

HUMANITAS

ANUARIO DEL CENTRO DE ESTUDIOS HUMANÍSTICOS

22



FONDO UNIVERSITARIO



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

1981

tólogos como los que aquí nos reunimos, es innecesario señalar la tremenda gravedad de esta situación y los peligros que conlleva.

30. En cuanto a la interdependencia, la verdad es que no se han extraído del concepto todas las consecuencias prácticas y las conclusiones que de él se derivan, para pasar del plano de las palabras a las políticas reales y a las realizaciones que imponen las circunstancias actuales.

Es por ello que clarificar las ideas y precisar los conceptos en esta materia es tan importante hoy. Sin utopismos irrealistas, pero con fe en la fuerza creativa del Derecho Internacional y en su acción —positiva, aunque lenta, difícil y compleja—, es que creo que el análisis desapasionado y sereno de conceptos como los que hemos estudiado, —hecho en función de los requerimientos del Nuevo Orden Mundial— constituye un aporte importante para el progreso, el desarrollo y la implementación de ese Nuevo Orden.

de impedir la libertad de la industria, la agricultura, la ganadería y la explotación de los recursos naturales, a cada uno de los tres órganos a través de los cuales se ejerce el poder público, las funciones que les son propias y establecer entre ellas un sistema de frenos y contrapesos que impida a cualquiera de tales órganos ejercer en su poder.

ESTRUCTURAS POLITICAS Y LIBRE EMPRESA

Por: JULIO E. LINARES

PARA QUE LA LIBRE empresa pueda prosperar, elevar el nivel salarial y crear nuevas fuentes de trabajo requiere, en cuanto a las instituciones jurídico-políticas del Estado se refiere, que los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aunque en armónica colaboración, actúen limitada y separadamente.

Si a uno de los tres órganos del Estado se le asignan funciones que por su naturaleza corresponde ejercer a cualesquiera de los otros dos o si uno de ellos se excede en su poder en detrimento de cualesquiera de los otros dos, la voluntad del hombre, de la casta o de la asamblea que encarna al órgano prepotente o usurpador sería la que se impondría con todos los peligros que ello representa para la existencia de un Estado de derecho. La historia demuestra que cuando el poder público se concentra en una sola persona, clase especial o cuerpo colegiado, la libertad política desaparece para ceder el paso a un gobierno tiránico.

Ahora bien, sin libertad política ni los empresarios ni los trabajadores, ni los profesionales, ni los estudiantes están seguros. Nadie está seguro, porque la falta de libertad política significa el irrespeto y desconocimiento de los derechos y deberes individuales y sociales. Es más, ni siquiera los servidores del Estado están seguros, por cuanto la estabilidad en sus cargos en vez de estar condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio, queda subordinada a una supuesta honestidad y lealtad hacia el gobierno que les nombró. Solamente en una dictadura de derecha la libre empresa podría no sufrir mella, ya que en ella si bien se restringe la libertad política, no se hace generalmente lo mismo con las actividades económicas. Más libre empresa sin libertad política no es una alternativa deseable para aquéllos que creemos en la libertad como destino fundamental del hombre.

Ante esta realidad, el poder constituyente al estructurar jurídico-políticamente al Estado, con miras a constituir un verdadero Estado de derecho don-

de impere la libertad, la justicia, la democracia, la igualdad y la tolerancia, debe asignar a cada uno de los tres órganos a través de los cuales se ejerce el poder público, las funciones que les son propias y establecer entre ellos un sistema de frenos y contrapesos que impida a cualesquiera de tales órganos excederse en su poder.

Distintos han sido los propósitos que inspiraron la Constitución de Panamá de 1972. Ello es así, porque dicha Constitución no siempre ha asignado a cada uno de los tres órganos del Estado las funciones que les son propias. Tampoco ha establecido entre ellos un sistema de frenos y contrapesos capaz de impedir al Organismo Ejecutivo rebasar su poder en detrimento del Legislativo y Judicial. Más bien ha propiciado la injerencia de aquél.

