arosemena INAC.
- Goytía, Víctor F. 1987. **Las Constituciones de Panamá**. Segunda Edición. Impreso por Litografía e Imprenta L.H., S.A. San José Costa Rica.
- Graell, Catalino Arrocha. 1993. **Historia de la Independencia de Panamá sus Antecedentes y sus Causas 1821-1903**. LITHO Editorial CHEN, S.A. Panamá.
- Gutiérrez, Samuel A. 1993. **Historia y Vicisitudes de un Cabildo, del Primer Cabildo de Tierra Firme al Palacio Municipal Republicano**. Panamá.
- Galindo H., Mario., Zúñiga Guardia, Carlos Iván, Conte Porras, Jorge. 2005. **Ensayo Sobre los Partidos Políticos en Panamá**. Panamá.
- Huertas, Esteban. 1959. **Memorias y Bosquejo Biográfico dei General Esteban Huertas**. Publicaciones Continentales S.A.
- Olano V, Carlos Alberto. 1987. **Derecho Constitucional e Instituciones Políticas**. TEMIS. Bogotá, Colombia.
- Quintero, César. 1987. **Evolución Constitucional de Panamá**. Escrito publicado en la Compilación de Jorge Fábrega, titulada Estudios de Derecho Constitucional Panameño. Editora Jurídica Panameña, Panamá.
- Romero, José Luis y Romero, Luis Alberto. 1970. **Pensamiento Conservador (1815-1898)**. Biblioteca Ayacucho. Caracas Venezuela.
- Soler, Ricaurte Revista. 1994. **Justo Arosemena y la Cuestión Nacional Panameña**. Escrito aparecido en Revista Cultural Lotería, mes de Diciembre No.400.
- Souza, Rubén Darío, De León, César A. Víctor, Hugo A. Changmarín, Carlos S. **Panamá 1903-1970, Nación-Imperialismo, Fuerzas Populares y Oligarquía, Crisis y Camino Revolucionario**.
- Sisnett, Manuel Octavio. 1972. **Belisario Porras o la Vocación de la Nacionalidad**. Segunda Edición, Imprenta de la Universidad de Panamá.
- Suárez, Omar Jaén. 2003. **La Saga de los Arias en Panamá**. Colombia.
- Vásquez, Juan Materno. 1987. **Sociedad y Estado en la Nación Panameña, Teoría sobre el Comportamiento de los Grupos Humanos Panameños**. Impreso en los Talleres Gráficos. Litografía ENAN, S.A. Panamá.

El Reglamento Interno de la Asamblea Nacional *Consideraciones Históricas y Jurídicas**

Por: **Salvador Sánchez González****

I. Introducción; II. Algunos Antecedentes del Reglamento de la Asamblea Nacional; III. El Reglamento Parlamentario como ejercicio de la Función Administrativa; IV. El Reglamento de la Asamblea Nacional bajo la Constitución de 1904; V. El Reglamento Interno de 1913; VI. El Reglamento Parlamentario como Ley; VII. El Reglamento Orgánico del Régimen Interno, de 1967; VIII. El Reglamento Parlamentario bajo la Constitución de 1972; IX. La Integración del Reglamento Parlamentario a la Constitución; X. A manera de conclusión.

I. Introducción

Coincidiendo con la ocasión de conmemorarse el Centenario de la Asamblea Nacional, se plantea la posibilidad de reformar o reemplazar el Reglamento vigente, de forma que se adecue a las necesidades políticas y técnicas contemporáneas.

La Asamblea es tanto órgano constitucional, símbolo y expresión práctica del régimen democrático, como elemento esencial de la producción normativa en el Estado de Derecho. Esas funciones sólo pueden ejercerse eficazmente si dotamos a nuestro Legislativo de los instrumentos necesarios para afrontar las cambiantes condiciones del entorno, incluyendo un actualizado reglamento orgánico de su régimen interno y unas directrices modernas de técnica legislativa.

La centralidad del Derecho Parlamentario para una renovación auténtica de la Asamblea Nacional es indiscutible. Si bien el Derecho Parlamentario –como el Derecho en general– ha sido concebido y definido de múltiples

* Este trabajo tiene como antecedentes directos las siguientes investigaciones del autor: **Los primeros Diputados Panameños: Ortiz y Cabarcas en las Cortes Españolas**, Revista Parlamentaria Debate, No. 7, Asamblea Nacional, Panamá, agosto de 2005; **Cien años de Labor Legislativa**, en Historia General de Panamá (Volumen III, Tomo I), editado por Alfredo Castillero Calvo. Bogotá: Digital Designs Group, 355-372; **La naturaleza jurídica del Reglamento de la Asamblea Legislativa**, en Revista Parlamentaria Debate, No. 2, Asamblea Legislativa, enero de 2002; y La Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y su impacto en la Asamblea Legislativa, revista Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos e Internacionales, Panamá, Ene.-Jun. 1998.

** El autor es abogado, especialista en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y miembro fundador de la Asociación Panameña de Derecho Constitucional. Ha sido profesor de Derecho Constitucional y de Ciencias Políticas en la Universidad Santa María La Antigua, de Panamá. En la actualidad, labora como Director Nacional de Asesoría Legislativa, de la Asamblea Nacional de la República de Panamá.

maneras,¹ existe un consenso claro respecto a que el Reglamento de la Cámara es una de sus fuentes principales.

Siguiendo a Martínez Elípe, existen dos tipos básicos, de acuerdo con su forma: el “tipo inglés” y el “tipo continental”.

Los reglamentos panameños han seguido básicamente el modelo continental; es decir, que se trata de reglamentos que se hacen “...de una sola vez y en una pieza, ofreciendo un texto ordenado y sistemático regulador del funcionamiento y organización del Parlamento.”² Estos reglamentos, pese a sus ventajas, tendrían el inconveniente de la rigidez, lo que es especialmente problemático en el ágil mundo de la actividad parlamentaria.

Martínez Elípe indica que esa rigidez propia de los reglamentos-código puede moderarse mediante el recurso a los usos y prácticas parlamentarias. Sin entrar en ese interesante tema, en Panamá suele utilizarse, con alguna intensidad, el mecanismo de las Resoluciones del Pleno para completar la regulación reglamentaria. En cierta medida, la práctica conecta con el “tipo inglés” de reglamento integrado por la acumulación de las sucesivas decisiones regulatorias de la cámara.³

Por otro lado, no ha surgido un consenso sólido sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios. La posición más sensata parece ser la que abandona la suposición esencialista de que existe tal cosa como una naturaleza común y constante de los reglamentos parlamentarios. Los par-

1 Según Santaolalla, el Derecho Parlamentario es “el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas.” Ver Santaolalla, Fernando. **Derecho Parlamentario Español**. Espasa-Universidad, Madrid, 1990, P. 30. Para Martínez Elípe, confeso tridimensionalista, el Derecho Parlamentario sería el “complejo de relaciones que mantienen entre sí las fuerzas con representación parlamentaria, en las materias propias de la competencia del Parlamento; las de sus dos cámaras, en su caso, y las de aquél con los demás centros institucionales del poder; así como el conjunto de normas relativas a la composición, organización y funcionamiento de las Cámaras y las que definen y regulan tales relaciones, dirigidas a establecer un orden de convivencia conforme a los valores reflejados en la Constitución.” Martínez Elípe, León. **Introducción al Derecho Parlamentario**, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 279.

2 Martínez Elípe, León. *Ibidem*, p. 296.

3 Esa técnica está autorizada por el artículo 246 del Reglamento, que dispone que lo no previsto en él “...podrá ser regulado por la Asamblea Legislativa mediante proposición aprobada por la mayoría.”

Contrario a la práctica parlamentaria tradicional en Inglaterra a finales del siglo XVIII y principios del XIX, Bentham planteó la codificación de las regulaciones del Parlamento, superando la práctica de aprobar resoluciones *ad hoc*. Ver Bentham, Jeremy. **Tácticas Parlamentarias**. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991. Bentham escribió una primera versión de **Tácticas Parlamentarias** alrededor de 1790, pero la edición definitiva es de 1816.

lamentos presentan hoy una amplia gama de posibilidades organizativas, y evolucionan con el tiempo. Los reglamentos parlamentarios son sensibles a esa diversidad y contribuyen a conformarla. Por eso, la naturaleza jurídica de un reglamento parlamentario debe encontrarse en la manera concreta en que aparece expresado dicho Reglamento, y en las competencias que reúne el parlamento examinado. Según Torres del Moral,

*"...hemos de renunciar a un planteamiento de validez universal e intemporal y, por ende, hemos de renunciar al enunciado de una teoría general exportable acerca de la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario en sí..."*⁴

El conocimiento de la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario en Panamá, por tanto, depende de las formas concretas de regulación adoptadas por nuestra Asamblea Nacional a través de los años.⁵ Uno de los aspectos claves a determinar, es la ubicación del reglamento parlamentario en el sistema de fuentes.⁶

Las Constituciones panameñas han expuesto las funciones del Órgano Legislativo como legislativas, judiciales y administrativas. En esto se ha seguido un criterio formalista, identificando la función de acuerdo con la forma jurídica que expresa la decisión de la autoridad. Así, las decisiones del Legislativo asumen la forma típica de leyes (función legislativa), sentencias (función judicial) o resoluciones (función administrativa).

Al respecto, la autorizada opinión del Doctor Quintero ha señalado:

"Es interesante observar, asimismo, que el método que ha seguido el Constituyente en las tres constituciones para clasificar las funciones de la Asamblea es exclusivamente formalista. En consecuencia, clasifica como legislativas todas aquellas funciones que la asamblea realiza en forma de ley. No ha tenido, pues, en cuenta el hecho de que dichas funciones sean intrínsecamente de sustancia legisla-

4 Torres del Moral, Antonio. **Naturaleza Jurídica de los Reglamentos Parlamentarios**. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, p.7-22, Madrid, marzo, 1986, , p. 17.

5 Al respecto ver Sánchez, Salvador. **La naturaleza jurídica del Reglamento de la Asamblea Legislativa**, en Revista Parlamentaria Debate, No. 2, Asamblea Legislativa, enero de 2002.

6 Desde el punto de vista de su fuerza normativa, las tesis más frecuentemente esgrimidas por la doctrina han sido las que atribuyen al Reglamento el carácter de norma interna de las cámaras, sin obligatoriedad jurídica general (es decir, sólo obligatorias para los miembros del parlamento), y las que admiten su fuerza obligatoria general, y ubican al Reglamento parlamentario en una posición jerárquica determinada en relación a otras normas que integran el ordenamiento jurídico del Estado.

tiva o no. Incluye, por ejemplo, entre las legislativas la de aprobar o improbar los contratos que celebre el ejecutivo y la de decretar los monumentos públicos que haya de erigir el Estado, cuando éstas son funciones de índole administrativa. Asimismo, enumera como función legislativa la de conceder amnistía, la cual en realidad es una función de carácter judicial.”⁷

Esto es importante para observar la evolución del Reglamento parlamentario en Panamá. En nuestra historia constitucional, el Reglamento de la Cámara legislativa ha sido adoptado por la Asamblea Nacional como producto de su función administrativa (es decir, como resolución de la cámara), o como producto de su función legislativa (asumiendo forma de ley).⁸

Como ejercicio de la función administrativa, en principio, pareciera que el Reglamento de la Cámara se equipara a los reglamentos administrativos, expedidos en ejercicio de la función reglamentaria del Órgano Ejecutivo, y en especial a la variedad de reglamentos conocidos como “independientes” o “constitucionales”, por no desarrollar Ley específica. En ese sentido, el Reglamento de la Asamblea tendría una jerarquía inferior a la Ley formal, y efectos generales limitados a los temas no afectados por la constitucional reserva de Ley. En virtud de esa forma de comprender el Reglamento de la cámara, algunos temas relacionados con la vida parlamentaria debieron ser regulados por instrumentos complementarios, de rango legal. Sin embargo, en algunos ordenamientos se ha reconocido al Reglamento fuerza de ley, pese a ser formalmente una resolución de la cámara.

Por otro lado, un sector de la doctrina ha sido consistente al sostener que las dificultades para integrar el Reglamento parlamentario al Derecho estatal derivan de la utilización de las categorías del Derecho Administrativo en el contexto parlamentario. Se ha bosquejado en respuesta a este problema una teoría de los “actos parlamentarios”.⁹ También, en un sentido alternativo a la idea de la unidad del ordenamiento jurídico estatal, otras construcciones doctrinales enfatizan la particularidad del contexto parlamentario como ordenamiento jurídico diferenciado, integrante de un sistema jurídico plural.¹⁰

7 Quintero, César. **Derecho Constitucional**, Tomo I, San José, 1967, p. 507.

8 Esto también es fundamental para una adecuada comprensión de las funciones de control político, expresadas a través de la forma jurídica de resoluciones u otros actos equivalentes. La equiparación de los actos parlamentarios de control político a simple la actividad materialmente administrativa del Estado, es fruto precisamente de la ausencia de una comprensión adecuada de estas particularidades del Derecho parlamentario.

9 Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás. **Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios**. En *Revista de Derecho Político*, Num. 9, Primavera, 1981, P.67- 85.

10 Martínez Elípe, León. *Op. Cit.*, p. 247 y ss.

Como ejercicio de la función legislativa, el Reglamento se ha aprobado como Ley, y en consecuencia, se consideraba equivalente en términos jerárquicos a toda otra Ley. Con posterioridad, por vía de la jurisprudencia constitucional, que introdujo la doctrina del bloque de la constitucionalidad, esa afirmación fue variando de alcance.

En todo caso, pendiente de hacer reflexiones más extensas sobre estos aspectos teóricos, presento algunos antecedentes de orden histórico y jurídico relativos a nuestro Reglamento parlamentario.

Me detendré especialmente en dos Reglamentos emblemáticos de las dos formas típicas que ha presentado esta norma en Panamá: el Reglamento de 1913 y el Reglamento de 1967.

II. Algunos Antecedentes del Reglamento de la Asamblea Nacional.

Es de obligada mención la participación panameña en las Cortes de Cádiz. Los primeros Diputados panameños actuaron cuando aún formábamos parte de la monarquía española, fueron también los primeros que experimentaron la novedad que significaban los reglamentos parlamentarios. Ciertamente, la introducción de un reglamento en la Cámara gaditana fue un suceso no desprovisto de complicaciones, dada la precaria situación a la que estaban sometidos los representantes de la Nación, en una península ocupada por las tropas napoleónicas.

El primer Reglamento parlamentario fue el aprobado el 27 de noviembre de 1810, por las Cortes de Cádiz.¹¹ Originalmente, se designó una comisión de cinco miembros que presentó el 1ero de octubre un proyecto de Reglamento a la Cámara. Pero no fue el único proyecto presentado, y los debates sobre asunto tan básico se prolongaron al punto de requerirse la integración de una nueva comisión, esta de doce miembros.¹² Presentado el nuevo proyecto de Reglamento el día 24 de noviembre, fue aprobado el 27 de noviembre de ese año.¹³

El Reglamento de 1810 era un documento provisional. Destacan algunas disposiciones, a la luz de las evoluciones posteriores. Entre ellas, la pu-

11 Sobre los Reglamentos de las Cortes de Cádiz sigo de cerca a De Diego García. Ver De Diego García, Emilio. **La "Orgánica" de las Cortes 1810-1813**. Cuadernos de Historia Contemporánea. Vol. 24 (2002) 23-40.

12 De los Diputados americanos, participaron en la redacción del proyecto de Reglamento, Morales Duárez (Perú) y Obregón (Nueva España).

13 Se imprimió bajo el título "Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes". Según De Diego García, no se comunicó oficialmente al "Ejecutivo"; es decir, a la Regencia. De Diego García, *op. cit.*, p. 30, nota 20. Sin embargo, en el Diario de Sesiones queda registrado que se decidió pasarlo a la Regencia antes de distribuirlo entre los Diputados. Ver DSC de 27 de noviembre de 1810, p. 130.

blicidad de las sesiones, y pese a ello, la prohibición de la asistencia de mujeres. También destaca la brevedad del mandato de los presidentes de la Cámara, cuyos mandatos de un mes son equivalentes a los igualmente breves de nuestra Asamblea Nacional de 1906. Esos presidentes, además, tenían por responsabilidad casi exclusiva la dirección de los debates.

El régimen de prerrogativas también es digno de mención. Queda consagrada la inviolabilidad en razón de las opiniones expresadas por el Diputado, y la extensión del fuero procesal hasta un año después de terminado el mandato. El desarrollo de la inmunidad parlamentaria se encontrará luego en el Decreto de 28 de noviembre de 1810, extendiéndose tanto a causas civiles como penales.

Poco desarrollo tuvieron en este primer Reglamento asuntos importantes como la formación de las leyes, o las tareas de control político. Tampoco se dedicó el Reglamento a desarrollar los asuntos relacionados con los servicios administrativos de la Cámara. Todo esto contrasta con la abundancia de disposiciones relacionadas con el protocolo y ceremonial.

Cuando se aprueba la Constitución de 1812, la adopción de normas constitucionales referidas a las Cortes impactará directamente sobre la organización de la Cámara, e indirectamente sobre la redacción de un nuevo Reglamento, adecuado a la nueva situación. Así surge el Reglamento de 1813, aprobado el 31 de agosto de ese año.

Al momento de darse la independencia de Panamá de España, regía la Constitución de Cádiz de 1812, que disponía para los territorios españoles, incluyendo los ultramarinos, la institución de las Diputaciones Provinciales, la cual involucraba la elección local de autoridades, que ejercían el poder público, conjuntamente con el Jefe Político designado directamente por el Rey.

El artículo 325^o de la Constitución de Cádiz establece que el objetivo de estas Diputaciones era la de promover la prosperidad.¹⁴ Si bien no tienen funciones propiamente legislativas, eran cámaras representativas con un gran potencial, que en Panamá no llegaron a iniciar sus actividades, toda

14 Mayor detalle se encuentra en el artículo 335 de la Constitución: reparto de las contribuciones entre los pueblos, velar por la buena inversión de los fondos públicos, examinar sus cuentas, establecimiento de ayuntamientos, proponer la realización de obras nuevas de utilidad común, promover la educación de la juventud, fomentar la agricultura, la industria y el comercio, formar el censo y la estadística de la provincia, cuidar que los establecimientos de beneficencia cumplan su objetivo, informar a las Cortes de las infracciones a la Constitución, velar por el orden de las misiones para la conversión de los "indios infieles", entre otros extremos.

vez que la primera vez que se eligió la Diputación Provincial para el Istmo fue poco antes de la secesión. En esa única ocasión, fueron electos miembros de la Diputación Provincial los señores Manuel José Calvo, Carlos de Ycaza, Mariano Arosemena, Luis Lasso de la Vega, José Antonio Ceda y Juan Herrera y Torres.

Una vez integrados a Colombia (Venezuela, Ecuador, Nueva Granada y Panamá), conectamos con la historia constitucional de esa Nación. El primer Reglamento adoptado por el Congreso de Colombia es denominado *“Reglamento del Congreso General de Colombia”* y se expide en 1821. Aquel Reglamento, como en general todos los reglamentos parlamentarios aprobados en el siglo XIX, no tenía forma de Ley.¹⁵

Los primeros panameños en el Congreso de la Nueva Granada debían representar a las provincias de Panamá y Veraguas, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes.

Los primeros en concurrir a Bogotá fueron Domingo J. Arroyo, Manuel J. Pardo y José Vallarino, miembros de la Cámara de Representantes por la Provincia de Panamá, en 1832. El primer Representante de la Provincia de Veraguas en concurrir, Jerónimo García, lo hizo en 1833.

Los Senadores por Panamá y Veraguas concurren por primera vez en 1835, y fueron, respectivamente, Blas Arosemena y Jerónimo García.¹⁶

La impronta de los políticos panameños en el Legislativo colombiano se hizo sentir en cinco reformas políticas claves:

“la adopción del régimen federal y de la postura librecambista, la institucionalización de los jurados de conciencia y la adopción del principio de hábeas corpus, la introducción del matrimonio y el divorcio civil, con una igualación de los hijos naturales reconocidos respecto de los legítimos, y la deducción del ejército permanente.”¹⁷

15 Ver al respecto el artículo 46 de la Constitución del Estado Soberano de Panamá de 1865. La fórmula se encuentra replicada posteriormente en la Constitución del Estado Soberano de Panamá de 1868, 1870 y 1873, y con otra redacción, en la de 1875.

16 Los datos sobre la participación panameña en el Congreso de Nueva Granada está tomada de Martínez Garnica, Armando. **La Acción de los Liberales Panameños en la Determinación de las Políticas del Estado de la Nueva Granada, 1848-1855**, p. 43, Tabla 1. En Bonilla, Heracio y Montañés, Gustavo (eds.). **Colombia y Panamá. La metamorfosis de la nación en el siglo XX**. P.37-91. Las fuentes citadas por Martínez Garnica son la Gaceta Oficial de la Nueva Granada y Arboleda, Gustavo. Historia contemporánea de Colombia. 10 tomos. Bogotá, Banco Central Hipotecario. 1990.

17 Martínez Garnica, Armando. *Op. cit.*, p. 38.

El espíritu autonomista panameño produjo la convocatoria de una asamblea constituyente en 1840, que produjo la “Constitución del Estado del Istmo”. Si bien aún no he identificado qué reglas parlamentarias fueron utilizadas en esa asamblea, la posterior adopción del régimen federal en Colombia dio nuevas oportunidades para ejercicios parlamentarios específicamente panameños.

Como se ha señalado, una de las políticas más arduamente promovidas por los políticos panameños fue el federalismo, el que tuvo un impacto en los ejercicios parlamentarios, que se multiplicaron en la medida que se multiplicaban las unidades -frecuentemente denominadas “Estados Soberanos”- en que se fragmentaba el territorio nacional colombiano.

Durante muchos años, Panamá llegó a constituir una de estas unidades soberanas, con su propia Constitución y autonomía, e incluso llegó a integrar asambleas constituyentes y legislativas propias, mientras permanecía formando parte de Colombia.

III. El Reglamento Parlamentario como Ejercicio de la Función Administrativa.

La Constitución de 1904 estableció en el numeral 25 de su artículo 65 que era función legislativa de la Asamblea Nacional “*Dictar el reglamento de su régimen interior.*” Esta disposición es claramente contrastante con la tradición parlamentaria panameña y contrastará con el inmediato futuro de los reglamentos parlamentarios en Panamá, que no adoptarán la forma de Ley pese al texto constitucional.

De hecho, el propio Reglamento utilizado por la Convención indicará, en su artículo 340, que podrán hacerse reformas en dos debates, lo que se desvía del procedimiento de tres debates previsto en la Constitución para la aprobación y reforma de las leyes.

En la edición conmemorativa de los veinticinco años de la Constitución de 1904, comentada por el Diputado Constituyente De Roux, quien había presidido la Comisión de Constitución de la Asamblea, se advirtió que la ubicación de la facultad de dictar el reglamento interno dentro de la función legislativa en la Constitución de 1904 no sólo era impropia, sino que era un error.

La edición conmemorativa, en el artículo 67 de la Constitución de 1904, relativo a las funciones administrativas de la Asamblea, agrega un numeral 12, “*Dictar el Reglamento de su régimen interior*”, que no consta en la versión aprobada en 1904. Mediante un llamado a pie de página, se expli-

ca: “Este inciso fue puesto por error, entre las funciones legislativas: pero, de acuerdo con los artículos 51 y 52 de esta Constitución, corresponde a las administrativas.” Los artículos 51 y 52 de la Constitución de 1904 consagraron la división de los poderes públicos. Es decir, el comentario se funda claramente en que la intervención del Ejecutivo en una eventual sanción y promulgación del Reglamento de la Asamblea Nacional viola el modelo constitucional.

Posteriormente, la edición oficial del Reglamento de la Asamblea Nacional de 1930 reiterará todo esto¹⁸, expresando claramente el sentido en que se aplicó la Constitución de 1904. Puede señalarse al respecto que consta en los Anales de la Convención la aprobación del inciso 25 al artículo 59 del Proyecto de Constitución de 1904, consistente en “*Dictar el Reglamento para su régimen interior*”.

El error pudo deberse a la identificación del inciso y el artículo, tomando en cuenta que esta modificación al Proyecto de Constitución fue la última propuesta aprobada antes de someterlo a tercer debate, lo que equivale a decir, fue la última propuesta individual aprobada por la Convención en su rol constituyente.¹⁹

La Constitución de 1941 estableció en el numeral 11 de su artículo 90 que era función administrativa de la Asamblea Nacional “*Dictar el reglamento de su régimen interno*”. Como se ve, vuelve a considerarse el Reglamento de la Asamblea como una norma distinta de la Ley.

Así, mediante la Resolución 7 de 27 de marzo de 1941, se ordenó la impresión de un nuevo Reglamento, ajustado al nuevo marco constitucional, y cuyo artículo 409 dispuso subrogar “... *al Reglamento anterior y a cualquier disposición reglamentaria aprobada por la Asamblea antes de su vigencia...*”.

Igual línea siguió la Constitución de 1946, al establecer en el ordinal primero de su artículo 120 original, que era función administrativa de la Asamblea Nacional “*Dictar el reglamento de su régimen interior*”.

Durante la vigencia de la Constitución de 1946 original se aprobó, por ejemplo, la Resolución 12 de 28 de octubre de 1952. “*Por el cual se adopta el Reglamento de la Asamblea Nacional*”. Se trató éste, por lo tanto, de un reglamento parlamentario que no adoptaba la forma de Ley de la

18 Reglamento de la Asamblea Nacional, Edición Oficial, Imprenta Nacional, 1930, p.10.

19 Anales de la Convención, Número 6, de 24 de marzo de 1904, p. 44. La sesión nocturna del viernes 12 de febrero, que duró sólo media hora. El proponente fue, precisamente, el Diputado De Roux.

República. De hecho, en el Título XI del Reglamento de 1952, se establecían importantes diferencias entre estas normas y las leyes, entre ellas, el número de debates necesarios para su aprobación (artículo 385).

Esta situación permitió decir al Doctor César Quintero que desde

“...el punto de vista formal, cabe advertir que en nuestro derecho, el reglamento interno de la Asamblea no es una ley. En primer lugar, no está sujeto a los tres debates, ya que la Asamblea lo aprueba en dos. En segundo término, no lo sanciona el ejecutivo, sino el Presidente de la Asamblea. Y por último el reglamento entra a regir sin necesidad de promulgación formal.”²⁰

Esta naturaleza jurídica iba a variar, a partir de las reformas constitucionales de 1956, cuando el Reglamento Parlamentario adoptará la forma de Ley.²¹

IV. El Reglamento de la Asamblea Nacional bajo la Constitución de 1904.

Cuando se inician las sesiones de la Constituyente de 1904, se adopta el reglamento de la Cámara de Representantes de Colombia, por propuesta de los diputados Henríquez y Chiari.

La Cámara ordenó hacer una nueva versión, adaptada al régimen de la República de Panamá, y a la naturaleza de la Asamblea Nacional Constituyente. Mientras se hace esa adaptación, la Asamblea aprobó la Constitución, e inició el ejercicio de funciones legislativas.

El 6 de abril de 1904, adopta el primer Reglamento parlamentario “panameño” para el ejercicio de funciones legislativas, bajo el título de *“Reglamento de la Convención Nacional de Panamá para su Régimen y Policía Interior”*. El Reglamento de 353 artículos fue utilizado durante los trabajos legislativos de la Convención, y durante los primeros años de la Asamblea Nacional (reunida efectivamente desde 1906).

El *“Reglamento Interno de la Asamblea Nacional de Panamá”*, aprobado en marzo de 1913, fue el primero preparado exclusivamente para nuestro Órgano Legislativo. Fue aprobado cuando presidía la Cámara el Diputado Joaquín Pablo Franco.

20 Quintero, César. Las Reformas Constitucionales de 1956. En Fábrega P., Jorge, **Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá**, pp. 507-538, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1991, p. 535.

21 En esta primera etapa se aprobaron, además del Reglamento de la Convención, de abril de 1904, los Reglamentos de la Asamblea Nacional de marzo de 1913, y de octubre de 1952.

Describir un reglamento u otro como el “primer” reglamento de la Asamblea Nacional es, en última instancia, un convencionalismo. El reglamento utilizado por la Constituyente de 1904 era el de la Cámara de Diputados del Congreso colombiano. Adaptado en su terminología, lo utilizó la Convención tras terminar sus funciones constituyentes, y la Asamblea Nacional a partir de 1906, sin corregirlo, hasta 1913. Admitiendo estas circunstancias, creo que vale la pena examinar con mayor detalle ese reglamento.

V. El Reglamento Interno de 1913.

Una Resolución parlamentaria de 21 de diciembre de 1912 ordenó hacer una nueva edición del Reglamento de la Cámara, sustituyendo la palabra “Convención” por “Asamblea” y la palabra “Convencionales” por “Diputados”, y corrigiendo todos los errores ortográficos y de construcción. Se encargó la nueva edición a una Comisión, integrada por los Diputados Henríquez, Sosa y Franco. Si bien sus principales diferencias con el Reglamento de la Convención son formales, no están limitadas a la terminología, sino que abarcan también la organización de los temas.

En un sentido formal, este Reglamento estaba organizado en Capítulos, divididos a su vez en Títulos. Tiene una extensión de 343 artículos (el vigente actualmente, en comparación, tiene 249 artículos).

En cuanto a sus contenidos materiales, sobresalen los relativos a la estructura de la Cámara, donde se identifican aspectos interesantes, como el establecimiento de un periódico oficial:

Dice así el Reglamento Interno:

“Artículo 58. La Asamblea puede tener, si así lo resolviere expresamente, un periódico denominado Anales de la Asamblea, en el cual se imprimirán las actas, los informes de las Comisiones, los proyectos de leyes y todos los demás documentos cuya publicación hubiere acordado la misma Corporación.”

Sobresale también la existencia de previsiones específicas sobre la existencia de un “cuerpo de policía interior de la Asamblea” (artículos 60-63).

Las Comisiones son legales o reglamentarias. Las reglamentarias eran de cinco tipos:

- Comisión de la Mesa;
- Comisiones Permanentes;
- Comisión Especial de Justicia Interior;
- Comisiones de Acusación; y
- Comisiones Accidentales

La “Comisión de la Mesa”, que así se denominaba, estaba integrada por el Presidente de la Asamblea, los Vicepresidentes y el Secretario, y tenía entre sus facultades la de destituir a los empleados de la Cámara (artículo 67).

Las Comisiones Permanentes son las que la Comisión de la Mesa estimara necesarias.

La Comisión de Justicia Interior, integrada por tres miembros de la Cámara, debía esclarecer los desórdenes cometidos en la Asamblea por agentes externos a la Asamblea. Las conductas perseguibles, que eran sancionadas de forma diversa (incluyendo el arresto), eran las siguientes:

- Permanecer con el sombrero puesto, o fumando;
- Silbar o vociferar;
- Hacer ruido cuando el Presidente hubiere ordenado guardar silencio;
- Insultar a un miembro de la Asamblea;
- Atacar de hecho a un miembro de la Asamblea; y
- Pasar el límite de la barra sin derecho.

La Comisión de Acusación tenía, por su lado, la responsabilidad de conocer sobre las acusaciones contra los miembros de la Cámara. Sin embargo, si un Diputado “faltare gravemente al respeto debido a la Asamblea”, el propio Presidente podría sancionarlo con la “declaración simple de haber faltado al orden”, o con una “represión oral” (artículo 132).

Las Comisiones Accidentales incluían las protocolares, las de escrutinio, las de revisión y las demás que fueran necesarias. Estas comisiones eran nombradas por el Presidente de la Asamblea.

Respecto a los debates parlamentarios, el Reglamento de 1913 dispone que en “*primer debate se discutirá sobre la conveniencia o inconveniencia de legislar sobre la materia del proyecto, tomándola por base de la discusión.*” (artículo 192).

La introducción de materia “extraña” en un proyecto de ley era objeto de atención por el Reglamento, que disponía:

“Artículo 209. *Durante el segundo debate, todo Diputado o Secretario de Estado podrá proponer los nuevos artículos que quisiere introducir en el proyecto, siempre que tales artículos no versaren sobre materia extraña á la del proyecto mismo, pues en tal caso el Presidente los rechazará para que sean propuestos en proyectos distintos.*”

Precisamente, en el tipo de suceso previsto por esa disposición, se generó una importante jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia:

"No es exequible un proyecto de ley, cuando al ser considerado en segundo debate se introduce nuevo artículo sobre materia extraña a la que él versa." ²²

"Es inexequible un proyecto de ley cuando la Comisión a cuyo estudio pasa para informar en segundo debate, introduce artículos con materias extrañas al proyecto principal." ²³

Resulta también muy interesante, a la luz de los problemas suscitados en años recientes con la práctica parlamentaria de la suspensión del tratamiento de proyectos de ley, la forma en que esa materia es regulada en el Reglamento de 1913. En una sección especial, contempla una completa regulación de las "proposiciones dilatorias o de suspensión":

"Artículo 258. Hay tres especies de proposiciones dilatorias:

- 1ª *Suspensión indefinida, que tiene por objeto que el proyecto o moción no vuelva á ser considerado en las mismas sesiones, sin expreso acuerdo de la Asamblea;*
- 2ª *Suspensión Fija, que tiene por objeto que el proyecto o moción no sea considerado hasta el día que se fije en la proposición dilatoria, sin que tal día pueda ser posterior á aquel en que la Asamblea deba cerrar su sesiones, pues en tal caso la suspensión será indefinida, y como tal deberá presentarse; y*
- 3ª *Suspensión relativa, que tiene por objeto que el proyecto ó moción no sea considerado mientras no haya ocurrido el acontecimiento futuro que la proposición exprese."*

Otros aspectos relevantes del Reglamento de 1913 incluyen las previsiones para el trámite especial de ciertos proyectos (tratados, códigos y presupuesto general el Estado), así como el completo y detallado apartado sobre el trámite de las objeciones presidenciales a los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional (artículos 327-335). En toda esta regulación, hay disposiciones que son una interesante y útil referencia para nuestro Derecho Parlamentario actual.

Por ejemplo, en lo concerniente al trámite de los tratados, se prevé su rechazo y la advertencia al Ejecutivo de las razones que los producen:

"Artículo 315: Si el Tratado fuere rechazado parcial o totalmente, se le comunicará así al poder Ejecutivo, exponiendo las razones

²² Acuerdo No. 10 de 1931. R.J. No. 98, col. 2ª.

²³ Acuerdo No. 13 de 1931. R.J. No. 25, p. 225, col. 1ª.

opuestas por la Asamblea para el rechazo de cada una de las cláusulas objetadas, y las modificaciones, limitaciones, restricciones y condiciones que se hayan hecho valer en el debate.”

En relación a los códigos, es destacable la existencia de un apartado especial en el Reglamento, apartado que incluye al menos dos aspectos de interés notorio. Por un lado, la previsión de la necesidad de reunir legislación dispersa de tanto en tanto; por otro lado, la necesidad de dotar a la Asamblea de reglas de debate especiales para cuando debe discutir códigos íntegramente nuevos, que típicamente son extensos.

Así, en el primer caso, dispone:

“Artículo 317: *Cuando se propusiere un proyecto que codifique varias leyes en una sola sin hacer en ellas otra variación, en primer debate se discutirá sobre la conveniencia ó inconveniencia de que tales leyes sean así codificadas.*

Artículo 318: *Adoptado el proyecto en primer debate, en segundo solo podrá tratarse:*

De la verificación de los artículos;

De la colocación que se les hubiere dado, para lo cual podrán proponerse y adoptarse transposiciones, siempre que ellas no alteren el sentido de los artículos transpuestos, ni el de los demás; y

De las divisiones por materias en libros ó capítulos etc., de los títulos de cada sección, y del título general del proyecto.

Artículo 319: *Tales proyectos nunca serán leídos en primer debate, y en tercero solamente lo serán si la Asamblea lo acordare.”*

El Reglamento de 1913 estableció las siguientes reglas para el debate de códigos:

“Artículo 320: *Cuando se propusiere un proyecto de Código nuevo y completo, excedente de cien artículos, y comprensivo de un departamento legislativo entero, tal como el Código Penal de la República, el orgánico de lo político, de lo militar, los Códigos de procedimientos Judiciales, etc., la Asamblea podrá resolver respecto del segundo debate:*

1º O que sea general como el primero y el tercero;

2º O que en él solo se discuta sobre las modificaciones que indique una Comisión ad hoc, sin que ellas puedan ser submodificadas;

3º O que sólo se consideren por menor aquellos puntos más graves ó controvertibles a juicio de la Comisión;

4° O, en fin, que se adopte cualquier otro sistema de deliberación que no sea ordinario.”

En definitiva, el Reglamento de la Asamblea Nacional, de 1913, es un antecedente de nuestro Derecho Parlamentario con valor histórico, pero también nos habla de las soluciones que los legisladores de la época daban a problemas que, en gran medida, siguen siendo los mismos que se enfrentan hoy en la actividad parlamentaria.

VI. El Reglamento Parlamentario como Ley.

La Constitución de 1946, al establecer en el ordinal primero de su artículo 120 original, que era función administrativa de la Asamblea Nacional “Dictar el reglamento de su régimen interior”. La reforma constitucional de 1956 derogó ese ordinal, con lo que la expedición del Reglamento de la Asamblea dejó de ser reconocida como una función administrativa. En esta misma reforma, se adicionó el numeral 27 al artículo 118 de la Constitución, que consagró la función legislativa de la Asamblea Nacional, incluyendo bajo ésta el “Dictar el reglamento orgánico de su régimen interno.” Es decir, se estableció que el Reglamento de la Asamblea adoptara la forma de Ley.

Tal y como he señalado en otra ocasión, con esta reforma nace también la caracterización del Reglamento como Ley “ordinaria”.²⁴

En el Artículo 124 de la Constitución de 1946, se consagraba la distinción entre leyes orgánicas y ordinarias, indicando que eran orgánicas las leyes expedidas para los fines establecidos en once de los numerales del artículo 118. Igualmente, estableció que las leyes expedidas para los fines expresados en los demás numerales de dicho artículo eran leyes ordinarias. Como puede deducirse, luego de la incorporación de un numeral adicional por vía de la reforma constitucional de 1956, la aprobación del Reglamento de la Asamblea Nacional quedó comprendido dentro de los demás numerales, y por tanto, convertido en una ley ordinaria.

Una de las consecuencias de caracterizar el Reglamento de la Cámara como Ley ordinaria es que puede ser aprobada por una simple mayoría de los Diputados presentes, lo que supone un riesgo para la participación de las minorías. Martínez Elipe recoge el antecedente italiano de la introducción en España del requisito de mayoría calificada para la aprobación de los Reglamentos parlamentarios, sobre ese argumento:

24 Ver al respecto Sánchez, Salvador. **Cien años de Labor Legislativa**, p. 364. en Historia General de Panamá (Volumen III, Torno I), editado por Alfredo Castillero Calvo. Bogotá: Digital Designs Group, 355-372.

