



MINISTERIO DE GOBIERNO
SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL
DIRECCIÓN GENERAL

#172

Panamá, 30 de agosto de 2011
SINAPROC-DG-498

Distinguido Licenciado:

*Es un alto honor dirigirme a través de Usted, al Consejo Nacional de Concertación, instancia que realiza consultas en el proceso de Reforma Constitucional, con el propósito de hacerle entrega, para su debida consideración; una de las propuestas de inclusión de aspectos referidos a los términos **Estado de Urgencia y Estado de Emergencia**, en asuntos de atender eventos de desastres naturales o antropológico y establecer el término jurídico correcto en las reforma a la Constitución actualmente en curso.*

La propuesta en referencia, recoge aspectos importantes sobre que no halla confusión de términos que puedan afectar la operatividad de los estamentos de seguridad o de emergencia en este caso del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) y que afecte el erario pública al momento que se ha emitido por el Presidente de la República, por medio de una resolución o declaración ante desastres naturales o antropogénicos una reclamación de derechos, ya sea ante el Estado o al organismo competente en dicha materia.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las muestras de nuestra estima y consideración.

Atentamente,


ARTURO ALVARADO DE LA CRUZ
Director General



Licenciado
JAIME JACOME
Secretario Ejecutivo
Consejo Nacional de Concertación
En Su Despacho.-

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	
SECRETARÍA DE ESTADO	
COMISIÓN DE ASesorIA	
RECIBIDA EN	31-8-11
COM. N.º	7624
HORA	9.17
Firma	
FOLIO	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROPUESTAS DE MODIFICACIONES A LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ EN LA CUALES SE INCORPORAN O ABROGAN TERMINOS ANTES DESASTRES NATURALES O ANTROPOLÓGICO

Me complace en poner a consideración de la Comisión de Notables, para las reformas a la Constitución de nuestro país, una propuesta de inclusión o abrogación de los términos Estado de Urgencia o Estado de Emergencia, en asuntos de desastres naturales o antropogénico dentro de nuestra Carta Magna.

Como ciudadano y Director General de SINAPROC, considero que nos corresponde al igual que el resto de la sociedad, realizar nuestros aportes en todo los procesos nacionales que tengan como objetivo el mejoramiento integral de nuestra sociedad, y sin lugar a dudas a estas Reformas Constitucionales nos permita dar nuestro aporte a esta loable labor.

Por otro lado esta propuesta ha de darse por la incertidumbre de dos términos, que al no estar claramente definidos pueden provocar un dilema, al momento de su empleo y sean emitidos por medio de una resolución suscrita por el Presidente de la Republica por desastres naturales o antropogénico, y que puedan afectar la operatividad de los estamentos de seguridad o de la emergencia en si misma, que en este caso es competente el SINAPROC y que además puede afectar el erario público ante denuncia o demanda ante los tribunales competentes.

Se debe tener en cuenta también que el escenario de riesgo de la ocurrencia de situaciones de emergencias y desastres existente en Panamá, sustentado en los registro de los eventos adversos acaecidos en nuestros país en las últimas décadas, nos señala que no escapamos a los efectos que estos incidentes que históricamente vienen causando a nivel mundial un decaimiento al proceso de desarrollo sostenible de la población.

Por ende le corresponde al SINAPROC según su ley orgánica # 7 del 2005, la facultad para atender y responder a **casos de emergencias, particularmente las caracterizadas por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causados por un evento o por su inminencia, que requieren de una reacción inmediata y que exigen la atención o preocupación de las instituciones del Estado, de los medios de comunicación y de la comunidad en general.**

Que el Director General del SINAPROC tendrá las siguientes funciones:

2. **Recomendar al Órgano Ejecutivo que decrete el estado de emergencia** y el cese de este, y que se tomen las providencias a fin de suministrar fondos y recursos necesarios para afrontar y atenuar los efectos de los desastres.

“En caso de decretarse el **estado de emergencia** al que hace referencia el numeral 2 de este artículo, el Director General será el que esté al frente de las acciones que se tomen y, por ende, coordinará personalmente toda la cooperación que provenga de otras instituciones públicas o privadas, nacionales o internacionales”.

Para los efectos del Decreto Ejecutivo # 177 del 30 de abril de 2008, que regula la ley orgánica de SINAPROC detalla el siguiente término así:

“**EMERGENCIA:** Estado caracterizado por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento o por la inminencia del mismo, que requiere de una reacción inmediata y que exige la atención o preocupación de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general”.