Que la Constitución de Panamá de 1972 no siempre ha asignado a cada uno de los tres órganos del Estado las funciones que les son propias se evidencia al examinarse el Organismo Legislativo, que debió ser por razón de sus funciones el más importante, ya que a través de él es que el Estado panameño debe expresar su voluntad y reglar la actuación de los otros dos.

Cuando la Constitución de Panamá de 1972 fue expedida distribuyó el ejercicio de la función legislativa en dos organismos: la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, en adelante Asamblea de Representantes, y el Consejo Nacional de Legislación, en adelante Consejo de Legislación. Pero el ejercicio de la función legislativa por parte de la Asamblea de Representantes era, y continúa siendo, meramente nominal, más aparente que real, por cuanto de las cinco "funciones legislativas" que le asignó tan sólo dos —la de aprobar o improbar los tratados internacionales y las reformas a la división política del territorio nacional— son conceptualmente verdaderas funciones legislativas. No se puede decir lo mismo de las otras tres, o sean, la de declarar la guerra y facultar al Ejecutivo para negociar la paz, la de conceder amnistía por delitos políticos y la de dictar su reglamento interno. Las dos primeras, en efecto, se realizan para un solo acto o hecho. Ello impide que se les considere en estricto derecho verdaderas leyes, a las normas que de ellas emanan. En cuanto a la tercera, no se proyecta con carácter general, ya que el ámbito de aplicación del reglamento interno se circunscribe a la misma Asamblea de Representantes. De ahí que las tres supuestas funciones legislativas que comentamos tienen entre nosotros el carácter de tal, porque en ellas se da tan sólo un elemento simplemente formal: el de ser ejercidas por la Asamblea de Representantes en virtud de una función que la Constitución de 1972 califica de legislativa.

Para poner de manifiesto la mezquinad con que la Constitución de Panamá de 1972 ha tratado a la Asamblea de Representantes, en cuanto a la

función legislativa respecta, basta observar que en las dos funciones auténticamente legislativas que le asigna, en ninguna de ellas dicha Asamblea tiene iniciativa. En cuanto a la aprobación o improbación de los tratados internacionales la iniciativa legislativa corresponde al Organismo Ejecutivo. En cuanto a la aprobación o improbación de las reformas a la división política del territorio nacional la iniciativa legislativa correspondía al Consejo de Legislación, antes de las reformas constitucionales de 1978, y al Consejo de Gabinete, después de ellas. Si bien en el primer caso la falta de iniciativa es explicable, no sucede igual en el segundo.

Lo cierto es que los inspiradores de la Constitución de Panamá de 1972 nunca tuvieron en mente hacer de la Asamblea de Representantes un verdadero Organismo Legislativo. Las reformas constitucionales de 1978 lo confirman. Y es que ellos estaban plenamente conscientes, como también lo estamos nosotros, de que una asamblea compuesta por representantes de corregimientos no es el organismo más indicado para ejercer adecuadamente la facultad de legislar. Deseando, además, concentrar en el Organismo Ejecutivo esa facultad, ésta fue asignada al Consejo de Legislación cuyos miembros, hasta las reformas de 1978, formaban parte del Organismo Ejecutivo o eran nombrados y separados libremente por el Presidente de la República, con la única excepción del Presidente de la Asamblea de Representantes.

En la Constitución de Panamá de 1972 existe una realidad jurídico-política que no puede ser ignorada. Propósito de esa Constitución fue el de establecer un Organismo Ejecutivo prepotente e incontrolado. Pero propósito principalísimo fue el de "institucionalizar" el régimen militar que se impuso en Panamá el 11 de octubre de 1968.