*“La exigencia de una mayoría cualificada para la aprobación del Reglamento procede del artículo 64 de la Constitución italiana conforme a una propuesta formulada por Mortati, preocupado del peligro de que una mayoría ocasional pudiera atentar al normal desarrollo de la actividad parlamentaria conculcando los derechos de la minoría.”*²⁵

Conviene señalar, por otro lado, que las consecuencias de que el Reglamento de la Asamblea sea una Ley ordinaria, no llegan hasta implicar una subordinación a las leyes orgánicas. Quintero señala:

*“Fuera de los anotados requisitos procedimentales, no hay diferencia alguna de jerarquía normativa entre las llamadas leyes orgánicas y las ordinarias. No es cierto, por ello, que en caso de discrepancia entre una ley orgánica y una ordinaria, prevalezca necesariamente aquélla. Pues, una y otra deben tratar de materias distintas. Por tanto, no deben colisionar, toda vez que giran en órbitas diferentes. De ahí que si chocan es porque una de las dos se ha salido de su órbita. En consecuencia, sería inconstitucional la que se haya desorbitado, independientemente de que sea la orgánica o la ordinaria.”*²⁶

La relación entre leyes ordinarias y orgánicas, por tanto, no es de jerarquía, sino de especialidad. Si se pretende desarrollar materia de ley orgánica a través de una ley ordinaria, o viceversa, se perfeccionaría la vulneración del ordenamiento constitucional. Debo decir, sin embargo, que no conozco precedentes de la aplicación de este criterio en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

El monopolio temático del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, queda así implícitamente establecido, al menos en la doctrina. Sin embargo, bajo ningún aspecto queda garantizado, y como veremos en las secciones siguientes, es tema central en la determinación de la naturaleza del Reglamento en nuestro ordenamiento jurídico.

El primer Reglamento que se expidió en forma de Ley fue el aprobado mediante la Ley 58 de 1967. Sin embargo, resulta fundamental agregar que desde principios del siglo XX hubo en nuestro Derecho Parlamentario disposiciones legales que regulaban asuntos internos y externos, de la Convención primero, y posteriormente de la Asamblea Nacional. El pri-

25 Martínez Elipe, León. *Op. cit.*, p. 305.

26 Quintero, César. Prólogo a la obra de Harley James Mitchell, *Introducción al Estudio de la Ley*, Panamá, 1999, p.14.

mero de esos instrumentos legales, fue la Ley 3ª de 1904, sobre viáticos.²⁷ La Biblioteca y el Archivo fueron creados también mediante legislación complementaria, en 1908.²⁸

Durante la vigencia de la Constitución de 1904, se aprobó también el Código Administrativo (mediante Ley 1ª de 22 de agosto de 1916). Incluyó un Libro II, “Sobre régimen político y municipal”, que contaba con un Título II denominado “Asamblea Nacional”.

Ejemplos recientes de legislación complementaria, son la Ley 30 de 14 de diciembre de 1993, “Por la cual se crea la Biblioteca Parlamentaria Doctor Justo Arosemena”, la Ley 12 de 1998, “Por la cual se desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo”, la Ley 33 de 27 de octubre de 2005, “Que adopta el Código de Ética y Honor Parlamentario” y la Ley 7 de 13 de febrero de 2006 “Que crea el sistema parlamentario de Radio y Televisión.”

VII. El Reglamento Orgánico del Régimen Interno, de 1967.

El camino recorrido entre la reforma constitucional de 1956, que dispuso el carácter legal del reglamento parlamentario, y la aprobación del nuevo Reglamento en 1967, fue largo.

*“Desde la expedición del ACTO LEGISLATIVO No. 2 de 24 de octubre de 1956, “Reformatorio de la Constitución”, que elevó a funciones legislativas de la Asamblea Nacional, “dictar el reglamento orgánico de su régimen interno”, dicha Corporación ha venido en mora en el cumplimiento de tal obligación, a pesar del nombramiento, que se ha hecho en distintas legislaturas, de comisiones para el estudio y presentación del respectivo proyecto de ley, sin resultados hasta ahora de ninguna clase. Esto ha hecho que la Asamblea siga reglándose en su régimen interior por el expedido por ésta en virtud de su facultad administrativa que le otorgaran las Constituciones anteriores a la reforma de que arriba hemos dado cuenta.”*²⁹

En el Proyecto de Jacinto López y León se adoptaron, en su gran mayoría, las disposiciones del Reglamento entonces vigente (de 1952). Las modificaciones, según el autor, fueron menos el resultado del conocimiento jurídico que de las observaciones y experiencias del autor, diputado por casi treinta años.

27 También pueden mencionarse la Ley 89 de 1904, sobre elecciones; la Ley 33 de 1908, sobre gastos de representación; la Ley 14 de 1919, sobre régimen político y municipal; la Ley 18 de 1910, sobre franquicia telegráfica; la Ley 7 de 1913, sobre inhabilidades (incompatibilidades); entre otras.

28 Ley 1 de 25 de septiembre de 1908.

29 Exposición de Motivos del Proyecto de nuevo Reglamento, presentado por Jacinto López y León, en aquel momento Asesor Legal de la Asamblea Nacional.

En un sentido formal, la Ley 58 de 1967 tiene sólo dos artículos, el primero de los cuales aprueba el Reglamento de la Cámara, y el segundo, establece una *vacatio legis* de 60 días. Fue aprobado el 18 de enero de 1967, siendo Presidente de la Asamblea Nacional Raúl Arango Jr., y Secretario General Alberto Arango N. La Ley fue sancionada el 2 de febrero de ese mismo año, por el Presidente de la República, Marcos A. Robles, y el Ministro de Gobierno y Justicia, José D. Bazán.

El Reglamento propiamente, estaba organizado en doce Títulos, y estos a su vez estaban divididos en Capítulos. Tiene una extensión de 393 artículos, lo que lo hace notablemente más extenso que el Reglamento actual.

En cuanto a sus contenidos materiales, sobresalen los relativos a la organización de las Comisiones de la Cámara.

En primer lugar, habría que resaltar que según el artículo 96 del Reglamento, el Presidente de la Asamblea no puede ejercer sus funciones como miembro de ninguna otra Comisión que no sea la Comisión de la Mesa (Directiva), aunque los Vicepresidentes sí pueden serlo.

Respecto a las Comisiones Especiales, dice así el Reglamento Interno:

“Artículo 65. Son Comisiones Especiales:

- 1º. La Comisión de la Mesa;*
- 2º. La Comisión de Credenciales, Justicia Interior y Reglamento;*
- 3º. La Comisión de Revisión y Corrección de Estilo;*
- 4º. La Comisión de Legislación;*
- 5º. La Comisión de Presupuesto;*
- 6º. La Comisión de Hacienda Pública;*
- 7º. La Comisión de Asuntos Económicos;*
- 8º. La Comisión de Obras Públicas;*
- 9º. La Comisión de Gobierno y Régimen Municipal;*
- 10. La Comisión de Peticiones y Rehabilitación;*
- 11. La Comisión de Educación, Cultura y Bellas Artes;*
- 12. La Comisión de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública; y*
- 13. La Comisión de Relaciones Exteriores.”*

Reviste interés la Comisión de Peticiones y Rehabilitación, por cuanto se trata de una denominación que no ha sobrevivido al paso del tiempo. Al precisar sus funciones, se indica lo siguiente:

“Artículo 87. La Comisión de Peticiones y Rehabilitación tiene las atribuciones siguientes:

- 1º. Informar con brevedad a la Cámara sobre las solicitudes que hagan las manifestaciones públicas traídas a la Asamblea, cuando la Comisión sea designada por el Presidente;*

- 2º. *Emitir concepto sobre toda petición, memorial o solicitud que no corresponda por su naturaleza a otra Comisión. La antedicha Comisión estudiará las peticiones de interés público de preferencia a las de interés particular o privado; y*
- 3º. *Dictaminar sobre toda petición de rehabilitación de la ciudadanía cuya pérdida haya decretado la Asamblea Nacional o el Órgano judicial."*

Respecto a los debates parlamentarios, el Reglamento de 1967 contiene interesantes previsiones sobre el voto secreto. Una de ellas demuestra la larga duración que tuvo la práctica del voto por balotas en nuestro derecho parlamentario.

"Artículo 159. La votación secreta, excepto cuando se trate de una elección, se hará depositando cada Diputado en un saco que le presentará el Secretario, una balota blanca si el voto es afirmativo; y una negra, si es negativo."

La lista de asuntos que debían ser decididos mediante votación secreta según el Reglamento de 1967 es bastante larga. Entre ellas, se incluía la votación para decidir sobre objeciones presidenciales a los proyectos de ley, lo que parece ser una fórmula favorable a la independencia del Diputado (art. 163).

En el ejercicio de sus funciones de investigación, las facultades otorgadas por el Reglamento a las Comisiones incluyen la citación a los particulares:

"Artículo 95. Cuando la Asamblea apruebe que se investigue cualquier asunto relativo a actos ejecutados o medidas propuestas por el Órgano Ejecutivo, el Presidente nombrará una Comisión Accidental en que estarán necesariamente representados todos los partidos que compongan la Asamblea, para que rinda informe a la Cámara a fin de que ésta dicte las medidas que considere apropiadas. La Comisión tendrá el derecho de citar tanto a los particulares como a los funcionarios y autoridades para que concurran a informar ante ella, y el de solicitar los datos y documentos que estime necesario para los fines de la investigación."

En lo referente a la diligencia en el cumplimiento de las tareas parlamentarias, el Reglamento de 1967 tenía una disposición interesante:

"Artículo 98. Cualquier miembro de alguna Comisión Especial podrá solicitar al Presidente de la Asamblea el reemplazo definitivo de otro miembro de esa Comisión, si, a su juicio, éste no asiste con regularidad a las reuniones de la misma."

Corresponderá a la Comisión de la Mesa, investigar, sobre la conveniencia o inconveniencia del reemplazo solicitado, y resolver lo que mejor tenga a bien."

Sobre los servidores públicos adscritos a la Asamblea Nacional, aparece consignada una fórmula que pretendía, al parecer, garantizar la estabilidad laboral de parte del personal especializado. Dice así el Reglamento:

"Artículo 389. El Oficial Mayor, el Archivero-Bibliotecario, el Relator de Debates, las Estenógrafas y aquellos empleados de la Asamblea que se determinen mediante ley posterior, una vez poseídos de sus cargos sólo podrán ser destituidos por auto de enjuiciamiento, o sentencia judicial, o por mala conducta o incapacidad manifiesta debidamente comprobada por la misma Asamblea."

Entre las curiosidades de este Reglamento se cuenta su artículo 20, que hace alusión a la presencia de tropas o bandas armadas en las inmediaciones del Palacio Justo Arosemena:

"Artículo 20. Ningún empleado puede estacionar tropas en el local de sesiones ni a sus puertas o inmediaciones, con pretexto alguno, a menos que la Asamblea haya dispuesto expresamente que se haga venir dicha fuerza o que el Órgano Ejecutivo lo disponga para dar protección a la Asamblea cuando esta se encuentre en imposibilidad para pedirla.

Esta prohibición se hace extensiva a grupos o bandas de particulares o empleados públicos armados o que porten instrumentos ofensivos de cualquier clase."

Otra disposición llamativa, se refiere a la presencia y atención a las manifestaciones que se encuentren a puertas de la Asamblea Nacional.

"Artículo 94. En los casos de manifestaciones públicas traídas a la Asamblea Nacional, si, después de aprobada una proposición para que se suspenda lo que se discute, la Cámara decide que debe ser recibida, el Presidente designará a la Comisión de Peticiones y Rehabilitación o, si la mayoría de sus miembros no está presente en la sesión, nombrará una Comisión Accidental, que escuche los motivos y solicitudes de los manifestantes y que informe brevemente a la Cámara.

En estos casos, los miembros de la Comisión no pueden comprometer la opinión de la Asamblea en lo que a las peticiones de los manifestantes se refiere.

Ningún representante de los manifestantes, en estos casos, podrá hablar en el recinto de sesiones de la Asamblea.

La petición de la manifestación se remitirá al estudio de la Comisión de Petición y Rehabilitación."

Para concluir: el Reglamento de la Asamblea Nacional, de 1967, es el primer Reglamento parlamentario panameño que adopta la forma de Ley, y es un antecedente directo de nuestro Derecho Parlamentario actual.

VIII. El Reglamento Parlamentario bajo la Constitución de 1972.

La Constitución de 1972 estableció, en su versión original, varios órganos para la aprobación de leyes: la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos (A.N.R.C.) y el Consejo Nacional de Legislación (C.N.L.).

El C.N.L., mediante la Ley 1 de 1972, y la A.N.R.C., mediante la Ley 1 de 1973, se dieron a sí mismos sus primeros reglamentos, en cumplimiento de los Artículos 148 y 141 de la Constitución vigente en esos momentos.

La naturaleza legal de los reglamentos de estos cuerpos legislativos no varió tras la reforma constitucional de 1978. En el nuevo período, el C.N.L. se dio un reglamento mediante la Ley 1 de 26 de diciembre de 1978, y la A.N.R.C. mediante la Ley 14 de 30 de octubre de 1979.

Debe decirse, por otro lado, que entre 1972 y 1983 no existía distinción formal entre leyes ordinarias y orgánicas.

La reintroducción de estas categorías de la Constitución de 1946 en nuestro Derecho Constitucional positivo, se hizo en 1983. La reforma, sin embargo, consideró leyes ordinarias únicamente la de amnistía política, la declaración de guerra y la expedición del Reglamento de la Asamblea Legislativa (tres casos), mientras que la Constitución de 1946 había contemplado como ordinarios quince de los veintitrés temas sujetos expresamente a regulación legal.

La Asamblea aprobó su nuevo Reglamento en 1984³⁰, Reglamento que fue modificado en 1992³¹, 1996³² y 1998³³. Algunas de sus cláusulas también han sido atacadas por inconstitucionales, siendo algunas declaradas constitucionales, y otras, inconstitucionales, por la Corte Suprema de Justicia.

30 Ley 49 de 1984, "Por la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa."

31 Ley 7 de 1992, "Por la cual se modifica la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984 que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa."

32 Ley 39 de 1996, "Por la cual se modifica el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa".

33 Ley 12 de 1998, "Por la cual se desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo" y Ley 16 de 1998, "Por la que se reforma el Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa".

IX. La Integración del Reglamento Parlamentario a la Constitución.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá ha reconocido la posibilidad de que el Reglamento de la Asamblea Nacional forme parte del denominado bloque de la constitucionalidad.³⁴

Según Hoyos, el bloque de la constitucionalidad es

*“...el conjunto normativo de jerarquía constitucional que la Corte Suprema de Justicia ha empleado para emitir juicio sobre la constitucionalidad de las leyes y de otros actos sujetos al control judicial de esa institución.”*³⁵

La aplicación del bloque de constitucionalidad en Panamá, según este mismo autor, ha dado un importante impulso a nuestro constitucionalismo, pues se ha actualizado el ordenamiento constitucional sin necesidad de acudir a frecuentes reformas formales de la Constitución, y se ha ensanchado el objeto de la interpretación constitucional.³⁶

Integrarían el bloque de la constitucionalidad en Panamá, además de la Constitución en sentido documental, por ejemplo, la jurisprudencia constitucional, la costumbre constitucional, ciertas disposiciones de los convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Panamá, y disposiciones del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

Los antecedentes obvios de esta innovación de la jurisprudencia de los años noventa del siglo pasado, se pueden rastrear sin dificultad hasta Francia y España.

En Francia, el bloque de constitucionalidad que sirve para controlar la constitucionalidad de las leyes, lo integran la Constitución vigente en sentido documental (incluyendo su Preámbulo), y por vía de la remisión expresa el Preámbulo de la Constitución de 1946, la Declaración Francesa de

34 El camino seguido por la doctrina del bloque de la constitucionalidad en Panamá, en cuanto al Reglamento parlamentario, ya ha sido objeto de crítica en el pasado reciente. Ver al respecto: Sánchez, Salvador. La naturaleza jurídica del Reglamento de la Asamblea Legislativa, en Revista Parlamentaria Debate, No. 2, Asamblea Legislativa, enero de 2002. Sobre el Bloque de la Constitucionalidad en Francia y España: Favoreu, Louis y Rubio Llorente, Francisco. El Bloque de la Constitucionalidad, Cuadernos Civitas, Primera Edición, 1991. Sobre la recepción de la doctrina en Panamá: Hoyos, Arturo. La Interpretación Constitucional, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, 1993, y Sánchez Urrutia, Ana. El Bloque de Constitucionalidad, Centro de Investigación Jurídica de la Universidad de Panamá, Panamá, 1997.

35 Hoyos, Arturo. Óp. cit., p. 98.

36 Ibídem, pp. 108-109.

los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y los Principios Fundamentales Reconocidos por las Leyes de la República. La doctrina del bloque se elabora en Francia sobre la suprema jerarquía normativa de las fuentes que lo integran, y sirvió en Francia para suplir la ausencia de una sustanciosa parte dogmática en la constitución de 1958.

Sin embargo, los reglamentos parlamentarios no integran el bloque de constitucionalidad en Francia. Dice Favoreu:

*“Durante un cierto tiempo se dudó al respecto, ya que había fórmulas ambiguas del Consejo Constitucional que se podían interpretar a favor de la integración de los reglamentos en el bloque de constitucionalidad. No obstante, la duda fue disipada definitivamente por una decisión de 27 de julio de 1978, según la cual el reglamento de la Asamblea Nacional “no tiene, en sí mismo, valor constitucional”. Lo que significa que si reproduce una disposición constitucional se impone entonces al legislador, pero únicamente en la medida en que efectúe esa reproducción.”*³⁷

En España, por otro lado, el bloque de constitucionalidad se construye a partir de la lectura que el Tribunal Constitucional hace de disposiciones expresas de la Constitución de 1978. La introducción de la doctrina del bloque de constitucionalidad sirvió principalmente a la articulación del régimen territorial del Estado compuesto, y se edificó sobre el principio de la delimitación de competencias hecha desde el texto constitucional, y especialmente la remisión a los Estatutos de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, el concepto de bloque de la constitucionalidad en España no ha estado libre de polémica. Rubio Llorente dice:

*“Ni en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ni en la obra de los pocos estudiosos que, hasta el presente, han dedicado alguna atención al tema hay elementos que permitan determinar con exactitud cuál sea el contenido de tal “bloque” ni cuál el elemento o rasgo que lo constituye como tal, sin que, de otra parte (excusado es decirlo), exista definición o referencia normativa alguna del bloque en cuestión.”*³⁸

37 Favoreu, Louis. **Ponencia francesa.** p. 34. En **El Bloque de la Constitucionalidad (Simposium franco-español de Derecho Constitucional)**, Editorial Civitas, Madrid, 1991, p. 17-54. La decisión citada es de 27 de julio de 1978, y fue reiterada por las decisiones de 23 de mayo de 1979, 19-20 de enero de 1981, 10-11 de octubre de 1984, y otras posteriores.

38 Rubio Llorente, Francisco. **Ponencia española.** p. 96-97. En **El Bloque de la Constitucionalidad (Simposium franco-español de Derecho Constitucional)**, Óp. Cit, p. 95-137. Conviene la lectura de esta obra, aunque sea tan sólo para observar la incertidumbre que genera la adopción irreflexiva de conceptos jurídicos importados, y en concreto, de la idea del bloque de constitucionalidad.

Rubio Llorente argumenta en el sentido de que se distinguen al menos dos diferentes sustentaciones a la incorporación de normas en el bloque de constitucionalidad español: una estricta, referida a la función que cumplen las normas seleccionadas en la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas; y otra amplia, que abarcaría también todas las normas sub-constitucionales, cuya infracción determina la inconstitucionalidad de las leyes.³⁹

Gracias a esa primera distinción, Rubio Llorente distingue a su vez entre “bloque de constitucionalidad” en sentido propio (normas de jerarquía constitucional) y “parámetros de constitucionalidad” (normas de jerarquía sub-constitucional).⁴⁰ La posición del connotado autor es clara, en el sentido de sumarse a quienes entienden el bloque español según la posición más restrictiva.⁴¹

En este punto, no hay dudas de que la infracción del Reglamento parlamentario en España puede, en determinados casos, producir la inconstitucionalidad de las leyes. Sin embargo, Rubio Llorente no deriva de ahí la necesidad de considerar los Reglamentos parlamentarios parte del bloque de constitucionalidad.⁴²

Por el contrario, De Otto, quien entiende el bloque en sentido amplio, comprende los Reglamentos parlamentarios como parte del bloque de la constitucionalidad.

Pero, incluso entre quienes como él aceptan la inclusión de los Reglamentos parlamentarios en el bloque de constitucionalidad, no hay consenso respecto al alcance de esa inclusión.

Por ejemplo, la posición de De Otto, que vincula el bloque a toda atribución constitucional de competencias, integra la totalidad de cada Reglamento al bloque, en vista a la reserva que en su favor establece la Constitución Política.

Por otro lado, Santaolalla distingue unas normas de otras dentro de los Reglamentos parlamentarios, para identificar aquellas que efectivamente integran el bloque de constitucionalidad, de las que no.

39 Rubio Llorente, Francisco. *Op. cit.*, p. 98-99.

40 Distinción que no ha sido recibida en nuestra jurisprudencia, pero sí en nuestra doctrina. Ver al respecto: Sánchez Urrutia, Ana. **El Bloque de Constitucionalidad**, Centro de Investigación Jurídica de la Universidad de Panamá, Panamá, 1997.

41 Así, Muñoz Machado, Ramón Fernández o García de Enterría.

42 De Otto, Ignacio. **Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes**. Ariel, Barcelona, 1987, p. 94-95.

Entre las normas que Santaolalla distingue, están las siguientes:

1. Las normas que repiten las fórmulas contempladas en la Constitución.
2. Las normas reglamentarias que desarrollan las normas constitucionales sobre procedimiento parlamentario.
3. Las normas innovadoras, que regulan asuntos no regulados en la Constitución.⁴³

Para Santaolalla, en consecuencia, la infracción de las normas del Reglamento que repiten las constitucionales constituirían infracciones a la propia Constitución. Por otro lado, estarían excluidas del bloque las normas del Reglamento de la Cámara que fueran innovadoras, por su falta de vinculación al texto constitucional, y su violación no produciría inconstitucionalidad. Así, sólo las normas del Reglamento de las Cámaras que desarrollaran las normas constitucionales sobre procedimiento parlamentario, integrarían el bloque de la constitucionalidad.

Pese a estas largas reflexiones sobre el bloque de constitucionalidad en Francia y España, debe decirse que la influencia principal en la introducción de la doctrina del bloque de constitucional a Panamá provino, aparentemente, de Costa Rica⁴⁴. La utilización del bloque en Costa Rica, a su vez, incluyendo en él a los reglamentos parlamentarios, proviene de la doctrina italiana.⁴⁵

Respecto a la doctrina costarricense, la consideración del Reglamento de la Asamblea Legislativa como parámetro de constitucionalidad se deriva expresamente del texto de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que indica que cabe la demanda de inconstitucionalidad "*cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite sustancial previsto en el Reglamento Interno de la Asamblea*".⁴⁶

43 Santaolalla, Fernando. **Derecho Parlamentario Español**, Espasa Calpe, Madrid, 1990, p. 45.

44 Al reseñar la doctrina en Costa Rica, Hoyos se apoya en Hernández Valle, Rubén. **La tutela de los derechos fundamentales**, Costa Rica, p.133 a 146. Ver Hoyos, Óp. Cit, p. 96-97. La influencia del bloque "colombiano" se descarta, pues su formulación inicial, en sentido propio, es posterior a la entrada en vigor de la Constitución de 1991, mientras que la Corte Suprema de Justicia de Panamá mediante sentencia de 30 de julio de 1990.

45 Hernández Valle cita a Modugno y a Ciconetti. Modugno, **La invalidità delle leggi**, Milano, 1970, Vol. 1, p. 265 y ss. Ciconetti, S.R., **Regolamenti Parlamentari e giudizio di costituzionalità nel Diritto italiano e Comparato**, Padova, 1978, p. 143 y ss. Ver Hernández Valle, Rubén. **Derecho Parlamentario Costarricense**, Investigaciones Jurídicas S.A., San José, 1991, p. 50.

46 Literal c del artículo 73 de la Ley 7135 de 11 de octubre de 1989, reformada por ley 7209 de 7 de noviembre de 1990.

Otras particularidades del caso costarricense es la significativa diferencia, respecto a Panamá, que implica el Reglamento de la Asamblea no se expide en Costa Rica como una atribución legislativa, sino como acuerdo y en un único debate.⁴⁷

De esto se concluye que la incorporación del Reglamento de la cámara, si bien no es una peculiaridad exclusiva de nuestro bloque de constitucionalidad, tampoco es un rasgo común a la generalidad de los ordenamientos jurídicos que han adoptado esa doctrina.

Por otro lado, la integración de las normas del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea en nuestro bloque de constitucionalidad estuvo limitada desde su origen, a las que regulan la función legislativa.

Mediante pronunciamiento de 16 de octubre de 1991, la Corte Suprema de Justicia señaló que

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

Como se ve, también desde su origen, la del bloque de la constitucionalidad aparece como una doctrina inconsistente, dada la naturaleza también constitucional de las funciones judiciales y administrativas de la Asamblea, igualmente reguladas en el Reglamento, y a su exclusión del bloque de la constitucionalidad.

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

47 Ver al respecto los artículos 121 (numeral 22) y 124 de la Constitución de Costa Rica.

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

Sin embargo, los alcances de la doctrina se ven reducidos aún más, de manera drástica, mediante fallo de 31 de enero de 1997, por el cual la Corte Suprema de Justicia consolidó una tesis jurisprudencial según la cual

“...el aspecto de relevancia constitucional lo constituye el hecho, necesario, de que el proyecto sea discutido en tres días, en debates distintos, y que el mismo sea aprobado por las mayorías requeridas constitucionalmente, dependiendo de si se trata de leyes orgánicas u ordinarias, clasificación a la cual se refiere el artículo 159 de la Constitución Política. Las irregularidades, tanto en las incidencias de la discusión y formación de las leyes, y en su consignación en las respectivas actas, no tienen trascendencia constitucional, a menos que se acredite fehacientemente que tales anomalías o irregularidades reflejen que el proyecto no fue discutido en tres sesiones distintas llevadas a cabo en días diferentes, y que su aprobación se haya realizado por las mayorías que requiere la aprobación de las leyes ordinarias y orgánicas, respectivamente.”

Se constata entonces una evolución de la versión de la doctrina de bloque de la constitucionalidad panameño que reduce notablemente su alcance. De hecho, luego de llegar a este punto pareciera que sólo formarían parte del bloque las normas del Reglamento relativas a los días de debate necesarios y a las mayorías requeridas para la aprobación de leyes, mismas que ya están consagradas en la Constitución Política en sentido documental, por lo que el reconocimiento del bloque deviene redundante.

La irrelevancia práctica de una doctrina del bloque de la constitucionalidad así concebida requiere de su desestimación de plano, al menos en lo referido al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, o su reformulación. Como resulta evidente en este punto de la exposición, la doctrina del bloque de la constitucionalidad, aplicada al Reglamento de la Asamblea, puede presentar escollos que parecen insalvables.⁴⁸

X. A manera de conclusión:

En este trabajo se han expuesto algunas consideraciones históricas sobre el Reglamento parlamentario en el siglo XIX, su regulación constitucional en

⁴⁸ En realidad, se trata de uno de muchas inconsistencias en la doctrina panameña del bloque, y no de un dato aislado. Sin embargo, la crítica integral de la doctrina debe hacerse en otro lugar.

Panamá durante el siglo XX, y las formas típicas que adoptó, examinando algunas particularidades de dos ejemplares emblemáticos: el Reglamento de 1913 y el de 1967.

Adicionalmente, se ha reflexionado sobre la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario en general y en Panamá, consignándose su evolución, como consecuencia del ejercicio de la función administrativa de la Asamblea Nacional, hasta su expedición como Ley ordinaria. En ambos casos se hacen reflexiones críticas, y se presenta la valoración jurisprudencial del Reglamento de la Cámara como parte del bloque de constitucionalidad, como un ejercicio que ha concluido siendo estéril.

Una primera observación, que permite identificar una de las causas de la debilidad de la construcción jurisprudencial de la Corte Suprema en este respecto, es que el trasplante de la doctrina del bloque se hizo sin atender a las implicaciones de la forma de Ley que adopta el Reglamento en nuestro ordenamiento jurídico, tomando en cuenta que el principio de auto-normatividad de la Asamblea Nacional no tiene una expresión clara en nuestro Derecho positivo constitucional. La ausencia de una elaboración jurisprudencial que reconozca especialmente una reserva material a favor del Reglamento de la Asamblea Nacional, es sólo el corolario de esa situación.

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

Las Comisiones Permanentes del Órgano Legislativo de Panamá.

Por: *Jaime Ford G.*

ORIGEN DEL PARLAMENTO Y SU EVOLUCIÓN:

*La más democrática de las instituciones: El Parlamento, tiene antecedentes en la comunidad primitiva, la sociedad esclavista y en el viejo régimen feudal, como nos dice el jurista **Bernardo Bátiz Vázquez** en su obra Teoría del Derecho Parlamentario: “La historia de las sociedades humanas es de algún modo la historia de sus dirigentes reunidos en Parlamento: en ocasiones para aconsejar y auxiliar a quien deberá tomar las decisiones; en otras, para tomar las decisiones en forma colectiva, pero siempre a través de un proceso en el que los integrantes del grupo hablan por turno, uno por uno, de tal modo que todos tienen la obligación de escuchar al que habla y todos tienen la oportunidad de hablar cuando les corresponda hacerlo.”¹*

Los hombres, como seres gregarios, vivimos desde miles de años en grupo y para satisfacer nuestras necesidades básicas nos dedicamos a la caza, la recolección y la pesca. En ese proceso histórico, compartimos muchas horas junto a otros seres humanos y ello propició las primeras organizaciones sociales. De la horda, llegamos al clan; del clan, a la tribu; de la tribu, a las ciudades estado y de las ciudades estado a la Nación. La evolución de estas formas de organización es también la evolución del hombre en estructuras colegiadas: **“consejo de ancianos, sanedrín, tribunales, aerópago, senado, y otros nombres de grupos de integrantes distinguidos de las sociedades humanas, que tenían como misión hablar entre sí y llegar a acuerdos importantes para su comunidad.”²** Allí, aparecen las primeras manifestaciones del Parlamento, que serán enriquecidas con la creación del Senado Romano, aproximadamente hace 600 años antes de Cristo. De los *patres*, una especie de Senado primitivo, surgirá el Senado de la República con 300 senadores, el más influyente en la historia occidental e importante precursor de la democracia liberal del siglo XIX. Este nuevo Senado sobrevivirá por quinientos años junto al Imperio Romano.

1 BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ. Teoría del Derecho Parlamentario. Oxford, México, 1999. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/capi31.htm>

2 Idem.

El Parlamento tiene su origen inmediato en la Edad Media, primero como una Asamblea cuya principal función era la de autorizar los impuestos, los gastos de guerra del Rey o del Emperador manteniendo los privilegios a los nobles, militares y al clero. Estas Asambleas en Inglaterra, serán llamadas Parlamento, mientras que en Francia son denominadas Estados Generales; en España, las Cortes; y en Alemania, las Dietas. En sus inicios fueron estructuras con poder, pero con el tiempo se fueron debilitando ante el centralismo de los monarcas. En Inglaterra, desde que aparece la Monarquía Sajona-Normanda, hasta la limitación del poder monárquico que concede el Rey Inglés, Enrique I (1100-1136) en la denominada la Carta de Libertades, la historia de la institución se escribirá de otra manera.

En 1199, durante el reinado de Juan Sin Tierra, los nobles se rebelan contra él, obligándolo a firmar, en 1215, **la Carta Magna** cuyos principales aspectos son: *“la supremacía de la ley sobre la voluntad del monarca y la garantía de la libertad individual.”*³ Posteriormente, bajo el Mandato del Rey Enrique III (1220 –1265), se realizaron distintas redacciones de la Carta Magna, donde los señores feudales decidieron institucionalizar el Consejo de Barones y Prelados, para controlar los subsidios que se entregaban al regente y participar en la designación de los funcionarios. De esta manera, *“Bajo los nombres de Parlamento de Magnum Consilium, este organismo nucleó un creciente descontento que estalló en 1258”*⁴ que será dirigido por el Conde Leicester Simón de Montfort. Los barones organizan comités con amplias funciones judiciales, fiscales y políticas y le imponen al Rey las denominadas **Las Provisiones de Oxford** que lo someten *“...a la tutela de una comisión de 24 miembros.según las cuales los altos funcionarios serían nombrados con el consentimiento del Parlamento, se reunirían tres veces al año, y se creaba un consejo financiero de 24 miembros. También habrá un control ministerial de 15, y una comisión permanente de 12”. Nació, así, el Parlamento”*⁵

A las provisiones de Oxford, se sumaron las de Westminster, en el año 1259, en las que las clases medias buscan que se les recozcan sus demandas. Cuatro siglos después, a través de la petición de Derechos firmada en 1628, le serán reconocidas por el Rey todas la demandas exigidas.

3 Santiago Pastrana. La formación de las monarquías feudales en la Europa occidental. El origen de los Estados modernos. <http://club.telepolis.com/pastranec/rt30.htm>

4 Arتهistoria. Enrique III y los Barones. <http://www.artehistoria.com/frames.htm?http://www.artehistoria.com/historia/contextos/998.htm>

5 Ibidem

* El subrayado es nuestro.

De acuerdo a Cabistán, el Parlamento se reúne el 20 de enero de 1265, con la participación de ***“...dos ciudadanos de cada ciudad y dos burgueses de cada burgo, junto a los caballeros que representaban a los condados. Esto nos refleja, que en el Parlamento se va a edificar una auténtica estructura social junto a la nobleza”***⁶ Con esta reunión quedan establecidas ***“las líneas fundamentales del Parlamento, ... en primer lugar, la consolidación del Parlamento (hasta llegar a nuestros días), y segundo, el sometimiento (de aquí en adelante) de las autoridades al Derecho. Premisas básicas en el ordenamiento inglés y demás países del mundo”***⁷ y en 1689, con la Revolución Inglesa, el Parlamento Inglés se transforma en Monarquía Parlamentaria.

En Francia, la historia del Parlamento es distinta, porque el Rey Luis XVI había reunido los Estados Generales: al Clero, la nobleza y el pueblo, para discutir reformas fiscales. Esta estructura inicial de 1139 Diputados dio origen al Parlamento Francés, después de un período de grandes convulsiones políticas y sociales; entre ellas la ejecución del monarca y la proclamación de la República, una nueva constitución elaborada y aprobada en 1793 que establece el llamado Gobierno de Asamblea.

En 1776, con la Revolución Norteamericana, la institución Parlamentaria en América será organizada sin la participación de la nobleza. En el nuevo mundo, la teoría de colaboración de poderes sería bien recibida en las trece colonias. Su divulgación generó resultados sorprendentes en los Estados de Virginia, Maryland y North Carolina e inspiró las constituciones de Pensilvania, Vermont, New York, Massachussetts, hasta quedar plasmada el 17 de septiembre de 1787, en la Constitución de los Estados Unidos de América.

La Constitución norteamericana establece que las funciones de jefe del Estado y de gobierno se ejercen por una sola persona a la que se otorga el nombre de Presidente de la República, que es electo popularmente y, a diferencia de los regímenes europeos, sus colaboradores no están sujetos a la confianza del Órgano Legislativo.

Los modelos franceses, desarrollados por la Revolución y la Constitución norteamericana serán importantes puntos de referencia de la constitución y parlamentos latinoamericanos a mediados de los años diez y veinte del siglo XIX. Las llamadas asambleas organizadas por estamentos de clases: de primer y segundo Estado, como se les conocía en Francia, serán con-

6 Francisco Enríquez Cabistán. El Parlamentarismo. El nuevo Diario. <http://www.elnuevodiario.com.ni/2005/10/16/opinion>

7 Idem

vertidas en las asambleas más representativas de todos los sectores de la sociedad e inspiradas en las enseñanzas del liberalismo de ese siglo.

Todo el siglo XIX en el viejo continente, ***“representó una época de esplendor para el órgano legislativo, fue la época de oro del parlamentarismo”***⁸. Una época en la que a los avances políticos de las Repúblicas seguían los retrocesos de las monarquías, de manera que solo a finales del siglo XIX e inicios del XX, tendremos instituciones parlamentarias más consolidadas en el viejo continente.

El el siglo XX, los parlamentos serán fortalecidos, especialmente con la consolidación del llamado Estado social, que privilegia la participación más directa del Estado en la economía, con el propósito de mejorar la distribución de la riqueza y proteger a las poblaciones más vulnerables. De manera que si en el período que transcurre de la primera guerra a la segunda, existe un fortalecimiento del poder Ejecutivo, en los años posteriores a la Segunda Guerra, la tendencia estará dirigida a desarrollar un Parlamento con mayor participación en el área social, económica y política del Estado, hasta mediados de los noventa.

Desde la caída del muro de Berlín y el desmantelamiento del sistema socialista soviético, la teoría del Estado Social será abandonada y, por el contrario, se fortalecerán las concepciones neoliberales, que propone una menor intervención del Estado en la economía y deja a la leyes del mercado, la regulación de las relaciones económicas. El Estado y, en especial, el Parlamento será en muchos países instrumento de mediación, y apalancamiento de las relaciones económicas liberales, para justificar legalmente en leyes los proyectos del neoliberalismo en América Latina.

Origen del nombre parlamento

Como Órgano de intermediación, representación, fiscalización y orientación, la palabra Parlamento proviene del francés *parlement*, vocablo que expresa la acción de parler (hablar): es decir, hablar o conversar unos con otros, así la expresión ***“parlement”*** se refiere a una charla o discurso y, por extensión, se aplica también a la reunión de representantes del pueblo, expresión como se denominaba al Parlamento Francés. En esta instancia es donde se discuten y resuelven los asuntos públicos. Además, en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, existen ocho significados de la palabra parlamento, y que a continuación citamos:

8 Mora Donato, Cecilia. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN COMO ÓRGANOS DE CONTROL POLÍTICO. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=904>

“... ”

1. *Cámara o asamblea legislativa, nacional o provincial.*
2. *Edificio o lugar donde tiene su sede esta institución.*
3. *Razonamiento u oración que se dirige a un congreso o junta.*
4. *Acción de parlamentar.*
5. *En el teatro, relación larga en verso o prosa.*
6. *En Inglaterra, la Cámara de los Lores y la de los Comunes.*
7. *Asamblea de los grandes del reino, que bajo los reyes de Francia se convocaba para tratar negocios importantes.*
8. *Cada uno de los tribunales superiores de justicia que en Francia tenían además atribuciones políticas y de policía.”*⁹

La expresión “Parlamento” se utiliza comúnmente como un término general o genérico para designar a la asamblea que es conformada por personas elegidas por la población para cumplir las funciones indicadas en la Constitución. En el siguiente cuadro, se muestran algunos sinónimos con que se designa a los órganos legislativos por país:

CUADRO N° 1

SINÓNIMOS DE ASAMBLEA LEGISLATIVA POR PAÍS

Nombre del Órgano Legislativo	País
Asamblea Federal	Suiza
Asamblea Nacional	Panamá
Asamblea Popular	Albania
Cortes	España
Dieta	Japón
Consejo Supremo	Letonia
Cámara de Representantes	Indonesia
Congreso Federal	E.E.U.U.
Congreso Popular Nacional	China
Consejo Grande y General	San Marino
Estados Generales	Países Bajos
Gran Asamblea	Rumania
Knesset	Israel
Parlamento	Inglaterra
Senado Federal	Brasil
Senado Nacional	Bolivia

⁹ Diccionario de la Real Academia Española. 23ava edición. Localizable en el sitio: <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>

Las Comisiones Permanentes

Antecedentes

Los orígenes de las Comisiones Permanentes podemos ubicarlos, tal y como lo señalamos con anterioridad, en los mismos orígenes del régimen parlamentario en Inglaterra, en el año de 1265 cuando en las provisiones de Oxford se organizan las primeras comisiones legislativas en el Parlamento Inglés que van a vigilar el nombramiento que hace el Rey, así como la utilización de los impuestos, a través de una Comisión Permanente de 12 miembros. Es decir, el concepto de comisión permanente será adoptado de acuerdo con un criterio de temporalidad, mientras se mantenga la función de controlar los poderes del Rey y no en función de un trabajo especializado que realice dicha instancia, como se establecerá más adelante.

