



# ANNALES

DE LA

## SEGUNDA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Editor: ERNESTO J. NICOLAU  
Secretario de Publicidad

No UNICO

Panamá, 31 de Agosto de 1945.

No. 1

### DIGNATARIOS DE LA SEGUNDA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Presidente . . . . . *H. C. Rosendo Jurado*  
 Primer Vice- Presidente . . . . . *H. C. Harmodio Arosemena F.*  
 Segundo Vice- Presidente . . . . . *H. C. Gumersinda Páez*  
 Secretario General . . . . . *Lic. Domingo H. Turnèr.*

### COMISIONES PERMANENTES

*Estudio del Proyecto de Constitución*

José Isaac Fábrega  
 Agustín Ferrari  
 Felipe O. Pérez  
 Harmodio Arosemena F.  
 Didacio Silvera  
 Abilio Bellido  
 Jacinto López y León  
 Esther Neira de Calvo  
 Diógenes de la Rosa

Max Arosemena  
 Antonio J. Sucre  
 Jacinto López y León  
 Luis E. García de Paredes  
 José A. Broüwer

*De las Investigaciones*

Antonio J. Sucre  
 Mario Galindo T.  
 Max Arosemena  
 Jorge Ramírez Duque  
 Felipe O. Pérez

*De Revisiones*

Abilio Bellido  
 José Isaac Fábrega  
 José de Obaldía Jované  
 Diógenes de la Rosa  
 Jacinto López y León

*De Estilo*

Abilio Bellido  
 José Isaac Fábrega  
 José de Obaldía Jované  
 Diógenes de la Rosa  
 Jacinto López y León

*Reglamento*

Abilio Bellido  
 Gumersinda Páez  
 J. M. Varela  
 Jacinto López y León  
 Homero Ayala P.

*Credenciales*

José de Obaldía Jované  
 Nicolás Sagel  
 Julio E. Vargas  
 Alberto Ortega  
 Gil Blas Tejeira

*Mensaje Presidencial*

Agustín Ferrari  
 Abilio Bellido

### COMISIONES TRANSITORIAS

*Investigaciones del "Malecón Balboa"*

Homero Ayala P.  
 Diógenes de la Rosa  
 Gregorio de los Ríos  
 Waldo Arrocha G.  
 Eric Delvalle

*De Investigación de Lotes del Ferrocarril*

Alberto Rivera L.  
 Dominador Bazán  
 Gumersinda Páez  
 E. García de Paredes  
 J. M. Varela

## -- SUMARIO --

DECRETOS LEGISLATIVOS		PÁGINAS			PÁGINAS
Número 1,	de 15 de Junio de 1945, sobre derogatoria del Acta Legislativo de 1941, formación del Gobierno Provisional y otras disposiciones pertinentes .....	3	Número 8,	de 21 de Junio de 1945, por la cual se crea Comisión para la investigación de las actuaciones de los funcionarios de los Gobiernos que tuvo el país desde el 1º de Enero de 1940 hasta el 15 de Junio de 1945 .....	13
Número 2,	de 19 de Junio de 1945, por el cual se asignan los sueldos de los Honorables Constituyentes y del Personal de la Secretaría y se vota la partida correspondiente .....	3	Número 9,	de 21 de Junio de 1945, por la cual se resuelve nombrar una comisión para que estudie la administración de "Los Lotes del Ferrocarril", y los derechos de propiedad de los terrenos del "Relleno o Malecón de Balboa" .....	13
Número 3,	de 26 de Junio de 1945, en reconocimiento de los Proceres de la Independencia y por el cual se establece una pensión a los convencionales de 1904 ..	4	Número 10,	de 21 de Junio de 1945, por la cual se pide puntualidad a los delegados y se fijan tres debates para todo acto Legislativo .....	14
Número 4,	de 28 de Junio de 1945, sobre funciones del Poder Ejecutivo, Judicial, del Ministerio Público y de lo Contencioso-Administrativo .....	4	Número 11,	de 27 de Junio de 1945, por la cual se pide informe al Ministro de Gobierno y Justicia sobre el matador de Bolívar Rodríguez .....	14
Número 6,	de 29 de Junio de 1945, sobre atribuciones del Presidente Provisional de la República, funcionamiento del Gabinete y Presupuesto .....	5	Número 12,	de 2 de Julio de 1945, por la cual se solicita al Gobernador concretar cargos hechos al Ayuntamiento .....	14
Número 6,	de 6 de Julio de 1945, por el cual se organiza el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública y se dictan otras disposiciones conexas ..	7	Número 13,	de 2 de Julio de 1945, por la cual se dispone estudiar las insinuaciones hechas en el Exterior de convertir en Internacional el Canal de Panamá .....	14
Número 7,	de 10 de Julio de 1945, por el cual se reconocen los méritos y se declara Prócer a la Srta. Aminta Meléndez .....	8	Número 14,	de 6 de Julio de 1945, por la cual se declara el 14 de Julio como día Feriado Nacional .....	15
Número 8,	de 13 de Julio de 1945, sobre construcción de hospitales, anexos de hospitales y preventorios .....	8	Número 15,	de 6 de Julio de 1945, por la cual se cita a los señores Ministros de Obras Públicas, Contralor General de la Nación y Dr. Vicente Mastellari a la sesión de 10 de Julio .....	15
Número 9,	de 16 de Julio de 1945, por el cual se fijan categorías, se señalan sueldos y se toman otras medidas relacionadas con los empleados del ramo de Telecomunicaciones .....	9	Número 16,	de 6 de Julio de 1945, por la cual se suspenden los lanzamientos mientras quede aprobado el Proyecto de Decreto al respecto .....	15
<b>RESOLUCIONES</b>			Número 17,	de 9 de Julio de 1945, por la cual se solicita al Poder Ejecutivo los acuerdos y convenios celebrados entre la República de Panamá y los Estados Unidos de Norte América durante la Administración del Dr. Harmodio Arias .....	16
Número 1,	de 15 de Junio de 1945, por la cual se designa el personal de la Secretaría de la Asamblea Nacional Constituyente .....	11	Número 18,	de 9 de Julio de 1945, por la cual se hace efectivo el receso de la Asamblea desde el 16 de Julio .....	16
Número 2,	de 19 de Junio de 1945, por la cual se declara a Don Enrique A. Jiménez, Ernesto de la Guardia Jr. y Raúl Jiménez, Presidente, Primer Vice-Presidente y Segundo Vice-Presidente de la República, respectivamente .....	11	Número 19,	de 9 de Julio de 1945, por la cual se adiciona la Resolución N° 14 que declara feriado el día 14 de Julio .....	16
Número 3,	de 19 de Junio de 1945, por la cual se adiciona la Resolución N° 1 sobre personal de la Secretaría de la Asamblea Nacional Constituyente .....	11	Número 20,	de 9 de Julio de 1945, por la cual se autoriza a los Delegados de la Asamblea Constituyente aceptar cargos Diplomáticos .....	16
Número 3 Bis,	de 19 de Junio de 1945, por la cual se consigna en el Acta del 19 de Junio de 1945, el reconocimiento que hace la mujer panameña del mérito que tiene el Decreto Electoral N° 12 del 2 de Febrero de 1945 y el júbilo que sienten las mujeres por su triunfo y el de las instituciones femeninas .....	11	Número 21,	de 12 de Julio de 1945, por la cual se cancela un contrato de radiodifusión, se abre a licitación dicho servicio, y se nombra asesores a la Comisión respectiva .....	17
Número 4,	de 19 de Junio de 1945, por la cual se resuelve dar dos debates en días distintos a todo acto Legislativo .....	12	Número 22,	de 12 de Julio de 1945, por la cual se declara permanente la Directiva actual de la Cámara .....	17
Número 5,	de 20 de Junio de 1945, por la cual se solicita al Poder Ejecutivo remitir a la Asamblea, los tratados, convenciones y demás instrumentos internacionales suscritos por la administración anterior ..	12	Número 23,	de 12 de Julio de 1945, por la cual se autoriza al Contralor de la República para que pague a la Señora Gladys P. de Houtematte ciertos gastos .....	17
Número 6,	de 20 de Junio de 1945, por la cual se pide al Poder Ejecutivo la ruptura de relaciones con el Gobierno del General Franco y la Falange Española, y el inmediato establecimiento de relaciones con el Gobierno de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas .....	12	Número 24,	de 13 de Julio de 1945, por la cual se autoriza al H. C. Barletta para que acepte un cargo diplomático .....	18
Número 7,	de 20 de Junio de 1945, por la cual se rinde tributo al gran pre-hombre del Siglo XX, al paladín de la Democracia, Franklin Delano Roosevelt .....	13	Número 25,	de 13 de Julio de 1945, por la cual se establecen los derechos de reunión, asociación y expresión del pensamiento .....	18
			Número 26,	de 16 de Julio de 1945, por la cual se aprueba con modificaciones el Decreto 1231, de 13 de Julio de 1945, por el cual se toman medidas sobre inquilinato .....	18
			Número 27,	de 7 de Agosto de 1945, por la cual quedan sin valor ni efecto alguna las modificaciones hechas por Resolución N° 26, de 16 de Julio de 1945 al Decreto Ejecutivo N° 1231 por el cual se toman medidas sobre inquilinato .....	22

# DECRETOS LEGISLATIVOS

## DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 1

(de 15 de Junio de 1945)

Sobre derogatoria del Acto Legislativo de 1941, formación del Gobierno Provisional y otras disposiciones pertinentes.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

DECRETA:

1º—Se deroga el Acto Legislativo expedido el 2 de enero de 1941.

2º—Mientras se expida una nueva Constitución, continuarán rigiendo los códigos, leyes y demás disposiciones vigentes en cuanto no disminuyan en forma alguna la autoridad soberana de esta Asamblea Nacional Constituyente.

3º—Para ejercer el cargo de Jefe del Poder Ejecutivo durante el término provisional, anterior a la expedición de la nueva Constitución, esta Asamblea procederá inmediatamente a elegir por mayoría de votos: un Presidente, un Primer Vicepresidente y un Segundo Vicepresidente. Los Vicepresidentes, por su orden, entrarán en funciones en caso de falta absoluta o temporal del Presidente.