Con esa finalidad convierte a la Fuerza Pública o, lo que es igual, a la Guardia Nacional, en una especie de superórgano del Estado, con el que deben colaborar armónicamente los tres órganos tradicionales ya mencionados; hace de ella un cuerpo deliberante; le otorga competencia privativa en el ejercicio de la defensa nacional y de la seguridad pública, y priva al Ejecutivo de la facultad de nombrar y separar libremente a sus jefes y oficiales. A más de lo anterior, por el art. 277, cuya vigencia fue de seis años, confirió a su Comandante Jefe, a título personal, casi todas las funciones que corresponden al Presidente de la República y, citando al Dr. Dúlio Arroyo C., "los poderes necesarios para gobernar el país *a su arbitrio*, o sea, sin el control y fiscalización de ningún órgano ni autoridad del Estado, en materias fiscal, política, administrativa y económica, sin tener que dar cuenta a nadie de sus actos".

Hasta las reformas constitucionales de 1978 la función de legislar correspondió, por consiguiente, al Organismo Ejecutivo y al Gral. Omar Torrijos, a

través del subterfugio del Consejo de Legislación. Allí se encuentra la génesis de muchos de los males que la legislación de 1972 a 1978 ha ocasionado al desarrollo político, social y económico del país, génesis que no se debe disimular con los factores externos que han afectado a nuestra economía, ni haciendo comparaciones subjetivas, injustas e inexactas con las estructuras y ejecutorias de los gobiernos anteriores al 11 de octubre de 1968. Las cifras, con su elocuente frialdad, hablan por sí solas. Panamá, con un crecimiento económico de un 8% anual entre 1960 y 1970, bajó al 7.2% entre 1970 y 1973, para caer entre 1974 y 1978 al 1.6%.

Las reformas introducidas en 1978 a la Constitución han asignado también al Organismo Ejecutivo funciones que son propias del Legislativo y ha mantenido, por supuesto, la supremacía de la Guardia Nacional, con la única excepción de que el art. 277 ha dejado de tener vida jurídica. No por eso, sin embargo, su Comandante Jefe ha dejado de ser el poder detrás del trono.

Mas volviendo a las reformas, en ella el Organismo Ejecutivo se reservó, a través del Consejo de Gabinete, la función de dictar "la política económica y, en particular, aprobar el Presupuesto de ingresos y egresos, y el de inversiones públicas del Gobierno Central, de las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales; acordar los créditos suplementarios o extraordinarios referentes al mismo; y aprobar y modificar el Arancel de Importación" (art. 180, ord. 9o.). Asimismo, la de acordar "la celebración de contratos, la negociación de empréstitos y la enajenación de bienes nacionales muebles o inmuebles según lo determine la Ley" (art. 180, ord. 3o.). Ello significa que con las únicas excepciones de impuestos, contribuciones, rentas y monopolios oficiales, cuyos establecimientos corresponde al Consejo de Legislación, la economía del país la determina el Presidente de la República, pues el Consejo de Gabinete lo forman, además de éste y del Vicepresidente, los ministros de Estado que son nombrados y separados libremente por aquél. El Presidente también determina buena parte de la política fiscal y administrativa.

El hecho de que sea al Consejo de Gabinete a quien corresponda aprobar y modificar el arancel de importación no sólo pone en manos del Organismo Ejecutivo una función que por su naturaleza ha debido ser de competencia del Legislativo. Permite, además, al Presidente de la República, influir en la conducta política de muchos empresarios, por cuanto constituimos un país básicamente importador.