Por ende los medios de comunicación social deberán prestar el apoyo necesario para la difusión de avisos, advertencias y alertas, así como los programas de capacitación ciudadana orientados a la educación de la población para la prevención y manejos de **situaciones de emergencia** o desastres.

Y los organismos públicos y privados cuya misión sea el estudio científico o tecnológico acerca de fenómenos sismológicos, hídricos, volcánicos, ambientales y meteorológicos, están en el deber de suministrar al **Sistema** toda la información que sea requerida o que revista importancia para la prevención, mitigación y manejo de **situaciones de emergencia** o desastre.

Ahora cuando **decrete estado de urgencia** según el decreto 177 del 2008, las instituciones públicas y privadas, a solicitud de la Dirección General de Protección Civil (SINAPROC), estarán obligados a conceder permiso con goce de sueldo a los voluntarios de Protección Civil, a fin de que éstos se presenten para colaborar con las tareas de respuesta a la **emergencia** o desastre declarado.

Sin embargo observemos que puede haber confusión en los términos de **Urgencia** o **Emergencia** al momento que sea decretado. Por ejemplo: Si el Presidente de la República decreta un **Estado de Emergencia**, no estará obligando jurídicamente a las instituciones públicas y privadas de conceder permiso, ni siquiera los medios de comunicación social, ni el asesoramiento de los organismos públicos y privados cuya misión sea el estudio científico o

tecnológico, ya que la Constitución Política de Panamá y el artículo 15 del Decreto Ejecutivo # 177 del 30 de abril de 2008, indica en su excerta legal **Estado de Urgencia**. En la que puede haber una ambigüedad con el respecto al principio de legalidad.

Ahora según la Organización Mundial de la Salud (O.M.S.), indica que el termino **Urgencia** "es la aparición fortuita en cualquier lugar o actividad de un problema de causa diversa y gravedad variable que genera la conciencia de una necesidad inminente de atención, por parte del sujeto que lo sufre o de su familia".

Teniendo en cuenta la definición de este término ubicado en el párrafo anterior, es importante indicar la siguiente excerta constitucional:

"Artículo 109. Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, **entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social**".

Si observamos este artículo es el único que enfoca la sensibilidad que debe tener el Estado ante una situación de Emergencia o Urgencia.

Pero nuestra Constitución Política de la República de Panamá en su último acto Legislativo # 1 de 2004, establece en forma general las responsabilidades de las autoridades en la protección de los ciudadanos, enunciando el término **Estado de Urgencia** en las siguientes disposiciones:

Artículo 55. "En caso de guerra exterior o de perturbación interna que amenace la paz y el orden público, se podrá declarar en **estado de urgencia** toda la República o parte de ella y suspender temporalmente, de modo parcial o total, los efectos de los artículos 21, 22, 23, 26, 27, 29, 37, 38 y 47 de la Constitución."

"El **Estado de urgencia** y la suspensión de los efectos de las normas constitucionales citadas serán declarados por el Órgano Ejecutivo mediante decreto acordado en Consejo de Gabinete. El Órgano Legislativo, por derecho propio o a instancia del Presidente de la República, deberá conocer de la **declaratoria del estado** referido si el mismo se prolonga por más de diez días y confirmar o revocar, total o parcialmente, las decisiones adoptadas por el Consejo de Gabinete, relacionadas con el **estado de urgencia**. Al cesar la causa que haya motivado la **declaratoria del estado de urgencia**, el Órgano Legislativo, si estuviese reunido, o, si no lo estuviera, el Consejo de Gabinete levantará el **estado de urgencia**."

Artículo 161. Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

“11. Aprobar, reformar o derogar el **decreto de estado de urgencia** y la suspensión de las garantías constitucionales, conforme a lo dispuesto en esta Constitución.”

Artículo 200. Son funciones del Consejo de Gabinete:

5. “**Decretar**, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros, el **estado de urgencia** y la suspensión de las normas constitucionales pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de esta Constitución.”

En cuanto al término de **Emergencia** solamente se indica en la excerta constitucional:

Artículo 163. Es prohibido a la Asamblea Nacional:

“8. **Ordenar o autorizar otras partidas y programas** no previstos en el Presupuesto General del Estado, **salvo en casos de emergencia** así declarados expresamente por el Órgano Ejecutivo.”

El estado de emergencia es uno de los regímenes de excepción que puede dictar el gobierno de un país en situaciones excepcionales. Se dicta, generalmente, en caso de perturbación de la paz o del orden interno de un estado, ya sea a consecuencia de catástrofes, brotes de enfermedades contagiosas, graves circunstancias políticas o civiles que afectan e impiden la vida normal de una comunidad, región o país.