4º—El Presidente de la República nombrará un Gabinete formado así:

Un Ministro de Gobierno y Justicia;

Un Ministro de Relaciones Exteriores;

Un Ministro de Hacienda y Tesoro;

Un Ministro de Educación;

Un Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias;

Un Ministro de Obras Públicas, y

Un Ministro de Previsión Social (a cuyo cargo pasarán los Departamentos de Salubridad, Trabajo y Justicia Social).

5º—El Poder Ejecutivo nombrará Contralor General de la República y someterá dicho nombramiento a la consideración de esta Asamblea dentro de los cinco días siguientes a la fecha de hoy.

6º—Los Ministros de Estado, los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de 1904 y los próceres de la Independencia tendrán derecho a voz y moción en las deliberaciones de esta Asamblea.

Dado en la ciudad de Panamá, en el Salón de Sesiones de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, a los quince días del mes de Junio del año de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

(Gaceta Oficial, Nº 2.760 de 27 de Julio de 1945).

## DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 2

(de 19 de Junio de 1945)

Por el cual se asignan los sueldos de los Honorables Constituyentes y del Personal de la Secretaría y se vota la partida correspondiente.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

CONSIDERANDO:

1º—Que está pendiente aún la cuestión de sueldos de los Delegados, así como también los emolumentos que ellos deben percibir en concepto de gastos de representación y los de la Secretaría y el personal subalterno.

2º—Que aún cuando el Ejecutivo dictó un decreto al respecto éste no se conforma en manera alguna con las necesidades justificadas de todos y cada uno de los Delegados, ya que no es posible pensar que CUATROCIENTOS (B/. 400.00) BALBOAS sean suficientes para tal fin mucho más si se tienen en cuenta el considerable aumento en el costo de la vida que actualmente se registra en todos los aspectos.

DECRETA:

1º—Que el sueldo de cada Delegado a la Constituyente queda fijado en SEIS MIL BALBOAS (B/. 6.000.00) anuales a razón de QUINIENTOS BALBOAS (B/. 500.00) mensuales.

2º—Los gastos de representación de cada Delegado se fijarán en la suma de MIL BALBOAS (B/. 1.000.00) de cuya cantidad serán descontados los CUATROCIENTOS (B/. 400.00) BALBOAS ya decretados y percibidos.

3º—La franquicia telefónica, telegráfica y postal será efectiva mientras dure el cargo para el cual han sido electos sin limitaciones.

4º—El sueldo del Secretario General será de CUATROCIENTOS CINCUENTA BALBOAS (B/. 450.00) mensuales y el de los Secretarios Auxiliares de Actas, de Publicidad y de Correspondencia será de TRESCIENTOS CINCUENTA (B/. 350.00) BALBOAS mensuales cada uno.

5º—El sueldo de los Relatores será de TRESCIENTOS (B/. 300.00) BALBOAS mensuales cada uno; el del Oficial Mayor de DOSCIENTOS CINCUENTA (B/. 250.00) BALBOAS mensuales; el del Pagador de DOSCIENTOS BALBOAS (B/. 200.00) mensuales; el del Archivero de CIENTO CINCUENTA BALBOAS (B/. 150.00) mensuales; el de las taquí-mecanógrafas de primera clase CIENTO VEINTICINCO BALBOAS (B/. 125.00) mensuales, de segunda clase NOVENTA BALBOAS (B/. 90.00) mensuales; el de los Escribientes NOVENTA BALBOAS (B/. 90.00) mensuales; el de los Ujieres SETENTA Y CINCO (B/. 75.00) BALBOAS mensuales; el de los Mensajeros de SESENTA BALBOAS (B/. 60.00) mensuales. Fijase en

DOSCIENTOS CINCUENTA BALBOAS (B/. 250.00) los gastos de representación del Secretario General y en DOSCIENTOS BALBOAS (B/. 200.00) los de cada uno de los Secretarios Auxiliares. Asignase la suma de SETENTA Y CINCO (B/. 75.00) BALBOAS para el sueldo del Sub-Archivero y de CIENTO CINCUENTA BALBOAS (B/. 150.00) mensuales al Caligrafo; en CIENTO VEINTICINCO BALBOAS (B/. 125.00) el del Jefe del Personal de Vigilancia y Aseo; en SETENTA Y CINCO BALBOAS (B/. 75.00) el del Electricista; en SESENTA Y CINCO BALBOAS (B/. 65.00) el del plomero y el de los Guardianes en SESENTA Y CINCO (B/. 65.00) BALBOAS.

6º—Estos sueldos tienen efectividad desde el 15 de este mes, fecha en que todo el personal de la Secretaría y subalterno comenzó a prestar servicio.

Para atender a los gastos que demanda este Decreto Legislativo vótase la partida adicional al presupuesto de gastos por la suma correspondiente.

Dado en la ciudad de Panamá, en el Salón de Sesiones de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, a los diez y nueve días del mes de Junio del año de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

República de Panamá.—Poder Ejecutivo Nacional.—Presidencia.—Panamá, Julio 17 de 1945.

Ejecútese y publíquese.

E. A. JIMENEZ.

El Ministro de Hacienda y Tesoro,

RICARDO A. MORALES.

(Gaceta Oficial Nº 9.760 de 27 de Julio de 1945).

\*  
\* \*

### DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 3

(de 26 de Junio de 1945)

En reconocimiento de los Próceres de la Independencia y por el cual se establece una pensión a los convencionales de 1904.

La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,

CONSIDERANDO:

Primero:—Que es deber del Cuerpo Soberano de la Nación reconocer en toda su trascendencia la obra epónima de los Próceres del Acto de Independencia de 1903; y,

Segundo:—Que es deber del Estado atender las necesidades de los que fueron Convencionales de 1904 y aún viven,

### DECRETA:

Artículo 1º—Se expide el presente Decreto en reconocimiento de los Próceres de 1903 por su obra epónima de iniciación de la Independencia.

Artículo 2º—Se reconoce una pensión vitalicia de quinientos balboas (B/. 500.00) mensuales a los Convencionales de 1904 señores General Manuel Quintero Villarreal, Profesor Nicolás Victoria Jaén, Doctor Juan Vásquez V., don Manuel S. Pinilla, don Fabio Arosemena, Ingeniero Manuel A. Alguero y don Manuel María Correa.

Artículo 3º—El Poder Ejecutivo tomará las medidas necesarias para cubrir desde la sanción de este Decreto el gasto que ocasionen los sueldos de estos servidores a la Patria, imputando su erogación a la partida que creyere más conveniente.

Artículo 4º—Este Decreto Legislativo modifica y sustituye las disposiciones anteriores en relación con las jubilaciones señaladas a algunos de estos Constituyentes.

Dado en la ciudad de Panamá, en el Salón de Sesiones de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, a los veinte y seis días del mes de Junio del año de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

República de Panamá.—Poder Ejecutivo Nacional.—Presidencia.—Panamá, 13 de Julio de 1945.

Ejecútese y publíquese.

E. A. JIMENEZ.

El Ministro de Gobierno y Justicia,

CARLOS SUCRE C.

(Gaceta Oficial Nº 9.761 de 23 de Julio de 1945).

\*  
\* \*

### DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 4

(de 28 de Junio de 1945)

Sobre funciones del Poder Ejecutivo, Judicial, del Ministerio Público y de lo Contencioso Administrativo.

La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,

DECRETA:

Artículo 1º—En tanto se expida la nueva Constitución el Poder Judicial será ejercido por una Corte Suprema de Justicia formada por cinco Magistrados principales y cinco suplentes y por los Tribunales y Juzgados subalternos reconocidos en las leyes en vigencia.

Artículo 2º—La administración de justicia es gratuita en toda la República.

Artículo 3º—Las autoridades administrativas determinadas en las leyes en vigencia podrán administrar justicia en asuntos policivos, dentro de su jurisdicción, en los casos y condiciones que la misma ley establece.

Artículo 4º—En los Tribunales y Juzgados establecidos en las actuales leyes, los Magistrados y Jueces serán nombrados por la Corte, Tribunal o Juez inmediatamente superior en jerarquía.

Artículo 5º—El Ministerio Público será ejercido por un Procurador General de la Nación, por los Fiscales y Personeros y por los demás funcionarios designados en la Ley. Cada agente del Ministerio Público tendrá dos suplentes, quienes lo reemplazarán por su orden en sus faltas temporales y en las absolutas mientras se llene la vacante.

Artículo 6º—Corresponde a los funcionarios del Ministerio Público defender los intereses de la Nación, de la Provincia o Distrito según los casos; promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas, supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos; investigar, perseguir y castigar los delitos y las contravenciones legales o de violación de las resoluciones de esta Convención; servir de Consejeros Jurídicos a los funcionarios administrativos de su jurisdicción, y, en general, desempeñar todas las demás atribuciones que les asignen las leyes. Los agentes del Ministerio Público tienen mando y jurisdicción, y cuando actúan en defensa de los intereses de la Nación o de otras entidades políticas o públicas tendrán las facultades o prerrogativas de los apoderados judiciales.

Artículo 7º—Se establece la jurisdicción contencioso administrativa, que tendrá por objeto revisar los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de todos los funcionarios o establecimientos públicos autónomos o semi-autónomos, sean nacionales o municipales, en ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas. Podrán demandar la revisión el Ministerio Público y las personas afectadas, además de que se concede acción popular para que cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, pueda promoverla en cualquier caso en que se haya incurrido en injuria contra derecho.

Artículo 8º—La jurisdicción contencioso-administrativa se ejercerá por un Tribunal independiente del Poder Ejecutivo y del Judicial formado por tres Magistrados principales y tres suplentes con el personal subalterno, las atribuciones y demás condiciones establecidas en este Decreto y en las leyes, y se extenderá a todos los juicios contenciosos de plena jurisdicción, de anulación y de interpretación. Los fallos del Tribunal de lo Contencioso-administrativo serán obligatorios. Su no cumplimiento causará la pérdida del empleo del funcionario responsable, sin perjuicio de las reparaciones de orden civil a que tengan derecho la o las personas afectadas por los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones recurridas.