La forma como se eligen los miembros de la Asamblea de Representantes y en la actualidad las dos terceras partes del Consejo de Legislación, al igual que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, propicia la injerencia

del Organismo Ejecutivo en el Legislativo y Judicial, en perjuicio del principio de la separación de los órganos del Estado. La elección de un representante por corregimiento hace posible en los corregimientos de poca población electoral, los cuales constituyen la inmensa mayoría, que la Guardia Nacional y las autoridades de policía puedan ser determinantes en la elección del representante. Esta situación es mucho más grave todavía si se considera que la Constitución de Panamá de 1972 eliminó la disposición de la Constitución de 1946 que exigía que en toda elección popular, y las que correspondían realizar a las corporaciones públicas cuando se tratara de elegir a más de dos ciudadanos, debía hacerse por cualquier método que asegurara la representación proporcional de los partidos, lo que hace posible que todos los miembros de la Asamblea de Representantes y del Consejo de Legislación puedan pertenecer a un mismo partido político. La situación anotada es asimismo mucho más grave todavía si se considera también que la Constitución de 1972 eliminó importantísimas disposiciones de la Constitución de 1946 que tenían por finalidad garantizar la libertad y honradez del sufragio, dar participación exclusiva a los partidos nacionales legalmente constituidos en la cuenta o revisión de votos y declaración de la elección de los funcionarios de elección popular, y dar a las agrupaciones políticas legalizadas representación en las corporaciones escrutadoras con derecho a fiscalización y voz.

Volviendo al tema que nos ocupa, el Organismo Ejecutivo puede influir en la reelección de los representantes de corregimientos, a través de la ayuda que preste a las Juntas Comunales, la cual es* en su labor de promover el desarrollo de la colectividad y de velar por la solución de sus problemas. Por otra parte, como los miembros del Consejo de Legislación devengan los emolumentos que señala el Consejo de Gabinete, el Organismo Ejecutivo puede también pesar en la función legislativa de dicho Consejo de Legislación, mediante el expediente de aumentar o disminuir tales emolumentos.

En lo referente a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, las circunstancias de que sean nombrados por el Presidente de la República con la aprobación del Consejo de Gabinete y de que el periodo de todos ellos comenzó a contarse el mismo día, mediatiza igualmente la independencia de éstos. Ni siquiera el hecho de que los nombramientos de los magistrados de la Corte sean aprobados o improbados por la Asamblea de Representantes es capaz de superar esa mediatización, porque lo relevante es que tales nombramientos tienen su origen en el Presidente de la República. Antes de 1978 la situación era peor, ya que eran nombrados por el Presidente o por el Gral. Torrijos con la aprobación tan sólo del Consejo de Gabinete.

* Presidida por el representante de corregimiento respectivo.

La función que realiza el Organismo Legislativo en un régimen presidencial no se limita a la de expedir leyes. Ella también tiene por finalidad fiscalizar al Ejecutivo. No obstante, la Constitución de 1972 le ha negado el poder de fiscalización que la Constitución de 1946 le había reconocido, acentuando así el carácter prepotente y la condición incontrolada del Organismo Ejecutivo. En efecto, entre las funciones de que hoy carece el Organismo Legislativo panameño y que servían para frenar y contrapesar la acción del Ejecutivo, podemos mencionar:

- a) La de crear o suprimir empleos.
- b) La de expedir la ley general de sueldos.
- c) La de aprobar o improbar los contratos que celebre el Ejecutivo.
- ch) la de autorizar al Ejecutivo para celebrar contratos y negociar empréstitos, cuyo valor exceda de cinco mil balboas.
- d) La de fijar el pie de fuerza en tiempo de paz.
- e) La de aprobar, con o sin modificaciones, el plan de obras públicas.
- f) La de organizar el crédito público.
- g) La de reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio.
- h) La de aprobar, con o sin modificaciones, los gastos de la administración.
- i) La de conceder licencia al Presidente de la República para separarse de su cargo hasta por seis meses y para salir del territorio nacional en uso de ella.
- j) La de nombrar comisiones para que investiguen cualquier asunto relativo a actos ejecutados o medidas propuestas por el Ejecutivo.
- k) La de dar votos de censura contra los ministros de Estado.
- l) La de examinar y fenecer definitivamente en cada reunión ordinaria la cuenta general del Tesoro que el Ejecutivo le presente.
- m) La de decretar el estado de sitio y la suspensión temporal de ciertos derechos individuales y sociales.