En los inicios del Parlamento, el debate se realizaba de manera general. Existía una Asamblea única y todos tenían el derecho de opinar y proponer al resto de los integrantes sus puntos de vista. Estas primeras discusiones de toda la Asamblea o Pleno -tal y como lo designamos hoy a la reunión de toda la Asamblea- hacía lento el trabajo de los parlamentarios y los temas no se examinaban con la profundidad necesaria. Los investigadores Mercedes García y Francisco Sánchez señalan que: ***“...en el origen de las comisiones aparecieron motivos claros: facilitar la labor del Pleno y ser un instrumento, si no de control del Ejecutivo, al menos de equilibrio entre el Parlamento y Gobierno”***¹⁰.

En Francia, el Parlamento creó las denominadas “secciones” (también denominadas, bureaux y uffici), mientras que en Inglaterra, se les dio el nombre de “comisiones” a esas unidades pequeñas de trabajo. En el primer caso, se trataba de una organización que dividía al Pleno o Colegio Único en varias secciones que tenían igual número de integrantes elegidos al azar, sin considerar su afiliación política y se les solicitaba que todas analizaran un determinado asunto del orden del día. Estas secciones se reunían y nombraban dos relatores, uno que exponía en el Pleno los puntos de mayoría y el otro, los de minoría. Mientras que en el segundo caso se organiza al Pleno en comisiones, uno de los aportes más significativos desarrollados por el Parlamento Inglés, especialmente a finales de siglo XIX, intentará conciliar, como lo señala Cecilia Judith Mora-Donnato, dos prin-

10 García Montero, Martínez y Sánchez Lopez, Francisco. Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. WP núm. 212
Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2002. Sitio: www.diba.es/icps/working_papers/docs/wp212.pdf

cipios fundamentales de organización parlamentaria: la agilidad funcional y la igualdad. De esta manera, las comisiones se constituirían en órganos especializados, con independencia de que sean o no permanentes.

Este avance en la función y desarrollo de las comisiones de carácter orgánico a lo interno del Parlamento, hace que el especialista en Derecho Parlamentario Silvano Tossi señale que: ***“el origen histórico de las comisiones, prueba eficazmente, por sus modalidades, el significado que estos colegios menores han asumido en el contexto de todo el sistema de gobierno, como para significar con su desarrollo, - con parcial excepción para el ordenamiento británico - la observación de que el Parlamento en Asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras que el Parlamento en comisión es la figura organizativa prevaleciente en el estado contemporáneo.”***¹¹

Otros factores que serán importantes en el desarrollo y perfeccionamiento del trabajo de las Comisiones Permanentes será el creciente proceso de democratización y la exigencia de mayor participación de nuevos grupos sociales. Los Parlamentos se convirtieron en el principal escenario del debate político y su conformación incorpora de manera inmediata y plena a los partidos políticos, que representan los intereses de grupos y clases sociales.

En la evolución de las comisiones uno de los elementos que va a incidir en su fortalecimiento es el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento, demostrando la eficacia que tienen las comisiones Permanentes en la discusión y análisis de las leyes y en especial en la participación. Ello explica como en algunos países, el mayor énfasis estará orientado a las comisiones, tanto en la discusión de las leyes como en su función de control e información, porque como lo indica Enrique Cárdenas: ***“El trabajo en Comisiones, es entonces, la forma de trabajo más ordenada y productiva de la actividad parlamentaria, ya que con ella se introduce en los Parlamentos modernos la racionalidad en la función legislativa, la especialización en el conocimiento de los asuntos, la diversificación funcional de las actividades de las Asambleas y se atemperan las confrontaciones entre legisladores de partidos o grupos contrarios.”***¹²

Finalmente, debemos señalar que en muchos países la discusión de una legislación se realiza primero en la Comisión antes que en el pleno. Esta

11 Cárdenas Huevo, Enrique. Sitio citado.

12 Idem

práctica fue desarrollada en el *“... Congreso de los Estados Unidos, en las primeras décadas del siglo XIX, ayudando a mejorar el rendimiento de la corporación legislativa, por especialidad y temporalidad.”*¹³

Concepto

Las Comisiones Legislativas y el Parlamento son dos instituciones estrechamente relacionadas. La función del debate político no puede desprenderse del trabajo, así como del examen técnico y desapasionado que necesita la discusión de temas profundos en el aspecto social, económico y político. Desde luego, se requiere por razones de carácter técnico y metodológico, una organización funcional que agote los detalles, que separe los aspectos contradictorios, que articule todo el trabajo de ordenar y aprobar las normas, para el bienestar de los ciudadanos y el progreso de la sociedad. Esa estructura solo es posible con la organización de equipos de trabajo más pequeños que toda la institución parlamentaria y con la ventaja especial de ser también unidades especializadas.

Cuando nos referimos a la expresión comisión, como lo señala el Diccionario de la Real Academia Española, obtenemos un significado que nos sirve de marco definitorio: *“acción de cometer”* en su sentido más general y en su sentido específico; *“un conjunto de personas encargadas por la ley, o por una corporación o autoridad, de ejercer unas determinadas competencias permanentes o entender en algún asunto específico.”*¹⁴ De esta manera, podemos decir, tal y como lo expresa Enrique Cárdenas, que la *“Comisión es entonces el término jurídico que designa al grupo de personas encargadas de ciertas funciones públicas específicas, por encargo de una instancia de gobierno, superior.”*¹⁵ Y a los integrantes de ellas, se les denomina comisionados, que quiere decir, personas con la capacidad de acometer la tarea o función para la que se organizó la comisión.

Otra de las definiciones que se hacen de la palabra Comisión es la siguiente: *“... Del latín commissionis, ... se refiere la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de la misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva.”*¹⁶

13 Idem

14 Ibid

15 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Dirección General de Biblioteca.
<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/diccion.htm>

16 Ibid

La existencia de Comisiones en el Parlamento, también denominadas Comisiones Legislativas, tendrá un carácter distinto de acuerdo con la función que desarrollen. Sin embargo, serán reconocidas *“... como los órganos de las Asambleas deliberativas que tienen entre sus principales funciones el análisis, estudio y redacción de documentos que son sometidos a su consideración (de los cuales se derivan, una vez aprobados por esas Asambleas, las Leyes) así como el control y supervisión del funcionamiento de la administración pública, para información y en representación del pueblo.”*¹⁷

Las comisiones parlamentarias o legislativas, también son definidas por Mercedes García y Francisco Sánchez como: *“Grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una asamblea, a los que ésta delega parte de sus funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de la función legislativa”*.¹⁸ O también, como lo cita Cárdenas *“órganos especializados, con frecuencia de carácter permanente, a quienes se asignan responsabilidades”*.¹⁹

Sea cualquiera de las definiciones que se utilicen, el término compuesto Comisiones Legislativas, se refiere a estructuras que tienen las siguientes características:

1. Son unidades más pequeñas que el Pleno.
2. Tienen la función de deliberar, analizar, estudiar y redactar propuestas para que sean consideradas por la Asamblea y en otros casos tienen funciones de fiscalización o supervisión de los resultados de su trabajo o de las instituciones afines.
3. La función que desarrollan es delegada por la Asamblea.
4. Representan equipos que necesitan información y asesoría permanente.
5. Son dinámicas y flexibles en su organización interna, por ejemplo a veces subdividen sus tareas en subcomisiones.

Las comisiones pueden clasificarse en permanentes, ordinarias, especiales, de integración, tramitación de asuntos, comisiones consultivas, comisiones paritarias, comisiones de control y otras. Actualmente, en nuestro país,

17 García Montero, Martínez y Sánchez López, Francisco. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS EN AMÉRICA LATINA: UNA CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y EMPÍRICA. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. WP núm. 212. Barcelona, 2002.

http://www.diba.es/icps/working_papers/docs/wp212.pdf

18 Cardenas Huezo, Enrique. Sitio citado.

19 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Opcit.

el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, clasifica a las Comisiones como: Permanentes, de investigación, Ad Hoc y accidentales (véase Art. 38 del Reglamento Interno).

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios define Comisión Permanente como: *“Expresión compuesta de las voces latinas comisiones (vid. supra); y permanens, que permanece, que dura, que tiene estabilidad y firmeza. En derecho parlamentario, dicese de un órgano constituido para subsanar las ausencias de las cámaras en los periodos de receso y representar al Poder Legislativo en ese tiempo.”*¹⁹ Esta última definición considera a las comisiones como una extensión del Pleno, una representación de su poder regularmente, en periodos donde no se reúne toda la Cámara. Aunque esta sea una de sus expresiones prácticas, su papel no se reduce a subsanar las ausencias de la reunión de la Asamblea, por el contrario el Pleno delega un espacio de su poder para que los Diputados o Legisladores examinen con dedicación el proyecto o anteproyecto que se presenta a todos los miembros de la Cámara, y deciden si ese conjunto debe examinar las propuestas que les presenten los distintos Órganos o sus miembros, para aprobarlos o rechazarlos, todo eso incluso mientras el Pleno sesiona.

Para Susana Pedroza de la Llave, las comisiones se pueden clasificar atendiendo los siguientes criterios:

1. Por como se crean
2. Por su temporalidad con respecto al pleno
3. Por la materia que les corresponde conocer
4. Por el número de sus integrantes

A cada una de estas clasificaciones, le corresponde una subclasificación. Por ejemplo, a las comisiones que tienen duración, se les clasifica en permanentes u ordinarias y las especiales o transitorias.

Si la clasificación considera la materia, se les divide en:

1. Administrativas.
2. De gobierno cameral.
3. De funcionamiento interno.
4. De estudio y consulta respecto al régimen y prácticas parlamentarias.

Francisco Berlín Valenzuela tiene una clasificación de las comisiones definidas de la siguiente manera y que citamos a continuación para su mayor comprensión:

19 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Opcit.

“... ”

- a) *Comisiones permanentes. Son aquellas que se establecen por reglamento, con duración ilimitada y que son integradas en cada legislatura según formas previstas en las normas de cada cuerpo legislativo.*
- b) *Comisiones especiales o transitorias. Son las integradas para asuntos específicos determinados por el pleno de las cámaras, los que son analizados, dictaminados y sometidos al conocimiento del mismo, para su modificación, aprobación o rechazo; una vez que se ha dictaminado acerca del tema en cuestión, la comisión nombrada para conocer de él pierde su razón de ser y deja de existir.*
- c) *Comisiones de investigación. Estas pueden no estar previstas en el reglamento, son designadas por la mesa directiva de la cámara con acuerdo del pleno con el fin de que lleven a cabo el análisis detallado de los asuntos encomendados, para que produzcan un dictamen preliminar sobre ellos; disponen estas comisiones de diversos medios, entre los que se encuentran: comparecencia de testigos, interrogatorios y petición de información a las autoridades o a las personas implicadas. Otros medios para el cumplimiento de sus tareas son visitas a obras, instituciones públicas, empresas privadas y, en general, a todos aquellos sitios relacionados con el trabajo encomendado.*
- d) *Comisiones conjuntas. Son aquellas que, en un sistema bicameral, son integradas con representantes de las dos cámaras, como pueden ser las conformadas por miembros de las cámaras de los Comunes y de los Lores en Inglaterra o de las cámaras de Representantes y del Senado en el Congreso de los Estados Unidos. Suelen tener estas comisiones importancia considerable porque después de haber laborado en conferencias y puestos de acuerdo con lo referente a los asuntos asignados, sus decisiones y dictámenes generalmente son adoptados por el pleno del Parlamento”²⁰*

En los primeros años de consolidación de la institución parlamentaria, las comisiones eran órganos de carácter temporal y subordinados al pleno de las Asambleas, pero por su carácter dinámico y funcional en las labores de análisis, discusión de leyes fueron adquiriendo mayor beligerancia en el proceso de formación y aprobación de la ley.

Las comisiones parlamentarias se fueron reglamentando y adquirieron personalidad institucional propia, porque su organización era muy flexible,

20 Servicio de Investigación y Análisis División de Política Interior. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS EN LAS CAMARAS DE DIPUTADOS O EQUIVALENTE www.cddhcu.gob.mx/sia/polint/pdf/dpi2500.pdf

respondían a una división social del trabajo a lo interno del Parlamento y permitían a sus integrantes un enfoque mayor, ganando con ello conocimiento, experiencia y solidez en los temas que identificaban. Su número también fue aumentando, de acuerdo con la complejidad o la necesidad de especializar a más de sus integrantes. En este sentido, podemos afirmar cómo dejaron de ser organismos temporales o ad hoc, para convertirse en comisiones permanentes con participación en la elaboración de las leyes y en las demás funciones de fiscalización, representación y orientación que desarrollan los Órganos Legislativos en muchos Parlamentos del mundo.

El surgimiento y desarrollo de las comisiones permanentes influyó notablemente en la calidad y eficacia de los debates, en la capacidad de recibir los aportes y la participación de las organizaciones y ciudadanos interesados en la aprobación de un proyecto o anteproyecto de ley. También, su creación es favorable a la participación de los demás Órganos del Estado y a la reglamentación y ejecución de políticas públicas que orienten el desarrollo sustentable de un Estado democrático.

Mercedes García y Francisco Sánchez ven a las comisiones con una función más allá de su papel jurídico y consideran que en ellas “... *se analizan, debaten y transforman las iniciativas de todo tipo que llegan a las Cámaras, con profundidad, con tiempo y con un grado de discreción que facilitaría acuerdos. Todo lo cual permitiría que aquéllas puedan tomar decisiones más razonadas y eficaces.*

Una visión normativa próxima al Derecho Constitucional vería las comisiones legislativas como los órganos de las asambleas deliberativas que tienen entre sus principales funciones el análisis, estudio y redacción de documentos que son sometidos a su consideración, así como el control y supervisión del funcionamiento de la administración pública, para información y en representación del pueblo. Sin embargo, dicho concepto es estrecho frente a la realidad actual de las comisiones legislativas, pues la evolución propia de los Parlamentos y de las mismas comisiones las ha llevado a ser algo más que simples órganos de análisis y preparación de dictámenes para los plenos de las cámaras.”²¹

Intentar desconocer la función social que fue adquiriendo esta unidad de especialización dentro de las estructuras de los Parlamentos o Asam-

21 García Montero, Martínez y Sánchez Lopez, Francisco. Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. WP núm. 212
Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2002.
Sitio: www.diba.es/icps/working_papers/docs/wp212.pdf

bleas Legislativas es limitar la importancia adquirida por ellas, desde sus orígenes. La función que le asignan algunas legislaturas varía según los países, tal como lo reconocen los especialistas, antes mencionados. En Estados Unidos, las *"... comisiones permanentes desempeñan las funciones esenciales de examen de proyectos de ley presentados en nombre del presidente o por cualquiera de sus integrantes, y la fiscalización de las actividades del poder Ejecutivo"*²⁴, mientras que en Inglaterra las *"... comisiones ad hoc (temporales) realizan solo un examen somero de los proyectos de ley, y las comisiones permanentes desempeñan funciones limitadas de fiscalización."*²²

Mercedes García y Francisco Sánchez hacen un resumen de aspectos que caracterizan a las comisiones, a continuación presentamos aquellos con los que coincidimos:

1. Las comisiones y las bancadas representan el principal recurso organizacional con el que cuentan los poderes legislativos.
2. Tienen una forma de trabajo más ordenada y productiva que la del pleno.
3. Su constitución introduce racionalidad en la función legislativa a través de la especialización en el conocimiento de los asuntos.
4. Permiten la diversificación funcional de las actividades de las Asambleas,
5. Atemperan las confrontaciones entre legisladores de partidos o grupos contrarios
6. Cuando éstas son estables e independientes son esenciales para el desarrollo de la especialización, profesionalización y acumulación de experiencia entre los legisladores.
7. Agilizan el procedimiento legislativo, por cuanto no es lo mismo que debatan cientos de miembros en una cámara que unos pocos con mayor especialización
8. Existen mayores posibilidades de control del Gobierno y de la Administración, siempre que la distribución de escaños permita que las minorías puedan ejercer ese derecho.
9. Las comisiones crean mayor convivencia entre sus miembros y ello disminuye el enfrentamiento entre las bancadas de mayoría y las minorías, así como entre el Órgano Ejecutivo y el Legislativo.
10. Las comisiones, a pesar de su apariencia técnica, responden a razones políticas.

11. Sirven como espacio de negociación y de consenso entre distintos grupos políticos.
12. Pueden ser un buen espacio para optimizar la representación, permitiendo la aproximación de los ciudadanos con los legisladores en temas de interés mutuo.
13. Dan la posibilidad de participar en las decisiones a los partidos minoritarios.
14. La creación de comisiones ad hoc puede ser usada como una manera de generar recursos materiales, humanos y de poder para sus miembros.

La importancia de las comisiones y su relación con los partidos políticos son analizados también por los especialistas antes mencionados, porque *“la delegación total o parcial de funciones que hace la cámara a las comisiones las convierte en portadoras, en mayor o menor medida, de poderes reales a diferencia de los grupos parlamentarios que no siempre tienen poder real dentro de la toma de decisiones al interior de una asamblea ya que su capacidad de influencia está más bien relacionada con el número de sus miembros o con su participación dentro de la coalición que controla la Asamblea.”*²⁶ De allí que la existencia de partidos más organizados y con un peso específico en la institución, según García y Sánchez, permitiría que la *“...mayoría de los acuerdos serían negociados “sobre” los miembros de las comisiones a nivel de bloque legislativo o de cúpula partidista”*²⁷. Estos planteamientos parecen fortalecer la hipótesis de que en los sistemas presidencialistas *“Las legislaturas que desempeñan una función decisiva en el proceso legislativo generalmente poseen comisiones más desarrolladas y activas; mientras que en las legislaturas más sometidas al presidente, por lo general las comisiones tienen menos poder”*²³. Lo cierto es que las Comisiones Permanentes hoy tienen mayor poder que en el pasado, pues de estructuras de trabajo y participación, están transformándose en estructuras de decisión. Como una muestra de esto, podemos analizar el caso de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, que en sus reuniones decide modificaciones y traslados de partidas solicitados por las instituciones del Estado, sin que sean discutidas en el Pleno en segundo o tercer debate.

23 Idem

24 Conte Porras, Jorge. Procesos Electorales y Partidos Políticos. Litografía e Imprenta LIL S.A., Tibás, Costa Rica, 2004. Página 77.

25 Asamblea Legislativa. Evolución Histórica del Órgano Legislativo de la República de Panamá (1904 – 2004). Investigación realizada por iniciativa de la Directiva de la Asamblea Legislativa (septiembre 2001 - agosto 2002).

26 Opcit, página 2.

Por otro lado, el trabajo en Comisiones tiene como ventajas: que ayuda a agilizar en el proceso legislativo, permite que los miembros se especialicen y mediante el control, ayuda a mejorar la administración pública en general y al Órgano Ejecutivo en particular. También promueven la necesidad de coordinación entre las bancadas de los partidos políticos.

La existencia de las comisiones, tiene las siguientes desventajas de acuerdo a varios especialistas:

- Por su actividad, llegan a disminuir el papel del Pleno
- Propician un papel reglamentista de las leyes, debido a la marcada especialización y generalmente,
- Restan la fuerza a las funciones de control y fiscalización cuando promueven una alta identificación entre el ejecutivo y legislativo.

La Convención Constituyente y la Asamblea Nacional de 1904-1905

Con la separación de Panamá de Colombia, el 3 de noviembre de 1903, se crea una Junta Provisional de Gobierno, a través de un Cabildo Pleno de la ciudad, ***“con el fin de ratificar por un acto de la soberanía popular, la decisión tomada”***²⁴ y esta convoca el 12 de diciembre, mediante el Decreto 23, a una elección popular de los integrantes de la Convención Constituyente, encargada de redactar la nueva constitución de la República. El decreto en su primer artículo señala que se convoca: ***“...para el 15 de enero de 1904 una convención o ley fundamental de la República”*** y el artículo segundo define la organización de la Convención Nacional ***“...se compondrá de 32 diputados a razón de cuatro Diputados por cada Provincia a excepción de la de Panamá que tendría 8 representantes”***.²⁵

A la distribución territorial se incluía el acuerdo a que llegaron los partidos Conservador y Liberal de manera que los primeros Constituyentes de la República fueran los primeros en cada una de las listas de cada circunscripción electoral. De esta manera, en la Provincia de Panamá son electos 5 Liberales, compensándose con los tres conservadores que fueron electos por Veraguas (Ver cuadro). Por otro lado, debemos señalar que en ese año, Panamá tiene solo siete provincias: Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Los Santos, Panamá y Veraguas.

El 15 de enero de 1904, a las 2:15 p.m. se reunieron 29 Convencionales de un total de 32 y se escogió a Pablo Arosemena, como primer Presidente de la Convención Nacional Constituyente, por 28 votos a favor y uno en

contra; a Louis de Roux como primer Vicepresidente, con 28 votos a favor; a Heliodoro Patiño como segundo vicepresidente, con 16 votos. Los tres candidatos elegidos provenían de las filas del Partido Liberal. Por otro lado, la elección del Secretario recayó en Juan Brin, quien obtuvo 25 votos a favor. Es importante señalar que muchas de las disposiciones que organizan al *“Órgano Legislativo no solo han mantenido su espíritu inicial, sino que, incluso, han sido el fundamento para ampliar y profundizar el rol que este debe desempeñar en la sociedad panameña.”*²⁶

El 18 de enero, la Asamblea Nacional Constituyente, a través de *“La Presidencia ordenó darle lectura por Secretaría a los artículos 46, 47, y 48 del Reglamento, los que tratan de elección de las Comisiones Legales y una vez verificado se procedió se procedió a la elección de los principales miembros que han de componer la Comisión de presupuesto”*²⁷. Cada Diputado enumeraba en una hoja los nombres de las personas que formarían parte de las Comisiones, dos escrutadores designados por el Presidente, hacían los conteos respectivos, que podían ser verificados por cualquier miembro de la Corporación. Así se elegían las Comisiones Legales.

El sistema establecido fue de una sola cámara, a diferencia del sistema inglés o norteamericano, pero se mantuvo la división de *“tres poderes clásicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que actuarían independientes entre sí, la división territorial en provincias y el sufragio universal, aunque todavía no se le reconocía ese derecho a la mujer. Igualmente, estableció el periodo presidencial en cuatro años y la elección de los Designados, Concejales y Diputados cada cuatro años.”*²⁸

La Constitución de 1904 y los Reglamentos de la Asamblea Nacional.

El 13 febrero de 1904, la Convención expide la Primera Constitución del Estado panameño y sus integrantes, de manera inmediata, se convirtieron *“...en la primera Asamblea Legislativa Nacional hasta 1906, fecha en que fueron convocadas las primeras elecciones para diputados del país. Es así que el año 1906 se instala la primera Asamblea de Diputados en la historia republicana panameña.”*²⁹.

Ese mismo día, la Asamblea Constituyente elige nuevamente a Pablo Arosemena como Presidente de la Asamblea y el martes 16 de febrero a Ma-

28 Opcit, página

29 Asamblea Legislativa. Evolución Histórica del Órgano Legislativo de la República de Panamá (1904-2004). Investigación realizada por iniciativa de la Directiva de la Asamblea Legislativa (septiembre 2001-agosto 2002). Página 7.

nuel Amador Guerrero, como Presidente de la República, con voto absoluto de todos los Diputados presentes. También elige a los tres Designados a la Presidencia: Pablo Arosemena, José Domingo de Obaldía y Carlos A. Mendoza.

La nueva Constitución regulaba la vida institucional de la República y, en particular, contenía los elementos fundamentales que organizaban el nuevo poder legislativo. De esta manera, la Asamblea regulaba el número y tamaño de provincias o de municipios. Los Diputados serían elegidos a partir de 1906, a razón de ***"...uno por cada diez mil habitantes y uno más por un residuo que no baje de cinco mil, elegidos por un período de cuatro años."***³⁰ También se preveía un Suplente por cada Diputado.

La nueva institución sería reunida, cada dos años, el día primero de septiembre sin necesidad de ser convocada, en la ciudad Capital y sus sesiones de 90 días (tres meses) y prorrogables por ella, hasta por treinta días más. El Presidente podía convocarla a sesiones extraordinarias, tal y como se hace hoy, para asuntos específicos.

Para ser miembro de la Asamblea, la condición era ***"ser ciudadano en ejercicio y haber cumplido veinticinco años de edad"***³¹. También se garantizaba la inmunidad parlamentaria en el ejercicio de sus funciones, se prohibía a miembros del Ejecutivo, así como a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Procurador, la posibilidad de ser elegidos Diputados, antes de seis meses después de haber cesado sus funciones en el ejercicio del cargo y los funcionarios con mando y jurisdicción, antes de tres meses.

A la Asamblea Nacional se le definieron veinticinco funciones legislativas específicas, dos funciones judiciales, once funciones administrativas y cuatro prohibiciones. Una de sus funciones legislativa era la de dictar su reglamento, lo que permitiría el ordenamiento interno de sus debates, procedimiento de aprobación y relación con otros Órganos e Instituciones.

En materia de formación de la leyes, solamente podían proponer los Diputados o los Secretarios de Estado y, en los casos de materia civil o de procedimiento judicial, la modificación de estas o debía realizarse por las Comisiones Especiales de la Asamblea o por los Magistrados de la Corte Suprema.

30 Fábrega, Ramón I.; Galindo Boyd, Mario. *Constituciones de la República de Panamá. 1972, 1946, 1941, 1904.* Impreso en el Centro de Impresión Educativa, Panamá, 1981, Página 269.

31 Idem.

Para que una ley fuera aprobada, deberían cumplirse las siguientes condiciones:

- a) Se necesitaban tres debates por mayoría absoluta de votos; es decir, la mitad más uno del quórum,
- b) Los tres debates debían realizarse en días diferentes.
- c) La sancionaba por el Poder Ejecutivo.

Estas tres condiciones, aún se mantienen en nuestra legislación 102 años después. De la misma manera, para aprobar la ley se necesitaba que en el segundo y tercer debate “la asistencia de la mayoría absoluta de los individuos que componen el total de la Asamblea”³².

Uno de los aspectos que aún se mantenían en nuestra legislación, hasta las Reformas Constitucionales de 2004, es el contenido del artículo 109 que dice: *“Los proyectos de ley que queden pendientes en las sesiones de un año, no podrán ser considerados, sino como proyectos nuevos en otra legislatura”*³⁸. Con ello, el trámite legislativo volvía siempre a cero y lo avanzado por las Comisiones era anulado, lo cual significaba desperdiciar el contenido de un trabajo ya adelantado.

La reglamentación de las Comisiones se fundamentó en los reglamentos que Panamá había estado utilizando cuando pertenecía a Colombia. Así el día 15 de enero de 1904, Los Honorables Diputados Juan Antonio Henríquez y Rodolfo Chiari hicieron la siguiente proposición que fue aprobada: *“Adóptase para esta Convención el Reglamento de la Cámara de Representantes de Colombia. La Comisión de la mesa hará una nueva edición adaptada al régimen de la República y á la índole de esta Corporación”*³³. De esta manera, quedaba salvado el vacío que se producía para avanzar en la discusión, aprobación y funcionamiento del nuevo poder estatal.

En el Capítulo 3, del Reglamento Interno de la Convención aprobado, se clasificaban a las Comisiones en dos clases: legales o reglamentarias. Las primeras son aquellas cuya existencia esté prevenida por ley expresa, específicamente las Comisiones de Presupuesto, Crédito Nacional, Legislativa de Cuentas y en algunos casos se incluyó como parte de ellas: la Comisión de Justicia Interior. Estas Comisiones eran elegidas mediante una votación en el Pleno, luego se escogía a los Dignatarios de la Asamblea; es decir, al Presidente y los dos Vicepresidentes de la Asamblea. La Comisión de Presupuesto era la comisión con mayor número de miembros,

32 Fábrega, Ramón I.; Galindo Boyd, Mario. Opcit. Pagina

33 Anales de la Convención. Biblioteca Nacional de Panamá. Pagina 2

cinco en total, y los más votados eran electos como sus integrantes. En caso de empate, se decidía al azar entre los empatados.

Las Comisiones Reglamentarias eran aquellas cuya existencia estaba prevista por el Reglamento y nombradas por la Comisión de la Mesa.

- La Comisión de la Mesa
- Las Comisiones Permanentes;
- La Comisión especial de Justicia Interior;
- Las Comisiones de Acusación;
- Las Comisiones Accidentales.

La Comisión de la Mesa estaba integrada por el Presidente de la Asamblea, quien a su vez era el Presidente de la Comisión; los Vicepresidentes; y el Secretario. Es decir, la Comisión de la Mesa es lo que constituye hoy la Directiva de la Asamblea Nacional actual, y sus funciones eran:

“....

- a) *Prefijar el orden del día;*
- b) *Nombrar las Comisiones reglamentarias permanentes;*
- c) *Determinar el número de ellas que sea necesario, el de los Diputados que deban componerlas y los negocios en que deban ocuparse;*
- d) *Nombrar quien decida las votaciones de las Comisiones que resulten empatadas;*
- e) *Nombrar y remover los empleados subalternos de la Secretaría;*
y
- f) *Cumplir con los demás deberes que este reglamento le imponga y aquellos cuyo desempeño le sea especialmente atribuido por la Asamblea.”³⁴*

Las Comisiones Reglamentarias Permanentes establecidas por la Comisión de la Mesa en 1904, para el funcionamiento regular de la Asamblea, fueron las siguientes:

1. La Comisión de Credenciales
2. La Comisión de Instrucción Pública
3. La Comisión de Infracción de Constitución y Leyes
4. La Comisión de Elecciones
5. La Comisión de Hacienda
6. La Comisión de Beneficencia
7. La Comisión de Suministros y Expropiaciones
8. La Comisión de Negocios Civiles y Judiciales

34 Reglamento de la Asamblea Nacional de Panamá. Edición Oficial de 1928, Editado por la Imprenta Nacional.

9. La Comisión de Legislación
10. La Comisión de Guerra
11. La Comisión de Fomento
12. La Comisión de Redacción
13. La Comisión de Rentas y Contribución
14. La Comisión de Relaciones Exteriores
15. La Comisión de Reformas Constitucionales
16. La Comisión de Peticiones
17. La Comisión de División Territorial

De acuerdo con el Reglamento Interno, ***“el primero nombrado para cada Comisión será Presidente de ella; en caso de falta absoluta de éste, se designará quien lo reemplace, por quien hizo el nombramiento.”***⁴²

El primer nombrado de cada comisión era designado Presidente de esta. Las Comisiones despachaban los negocios para las que estaban encargadas; dentro del término que el Presidente de la Convención les había prefijado. ***“Cuando alguna Comisión no pudiere despachar algún negocio dentro del término fijado, el Presidente de la Comisión lo manifestará por escrito, dentro de dicho término, al Presidente de la Convención, con expresión del motivo del retardo del despacho. El Presidente podrá otorgar un nuevo término, y su resolución, con el escrito, se agregará por la Comisión al expediente principal”***³⁶.

Todos los Diputados podían asistir a las reuniones de cualquier Comisión y tenían derecho a voz, pero no a voto, así mismo las Comisiones podían pedir durante la sesión, ***“...documentos existentes en los Ministerios del Despacho ó en cualquiera otra oficina ó archivo público el presidente de la Comisión lo manifestará durante la sesión, para que el Presidente de la Convención los haga pedir á nombre de ésta”***³⁵. Es decir, como se observa ayer y hoy, el Presidente de la Asamblea, ha sido siempre el representante legal del poder legislativo.

Es importante destacar que las funciones de cada una de las Comisiones Reglamentarias Permanentes, no están indicadas en los reglamentos de 1904, ni en las reimpressiones de dichos documentos, expedidas en 1903. Tampoco existen en leyes expedidas, las funciones que corresponden a la Comisiones Legales que eran escogidas formalmente por el pleno de la Asamblea desde 1904 hasta 1952.

35 Ibid, Artículo 71, página 28.

36 Opcit. Página 35.

Existían reglamentaciones muy específicas y detalladas sobre el tratamiento a los documentos y las funciones de cada funcionario de la Asamblea, así como sobre el procedimiento que debía llevarse a cabo. Solo para citar un ejemplo, el primer Reglamento de la Asamblea Nacional, tenía más de trescientos cuarenta y tres artículos y el del año cincuenta y dos, trescientos noventa artículos.

Se prohibían los borrones o tachones y las adiciones a los documentos originales. Es importante recordar que para la fecha, todos los documentos y archivos eran copiados a mano, con letra palmer y los libros de las Actas estaban foliados. Allí se anotaban los detalles del Pleno y luego se levantaban en linotipo, para imprimirlos varios días después en el periodo de la Asamblea, denominado Anales de la Asamblea.

Existía una Comisión de Justicia Interior, compuesta por tres Diputados que eran elegidos mediante el voto del pleno. Cada Diputado escogía un solo nombre y los tres más votados conformaban la comisión respectiva, cuya finalidad ***“...esclarecer los desórdenes e irrespetos que cometan dentro del recinto de la Asamblea individuos diversos de los miembros de la Corporación.”***³⁷

Las faltas estaban estipuladas en el reglamento, estaban dirigidas a lograr el respeto durante las sesiones de la Asamblea y las faltas iban desde: permanecer con el sombrero puesto o fumando; silbar o vociferar; hacer ruido cuando el Presidente hubiere ordenado guardar silencio; insultar a un miembro de la Asamblea; atacarlo de hecho; y hasta pasar el límite de la barra que separaba la Presidencia del resto de los Diputados, sin derecho.

La Comisión de Justicia levantaba un proceso contra los imputados y proponía una sentencia a la Asamblea y las penas señaladas iban desde privación para asistir a las sesiones de la Asamblea durante quince días; en caso de reincidencia, esta privación por tres meses y su respectiva publicación en el periódico de la Asamblea o en la “Gaceta Oficial”. Si la falta se refería a una acción de no guardar silencio eran arrestados hasta por veinte días.

También estaban las Comisiones de Acusación que se definen en el Título V y en especial se refería a las Comisiones de Acusación que se creaban cuando la Asamblea acordaba escuchar alguna acusación, al mismo tiempo se conformaba una Comisión Especial de Justicia que la integraban tres Diputados con el propósito de exigir las responsabilidades respectivas. Esta Comisión tenía como responsabilidad: instruir el proceso correspondiente; elaborar y presentar un informe razonado con el proyecto de reso-

37 Artículo 79 del Reglamento Interno, aprobado el 6 de abril de 1904.

lución que debe adoptarse y finalmente, formular y presentar el proyecto de sentencia que debe pronunciarse. De estos tres miembros, uno fungía como Fiscal, elegido de la misma forma en que se elegía al Presidente de la Asamblea.

Los juicios desarrollados por la Asamblea eran celebrados en sesiones públicas y diurnas, con exclusión de todo otro asunto. La decisión de la sentencia era aprobada o rechazada en sesión secreta; es decir, solo con la presencia de los Diputados.

Por otro lado, estaban Comisiones accidentales que eran nombradas por el Presidente de la Asamblea, para llevar mensajes orales de la Asamblea al Presidente de la República; También estaban las que se nombraban para realizar los escrutinios en los procesos de votaciones y las de revisión. El Presidente podía nombrar otras Comisiones, si existía la necesidad.

En cuanto a la formación de la Ley, los proyectos legislativos solo podían ser propuestos por: los diputados, una Comisión de la Asamblea, algún Secretario de Estado (hoy designados como Ministros) o por algún Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, cuando se trataran de reformas civiles.

Los proyectos de materia civil o procedimiento judicial, solo podían ser propuestos por las Comisiones Permanentes especiales en el ramo o por los Secretarios de Estado.

Los proyectos se discutían en tres debates. El primero solamente trataba la conveniencia o inconveniencia de legislar sobre la materia del proyecto y la discusión del Pleno se tomaba como una base para los siguientes procesos. En este debate, el proyecto era leído íntegramente si constaba con menos de cien artículos, si los excedía, entonces la Asamblea resolvía lo concerniente.

Si el proyecto se aprobaba, se pasaba a una Comisión, la cual lo estudiaba y presentaba en el segundo debate, modificaciones a los artículos del proyecto, nuevos artículos o solicitaba la suspensión temporal o indefinida del proyecto. Todo esto se realizaba mediante un informe de la Comisión. Si el Pleno negaba algunas de estas actividades de la Comisión, se le daba segundo debate, tal y como lo presentara el autor del proyecto.

Es interesante señalar que todo proyecto debería recibir tres debates y podía ser retirado por su autor, en cualquiera de ellos, siempre y cuando no hubiese recibido modificaciones.

En el segundo debate de un proyecto, todos los Diputados o Secretarios de Estado podían proponer nuevos artículos o modificaciones. El Presidente tenía la discrecionalidad para negar aquellos artículos que no versaran sobre la materia.

La Primera Asamblea Nacional (1906-1910)

El domingo primero de julio de 1906, se realizaron las primeras elecciones democráticas para elegir a los nuevos Diputados que durarían en su cargo cuatro años. Los nuevos Diputados tenían la tarea de organizar legalmente al nuevo Estado panameño.

Para 1904, en Panamá vivían alrededor de 320,000 personas y la capital no tenía más de 25,000 habitantes. La ciudad era pequeña y estaba ubicada en San Felipe, no había electricidad, acueductos y pocas calles estaban empedradas. La Guerra de los Mil Días había dejado al país en la miseria, se habían clausurado desde 1899 más de 120 escuelas y las condiciones de salud eran precarias. El analfabetismo era *“del 70% de la población”*. La comunicación entre las ciudades del interior y la capital se realizaban por barcos.

Esta misma situación se reflejaba en 1906, con la diferencia de que ya en el área definida para la construcción del Canal, existían 26.547 trabajadores. De acuerdo con la Doctora Patricia Pizzurno y Celestino Araúz *“Entre 1904 y 1906, los norteamericanos culminaron los trabajos de alcantarillado y pavimentación de las ciudades terminales, obras por las que nuestro país tuvo que pagar seis y medio millones de dólares. Ambas obras cambiaron el aspecto de la ciudad, así como las costumbres de sus habitantes y redujeron notablemente sus índices de mortalidad y morbilidad. En 1905, por primera vez, hubo agua potable en la ciudad capital y al año siguiente en Colón.”*³⁸

Modificaciones al Reglamento en el Período 1904-1941

La Asamblea Nacional desde 1906, se elegía por votaciones populares cada cuatro años, mientras que el Presidente de la República, era electo de manera indirecta por la Asamblea Nacional, hasta el 2 de agosto de 1924, fecha en la que se elige popularmente al Presidente de Panamá.