Artículo 9º—Mientras se expida la nueva Constitución Nacional continuarán en sus cargos los actuales funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la jurisdicción Contencioso-administrativa. En caso de vacantes los reemplazos serán acordados en la forma establecida en las leyes en vigencia, y si en el lapso que se acuerda

para la permanencia en sus puestos de los actuales miembros del Poder Judicial o del Ministerio Público haya necesidad de hacer nuevos nombramientos por exigencia legal, los favorecidos con ellos quedarán también en interinidad en el ejercicio de sus cargos.

Artículo 10.—Se derogan los artículos 109, 110, 111, 112 y 113 de la Ley 135 de 1943.

Dado en la ciudad de Panamá, en el Salón de Sesiones de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, a los veinte y ocho días del mes de Junio del año de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

República de Panamá.—Poder Ejecutivo Nacional.—Presidencia.—Panamá, 13 de Julio de 1945.

Ejécútese y publíquese.

E A. JIMENEZ.

El Ministro de Gobierno y Justicia,

CARLOS SUCRE C.

(Gaceta Oficial N° 9.761 de 28 de Julio de 1945).

\*  
\* \*

## DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 5

(DE 29 DE JUNIO DE 1945)

Sobre atribuciones del Presidente Provisional de la República, funcionamiento del Gabinete y Presupuesto.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

DECRETA:

Artículo 1º Las atribuciones del Presidente Provisional de la República serán las que enseguida se expresan, sujetas siempre a posterior examen, reforma o aprobación de este Cuerpo, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros:

a) Nombrar y separar libremente los Ministros de Estado, los Gobernadores de las provincias y las personas que deban desempeñar cualesquiera empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones;

b) Velar por la conservación del orden público;

c) Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás naciones; nombrar libremente y recibir los agentes respectivos, y celebrar tratados públicos y convenios, los que serán sometidos para su aprobación a la Asamblea Constituyente;

d) Dar a la Asamblea los informes especiales que de él se soliciten;

e) Obedecer las leyes vigentes y las disposiciones de esta Asamblea y velar por su exacto cumplimiento;

f) Vigilar la recaudación y administración de las rentas de la República y decretar su inversión con arreglo a las leyes;

g) Celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas con arreglo a las leyes fiscales y con la obligación de dar cuenta a la Asamblea en sus sesiones ordinarias;

h) Conceder patentes de privilegios útiles conforme a las leyes;

i) Conceder a los nacionales que lo soliciten permiso para aceptar cargos o distinciones de Gobiernos extranjeros;

j) Dirigir, reglamentar e inspeccionar la instrucción pública nacional;

k) Velar sobre la buena marcha de los establecimientos públicos de la nación;

l) Conmutar y rebajar penas con arreglo a la ley que regula la materia;

m) Conferir grados militares de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes;

n) Disponer de la fuerza pública como jefe superior de la misma;

o) Nombrar, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a sus suplentes, al Contralor General de la República y al Gerente y miembros de la Junta Directiva del Banco Nacional y a los suplentes de éstos;

p) Recomendar las leyes que lo requieran y ejercer las demás atribuciones que le correspondan de acuerdo con la ley; y,

q) Expedir y ejecutar Decretos especiales sobre empleados supernumerarios en calidad de maestros, profesores y otros empleos del ramo de Educación, a base de los principios que establecieron las leyes orgánicas del ramo, e independientemente de los estatutos generales vigentes sobre jubilación de los Empleados Públicos amparados por la Caja de Seguro Social.

Artículo 2º Ningún acto del Presidente de la República, excepto el de nombramiento o remoción de Ministros de Estado tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea refrendado y comunicado por el Ministro de Estado en el ramo respectivo, quien, por el mismo hecho, se constituye responsable. Los mandatos y órdenes que un Ministro de Estado expida dentro de su ramo, expresando que lo hace por instrucciones u órdenes del Presidente de la República, serán obligatorios y sólo podrán ser invalidados por el mismo Presidente, siempre que no se salga de la órbita de las facultades que le corresponden al Poder Ejecutivo según esta Resolución y la ley.

Artículo 3º Los Ministros de Estado son órgano único de comunicación del Poder Ejecutivo con la Asamblea Nacional, y pueden proponer proyectos de leyes y tomar parte en los debates.

Artículo 4º La Asamblea Nacional puede requerir la asistencia de los Ministros de Estado, cuando lo tenga a bien.

Artículo 5º Los Ministros son los Jefes Superiores de sus respectivos ramos y dependen directamente del Presidente de la República.

Artículo 6º Constituye el Consejo de Gabinete la reunión de todos los Ministros de Estado bajo la Presidencia indispensable del Presidente de la República.

Sus dictámenes no serán obligatorios para éste.

Artículo 7º Son funciones del Consejo de Gabinete:

a) Actuar como cuerpo consultivo del Presidente de la República en asuntos de Administración, debiendo necesariamente ser oído en todos aquellos que determinen esta resolución y las leyes;

b) Abrir, bajo responsabilidad colectiva de todos sus miembros los créditos suplementales o extraordinarios, con sujeción a lo que dispone esta resolución y a lo que prescriben las leyes;

c) Pedir a cualesquiera funcionarios públicos, autoridades o corporaciones, los informes que considere necesarios y convenientes para el despacho de los asuntos que deba considerar, y citar a cualesquiera funcionarios públicos para que rindan informes verbales ante él;

d) Dictar su reglamento interior; y,

e) Ejercer las demás funciones que le señalen esta resolución y la ley.

Artículo 8º Hasta tanto sea aprobado el presupuesto ordinario de los ingresos y gastos públicos se seguirán éstos rigiendo por el presupuesto fenecido el 31 de Diciembre de 1944, con las variaciones que a tenor de las circunstancias ordene la Asamblea Nacional Constituyente. Dentro de un término que no exceda de sesenta días deberá el Poder Ejecutivo presentar a esta Asamblea un resumen general del estado fiscal de la Nación y un nuevo proyecto de presupuesto que se extenderá hasta el 30 de Junio de 1946.

Artículo 9º El Secretario General de la Presidencia, quien tendrá la preeminencia de Ministro de Estado, ejercerá las funciones de Secretario del Consejo de Gabinete.

Dado en la ciudad de Panamá, en el Salón de Sesiones de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente a los veintinueve días del mes de junio del año de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

República de Panamá.—Poder Ejecutivo Nacional.—Presidencia.—Panamá, Julio 13 de 1945  
Ejécútese y publíquese.

E. A. JIMENEZ.

El Ministro de Gobierno y Justicia,

CARLOS SUCRE C.

(Gaceta Oficial, No. 9.762 de 30 de Julio de 1945)

## DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 6

(de 6 de Julio de 1945)

Por el cual se organiza el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública y se dictan otras disposiciones conexas.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

DECRETA:

Artículo 1º—El Ministerio creado por el Decreto Legislativo Número 1 se denominará Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.

Artículo 2º—Pasan a este Ministerio las actuales secciones de Trabajo, del Ministerio de Agricultura y Comercio; de Justicia Social y el Instituto de Vigilancia y Protección del Niño y sus anexos, del Ministerio de Gobierno y Justicia; y de Salubridad y de Ingeniería Sanitaria del que fué Ministerio de Salubridad y Obras Públicas. La nomenclatura y actividades de estos organismos se establecerán por el Poder Ejecutivo con arreglo a las bases del presente decreto.

Artículo 3º—La Caja de Seguro Social, el Banco de Urbanización y Rehabilitación, la Lotería Nacional de Beneficencia y la Cruz Roja Nacional son autónomos en su régimen interior, de acuerdo con las leyes y reglamentos que los gobiernan; pero para los efectos de inspección, vigilancia y coordinación de sus actividades dependerán del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.

Artículo 4º—Este Ministerio tendrá dos Secretarios Asistentes y tres departamentos: de Trabajo, de Previsión Social y de Salud Pública; y una sección administrativa, que dependerá directamente del Ministro. Cada uno de dichos departamentos tendrá un Director General, especializado en la materia correspondiente.

Artículo 5º—Adjunto al Ministerio funcionará un Departamento de Investigación, Cultura y Legislación Social.

Será Jefe de este Departamento un funcionario denominado Consejero Técnico del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.

Artículo 6º—El departamento de Salud Pública se organizará conforme a los lineamientos generales de la sección de salubridad del que fué Ministerio de Salubridad y Obras Públicas y comprenderá, además de las que ahora existen en esa dependencia o se creen ulteriormente, las secciones siguientes:

a) De salud escolar, que coordinará sus actividades con las agencias del Ministerio de Educación que desempeñen funciones semejantes o conexas;

b) La denominada inspección general de farmacia a la cual corresponderá todo lo relacionado con el ejercicio de la profesión de farmacéutico y el control de la clasificación, registro, cotización, importación, distribución y consumo de drogas, medicinas de patente, especialidades y artículos farmacéuticos en general o que se expendan en farmacias o boticas;

c) La denominada inspección general de alimentos a cuyo cargo estará al cuidado de la calidad y naturaleza de las especies alimenticias que se importen o se produzcan o re-elaboren o transformen en el país, estableciendo su capacidad nutritiva, la exactitud de las pesas y medidas, los precios de venta al por mayor y menor y supervigilando la preparación y venta de alimentos y bebidas en hoteles, fondas, restaurantes, comedores populares, panaderías, refresquerías y establecimientos similares.

Artículo 7º—Se crea la Judicatura del Trabajo servida por un Juez Superior del Trabajo para todo el territorio nacional y por los Jueces Seccionales o especiales que sean necesarios. En estatuto aparte esta Asamblea proveerá lo conveniente a la organización y funcionamiento de la Judicatura del Trabajo.