Es importante tener en cuenta que la mayoría de los países utilizan en sus excertas constitucionales el término de Estado de Emergencia como por ejemplo:

España

En España, hay tres grados de **estados de emergencia** o regímenes de excepción: estado de alarma, estado de excepción y estado de sitio. Están recogidos en la constitución (artículo 116), la cual limita los derechos que pueden ser suspendidos. Sin embargo, su regulación está establecida por la Ley Orgánica 4/1981. Información sobre el tema del Ministerio de Defensa.

Perú

El **Estado de Emergencia** es dictado por el Presidente de la República con acuerdo de su Consejo de Ministros con cargo de dar cuenta al Congreso de la República. Este estado puede ser declarado en todo o en parte del territorio nacional y no puede exceder de un plazo de

sesenta días. Transcurrido ese plazo, mediante nuevo decreto, el Presidente puede prorrogar el estado. No existe límite de prórrogas.

Chile

Estado de emergencia, puede ser declarado en caso de grave alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad de la Nación, sea por fuerzas de origen interno o externo. Su declaración corresponde al Presidente, determinando las zonas afectadas por dichas circunstancias.

Nicaragua

La **Ley de Emergencia Nacional**, suspende el Estatuto de Derechos y Garantías con excepción del artículo 49, inciso 2. Este artículo es el que legisla sobre situaciones excepcionales o de emergencia que pongan en peligro la estabilidad de la Nación.

De igual forma es en **Colombia y Costa Rica**

Es importante utilizar el término jurídico correcto para que no seamos objeto de demanda como el **caso # 11,325 de Baena Ricardo y Otros** que demanda, a la República de Panamá ante la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** con sede en **San José, Costa Rica, en enero de 1999.**

En dicha demanda establece la Corte Interamericana de Derechos Humanos la siguiente aplicación:

Donde se alude la inexistencia de un Estado de Emergencia, en que se alega ante la Corte que la ley # 25 de 1990, justifica los despidos de los demandantes en apoyo de las normas constitucionales. Por tanto se estableció la siguiente observación:

“4. Manifiesta por otro lado la COMISION que PANAMA violento los principios de proclamación y notificación que rigen los **estados de urgencia**. En relación al primer principio debemos por un lado reiterar que, ninguna de las garantías establecidas en la CONVENCION fueron limitadas debido al **estado de Emergencia existente en Panamá en diciembre de 1990**. Por otro lado en el supuesto de que alguna de las garantías hubiere sido cercenada, no solo era público y notorio la situación de emergencia existente, sino que también el **Presidente Endara anunció ante los diferentes medios de prensa escrita y hablada la situación de emergencia existente en Panamá** en ese momento, con lo cual podemos válidamente afirmar que el principio de

proclamación a que se refiere la COMISIÓN cumplió su efecto práctico, siendo plena prueba el anuncio hecho por el Presidente Endara en su oportunidad. En este sentido y a efectos de darle valor probatorio al anuncio hecho en 1990 por el Presidente Endara, debemos de mencionar que, la Jurisprudencia reiterada de la Corte Internacional de Justicia de la Haya. Le ha dado reconocimiento de plena prueba a hechos públicos y notorios, los que han adquirido tal carácter por la extensa cobertura dada a los mismos por la prensa, la radio y la televisión. En el presente caso tanto la prensa como la radio y la televisión nacionales e Internacionales, Infamaron extensamente sobre la **situación de emergencia** existente en Panamá en diciembre de 1990, con lo cual estos adquirieron el carácter de público y notorio a que aludimos.

5. Apunta por otro lado la COMISION que para la expedición de normas que suspendan o limiten las garantías fundamentales reconocidas en el **artículo 51 de la Constitución de Panamá, debe de cumplirse con el requisito de previa declaratoria formal del estado de urgencia**. No obstante lo anterior, tal Y como hemos demostrado a lo largo de toda la fase escrita de este proceso, en ningún momento suspendieron los efectos de los artículos 21,22,23,26,37,38 Y 44 de la Constitución Política de PANAMA ni tampoco las garantías establecidas en el artículo 1:1 de la CONVENCION. Consecuentemente la previa declaratoria formal del **estado de urgencia** a que alude la COMISION no tenía razón jurídica de ser, en la tanta esta declaratoria toma Imperativa jurídico y cobra la correspondiente obligatoriedad, únicamente en la medida en que se suspendan los artículos constitucionales citados y las garantía mencionadas en el artículo 1:1 de la CONVENCION. Lo mismo sucede con la Imputación hecha a PANAMA por parte de la COMISION de la supuesta violación del principio de notificación a que refiere el artículo 1:1.3 de la CONVENCION. Todo esto en la medida en que tal y como apuntamos anteriormente ninguna garantía constitucional ni obligación jurídica Internacional fue limitada con la promulgación de la Ley 25”.