La necesidad de que las elecciones de Diputados -muy cuestionadas por el peso que ejercía quien controlaba el Ejecutivo- fueran transparentes, obligó a la clase política a forzar la coincidencia de elecciones del primer

38 Op. Cit. Página 29 y 30

y segundo Órganos del Estado panameño. En tal sentido, a la Asamblea Nacional de 1918 se le extendió el periodo a seis años, para hacer coincidir ambas elecciones. El funcionamiento y la organización de las Comisiones seguían siendo los mismos que en los primeros años, con excepción de una revisión que se hizo, el 21 de diciembre de 1912, mediante Resolución que contenía las siguientes consideraciones:

- “1º Hágase una nueva edición del Reglamento de la Asamblea Nacional, poniendo, al principio, todas las disposiciones legales vigentes, relativas á la Asamblea y á los Diputados, que estén contenidas en la Constitución y en las Leyes, agrupándolas bajo la denominación general de «Preliminares».***
- 2º En la nueva edición del Reglamento y en todo el discurso de él, se sustituirá la palabra Convención por la de Asamblea y se sustituirán también las palabras Convencional y Convencionales por las de Diputado y Diputados.***
- 3º Corríjanse todos lo errores ortográficos y de construcción de que adolece el texto hoy en uso.***
- 4º Nómbrase por la presidencia una Comisión que se encargue de la ordenación, reforma, corrección é impresión del reglamento, de acuerdo con la presente resolución.”***

La Presidencia designó á los Diputados Henríquez, Juan B. Sosa y Pablo Joaquín Franco para que realizaran las tareas encomendadas. En el mes de marzo, bajo la Presidencia de Pablo Joaquín Franco, diputado por la provincia de Los Santos, se aprobó el documento indicado y se realizó una nueva edición que hoy reposa en la Biblioteca de la Asamblea Nacional.

El 28 de diciembre de 1932, la Asamblea aprobó la Ley 46 de 1932 de 28 de diciembre, cuyo título es “Por la cual se crean Comisiones Permanentes en la Asamblea Nacional”, siendo Presidente de la Asamblea Nacional el Diputado Ricardo A. Morales, y Presidente de la República, Harmodio Arias. La nueva Ley definirá que la Asamblea Nacional, se constituye durante sus periodos de recreo en cinco comisiones legislativas. La razón de esta decisión estaba en el hecho de que la Asamblea se reunía ordinariamente cada dos años y se necesitaba que ella mantuviera ininterrumpidamente el proceso de expedición de leyes; es por ello que se organiza esta fórmula para mantener este funcionamiento.

39 Pizzurno, Patricia y Araúz, Celestino Andrés. Amador Guerrero: controversias con los Estados Unidos y conflictos políticos internos. <http://www.critica.com.pa/archivo/historia/controversias.html>

40 Pizzurno y Araúz. Opcit

Las Comisiones Permanentes que se creaban con la Ley 46, era las siguientes:

- 1) Legislación administrativa y judicial, compuesta por siete miembros
- 2) Relaciones Exteriores, compuesta por tres miembros
- 3) Legislación fiscal y hacendaria, compuesta por cinco miembros
- 4) Instrucción Pública, compuesta por cinco miembros y
- 5) Agricultura y Fomento, compuesta por nueve miembros.

Para su mejor funcionamiento, ellas podían dividirse en subcomisiones, de acuerdo con las distintas materias que les correspondiera el estudio de los proyectos. Todas eran nombradas por el Presidente de la Asamblea y la misma ley les definía sus funciones.

Esta Ley definía que ningún Diputado podrá pertenecer a más de una comisión y que los *“....Presidentes de las Comisiones, o por lo menos los Vicepresidentes, deben residir en la Capital de la República. También deben residir en ella, por lo menos cinco de los miembros de la Comisión de Legislación Administrativa y Judicial y tres de los de la Comisión de Relaciones Exteriores.”*⁴¹ Con esto, se garantizaba el funcionamiento permanente de esta.

Los Directivos de las Comisiones elaborarían un reglamento general de la Asamblea sin perjuicio de los reglamentos internos de cada Comisión. Los miembros de la Comisión Directiva podrán afiliarse a una de las cinco Comisiones Permanentes. Todos los Comisionados Legislativos conservarían las preeminencias oficiales que las leyes les otorgaban a los Diputados.

La Constitución de 1941 y las Comisiones Permanentes:

La Constitución de 1904 es remplazada en 1941 con una nueva Carta Magna; esto se verificó durante la Presidencia del Dr. Arnulfo Arias Madrid, que convocó a un plebiscito en el año 1940 (la única en la historia de país, aprobada de esta forma), el cual aprobó la nueva Constitución, que fue promulgada el 2 de enero de 1941.

La Constitución de 1941 define la composición de la Asamblea Nacional a razón de uno por cada veinte mil habitantes y uno más excedente que no baje de diez mil, pero le asegura a las provincias con menos de veinte mil habitantes, al menos un Diputado. este es el caso de la Provincia de

41 LEY 46 DE 1932 DE 28 DE DICIEMBRE "Por la cual se crean Comisiones Permanentes en la Asamblea Nacional". LEGISPAN, www.asamblea.gob.pa

Darién. También extiende a seis años el período Legislativo, le reconoce que cada Diputado tendría dos suplentes los cuales reemplazarían a los principales en sus faltas absolutas o temporales. También se mantiene la edad de 25 años la condición de ciudadano en ejercicio como requisito para aspirar al cargo de Diputado.

La nueva carta magna señala la obligatoriedad de las reuniones ordinarias de la Asamblea Nacional de cuatro meses, iniciando el dos de enero de cada año impar. Esta disposición constitucional mantiene la tradición que convocaba al poder legislativo a reuniones bianuales desde 1904.

Se obliga al Presidente de la República y los Ministros de Estado a asistir a las sesiones de la Asamblea Nacional siempre que sean por ella requeridos y se les otorga el derecho a voz en la Asamblea Nacional. También de manera novedosa se introduce la figura de una Comisión permanente de cinco Diputados que la Asamblea Nacional elige para los periodos de receso y una cuya función *“...es la de asesorar al Poder Ejecutivo cuando éste así lo solicite”*⁴².

A la Asamblea Nacional se le faculta en su artículo 90, en el acápite 11 que debe dictar el reglamento de su régimen interior y se introduce en el acápite 12 la posibilidad de *“Nombrar comisiones para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende e informen a ésta para que dicte las medidas que considere apropiadas. Estas comisiones estarán constituidas por Diputados a la Asamblea Nacional, quienes no devengarán emolumento alguno por los servicios que presten en ellas.”*⁴³

La Asamblea Nacional se reuniría en la ciudad capital el día 2 de enero de cada año impar y sesionaría cuatro meses al año. Esto ya representaba una diferencia con respecto a la Constitución de 1904, pues las sesiones eran de tres meses: septiembre a noviembre. Aun se mantenía la facultad de la Asamblea de *“...elegir en los primeros diez días de sesiones ordinarias y para un bienio, un Primer Designado, un Segundo Designado y un Tercer Designado que, por su orden, reemplacen al Presidente de la República en todas sus faltas. La fecha inicial de los periodos de los Designados es el quince de Febrero inmediatamente siguiente a su elección.”*⁴⁴

42 Fábrega, Ramón I.; Galindo Boyd, Mario. Constituciones de la República de Panamá. 1972, 1946, 1941, 1904. Impreso en el Centro de Impresión Educativa, Panamá, 1981, Página.

43 Idem, pagina.

44 Fábrega, Ramón y Boyd Galindo Mario. Opcit. Página 226.

En la nueva constitución se introduce un Título VI, que se refiere a la formación de las leyes y que define que todo proyecto para ser ley de la república debe sufrir los tres debates respectivos en días distintos. También define los periodos para que el Ejecutivo objete un proyecto aprobado por la Asamblea; seis días, cuando el proyecto fuese menor de cincuenta artículos; de diez días, cuando fuera mayor de cincuenta y menor de doscientos; y de quince días, cuando fuera mayor de esa cantidad.

La Constitución de 1946 y las Comisiones Permanentes:

La nueva constitución señalaba que la Asamblea Nacional estaba compuesta de tantos Diputados cuantos correspondan a los circuitos electorales a razón de uno por cada quince mil habitantes y uno más por un residuo que no baje de siete mil quinientos, pero se garantizaba a las provincias con menos de quince mil habitantes al menos un Diputado. Los Diputados tendrían dos suplentes que los reemplazarían en su orden en sus faltas absolutas o temporales.

El periodo de elección era también de cuatro años, tal y como lo había sido durante los 40 años anteriores. La Asamblea Nacional se reuniría anualmente por derecho propio, sin necesidad de convocatoria previa, en la capital de la República, el día primero de octubre por noventa días hábiles consecutivos. A esta reunión se le denominaría sesiones ordinarias. Las extraordinarias serían convocadas por el Ejecutivo para propósitos específicos. Los periodos legislativos eran de un año y no bienales, las condiciones para ser Diputados eran las mismas que en las constituciones anteriores. A los Diputados se les garantiza la inmunidad al cargo.

El artículo 122 de la Constitución de 1946 señalaba que:

“Tres días antes, por lo menos, de clausurar las sesiones ordinarias, la Asamblea Nacional designará una Comisión Legislativa Permanente formada por cinco miembros principales con un suplente por cada principal, todos diputados en ejercicio, que se elegirán así:

- a) El número total de los Diputados que componen la Asamblea Nacional se dividirá por el número de miembros de la Comisión a elegir. El resultado se denominará cuociente de elección.***
- b) Para la elección de los miembros de la Comisión Legislativa Permanente cada Diputado votará en una sola papeleta por un principal y un suplente, quienes han de ser necesariamente Diputados, y se declararán electos a los que hayan obtenido un número de votos igual al cuociente de elección por lo menos; y***

- c) Si después de adjudicadas las representaciones por razón del cociente de elección quedaren puestos por llenar se declararán electos para ocuparlos a los que hubieren obtenido el mayor número de votos. En los casos de empate decidirá la suerte. Esta comisión ejercerá sus funciones durante el período de receso comprendido entre una legislatura y la siguiente.***

Esta Comisión permanente, tenía funciones comunes con el Ejecutivo, que consistían en conocer de la suspensión de garantías constitucionales; De la expedición de los decretos-leyes dictados con arreglo a esta Constitución; de todo lo relacionado con el ejercicio de las facultades extraordinarias de que sea investido el Ejecutivo; de la expedición de créditos suplementales y de créditos extraordinarios; De la expedición del Presupuesto, en el caso de que trata el ordinal 21 del artículo 118 y del plan correspondiente de obras públicas.

La Comisión Permanente también tenía como atribuciones cuando la Asamblea estuviese en receso: el conocimiento de todo procedimiento penal o correccional incoado contra los Diputados o los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Otras atribuciones eran las de: autorizar las salidas del Presidente de la República del territorio nacional, así como concederle licencia para separarse de su cargo hasta por seis meses; y elaborar, de acuerdo con las necesidades más apremiantes, proyectos de ley para su consideración por la Asamblea en sus sesiones inmediatas.

En este aspecto cabe destacar que el artículo 122 fue modificado por el Acto Legislativo No.2 de 16 de febrero de 1956 y por el Acto Legislativo No. 2 de 24 de octubre del mismo año. Esta modificación señalaba que la Comisión Legislativa Permanente estaría formada por siete miembros principales y sendos suplentes, de los cuales seis serán elegidos por la Asamblea Nacional entre los diputados en ejercicio con antelación no menor de tres días al término de la legislación ordinaria. El otro miembro sería el último presidente de dicha legislatura, quien presidiría la Comisión y sería reemplazado en sus faltas por el primer Vicepresidente y, en su defecto, por el segundo. La elección se realizaría de la misma manera que se establecía con anterioridad.

El artículo 123 también sufrió la modificación propuesta en el Acto Legislativo de 1956 y el contenido señalaba que la Comisión Legislativa Permanente funcionaría desde el momento en que se clausure una legislatura ordinaria, hasta el día anterior a la instalación de la siguiente. Algunas de las atribuciones de esta comisión eran: Aprobar o negar la solicitud del Ejecutivo para declarar el estado de sitio y suspender varios artículos

constitucionales; aprobar o improbar los proyectos de decretos-leyes que le someta el Ejecutivo; aprobar los proyectos de presupuestos de rentas y gastos y plan de obras públicas no adoptados por la Asamblea; aprobar o improbar, total o parcialmente, sin modificar cuantía y destino de partidas, los proyectos de decretos sobre créditos que le envié el Ejecutivo; acoger o rechazar las acusaciones contra los diputados y Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; aprobar las salidas del Presidente de la República al extranjero, así como concederle licencia para separarse de su cargo hasta por seis meses; entre otros.

En el tema de la formación de la Ley, tenemos que la Constitución de 1946, las clasifica en dos tipos:

- a) Las Orgánicas, que son propuestas por las comisiones especiales de la Asamblea, los Ministros de Estado y por la Corte Suprema de Justicia, siempre que se trate de la expedición o reforma de los códigos civil, comercial, penal o procesal. Estas leyes necesitan para su expedición del voto favorable, en cada uno de los debates, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea. Las ordinarias solo requerirán la aprobación de la mayoría de los diputados asistentes a las sesiones correspondientes.
- b) Finalmente, están las Ordinarias, las que propone cualquier miembro de la Asamblea o Ministro de Estado o las que no estén contenidas en los numerales indicados con anterioridad.

Al igual que la Constitución de 1941, todo proyecto de ley por tres debates para ser aprobado y sancionado como Ley, por el Ejecutivo en la forma que dispone esta Constitución.

Los proyectos de ley que no hayan sido presentados por una de las comisiones especiales, serán entregados por el Presidente a una comisión para que los estudie y discuta dentro de un término razonable. Los miembros de la Comisión podían recibir asesoría de expertos o recabar información de personas particulares, entidades privadas o públicas.

Al concluir el periodo de estudio de la Comisión, esta informaba a la Asamblea si procede o no legislar sobre el asunto a que se refiere el proyecto, con expresión clara y metódica de las conclusiones adoptadas. La comisión designaba de su seno, un relator que sustentaba en el segundo y tercer debate de la Asamblea. La comisión solo recomendaba su segundo debate, no tenía como hoy la facultad de aprobarlo.

El nuevo procedimiento legislativo desarrollado en la Constitución de 1946 también se aplicaba a las comisiones especiales que discutían proyectos de

leyes orgánicas. Es decir, todos los proyectos eran debatidos y aprobados por las comisiones en el primer debate y luego pasaban a segundo debate ante la Asamblea Nacional, si el proyecto fuera aprobado.

Otra forma como el proyecto de ley pasaba a segundo debate era cuando la mayoría de la Asamblea, a solicitud de uno de sus miembros, revocaba el dictamen de la Comisión y diere en el Pleno su aprobación al proyecto.

El Reglamento de 1952

El reglamento de la Asamblea Nacional aprobado en 1953, mediante Resolución número 12 de 28 de octubre, tenía como marco jurídico, la Constitución de 1946. En su artículo 1 señalaba como un acto formal que en las sesiones de instalación *“...concurrirán vestidos de blanco con corbata de lazo y zapatos negros, a la sesión inaugural que se verificará en el Palacio Legislativo o en el local que se designe al efecto. Esta misma regla se seguirá cada vez que la asamblea sea convocada a sesiones extraordinarias por el Órgano Ejecutivo”*⁴⁵.

En el Título III referente a las Comisiones de la Asamblea, Capítulo I, que definía su organización interna a través de dos tipos de comisiones:

- “a) las especiales o permanentes, que estaban encargadas de estudiar, instruir, reformar, presentar, prohiar o rechazar los proyectos de leyes orgánicas y códigos en general, como el de examinar, recomendar, aprobar, o rechazar los proyectos de leyes ordinarias en general previstos en la ley o en el presente reglamento interno de la Asamblea. Estas comisiones serán distinguidas también por su número de orden.*
- b) Las accidentales que tienen como misión el desempeño de funciones ocasionales, que pueden ser elegidas por la propia Asamblea o designadas por el Presidente de la misma”*⁴⁶.

Son Comisiones Especiales o permanentes como lo señala el Reglamento, las siguientes:

- 1) La Comisión de la Mesa;
- 2) La Comisión de Credenciales y Justicia Interior;
- 3) La Comisión de Reglamento, Revisión y Corrección de Estilo;
- 4) La Comisión de Legislación;
- 5) La Comisión de Presupuesto;

45 Reglamento de 1952. Aprobado el 28 de octubre.

46 Reglamento de la Asamblea Nacional de Panamá. Edición oficial 1953. Biblioteca Dr. Justo Arosemena. Panamá, Página 63

- 6) La Comisión de Hacienda Pública;
- 7) La Comisión de Asuntos Económicos;
- 8) La Comisión de Obras Públicas y Vialidad;
- 9) La Comisión de Correos y Telecomunicaciones;
- 10) La Comisión de Gobierno;
- 11) La Comisión de Peticiones, Rehabilitación y Amnistía;
- 12) La Comisión de Demarcación Territorial y Régimen Municipal;
- 13) La Comisión de Educación, Cultura y Bellas Artes;
- 14) La Comisión de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública y
- 15) La Comisión de Relaciones Exteriores y Protocolo.

La Comisión de la Mesa seguía siendo la misma y con idénticas funciones al reglamento anterior. Las comisiones legales se integran a las llamadas comisiones especiales o permanentes y se les define sus funciones a las comisiones especiales, no así en la reglamentación de 1904 y en las otras modificaciones.

Las funciones de la Comisión de la Mesa estaban definidas en el artículo 68 del Reglamento Interno así:

- “1º) Nombrar las Comisiones Especiales de la Asamblea, siempre que la designación no deba hacerse por elección o que esté previsto en alguna otra manera en la Ley o este Reglamento.*
- 2º) Preparar el Orden del Día;*
- 3º) Nombrar los empleados subalternos de la Secretaría y removerlos cuando hayan incurrido en faltas graves en el cumplimiento de sus deberes;*
- 4º) Autorizar los gastos imprevistos y extraordinarios de la Asamblea;*
- 5º) Mejorar la Biblioteca de la Asamblea con la adquisición de obras de consulta;*
- 6º) Aprobar el reglamento para el régimen interno de la Secretaría, que al efecto formule el Secretario;*
- 7º) Cuidar del mantenimiento del orden y de la observación de las reglas establecidas para el régimen interior de la Asamblea, y*
- 8º) Cumplir lo demás deberes que este Reglamento imponga y aquellos cuyo cumplimiento le sea especialmente atribuido por la Asamblea.”⁴⁷*

La Comisión de Credenciales y Justicia Interior estaba constituida por cinco miembros *“...elegidos en la segunda sesión de cada periodo de sesio-*

nes ordinarias de la Asamblea o en cualquier otra sesión posterior a la elección no se hubiere hecho en aquella.” Y las elecciones donde se escogían a los miembros de la Comisión se organizaban de manera que cada Diputado votaba en una papeleta solo por un candidato y los cinco electos, con mayor número de votos eran elegidos miembros. El azar resolvía cualquier empate en la votación. Las vacantes producidas se llenaban sometiendo a votación el cargo vacante en una de las sesiones del Pleno.

Todas las Comisiones Especiales también están integradas por cinco miembros como lo establece el artículo 95 del Reglamento Interno, con excepción de la Comisión de Presupuesto que la integraban 9 miembros, es decir, uno por cada provincia, como lo establece el artículo 77; y las Comisiones Ordinarias por tres miembros. La designación de un Diputado a una Comisión es de carácter obligatorio, como lo sigue siendo hoy.

Las Comisiones especiales duraban en su cargo una legislatura, que en el artículo 109 de la Constitución de 1946, señalaba que *“La legislatura ordinaria es improrrogable y comprenderá noventa días de sesiones hábiles consecutivos”*⁴⁸. La Asamblea Nacional se reunía por derecho propio el primero de Octubre de cada año.

En cuarenta y seis días transcurridos desde que se utilizó el Reglamento de la Convención, la estructura de las Comisiones reglamentarias o legales, más tarde denominadas especiales o permanente cambió y sus funciones también. Así mismo se introducirán modificaciones en el nuevo reglamento de 1967, que solo se aplicaría por un año, como resultado de golpe del 11 de octubre de 1968.

El Reglamento de 1967

Este Reglamento fue aprobado, bajo la Presidencia del Diputado Raúl Arango y el Presidente de la República Marcos A. Robles, mediante Ley 28 de 2 de febrero de 1967 y también tenía como marco jurídico la Constitución de 1946. Es interesante señalar que en sesenta y tres años de República, la Asamblea Nacional solamente aprobó dos leyes referidas a su organización interna, especialmente aquellas que se refieren a las Comisiones, ellas son: La Ley 46 de 28 de diciembre de 1932 y la Ley 58 de 2 de febrero de 1967. Los demás reglamentos que normaron la vida interna de la Asamblea Nacional antes de 1968, fueron aprobados mediante Resolución.

48 Idem, página 16.

La Ley 28, mantiene la misma estructura o composición numérica de las Comisiones Especiales Permanentes y las de las Comisiones Accidentales y la organización y estructura de las Comisiones aparecen también con los mismos títulos y capítulos del Reglamento de 1953. Sin embargo, el número de las Comisiones se reduce a trece, ellas son:

- 1) La Comisión de la Mesa;
- 2) La Comisión de Credenciales, Justicia Interior y Reglamento;
- 3) La Comisión de Revisión y Corrección de Estilo;
- 4) La Comisión de Legislación;
- 5) La Comisión de Presupuesto;
- 6) La Comisión de Hacienda Pública;
- 7) La Comisión de Asuntos Económicos;
- 8) La Comisión de Obras Públicas;
- 9) La Comisión de Gobierno y Régimen Municipal;
- 10) La Comisión de Peticiones y Rehabilitación;
- 11) La Comisión de Educación, Cultura y Bellas Artes;
- 12) La Comisión de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública; y
- 13) La Comisión de Relaciones Exteriores.

Las comisiones que se eliminan son las de Correos y Telecomunicaciones y la Comisión de Demarcación Territorial y Régimen Municipal se fusiona con la Comisión de Gobierno. Además, a la Comisión de Obras Pública se le elimina el concepto de "vialidad"; a la Comisión de Peticiones, Rehabilitación y Amnistía, se le elimina también el concepto de "Amnistía"; a la Comisión de Reglamento, Revisión y Corrección de Estilo, se le elimina la función de Reglamento, entonces asignada, a la Comisión de Credenciales y Justicia Interior. Finalmente, a la Comisión de Relaciones Exteriores y Protocolo se le elimina el concepto de "Protocolo".

En el cuadro que aparece a continuación, se muestra la evolución de las comisiones permanentes hasta el año de 1967, el orden establecido corresponde a la afinidad y no a la manera en que aparecen en los distintos reglamentos. Nótese que las Comisiones de Legislativa de cuentas y Crédito Nacional pudieran agruparse como Asuntos Económicos.

CUADRO N° 3
Comisiones según reglamentos, entre los años 1906 a 1967

Reglamentarias	Comisiones Especiales o Permanentes	Comisiones Especiales Permanentes
1. Credenciales	1. De la Mesa	1. De la Mesa
2. Justicia Interior*	2. Credenciales y Justicia Interior	2. Credenciales, Justicia Interior y Reglamento
3. Presupuesto*	3. Presupuesto	3. Presupuesto
4. Legislativa de Cuentas*	4. Asuntos Económicos	4. Asuntos Económicos
5. Crédito Nacional*		
6. Fomento		
7. Rentas y Contribución		
8. Beneficencia		
9. Redacción	5. Reglamento, Revisión y Corrección de Estilo	5. Revisión y Corrección de Estilo
10. Legislación	6. Legislación	6. Legislación
11. Hacienda	7. Hacienda Pública	7. Hacienda Pública
12. Instrucción Pública	8. Educación, Cultura y Bellas Artes	8. Educación, Cultura y Bellas Artes
13. Relaciones Exteriores	9. Relaciones Exteriores y Protocolo	9. Relaciones Exteriores
14. Peticiones	10. Peticiones, Rehabilitación y Amnistía	10. Peticiones y Rehabilitación
	11. Trabajo, Previsión Social y Salud Pública	11. Trabajo, Previsión Social y Salud Pública
	12. Obras Públicas y Vialidad	12. Obras Públicas
15. División Territorial	13. Demarcación Territorial y Régimen Municipal	13. Gobierno y Régimen Municipal
16. Reformas Constitucionales	14. Gobierno	
17. Infracción de Constitución y Leyes		
18. Negocios Civiles y Judiciales	15. Correos y Telecomunicaciones	
19. Suministros y Expropiaciones		
20. Guerra		
21. Elecciones		

* Son las denominadas comisiones legales, establecidas por ley y se escogían por votación en la Cámara.

La Constitución de 1972 y las Comisiones Permanentes

La Constitución de 1972 creó un régimen legislativo diferente, fundamentado en su artículo 129, que dice: *“La función legislativa es ejercida por medio del Consejo Nacional de Legislación y el Pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos de conformidad con los artículos 2, 141 y 148 de esta Constitución...”*⁴⁹

La nueva Carta Magna dividía en dos las funciones legislativas, entre los órganos mencionados con anterioridad. La Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento era una corporación conformada por 505 Representantes, elegida por votación popular durante seis años en cada uno de los corregimientos del país. Cada Representante tenía un suplente, elegido de la misma forma que el principal.

Para ser Representante se requería ser panameño de nacimiento o nacionalizado diez años antes de la elección, tener dieciocho años de edad, no haber sido condenado por delito contra la cosa pública, la libertad o la pureza del sufragio y ser residente en el Corregimiento en donde se postulaba, por lo menos un año antes. Para ser miembro de la Comisión de Legislación se utilizaban los mismos requerimientos que para ser Ministro de Estado: ser panameños por nacimiento, tener veinticinco años y no haber sido condenado contra la cosa pública.

Las sesiones de la Asamblea Nacional eran ordinarias y extraordinarias. La primera se realizaban del 11 de octubre al 11 de noviembre de cada año, en el Palacio Legislativo, para:

- “1. Aprobar o improbar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo;*
- 2. Declarar la guerra y facultar al Ejecutivo para negociar la paz;*
- 3. Aprobar o improbar las reformas a la división política del territorio nacional que le proponga el Consejo de Gabinete;*
- 4. Conceder amnistía por delitos políticos; y*
- 5. Dictar su Reglamento Interno”.*⁵⁰

Y a nivel administrativo, la nueva Asamblea desarrollaba otras funciones; mientras que el Consejo Nacional de Legislación, la otra parte del Órgano Legislativo que se crea con la nueva constitución, integrada por: Presidente y Vicepresidente de la República, el Presidente de la Asamblea

49 Constitución de la República de Panamá, Gaceta Oficial 17,210. Sitio de LEGISPAN de la Asamblea Nacional, Artículo 129, página 9.

50 Idem, artículo 141, página 10.

Nacional de Representantes de Corregimientos, los Ministros de Estado y los miembros de la Comisión de Legislación, reglamentada por Ley, tenía las siguientes funciones especificadas por la misma Constitución:

- “1. Expedir, poner en vigor, reformar o derogar los códigos nacionales;*
- 2. Determinar el número y nomenclatura de los Ministerios de Estado y asignarles sus funciones;*
- 3. Limitar y regular la adjudicación de tierras baldías;*
- 4. Disponer sobre la aplicación de los bienes nacionales a usos públicos;*
- 5. Regular la enajenación de bienes nacionales, muebles e inmuebles;*
- 6. Determinar el número y nomenclatura de las empresas estatales que requieran autonomía o semiautonomía y asignarle sus funciones;*
- 7. Establecer impuestos, contribuciones, rentas y monopolios oficiales;*
- 8. Crear departamentos administrativos con autonomía interna, organismos interministeriales y consejos técnicos;*
- 9. Establecer y organizar los servicios públicos;*
- 10. Determinar la ley, peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda nacional; y*
- 11. Dictar su Reglamento Interno”⁵¹*

El Reglamento de 1973 y sus Modificaciones

El 19 de octubre de 1973, mediante la ley 1, se reglamenta el funcionamiento de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, así como las funciones de Comisiones que aparecen en el Título VII, denominado **“Las Comisiones de las Asamblea”**.

De acuerdo con el nuevo Reglamento, la Asamblea Nacional en sus sesiones ordinarias y extraordinarias de cada legislatura tendría las siguientes comisiones:

- “1. Las Especiales, encargadas de estudiar, instruir o prohiar las leyes que los Representantes, Consejos de Coordinación y el Consejo Nacional de Legislación presenten a su consideración y resolver asuntos de la actividad y funcionamiento normal de la Asamblea.*

51 Idem, artículo 148, Pagina 11

2. *Las accidentales, que tienen como misión el desempeño de funciones ocasionales, las que pueden ser elgidas por la propia Asamblea o designadas por el Presidente de la misma.*"⁵²

Las Comisiones Especiales señaladas en el artículo 192 eran las siguientes:

1. La Comisión de la Junta Directiva;
2. La Comisión de Credenciales y Reglamento;
3. La Comisión de Revisión y Corrección de Estilo;
4. La Comisión de Asuntos Legales;
5. La Comisión de Gobierno y Régimen Municipal;
6. La Comisión de Peticiones;
7. La Comisión de Relaciones Exteriores; y
8. La Comisión de Judicial

La nueva Comisión de la Junta Directiva tendría la misma composición que tenían la Comisiones de la Mesa que se organizaron en cada una de las legislaturas de los sesenta y ocho años de República, con la diferencia de que los Vicepresidentes en este caso eran un total de diez, uno por cada provincia y uno por la Comarca de San Blas, que representaba el área indígena de mayor desarrollo político y social. Las funciones de esta Comisión de Junta Directiva serán prácticamente las mismas que las de la Comisión de la Mesa con excepción de que se elimina aquella que se refiere al nombramiento de los empleados subalternos de la Secretaría, así como su remoción, que será asignada dentro de las funciones del Secretario General, según el artículo 15 del Reglamento. También se incluyen dos nuevos acápites, que son:

Todas las comisiones estaban integradas por diez miembros, uno por cada provincia y la Comarca de San Blas, elegidos sus miembros por la reunión de todos los Representantes de la provincia respectiva o la Comarca. La elección era ratificada por el Pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.

Es interesante señalar que seis de las Comisiones que estaban contenidas en el Reglamento de 1967, no aparecen en el Reglamento de 1973, porque las funciones correspondientes a ellas ahora serían desarrolladas por la Comisión Nacional de Legislación. Estas son: la Comisión de Presupuesto; Hacienda Pública; Asuntos Económicos; Obras Públicas, Educación, Cultura y Bellas Artes y la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

52 Ley N°1 de 19 de octubre de 1973. Reglamento Interno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Panamá, 1973.

La naturaleza de las funciones legislativas contenidas en el Reglamento de 1967, el que corresponde al de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, mantiene muchas similitudes en las funciones de las Comisiones Especiales Permanentes. Veamos:

La Comisión de Credenciales y Reglamento, se denominaba con anterioridad Comisión de Credenciales, Justicia Interior y Reglamento, por lo que solo se mantuvieron las funciones relativas al nombre y donde aparecía la palabra Diputado, en este Reglamento, aparecerá el nombre Representante. La Comisión de Corrección y Estilo mantuvo las mismas funciones, así como la de Asuntos legales.

En cuanto a la Comisión de Peticiones, se eliminan las funciones relacionadas con la rehabilitación y se mantienen los dos primeros acápites del Reglamento de 1967.

La Comisión de Relaciones Exteriores mantuvo las mismas funciones, solo con la modificación de los verbos de tres acápites. Por ejemplo, donde dice dictaminar, emitir juicio o emitir concepto se cambia por opinar.

Las Comisiones Accidentales eran nombradas por el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos durante sus sesiones con la conformación de al menos cinco diferentes provincias y el cargo de miembro de una Comisión es de aceptación obligatoria, excepto en los casos que el Reglamento lo establezca.

Los miembros de las Comisiones Especiales duraban en su cargo un año, escogidos en reuniones provinciales con la participación de todos los Representantes de dicha provincia o de la Comarca de San Blas, si era el caso, pero luego de las elecciones internas debían ser ratificadas por el Pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.

Según el artículo 204, los miembros de las Comisiones podían ser reemplazados en sus faltas temporales o absolutas, de forma permanente o interina por el Presidente de la Asamblea o por la Comisión de la Junta Directiva.

El Presidente de la Asamblea no podía ejercer funciones como miembro de una Comisión Especial, con excepción de la Comisión de la Junta Directiva. Los Vicepresidentes, sí podían hacerlo.

Con respecto a las acusaciones o denuncias que se podían realizar contra los miembros de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, debemos señalar que son prácticamente las mismas que las del Reglamento anterior, con la adición de un acápite que obliga a la Junta Directiva a presentar al final del período una memoria sobre sus actividades.

El Reglamento de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento contenido en la Ley 1 de 19 de octubre de 1973, fue modificado por medio de tres leyes:

1. La Ley 1 de 23 de octubre de 1974
2. La Ley 27 de 7 de noviembre de 1975 y,
3. La Ley 19 de 10 de noviembre de 1977

Se adiciona al Reglamento, la Comisión de Producción, Distribución y Consumo, en el artículo 187.

En cuanto a las segundas modificaciones que se destacan en el artículo 16, se modifica y se le asigna al Presidente de la Asamblea la facultad de nombrar a los servidores públicos de dicha corporación.

Se modifica el artículo 209, se reducen a los Comisionados los plazos para conocer y despachar los negocios de cinco a tres y las prorrogas de tres a dos días. También se hacen modificaciones el artículo 211, 212 y 217 que mejoran el procedimiento para el trámite de un proyecto en las Comisiones. Un artículo importante que se agrega es el que se refiere a que: *“la Asamblea nacional de Representantes de Corregimientos reunida sesiones ordinarias, elaborará Anteproyectos de Leyes que serán presentados a su consideración por los Honorables Representantes, y una vez aprobados por mayoría de votos se convertirán en Proyectos de Ley que deberán ser presentados por el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes al Consejo Nacional de Legislación para su consideración, aprobación o improbación”*⁵³, otorgando al Consejo Nacional de Legislación, un nuevo control sobre aprobación de las leyes panameñas.

Con respecto a la última modificación al Reglamento de 1973, tenemos que se adiciona el artículo 204 para reemplazar a los miembros de las Comisiones Especiales, escogidos por las diferentes Provincias y la Comarca de San Blas y ratificados por el Pleno, podían ser reemplazados por el Consejo Provincial de Coordinación -organismo nuevo- cuando el Presidente o Secretario de la Comisión reportara la inasistencia del comisionado, por tres días consecutivos.

Las Reformas Constitucionales de 1978 y el Reglamento de 1978

En 1978, se aprueba la Ley No. 1 de 26 de diciembre de 1978, que dicta el Reglamento Interno del Consejo Nacional de Legislación y el Procedimiento para la expedición de las Leyes. Estas últimas solo podían ser

⁵³ Ley 27 de 7 de noviembre de 1975

propuestas por los Miembros del Consejo Nacional de Legislación; Las Comisiones Especiales de este Organismo; y las personas comprendidas en los artículos 147 y 150 de la Constitución Política de la República de Panamá. El artículo 33 de la norma indicaba el carácter de estas leyes: Códigos Nacionales, Leyes Orgánicas de Ministerios, Instituciones Autónomas o Semi-Autónomas y Empresas del Estado.

Por otro lado, en el Consejo Nacional de Legislación se organizaban las siguientes Comisiones Especiales:

1. Comisión de Revisión y Corrección de Estilo.
2. Comisión de Legislación.
3. Comisión de Hacienda, Asuntos Económicos y Régimen Municipal.
4. Comisión de Asuntos Laborales, Previsión Social y Salud Pública.
5. Comisión de Asuntos del Canal de Panamá.
6. Comisión de Comunicaciones y Transporte.
7. Comisión de Asuntos Agropecuarios, Conservación del Medio Ambiente y Preservación de los Recursos Naturales.
8. Comisión de Educación.

Su composición aparecía definida en el artículo 186 del reglamento: por cinco (5) H.R. Legisladores y las Comisiones Accidentales por no menos de tres (3). El cargo de miembro de una comisión era de aceptación obligatoria, excepto en los casos de impedimento que se establecían en el Reglamento.

Los Comisionados que conformarían estas Comisiones Permanentes durarían en sus cargos por una legislatura y luego de su instalación, elegían por mayoría de votos un Presidente, un Vice-Presidente y un Secretario.

Las Comisiones Accidentales tenían como Presidente al primer miembro que nombraba el Presidente del Consejo Nacional de Legislación de todos los designados.

El reglamento de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento de 1979, va a unificar todas las Comisiones de la Asamblea en un solo Reglamento como lo muestra en el cuadro N° 1 y mantendrá las mismas disposiciones que se utilizaban en el Reglamento de la Asamblea del año de 1973 y en las de la Comisión Nacional de Legislación.

Las funciones serán prácticamente las mismas que las contenidas en cada uno de los reglamentos anteriores. Todas estas comisiones se constituirán con 10 miembros, uno por cada provincia y por la Comarca de San Blas, a excepción de la Comisión Judicial que estaba integrada por la Junta Directiva de la Asamblea y por cada provincia y uno por la Comarca de San

Blas, elegidos por el pleno. Sus funciones judiciales estaban señaladas en el artículo 142 de la Constitución Nacional y procedimiento desarrollado en el Titulo VII del Reglamento. La Comisión se reunía por derecho propio y sin previa convocatoria para ejercer. En la práctica tres miembros por provincias constituían la Comisión Judicial.

CUADRO N° 4
Comisiones Especiales Permanentes de acuerdo con los Reglamentos de la Asamblea de 1967, 1973 y 1979.

Comisiones Especiales Permanentes del Reglamento de 1967	Comisiones Especiales durante el período de la ANRC y el CNL (1972-1978)	Comisiones Especiales durante el período de la ANRC y el CNL (1978-1984)
De la Mesa	Junta Directiva; (ANRC)	Junta Directiva
Credenciales, Justicia Interior y Reglamento	Credenciales y Reglamento (ANRC)	Credenciales y Reglamento Interno
Revisión y Corrección de Estilo;	Revisión y Corrección de Estilo; (ANRC) y (CNL)	Revisión y Corrección de Estilo
Legislación	Legislación (CNL)	
Presupuesto		
Hacienda Pública	Hacienda, Asuntos Económicos y Régimen Municipal (CNL)	Hacienda, Asunto Económico y Administrativo
Asuntos Económicos		
Obras Públicas		
Gobierno y Régimen Municipal;	Gobierno y Régimen Municipal (ANRC)	Régimen Municipal y Comunal;
Peticiones y Rehabilitación;	Peticiones (ANRC)	Peticiones
Educación, Cultura y Bellas Artes	Educación (CNL)	Educación
Trabajo, Previsión Social y Salud Pública	Asuntos Laborales, Previsión Social y Salud Pública (CNL)	Asuntos Laborales, Previsión Social y Salud Pública
Relaciones Exteriores.	Relaciones Exteriores (ANRC) Asuntos Legales (ANRC) Asuntos del Canal de Panamá (CNL) Comunicaciones y Transporte (CNL) Asuntos Agropecuarios, Conservación del Medio Ambiente y Preservación de los Recursos Naturales (CNL) Judicial (ANRC)	Relaciones exteriores Asuntos Legales Asuntos del Canal de Panamá Comunicaciones y Transportes Asuntos Agropecuarios, Conservación del Medio Ambiente y Preservación de los Recursos Naturales Judicial Producto Distribución y Consumo La Comisión Política

Las Reformas Constitucionales de 1983

El 24 de abril de 1983, el pueblo fue convocado para aprobar las Reformas Constitucionales a la Constitución de 1972.