Artículo 8º—La Judicatura del Trabajo será establecida y comenzará a funcionar sólo cuando se haya preparado y adoptado el estatuto que la regirá. En el interin seguirá prestando servicio la sección de Justicia Social, como hasta el presente.

Artículo 9º—Para la solución de los conflictos colectivos del trabajo y presididas por el Juez Superior del Trabajo o por uno de los Jueces comisionados, que se nombrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, funcionarán las comisiones paritarias de patronos y obreros o grupos sociales afectados, con jurisdicción privativa y obligatoria.

Artículo 10.—Señálase como tarea urgente del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública la formulación y realización de un plan de sanificación nacional para cuya ejecución se le autoriza a contratar médicos y dentistas extranjeros de idoneidad debidamente comprobada que deberán servir sobre una base funcional en la labor preventivo-curativa que ese Ministerio desarrolle por medio de sus dependencias.

Autorízase así mismo a dicho Ministerio para permitir el ingreso a la República de médicos y dentistas idóneos que se dedicarán al ejercicio individual de la profesión en los lugares que el Ministerio indique y siempre que se comprometan a servir en determinados establecimientos o centros oficiales durante un mínimo de horas diarias que de común acuerdo se establecerá. La duración de los contratos que se concierten en cumplimiento de lo que este artículo establece no será menor de dos años, salvo cuando se trate de especialistas, que no puedan permanecer en el país sino por tiempo muy limitado. El Ministerio solicitará en cada caso la opinión de la Junta Nacional de Higiene, sobre la conveniencia de contratar determinados profesionales extranjeros. Pero el criterio de dicha junta no será de obligatoria aceptación para el Ministerio.

Igualmente se autoriza a la Caja de Seguro Social, para que, con intervención de la Junta Nacional de Higiene, contrate los servicios de Médicos y dentistas extranjeros, a fin de que dicha institución atienda adecuadamente las prestacio-

nes a que está obligada por ley, en el caso de que los profesionales panameños se nieguen a prestar tales servicios.

Autorízase también al Ministerio mencionado para proceder al acondicionamiento de pabellones especiales para niños en todos los hospitales de la República.

Artículo 11.—Se crea una beca anual por cada provincia para estudios de medicina en el exterior, con la obligación de cada becario de prestar servicios en su provincia durante seis años consecutivos.

Artículo 12.—Dentro de los treinta días siguientes a la expedición de este Decreto el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública dictará el Decreto orgánico correspondiente, y dentro de seis meses y teniendo en mientes tanto las bases que, acerca de la indispensable autonomía del Departamento de Salud Pública establezca la nueva Constitución, como las provisiones posteriores que en tales materias adopte esta Asamblea, serán elaborados los Códigos de Salubridad, de Trabajo y de Previsión Social.

Parágrafo.—Para expedir el decreto orgánico de que trata este artículo el Ministerio se asesorará con una comisión de la Asamblea y dos médicos que ésta escoja.

Artículo 13.—El Ministro queda facultado para nombrar, durante el período de organización del Despacho a su cargo, un Consejero Jurídico, quien podrá ejercer su profesión en cuanto ello no pugne con sus labores oficiales.

Artículo 14.—Deróganse todas las disposiciones contrarias al texto del presente Decreto Legislativo.

Dado en la ciudad de Panamá, en el Salón de Sesiones de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, a los seis días del mes de Julio del año de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

GUMERCINDA PAEZ.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

República de Panamá.—Poder Ejecutivo Nacional.—Presidencia.—

Ejecútese y publíquese.

E. A. JIMENEZ.

El Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública,

OCTAVIO A. VALLARINO.

(*Gaceta Oficial* N° 9.763 de 31 de Julio de 1945).

\*  
\* \*

## DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 7

(de 10 de Julio de 1945)

Por el cual se reconocen los méritos y se declara Prócer a la Señorita Aminta Meléndez.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

CONSIDERANDO:

Que la señorita Aminta Meléndez fué hija de don Porfirio Meléndez, prócer auténtico del acto de emancipación de la República, realizado el 3 de Noviembre de 1903; y, que la señorita Meléndez es prócer ella misma, pues sirvió de enlace entre los conjurados de la Provincia de Colón y los de la capital de la República, entonces Departamento de Colombia, en misiones de mucho riesgo y de valor trascendental,

DECRETA:

Primero:—Declarar Prócer de la Emancipación de la República de Panamá a la Señorita Aminta Meléndez, y

Segundo:—Reconocerle una pensión vitalicia de QUINIENTOS (E/. 500.00) BALBOAS mensuales, en mérito de los servicios prestados a la Patria.

Dado en la ciudad de Panamá, en el Salón de Sesiones de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, a los diez días del mes de Julio del año de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

República de Panamá.—Poder Ejecutivo Nacional.—Presidencia.—Panamá, 13 de Julio de 1945.

Ejecútese y publíquese.

E. A. JIMENEZ.

El Ministro de Gobierno y Justicia,

CARLOS SUCRE C.

(*Gaceta Oficial*, N° 9.763 de 31 de Julio de 1945).

\*  
\* \*

## DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 8

(de 13 de Julio de 1945)

Sobre construcción de hospitales, anexos de hospitales y preventorios.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

CONSIDERANDO:

Que de las exposiciones hechas ante esta Asamblea por el director de la Lucha Anti-tuberculosa y el Contralor General de la República, se desprende que es de inaplazable necesidad la construcción de hospitales, anexos de hospitales y preventorios para una eficiente campaña contra la



tuberculosis; y que para ello es necesario la provisión de fondos en la cantidad y oportunidad debidas,

DECRETA:

Artículo 1º—Desde la vigencia de este acto legislativo, el Poder Ejecutivo, representado por el Ministro del Ramo y de acuerdo con el Contralor General de la República, incluirá en el Presupuesto de Gastos las sumas necesarias para sufragar el costo de la construcción y mantenimiento de hospitales, anexos de hospitales y preventorios, a fin de conducir adecuadamente la campaña antituberculosa en el país, y para otros gastos indispensables relacionados con ésta, a juicio del Director de la Lucha Antituberculosa y del Director General de Salud Pública.

Parágrafo:—Autorízase al Poder Ejecutivo a efecto de que proceda a abrir la licitación necesaria para la construcción del Hospital de Tuberculosos en el lugar ya escogido para este fin. Las compañías extranjeras también tendrán acceso a esta licitación.

Artículo 2º—Se crea la estampilla "pro Lucha Anti-tuberculosa", de cinco centésimos de balboa (B/. 0.05), para adherirla a los mensajes telegráficos de la República.

Dado en la ciudad de Panamá, en el Salón de Sesiones de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, a los trece días del mes de Julio del año de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

—

República de Panamá.—Poder Ejecutivo Nacional.—Presidencia.—Julio 18 de 1945.

Ejecútese y publíquese.

E. A. JIMENEZ.

El Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública,

OCTAVIO A. VALLARINO.

\*  
\* \*

DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 9

(de 16 de Julio de 1945)

Por el cual se fijan categorías, se señalan sueldos y se toman otras medidas relacionadas con los empleados del ramo de Telecomunicaciones.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

DECRETA:

Artículo 1º—El Poder Ejecutivo queda autorizado para declarar por conducto de la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones como Telegrafistas Supernumerarios a los empleados

que hayan prestado sus servicios por el término de veinte años. También podrá declarar supernumerarios a los empleados del Correo que tengan más de veintiocho años de servicio en sus respectivos departamentos.

Esta disposición se refiere a aquellos empleados que en el servicio hayan observado buena conducta.

Parágrafo.—Se tendrá como último sueldo el que haya devengado el empleado en la categoría en que por más tiempo ha servido, durante los últimos dos años.

Artículo 2º—Los telegrafistas se dividirán en cuatro categorías de acuerdo con los lugares donde presten sus servicios y con el volumen de trabajo que desarrolla, así: primera categoría, noventa (B/. 90.00) balboas mensuales para los empleados de la ciudad de Panamá, Colón y David; segunda categoría ochenta balboas (B/. 80.00) mensuales para los que trabajan en las cabeceras de Provincia en las poblaciones de Aguadulce, Boquete y Puerto Armuelles; tercera categoría, setenta balboas (B/. 70.00) mensuales para los que presten servicio en las cabeceras de los demás distritos; cuarta categoría, cincuenta balboas (B/. 50.00) mensuales para los que presten servicio en las poblaciones de la República comprendiendo en éstos a los empleados como telefonistas, inclusive los rurales.

Parágrafo.—Las categorías de los operadores de telégrafos serán determinadas de acuerdo con la competencia y los años de servicio prestados en el ramo.

Artículo 3º—Los Mensajeros de primera, segunda, tercera y cuarta categorías devengarán un sueldo mensual de sesenta (B/. 60.00) balboas, cincuenta balboas (B/. 50.00) treinta balboas (B/. 30.00) y veinte balboas (B/. 20.00) respectivamente.

Artículo 4º—Las Supervisoras Jefes devengarán un sueldo de ciento diez balboas (B/. 110.00) mensuales.

Los Telegrafistas Principales devengarán un sueldo mensual básico de cien balboas (B/. 100.00).

Los sueldos a que se refiere este Decreto son sin perjuicio de los sobresueldos que le corresponden al empleado por antigüedad en el servicio.

Artículo 5º—Los radio-telegrafistas devengarán los siguientes sueldos mensuales; en la ciudad de Panamá, un Primer Jefe con doscientos (B/. 200.00) balboas y un Segundo Jefe Operador con ciento veinte balboas (B/. 120.00); un Mecánico Operador con ciento cincuenta balboas (B/. 150.00). En el interior, el Jefe de Estación con ciento veinticinco (B/. 125.00) balboas y el Ayudante Operador con cien balboas (B/. 100.00) mensuales.

Artículo 6º—Para ejercer el cargo de Supervisor se necesita ser Telegrafista graduado o haber prestado este servicio por más de cinco años y que hayan sido Jefes, y de competencia notoria en cualquiera de las cabeceras de Provincia.