Ahora podemos observar lo curioso o que llama notoriamente la atención es que en un solo artículo constitucional menciona la palabra desastre:

Artículo 26. “El domicilio o residencia son inviolables. Nadie puede entrar en ellos sin el consentimiento de su dueño, a no ser por mandato escrito de autoridad

competente y para fines específicos, o para socorrer a víctimas de crímenes o **desastres.**”

Por tal motivo la Republica de Panamá acata las normas del Derecho Internacional según su artículo 4 de la Constitución Política.

Deberá adoptar “Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIRD), los principios en que se sustenta, su objetivo general y los específicos a alcanzarse, y líneas de acción destinadas a enmarcar las actividades que se deberán desarrollar para su implementación”, según el Decreto Ejecutivo # 1101 de 30 de diciembre de 2010

Para establecer la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, es importante definir jurídicamente el término correcto, por tal motivo la motivación de la modificación constitucional, es de colocar en los artículos que proponemos agregar el término “**Estado de Emergencia**” debido a que este es un termino que actualmente es mayormente utilizado internacionalmente en el tema de gestión de riesgo, siendo este un termino mas completo al momento de enfocarse a la integración del sistema que se activa una vez suscitado un evento adverso ya sean desastres naturales o antropogenicos con el objetivo de mitigar dichos efectos antes durante y después de dichos eventos.

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA CONSTITUCIÓN

Nº 1

Título III

Derechos y Deberes Individuales y Sociales (art.17-130)

Capítulo 1º

Garantías Fundamentales (art.17-55)

ARTICULO 55. En caso de guerra exterior o de perturbación interna que amenace la paz y el orden público, se podrá declarar en estado de [REDACTED] toda la República o parte de ella y suspender temporalmente, de modo parcial o total, los efectos de los artículos 21, 22, 23, 26, 27, 29, 37, 38 y 47 de la Constitución.

El Estado de [REDACTED] y la suspensión de los efectos de las normas constitucionales citadas serán declarados por el Órgano Ejecutivo mediante decreto acordado en Consejo de Gabinete. El Órgano Legislativo, por derecho propio o a instancia del Presidente de la República, deberá conocer de la declaratoria del estado referido si el mismo se prolonga por más de diez días y confirmar o revocar, total o parcialmente, las decisiones adoptadas por el Consejo de Gabinete, relacionadas con el estado de [REDACTED]. Al cesar la causa que haya motivado la declaratoria del estado de [REDACTED], el Órgano Legislativo, si estuviese reunido, o, si no lo estuviera, el Consejo de Gabinete levantará el estado de [REDACTED].

Motivación de la Modificación: En este artículo proponemos incluir el término emergencia por urgencia (Subrayado de rojo). Con ello intentamos, que el se tenga los términos jurídicos correctos a emitir una declaración por parte del Ejecutivo sobre una situación de eminente Desastre natural o Antropogénico.

Nº 2

Título V

El Órgano Legislativo (art.146-174)

Capítulo 1º

Asamblea Nacional (art.146-163)

ARTICULO 161. Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

11. Aprobar, reformar o derogar el decreto de estado de [REDACTED] y la suspensión de las garantías constitucionales, conforme a lo dispuesto en esta Constitución.

Motivación de la Modificación: En este artículo proponemos incluir el término emergencia por urgencia (Subrayado en rojo). Con ello intentamos, que el se tenga los términos jurídicos correctos al emitir una aprobación, reforma o

derogación del decreto por parte de la Asamblea Nacional sobre una situación de eminente Desastre natural o Antropogénico.

Nº 3

Título VI

El Órgano Ejecutivo (art.175-200)

Capítulo 3º

El Consejo de Gabinete (art.199-200)

ARTICULO 200. Son funciones del Consejo de Gabinete:

5. Decretar, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros, el estado de [REDACTED] y la suspensión de las normas constitucionales pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de esta Constitución.

Motivación de la Modificación: En este artículo proponemos incluir el término emergencia por urgencia (Subrayado de rojo). Con ello intentamos, que el se tenga los términos jurídicos correctos y establecer la responsabilidad del gabinete al emitir una declaración por parte del Ejecutivo sobre una situación de eminente Desastre natural o Antropogénico.