En el artículo 140 de la nueva Constitución se señalaba que el Órgano Legislativo estaría constituido por una Corporación denominada Asamblea Legislativa cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista y votación popular.

A diferencia de los periodos anteriores, la Asamblea se organizaría por circuitos electorales, definiendo que Darien y San Blas (Kuna Yala) tendrían cada una dos circuitos y de carácter uninominal, es decir solo se elegiría uno legislador.

Un Circuito se constituía de una población que no excedía de cuarenta mil habitantes y no fuera menos de veinte mil. Se elegía un legislador por cada treinta mil personas residentes y un residuo que no bajara de diez mil.

Los legisladores se postulaban por partido y aquellos partidos que no alcanzaban el número de votos para subsistir que le exigiera la Ley, desaparecían. El período de los legisladores era de cinco años y se establecían dos legislaturas en un período de un año. La primera del 1 de septiembre al 31 de diciembre de cada año y la segunda, del 1 de marzo al 30 de junio.

Un Legislador tenía que vivir en el Circuito Electoral por lo menos un año antes, debía tener de 21 a más años de edad, y no haber sido privado de libertad, además de ser panameño por nacimiento o naturalización.

En el caso de las Comisiones, el Artículo 157 de la Constitución señalaba que ellas serían elegidas por la Asamblea mediante un sistema que garantizara la proporcionalidad.

Para la aprobación de un proyecto de Ley tenía que darse tres debates, en días diferentes y sancionados por el Órgano Ejecutivo, entre otros aspectos modificados.

El Reglamento de 1984

Las nuevas reformas a la Constitución demandaban un nuevo Reglamento, que de acuerdo con la Carta Magna debía ser aprobado por Ley. Esta norma se aprobó mediante la Ley No 49 de 4 de diciembre de 1984, que dictaba el reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

Las Comisiones, de acuerdo con la nueva Ley serían de dos tipos: permanentes o Ad-Hoc. Los cargos eran de aceptación obligatoria, excepto en

los casos de impedimento o producto de otro carácter establecido en este Reglamento.

El período para los miembros de las Comisiones Permanentes era de un año, desde el primero de septiembre hasta el 31 de agosto del año siguiente y se elegían por sistema de nóminas que debían ser proporcional, así: “El total de Legisladores que componen la Asamblea Legislativa, se divide por el número de miembros de la Comisión que se elige -en este caso nueve- y al resultado se denomina cuociente de elección. Luego, cada Legislador vota en una sola papeleta por su candidato y se declaran electos a los que obtenga un número de votos igual cuociente de elección. Si, cuando se adjudican las representaciones quedan puestos por llenar, se eligen a los que sigan en número de votos aunque no tengan el cociente. En los casos de empate se decide al azar. La Directiva de las Comisiones es escogida por los miembros de la misma.

Las nuevas Comisiones Permanentes estarían formada por nueve (9) miembros y una directiva compuesta por: un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, elegidos por mayoría de votos de entre los miembros de la comisión. La excepción de las Comisiones era la Comisión de Presupuesto estaría integrada por quince (15) miembros elegidos en la forma establecida.

El Presidente y los Vicepresidentes de la Asamblea durarán en sus cargos un año. Al terminar cada Legislatura continuarán en sus funciones durante el período de receso. Ninguno de ellos podrá ser reelecto.

De acuerdo con artículo 41 del Reglamento, las Comisiones Permanentes escogidas aparecen en el siguiente cuadro y se comparan con las Comisiones del Reglamento de 1979, como se verá algunas de ellas desaparecen como Comisiones, otras se incorporan a las que le son afines o amplian con su nombre actividades, y se crean cinco nuevas:

CUADRO N° 5

Reglamento de 1979	Reglamento de 1984
1. Credenciales y Reglamento Interno	1. Credenciales, Justicia Interior, reglamento y Asuntos Judiciales
2. Revisión y Corrección de Estilo	2. Revisión y Corrección de Estilo
3. Gobierno, régimen Municipal y Comunal	3. Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales
4. Hacienda, Asunto Económico y Administrativo	4. Hacienda Pública, Planificación y Política Económica
5. Educación	5. Educación, Cultura y deportes

6. Asuntos del Canal de Panamá	6. Asuntos del canal
7. Comunicaciones y Transportes	7. Comunicación y Transporte
8. Asuntos Laborales, Previsión Social y Salud Pública	8. Salud Pública, y Seguridad Social
9. La Comisión de Relaciones exteriores	9. Relaciones exteriores
10. Asuntos Agropecuarios, Conservación del Medio Ambiente y Preservación de los Recursos Naturales	10. Asuntos Agropecuarios y Conservación del Medio Ambiente.
11. Junta Directiva	<i>Desaparece como comisión, pero se mantiene como unidad administrativa y de coordinación</i>
12. Asuntos Legales	<i>Desaparece como Comisión, pero sus funciones se incorporan a Gobierno...</i>
13. Peticiones	<i>Desaparece</i>
14. Judicial	<i>Desaparece como Comisión y sus funciones se incorporan a la Comisión de Credenciales</i>
15. Producto Distribución y Consumo	<i>Desaparece</i>
16. Política.	<i>Desaparece y algunas de sus funciones son incorporadas a la Comisión de Gobierno.</i>
	11. Vivienda.
	12. Presupuesto
	13. Obras Públicas
	14. Trabajo y Bienestar Social
	15. Comercio, Industrias y Asuntos Económicos

Las Comisiones Ad-Hoc integradas por no menos de seis (6) legisladores, son elegidas por el Pleno de la Cámara de acuerdo al procedimiento descrito en el Artículo 37 del Reglamento.

Para la realización de gestiones especiales o con fines determinados, que no correspondan a las Comisiones Permanentes de la Asamblea, el Presidente tiene la potestad de designar a un número de Legisladores, pero siempre considerando la representación proporcional de la minoría.

El Reglamento de 1992

La ley 7 de 27 de mayo de 1992, "Por la cual se reforma la Ley nº 49 de diciembre de 1984, que dicta el Reglamento Órgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa" adicionó al artículo 41 anterior, cinco siguientes Comisiones Permanentes propias del desarrollo de la actividad legislativa en el mundo y como parte de los nuevos temas que incorporan al debate los organismos internacionales. En este sentido es importante

recordar que la Asamblea en este período había iniciado un proceso de fortalecimiento del aspecto legislativo en su transformación interna y daba los primeros pasos para su modernización interna. Las nuevas comisiones que se incorporan y que empezaban a funcionar desde septiembre de 1993 son las siguientes:

“Artículo 41.....

1. Derecho Humanos.

2. Derecho del Niño.

3. Ambiente y Desarrollo.

4. De los Asuntos de la Mujer.

5. Control y Erradicación de la Droga y el Narcotráfico.”⁵⁴

El nuevo reglamento adicionó un nuevo artículo el 41-A, que facultaba a los miembros de las Comisiones Permanentes de la Asamblea Legislativa y por mayoría de los que integraban, para citar a cualquier Ministerio de Estado, Director General de Entidad Autónoma o Semiautónoma y otros. Este artículo se fundamentaba en el Artículo 155 de la Constitución Política de la República. Los funcionarios requeridos estaban obligados a asistir a las respectivas citaciones, cuando sean citados.

Básicamente a las funciones de La Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asunto Judicial se le agrego un nuevo acápite, el número nueve, que dice ***“Redactar un Código de Ética Parlamentaria, someterlo a la consideración del Pleno, y custodiar su observancia; y”⁵⁵***. También se modifica el artículo 43 de la Ley, agregando lo siguiente: ***“Si la Comisión tuviere necesidades de mayor información para lograr un criterio final, se solicitará al Presidente de la Asamblea una extensión del termino de hasta cinco (5) días más.”⁵⁶***

Al artículo 44, se le agrega que la función de ordenar la detención o arrestos sobre los hechos graves que ocurran en la Cámara. Esta función se efectuará de acuerdo con el procedimiento establecido en este Reglamento.

Se modificaron varios artículos como el: 29, 42, 50 y el 59 relativas a las Comisiones Ad-Hoc. Finalmente se agregaron las funciones de las nuevas comisiones creadas.

Es necesario destacar que las Comisiones solo podían ser de dos tipos, de acuerdo con los reglamentos de 1984 y de 1992. Por otro lado, el artículo 62 era modificado de su enunciado anterior que permitía las reuniones de

54 Ley 7 de 27 de mayo de 1992. “ Por el cual se reforma la Ley nº 49 de diciembre de 1984, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa”

55 Idem

56 Idem

las Comisiones por convocatoria del Presidente de la misma a una propuesta más obligante e impersonal: se reunirían por lo menos una vez por semana, para considerar los anteproyecto, proyecto de ley y demás asuntos de su competencia; al mismo tiempo, serían presididas por su Presidente o en ausencia de este, por el Vicepresidente; y en su defecto, por el Secretario.

Las Comisiones Permanentes podrán crear subcomisiones para adelantar estudios y gestiones sobre los asuntos que consideren deban ser objetados de tratamiento previo. Al finalizar el término dado a la subcomisión, esta deberá rendir informe detallado de su gestión.

Otras modificaciones introducidas al Reglamento de 1984, entre otras, son las que aparecen a continuación: los anteproyectos de Ley orgánica podrá ser presentados en el Pleno durante las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa; los proyectos de Ley Ordinaria serán presentados al Pleno por los Legisladores. Las Comisiones no podrán hacer alteraciones de ninguna índice al documento original que reciban para sus estudios. Todas las modificaciones, enmiendas, reformas o proyectos nuevos que propusieron los presentarán aparte a la consideración del Pleno; Las proposiciones podrán ser presentadas por los miembros de las Comisiones respectivas o por cualquier otro Legislador; presentado el proyecto de Presupuesto General del Estado, el Presidente lo pasará a la Comisión de Presupuesto, donde se le dará el primer debate la cual discutirá y votará el proyecto dentro del término de treinta (30) días.

Los miembros de la Comisión de Presupuesto podrán excusarse de participar en cualquiera otra Comisión mientras el Presupuesto no haya sido votado definitivamente.⁵⁷

Modificaciones al Reglamento de 1992:

En 1995, con la Ley 3 del 18 de enero se presentó una modificación de diez artículos al Reglamento vigente.

En 1992, se elaboró un Texto Único al Reglamento Interno que comprendía la Ley N° 49 de 1984 y la Ley N° 7 de 1992; de esta manera, el artículo 41 del Reglamento de 1984, quedó convertido en el artículo 44 con las modificaciones introducidas con el artículo 21 de 1992.

En la propuesta de 1995, se adicionan como artículo 1, 2 y 3, lo siguiente:

17. Asuntos Indígenas.
18. Población, Ambiente y Desarrollo.

57 Idem

19. De los Asuntos de la Mujer, Derecho del Niño, la Juventud y la Familia.

21. Ética y Honor Parlamentario

Se modifica el artículo 50 del texto único y se agrega a las funciones de la Comisión de Gobierno el acápite siguiente:

“....

*1. Régimen interno de provincia, municipios y corregimientos.”*⁵⁸

También se agregan las funciones de las cuatro comisiones creadas.

Las Reformas Constitucionales de 1994 y el Reglamento de 1998

Los cambios en la Constitución mediante los actos legislativos N° 1 de 1993 y N° 2 de 1994, no afectaron directamente al Reglamento interno: pues, se trataban de los Títulos relativos a la Fuerza Pública, la Reforma a la Constitución y el del Canal de Panamá. Si embargo, en el período se aprobaron cuatro leyes relativas a su régimen orgánico:

- Ley 39 de 1996, “Por la cual se modifica el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa”,
- Ley 12 de 10 de febrero 1998, “Por la cual se desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo”,
- Ley 16 de 17 de febrero de 1998, “Por la que se reforma el Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.
- Ley 1 de 31 de marzo de 1998, “Por la que se Reforma el Texto Único del Reglamento Orgánico del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.
- Ley 35 del 30 de julio de 1999, “Por el cual se modifica el Reglamento Orgánico del Regimen Interno de la Asamblea de la Asamblea Legislativa”.

La Ley 39 de 24 de junio de 1996, modificó el artículo 44 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa agregando como una Comisión Permanente la de “...*Prevención Control y Erradicación de la droga, Narcotráfico y el Lavado de Dinero.*”⁵⁹. Esta Ley también definió las funciones de la comisión.

Ley 12 de 10 de febrero 1998, se aprobó con el propósito de regular las relaciones de trabajo de los servidores que prestan servicio en la Asamblea

58 Idem, artículo 50

59 Ley 39 de 24 de junio de 1996.

Legislativa, todo ello con el sano propósito de establecer ***“...los fundamentos organizativos, técnicos y administrativos de un régimen laboral fundado en los principios de libertad política igualdad, mérito, honestidad y capacidad para integrar un cuerpo de funcionarios idóneos cuyos cargos sean permanentes, con excepción de los cargos de libre remoción, así como los temporales que señale la ley.”***⁶⁰

Ley 16 de 17 de febrero de 1998, contiene 48 artículos, pero en sus modificaciones solo se refieren a las comisiones en el artículo 36 donde señala define las Comisiones de la Asamblea Legislativa durante las legislaturas ordinarias y extraordinarias, como las siguientes:

1. Permanentes
2. De Investigación
3. Ad Hoc
4. Accidentales.

Se modifica el artículo 45 señalando que:

“...asimismo, podrá cualquier Comisión Permanente o de Investigación emplazar a toda persona natural o jurídica, para que rinda declaraciones verbales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.

La renuncia de los citados a comparecer o rendir declaraciones, podrá ser sancionada por la Comisión con las penas que señale el Código Judicial para los casos de desacato.”⁶¹

También se adiciona un numeral a las funciones de la Comisión de Ética y Honor Parlamentario, que establece:

“...

- 1. Participar, a través de su Presidente o Presidenta, en el Consejo de la Carrera del Servicio Legislativo o designar a un Legislador o Legisladora para estos efectos.”***⁶²

En esta Ley se adiciona un artículo nuevo que establece que por razones de interés público, el Pleno de la Asamblea puede crear Comisiones de Investigación y estarán integradas por seis miembros de la Cámara tanto de gobierno o de oposición.

60 Ley 12 de 10 de febrero de 1998, “Por el cual se desarrolla la Carrera de Servicio Legislativo”

61 Ley 16 de 17 de febrero de 1998, “Por la que se reforma el Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.”

62 Idem

Adiciona otro artículo sobre el trámite de las Comisiones que deben seguir el mismo procedimiento que se establece en las sesiones de la Asamblea y una excepción a los informes correspondientes al primer debate que se consideren en sesiones extraordinarias. Finalmente, modifica el artículo 79 de las leyes 49 del 1984, 7 de 1992 y 3 de 1995 donde se le prohíbe a las Comisiones hacer modificaciones de ninguna índole al documento original que reciban para su estudio. Señalando que deben presentarse aparte, para la consideración del Pleno, todas las modificaciones, adiciones, reformas o proyectos nuevos que se propongan.

La Ley 1 de 31 de marzo de 1998, "Por la que se Reforma el Texto Único del Reglamento Orgánico del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, establece un texto único al Reglamento y en las misma encontraremos los siguiente artículos relativas a ellas:

En el presente Reglamento se agrega una extensión de cinco días al término que tiene la Comisión de Credenciales para instruir o perfeccionar un sumario, solicitandolo al Presidente o Presidenta de la Asamblea Legislativa.

Otorga en el artículo 45 a los Presidentes o Presidentas de las Comisiones Permanentes la obligación de rendir, cinco (5) días antes de la terminación de cada legislatura ordinaria, un informe escrito del trabajo de la Comisión que presiden,

También define el nombre de las Comisiones Permanentes en el artículo 46 como:

1. Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales;
2. Revisión y Corrección de Estilo;
3. Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales;
4. Presupuesto;
5. Hacienda Pública, Planificación y Política Económica;
6. Comercio, Industrias y Asuntos Económicos;
7. Obras Públicas;
8. Educación, Cultura y Deportes;
9. Asuntos del Canal;
10. Trabajo y Bienestar Social;
11. Comunicación y Transporte;
12. Salud Pública y Seguridad Social;
13. Relaciones Exteriores;
14. Asuntos Agropecuarios;
15. Vivienda;
16. Derechos Humanos;

17. Asuntos Indígenas;
18. Población, Ambiente y Desarrollo;
19. De los Asuntos de la Mujer, Derechos del Niño, la Juventud y la Familia;
20. Prevención, Control y Erradicación de la Droga, el Narcotráfico y el Lavado de Dinero;
21. Ética y Honor Parlamentario.

En el artículo 46 desaparece el acápite 6 relativo a las funciones que debe estudiar la Comisión de Gobierno relativa a Las cárceles y sistemas penitenciarios;

En el artículo 50 se elimina el acápite 6 de las funciones de la Comisión de Obras Públicas que se refiere al estudio, proponer proyectos de ley y emitir concepto sobre la calidad y el fiel cumplimiento y ejecución de las obras públicas.

El Reglamento Órgánico de la Asamblea vigente a la fecha es el que señala la Ley 1 del 31 de marzo de 1998, con las modificaciones realizadas por la Ley 35 de 30 de junio de 1999. En este Reglamento se organizaron tres capítulos para: las Comisiones de Investigación, Ad Hoc y Accidentales; establecer el Procedimiento de las Comisiones Permanentes y de las Comisiones en general y el procedimiento en la Comisión de Presupuesto.

Las Reformas Constitucionales de 2004 y el Reglamento Vigente

En cuanto a las Reformas Constitucionales de 2004, debemos señalar que afectaron el Reglamento en varios aspectos:

Se cambia el nombre de Asamblea Legislativa por Asamblea Nacional y el de Legisladores por Diputados. Se introduce la elección de la libre postulación por circuitos, estableciendo que los requisitos y procedimientos para esta postulación estarán sometidos a las exigencias que tiene la ley a los partidos políticos.

Se fija una cantidad fija de Diputados en la Asamblea, 71 en total y se reduce a un suplente por Diputado.

Se fijan los Periodos legislativos entre el 1 de julio de cada año y el 30 de junio del año siguiente. Se establece que la primera legislatura será del 1 de julio al 30 de octubre y la segunda del 1 de enero al 30 de abril, de manera que los meses de receso serán: noviembre, diciembre, mayo y junio de cada año.

La condena por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia, es causal de revocatoria de mandato.

Los partidos políticos también podrán, mediante proceso sumario, revocar el mandato de los Diputados Principales y Suplentes que hayan renunciado a su partido.

No puede ser Diputado una persona condenada por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.

Los miembros de la Asamblea Nacional podrán ser investigados y procesados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por la presunta comisión de algún acto delictivo o policivo, sin que para estos efectos se requiera autorización de la Asamblea Nacional. La detención preventiva o cualquier medida cautelar será determinada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

El Diputado Principal o Suplente podrá ser demandado civilmente, pero no podrá decretarse secuestro u otra medida cautelar sobre su patrimonio, sin previa autorización del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con excepción de las medidas que tengan como fundamento asegurar el cumplimiento de obligaciones por Derecho de Familia y Derecho Laboral.

Se deroga el artículo que obligaba a los miembros del Órgano Legislativo a presentar nuevalmento los proyectos que quedaban pendiente en un período de sesiones, lo que mejora la continuidad del trabajo y elimina un tiempo ya trabajado.

Estos cambios, no afectan el contenido de las funciones de las Comisiones Permanentes, pero sí obligan a la Asamblea a realizar una modificación de su Reglamento, especialmente para ajustar los nuevos nombres adoptados por la corporación y los periodos legislativos que se aplicarán a partir del año 2009.

En la actualidad, existe un proyecto de modificación al Reglamento interno que se discute en la Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales, que es la encargada de esta función en el primer debate de la Ley.

BIBLIOGRAFÍA

1. Anales de la Convención. Archivos de la Biblioteca Nacional de Panamá. Panamá, 1904.
2. Arthistoria. ENRIQUE III Y LOS BARONES. <http://www.artehistoria.com/frames.htm?http://www.artehistoria.com/historia/contextos/998.htm>
3. Asamblea Legislativa de Panamá. Evolución Histórica del Órgano Legislativo de la República de Panamá (1904 – 2004). Investigación realizada por iniciativa de la Directiva de la Asamblea Legislativa (septiembre 2001 – agosto 2002).
4. Cárdenas Huezo, Enrique. <http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/T-31.htm>
5. Conte Porras, Jorge. Procesos Electorales y Partidos Políticos. Litografía e Imprenta L.II. S.A., Tibás, Costa Rica, 2004.
6. Constitución de la República de Panamá de 1946. Biblioteca Nacional Ernesto J. Castillero. www.binal.ac.pa/buscar/clconst.htm.
7. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. 23ava edición. Localizable en el sitio: <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>
8. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Dirección General de Biblioteca. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/diccion.htm>
9. Mora Donato, Cecilia. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN COMO ÓRGANOS DE CONTROL POLÍTICO. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=904>
10. García Montero, Martínez y Sánchez Lopez, Francisco. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS EN AMÉRICA LATINA: UNA CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y EMPÍRICA. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. WP núm. 212. Barcelona, 2002. http://www.diba.es/icps/working_papers/docs/wp212.pdf
11. González Chávez, Jorge: "Las Comisiones Legislativas en las Cámara de Diputados o Equivalentes. Estudio comparativo de cuatro países de régimen presidencial, cinco de parlamentario y uno de régimen semipresidencial", DPI 25, 2000. <http://www.cddhcu.gob.mx/sia/polint/pdf/dpi2500.pdf>
12. Fábrega, Ramón I.; Galindo Boyd, Mario. Constituciones de la República de Panamá. 1972, 1946, 1941, 1904. Impreso en el Centro de Impresión Educativa, Panamá, 1981.
13. Francisco Enríquez Cabistán. El Parlamentarismo. El nuevo Diario. <http://www.elnuevodiario.com.ni/2005/10/16/opinion>
14. Reglamento de la Asamblea Nacional de Panamá. Edición Oficial de 1912, aprobado en marzo de 1913 y editado la Resolución de 21 de diciembre de 1912. Imprenta Nacional. Edición que reposa en la Biblioteca De la Asamblea Nacional, Doctor Justo Arosemena, Panamá.
15. Ley 46 de 1932 de 28 de diciembre. "Por la cual se crean Comisiones Permanentes en la Asamblea Nacional". LEGISPAN. www.asamblea.gob.pa
16. Ley 58 del 2 de febrero de 1967. Por el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional de Panamá. Publicada en la Gaceta Oficial No. 15,807 de 18 de febrero de 1967. Biblioteca De la Asamblea Nacional, Doctor Justo Arosemena, Panamá, 1967.
17. Ley N°1 de 19 de octubre de 1973. Reglamento Interno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Biblioteca De la Asamblea Nacional, Doctor Justo Arosemena, Panamá, 1973.
18. Reglamento de la Asamblea Nacional de Panamá. Edición Oficial de 1928. Editado por la Imprenta Nacional. Biblioteca De la Asamblea Nacional, Doctor Justo Arosemena, Panamá.
19. Reglamento de la Asamblea Nacional de Panamá. Edición oficial 1953. Biblioteca Dr. Justo Arosemena. Panamá, República de Panamá, 1953.
20. Reglamento Interno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Ley N° 1 de 19 de octubre de 1973. Biblioteca De la Asamblea Nacional, Doctor Justo Arosemena, Panamá, 1973.
21. Ley 1 de 19 de octubre de 1974. Gaceta Oficial: 17.511.
22. Ley 1 de 23 de octubre de 1974. Gaceta Oficial: 17.715.
23. Ley 27 de 7 de noviembre de 1975. Gaceta Oficial: 17.987.
24. Ley 19 de 10 de noviembre de 1977. Gaceta Oficial: 18.532.
25. Ley 1 de 26 de diciembre de 1978. Por la cual se dicta el Reglamento Interno del Consejo Nacional de Legislación y el procedimiento para la expedición de leyes. Gaceta Oficial: 18.739

26. Ley 14 de 30 de octubre de 1979. "Por el cual se dicta el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento y se derogan otras leyes". Gaceta Oficial 18,998.
27. Ley 1 de 23 de octubre de 1980: "Por la cual se modifica y adiciona la Ley 14 de 30 de octubre de 1979." Gaceta Oficial: 19,200
28. Ley 1 del 17 de julio de 1981: Por la cual se modifica el Artículo 14 del Capítulo II, del Título II, de la Ley 14 de 30 de octubre de 1979. Gaceta Oficial: 19,365.
29. Ley 49 del 4 de diciembre de 1984: "Por la cual se dicta el reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa. Gaceta Oficial 20,198
30. Ley 10 de 24 de julio de 1990: "Por la cual se derogan artículos de la ley 82 de 5 de octubre de 1978, del Decreto Ejecutivo N° 11 de 24 de febrero de 1986 y del Decreto Ley N° 3 de 9 de octubre de 1989." Gaceta Oficial: 21,589.
31. Ley 7 de 27 de mayo de 1992: "Por la cual se reforma la ley N° 49 de diciembre de 1984, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen interno de la Asamblea Legislativa". Gaceta Oficial: 23,044.
32. Ley 3 de 18 de enero de 1995: "Por la cual se modifica, adiciona y deroga disposiciones del Texto Único del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa que comprende la Ley N° 7 de 1992." Gaceta Oficial: 22,707.
33. Ley 39 del 24 de junio de 1996. "Por la cual se modifica el Reglamento Organigo del Regimen Interno de la Asamblea Gaceta" Gaceta Oficial: 23,606.
34. Ley 12 de 10 de febrero 1998, "Por la cual se desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo" Gaceta Oficial: 23,482.
35. Ley 16 de 17 de febrero de 1998. "Por la que se reforma el Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa. Gaceta Oficial 23,486
36. Ley 1 de 31 de marzo de 1998, "Por la que se Reforma el Texto Único del Reglamento Orgánico del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa. Gaceta Oficial 23,539.
37. Ley 35 del 30 de julio de 1999 "Por el cual se modifica el Reglamento Órgánico del Regimen Interno de la Asamblea de la Asamblea Legislativa". Gaceta Oficial: 23,855.
38. Pizzurno, Patricia y Araúz, Celestino Andrés. Amador Guerrero: controversias con los Estados Unidos y conflictos políticos internos. <http://www.critica.com.pa/archivo/historia/controversias.html>
39. Santiago Pastrana. La formación de las monarquías feudales en la Europa occidental. El origen de los Estados modernos. <http://club.telepolis.com/pastranec/rt30.htm>
40. Servicio de Investigación y Análisis División de Política Interior. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS EN LAS CAMARAS DE DIPUTADOS O EQUIVALENTE www.cddhcu.gob.mx/sia/polint/pdf/dpi2500.pdf

Los Efectos de la Introducción del Quórum Deliberativo en las Sesiones de la Asamblea Nacional

Por: **Agapito González Gómez^(*)**

I. Planteamiento del tema

La dialéctica parlamentaria se rige por reglas mínimas, comunes a todo cuerpo colegiado, alguna de las cuales tienen presencia casi universal, con pocas variables entre un modelo y otro. Una de esas reglas comunes, es aquella que exige la presencia de, al menos, la mitad del total de los miembros del cuerpo colegiado de que se trate, para iniciar sus sesiones y adoptar decisiones, en nombre de todo el cuerpo, en el entendido de que, quienes están presentes, hablan o deciden por quienes están ausentes.

Se trata de la figura jurídica universalmente llamada quórum, que no es otra cosa que el número de miembros del respectivo cuerpo necesario para iniciar la sesión y tomar decisiones en torno a los temas sometidos a su consideración.

El quórum es consustancial con el funcionamiento del cuerpos colegiados, incluidos entre estos los parlamentos, las asambleas, los consejos, las juntas directivas, las asociaciones y otras reuniones plurisubjetivas. Es por esta razón, que se tenga por sentado que la falta del quórum, supone la suspensión de la convocatoria de la reunión del cuerpo de que se trate, por la imposibilidad material de adoptar acuerdos en nombre de todo el cuerpo.

Así las cosas, la ausencia del quórum se convierte en uno de los principales obstáculos para la expresión de la voluntad colectiva del cuerpo, lo que produce, en más de una ocasión, el cierre anticipado de la reunión por no alcanzar el número de miembros mínimos para declararla formalmente abierta o en funciones.

El fenómeno es más típico, en las asambleas y parlamentos ordinariamente integradas por representantes de todas las regiones del país, así como

(*) El autor ha realizado estudios de especialización en Derecho Parlamentario de Derecho Constitucional en la Universidad de Salamanca, España y en la India. Es asesor técnico en la Asamblea Nacional.

de diversas corrientes del pensamiento político, cuyos compromisos mediáticos, derivados del cargo que ostentan, le impiden atender el deber presencial en las sesiones del pleno¹.

En el caso particular de la Asamblea Nacional, la falta del llamado quórum reglamentario² ha sido, históricamente, uno de los mayores inconvenientes observados al momento de la constitución de sus sesiones ordinarias³. Cualquiera fuera el motivo, el caso es que recurrentemente el órgano Legislativo, por la rígida aplicación de la regla parlamentaria comentada, no logró reunir al número de Diputados necesarios para iniciar una sesión del Pleno o de una de sus Comisiones Permanentes, convirtiendo el fenómeno en claro objetivo de la censura y la crítica ciudadana.

Por esta razón, fue preciso introducir medidas para flexibilizar la regla del quórum reglamentario, de suerte que permitiera a la Asamblea Nacional iniciar la sesión con un número sustancialmente menor de Diputados presentes, pero con la limitación de que sus decisiones quedaran circunscritas a actos puramente protocolares o aquellos que abran el espacio a la deliberación de los temas en curso, sin la posibilidad de adoptar medidas definitivas.

De esta manera, se rompió la tradición parlamentaria de iniciar las sesiones del Pleno únicamente cuando se comprobara la presencia del quórum reglamentario, para dar paso a lo que actualmente se conoce como *quórum deliberativo*.⁴ Para introducir esta figura jurídica, se dictó la Ley 35 de 30 de julio de 1999⁵, cuyo artículo 13 modificó el artículo 93 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional (en adelante denominado RORI), como un mecanismo excepcional para el inicio de la sesión.

1 No se puede perder de vista, por otro lado, que la falta de quórum o la ruptura de este cuando ha sido constituido, es un recurso empleado frecuentemente por los grupos parlamentarios minoritarios, como método de expresión del rechazo a un proyecto de ley o resolución.

2 Con la frase "quórum reglamentario" se alude a todo número de miembros de la Asamblea Nacional, que de acuerdo con las disposiciones de su reglamento interno es concurrente con el número de Diputados que componen la mayoría absoluta de sus miembros.

3 Es un fenómeno más acusado en las sesiones ordinarias, en contraste con lo observado en las sesiones extraordinarias, en las cuales extrañamente la conformación del quórum no resulta problema alguno. Acaso se deba a que los temas son más restringidos, como restringido también es el tiempo concedido para el debate. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, la remuneración de las sesiones extraordinarias se hará con cargo al Presupuesto de la Nación, lo que sugiere que esta se hará de modo especial, fuera del presupuesto de funcionamiento de la entidad.

4 Empleo la frase en letra inclinada, pues la denominación no está prevista en el RORI, es solo producto de la jerga parlamentaria, como se explicará más adelante.

5 Gaceta Oficial No.23.855 de 3 de agosto de 1999.

II. Fundamentos del Quórum Deliberativo

La explicación doctrinal de esta técnica legislativa externa se encuentra en que al Pleno, por tratarse de un órgano numeroso, le resulta difícil reunirse con la totalidad de los miembros. Este hecho incontrovertible planteó la exigencia de determinar un número mínimo de Diputados para constituir reglamentariamente la sesión, pero reservando a la mayoría absoluta de Diputados el derecho de estar presentes para el proceso de toma de decisiones que entrañen o vinculen a todo el órgano Legislativo.

La aludida reserva es especialmente relevante si se considera que la presencia de un número mayor de Diputados evita que, por maniobras de un partido o sorpresa de la minoría, se acuerden decisiones que no sean compartidas por los ausentes. En la doctrina española, se tiene establecido que el *quórum deliberativo* actúa como *umbral*, a partir del cual puede tenerse como válidamente constituido el poder legislativo, pero reglamentariamente insuficiente para pronunciarse.⁶

La fórmula novísima en el ordenamiento legislativo no es, sin embargo, innovadora en el Derecho Parlamentario. Su antecedente más próximo, dentro de la región, lo encontramos en el artículo 145 de la Constitución de la República de Colombia, que permite al Pleno del Congreso, las Cámaras y sus comisiones abrir la sesión y deliberar con la asistencia de un número no menor de la cuarta parte de sus miembros. Incluso, hasta en los países con gran tradición parlamentaria se exigen muy pocos Diputados para deliberar. A modo de ejemplo, en Inglaterra basta la presencia de 40 Comunes o tres Lores.

La costumbre parlamentaria formada desde las entrañas de la Asamblea Nacional, ha dado en denominar *quórum deliberativo* al evento en que la sesión inicia con la presencia de un número superior a la cuarta parte de sus miembros, pero menos que el quórum reglamentario, con arreglo al artículo 93, citado. Dicha denominación no es fruto, en consecuencia, del contexto normativo contenido en el RORI. Ninguna norma reglamentaria le reconoce esta denominación.

Es un mecanismo excepcional, porque desde su adopción, el Pleno puede iniciar la sesión con la presencia de una cuarta parte de los miembros de la Asamblea Nacional, que corresponde a la mitad del quórum reglamenta-

6 Sobre este último aspecto y otros relacionados con el funcionamiento de las Cortes Generales de España, especial desarrollo puede encontrarse en el estudio de SANCHEZ FERRIZ, Remedio, Las Cortes Generales: Organización y Funcionamiento, publicado en Funciones y órganos del Estado Constitucional Español, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, páginas 129.165.

rio. Tras la modificación así introducida, el artículo quedó de la siguiente forma:

Artículo 93. Las sesiones serán ordinarias, extraordinarias, judiciales o especiales. El quórum estará constituido por más de la mitad de los miembros de la Asamblea Nacional. Sin embargo, la Asamblea podrá iniciar la sesión, aprobar el orden del día y el acta anterior, así como discutir o debatir los asuntos sometidos a su consideración, con la presencia de la cuarta parte de sus integrantes.

En definitiva, la solución encontrada por los Diputados, consistente con el número de sesiones clausuradas por falta del quórum reglamentario, fue aquella que redujo ostensiblemente el porcentaje de Diputados presentes en el Pleno o en las Comisiones para iniciarla, lo que permitió poner remedio al problema, considerando los resultados observados en la Asamblea Nacional luego de la introducción del *quórum deliberativo*⁷.

Se trató, por tanto, de una solución que privilegió la conveniencia de celebrar las sesiones del Pleno, aunque para ello fuera preciso franquear el número de Diputado que componen la el quórum reglamentario y que representan la voluntad de la mayoría absoluta de sus miembros.

En suma, la existencia del *quórum deliberativo* como mecanismo parlamentario aceptado en el medio, respondió al interés legítimo de la Asamblea Nacional en dotarse de un instrumento eficiente de gestión legislativa, en virtud de la circunstancia fáctica de la acusada tendencia al ausentismo legislativo, sobre todo en los periodos preelectorales y electorales, de suerte que se permitiera el inicio de las sesiones del Pleno del órgano Legislativo, con la presencia de un número inferior al quórum reglamentario y que está "constituido por más de la mitad de los miembros de la Asamblea Nacional", que en el presente caso, lo integran 40 Diputados.

III. Efectos directos del Quórum Deliberativo

La solución así introducida, no obstante, parece haber derivado en un problema aún mayor, observado con posterioridad a la adopción del *quórum deliberativo*. Y es que el Pleno de la Asamblea Nacional ha encontrado problemas para terminar las sesiones ordinarias debido, fundamentalmente, al fenómeno de la verificación de la votación. Ahora resulta que parece

7 Haciendo un enfoque comparativo, según los registros que lleva el Departamento de Actas y Anales de la Asamblea Nacional, durante la Legislatura de marzo a junio de 1999, se realizaron 58 convocatorias a sesiones ordinarias, de las cuales seis fueron suspendidas por falta del quórum reglamentario. En tanto, durante la misma Legislatura, pero de 2006, se realizaron 76 convocatorias a sesiones (incluidas cinco a sesiones extraordinarias), de cuales solo una fue suspendida por falta del quórum deliberativo.

haberse vuelto regla no escrita, recurrir a la suspensión y consiguiente cierre de la sesión, cada vez que se verifica el quórum y se demuestra que el número de Diputados presentes en el Pleno es inferior a aquel que forma el quórum reglamentario.

Aunque a simple vista el efecto natural y obvio de la ausencia del quórum reglamentario pareciera la suspensión de la sesión, lo cierto es que tal efecto ha sido reconocido y aplicado como una consecuencia indirecta, pero que no encuentra apoyo en el RORI. Esto es así, porque nada en el Reglamento sugiere explícitamente que, al verificarse el quórum post votación, lo que corresponda procedimentalmente sea el cierre de la sesión.

Al indagar los motivos que propician el fenómeno legislativo descrito, tenemos que reconocer que la práctica de iniciar, sesionar y debatir los asuntos sometidos a la consideración del Pleno la Asamblea Nacional con el quórum deliberativo, ha sido pernicioso en el rendimiento de esta, lo que revela que el efecto conseguido es contrario al problema que pretendió remediar en su génesis, en la medida que no hace sentido alguno que se haya introducido un mecanismo que propicia el inicio de las sesiones, pero que concomitadamente parece alentar el cierre anticipado de estas.

A juzgar por los resultados, todo apunta a la conclusión de que, aunque ciertamente se ha reducido el número de sesiones que no se celebran por falta de quórum desde la adopción del quórum deliberativo, el hecho se ha diferido y trasladado al curso de la sesión, de donde resulta que la sesión sí comienza a la hora programada, pero a menudo no concluye por razón del agotamiento de la hora reglamentariamente prevista, sino antes, excepto en el evento de que ningún Diputado solicite la verificación de una votación, ni se ordene la verificación del quórum. En tales circunstancias, tenemos que aceptar que el recurso de la verificación de la votación, se ha convertido en un arma letal que coloca al desempeño legislativo en precarias condiciones de sosiego e inestabilidad.

Más allá de las consideraciones que quedan esbozadas, al hacer la construcción jurídica sobre los orígenes del fenómeno de la suspensión anticipada de la sesión, sobrevienen a la escena, como elementos de análisis, dos hipótesis técnicas que pudieran explicarlo y de las cuales emergen las recomendaciones que pueden enervar y moderar sus efectos adversos a la producción legislativa. La primera de ellas hace relación directa con la práctica de sesionar prolongadamente con la presencia del *quórum deliberativo*, y la segunda, con la clausura y cierre de la sesión como resultado automático de la falta del quórum reglamentario.