Artículo 7º—Auméntase seis cupos para Telegrafistas de Primera Categoría en la Oficina Central y los cupos que juzgue necesarios el Departamento de Telecomunicaciones correspondientes a la cuarta categoría de operadores destinados a llenar las necesidades de los turnos en las oficinas del Interior.

Artículo 8º—Se incluye en el Presupuesto de Rentas y Gastos vigente, la suma indispensable para atender al pago de los gastos que se ocasionen con la expedición del presente Decreto.

Dado en la ciudad de Panamá, en el Salón de Sesiones de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, a los diez y seis días del mes de Julio del año de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

—  
República de Panamá.—Poder Ejecutivo Nacional.—Panamá, 20 de Julio de 1945.

Ejecútese y publíquese.

ENRIQUE A. JIMENEZ.

El Ministro de Gobierno y Justicia,

CARLOS SUCRE C.

# RESOLUCIONES

## RESOLUCION NUMERO 1

(de 15 de Junio de 1945)

Por la cual se designa el personal de la Secretaría de la Asamblea Nacional Constituyente.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

El personal de la Secretaría quedará compuesta así:

El Secretario de la Asamblea,  
Tres Secretarios Asistentes,  
Un Relator,  
Un Oficial Mayor,  
Un Calígrafo,  
Doce Taquí-mecanógrafas,  
Seis Escribientes,  
Cuatro Ujieres,  
Dos Mensajeros,  
Un Archivero,  
Un Sub-Archivero.

Dada en la ciudad de Panamá, a los quince días del mes de Junio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

\*  
\* \*

## RESOLUCION NUMERO 2

(de 15 de Junio de 1945)

Por la cual se declara a don Enrique A. Jiménez, Ernesto de la Guardia Jr., y Raúl Jiménez, Presidente, Primer Vice-Presidente y Segundo Vice-Presidente de la República respectivamente.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

CONSIDERANDO:

1º Que la opinión pública y el interés de los Honorables Delegados están concentrados en la elección del Jefe del Poder Ejecutivo;

2º Que la Segunda Convención debe resolver cuanto antes el problema político para consagrarse con serenidad y elevación patriótica al estudio y expedición de una nueva Carta Magna; y

3º Que conforme a los más sanos principios democráticos los cuerpos colegiados se rigen por el sistema de las mayorías.

RESUELVE:

Declarase elegido a don Enrique Adolfo Jiménez, Presidente de la República, a don Ernesto de la Guardia Jr., Primer Vice-Presidente de la República y a don Raúl Jiménez, Segundo Vice-Presidente de la República, en los términos señalados en la Resolución sobre régimen provisional del Poder Ejecutivo, ya aprobada.

Dada en la ciudad de Panamá, a los quince días del mes de Junio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

\*  
\* \*

## RESOLUCION NUMERO 3

(de 19 de Junio de 1945)

Por la cual se adiciona la Resolución N° 1 sobre personal de la Secretaría de la Asamblea Nacional Constituyente.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

La Secretaría de la Asamblea Constituyente contará con los servicios de dos Relatores con idénticas atribuciones y categoría, y cuatro taquí-mecanógrafas más del número acordado.

Dada en la ciudad de Panamá, a los diecinueve días del mes de Junio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

\*  
\* \*

## RESOLUCION NUMERO 3 Bis

(de 19 de Junio de 1945)

Por la cual se consigna en el Acta del 19 de Junio de 1945, el reconocimiento que hace la mujer panameña del mérito que tiene el Decreto Elec-

toral No. 12 del 2 de Febrero de 1945 y el júbilo que sienten las mujeres por su triunfo y el de las instituciones femeninas.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

Consígnese en el acta de la Asamblea Nacional Constituyente del día 19 de Junio de 1945:

1º El reconocimiento que hace la mujer panameña del mérito que tiene el Decreto Electoral No. 12 del 2 de Febrero del presente año, Decreto que en sus artículos 2º y 3º, establece la igualdad política de la mujer, reconociéndole el derecho al sufragio universal, que le ha permitido tener representación en esta Augusta Asamblea.

2º El júbilo que sienten por este triunfo las mujeres y las instituciones femeninas de la República, especialmente aquellas, que han luchado porque la mujer panameña contribuya a hacer del Gobierno de la Nación "el Gobierno de todos, por todos y para todos"; a hacer efectiva la Democracia por la contribución de cada ciudadano en el máximo anhelo de darle a la Patria cuanto puede ofrecerle en uso de sus derechos civiles y políticos; y por la efectividad de una participación conjunta del hombre y de la mujer en la estructuración de ese Mundo Mejor Universal, que sólo puede formarse por la estructuración democrática, de cada pueblo libre.

3º El agradecimiento de la mujer panameña al Gobierno y a los Partidos políticos que mediante el Decreto citado, y Resoluciones que afirman su credo democrático, escribieron para la historia, página tan gloriosa.

Dada en la ciudad de Panamá, en el salón de sesiones de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente a los diez y nueve días del mes de Junio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

\*  
\* \*

#### RESOLUCION NUMERO 4

(de 19 de Junio de 1945)

Por la cual se resuelve dar dos debates en días distintos a todo acto Legislativo.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

Todo Acto Legislativo que se presente a la consideración de la Asamblea debe ser discutido y considerado en dos debates en días distintos.

Dada en la ciudad de Panamá, a los diecinueve días del mes de Junio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

\*  
\* \*

#### RESOLUCION NUMERO 5

(de 20 de Junio de 1945)

Por la cual se solicita al Poder Ejecutivo remitir a la Asamblea, los tratados, convenciones y demás instrumentos internacionales suscritos por la administración anterior.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

Solicítese al Poder Ejecutivo que, dentro de un plazo no mayor de diez días, remita a esta Asamblea todos los tratados, convenciones y demás instrumentos internacionales acompañados de la documentación correspondiente, suscritos por la administración anterior.

Dada en la ciudad de Panamá, a los veinte días del mes de Junio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

\*  
\* \*

#### RESOLUCION NUMERO 6

(de 20 de Junio de 1945)

Por la cual se pide al Poder Ejecutivo la ruptura de relaciones con el Gobierno del General Franco y la Falanje Española, y el inmediato establecimiento de relaciones con el Gobierno de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

Pedir al Poder Ejecutivo la ruptura de relaciones con el Gobierno del General Francisco Franco y la Falanje Española, mientras estos permanezcan en el poder; y el inmediato establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales con el Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Dada en la ciudad de Panamá, a los veinte días del mes de Junio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

## RESOLUCION NUMERO 7

(de 20 de Junio de 1945)

Por la cual se rinde tributo al gran pro-hombre del Siglo XX, al paladín de la Democracia, Franklin Delano Roosevelt.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

Rendir sentido tributo de esta Segunda Asamblea Constituyente al gran pro-hombre del Siglo XX, al paladín de la Democracia, Franklin Delano Roosevelt, finado Presidente de los Estados Unidos de América, ofreciendo de pie un minuto de silencio en su memoria.

Dada en la ciudad de Panamá, a los veinte días del mes de Junio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

\*  
\* \*

## RESOLUCION NUMERO 8

(de 21 de Junio de 1945)

Por la cual se crea una Comisión para la investigación de las actuaciones de los funcionarios de los Gobiernos que tuvo el país desde el 1º de Enero de 1940 hasta el 15 de Junio de 1945.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

1º—Créase una Comisión Investigadora formada por cinco miembros de esta Cámara, que tendrá a su cargo la investigación de las actuaciones de los funcionarios de los Gobiernos que tuvo el país desde el 1º de Enero de 1940 hasta el 15 de Junio de 1945, de las cuales pueda deducírseles a los funcionarios públicos que en ellos hayan participado, responsabilidad civil o penal.

2º—Se concede acción popular para que se puedan formular ante la Comisión Investigadora los denuncios correspondientes por quienes deseen hacerlo.

3º—La Comisión o cualquiera de sus miembros tendrá autoridad para exigir la exhibición de libros y documentos, así como para practicar arcos y todo otro trámite sumarial necesario en materia de pruebas.

4º—Para la escogencia de los miembros de la Comisión Investigadora, cada Delegado votará por sólo tres candidatos, resultando electos los cinco que obtengan mayor número de votos.

5º—Dicha Comisión se instalará en una Oficina que le suministrará el Ministerio de Gobierno y Justicia y nombrará un personal subalterno consistente en un secretario, un contador y un es-

tenógrafo y de otros empleados o especialistas que la Comisión considere necesarios.

6º—Las investigaciones llevadas a cabo una vez perfeccionadas por la Comisión Investigadora, serán traídas al conocimiento de la Asamblea Nacional Constituyente para que esta Corporación, constituida en Tribunal de Justicia, en única instancia, abra los juicios a que haya lugar con audiencia de las personas que resulten acusadas.

7º—La Comisión Investigadora formalizará sus cargos y la parte acusada tendrá derecho a defenderse con toda la amplitud y garantías en que se inspira la justicia distributiva.

8º—Agotadas dichas diligencias, la Asamblea Nacional Constituyente dictará por mayoría de votos las decisiones que sean de lugar, en relación con los casos que se juzguen.

9º—Para estos juicios la Convención seguirá subordinándose a las reglas establecidas en esta Resolución, el procedimiento ordenado en el libro III, Título V, Capítulo III del Código Judicial, sin menoscabo alguno de los poderes soberanos de esta Asamblea Constituyente.

10.—La Comisión Investigadora creada por la Cámara podrá decretar secuestro de los bienes de las personas que figuren como acusadas y ordenar que esos bienes queden fuera del comercio, como procede en derecho.

11.—En término de veinte (20) días a partir de la fecha, los Honorables Diputados a la Asamblea Constituyente harán una declaratoria notarial de su fortuna personal al iniciarse la investigación aquí decretada, declaratoria que se repetirá al clausurarse el período para que han sido elegidos.

Dada en la ciudad de Panamá, a los veintidós días del mes de Junio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

\*  
\* \*

## RESOLUCION NUMERO 9

(de 21 de Junio de 1945)

Por la cual se resuelve nombrar una comisión para que estudie la administración de "Los lotes del Ferrocarril", y los derechos de propiedad de los terrenos del "Relieno o Malecón de Balboa".