Con todo ello, los inspiradores de la Constitución de 1972 no quedaron satisfechos. En nuestro país existían dos altos funcionarios que constituían un freno a la actuación voluntariosa del Organismo Ejecutivo. Nos referimos al Contralor General de la República y al Procurador General de la Nación. Ambos funcionarios eran nombrados por la Asamblea Nacional, antes del 11 de octubre de 1968, para asegurar su independencia. Pero como de acuerdo con la Constitución de 1972, antes de su reforma, el Contralor y el Procura-

dor eran nombrados por el Presidente de la República o por el Gral. Torrijos, con la aprobación aquel último del Consejo de Gabinete, quedó completamente mediatizada la labor de fiscalización, regulación y control que el Contralor debe ejercer sobre el Ejecutivo para que sus actos de manejo de fondos y otros bienes públicos se realicen con corrección, al igual que la de vigilancia que el Procurador debe asimismo ejercer sobre el Ejecutivo para que su conducta oficial se ajuste en todo momento a la Constitución y a las leyes. La circunstancia de que la Asamblea de Representantes, después de las reformas, aprueba o imprueba los nombramientos del Contralor y del Procurador no desvirtúa la mediatización señalada porque, como dijimos al hablar de los magistrados de la Corte, lo relevante es que el nombramiento de ambos funcionarios tiene su origen actualmente en el Presidente de la República.

En la Constitución de 1972 el Ejecutivo se caracteriza por ser un órgano prepotente e incontrolado, que debe armonizar con la Guardia Nacional. Prepotente porque, además de las funciones que normalmente le corresponden, antes de las reformas constitucionales de 1978 ejercía también la de legislar, a través del subterfugio del Consejo de Legislación. Después de las reformas, el Ejecutivo sigue siendo un órgano prepotente, porque conserva la facultad de legislar en materias económicas, fiscales y administrativas, y cuenta con recursos que le permiten influir en la elección y reelección de los representantes de corregimientos, en el primer caso en aquellos corregimientos de poca población electoral, los cuales constituyen la inmensa mayoría. Es, además, un órgano incontrolado, porque antes y después de las reformas de 1978 el Organismo Legislativo carecía y carece de poder para fiscalizar al Ejecutivo, y las funciones de vigilancia y control que corresponden ejercer al Contralor y al Procurador han sido mediatizadas.

Continuando con la Constitución de 1972, aparte de la concentración, directa o indirecta, en el Organismo Ejecutivo, de gran parte de los poderes estatales, interesa también a la libre empresa la fuerte intervención del Estado y, consiguientemente, de su órgano prepotente e incontrolado, en muchos aspectos de la vida nacional, así como la marcada orientación hacia un socialismo del Estado que se advierte en dicha Constitución, la cual podría constituir —y creemos que constituye— la primera etapa de un proceso de socialización que muy bien podría concluir —¡Dios no lo quiera!— en un socialismo revolucionario o marxista.

Con respecto a la propiedad privada, la Constitución de 1972 eliminó la prohibición expresa, contenida en la de 1946, de que leyes posteriores pudieran desconocerla o vulnerarla, al igual que la prohibición de expropiar sin

sentencia judicial e indemnización previa. Esto último facilita las expropiaciones y da completa injerencia al Ejecutivo en ellas.

Con respecto a las utilidades de las empresas, a la ley corresponde determinar las empresas en cuyas utilidades deben participar los trabajadores, de acuerdo con las condiciones económicas del país.

Con respecto a la capacitación sindical, ésta debe ser impartida exclusivamente por el Estado y las organizaciones sindicales panameñas. Se excluye, por lo tanto, a la empresa privada, de una actividad que también es de vital importancia para ella.

Con respecto al trabajo, al fijar el marco de justicia social dentro del cual la ley debe regular sus relaciones con el capital, la Constitución de 1972 eliminó la compensación equitativa a que el capital tiene derecho por su inversión y solamente consideró la especial protección estatal que debe darse a los trabajadores. Esto es significativo.