IV. Desarrollo del Contexto Hipotético

1. Primera hipótesis: sesiones prolongadas con el quórum deliberativo

En aras de precisar los efectos legislativos del artículo 93 del RORI, en lo relativo a la permisibilidad del inicio de sesiones sin el quórum reglamentario, conviene poner de relieve su contenido dispositivo:

- a. Se trata, en estricto derecho, de un medio excepcional. La regla general es que el Pleno inicie la sesión con la presencia de más de la mitad de sus miembros y no con la cuarta parte de estos.
- b. Se trata de un mecanismo que solo tiene efecto en la fase inicial de la sesión y que alcanza los actos comunes a todas las sesiones, esto es, a la aprobación del orden del día y el acta de la sesión anterior.
- c. Es un mecanismo de flexibilidad y eficiencia legislativa que faculta al Pleno para anticipar la discusión y debate de los asuntos sometidos a su consideración, bien sean proyectos de Ley o propuestas no legislativas.
- d. Se trata de un mecanismo parlamentario esencialmente temporal y que, para ser más específico, solo subsiste mientras el Pleno delibere o debata cualquier asunto sometido a su consideración, porque cesa cuando se avoque a la votación de cualquier asunto.

En este diseño excepcional, el Pleno solo puede actuar en tanto no deba manifestar su voluntad legislativa mediante la votación (artículo 188 del RORI), pues para votar cualquier propuesta, aun aquellas que no tienen carácter legislativo, requiere de la presencia del quórum reglamentario, como mínimo.

En palabras distintas, el *quórum deliberativo* solo puede subsistir hasta tanto el Pleno de la Asamblea Nacional tenga que manifestar su voluntad colegiada mediante una votación distinta a la aprobación del orden del día y de las actas de las sesiones anteriores. Consiguientemente, para la votación de cualquier propuesta, aun las de mero trámite, es preciso que en el Pleno estén presentes, al menos, los Diputados que integran el quórum reglamentario.

Y es que el *quórum deliberativo* es solo eso: deliberativo y no decisorio. Por esa razón, el Reglamento Interno, como en la mayoría de los reglamentos que acuden a una suerte de quórum especial para deliberar, paralelamente contienen una disposición similar al artículo 144, con fundamento en la cual, la Directiva y los Coordinadores de Fracciones Parlamentarias

pueden acordar el día y hora de la adopción final de un proyecto de ley en segundo debate.⁸

De lo que viene expuesto, se desprende que si el Pleno se constituye o inicia la sesión con el *quórum deliberativo*, no debiera adoptar ninguna clase de decisión colegiada, pues para ello es necesario que esté presente la mayoría absoluta, la cual puede tomar decisiones con el voto de la mayoría relativa, salvo que se trate de acuerdos legislativos de carácter orgánico u otros especiales.

El *quórum deliberativo* no puede ser extendido a lo largo de todas las horas desarrollo de las sesiones ordinarias y extraordinarias, sobre todo si debe adoptar algún acuerdo, porque deja de ser un umbral hacia la formación definitiva del quórum reglamentario, y termina siendo la regla ordinaria de procedimiento legislativo, con el consiguiente riesgo de ser verificado en la oportunidad menos esperada.

En un escenario de debate aparentemente irreconciliable entre gobierno y oposición, como ocurre a menudo en la mayoría de los Parlamentos, este riesgo cobra mayor utilidad como recurso de trabajo al servicio de las fracciones o grupos parlamentarios representados en el órgano Legislativo que pueden, en todo momento, suspender el normal desarrollo de la sesión. En pura teoría parlamentaria, cualquier técnica empleada por el Diputado debe evitar la suspensión definitiva de la sesión, ya que este es el peor remedio para los casos de dudas reglamentarias.

Por eso, en contrapartida a la introducción de la figura del quórum reglamentario, el artículo 174, numeral 7, permite que el director del debate niegue la verificación del quórum solicitada para algún Diputado como estrategia política, cuando considere que “la falta de quórum sea dudosa o notoria”. Es lo que en la práctica se conoce como “quórum evidente.” Sin este remedio, sería más grave el potencial peligro de que la sesión, iniciada con la presencia del quórum deliberativo, sea interrumpida en cualquier momento cuando un Diputado solicite su verificación.

2. Segunda hipótesis: la suspensión automática de la sesión

El escenario se torna aún más delicado, cuando el *quórum deliberativo* deja de tener esta característica para derivar en el quórum reglamentario, aunque no se compense con el número de Diputados necesarios para constituirlo, porque el Pleno se encuentra en situación de quórum precario y montado sobre una delgada línea.

8 En el Congreso de los Estados Unidos es frecuente observar que el Pleno está vacío, sobre todo cuando un congresista hace uso de la palabra, pero al momento de la votación, todos los escaños suelen estar ocupados.

Es delgada, por cuanto no resiste ninguna comprobación de peso o fuerza, pues basta que un Diputado emplee el recurso de la verificación del resultado matemático de la votación, para demostrar que no alcanza la mayoría absoluta y que, en consecuencia, no existe el número necesario para la votación. La verificación del resultado de una votación, es un derecho del Diputado previsto en el artículo 201 del RORI.

En estas circunstancias, las disposiciones reglamentarias sugieren que el paso subsiguiente es la verificación del quórum. En efecto, el artículo 199 del RORI, textualmente dispone:

Artículo 199. No habrá votación cuando el total de votantes fuese inferior al quórum. En este caso el Presidente o la Presidenta procederá a ordenar a la Secretaría la verificación del quórum. Posteriormente, se realizará la verificación nominal de la votación.

De esta disposición, se desprenden los siguientes contenidos materiales:

- a. Toda votación requiere, sin atender a su naturaleza, por lo menos el número de votantes igual al quórum reglamentario. Se reitera aquí el contenido del artículo 188 del RORI que define la votación como “el acto colectivo por el cual la Asamblea Nacional declara su voluntad, aunque al ejercer el derecho al voto, el Diputado declare su voluntad individual.
- b. En caso que el resultado de cualquier votación sea menor a aquel que forma el quórum reglamentario, se tiene por no efectuada la votación y, consiguientemente, no se ha expresado la voluntad de la Asamblea Nacional, en Pleno. En estos casos, la materia objeto de la votación queda indefinida, esto es, que sobre ella no ha recaído pronunciamiento colectivo de la mayoría de los Diputados.
- c. Si conforme a esta regla, se demuestra que no hay votación, el Presidente ordena al Secretario General la verificación del quórum reglamentario.
- d. En casos de estar presente el quórum reglamentario, el Presidente ordenará que se realice la votación nominal para despejar la duda en cuanto a la auténtica y definitiva voluntad colectiva del Pleno.

Los postulados así desglosados permiten inferir que, habiéndose verificado el quórum y demostrado que este no alcanza el número reglamentario, el efecto no puede ser la suspensión inmediata de la sesión, pues si el Presidente puede verificar el quórum una vez que se ha establecido que no hay votación, sugiere que el Pleno puede continuar deliberando en cualquier otro asunto, de la misma forma como lo venía haciendo antes de que fuera verificado.

Por lo demás, si el Pleno se encuentra reunido con el llamado *quórum deliberativo*, el resultado de la verificación es previsible: no estará presente el quórum reglamentario. En tales condiciones, el Plenario no puede acordar nada y, por tanto, puede continuar deliberando sobre los asuntos pendientes, pero no volver a la votación, salvo que tenga la certeza de que ninguno de sus miembros ejercerá el recurso de la verificación.

Para sustentar esta postura, debemos considerar el contenido del artículo 104 del RORI, que es el siguiente:

Artículo 104. *Cuando, por falta de quórum, no se realice o se suspenda una sesión, se consignará en el acta la lista de los Diputados o Diputadas presentes y la de los ausentes con o sin excusa.*

Esta disposición sugiere que los efectos de falta del quórum, son dos: que no se realice la sesión, lo cual tiene lugar antes que sea declarada abierta; o que se suspenda, en el caso que esté desarrollándose. A nuestros fines, importa el último efecto, pues el primero, desde la aprobación de la Ley 35 de 30 de julio de 1999, cuando se introdujo el denominado *quórum deliberativo*, ha suscitado que pocas sesiones o casi ninguna, se haya interrumpido por falta del quórum inicial.⁹

Paralelo a este fenómeno, la suspensión de la sesión -ya iniciada- por falta del quórum se ha convertido en la regla, práctica que no se ajusta a la realidad consignada en el Reglamento Interno. En efecto, con arreglo al artículo 104 la sesión se suspende por falta de quórum, sin darle a este ninguna calificación o sin distinguir si es el reglamentario o el *deliberativo*.

Esto viene dado porque con la adopción del quórum excepcional, emergió un problema de inconsistencia dentro del Reglamento Interno, dado que por un lado permite la apertura y subsiguiente reunión del Pleno, pero por el otro, no se tomó ninguna previsión respecto del quórum reglamentario. La lógica jurídica sugiere que el artículo 104 debe ser modificado en el sentido de armonizarlo con el contenido del artículo 93.

Una aplicación estricta del artículo 104 conducirá siempre a la suspensión de la sesión, lo que nunca pudo ser el objetivo al cobijar dentro del procedimiento legislativo la figura del *quórum deliberativo*, y que, como

9 Según los datos extraídos de las actas, durante el Segundo Periodo de Sesiones (2000-2001), el Pleno convocó y celebró 159 sesiones ordinarias, y en el Tercer Periodo de Sesiones (2001-2002), fueron convocadas y efectivamente celebradas 153 -cuatro de estas, fueron extraordinarias- sin que se registrara suspensión por falta de quórum, aunque la mayoría de dichas sesiones fueron abiertas con la presencia del *quórum deliberativo*.

he adelantado, por ser el mal más grave, no se corresponde con la técnica parlamentariamente aceptada.

Al reconocer la conveniencia en la aplicación del mecanismo excepcional bajo examen en clave de eficiencia legislativa, en justicia, no puede atribuírsele la responsabilidad de haber contribuido a poner remedio a un fenómeno concurrente de cierre anticipado de la sesión por falta de quórum, para trasladarlo a lo largo de la sesión con el mismo efecto.

V. Interpretación Armónica Alternativa del Reglamento

Para encontrar una alternativa al problema esbozado, siento que es menester recurrir a la interpretación armónica de las disposiciones reglamentarias aparentemente conflictivas. Con tal propósito, debemos colocar en un plano comparativo los efectos producidos por el artículo 104 -en lo relativo a la suspensión de la sesión- y el artículo 93 que permite la actuación del Plenario a escala exclusivamente deliberativa.

La solución puede hallarse al responder a la siguiente pregunta: ¿cómo puede el Reglamento Interno permitir que el Pleno sesione y delibere con el *quórum deliberativo*, sin determinar un término o condición para la duración de éste, al tiempo que permite la suspensión de la sesión por ausencia del quórum reglamentario? La respuesta es obvia: la suspensión de la sesión solo puede tener lugar cuando el Pleno rebasa o desborda el marco funcional permitido por el *quórum deliberativo*; es decir, en el evento de que el único trámite subsiguiente posible e inevitable, sea la votación o manifestación legislativa que necesariamente demande la presencia del quórum reglamentario.

Por lo tanto, una interpretación armónica entre ambas disposiciones, cónsona con las prácticas inherentes al debate racionalizado, permite colegir que la consecuencia inmediata deducida de la verificación del quórum, no es -ni debe ser- la suspensión de la sesión, sino la suspensión del asunto que sería sometido a votación. Ello en consideración a que, como he planteado, si la sesión comenzó con el *quórum deliberativo*, el resultado de la verificación es naturalmente previsible y debe ser evitado.

La consecuencia inexorable del asunto en cuestión, desde una perspectiva más favorable al normal desarrollo legislativo, no puede ser otra que la permisibilidad de la sesión, siempre que solo se dedique a deliberar. En caso de que el Pleno se disponga votar, especialmente un Proyecto de Ley en debate, debe comprobar la existencia del quórum reglamentario. Y si este no ha logrado integrarse, el tema en debate debe suspenderse y proseguir con los otros puntos del orden del día, excepto que pueda con-

tinuar la deliberación del asunto sometido a la consideración del Pleno en todo aquello que no esté subordinado a la propuesta objeto de la votación fallida.

En este punto, conviene recordar que el artículo 144 del RORI, trae implícita la posibilidad de que la votación de un tema en debate, para su adopción final, se dé en horas y días distintos, con lo cual se confirma la conclusión de que el Pleno puede posponer cualquier asunto en discusión hasta que el quórum reglamentario -y no el deliberativo- sea evidente.

En estas condiciones, siento que la suspensión de la que trata el artículo 104, solo se produce cuando el Pleno se disponga a votar alguna propuesta o tema en curso, y este no pueda ser pospuesto por ninguna razón. Si tal posibilidad cabe, el ejercicio del voto del Diputado no se verá abruptamente interrumpido cada vez que un asunto sometido a la consideración del Pleno sea votado, lo que se podrá constatar al recurrir a la tesis que privilegia la aplicación de un debate racionalizado fundado en la voluntad política de mantener y sostener la sesión plenaria como máxima expresión funcional del órgano Legislativo.

VI. A manera de síntesis

Con la implementación del *quórum deliberativo*, y a juzgar por los resultados, descendió el número de sesiones que históricamente no se celebran por falta de quórum, y, en contraste, se incrementó el número de sesiones suspendidas tras la verificación de la votación y consiguientemente del quórum reglamentario.

Cuando el Pleno se constituye con el *quórum deliberativo*, antes de proceder a realizar alguna votación o toma de decisiones colegiadas, debe asegurarse que se ha integrado el quórum reglamentario. En caso que este no exista, lo que corresponde es la posposición de la votación y continuar la deliberación del asunto que motivó la votación o de cualquier otro que esté pendiente, para evitar el efecto negativo que se produce al verificar la votación, según lo previsto en el artículo 199, aplicado en relación con el artículo 104 del RORI. Y es que ambas disposiciones confirman que el Pleno puede prolongar el quórum deliberativo que sirvió para constituir la sesión, pero debe posponer cualquier forma de votación legislativa de fondo por el riesgo potencial de que la votación sea verificada.

Una forma lógica de minimizar tal riesgo, es alentando la puesta en práctica del mecanismo reglamentario que permite diferir la votación o adopción definitiva de un Proyecto de Ley, sobre todo, si es evidente que el

quórum deliberativo persiste a pesar de que han transcurrido horas desde que se agotaron los actos comunes inherente a la sesión.

Considero, finalmente, que la adopción de esta forma de quórum excepcional, produjo un problema de inconsistencia técnica dentro del Reglamento Interno, al permitir la apertura de la sesión plenaria sin tomar previsión alguna respecto del quórum reglamentario; en razón de lo cual, se impone la modificación del artículo 104 del Reglamento Interno en aras de armonizarlo con el contenido del artículo 93.

Panamá, agosto de 2006

El preámbulo de la Constitución: su valor jurídico y su significado político

Por: **Rigoberto González Montenegro**

I. La estructura de la Constitución.

Cuando en la doctrina se aborda el tema de la **estructura de la Constitución**, es decir, la forma como en ésta se distribuyen las distintas materias que regula, se suele sostener que **la Constitución** se divide o consta de un **preámbulo**, de una parte **dogmática** y otra **orgánica**.

Desde luego, ello no significa, por una parte, que **las Constituciones** sólo se limiten a estructurarse de dicha forma y que, por la otra, al estudiar la **Constitución** en concreto se vaya a encontrar cada parte en la que ésta se divide denominada de esa forma. En todo caso, es así como tradicionalmente se ha desarrollado este tema en la **teoría constitucional**.

Cabe traer a colación, en ese sentido, lo observado por Ángel Fajardo, cuando al tratar este aspecto de las **Constituciones** señala que:

“En todo Estado siempre ha existido una Constitución, sea ésta consuetudinaria o codificada; pero tratándose de su estructura material unas difieren de las otras, por lo que es muy difícil precisar brevemente las múltiples formas que se han adoptado por las diferentes constituciones. Pero, en sentido general, toda constitución tiene un preámbulo, una parte dogmática y una parte orgánica”.¹

Partiendo de este supuesto se hace necesario establecer la materia que se regula en cada una de éstas o cuál es el contenido de cada una de dichas partes de la **Constitución**. En cuanto a esto y, como quiera que el tema a tratar es el del significado e importancia del **preámbulo**, adelantamos de forma sucinta que éste es **la parte introductoria de la Constitución, en la que se establecen los valores fundamentales en los que se inspiró el constituyente al elaborar la Ley fundamental**.

La **parte dogmática** de la Constitución viene a ser aquella en la que se van a regular o reconocer, básicamente, los **derechos y garantías funda-**

1 FAJARDO H., Ángel R. **Compendio de Derecho Constitucional**. Impreso por Escuela Técnica Popular Don Bosco, Venezuela, 1995, p. 363.

mentales o, si se quiere, es la que contiene el **derecho constitucional de la libertad**.

Lo que tiene que ver con **la forma como se organizan los diversos órganos del Estado** vendría a ser la **parte dogmática** de la **Constitución**. En ésta se establecería cuáles son los órganos constitucionales a través de los que se manifiesta y actúa el Estado, la forma como se estructuran, la manera como se integran y cuales serian sus atribuciones.

En fin y como lo resumen los autores Iñigo Cavero y Tomás Zamora, la **parte dogmática** de la Constitución "contiene las declaraciones de derechos y libertades de los ciudadanos, y los valores y principios donde se sustenta la Constitución" y, **la parte orgánica** "es la que regula la composición, fines y funciones de los órganos de la comunidad".²

Tanto lo que tiene que ver con la **parte dogmática** como la **orgánica** la vamos a encontrar desarrolladas en los diversos **Títulos y Capítulos** en los que se divide la **Constitución**, constituidos éstos por los artículos en los que se regula, formalmente, toda la materia recogida en la **Constitución** como texto jurídico.

A ello hay que adicionar que en las **Cartas Políticas, Ley fundamental o suprema**, como también se le conoce a la **Constitución**, podrá identificarse, de igual forma, aquellas partes en las que se regula la cláusula de reforma **constitucional**, las disposiciones **transitorias y finales**, entre otras.

En fin, la **Constitución se estructura o se configura formalmente**, lo que va a permitir un **tratamiento integral y coherente** en cuanto a su contenido normativo.

II. Significado y valor de los preámbulos de las Constituciones.

Como ya se indicó, el **preámbulo de la Constitución** es la parte introductoria de ésta en la que el constituyente deja **consignado los valores en los que se inspiraron, fundamentaron y dejaron consignados** en el contenido normativo de la misma. Como tal tiene su propia relevancia y significado, **al formar parte de la Constitución** a la que le precede.

Decimos que forma parte de la **Constitución** en la medida en que es **elaborado, formulado y concretado** por el mismo constituyente que hace la Constitución y, por lo demás, al aprobarse ésta se le aprueba en su totalidad, incluyendo, desde luego, **el preámbulo** respectivo.

2 CAVERO LATAILLADE, Iñigo y ZAMORA RODRÍGUEZ, Tomás. Introducción al Derecho Constitucional. Edit. Universitas, España, 1995, p.188

En relación con éste nos dice Pablo Lucas Murillo de la Cueva que el **preámbulo**, “contiene la fórmula solemne de introducción, señalando quién hace la Constitución y los fines que ésta persigue”.³

Por su parte y en similar sentido, el constitucionalista colombiano, Vladimiro Naranjo Mesa, señala que:

“El Preámbulo es esa fórmula solemne colocada, a manera de introducción, en el encabezamiento de la Constitución, y que resume las grandes directrices que inspiran la promulgación de ésta, y que debe servir de pauta guía a gobernantes y gobernados en la vida del Estado”.⁴

Se tiene, de lo que se ha expresado, que el **preámbulo** va a tener gran importancia al permitirnos identificar **quién ha sido el autor de la Constitución**, lo que tiene relevancia para poder determinar **la legitimidad** con que contaba su creador o si se estaba o no, ante el ejercicio de un **poder constituyente originario**.

De igual forma, identificado quien ha hecho la **Constitución** resulta sumamente importante poder establecer **cuáles han sido los valores en los que se han inspirado** al momento de elaborar el contenido normativo de ésta, **cuáles los principios** en los que se han fundamentado al estructurar el régimen político-jurídico del Estado, en fin, lo que **se persigue** al aprobar tal norma jurídica.

Todo lo anterior nos lleva ante la gran interrogante y sobre el cual se van a adoptar las más diversas posiciones, los más candentes debates, pues, adoptada la Constitución la pregunta a responder es: **¿cuál es el valor del preámbulo?**, formulada de otra manera, **¿tiene el preámbulo valor normativo?**

En relación con este debate que se genera a raíz de establecer si el **preámbulo de la Constitución** tiene o no contenido normativo compartimos, y por tanto nos identificamos, con la posición doctrinal del constitucionalista argentino, German Bidart Campos, cuando de forma clara y precisa nos dice que:

“...el preámbulo no es un decorativo introductorio, sino que tiene contenido y valor normativo como todo el complejo de la constitución a la que precede”.⁵

3 LUCAS MURILLO DE LA CUEVA. Pablo. **La Constitución**, en la obra **Introducción a la teoría del Estado**. Edit. Teide, España, 1983, p.136

4 NARANJO MESA, Vladimiro. **Teoría constitucional e instituciones políticas**, Edit. Temis, Colombia, 1995, p.314

5 BIDART CAMPOS, German J. **El derecho de la Constitución y su fuerza normativa**, Edit. Ediar, Argentina, 1995, p.127.

Así y, a partir de su valor normativo, reconocido que **el preámbulo** forma parte del todo constitucional, que éste ha sido elaborado por el mismo constituyente que elabora la **Constitución** que le precede y, que, al aprobarse la **Constitución**, se le aprueba en su totalidad, incluyendo desde luego su preámbulo, la eficacia normativa que va a irradiar éste es de **carácter interpretativo**. Explicado de otra forma, el preámbulo debe servir de **referencia al operador político** a la hora de desarrollar el contenido de la Constitución; pero, sobre todo, **ha de orientar al operador judicial al interpretar y aplicar la Ley fundamental** en ejercicio del **control de la constitucionalidad** o de la **tutela de protección de los derechos fundamentales**.

Si bien **el preámbulo** como tal no tiene la eficacia normativa de un artículo o disposición constitucional como tampoco se puede invocar su contenido ante un tribunal por sí solo como infringido, lo que **no se puede pensar o sostener es que éste no tenga valor alguno** y, menos, desconocerle un valor normativo. Su condición de parte introductoria de la Constitución no debe verse como un aspecto simplemente declarativo o, en el peor de los casos, decorativo. Por el contrario y, como sostiene Humberto La Roche, **el preámbulo** va a entrañar “un valioso auxiliar para la legítima interpretación”⁶, del texto constitucional.

En fin, pues, al dejar plasmado el constituyente los valores en los que se inspiró o que se tuvieron presente al elaborar la Constitución, al dejar consignados los motivos que se tuvieron para la aprobación de tal texto jurídico-político, tanto el operador político como el judicial, sobre todo éste último, no pueden pasar por alto el valor normativo del preámbulo de la Constitución **como parámetro a tener presente al interpretar las disposiciones de que consta tal norma suprema**. No verlo así traería como resultado, como nos lo recuerda Pablo Lucas Verdú, que “el Preámbulo sería el resultado retórico del acuerdo - en definitiva estéril - de las diversas posiciones mantenidas en la Asamblea Constituyente”⁷, lo que sería, a todas luces, un contrasentido a los valores, principios y motivos con base en los cuales se estructuró la Constitución.

III. El preámbulo de la Constitución panameña.

El actual **preámbulo de la Constitución panameña** se adoptó mediante el Acto Legislativo N°2 de 1994, producto de las reformas constitucionales

6 LA ROCHE, Humberto J. **Derecho constitucional**, T.I, Edit. Vadel Hermanos, Venezuela, 1991, p.158.

7 LUCAS VERDÚ, Pablo. **Curso de Derecho Político**. Vol. II, Edit. Tecnos, España, 1983, p.429

que se introducen mediante dicho acto legislativo al texto constitucional vigente. Este, por tanto, vino a reemplazar al que en un principio precedía a la Constitución aprobada en 1972. En el preámbulo original se dejaba consignado lo que sigue:

“Nosotros los Representantes de los Corregimientos de la República de Panamá, reunidos en Asamblea nacional Constituyente elegida por el pueblo e invocando la protección de Dios decretamos la Constitución de la República de Panamá, **que consagra los principios sociales, políticos, económicos y morales inspiradores de la Revolución panameña**” (*lo resaltado es nuestro*).

Cabe señalar, en relación con éste, que a partir de 1983 la Constitución de 1972 había sido objeto de sustanciales reformas constitucionales, entre ellas, la eliminación de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, dándosele formalmente a la misma otro contenido normativo con respecto a los órganos constitucionales, lo que implicaba una posible contradicción entre lo previsto en el preámbulo, así concebido originalmente, y los nuevos principios constitucionales previstos a raíz de tales reformas.

Lo paradójico, en todo caso, vino a ser que durante los primeros cuatro años de retorno al régimen democrático, cada vez, que se emitía un fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio del control de la constitucionalidad, por razón ya sea de una demanda de inconstitucionalidad, una consulta o advertencia de inconstitucionalidad o de haberse promovido una objeción de inexiquibilidad por parte del Presidente de la República, la Constitución cuya supremacía requería tutela y cuyos valores y principios reclamaban ser protegidos, venía a ser, según el preámbulo, la que consagraba **“los principios sociales, políticos, económicos y morales inspiradores de la Revolución panameña”**.

Dicho de otra forma, ya en democracia se seguía custodiando y tutelando, en su supremacía constitucional, los principios “inspiradores de La Revolución panameña”; es decir, los principios con base en los cuales se configuró el régimen militar derrocado. Formalmente, eso era lo que disponía el referido **preámbulo** y ésa la Constitución que debía ser custodiada. Era, por tanto, toda una incongruencia entre lo que todavía se reconocía en el **preámbulo**, lo que disponía la Constitución, ya sustancialmente reformada y la realidad constitucional imperante.

En lo atinente al preámbulo Constitucional vigente, en éste se deja establecido que:

“Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional, e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de la República de Panamá”.

Con respecto a éste, procede hacer las siguientes observaciones:

1. Un aspecto relevante del mismo es el que tiene que ver con el **contexto político en el que se ubica su elaboración y aprobación** y que explica, en gran medida, su contenido. En efecto, recién había sido derrocado el régimen militar imperante, caracterizado por **una concepción dictatorial del ejercicio del poder político**, de **desconocimiento de los derechos y garantías fundamentales**, lo que en los últimos años del régimen era o constituía una marcada práctica generalizada, caracterizado dicho período por una inestabilidad institucional, en fin, se trata de un ambiente político en el que el respeto a la dignidad humana era lo que caracterizaba dicho momento de nuestra historia. A todo ello, se suma la forma como se dio el derrocamiento y extinción del régimen militar, como producto de una intervención por parte del ejército de los Estados Unidos de América.
2. Este contexto explica el que se haya dejado establecido, desde un inicio, que la Constitución se decreta **“con el fin supremo de fortalecer la Nación”**, ya que, por una parte, los últimos años de la dictadura estuvieron caracterizados por una marcada persecución contra los opositores al régimen, so pretexto de ser “traidores a la patria” y, por la otra, la caída de éste se da por una intervención armada de un ejército extranjero. Una vez retornada la democracia y, ante tal pasado inmediato, lo que se imponía era **“fortalecer la Nación”**.
3. No menos debía ser, como otro de los fines u objetivos que se persiguen con la Constitución, el de **“garantizar la libertad”**, máxime cuando los derechos fundamentales, en general y, la libertad corporal o personal, en lo concreto, eran conculcados desde el poder sin mayores miramientos.

Durante los últimos años de la dictadura, la restricción o privación de la libertad corporal se utilizó como un arma para afrontar a los que se oponían al régimen. A los adversarios se les afrontaba no desde y con la Constitución, como opositores políticos y en ejercicio de sus derechos ciudadanos, sino desde y con el Código Penal en la mano como si fueran delincuentes. Al retornar a la democracia se requería, por tanto,

“garantizar la libertad”, no como una gracia o concesión del gobernante, sino como el derecho fundamental que es, cuyo reconocimiento y ejercicio no ha de quedar sujeto al capricho de autoridad alguna.

4. Se deja consignado, de igual forma, que el establecimiento de la Constitución tiene como objetivo, **“asegurar la democracia y la estabilidad institucional”**. No faltaba menos, un país que estuvo sometido a la fuerza pública que detentaba el poder real, que determinaba las grandes decisiones políticas del Estado, que controlaban e incidían en el ejercicio del poder político, que como resultado de tal situación el manejo institucional respondía, en su continuidad, a los intereses de quienes estaban al frente del estamento armado. No era menos que esperar, una vez extinguido el régimen militar, que instaurar un sistema democrático en el que los gobernantes sean producto de todo un proceso electoral, que a éstos se les pueda controlar en el desempeño de sus funciones, pero, sobre todo, que impere una **“estabilidad institucional”**, que asegure una administración pública que responda a los intereses de la mayoría y no de un grupo en concreto.
5. Un aspecto importante, por el valor que implica y la importancia que tiene para **el Estado constitucional de Derecho**, es el que tiene que ver con la dignidad de toda persona, por su condición de ser humano, independientemente de su origen, de sus creencias o ideología, del color de su piel, etc. El solo hecho de su condición de ser humano exige su respeto como persona. Ésta, la dignidad, se configura como el sustento o fundamento de los derechos fundamentales como bien nos lo recuerda Ilva Myriam Hoyos, al señalar que es “una idea común entre varios autores de diferentes latitudes la concepción de que el principio de la dignidad humana es el fundamento de los derechos humanos”.⁸ Resulta de gran significado, por tanto, el que se haya dejado previsto que uno de los fines que se persiguen al establecer la Constitución panameña, en este caso, ya en democracia y luego de la reformas constitucionales de 1994, sea el de **“exaltar la dignidad humana”**. Un sistema político, un ordenamiento jurídico, una administración del Estado, unas relaciones sociales no pueden erigirse con base en una concepción democrática sin tener como fundamento la dignidad humana, como soporte esencial de los derechos fundamentales, según la cual ante cualquier circunstancia ha de imperar, ante todo, el respeto a la persona en su condición de ser humano.

8 HOYOS, Ilva Myriam. **De la dignidad y de los derechos humanos**. Edit. Temis, Colombia, 2005, p.p. 157-158

6. En el **preámbulo de la Constitución** también se dispone que ésta tiene como fines, “**promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional**”, lo que significa, por una parte, que el sistema económico no puede erigirse con la única finalidad de generar riqueza para un grupo en concreto, que la política laboral ha de estar dirigida a crear las condiciones mínimas de un desarrollo integral del individuo, en la que se tomen en cuenta las necesidades básicas de los individuos y los grupos sociales y que, dentro del nuevo marco de la economía mundial, nuestro país debe procurar su integración con los países con lo que haya una identidad en sus aspiraciones, dentro de un respeto mutuo. De lo contrario, lo de la **justicia social**, lo del **bienestar general** y lo de **integración regional** quedarían como simples proclamas.

Luego de lo expuesto y con base en el análisis de lo que se deja formulado en el **Preámbulo de la Constitución** panameña, se podrá sostener que lo que en éste se deja señalado ¿no tiene o no posee ningún valor normativo? Se podrá concluir, por lo mismo, que el constituyente al elaborar el mismo lo hizo por puro afán decorativo, por un simple deseo literario o porque algo había que dejar consignado al elaborar un nuevo **Preámbulo** que sustituyera al originalmente previsto.

En relación con ello, somos del criterio que el **Preámbulo de la Constitución** sí tiene un valor normativo que ha de ser tenido en cuenta **al momento de interpretar la Constitución** y ello porque ésta no es solamente una simple norma jurídica, que quien la concibió o sometió, con posterioridad, a reformas tenía claro los valores que eran necesarios para la instauración de un régimen democrático; que la interpretación y aplicación de las normas constitucionales no es una operación mecánica, sin sentido, sino por el contrario, lo que con ésta se busca es hacer efectivo lo que en tal texto jurídico se deja plasmado y, para lograr esto, hay que tener presente, en todo momento, los valores que sirvieron de sustento al estructurar el contenido normativo de la Constitución y que se dejan formulados en el **preámbulo** de la misma.

En fin, ante una norma o ley que a la vez que viola directamente un derecho fundamental, cualquiera que éste sea, se está también desconociendo la dignidad de esa persona, en su condición de ser humano. De igual forma, al adoptarse una disposición que restrinja la participación ciudadana en las decisiones de gobierno que le afectan ¿no se está a la vez violando los derechos individuales y políticos y atentando contra el sistema democrático? El operador judicial, en ejercicio del control de la constitucionalidad

dad no ha de interpretar la norma constitucional que en concreto ha podido resultar infringida **como si el Preámbulo de la Constitución no existiera**, desconociendo los valores en éste consagrado. Por el contrario, interpretar el derecho fundamental de que se trate, en conjunto con el Preámbulo, le da mayor eficacia en cuanto al objetivo del derecho que se indica como vulnerado. De ahí el valor normativo, **como parámetro de interpretación constitucional** de que está revestido el **Preámbulo constitucional**.

Dos observaciones finales en cuanto a lo que se consigna en el **Preámbulo de la Constitución**. La primera tiene que ver con la invocación a Dios al momento de decretar la Constitución. Esto no ha de entenderse en el sentido que se trata del reconocimiento de una religión en particular o que el Estado adopta oficialmente una en especial, máxime cuando se termina reconociendo como derecho fundamental la libertad de religión. Se está ante la invocación de una ser supremo, a la hora de dar tan importante paso en la vida jurídico-política de un país, como lo es dotar a éste de una Constitución.

La otra es en lo atinente al autor de la Constitución o, más propiamente, quién ha sido el autor de las reformas introducidas en 1994, pues, si bien se sabe que éstas fueron presentadas, debatidas y aprobadas a través de uno de los medios regulados en la Ley fundamental, es decir, **el legislador ordinario en función de constituyente derivado o constituido**, el mismo no dejó de forma explícita su autoría. A lo más que se dejó regulado fue **“decretamos la Constitución Política de la República de Panamá”**, sin identificar quién era el que decretaba ésta.

IV. Reflexión final.

No cabe duda que el tema objeto de análisis en estas reflexiones en torno **al significado y valor del preámbulo constitucional** no es un tema pacífico en la doctrina, puesto que no existe una posición que de forma predominante le reconozca valor normativo al mismo. Esta polémica se hace más patente en nuestro país, ante todo cuando se trata de una materia poco estudiada o debatida en la escasa doctrina constitucional panameña, ni que decir en la jurisprudencia generada por razón del ejercicio del control de la constitucionalidad. Para esta última, pareciera que el preámbulo de la Constitución no existe.

No obstante y en cuanto a la doctrina constitucional panameña, dos autores han tratado el tema recientemente, uno de los cuales deja establecido, luego de un estudio exhaustivo de los diversos juristas que en nuestro país se han referido al valor del preámbulo, que “el balance de los argumentos

en pro y en contra de reconocerle valor normativo al preámbulo constitucional conduce a una respuesta positiva”.⁹

A esta tendencia pareciera anotarse Jorge Molina Mendoza, quien es el otro jurista panameño al que se ha aludido y que de forma clara sostiene que, “nos confesamos partidarios de otorgar al Preámbulo un valor interpretativo. Se trata de considerarlo una pauta de hermenéutica constitucional”, y ello, entre otras razones aducidas por el citado autor, por “estar insertas dentro del texto constitucional” las “declaraciones constitutivas de los Preámbulos”.¹⁰

Nuestro criterio, tal y como ya ha quedado expresado, es el de reconocerle **valor normativo al preámbulo constitucional** como parámetro de referencia de interpretación constitucional, en la medida en que éste es parte esencial de la Constitución. Este no está ahí porque sí, como simple declaración, como si de una introducción ornamental se tratase.

Como nos lo recuerda Pablo Lucas Verdú, **el preámbulo de la Constitución** “no es una simple introducción solemne, declamatoria sin interés constitucional”, a lo que adiciona, refiriéndose al proceso constituyente experimentado por su país que:

“...no concibo que las Cortes constituyentes se reuniesen, al redactar el Preámbulo, para intercambiar conceptos retóricos, académicos. Suponer esto sería una temeridad”.¹¹

En efecto, resultaría todo un contrasentido terminar concibiendo **el preámbulo de la Constitución** como una mera introducción declamatoria, elaborada por el constituyente en una tarde de inspiración, a falta de hacer algo mejor para completar el texto constitucional.

El **preámbulo**, en conclusión, tiene valor normativo, al ser éste parte integrante de la Constitución, el cual constituye un elemento a tomar en cuenta al interpretar ésta, pues contiene los valores en los que se basaron quienes estructuraron normativamente la Ley fundamental del Estado y la Comunidad.

9 GONZÁLEZ MARCOS, Miguel. La fuerza normativa del preámbulo constitucional. Revista Universidad, N° 49, Panamá, 1993, p.156

10 MOLINA MENDOZA, Jorge. **Preámbulo de la Constitución de Panamá de 1972**, en la obra, **Los preámbulos constitucionales en Iberoamérica**, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 2001, p. 319

11 LUCAS VERDÚ, Pablo. **Teoría general de las articulaciones constitucionales**. Edit. DyKinson, España, 1998, p.p. 125-126

Importancia del Acto Administrativo *

Por: **Magíster Heriberto Araúz Sánchez**

El tema sobre el que me corresponde exponer es el Acto Administrativo. Procuraré, de manera sencilla, hacer un intercambio de opiniones, comentarios, preguntas, inquietudes y lo más relevante de él. Voy a dirigir mi exposición en dos aspectos: la parte general del Acto Administrativo y los requisitos y la parte que comprende el Acto Administrativo y los medios de impugnación y los entes competentes del procedimiento.

Empiezo por señalar que el Acto Administrativo, como parte del Derecho Administrativo, es un tema relativamente novedoso en el mundo contemporáneo, pues los estudiosos de esta materia señalan que el Acto Administrativo tiene vida a raíz de la Revolución Francesa de 1789. Pero, antes de esta fecha, así como en la Edad Media y en la antigüedad ya había manifestación de voluntad de la administración, bajo un concepto fundamentalmente absolutista, ya que la historia de la humanidad ha sido generalmente la historia de los Estados absolutistas. No ha habido, salvo raras excepciones, sociedades libertarias de avanzada, pero, en general, ha habido la opresión de los más poderosos a los más débiles; esto sustancialmente fue cambiando con las grandes revoluciones, fundamentalmente la Francesa de 1789, que tuvo gran impacto en el mundo y en el Derecho Administrativo, que es vital para el funcionamiento y fortalecimiento del sistema democrático.

Antes de la Revolución de 1789, la primera sociedad sobre la Tierra que trató esta materia fue la Constitución de 1787. Esa Constitución fue revolucionaria y entra a regir dos años después; es decir, en 1791. Se inspira en parte con enmiendas que se le incorporan después de los idearios y en los propósitos de la Revolución Francesa. La Constitución de Estados Unidos postula y consagra, por primera vez en el globo terráqueo, algunas instituciones hasta ese entonces novedosas y que tienen posteriormente una profunda repercusión en los sistemas jurídicos de Europa y América. Con esa Constitución se establece, por primera vez, la teoría del Barón de Montesquieu que establece la separación de los poderes; recordemos que

* Conferencia dictada en la Asamblea Nacional el 27 de octubre de 2006, como parte del Programa Anual de Viernes Académicos 2006-2007, de la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa de la Asamblea Nacional.

las Trece Colonias surgen como una reacción al gobierno de la monarquía absoluta europea, fundamentalmente la inglesa. Así que las Colonias vienen con un ideario libertario y de reacción o “revolcón”, como dijo un político en una campaña pasada.