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

Nómbrese por conducto de la Comisión de la Mesa Directiva una comisión integrada por tres o más miembros de la Asamblea Constituyente, para que, dentro de un término prudencial que la misma mesa marcará, haga un estudio sobre

la forma de administración de los llamados "Lotes del Ferrocarril" de las ciudades de Panamá y Colón y presente el respectivo informe.

Así mismo procédase a nombrar una Comisión para que investigue e informe a esta Cámara sobre los derechos de propiedad que asista a los supuestos dueños de los terrenos comprendidos en el "Relleno o Malecón de Balboa".

Dada en la ciudad de Panamá, a los veintidós días del mes de Junio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

\*  
\* \*

#### RESOLUCION NUMERO 10

(de 21 de Junio de 1945)

Por la cual se pide puntualidad a los delegados y se fijan tres debates para todo acto Legislativo.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

CONSIDERANDO:

1º—Que ante tan angusta corporación pesa la gran responsabilidad de la reconstrucción nacional.

2º—Que el pueblo espera que la misma ponga todo su empeño en la elaboración del Estatuto Fundamental de modo que resuma todos los intereses del pueblo.

RESUELVE:

1º—Pedir a todos los Constituyentes la mayor puntualidad y atención en todas las sesiones.

2º—Discutir plenamente las proposiciones que se presenten hasta agotar el tema sin salirse del mismo.

3º—Solicitar de los Constituyentes un ambiente de cordialidad y comprensión dentro de la Cámara evitando hasta donde sea posible los ataques personales.

4º—Que se le entregue a cada Constituyente copia mimeográfica de las resoluciones y proposiciones que lleguen a la mesa Directiva con el fin de que sean ampliamente estudiadas.

5º—Que todo acto Legislativo sufra tres debates para ser aprobado.

Dada en la ciudad de Panamá, a los veintidós días del mes de Junio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

#### RESOLUCION NUMERO 11

(de 27 de Junio de 1945)

Por la cual se pide informe al Ministro de Gobierno y Justicia sobre el matador de Bolívar Rodríguez.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

Pídase al Ministro de Gobierno y Justicia, que proporcione informe a la Cámara de que si es cierto que el Sr. Máximo Pérez, matador de Bolívar Rodríguez, se encuentra libre de proceso y por qué causa.

Dada en la ciudad de Panamá, a los veintisiete días del mes de Junio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

\*  
\* \*

#### RESOLUCION NUMERO 12

(de 2 de Julio de 1945)

Por la cual se solicita al Gobernador concretar cargos hechos al Ayuntamiento.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

Solicítese al Sr. Gobernador de la Provincia de Panamá, por conducto del Ministro de Gobierno y Justicia, que concrete los cargos hechos al Ayuntamiento Provincial de Panamá, que aparecieron en el "Panamá-América" del sábado 30 de Junio.

Dada en la ciudad de Panamá, a los dos días del mes de Julio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

\*  
\* \*

#### RESOLUCION NUMERO 13

(de 2 de Julio de 1945)

Por la cual se dispone estudiar las instancias hechas en el Interior de convertir en el Internacional el Canal de Panamá.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

Nómbrese una Comisión compuesta de cinco miembros entre los cuales pueden figurar hasta dos abogados versados en asuntos internacionales, con el fin de cerciorarse con el Poder Ejecutivo acerca de la insinuación formulada en el exterior de que los tres "Jefes Grandes de los Poderes, Estados Unidos, Inglaterra y Rusia", discutirán en Berlín próximamente acerca del Estado Internacional del Canal de Panamá después de la Guerra.

Dentro de la investigación que verificará esta Comisión si apareciera, como puede ser cierto, que en esa reunión se discutirá tan importante punto para la República de Panamá, ella queda facultada para laborar y procurar que los intereses del País se coronen con éxito tomando como base los principios de Pueblo Soberano e Independiente.

Dada en la ciudad de Panamá, a los dos días del mes de Julio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

\*  
\* \*

#### RESOLUCION NUMERO 14

(de 6 de Julio de 1945)

Por la cual se declara al 14 de Julio como día Feriado Nacional.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

CONSIDERANDO:

Que la "República Francesa" después del sacrificio porque pasó durante esta segunda guerra mundial en que su suelo, hollado por el invasor y regado por la sangre de sus hijos, surgió nuevamente como Nación Libre, Soberana y Democrática,

RESUELVE:

Declarar el 14 de Julio como día Feriado Nacional en conmemoración de su gloriosa efémerides.

Dada en la ciudad de Panamá, a los seis días del mes de Julio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

(Gaceta Oficial, N° 9.777 de Agosto 17 de 1945).

\*  
\* \*

#### RESOLUCION NUMERO 15

(de 6 de Julio de 1945)

Por la cual se cita a los señores Ministros de Obras Públicas, Contralor General de la Nación y Dr. Vicente Mastellari a la sesión del 10 de Julio.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

Cítese a los señores Ministros de Obras Públicas y Contralor General de la Nación, a la sesión del día martes, diez de los corrientes, para que, con apoyo en la documentación pertinente, exponga a la Cámara las razones en que se ha basado el Ejecutivo para suspender o diferir la construcción del Hospital de Tuberculosos y dedicar a otro uso el terreno que se habría destinado a la edificación de dicho plantel.

Cítese igualmente para la sesión del martes al Dr. Vicente Mastellari, con el de que se presente a la Cámara toda la documentación relacionada con la Lucha Anti-tuberculosa de Panamá.

Dada en la ciudad de Panamá, a los seis días del mes de Julio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

\*  
\* \*

#### RESOLUCION NUMERO 16

(de 6 de Julio de 1945)

Por la cual se suspenden los lanzamientos mientras quede aprobado el Proyecto de Decreto al respecto.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

Mientras esta Cámara decida de manera definitiva de la suerte del Proyecto de Decreto Legislativo sobre lanzamientos propuesto, por el Convencional Pérez, quedan suspendidos todos los lanzamientos referentes a viviendas que se encuentren en el caso de mora; pero en tales casos los inquilinos morosos podrán evitarlos pagando los alquileres adeudados ante la autoridad judicial o administrativa que esté conociendo de los mismos.

Quedan suspendidos todos los lanzamientos referentes a viviendas y establecimientos comerciales que se encuentran en tramitación.

Dada en la ciudad de Panamá, a los seis días del mes de julio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

\*  
\* \*

### RESOLUCION NUMERO 17

(de 9 de Julio de 1945)

Por la cual se solicita al Poder Ejecutivo los acuerdos y convenios celebrados entre la República de Panamá y los Estados Unidos de Norte América durante la Administración del Dr. Harmodio Arias.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

Solicítense del Poder Ejecutivo los acuerdos y convenios celebrados entre la República de Panamá y los Estados Unidos de Norte América durante la administración del Dr. Harmodio Arias en relación con las restricciones para el uso de Hospitales y restaurantes en la Zona del Canal.

Dada en la ciudad de Panamá, a los nueve días del mes de Julio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

\*  
\* \*

### RESOLUCION NUMERO 18

(de 9 de Julio de 1945)

Por la cual se hace efectivo el receso de la Asamblea desde el 16 de Julio.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

El receso acordado para que la Segunda Asamblea Constituyente se dedique a la redacción de la Constitución Nacional, se hará efectivo desde el lunes 16 de los corrientes.

Dada en la ciudad de Panamá, a los nueve días del mes de Julio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

\*  
\* \*

### RESOLUCION N° 19

(de 9 de Julio de 1945)

Por la cual se adiciona la Resolución N° 14 que declara feriado día 14 de Julio.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

En adición a la Resolución N° 14 por medio de la cual esta Cámara declaró día feriado el próximo 14 de Julio, en homenaje a Francia, se dispone que los empleados de Obras Públicas por planilla y los empleados de comercio y los industriales tendrán derecho a que se les pague el salario completo correspondiente a dicho día y a todos los días feriados decretados por el Poder Ejecutivo.

Dada en la ciudad de Panamá, a los nueve días del mes de Julio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. TURNER.

\*  
\* \*

### RESOLUCION NUMERO 20

(9 de Julio de 1945)

Por la cual se autoriza a los Delegados de la Asamblea Constituyente aceptar cargos Diplomáticos.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

Hasta tanto se expida la Nueva Constitución, los Delegados a esta Asamblea Constituyente pueden aceptar, previo consentimiento de la Cámara, cualquier cargo Diplomático sin que el ejercicio de éste implique la pérdida de su cargo de Constituyente.

“Durante el desempeño del mencionado cargo el Delegado perderá todos los atributos y privilegios de tal, siendo reemplazado por el suplente respectivo.”

Dada en la ciudad de Panamá, a los nueve días del mes de julio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

\*  
\* \*



## RESOLUCION NUMERO 21

(de 12 de Julio de 1945)

Por la cual se cancela un contrato de radiodifusión, se abre a licitación dicho servicio, y se nombran asesores a la Comisión respectiva.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

## CONSIDERANDO:

1º—Que el día 13 de Junio fue celebrado un contrato para radiodifundir las sesiones de esta Cámara entre los Delegados Antonio J. Sucre, Felipe O. Pérez y firmado por el Presidente Provisional de la Asamblea, por una parte, y la Cadena de Emisoras, por otra.

2º—Que en estos momentos se están haciendo sugerencias de recorte en el presupuesto de gastos del Tesoro Público.

3º—Que dicho contrato representa un costo muy elevado y debe por lo tanto ser cancelado,

## RESUELVE:

1º—Cancelar el contrato celebrado entre los Delegados Antonio J. Sucre, Felipe O. Pérez y firmado por el Presidente Provisional de la Asamblea, por una parte, y la Cadena de Emisoras que hasta ahora ha venido prestando el servicio de radiodifundir las sesiones de esta Cámara, suspensión que debe hacerse efectiva desde el viernes 13 de los corrientes.

2º—Abrir a licitación el mencionado servicio de radiodifusión entre las distintas Estaciones que operan en la Ciudad de Panamá y Colón.