Con respecto a la educación, el Estado se ha reservado las funciones de organizarla y dirigirla, de reglamentar los planes de estudios y determinar los programas de enseñanza, y la Constitución de 1972 impone, además, que se imparta con un sistema único en todo el territorio nacional. No cabe duda de que a través de la educación se puede crear una mentalidad favorable o desfavorable a la libre empresa.

Con respecto a la economía nacional, el Estado puede establecer empresas estatales e impulsar la creación de empresas mixtas, en las que él participa, con objeto de acrecentar la riqueza nacional y asegurar sus beneficios al mayor número de personas. El Estado puede también crear empresas estatales para atender las necesidades sociales y la seguridad e interés públicos. La Constitución consagra, consiguientemente, la figura del Estado propietario y empresario que es igual a socialismo estatal en su mayor intensidad.

Con respecto asimismo a la economía nacional, el Estado puede intervenir en toda clase de empresa para hacer efectiva la justicia social y en especial para regular las tarifas, los servicios y los precios de los artículos de cualquier naturaleza y principalmente los de primera necesidad; exigir la debida eficacia en los servicios y la adecuada calidad de todos los artículos, y coordinar los servicios y la producción de artículos. Aunque el intervencionismo estatal no es patrimonio exclusivo del socialismo —el mercantilismo es prueba inequívoca de ello—, constituye uno de sus pilares. Además, cuando produce el efecto de postrar a la libre empresa, objetivo éste que no pocos persiguen en nuestro medio, y se realiza en un Estado propietario y empresario su propósito socializante es indiscutible.

Un examen comparativo de las Constituciones de 1946 y 1972 sobre los aspectos que interesan a la empresa privada, arriba indicados, nos pone en capacidad de concluir afirmando que la Constitución de 1972 debilita el derecho de propiedad, hace obligatorio para las empresas que determine la ley la participación de los trabajadores en las utilidades de las mismas, excluye a la empresa privada de toda injerencia en la capacitación sindical, ignora la compensación equitativa a que el capital tiene derecho por su inversión, impone un sistema único de enseñanza en todo el país y amplía ilimitadamente la participación del Estado en las actividades económicas que corresponden primordialmente a los particulares, al igual que el intervencionismo estatal en las empresas privadas.

Con todo lo expuesto, si las normas que motivan estos cambios son aplicadas juiciosamente, teniendo únicamente como norte el bien común y la justicia social, la libre empresa no tiene porqué ser afectada, por cuanto ésta no está reñida ni con el bien común ni con la justicia social. Pertenece a un pasado felizmente superado aquel viejo principio de los economistas clásicos que, al deificar el respeto a la iniciativa privada, convertía a la libre empresa en sinónimo de abstencionismo estatal en los conflictos entre el capital y el trabajo, y en las relaciones entre los productores y los consumidores. Debemos, igualmente, tener siempre presente, si no queremos incurrir en peligrosas e irreparables equivocaciones, que en el mundo convulsionado de hoy tanto el bien común como la justicia social son para la libre empresa sus principales garantías de subsistencia.

Mas en el supuesto de que las normas que motivan los cambios indicados no sean aplicadas juiciosamente, esas normas podrían significar el comienzo del fin de una economía basada, precisamente, en la libre empresa, aún con la connotación que ella tiene o debe tener en la actualidad.

De ahí, pues, la importancia de que nuestro país se enrumbe por los senderos de una auténtica democracia realmente representativa, que ponga el destino de la patria en las manos de todos los panameños o de aquéllos que legítimamente representan a la mayoría, y no lo haga depender de la voluntad exclusiva de una sola persona o grupo de personas, por bien preparadas e intencionadas que estas personas pudieran estar.

Intervención del Dr. Julio E. Linares en CADE-80, o sea, en la XV Conferencia Anual de Ejecutivos. Panamá, 10 de mayo de 1980.