Hubo realmente un “revolcón” jurídico en esa constitución con la creación de instituciones novedosas, por ejemplo, se establece por primera vez la separación de los poderes, el régimen presidencial de gobierno, el régimen republicano y la alternabilidad en el poder hasta ese entonces. La humanidad conocía el régimen monárquico, reyes vitalicios y emperadores en Asia, zares en Rusia; esos eran vitalicios. El concepto de gobierno republicano que se consagra en la Constitución de Estados Unidos, obviamente, al igual que otros aspectos de esta Constitución, establece un régimen federal de gobierno que luego se perfecciona, ya que en la creación de un nuevo sistema se tiene temores y recelos. La cultura, la idiosincrasia de los ciudadanos y los gobernantes llevaron a los Estados Unidos a una guerra interna que, como todos recordamos, fue la guerra civil que se desarrolla desde 1861 hasta 1864 aproximadamente, que trajo como consecuencia la muerte de un millón y medio de personas. Además, en esa guerra civil murieron más personas que en las dos guerras mundiales donde han participado los Estados Unidos, incluyendo los conflictos bélicos, porque algunos querían separarse como Estados independientes y otros querían mantener la unión que finalmente gana la confederación en ese país después de terminada la guerra civil.

En la Constitución de 1787, se establece un régimen de gobierno federal, presidencial, republicano y una separación de poderes, entre otros aportes de esta Constitución al mundo. Claro está que en el resto de las naciones de la Tierra se ajustan y adoptan instituciones de la Constitución de los Estados Unidos y, además, se ajustan a sus propias necesidades, idiosincrasia y el precepto de los ideales. Panamá es un ejemplo de ellas: adoptamos parte de algunas instituciones de esa Constitución, que desafortunadamente no todos tienen un mismo sistema, y hago un paréntesis a mi juicio muy saludable sobre el control de poder público, ya que el poder presidencial se concentra en la Cámara de Representantes, son elegidos cada dos años y el Presidente de la República es elegido por un periodo de cuatro años, por lo que a mitad del periodo presidencial, el Presidente de los Estados Unidos se ve sometido a ese tanteo de la opinión pública a través del voto. Esa es una manera de averiguar, hasta cierto punto, el sentir de la población en cuanto a la gestión del gobierno de turno.

En este caso, esa figura la está imitando el presidente de Venezuela, el sistema establece un periodo presidencial con el señor Hugo Chávez de siete años, un periodo largo. Sin embargo, esa Constitución establece que, a mitad de periodo, si se recoge determinada cantidad de firmas de la población electoral, se puede convocar a un referendo, como en efecto ocurrió hace poco, para que el pueblo decida si el periodo lo termina el Presidente o si por el contrario se va a una nueva elección para elegir a un nuevo Presidente. Es una figura algo interesante, quizás una modalidad del sistema de Estados Unidos.

El sistema que establece la Revolución Francesa implica para los efectos de nuestra materia tres aspectos fundamentales: primero, se instituye la separación de poderes; segundo, se consagra el principio de legalidad y tercero se establece, por primera vez, la impugnación de los Actos Administrativos. Hasta ese entonces, esa materia no estaba claramente definida ni regulada en los regímenes jurídicos de los países o de los sistemas políticos de ese entonces; es a través de esta revolución que empieza a madurar la idea de un Derecho Administrativo y específicamente el Acto Administrativo. Claro que después de esa revolución aparecen entonces las instituciones que se van fortaleciendo, como el Consejo de Estado y el Tribunal de Conflictos, que le dan vida al Derecho Administrativo, que surge fundamentalmente de los fallos de estos tribunales y también lo que se denomina la justicia administrativa, que posteriormente se le denomina la Jurisdicción Contencioso-Administrativo.

El principio de legalidad es fundamental para la vida de los pueblos y ese principio se contrapone al que rige en la esfera privada. En la esfera pública, el principio de legalidad significa que los servidores públicos solo pueden hacer lo que la ley expresamente les ordena; en la vida privada, los ciudadanos se rigen por otros principios, que son dos grandes pilares de los sistemas jurídicos: el principio de la autonomía de la voluntad de las partes y el principio que le señala a los particulares que solo pueden hacer lo que la ley no les prohíba. Es un campo de acción más amplio; si el servidor público viola la ley por acción o por omisión hay consecuencias disciplinarias, o sea, acciones administrativas internas, de acuerdo con el régimen de la institución, y hay consecuencias penales y consecuencias sociales, dependiendo del grado de jerarquía e importancia de las funciones que ejercen, etc.

El desempeño del servidor público que se instituye, se fortalece a partir de la Revolución Francesa y es de vital importancia en otros países este tema. El Acto Administrativo goza de una presunción, como dicen los doc-

trinantes y los autores de la legalidad, ya que se presume que todas las actuaciones que emanan de una autoridad se basan en la ley. Esa presunción obviamente admite prueba en contrario, si un particular considera que la actuación es ilegal o una norma de superior jerarquía, el acto dictado se puede impugnar a través de los medios que la propia ley permite.

Establecidas estas consideraciones, a mi juicio introductorias, históricas, sobre este tema del Derecho Administrativo y la Justicia Administrativa, pasemos a ver brevemente en qué consiste un Acto Administrativo. El vicepresidente de la Asamblea Nacional mencionó en su intervención que la Ley 38 del 2000 es una ley de significativa importancia para la vida nacional, ya que por primera vez en nuestro país los Diputados aprueban una ley de trascendencia para todos los ciudadanos, es una ley que se necesitaba hace tiempo, porque teníamos un régimen como una colcha jurídica de muchos remiendos con lagunas y vacíos que motivaban la discrecionalidad de la Administración Pública y también de ciertas arbitrariedades. Los abogados que litigaban o tramitaban en la Administración Pública, y entre ellos quien les habla, fuimos víctimas de esa falta o ausencia de una ley o de un Código como le llamen otros, porque en el fondo la Ley 38 de 2000 es un Código de Procedimiento Administrativo; los colombianos lo tienen de una manera mejor estructurada, porque ellos tienen el Código Contencioso-Administrativo, que está dividido en dos libros: una Ley de Procedimiento y una Ley del Trámite ante el Consejo de Estado o sea en lo Contencioso-Administrativo. La ley regula la actuación de la Administración Pública y desafortunadamente no se abordó en las reformas el tema que se refiere a la impugnación de los Actos Administrativos; es decir, en Panamá se hace ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo. Ese procedimiento, como veremos en la parte final de mi intervención, todavía se rige por normas obsoletas, con una legislación incompleta, con lagunas, lo que ha motivado que los Honorables Magistrados de esa Sala tengan que ejercer a través de sus fallos lo que se denomina activismo judicial; han tenido que crear normas, requisitos, procedimientos, integrando además la interpretación del Derecho, porque como dice la ley, el juez no puede dejar de fallar so pretexto de oscuridad, insuficiencia o inexistencia de una norma. Así que el juez necesariamente tiene que administrar justicia, tiene que dictar su fallo.

El Libro Segundo de la Ley 38 del 2000 empezó a regir en el año 2001 y regula todo lo referente al funcionamiento de la Administración Pública. Antes de ello, la Administración se regía por normas de lo Contencioso-Administrativo de 1943. Posteriormente fue reformada en 1946 y regulada por el Código Judicial. Lo referente a pruebas se regía por el Código

Procesal, lo que motivó que algunos administrativistas, como el profesor Feliciano Olmedo Sanjur, sostuvieran en su momento que se había dado la judicialización del procedimiento administrativo, con normas procesales para la justicia ordinaria y procesadas en el procedimiento administrativo. La Ley 38 de 2000 viene a llenar un vacío en esta materia.

En lo que se refiere al funcionamiento de la Administración Pública, a mi juicio, fueron necesarias las críticas que se le hacían; por ejemplo, cuando aparece esa Ley no estaba claro en muchas instituciones del Estado cuál era el término para impugnar un Acto Administrativo. Como no había una ley que regulara esto, cada autoridad establecía discrecionalmente el término y la interpretación que algunos establecían del término de dos días hábiles, después de notificado el acto para impugnar una resolución, otras autoridades establecían o concedían al administrado un término de cinco días hábiles para la impugnación del Acto Administrativo, basándose a su vez en lo que decía la Ley 135 del 1943 y la Ley 33 del 1946. Uno no sabía, en un momento, cuál era el librito que se manejaba para cada institución del Estado para determinar los términos. Este es un ejemplo de las lagunas que había y esta Ley viene a uniformar la actuación de la Administración Pública en lo que se refiere a gestión y otros derechos. Por ejemplo, el de petición, consultas y el trámite que se le imprime a los recursos de reconsideración, apelación y se introduce uno nuevo, que es el recurso de revisión.

El recurso extraordinario de revisión administrativa, que en una de mis obras personalmente cuestiono, pues a ese recurso extraordinario de revisión administrativa no le veo mucha utilidad, porque prácticamente lo atiende la misma autoridad que decidió la apelación, la única diferencia radica en el hecho de que para resolverlo, se le pide opinión a la Procuraduría de la Administración, pero no es obligante, como sabemos, queda en manos del funcionario que resolvió el recurso de apelación. La ventaja de la Ley es que le permite al administrado la opción de que una vez agotado el recurso de apelación, acuda ante un Tribunal Contencioso-Administrativo o recurrir a la revisión administrativa, esa es la ventaja, usted puede escoger la instancia para no perder el tiempo y sobre todo si se trata de una pretensión que implique dinero, perjuicio económico, por parte de servidor público.

Esta Ley 38 de 2,000 tiene un interesante glosario del cual me voy a permitir leer brevemente qué se entiende por Acto Administrativo: "Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado conforme a Derecho por una autoridad o por un organismo público en ejercicio de una función

administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo". Hasta allí podemos observar que el Acto Administrativo puede ser de carácter unilateral y que puede ser también de carácter bilateral: en este caso, como señala la Ley, implica un acuerdo de voluntad, celebrado entre la administración con el administrado; por ejemplo, lo referente a la Contratación Pública que la Ley 56 del 1995 queda subrogada por la Ley 22 del 2006, que empieza a regir en diciembre. Esa materia de Contratación Pública implica necesariamente un Acto Administrativo. En este caso bilateral, la Administración Pública se obliga con el administrado y viceversa en las obligaciones. Hay derechos y obligaciones recíprocos, mutuos, entonces la contratación es un Contrato Administrativo bilateral que implica acuerdos de voluntades. Claro que es un acuerdo de voluntades muy particular.

Con un administrado, la Administración Pública tiene poderes por razón de la función de sí misma y poderes unilaterales que modifican o dejan sin efecto el contrato. Es decir, son las llamadas cláusulas exorbitantes o las cláusulas excepcionales que se mencionan en el Derecho Administrativo que el Legislador o el Diputado le otorga a la Administración, porque esta tiene una labor fundamental que es prestar un servicio público, salvaguardar los intereses colectivos, nacionales y el interés colectivo que, en este caso, priva el interés particular; de allí la implicación de la existencia de cláusulas exorbitantes en la contratación pública. Esto no ocurre, por ejemplo, en la contratación privada, que se rige por el principio de autonomía de la voluntad de las partes y también por el principio de igualdad, raras veces vemos cláusulas exorbitantes, dije raras veces, esto no quiere decir que no existan cláusulas en la vía privada, porque también existen. Por ejemplo, en los llamados contratos de adhesión y en otros tipos de contratos en los cuales algunas de las partes establecen unilateralmente las condiciones del contrato sin que la otra parte pueda negociar ni modificar las cláusulas del contrato. Un ejemplo de ello son los contratos hipotecarios, ya que con un banco usted no puede negociar nada, si usted va a negociar la letra o el plazo de vigencia del contrato de cómo piensa pagarlo, ya sea a 15, 20, 25 años, pero no puede cuestionar la mayoría de las cláusulas de ese contrato de hipoteca. Además, establecen cierto poder a una de las partes rompiendo el clásico principio de la contratación en igualdad de condiciones. El Estado nos representa, cuando digo Estado me refiero a la Administración Pública. Las entidades del Estado, al momento de celebrar un contrato, se reservan el derecho de interpretar, suspender y dar por terminado el contrato por las causas que establece la Ley, claro está que

en algunos casos si esa terminación afecta al contratista queda a salvo el derecho de este para que presente los reclamos y las demandas correspondientes ante las autoridades competentes. Eso no quiere decir que porque el Estado tenga el ejercicio de esa cláusula llamada exorbitante, implica la vulneración de los derechos del administrado o del contratista sin que este pueda hacer nada a cambio, ya que hay mecanismos recursivos. Esta definición contempla el Acto Administrativo unilateral, que son la mayoría, y el Acto Administrativo bilateral, que son los otros mediante el cual el Estado y la Administración Pública se comprometen a una relación especial con administrados o particulares.

La segunda parte de esta definición, de una manera, a mi juicio, muy sabia y educativa, establece cuáles son los requisitos del Acto Administrativo:

Primer requisito: La autoridad que no tenga competencia no puede dictar un Acto Administrativo, so pena de que se presente una nulidad por falta de competencia, o sea, el acto va a estar viciado, nulo, porque se omite un requisito fundamental exigido por la ley. En primer lugar, la competencia la establece la ley, ningún funcionario puede unilateralmente atribuirse funciones que la ley no le ha dado para realizar tal o cual actividad.

Segundo requisito: Es el objeto, el cual debe ser lícito, y físicamente posible, y estos elementos son parte del principio de legalidad en lo que se refiere al funcionamiento de la Administración Pública.

Tercer requisito: Es la finalidad del acto, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no incurrir en otros propósitos públicos y privados distintos de la realidad jurídica de que se trata. En otras palabras, cuando se dicta un Acto Administrativo debe procurarse no incurrir en lo que la ley y la doctrina denomina desviación de poder. La desviación de poder es la figura mediante la cual un Acto Administrativo tiene apariencia de legalidad, pero en el fondo se ha aprobado con fines distintos para los cuales fue creado o permitido por la ley, esto es la desviación de poder. Por ejemplo, si en el Municipio de Panamá, el Departamento que otorga los permisos de construcción, Ingeniería Municipal, concede un permiso para la construcción de un edificio ignorando lo que diga un informe técnico que establece que por razones de zonificación no se puede construir en esa zona o en esa área, ese Acto Administrativo que dicta la autoridad municipal está viciado en lo que se llama desviación de poder. Porque uno de los requisitos para conceder ese permiso es que el informe técnico sea favorable, basado en las leyes pertinentes y, en el caso de zonificación o de rezonificación, de las normas reglamentarias o legales pertinentes. Dictar un Acto definitivo o una resolución en este caso implicaría una evidente

desviación de poder y eso puede ser motivo para que este acto sea impugnado ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

Cuarto requisito: Es la causa del acto que debe estar relacionada con los hechos, los antecedentes y el derecho aplicable. La motivación del Acto, y en esto sí me interesaría detenerme, porque es obligatorio. La Ley 38 de 2000 establece que todo Acto que dicte la Administración tenga motivación, lo que significa que es la base para que la autoridad dicte el Acto Administrativo; también es importante establecer las consideraciones prácticas y jurídicas, de hecho y de derecho en que se basan para dictar un Acto Administrativo y, además, indicar cuál es el propósito de la motivación del acto, el cual es un mecanismo de defensa que pone el Administrador a favor del Administrado. Para evitar la emisión de Actos Administrativos arbitrarios, es necesario la motivación; es decir, las consideraciones que se tomaron en cuenta para dictar el Acto Administrativo. De esta manera, se sabe el grado de aproximación a la realidad, las consideraciones de las autoridades administrativas o sea de la Administración, de forma que se les permita impugnar el acto a través de los recursos que permite la propia Ley 38 de 2000, en consideración al recurso de apelación de lo Contencioso-Administrativo.

El concepto de motivación opera igual en la vía ordinaria y judicial, las sentencias deben estar debidamente motivadas, así como en el ejercicio de la justicia constitucional. La falta de este requisito implica violación del debido proceso, porque este es un requisito fundamental para el derecho de defensa del administrado.

Quinto requisito: El Acto Administrativo debe ceñirse al procedimiento establecido en la Ley 38 de 2000, porque la autoridad no puede crear procedimientos: eso es como decir, en otras esferas, así como en materia laboral, por ejemplo, nadie puede ser sancionado por una falta si no está plenamente establecida, igual ocurre en la esfera penal, tiene previamente que estar establecida para aplicarse a un servidor en el sector privado o en el sector público, igual ocurre en la Administración Pública.

En materia del Acto Administrativo, pasa una situación igual: debe haber un procedimiento previo y la autoridad, al momento de dictar el acto, tiene que ceñirse al procedimiento establecido en la Ley 38 de 2000. En el caso de las leyes especiales, hay algunas instituciones que tienen regímenes especiales. La Ley de Procedimiento Administrativo General, específicamente el artículo 37, establece el caso de las leyes especiales. Esa ley, obviamente, prima sobre esta ley que serviría, en estos casos, nada más que de manera supletoria, para eliminar las lagunas que no contempla la ley

especial; por lo tanto, tiene necesariamente que seguir el procedimiento que contempla la ley.

Sexto requisito: La forma del Acto Administrativo establece que debe de constar por escrito, salvo las excepciones que establece la ley, indicando expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite. Este requisito de forma se da por escrito, tiene que ir muy estrechamente ligado con los demás requisitos; todos, se puede decir, derivados del principio de legalidad. Para impugnar un Acto Administrativo en la esfera administrativa debe presentarse materialmente, difícilmente se puede impugnar si consta una orden verbal. La ley establece los mecanismos para que el administrado, en caso de utilizar testigos, debe acompañarse de dos personas que digan que la autoridad dio la orden de hacer o no hacer tal cosa de un Acto Administrativo y no se diga por qué, o sobre la base de qué se dicta el acto. En la medida en que se motiva el Acto, el administrado sabe o puede tener idea de hasta dónde existe un grado de aproximación a la realidad, ya que las consideraciones que utiliza la unidad administrativa o sea la administración, le permita impugnar el acto, a través de los recursos que la Ley 38 de 2000 le permita, tales como: reconsideración, apelación y ante lo Contencioso-Administrativo. El concepto de motivación igual opera en la vía ordinaria o judicial; las sentencias deben, como requisito obligatorio, estar debidamente motivadas. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha dicho: no motivar una sentencia, implica la violación del debido proceso, porque este es un requisito fundamental para el derecho, reitero, del administrado o en este caso del justiciable si estamos hablando de la esfera judicial.

Séptimo requisito: Es que debe ceñirse al procedimiento que establece la ley, en este caso la Ley 38 de 2000. La autoridad no puede crear procedimientos. Eso es tanto como decir lo que ocurre en otras esferas, por ejemplo, en materia laboral nadie puede ser sancionado por una falta si no está previamente establecida, igual ocurre en la esfera penal, tiene previamente que estar establecida para después aplicársela a un servidor en el sector privado o en el sector público. Igual ocurre en la Administración Pública en materia del Acto Administrativo, que exige la existencia de un procedimiento previo y la autoridad, al momento de dictar el auto, tiene que ceñirse a lo establecido en la Ley 38 de 2000, o en aquellas leyes especiales que tienen algunas instituciones. Esta Ley es de procedimiento general y en el artículo 37 señala el caso de leyes especiales y sirve de manera supletoria para llenar las lagunas que no estén contempladas en las leyes especiales; por lo tanto, tiene necesariamente que seguirse el procedimiento que dispone la ley.

Octavo requisito: Debe constar por escrito, salvo las excepciones que establece la ley, indicando expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que la emite. Este requisito de forma del Acto Administrativo se da por escrito, y tiene que ir muy estrechamente ligado con los demás requisitos. Todo, se puede decir, se deriva del principio de legalidad. Para impugnar un acto se requiere presentar el acto físicamente o sea materialmente, difícilmente uno puede impugnar un Acto Administrativo, por ejemplo, que conste en una orden verbal. La ley a favor del administrado establece algunos mecanismos para esos casos de testigos, que debe acompañarse de dos testigos que digan que la autoridad dio la orden de hacer o no hacer tal cosa, si afecta un derecho que viola la ley o si afecta un derecho que viola la constitución. Esto escaparía de la esfera administrativa para presentar un amparo de garantías constitucionales ante la Corte Suprema de Justicia o ante el Tribunal Superior; depende de la autoridad que emitió la orden que vulnera un derecho; esto es fundamental si el derecho está consagrado en la ley. En este caso, no opera el amparo por lo que hay que irse a los medios recursivos que establece la ley. Por tal motivo, es importante que el acto conste por escrito, y así lo exige la Ley 38 del 2000.

Otro tema que me gustaría tratar es el llamado Acto Administrativo Condición que es una materia poco estudiada en nuestro medio, incluso en la doctrina extranjera. El acto condición, como la palabra lo dice, es el acto que se perfecciona o surge a la vida jurídica cuando ha ocurrido algunos de los presupuestos establecidos en la ley. El acto condición que citan por antonomasia los estudiosos de esta materia, es el caso del nombramiento de un servidor público. Se dice que es un acto típico condición, porque al servidor público no se le puede exigir el cumplimiento de un reglamento, que contiene normas reglamentarias internas de la institución donde va a trabajar, si todavía no ha sido nombrado. En este caso, el acto condición sería normar situaciones preexistentes impersonales objetivas que no regulan la situación de nadie en particular; por ejemplo, un reglamento interno de trabajo, que en la mayoría de las instituciones del Estado existe un reglamento que se dicta o se crea para regular el funcionamiento laboral de la respectiva institución estatal, que se le aplica no a una persona en particular, sino a todos los funcionarios que laboran o que vayan a laborar en una institución determinada. Por eso, yo no le puedo aplicar el reglamento al señor Pedro González, mientras él no sea servidor público de la Contraloría General de la República. Para poder aplicarle el reglamento, yo tendría previamente que nombrarlo y ese nombramiento sería el acto condición. Ese nombramiento queda sujeto a las disposiciones reglamen-

tarias y legales que rigen la institución correspondiente y el acto condición no solamente rige en materia administrativa, sino también en materia civil, laboral, penal, bancaria, comercial, etc.

Por ejemplo, la sentencia que se dicta con motivo del divorcio, es un acto condición. Usted no pasa al estatus de divorciado si no ha incurrido en algunas de las causales que establece el Código de la Familia. La Ley establece los presupuestos para que se declare el divorcio y esa declaratoria de divorcio queda consignada en una sentencia. Cumplidos algunos de los presupuestos de la ley preexistentes, entonces se puede aplicar el régimen correspondiente. El acto que declara el divorcio se llama acto condición.

El mundo jurídico está lleno de actos condición, por ejemplo el auto en materia judicial, el auto que declara a una persona en quiebra. En este caso, antes de la dictación de ese auto, usted no puede decir jurídicamente que está en quiebra hasta que mediante un auto, el Juez competente lo declare en quiebra y declarado en quiebra hay una serie de requisitos que establece el Código de Comercio y el Código Judicial para que se perfeccionara la quiebra. Entonces, el acto condición en este caso, sería la sentencia en el caso de divorcio, en el de los servidores públicos, al igual que en muchos otros casos, permisos otorgados bajo ciertos presupuestos que deben cumplirse previamente; por ejemplo, para ocupar el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, la Constitución y la ley establecen ciertos requisitos para ocupar dicho cargo. El Consejo de Gabinete tiene la facultad de nombrar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a la Asamblea Nacional le corresponde aprobar o improbar esos nombramientos. Hasta tanto no los nombren y el nombramiento se perfeccione con la aprobación o no de la Asamblea Nacional, esa aprobación es el acto condición. Ese acto que hace la Asamblea Nacional es además de voluntad política, ya que es un organismo que representa los intereses de la nación, entonces le corresponde revisar si cumple con todos los requisitos que establece la Constitución y la ley para desempeñar el cargo de Magistrado.

En el caso particular, se da una segunda revisión, ya que el Consejo de Gabinete conjuntamente con el Presidente de la República hace el nombramiento y para ello, su equipo de trabajo debe revisar si el funcionario cumple o no con los requisitos que establece la Constitución y la ley. Además, la Asamblea Nacional revisa y toma en consideración otros requisitos tales como: la moralidad del candidato, prestancia de los aportes que haya hecho a la sociedad, para que la Asamblea apruebe o impruebe esos nombramientos. Entonces, el cumplimiento de esos presupuestos son normas

preexistentes en la aprobación o la improbación que en este caso haga la Asamblea. Ese acto es un acto condición, ya que a partir de allí se le puede considerar candidato a Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Algunos funcionarios son nombrados y la Constitución y la ley establecen que requiere de la aprobación o ratificación de la Asamblea Nacional y en la práctica administrativa son funcionarios que empiezan a laborar, sin ser ratificados. Porque la práctica era que el funcionario empezaba a laborar y después era ratificado, eso motivó que se demandaran, señalando que no había cumplido con el requisito de la ratificación y la Corte dijo en varios fallos de la Sala Tercera que las acusaciones de aquellos servidores públicos en el ejercicio del cargo que no hubiesen sido ratificados, por la Asamblea, sus actuaciones tenían plena validez, porque algunos administrados habían acudido ante la Sala para señalar que de ser ratificados, esas acusaciones eran nulas e ilegales. El administrado cuando va ante una autoridad lo hace de buena fe, no podemos echar para atrás los seis u ocho meses o un año que el funcionario actuó y todo lo que hizo porque sería un caos, atentaría contra la seguridad jurídica. En ese momento, la Corte Suprema de Justicia se pronunció en ese sentido, con las reformas constitucionales se elimina esa nefasta práctica de demorar el proceso de ratificación de los directores de las entidades autónomas, semiautónomas y de los miembros de las juntas directivas de las instituciones.

Finalmente, quiero referirme a la impugnación del Acto Administrativo. Primero se impugna en la vía administrativa, ya que la propia administración actúa a través del recurso de reconsideración y apelación. Como abogado, funcionario y catedrático considero que este recurso en la esfera judicial y en la esfera administrativa es inoperante, porque raras veces una autoridad reconsidera su acto, ya que generalmente lo confirma; son pocas las excepciones cuando lo revocan o lo reforman. El recurso de apelación es otra cosa, porque cuando la autoridad es jerárquicamente superior y puede darse que hay más garantía de que el Acto Administrativo puede ser reformado, revocado, incluso, agotada la vía administrativa queda abierta la posibilidad para que el administrado impugne el Acto Administrativo si son de aquellos que admiten el recurso de impugnación, porque no todos los Actos Administrativos admiten este recurso. Sobre esto no hay nada regulado en la ley, algunas leyes especiales lo establecen y la propia ley de lo contencioso-administrativo establecen que algunos actos incluyen el contencioso-administrativo. La mayoría de los Actos Administrativos son impugnables, como regla general, ante el Tribunal Contencioso que en Panamá lo es la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Se acude después de agotada, reitero, la llamada vía gubernativa o sea la vía recur-

siva luego de notificado el Acto Administrativo, se cuenta con dos meses, cinco días, depende del régimen, cinco días hábiles según la Ley 38 de 2000, para impugnar la resolución y la administración tiene dos meses para contestar el recurso; si no lo contesta, opera el silencio administrativo y ese silencio y esto implica que la administración negó el recurso, no prosperó la petición.

Notificado de la resolución o en el caso del silencio administrativo si lo certifica la autoridad, el abogado del administrado en función de los impulsos procesales puede ver si le resuelven o no el recurso, si le certifican que hubo negativa por silencio administrativo puede operar el siguiente recurso, que es el de apelación; si le resuelven el recurso de apelación, entonces, vuelve y se abre el compás para ir a lo contencioso-administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

¿Cómo se prueba ese silencio administrativo? Es uno de los grandes debates que se ha dado en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Para ello, el abogado presenta las constancias; es decir, el señor gobernador, señor alcalde o señor ministro o la autoridad que sea certifica si ha resuelto el recurso que se interpuso en tal fecha, y si la autoridad se niega, entonces se le advierte al Magistrado de la Sala Tercera con las pruebas correspondientes si la autoridad se negó, no respondió, si realmente fallaron o no el recurso y se le pide al señor Magistrado sustanciador que oficie a la autoridad que se negó para que conteste si resolvió o no el recurso. Allí se aprueba, como decía Jeremías Bentham, el padre del Derecho Probatorio. Bentham decía: "No va a juicio quien tiene la razón, sino quien prueba tener la razón". Sin pruebas no podemos hacer nada en ningún proceso, el procedimiento ante la Sala Tercera es un procedimiento, como dije hace poco, muy especial y este tribunal lo integran tres Magistrados de la Sala Tercera, aquí se ejerce realmente un proceso administrativo. Si hay alguna crítica que tengo que hacerle a Ley 38 de 2000 es que esta ley utiliza las palabras "procedimiento" y "proceso" como si fueran sinónimos cuando ya sabemos los abogados que una cosa es un procedimiento y la otra es un proceso. Para que haya un proceso, debe cumplirse con dos requisitos fundamentales: que la autoridad que decida sea independiente e imparcial, porque mientras la Administración Pública está resolviendo un recurso no es independiente ni parcial, ya que ella es parte del problema, es juez y parte, por lo que el nombre y término correcto debe ser procedimiento administrativo. Cada vez que estamos en la esfera administrativa, el verdadero proceso se da en la Sala Tercera donde acude el administrado demandando a la administración que está representada por el Ministerio Público. En este caso la Procuraduría de la Administración que va a defen-

der el acto depende del tipo de demanda de que se trate, si es de nulidad o de plena jurisdicción, allí está el verdadero proceso y siguiendo, pues el procedimiento que establecen la Ley 135 de 1943 y la Ley 33 del 1946 que regulan la Justicia Contencioso Administrativo en Panamá.

Quiero terminar señalando finalmente, que en esta apretada intervención al hablar del Acto Administrativo como tal, tiene importancia los elementos y factores, que interviene en la Administración Pública, y es vital importancia cumplir con el ordenamiento legal. El Acto Administrativo debe estar ceñido al procedimiento que establece la ley en cuanto a su constitución, notificación, ejecución y impugnación, etc. Además, ayuda a la autoridad a controlar el abuso del poder por parte de la autoridad pública. Una vez un maestro en Derecho decía que generalmente las autoridades tienden a abusar, todo el que tiene poder tiende a abusar de él y que para esto está la ley, que es el freno al abuso de poder de la autoridad.

El Acto Administrativo es el freno al proceso de notificación, para que la autoridad en su actuación tenga un límite, tal como lo señala la Ley 38 de 2000, para aquellas instituciones que no tengan un régimen administrativo especial. La importancia para el administrado de todo lo que hemos conversado esta tarde, sin duda es vital, porque al regularse el procedimiento administrativo y la forma de dictarse el Acto Administrativo y los medios de impugnación del Acto Administrativo, el perfeccionamiento y ejecución del acto redunda en beneficio del administrado, sobre todo porque le da al administrado un sistema democrático, y seguridad jurídica. Esta seguridad es de la que oímos a empresarios y administrados quejarse de que no hay en Panamá. Manifiestan que hoy le dicen una cosa y mañana le cambian las reglas del juego, cuando la ley procura que no haya discrecionalidad para beneficiar a tal o cual abogado o administrado porque eso implicaría una aberración en beneficio de una persona, muchas veces en detrimento de la sociedad que es la colectividad. Las autoridades deben hacer uso del principio de legalidad, pues nos debemos a los administrados. La existencia del Estado moderno y la administración pública se inspiran en el beneficio de la colectividad. Todos los actos administrativos que dicte la administración deben tener como norte el beneficio de las mayorías y no los intereses particulares, es un concepto moderno el que el interés general prima sobre el interés particular y, con base en este principio, el Estado debe tomar medidas, como por ejemplo, el caso de la expropiación cuando por razón de utilidad pública o de interés social, la Constitución Política y la ley lo dispongan, pues el derecho de propiedad privada en este caso amerita de una indemnización conforme al procedimiento que establece la Ley.

Mitos y Verdades de la Crisis de los Partidos Políticos

Discurso del

H.D. Elías A. Castillo G.

*Presidente de la Asamblea Nacional en la
Conferencia Anual de Ejecutivos de Empresa*

CADE 2006

Viernes, 7 de abril de 2006

Quisiera iniciar agradeciendo a la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa, por la invitación cursada a la Asamblea Nacional para participar en la Conferencia CADE 2006.

Es necesario establecer un marco de referencia al diálogo sobre los partidos políticos.

Estoy seguro de que sobre los partidos políticos tenemos algunas opiniones coincidentes y otras divergentes. Pero nuestro marco de referencia, el que podríamos decir es el acuerdo básico que permite el intercambio de ideas entre los presentes, es que todos valoramos positivamente la democracia como forma de gobierno, y que todos compartimos la convicción de que la democracia contemporánea reserva un papel fundamental a los partidos políticos.

Como quiera que mi tema se refiere a mitos y verdades de la crisis de los partidos políticos, debo empezar por definir, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, que un mito es una **“persona o cosa a las que se atribuyen cualidades o excelencias que no tienen, o bien una realidad de la que carecen.”**

Sobre la crisis de los partidos uno podría preguntarse: ¿es real, o se trata tan sólo de un mito repetido innumerables veces?

Creo que hay algo de cierto y algo de mito en la denominada crisis de los partidos políticos.

Otras preguntas resultan, sin embargo, más importantes: ¿es la sociedad la que está en crisis o la crisis es solamente de los partidos políticos?

Ambas preguntas nos llevan a la misma conclusión: ya sea que la crisis es de los partidos políticos o de la sociedad de la que forman parte, debemos

buscar alternativas para fortalecer la organización de los partidos y, en consecuencia, la democracia. Pues sin partidos políticos no hay democracia.

El problema que nos reúne es el de atender un cierto descontento con los partidos políticos; descontento que viene reflejándose de diversas formas, y especialmente en los sondeos de opinión pública. Para poner sólo un ejemplo, una encuesta prestigiosa en la región, el Latinobarómetro, establecía que en 1997, el 28% de los panameños confiaba en los partidos políticos, mientras que en 2003 esa cifra había descendido hasta el 15%. Indudablemente, no podemos desatender la opinión de los ciudadanos, que ha señalado un giro importante. Pero pese a lo impactante de este dato, la pérdida de confianza en los partidos importa, sobre todo como pieza en el panorama mayor de la pérdida de respaldo a la forma democrática de gobierno. Así, en 1996, el 61% de los latinoamericanos favorecía la democracia por sobre toda otra forma de gobierno, mientras que en 2002 esa cifra había descendido hasta el 48%.

Es inevitable concluir que, como en toda la región, en Panamá es fundamental fortalecer la credibilidad en los partidos políticos para incidir positivamente en el respaldo a la democracia como mejor forma de gobierno.

Mis reflexiones de hoy van dirigidas a examinar el específico reto de los partidos políticos panameños, para bosquejar algunas ideas relacionadas con su fortalecimiento, y por esa vía, con la consolidación de la democracia. En Panamá, hemos mantenido un alto porcentaje de participación electoral, así como en la inscripción de ciudadanos en partidos políticos, que alcanza el cincuenta por ciento de la población. Estas cifras tan altas, que no tienen paralelo en muchos países, deben decirnos algo positivo sobre nuestros partidos. Sin embargo, si los partidos políticos no superan sus debilidades y se fortalecen, estaremos alimentando el abstencionismo electoral y el desinterés de los ciudadanos por la marcha de los asuntos públicos. Abriríamos así la puerta al caudillismo autoritario y a la instauración de un liderazgo sin relación con la sociedad.

Luego de estas consideraciones preliminares, quiero resaltar la larga trayectoria de activismo partidista que llevo sobre mis hombros y que, sin duda, ha contribuido a formar las convicciones que hoy expongo. Contribuí a fundar el Partido Revolucionario Democrático en 1979, he ejercido múltiples cargos dentro de su estructura, y he sido electo en cinco ocasiones para cargos de elección popular en la lista del PRD.

He estado activo en el partido como Gobierno y como Oposición, y comprendo perfectamente la forma como, desde el activismo político, se puede contribuir a la solución de los problemas nacionales.

Toda afirmación sobre lo que son los partidos políticos y sobre lo que deben ser, necesita de parámetros de comparación. Al hablar de las debilidades de los partidos debemos remitirnos a la función que estos deben desempeñar en las democracias. Cuando los especialistas tocan el tema, se refieren a si los partidos cumplen sus funciones. Si no las cumplen, hay crisis. Esto dependerá de qué funciones asignamos a los partidos políticos. Por ello es clave reconocer sus funciones. Si no lo hacemos adecuadamente, disminuyen las posibilidades de evaluar el funcionamiento del sistema. Y una evaluación equivocada nos conduciría a implantar falsos correctivos, profundizando el desencanto y la confusión.

Una cierta forma de comprender las funciones de los partidos en Panamá queda consagrada en la propia Constitución, que establece que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política”. El énfasis constitucional está puesto en el papel de los partidos políticos a la hora de seleccionar a nuestros líderes políticos, y al ejercicio alternado del poder por quienes expresan diversos puntos de vista.

Por su parte, las funciones típicas sobre las que los especialistas han coincidido se refieren al triple rol de los partidos: frente al electorado, en el ejercicio del gobierno y como organizaciones.

Frente al electorado, los partidos políticos simplifican las opciones, informan y educan a los votantes sobre los temas más importantes y movilizan a los ciudadanos, propiciando identidades políticas apoyadas en una simbología diferenciada.

En la dirección de todo Estado, los partidos sirven para integrar el liderazgo gubernamental, desarrollando el programa electoral en la forma de políticas públicas. Los partidos aseguran estabilidad y respaldo público a la gestión de los gobiernos. Las estructuras partidarias también deben servir como canal de comunicación con los ciudadanos, evitando que el gobierno se desconecte de las auténticas necesidades de la gente.

Como organizaciones, los partidos políticos representan, articulan y agregan las demandas de la sociedad. También preparan a sus miembros y reclutan a los relevos en el liderazgo político del país.

No todos estos roles los desempeñan con igual intensidad los partidos políticos panameños. Comprender esto nos permitirá identificar las debilidades de nuestro sistema de partidos y, eventualmente, es también lo que nos permitirá establecer un programa para el fortalecimiento de los partidos.

Un rol que los partidos panameños desempeñan con éxito innegable es el que se relaciona con la función de simplificar la oferta electoral. La diversidad de criterios entre los panameños se resume en un grupo de alternativas partidarias que el elector informado sabe diferenciar. Los siete partidos que participaron en las últimas elecciones generales acumulan más de un millón de adherentes, presentaron cuatro alianzas a la consideración de los electores, y movilizaron a más de un millón y medio de panameños a las urnas.

Lo preocupante no es que haya deficiencias en el cumplimiento de la función electoral, sino un éxito tan rotundo que asfixia a las otras facetas de los partidos políticos. Se trata de un fenómeno común en todos los países de tradición democrática. Sucede cuando los partidos, en lugar de mantenerse ajustados a un determinado perfil ideológico, prefieren presentarle al electorado una serie de propuestas generales, con la intención de captar votos en todos los sectores sociales. El elector encuentra así mayor dificultad para distinguir la ideología de un partido y de otro, y tiende a valorar más el liderazgo personal que un programa partidario inexistente o vacío.