3º—Recomendar a los Ingenieros Leocadio Méndez y José Antonio Sosa M., para que como Asesores de esta comisión determinen qué presupuesto es más conveniente tomando en cuenta la calidad de equipo propuesto por las Compañías y su respectiva eficiencia para ese servicio.

4º—El servicio en cuestión se limitará a dos horas diarias reconociéndosele a la Estación que obtenga el contrato el exceso de ese tiempo.

5º—Esta licitación tendrá lugar dentro del período de receso de la Asamblea, de modo que la Estación que obtenga el contrato pueda hacer las instalaciones necesarias para rendir el servicio contratado, una vez la Asamblea Constituyente reanude sus sesiones.

Dada en la ciudad de Panamá, a los doce días del mes de Julio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

\*  
\* \*

## RESOLUCION NUMERO 22

(de 12 de Julio de 1945)

Por la cual se declara permanente la Directiva actual de la Cámara.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

## CONSIDERANDO:

En vista de que mañana deben suspenderse las sesiones para entrar desde el 16 en el receso de 15 días, acordado para el estudio del Proyecto de Constitución,

## RESUELVE:

La Directiva actual de la Cámara continuará por todo el período que duren las sesiones de la Convención Constituyente.

Dada en la ciudad de Panamá, a los doce días del mes de Julio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

\*  
\* \*

## RESOLUCION NUMERO 23

(de 12 de Julio de 1945)

Por la cual se autoriza al Contralor de la República para que pague a la Señora Gladys P. de Heurtematte ciertos gastos.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

## RESUELVE:

Autorízase al Contralor de la República para que, con cargo al Ministerio de Hacienda y Tesoro, y sobre base de los comprobantes correspondientes, pague a la señora Gladys P. de Heurtematte los gastos en que hubiere incurrido con motivo de la preparación del ballet español que dicha señora se proponía presentar en el local donde trabaja la Constituyente y cuya presentación se vió obligada a suspender.

Dada en la ciudad de Panamá, a los doce días del mes de julio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

\*  
\* \*

## RESOLUCION NUMERO 24

(de 13 de Julio de 1945)

Por la cual se autoriza al H. C. Barietta para que acepte un cargo diplomático.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

Se autoriza al H. C. Barietta para que acepte en el rango de Ministro Plenipotenciario, la representación que le ha otorgado el Poder Ejecutivo.

Dada en la ciudad de Panamá, a los trece días del mes de Julio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

\*  
\* \*

## RESOLUCION NUMERO 25

(DE 13 DE JULIO DE 1945)

por la cual se establecen los derechos de reunión, asociación y expresión del pensamiento.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

CONSIDERANDO:

1º Que en el actual período transitorio en que funciona este Cuerpo y mientras se dicta la nueva Constitución Nacional que va a normar la vida institucional del país, se hace preciso adoptar principios que garanticen la efectividad de los derechos del hombre y del ciudadano;

2º Que Panamá es una república de arraigada tradición democrática y;

3º Que se hace necesario garantizarles a sus habitantes, para la seguridad de su mejor desenvolvimiento, el derecho de reunión, el de libre emisión del pensamiento y el de asociación,

RESUELVE:

1º Mientras se adoptan de manera definitiva en la nueva Constitución los principios constitucionales correspondientes, la Asamblea Nacional Constituyente reconoce:

a) que todos los habitantes de la República tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos, en cualesquiera plazas públicas o sitios adecuados, sin necesidad de permiso previo de la autoridad. Sólo se requiere dar aviso personal o público a la autoridad local, con anticipación de cuarentiocho horas.

La autoridad podrá tomar medidas de policía para prevenir o reprimir abusos en el ejercicio de este derecho cuando la forma en que se ejerza cause o pueda causar perturbación del

tránsito, alteración del orden público o violación de los derechos de cualesquiera personas. En tales casos siempre privará el interés legítimo de la mayoría.

b) que toda persona podrá emitir libremente su pensamiento, de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa. Cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o la tranquilidad pública, se podrá deducir responsabilidades penales y civiles, a los que quebran las normas legales.

c) que es permitido formar compañías, asociaciones, y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden público. Las asociaciones y fundaciones podrán obtener su reconocimiento como personas jurídicas.

Dada en la ciudad de Panamá, a los trece días del mes de julio de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

D. H. Turner.

(Gaceta Oficial, N° 9.767 de Agosto 4 de 1945).

\*  
\* \*

## RESOLUCION NUMERO 26

(DE 16 DE JULIO DE 1945)

por la cual se aprueba con modificaciones el Decreto 1231, de 13 de julio de 1945, por el cual se toman medidas sobre inquilinato.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

RESUELVE:

1º Se aprueba en todas sus partes el Decreto Ejecutivo N° 1231, de fecha 13 de los corrientes, por el cual se toman medidas sobre inquilinato, presentado a la consideración de la Cámara por el Poder Ejecutivo por conducto del Ministro de Gobierno y Justicia. La aprobación de ese Decreto, que entraña una medida de emergencia, será con carácter transitorio, mientras esta Convención, declarada en Asamblea Legislativa, para expedir las leyes complementarias de la Constitución Nacional, dicte las medidas relativas al problema inquilinario, abarcando entonces todos los aspectos de ese problema en un detenido estudio.

2º El Decreto que se aprueba es del tenor siguiente:

## DECRETO NUMERO 1231

(DE 13 DE JULIO DE 1945)

por el cual se toman medidas sobre inquilinato.

*El Presidente de la República,*

en uso de sus facultades legales, y

**CONSIDERANDO:**

1º Que ni el Decreto Ley N° 43 de 1942 ni las demás disposiciones vigentes han logrado solucionar satisfactoriamente los problemas sociales y económicos relacionados con la vivienda de las clases medias y populares de las ciudades de Panamá y Colón;

2º Que cada día se agudizan más las cuestiones referentes a la insuficiencia de los locales para inquilinato, a las condiciones higiénicas de éstos y a la intranquilidad creciente de arrendatarios y propietarios;

3º Que es deber del Poder Ejecutivo velar porque en las relaciones sociales imperen los principios de justicia, armonía y progreso; y

4º Que estando reunida la Asamblea Nacional Constituyente corresponde a esta suprema corporación decidir en último término sobre medidas que afecten el orden jurídico en vigencia,

**DECRETA:**

Artículo 1º Créase una Junta de Inquilinato para la ciudad de Panamá, integrada por cinco miembros que serán nombrados por el Poder Ejecutivo, así: uno en representación de los inquilinos; uno en representación de los propietarios; uno en representación del Departamento de Justicia Social; uno en representación del Departamento de Salubridad y uno en representación de la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura, de Panamá;

Parágrafo: Los miembros de la Junta que no desempeñen otros empleos públicos devengarán ciento cincuenta balboas mensuales cada uno.

Artículo 2º La Junta de Inquilinato de la ciudad de Panamá tendrá, además, el siguiente personal subalterno, nombrado también por el Poder Ejecutivo:

Un Secretario, con cien balboas de sueldo mensual.

Un Administrador, con cien balboas de sueldo mensual.

Un Ayudante del Administrador, con sesenta y cinco balboas de sueldo mensual.

Dos Escribientes con sueldo mensual de cincuenta balboas.

Artículo 3º Créase una Junta de Inquilinato para la ciudad de Colón integrada por cinco miembros que serán nombrados por el Poder Ejecutivo así: uno en representación de los inquilinos; uno en representación de los propietarios; uno en representación de la Cámara de Comercio; uno que será el Gobernador de la Provincia y otro que será el representante del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública en esa ciudad.

Parágrafo: Los miembros que no sean funcionarios públicos devengarán un sueldo de B. 150.00 mensuales, cada uno.

Artículo 4º La Junta de Inquilinato de Colón tendrá el siguiente personal subalterno, nombrado también por el Poder Ejecutivo:

Un Secretario, con setenta y cinco balboas mensuales.

Dos Escribientes, con un sueldo mensual de cincuenta balboas cada uno.

Artículo 5º Para su funcionamiento las Juntas de Inquilinato estarán divididas en cinco secciones, a saber: la Sección de Reclamos y Ajustes; la Sección de Estadística e Investigaciones; la Sección de Arriendos; la Sección de Salubridad y la Sección de Lanzamientos.

Artículo 6º La Sección de Reclamos y Ajustes comprenderá la recepción y solución de todas las quejas, reclamaciones y querellas que se presenten por parte de los inquilinos o de los propietarios.

Artículo 7º La Sección de Estadística e Investigaciones abarcará el estudio de las condiciones del inquilinato, la compilación de datos exactos sobre el tipo de alquiler vigente, las fluctuaciones del mismo, la oscilación del valor de las casas, y, en general, la acumulación y estudio de los datos estadísticos que revelen con exactitud los distintos aspectos del problema social y económico del inquilinato.

Artículo 8º La Sección de Arriendos comprenderá el arrendamiento de casas para subarrendarlas a los inquilinos o para alojar gratis a los que carezcan de recursos económicos para pagar su vivienda.

Artículo 9º La Sección de Salubridad estudiará especialmente las condiciones higiénicas de las viviendas y velará por el cumplimiento de las disposiciones legales que obligan a mantener en estado de limpieza y seguridad los edificios.

Artículo 10. La Sección de Lanzamientos tendrá a su cargo todo lo relativo a desahucios y lanzamientos y podrá posponer la ejecución de uno y otros en los casos en que lo considere necesario por mayoría de votos la Junta de Inquilinato, según se determina en el artículo siguiente.

Artículo 11. Serán causas suficientes para posponer la ejecución de los lanzamientos las siguientes:

a) Cuando el inquilino esté en imposibilidad de conseguir local al cual mudarse. En este caso la Junta proveerá lo necesario a conseguir local al inquilino a la mayor brevedad posible;

b) Cuando alguna de las personas que viven en el local arrendado se encuentre padeciendo de enfermedad grave o su vida pueda comprometerse por hacerla salir, si así lo certifica el Médico Oficial a solicitud de la Junta;

c) Cuando se prueba que ninguna de las personas que viven en el local arrendado tiene ocupación remunerada por causas ajenas a su voluntad. En este evento el Estado procurará trasladar al inquilino a otro lugar o cubrirá el precio del respectivo arrendamiento; y

d) Cuando a juicio de la mayoría de los miembros de la Junta se justifique la suspensión temporal del lanzamiento por causa justa y urgente no prevista en este artículo.