El proceso de democratización interna, por su parte, estimula la dedicación del partido a los procesos electorales, y exige que desvíe su atención de las otras funciones que hemos identificado. Aparece así lo que se ha llamado el partido político como "máquina electoral". Este fenómeno, en casos extremos, lleva al votante a pensar que todos los partidos son iguales, que los partidos están integrados por personas cuyo interés por llegar al poder es meramente egoísta, lo que justificaría el apoyo ciudadano únicamente en función de un clientelismo político. Se trata, por supuesto, de un fenómeno que ha iniciado su aparición en nuestro país, y que sólo puede ser enfrentado y revertido retomando vigorosamente el cumplimiento de las otras funciones no electorales de los partidos políticos. Es decir, estimulando las funciones hasta ahora desatendidas o abandonadas.

Siento que el principal déficit de nuestros partidos es en relación con su rol como organizaciones. Las tareas de reclutamiento de nuevos líderes y de capacitación de miembros no están suficientemente desarrolladas. Pese al financiamiento público directo de la actividad regular de los partidos políticos, incluyendo las tareas de formación de cuadros, no percibo que se haya adelantado mucho en ese campo. En parte, sucede que el modelo seguido suponía la autogestión formativa de los partidos políticos, o la demanda de esos servicios en un mercado en el que no se ha presentado una oferta de cursos dirigidos sistemáticamente a los activistas partidarios. Por esa razón, es que he creído necesaria la creación de un Instituto de

Civismo Electoral, entre la Asamblea Nacional y el Tribunal Electoral. Se trata de un Instituto orientado a preparar a los políticos y a quienes aspiran a ocupar puestos de elección popular y a dirigir los destinos del Estado.

También hemos organizado un Diplomado de Derecho Parlamentario denominado Parlamento y Democracia, conjuntamente con el PARLATINO y la Universidad Latinoamericana y del Caribe (ULAC).

Pero debemos estar atentos a los retos y riesgos aparejados a esta ruta de acción.

El reto viene a ser orientar la preparación permanente de los miembros de los partidos hacia el estudio y debate de los problemas nacionales, a la luz de la particular visión del partido, formulada democráticamente, pero enfatizando también la capacitación en los usos y técnicas de la democracia. La formación dirigida a los miembros de los partidos no estaría así orientada a imponer una respuesta a los problemas nacionales, que pudiera definirse anticipadamente como correcta. El objetivo sería incidir en el debate público, desde el partido, con elementos que enriquezcan ese debate y que permitan encontrar el camino común en la interacción con otros partidos y fuerzas cívicas.

Debemos insistir en que los partidos políticos no operan en el vacío. Los partidos se mueven en un ambiente institucional complejo, e interactúan con autoridades e instituciones a todo nivel. La suerte de las instituciones democráticas depende en gran medida de la calidad de los partidos políticos, y la calidad del sistema de partidos políticos depende de instituciones fuertes. La Asamblea Nacional es el foro donde se debaten los problemas del país, y es el órgano político por excelencia. Por eso, el fortalecimiento de los partidos políticos involucra también a la Asamblea Nacional.

Actualmente, siete partidos tienen representación en la Asamblea. Los Diputados y Diputadas nos organizamos en Bancadas, que representan los principios, los programas y las propuestas del partido que los postula en su respectivo circuito. Somos también una expresión de la composición social y de la diversidad geográfica del país.

Considero que una mayor identidad entre la acción de las Bancadas y los partidos políticos es una necesidad notoria, que aseguraría la coordinación y la eficacia en el trabajo parlamentario.

Vale la pena destacar algunos datos que permiten entender lo que es la Asamblea Nacional hoy:

- De los 78 Diputados electos en la pasadas elecciones, 46 son nuevos, y 28 fuimos reelectos. Además, 4 han tenido experiencia parlamentaria previa, pues en el pasado sirvieron como Legisladores.
- El número de Diputadas mujeres aumentó a 13, lo cual representa un 17% del número de Diputados.
- Las Reformas Constitucionales del año 2004 limitaron, para el año 2009, el número de Diputados a una cifra fija, un total de 71, que no va a aumentar más; se eliminó la inmunidad y se autorizó la libre postulación.

Estos significativos datos me permiten afirmar que los miembros del Parlamento nos renovamos continuamente, que se va incrementando la participación parlamentaria de la mujer, y que sabemos reaccionar a la opinión que tiene la población sobre el órgano Legislativo y sobre los partidos políticos.

Próximamente, tendremos nuevas oportunidades para seguir proponiendo alternativas de cambio para el sistema político y para los partidos políticos. Muy pronto vamos a discutir las Reformas al Código Electoral, fruto de meses de discusiones en la Comisión Nacional de Reformas Electorales, en la que estaban representados todos los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Todos los interesados podrán seguir participando durante el primer debate parlamentario, para que sigan haciendo sus aportaciones.

Valoro positivamente ese diálogo permanente con la sociedad. Por eso, aplaudo el hecho de que CADE organice y le brinde a los partidos políticos este escenario para plantear su visión del país y de la política y sus propuestas, para enfrentar los nuevos desafíos que exige la sociedad panameña de sus dirigentes.

Uno de los mitos que existe en la sociedad sobre los partidos, es que todos son expresiones democráticas de sus bases. La verdad es que algunos partidos responden más a las directrices verticales de líderes que se conducen como sus dueños, que a una posición de un partido estructurado sobre la base de principios, programas o ideologías.

Me siento orgulloso, sin que eso signifique alguna petulancia, del desarrollo y la vida democrática que ha tenido mi partido, el PRD, porque desde su Quinto Congreso, en 1995, reformó sus estatutos para escoger cargos de dirección del partido de forma democrática, y a todos sus candidatos a puestos de elección popular, a través de primarias. Este hecho le ha representado al PRD importantes conquistas y, desde luego, un sentimiento

especial por su práctica democrática. Tal es así, que en el PRD se dice que cualquiera puede entrar, pero no todos tienen la capacidad para ganar, porque la victoria dentro del partido depende del liderazgo en las bases, de ir puerta a puerta, buscando el apoyo de los copartidarios.

Todo partido debe cambiar como cambian las condiciones de la actividad política. Actualmente, las nuevas tecnologías influyen poderosamente en la percepción de los ciudadanos. En ocasiones, pareciera que el cambio tecnológico va más rápido que la capacidad de cambio dentro de los partidos políticos. Debemos entender que la acción política en tiempo real, requiere de personas comprometidas y con un solo discurso. Hoy pocas cosas son secretas y la tendencia del mundo está dirigida a desaparecer el secretismo y fortalecer la transparencia y el acceso directo y rápido a la información. ¿Qué significa para los partidos una sociedad más comunicada e informada? Significa que no puede haber doble discurso, no puede haber demagogia, no puede haber mentiras y no puede haber una doble moral. En el mundo de hoy, los políticos debemos ser directos, claros, éticos y abiertos al cambio. No podemos retraernos, como lo hace alguna gente; No podemos estar contra-todo, ser anti-todo o, como decían antes: ¡abajo todo el que suba!

Las personas con información se cansan de aquellos que esgrimen la crítica permanente. La gente necesita estabilidad política en el país. La estabilidad crea condiciones adecuadas para inversión. El desarrollo necesita construcción y esta necesita paz y estabilidad política. Sin gobernabilidad es imposible sacar al país de la pobreza, eso debemos entenderlo quienes integramos la clase política.

Lo primero que hicimos el año pasado, luego de que se nos escogiera como Presidente, fue aprobar el Código de Ética y Honor Parlamentario, conscientes de la necesidad de crear instrumentos que nos ayuden a promover la cultura del respeto a los colegas, al Parlamento y a la sociedad que representamos. La sociedad y el electorado esperan de nosotros, los Diputados, el cumplimiento de una conducta de decencia y el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Por eso los Diputados se desprendieron de la inmunidad parlamentaria, y por eso la Asamblea Nacional se encuentra debatiendo el tema de las prerrogativas, como parte de la discusión de un nuevo Reglamento Interno. Creo que el tema de las prerrogativas parlamentarias y sobre los privilegios de distintos sectores sociales requiere una revisión integral.

La Asamblea Nacional cumple cien años de vida legislativa el primero de septiembre. Luego de un siglo de actividad, los Diputados de hoy es-

peramos contribuir a edificar una sociedad basada en la confianza y en la credibilidad. En ese proceso, no podemos ser egoístas y desatender a la juventud. La iniciativa de las Asambleas Juveniles, integradas año tras año con jóvenes electos de forma directa por sus compañeros de escuela, marca el paso de la nueva orientación.

Esta nueva visión sostiene también que es necesario fortalecer la formación ideológica, cultural y académica de los miembros del Parlamento panameño, de los dirigentes de los partidos políticos, y del capital humano que labora en el Estado. Desde hace tiempo, tengo la convicción de que esta es una tarea vital. Como parte del Parlamento Latinoamericano, incluso, impulsé la publicación del Manual de Partidos Políticos de América Latina, una obra pionera en la región.

La Asamblea Nacional ya venía caminando en esa dirección, y ha estado celebrando numerosas jornadas de capacitación: los conocidos Viernes Académicos. Estos eventos, orientados especialmente a los Diputados y funcionarios de la Asamblea Nacional, cuentan con el respaldo de los numerosos integrantes del cuerpo de asesores de la Asamblea que tienen experiencia docente universitaria. En la actualidad, como Presidente de la Asamblea Nacional, he creído necesario impulsar las iniciativas de capacitación expresadas con anterioridad.

Finalmente, me permito hacer las siguientes recomendaciones para fortalecer los partidos políticos:

- Desarrollar programas de capacitación dentro y fuera de los partidos políticos, dirigidos tanto a sus miembros como a simpatizantes y ciudadanos en general.
- Promover intercambios de cooperación técnica interpartidaria para la formación de activistas.
- Formar a los líderes políticos en técnicas modernas de gerencia y administración partidaria.
- Mantener encuentros y debates nacionales, como éste organizado por CADE. En el mismo sentido, debemos diseñar mecanismos que aseguren una comunicación más directa con los distintos actores sociales y agentes de la sociedad civil.
- Fomentar la comunicación de experiencias entre los partidos locales e internacionales, para superar la crisis actual.
- Propiciar la democracia participativa y la adopción del método de primarias para cargos de elección popular.
- Establecer elecciones internas para los más importantes cargos partidarios.

Para concluir, permítanme manifestarles que: EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA NO PASA POR EL DEBILITAMIENTO DE LOS PARTIDOS, SINO POR SU FORTALECIMIENTO, PORQUE LA DEBILIDAD DE LOS PARTIDOS, EN TODO CASO, SERÍA UNA DEBILIDAD DE NUESTRA DEMOCRACIA Y UN SERIO RIESGO PARA SU CONTINUIDAD. EL CONCRETAR MEDIDAS PARA FORTALECER A NUESTROS PARTIDOS POLÍTICOS ES LA MEJOR MANERA DE GARANTIZAR QUE NUESTRO PROCESO DEMOCRÁTICO SEA SOSTENIBLE.

Muchas gracias.

*Aproximación a la trayectoria
e ideario del Dr. Francisco Céspedes A.
desde la Perspectiva de 'Nuestro Tiempo' **

Por **Dra. Susana Richa de Torrijos**

Quiero agradecer la gentil invitación de la ASOCIACIÓN EDUCATIVA QUE LLEVA SU NOMBRE "FRANCISCO S. CÉSPEDES A.", para estar con ustedes hoy al conmemorar el centésimo aniversario del natalicio de FRANCISCO CÉSPEDES y poder compartir algunas ideas sobre la obra y la vida ejemplar de este educador, pensador, escritor y conductor excepcional de juventudes.

Se trata de un panameño integral, de un santeño admirable y de un humilde tableño, que gracias a su talento llegó a ser un educador de influencia continental, un tanto desconocido para gran parte de las generaciones panameñas posteriores a su salida del país en la década del 40.

La Asociación Educativa "FRANCISCO S. CÉSPEDES A." cumple una tarea trascendental al rescatar del olvido temporal a la figura que le sirve de enseña y a la cual rinde un merecido homenaje permanente, que se acrecienta cada año con la celebración de la Semana "FRANCISCO S. CÉSPEDES A."

Una justa valoración crítica, histórica, pedagógica y humana de CÉSPEDES lo elevan a la estatura de una figura respetable por sus altos valores morales y por sus aportes a la buena marcha de la educación panameña inserta en la acción continental-panamericana.

Me atrevo a decir del Doctor Céspedes, calificado por la brillante Ileana Golcher como un "Maestro de Maestros".

No debe pasar por alto la formulación de las actividades que, tanto en lo doctrinal como en la práctica, explica el papel de Céspedes con respecto a la pequeña patria que es el terruño natal en todo ser. En este caso, me refiero a la provincia de Los Santos, parte fundamental de la Península que lleva el nombre de un gran político colombiano: VICENTE AZUERO.

* 19 de octubre de 2006 en el Centro Regional Universitario de Los Santos y la Asociación Educativa Francisco Céspedes.

¡Chica es la patria, pero uno grande la sueña! así nos dice el poeta, y en verdad que la patria siempre es grande con nuestra conciencia, nuestro amor y nuestro quehacer vital.

Deseo aproximarme a la figura de CÉSPEDES como el educador que se adelantó a su tiempo. ¿Y de dónde he extraído la sustancia o el jugo que alimenta esta aproximación a su magnética figura?

La he encontrado en su trayectoria inicial como educador egresado, en unión de un grupo de insignes colegas, de las aulas del colegio orientado por el pensamiento liberal del Doctor Eusebio A. Morales, el Instituto Nacional, con su sección de maestros.

De Morales dijo el maestro Diógenes de la Rosa que fue “la conciencia crítica de la República”. Los ensayos de Eusebio A. Morales advierten sobre lo endeble de algunos continuadores de la obra de los Fundadores de la República. Yo encuentro en CÉSPEDES idéntica preocupación con respecto a la endeblez de la continuación de la Educación en Panamá a partir de la post-guerra mundial de 1945.

CÉSPEDES, a pesar de la distancia que lo alejó de su país, nunca dejó de pensarlo y jamás se negó al retorno cuando se le requirió para que su clara inteligencia y su orientación visionaria contribuyera a encontrar las debilidades de la Educación en Panamá, sus aciertos, sus logros y sus posibles recuperaciones.

Al igual que su coterráneo Belisario Porras, conoció el ciclo que se ve desde otras tierras: El Caudillo Liberal por causa de su incesante brega entre guerra y paz en el Istmo de Panamá para recuperar la voluntad mayoritaria de su pueblo y su nación.

En CÉSPEDES, el origen de su exilio voluntario es otro, menos grave: la colisión de su ideario educativo de visionario con las tendencias conservadoras heredadas de sistemas antiguos que nos vinieron de España a través de nuestra unión voluntaria a Colombia.

Considero el encontronazo decisivo, en los inicios de su prometedora carrera, los sucesos que provocaron una renuncia de transacción, cuando, en verdad, era una destitución sin derecho a la defensa, a finales de 1941, de la Dirección de la Escuela Normal “Juan Demóstenes Arosemena” ubicada en el corazón de la geografía Nacional, en Santiago de Veraguas.

Las escuelas normales en América Hispana son la puesta en práctica de una idea asimilada por El Libertador Simón Bolívar, con motivo del viaje que el más ilustre de los venezolanos realizó a la Inglaterra en el Siglo XIX.

La Escuela Normal "J. D. AROSEMENA", creada por el Presidente de la República Doctor Juan Demóstenes Arosemena, produjo dos reacciones encontradas en la década del 30 del siglo pasado: la de alegría y total apoyo de las clases menos pudientes y la de ataque y repudio de algunos sectores conservadores y reaccionarios del interior del país.

La campaña de difamación que se inició contra "El Escorial de América" como bautizó Ignacio Valdés a este templo de la educación, orientado hacia las clases populares, sólo tiene parangón con la campaña que difamó y derrotó a la Reforma Educativa hace unos cuantos años.

Es bueno señalar que CÉSPEDES puso su empeño en la realización de una Reforma Educativa Democrática pero exigente, en cuanto a calidad y a forma. Tal cual dejó estampada su opinión, por escrito, en sus sesudos comentarios.

La médula del problema de la Dirección de la Escuela Normal con CÉSPEDES a la cabeza, fue la suspensión de ciertas compras para el uso de la cocina del plantel, por orden del Ministro de Educación ante la nota en que el Profesor CÉSPEDES denunciaba un alza injustificada de los alimentos vendidos a la cocina de la Escuela Normal.

El factor ideológico que le dio contenido a la conspiración antinormalista fue la puesta en práctica de la coeducación en esta normal augusta. Si bien el internado de varones estaba ubicado en el centro de la ciudad, a más de dos kilómetros del internado de las señoritas alumnas, que en número de seiscientos acudían al plantel, se tejieron historias afiebradas sobre conductas reñidas con la moral y las buenas costumbres.

CÉSPEDES enfrentó la campaña, con toda decisión y valentía, pero dos sucesos sangrientos lo colocaron a la defensiva: la muerte violenta de un alumno de la provincia de Colón, ocurrida en el internado de varones y el posterior asesinato de un profesor extranjero en su residencia. Estos dos sucesos elevaron la campaña y le dieron mucha fuerza a los adversarios de la co-educación y al funcionamiento de los internados. A pesar de que la abrumadora mayoría de los padres de familia y acudientes apoyó la correcta gestión de FRANCISCO CÉSPEDES al frente del más importante plantel del interior del país, se le permitió la renuncia, como una fórmula de protegerlo ante la maledicencia de sus poderosos adversarios, que triunfaron por un momento. Este triunfo pírrico duró muy poco, pues la Escuela Normal **no dejó de funcionar en beneficio de la forja de los educadores panameños.**

Pero Panamá perdió —no del todo— a la clara inteligencia y el recto carácter del valioso educador llamado FRANCISCO CÉSPEDES.

Ya en su ascenso a conductor panamericanista de la Educación, al prestar sus valiosos servicios a la Educación estadounidense, por algún tiempo, y a la educación de todo el continente por más de quince años, CÉSPEDES se ha de destacar tanto en la formulación de teorías y planes educativos como en las tareas culturales que se le asignaron por parte de la Unión Panamericana en Washington.

El clima histórico en que CÉSPEDES se inició en la capital del país insignia del Mundo Occidental era basado en las cuatro Libertades proclamadas por el Presidente de Los Estados Unidos FRANKLIN D. ROOSEVELT, el movimiento bélico de respuesta al avance del Eje Berlín-Roma-Tokio, regido por estados totalitarios y por tres ideologías altamente peligrosas para el género humano: el nazismo, el fascismo y el guerrerismo.

Los países del Eje postulaban una nueva raza pura (la aria) universal mediante la eliminación física de los mestizos, los negros, los judíos y los indígenas.

En el aspecto político el Eje llegó a eliminar a los judíos, a los comunistas y a los homosexuales. El Tercer Reich también formuló sus teorías y prácticas educativas inspiradas en el Imperio Romano y en la Mitología Teutónica. El Estado no permitió actividades educativas o culturales de carácter privado.

Por la forma, se parecía al Estado Socialista Soviético, pero la diferencia estaba en que los últimos **no** excluían a nadie del sistema educativo, mientras que los primeros forzaron la creación de una “elite” de rango exclusivista.

La alianza mundial contra el fascismo y demás peligros hizo que se intercambiaran las filosofías y praxis de sistemas como el México Revolucionario, la Francia democrático-burguesa, la socialización soviética, la educación agrarista de China, India, Indonesia, la educación normal de Inglaterra y otros muchos.

Es en este clima histórico en el que nuestro FRANCISCO CÉSPEDES cumplió su visión y formuló propuestas de gran éxito. Por ejemplo, en Venezuela y México, sobre todo en el aspecto de la educación rural (basado en su experiencia de Los Santos y Veraguas) y en el desarrollo de las campañas de alfabetización de Guatemala, Bolivia, Chile y Panamá.

En resumen, CÉSPEDES fue un autoexiliado muy útil para la educación del continente americano, en donde Panamá juega y jugará un rol de gran importancia, como lo habían predicho SIMÓN BOLÍVAR Y FRANCISCO MORAZAN.

Y es que CÉSPEDES viene de una provincia histórica donde **no** imperó ni impera el latifundio y fue una víctima inicial de los latifundistas y feudales en otra provincia del país, en este caso la de Veraguas de 1940.

De Los Santos se proyectó, temporalmente, su brío, su capacidad y su don de mando hacia la Capital de la República, precisamente al frente de su alma mater, el Instituto Nacional.

Al acceder a una gestión continental, CÉSPEDES jamás dio la espalda a Los Santos y cada vez que retornó al Istmo ya en funciones oficiales, ya en visitas privadas, se dirigió a su comunidad natal para vivificar su ser con los aires del Canajagua azul, elevar el espíritu al oír las salomas y las décimas campesinas, deleitarse con las comidas y dulces nuestros; revivir los recuerdos de la infancia, la juventud y los albores de la edad adulta cuando debutó como maestro después de haber sido el brillante alumno de TEJADA ROCA, MEDINA, GONZÁLEZ y otras altas mentes de la instrucción primaria, en la península azuerense.

La Segunda Guerra Mundial elevó el nivel de lucha de los estudiantes y educadores del Mundo Libre. Fue así como en la década del 40 al 50 surgieron la Federación de Estudiantes, el Magisterio Panameño Unido y la Asociación de Profesores de la República y otros organismos cívicos. Un Frente Único de la Educación logró la Autonomía Universitaria y la Ley Orgánica de la Educación. CÉSPEDES participó tanto en la discusión de la Ley Orgánica como en otras leyes relacionadas con la Ley sobre super-numerarios y jubilados del ramo educacional en Panamá.

Debo señalar que el Profesor FRANCISCO CÉSPEDES ALEMÁN no sólo fue un teórico de la estabilidad de los educadores y empleados del ramo educativo del país, sino que en memorables ocasiones fue un defensor gallardo e intransigente de la estabilidad del personal, como lo prueba su defensa de un Profesor del Conservatorio Nacional de Música y Declamación que fuera destituido de manera errada y antilegal por el Ministerio de Educación de la época y CÉSPEDES salió a pedir la debida y justa restitución del educador, lo que, sin duda, fue una actitud viril tomando en cuenta que era él un subalterno en la Dirección de Educación Secundaria del Ministerio de Educación.

Si no me equivoco, esto provocó una nueva salida del país de nuestro homenajeado con rumbo al norte. Cuando esto ocurrió, el clima de tolerancia y amplias libertades postuladas por FRANKLIN D. ROOSEVELT había sido cambiado por el inicio de lo que nuestros historiadores mundiales calificaron como “la guerra fría”.

Los antiguos aliados de la lejana Rusia Soviética y los líderes del Mundo Occidental como Estados Unidos y Gran Bretaña entraron en una etapa de confrontación y diferencias después de vencidos los adalides del Eje.

Un Senador de apellido McCarthy inició una fuerte campaña de “depuración anti-roja” en la Meca del cine, en los sistemas educativos y culturales de su país y entre las minorías de migrantes en aquella gran nación de LINCOLN Y WALT WHITMAN.

Esa campaña tuvo su influencia en Panamá desde 1952 hasta 1956. Muchos educadores, de todo el país y aun extranjeros, fueron expulsados de las filas de nuestro sistema educativo a raíz de la gran huelga de octubre de 1951 que concluyó en marzo de 1952.

Entre los educadores panameños, víctimas del senador norteamericano Joseth McCarthy hubo destituidos, trasladados y arrestados.

- 1. MARIO AUGUSTO RODRÍGUEZ**
- 2. ÁNGELA ARRUE**
- 3. CHANGMARÍN – ARRESTADO**
- 4. EL PROFESOR Y MÚSICO CHILENO PABLO RAMOS GRAU**
- 5. CARLOS SARMIENTO**
- 6. CÉSAR DE LEÓN**
- 7. VICENTE BAYARD**

CÉSPEDES no ocultó su preocupación, a pesar de la lejanía. En cuanto pudo, regresó a Panamá y trató de atenuar el daño inferido al cuerpo de educadores por una inexplicable imitación de la intolerancia macartista que cesó, en el país de origen cuando el Senador McCarthy cometió el error de atacar al ejército de su país, que venía cubierto de laureles y glorias por su desempeño en Europa.

La caída del “macartismo” atenuó la presión en Panamá: sin embargo, nuevas tendencias copiadas de Puerto Rico aparecieron sustituyendo los Programas humanistas de la Educación Panameña, elaborados por una Comisión designada en 1942 y a la cual CÉSPEDES aportó su pensamiento.

En los Estados Unidos, este ilustre tableño tuvo el honor de asistir a clases en diversas universidades donde el "macartismo" jamás hizo su entrada. También, laboró en secciones culturales con ilustres profesores de aquella nación que supieron apreciar la capacidad de este insigne istmeño.

Citemos su participación en los estamentos culturales y educativos de la organización de Estados Americanos (O.E.A.) donde se sentó a la altura de estadistas del hermano país colombiano, como el Ex Presidente LLERAS CAMARGO o como el estadista ecuatoriano GALO PLAZA. Larga sería la lista de personalidades de toda nuestra América con quienes CÉSPEDES alternó como "Igual entre iguales".

Adornado su pecho por altas condecoraciones nacionales y continentales, regresó a Panamá donde su pensamiento lúcido y progresista aportó opiniones de mucho peso para la redacción de la Ley de la Reforma Educativa, la cual no pudo ser estudiada a fondo por haberse enzarzado en una de las jornadas salariales de los educadores panameños, justas en su sentimiento humano y profesional, pero confusas, en ocasiones, al ligar reivindicaciones válidas con intransigencias políticas o doctrinales, no siempre sustentadas en un análisis objetivo de las aportaciones colectivas al desarrollo necesario de un sistema educativo que se adecue a la marcha de los tiempos.

Debo confesar que para esta aproximación a la trayectoria, el ideario y la praxis cespedita he consultado, con respeto y agradecimiento, los aportes de quienes antecedieron en esta loable tarea.

Debo citar, con toda admiración al Licenciado JUAN ANTONIO TEJADA MORA, al Licenciado GUEVARA MANN, a la Profesora CARNIO-LA BOTACIO De GARCÉS, al historiador BONIFACIO PEREIRA, al educador y editor MIGUEL MEJÍA DUTARY, a la catedrática ILEANA GÓLCHER, al Profesor BLAS BLOISE, ÁNGELA ARRUE, al Doctor ALFREDO FIGUEROA NAVARRO, lo mismo que a sus familiares y amistades.

Después de la pavorosa contienda de 1939 a 1945, cuando a nuestro pesar, se abrió la etapa atómica bélica, en vez de la Vocación de Paz de las mejores mentes y cerebros del mundo, las nuevas generaciones parecieron retornar al viejo humanismo desechado por el pragmatismo en la educación y otras actividades de los seres humanos.

Sucesos como la caída del socialismo real y la actual confrontación entre el Occidente Capitalista y el Oriente musulmanista nos plantean a todos los seres y, particularmente, a los educadores una renovada responsabilidad:

orientar al pueblo de nuestra nación, como hizo CÉSPEDES, al postular el libre examen de las ideas, hacia la democratización de la enseñanza sin confundir con pérdida de calidad; a aprender aprendiendo entre todos; a elevar nuestra moral, porque solamente así evitaremos un desastre en nuestra realidad de país que aspira a salir del subdesarrollo.

Me atrevo, ahora, a opinar sobre la gama de ideas que el brillante educador tableño aportó a la marcha doctrinal y funcional de la Educación Nacional.

Creo que es mi deber agradecerle al “maestro de maestros” que haya tenido la gentileza de mencionarme en varios de sus preciosos aportes doctrinales e históricos, para la elevación de la calidad de nuestra educación.

Reitero este sincero agradecimiento que debí enviarle en algún momento, lo reitero hoy para complemento de mi eterno compromiso con su persona y su quehacer.

El primer aspecto que debo señalar sobre el pensamiento educativo de CÉSPEDES, es el que se refiere a la interacción del medio, las agencias gubernativas, la familia y la comunidad con respecto a la educación.

Para CÉSPEDES, la educación **no** es una isla; **no** es una filosofía inmanente; **no** es una categoría ideológica autónoma; no es un sistema de ideas elaboradas al margen de la vida diaria. Por el contrario, para él la educación se mueve junto con el cambio social, con las facetas que ese cambio ofrece, día tras día, en nuestras comunidades. Por ello, se opone a quienes elaboren sistemas perfectos o que alardeen de perfección, en oficinas y despachos alejados del medio en que crecen las masas ciudadanas, campesinas, o en los cuartos de los pobres de la ciudad.

Si la democracia es cada día la unión de lo político con lo social, **la educación no debe ignorar esta interacción** y añade que quienes planifiquen la educación al margen de la vida verán caer esos planes, hechos añicos ante la confrontación con la realidad de nuestros habitantes del subdesarrollo y las áreas rurales donde, muchas veces, el padre de familia no encuentra necesario que sus hijos vayan hacia las aulas cuando los necesitan en la “roza” para cosechar.

CÉSPEDES hizo suya la teoría de los modernos pensadores educacionales y literarios como KILPATRICK, de quien fue, brevemente, alumno, y del escritor y ensayista venezolano ARTURO USLAR PIETRI cuando formuló el pensamiento de la “contraescuela” para determinar el fracaso de la familia y la educación tradicional ante sectores de la juventud que derivan hacia las pandillas juveniles, maras, drogadictos, insubordinados y rebeldes sin causa.

Si la familia y la escuela, en simbiosis creadora con el Estado, no enfrentan la "contraescuela" actual, veremos a centenares de jóvenes convertidos en antisociales. CÉSPEDES señala que los hogares desintegrados son el antecedente de la "contraescuela", pues todos sabemos que la primera escuela es el hogar.

En cuanto a una opinión del "Maestro de Maestros" sobre la situación, casi actual del cuerpo de maestros y profesores del sistema panameño, consiste en que pareciera centrarse en las luchas salariales, antes que en las luchas culturales y de exigente superación profesional. No niega el derecho de los maestros y profesores a un mejor salario, pero subraya que estas huelgas y paros debilitan la ya débil situación de los estudiantes de todo el país.

Recomienda CÉSPEDES **unir la justa lucha** por mejores salarios con métodos de estudio y modernización con la superación mediante estudios, seminarios, foros y sesiones de los trabajadores de la educación tanto en su vertiente orgánica como teórica.

Basándonos en los contenidos actuales de nuestra educación, debemos ajustarlos al momento de grandes saltos actuales que han elevado el nivel de avance de la Educación Mundial.

En esta tarea, la propia educación **no debe convertirse en la heroína solitaria que lucha contra el atraso**, sino uno de los factores organizadores de las acciones públicas, con todas las agencias y estamentos oficiales para que la tarea sea eficaz y no un esfuerzo solitario.

La educación sin salud, trabajo y cultura logra resultados medianos y esta fue nuestra experiencia cuando ocupamos la cartera de Educación. Pero siempre me inspiré en **este maestro** y otros que le fueron anteriores o coetáneos, para aplicar las ideas pedagógicas actuales, sin descuidar los grados elementales, que son la base del edificio educacional de nuestro país.

Sin una Educación Básica General, lo que sigue como etapa de ascenso se hace muy difícil de lograr. Este pensamiento sigue vigente y no habrá de cambiar de contenido, aunque el avance social modernice los sistemas. O sea, que es el A - B - C de toda instrucción, saliendo a aplicar la misma en el seno de la realidad.

Estas ideas, al igual que el relato de sus experiencias, se encuentran en los documentos de su autoría, los cuales son apenas un aspecto complementario de su accionar.

Para CÉSPEDES, por la experiencia continental que adquirió en la Unión Panamericana, en la Organización de Estados Americanos, en las Universidades de los Estados Unidos de América, en sus estudios sobre los sistemas educacionales de México, Chile, Bolivia y Venezuela, la Educación y la Cultura van unidas siempre, pues la una no se entiende sin la otra.

Para que un alumno aprenda el Español Clásico, por ejemplo, es necesario que primero aprenda la técnica de la lectura, la escritura y el análisis.

Se nos dirá que los medios - prensa, radio y televisión o el cine pueden suplir esta enseñanza elemental, pero para CÉSPEDES el papel de los medios es de apoyo a las tareas de la Educación. Yo deseo reforzar, con todo respeto, esta idea central del Maestro diciendo que jamás la televisión o la radio podrán sustituir el alma de los libros. No es posible que una computadora escriba una obra superior al Quijote o a Doña Bárbara.

Considero fundamentales los documentos en que CÉSPEDES rindió informes al Ministro de Educación de la época sobre la marcha de la Escuela Normal "J. D. AROSEMENA", lo mismo que el informe en su calidad de Director de Enseñanza Secundaria, del Ministerio de Educación de Panamá.

No menos importante es su informe sobre el viaje que realizó a México, en junio de 1937, cuando el Estado Panameño fundió en un solo Ministerio los de Educación y Agricultura. En esos años el General LAZARO CÁRDENAS presidía el Gobierno de México. Panamá, al igual que el hermano mayor del Caribe, unía la agricultura con la educación basándose en la realidad abrumadoramente rural de América.

En aquellos años, de cada cien habitantes de nuestra América setenta eran del país rural. Me atrevo a decir, **con toda responsabilidad**, que el doctor FRANCISCO SEGUNDO CÉSPEDES ALEMÁN es el padre de la **Reforma Educativa en Panamá, desde el lejano año de 1937, superando la idea de OCTAVIO MÉNDEZ PEREIRA de 1922.**

La lectura de este brillante documento citado y editado en México para la Colección "Voces de Fuera", un año después de la intensa visita del panameño, es la mayor prueba de mi afirmación y la sustento con la siguiente cita:

"Ahora, como sería dable esperar a que el Estado, de un golpe, suministrara los fondos que se requieren para una Reforma integral, y como de alguna manera hay que comenzar con los recursos que se tienen a la mano.

Yo recomiendo que, una vez formulados los Principios directrices de nuestra educación y en particular de nuestra escuela rural, se comience a ensayar, la nueva política educativa en un área determinada del país."

El Presidente de la República Doctor JUAN DEMÓSTENES AROSEMENA hizo caso a las recomendaciones de CÉSPEDES que venían a embonar con la creación de la Escuela Normal Rural, que después de su prematuro fallecimiento, en diciembre de 1939, adoptó su nombre como homenaje al creador.

Por ello cuando el Doctor ARISTIDES ROYO, **en calidad de Ministro de Educación**, puso en ejecución la Reforma Educativa, uno de los pensadores educacionales consultados fue el homenajeado inmortal de hoy.

No deseo profundizar en los factores que produjeron la derogatoria de dicho experimento de la Escuela Nueva, donde se combinaban el Humanismo con el trabajo manual y agrícola. No viene al caso. Pero CÉSPEDES previó que la lucha por el **aumento salarial** sin un contenido filosófico y pedagógico puede **llevar el atraso** al sistema. Hoy se trata, por diversos medios de reorganizar la Educación Moderna desde recomendaciones provenientes de experiencias diversas a las que CÉSPEDES aportó.

Durante mis gestiones al frente del Ministerio de Educación, designé al Doctor FRANCISCO S. CÉSPEDES ALEMÁN en calidad de mi representante, como él lo reconoce en su opinión vertida, en unión de los consagrados colegas, VICENTE BAYARD y OVIDIO DE LEÓN, acerca del Informe Final de la Coordinadora que propondría un Plan para la Estructuración de la Educación Nacional. Esta Comisión fue creada mediante Decreto No. 217 de 21 de Diciembre de 1979.

CÉSPEDES fue sincero y, a ratos, ríspido en su opinión, acerca del trabajo o informe final de la Comisión Coordinadora. No es el caso reproducir la totalidad de su trabajo crítico que, una vez más, demuestra que el Dr. CÉSPEDES conocía perfectamente los méritos y deméritos del sistema educacional panameño. CÉSPEDES **recomienda no hacer nuevos estudios** sin incorporar a intelectuales, científicos, **estadistas y pensadores políticos a esta tarea**. No desestima la misma, pero la señala como insuficiente por restringir su marco de desarrollo, exclusivamente al ámbito educativo, olvidando la relación simbiótica entre Escuela y Sociedad.

Deseo abordar el aporte altamente valioso del hijo preclaro de la ciudad de Las Tablas, desde otro ángulo: el de la creación literaria, que en este

caso no es de ficción, sino de realidades; por lo tanto, CÉSPEDES no es un novelista, un poeta o un crítico literario, sino un **ensayista**. Todos los trabajos que he releído y estudiado me llevan a esta conclusión irrefutable. Si bien el tema único de su trabajo creador en las letras es la educación, la variada forma en que lo presenta lo sitúa entre los mejores ensayistas de Panamá junto a RODRIGO MIRÓ, DIOGÉNES DE LA ROSA, RICAURTE SOLER, MENÉNDEZ FRANCO, ELSIE A. RICORD o MARTÍNEZ ORTEGA.

La lectura de sus informes, enviados a sus superiores, en el ramo de la Educación Nacional son de una vertebración mental notable y de una forma del idioma que no peca de aburrida; idéntica calidad tienen sus trabajos en los cuales se destaca como historiador de la Educación Nacional.

Hablo de sus libros "Páginas de Educación" (Tomos I y II) editados en 1987 y 1986, en los cuales, debo señalar la originalidad de hacer la publicación del segundo tomo un año antes que la del tomo primero. Como quiera que uno de los libros es dedicado a la Educación Latinoamericana, por elemental cortesía, decidió colocarlo de primero y luego el de Panamá en segunda posición. El tomo dedicado a Panamá está dividido en doce capítulos. Me interesa destacar el capítulo que él tituló: "Las Reformas Educativas en Panamá en los últimos 80 años, donde nos orienta sobre un tema que se remonta a los años veinte hasta 1978". En el Libro "Páginas de Educación" el autor desarrolló los temas relativos al panamericanismo de sus actividades, lo cual le permitió tener una visión continental y progresista de la Educación. La famosa carta al Ministro de Educación y Agricultura de Panamá, en 1937, es reeditada en calidad de primer Capítulo de esta obra, la cual se compone de dos partes. La primera parte está compuesta por catorce capítulos y la Segunda Parte por siete capítulos. En ambos tomos hay Palabras Finales Addendum. Me interesa destacar que CÉSPEDES en esta obra analiza la Educación del Brasil, de los países de Centroamérica, lo mismo que los planes de la colaboración entre la O.E.A. y la UNESCO.

Durante la gestión del Presidente de la República Doctor ARISTIDES ROYO se hizo la edición, de gran valor, de una Biblioteca de la Cultura Panameña que debe ser tema de lectura y consulta de las mayorías nacionales de Panamá y de aquellos hermanos, en lengua española, que quieran conocer al Panamá "que no se acaba".

El Tomo 4 tiene una breve presentación del Doctor FRANCISCO CÉSPEDES que fue la puerta hacia el conocimiento del drama de la educación panameña y su travesía, en el espacio y el tiempo desde la colonia hasta

1978. Aunque no hay un ensayo de CÉSPEDES inserto, él, con ejemplar humildad, presenta a los más destacados educadores que en el Istmo de Panamá han forjado las almas presentes y echado las bases del porvenir.

Cuando el presente haya desembocado en el futuro, el nombre y la obra del Doctor FRANCISCO SEGUNDO CÉSPEDES ALEMÁN resplandecerá en el Panteón de los Inmortales de nuestra Patria y la Patria Latinoamericana. Entonces, la ciudad de Las Tablas donde vio la luz en 1906 lo tendrá en la cima del recuerdo agradecido. He dicho.

MUCHAS GRACIAS