Artículo 12. El Jefe de cada Sección sustanciará y propondrá a la Junta los proyectos de fallo.

Artículo 13. Son funciones primordiales de las Juntas de Inquilinato de las ciudades de Panamá y Colón:

a) Armonizar, dentro de la equidad y de la conveniencia social, los intereses de los inquilinos y de los propietarios, evitando que los primeros dejen de pagar los precios acordados o descuiden su obligación de hacer buen uso de la vivienda arrendada y no permitiendo que los segundos cobren sumas excesivas o impengan condiciones injustificadas para los arrendamientos;

b) Velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones legales vigentes sobre inquilinato, de las resoluciones del Poder Ejecutivo y de las respectivas Juntas de Inquilinato;

c) Cooperar en la solución de los problemas de la escasez de la vivienda, de sus deficientes condiciones sanitarias y de las medidas que acuerde el Poder Ejecutivo;

d) Procurar que los inquilinos contribuyan al asco de las viviendas, a la economía en el gasto del agua y a la conservación de la propiedad y de los servicios sanitarios.

Artículo 14. No se podrá negar alquiler a las personas so pretexto de tener niños en su familia, ni por razón de su color, su raza o su credo.

Artículo 15. El Poder Ejecutivo podrá celebrar contratos con la Caja de Seguro Social, con el Banco de Urbanización y Rehabilitación, con la Caja de Ahorros, con el Banco Nacional y con empresas privadas o particulares, nacionales o extranjeras, que deseen construir casas destinadas a ser arrendadas o vendidas en las siguientes condiciones:

a) El contratista limitará sus ganancias netas al seis por ciento anual sobre el costo de las casas debidamente comprobado ante la Junta de Inquilinato;

b) El Gobierno podrá exonerar al contratista del pago total o parcial de impuestos nacionales, provinciales o municipales sobre esas propiedades y materiales, de manera permanente o temporal;

c) El Gobierno podrá garantizar al contratista un rendimiento sobre su inversión que no exceda del seis por ciento anual;

d) El Gobierno tendrá derecho: 1º A intervenir en la confección de los planos y especificaciones, sea para la urbanización de áreas o sea para la construcción de edificios; 2º A velar por el cumplimiento de dichos planos y especificaciones; 3º A intervenir en la confección de las tarifas y condiciones de los contratos de arrendamiento o de compra-venta; 4º A velar por el cumplimiento de dichas tarifas y condiciones; y, 5º A establecer normas legales relativas a la higiene, ornato y comodidad de las viviendas.

Artículo 16. El Poder Ejecutivo reglamentará el cumplimiento de los artículos anteriores con facultad para contratar empréstitos, y para dar las garantías que crea convenientes y hacer las concesiones que sean indispensables, después de oír a la Junta de Inquilinato. En ningún caso el interés podrá ser mayor del seis por ciento anual.

Artículo 17. El Poder Ejecutivo podrá hacer directamente las construcciones cuando considere que no son satisfactorias las condiciones ofrecidas por los contratistas.

Artículo 18. Como las condiciones actuales del problema inquilinario en las ciudades de Panamá y Colón crean una situación de emergencia, la Junta de Inquilinato podrá, en tanto perdure en concepto del Poder Ejecutivo esa situación de emergencia, establecer nuevas condiciones en los contratos de arrendamiento vigentes para los locales de inquilinato y podrá también suprimir los subarrendamientos que impliquen encarecimiento injustificado de la vivienda.

Artículo 19. Las infracciones a las disposiciones de este Decreto y a las resoluciones ejecutoriadas de la Junta de Inquilinato serán penadas por ésta con multa de cinco a dos mil balboas, según la gravedad de la falta.

Artículo 20. Las disposiciones del presente decreto no se extienden al alquiler de locales para actividades comerciales o industriales ni al funcionamiento de los hoteles, restaurantes ni casas de hospedaje en las cuales se suministre a un mismo tiempo vivienda y alimentos.

Artículo 21. Quedan en vigencia el Decreto Ley N° 43 de 1942 y las demás disposiciones sobre la materia en cuanto no contravengan este Decreto.

Artículo 22. Todos los fallos de la Junta de Inquilinato serán apelables ante el Poder Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.

Artículo 23. Las erogaciones que ocasione el cumplimiento de este Decreto serán incluidas en el próximo Presupuesto Nacional y hasta tanto se expida éste se imputarán a los fondos de gastos imprevistos.

Artículo 24. Este Decreto requiere para su validez la aprobación de la Honorable Asamblea Nacional Constituyente, a la cual se remitirá con mensaje correspondiente.

Comuníquese y publíquese.

Dado en Panamá, a los trece días del mes de julio de mil novecientos cuarenta y cinco.

ENRIQUE A. JIMENEZ.

El Ministro de Gobierno y Justicia,

CARLOS SUÑE C.

3º Las modificaciones introducidas en el curso del debate dicen:

*Primera*

El artículo 1º quedará así:

Artículo 1º Créase una Junta de Inquilinato para la ciudad de Panamá, integrada por cinco miembros que serán nombrados por el Poder Ejecutivo, así: dos a nombre de los inquilinos que representarán, uno los intereses de los inquilinos que pagan menos de treinta balboas (B. 30.00) de alquiler mensual, y otro los de aquellos inquilinos que pagan mas de esa suma; uno en representación de los propietarios; uno en representación del Departamento de Justicia Social, y uno en representación del Departamento de Salud Pública.

Parágrafo: Los miembros de la Junta que no desempeñen otros empleos públicos devengarán ciento cincuenta balboas mensuales cada uno.

#### Segunda

El Artículo 3º quedará así:

Artículo 3º Créase una Junta de Inquilinato para la ciudad de Colón, integrada por cinco miembros que serán nombrados por el Poder Ejecutivo, así: dos a nombre de los inquilinos que representará uno los intereses de los inquilinos que pagan menos de treinta balboas (B. 30.00) de alquiler mensual, y otro los de aquellos inquilinos que pagan mas de esa suma; uno en representación de los propietarios; uno que será el Gobernador de la Provincia y otro que será el representante del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública en esa ciudad.

Parágrafo: Los miembros que no sean funcionarios públicos devengarán un sueldo de ciento cincuenta balboas (B. 150.00) mensuales cada uno.

#### Tercera

El Artículo 4º quedará así:

Artículo 4º La Junta de Inquilinato de Colón tendrá el siguiente personal subalterno, nombrado también por el Poder Ejecutivo:

Un Secretario con cien balboas (B. 100.00) de sueldo mensual, y dos Escribientes con un sueldo mensual de cincuenta balboas (B. 50.00).

#### Cuarta

El Artículo 5º quedará así:

Artículo 5º A excepción del representante de los dueños de casas de inquilinato, los demás miembros de la Junta no podrán ser ellos mismos dueños de casas de inquilinato. Los representantes de los inquilinos en las Juntas a que se refieren los artículos 1º y 3º de este Decreto serán escogidos de una terna de candidatos que someterá a ese fin al Poder Ejecutivo la Liga de Inquilinos y Subsistencia de Panamá.

Para su funcionamiento las Juntas de Inquilinato estarán divididas en cinco secciones a saber: la Sección de Reclamos y Ajustes; la Sección de Estadística e Investigaciones; la Sección de Arriendos; la Sección de Salubridad y la Sección de Lanzamientos.

#### Quinta

No se podrá aumentar el precio de arriendo por encima del que regía el 31 de diciembre de 1944.

Se concede acción popular para denunciar a los arrendadores que hubieren elevado el tipo de alquiler en contravención de lo dispuesto en el Decreto Ley Nº 43 de 1º de diciembre de 1942. Los contraventores incurrirán en la multa de que trata el artículo 12 de dicho decreto.

Los inquilinos afectados por aumentos impuestos a partir de la vigencia del decreto referido pueden solicitar a la Sección de Justicia Social el reajuste de los alquileres que pagan. La solicitud de rectificación de alquileres debe tramitarse con intervención de las partes interesadas.

Parágrafo 1º Cuando se trate de nuevas construcciones, el canon de alquiler se debe señalar mediante la intervención de la Junta de Inquilinato.

Parágrafo 2º Se fijan como alquileres máximos para cuartos de inquilinos con dimensión no mayor de 14 por 14 pies, dentro de los barrios de Santa Ana, San Felipe, El Chorrillo y Calidonia, un valor no mayor de ocho balboas. Para los demás corregimientos del distrito capital: San Francisco, Pueblo Nuevo, San Miguel, Pasadena y demás barrios donde imperen condiciones análogas, hasta de seis.

#### Seata

Mientras dure la escasez de viviendas, queda prohibido el desalojo de inquilinos para dedicar el local o edificio evacuado al establecimiento de cualquier empresa o negocio particular.

#### Séptima

Quedan prorrogados los contratos de arrendamiento de locales destinados a fines industriales o comerciales que hayan sido celebrados o prorrogados con posterioridad al año de 1939.

Se exceptúan los casos en que se proceda contra los arrendatarios por razón de moralidad pública o por mora.

#### Octava

No se podrá percibir una utilidad neta mayor del seis por ciento (6%) anual sobre el valor catastral de las casas de inquilinato.

#### Novena

El Poder Ejecutivo queda facultado para reglamentar y ampliar el presente Decreto y las disposiciones vigentes sobre inquilinato, de manera que se facilite el cumplimiento del propósito de mejorar las condiciones de la vivienda en las ciudades de Panamá y Colón. Podrá también el Poder Ejecutivo modificar el personal de Empleados o los sueldos establecidos en este Decreto que el mismo Poder Ejecutivo considere necesario crear o reformar mas tarde, siempre que someta sus decretos y disposiciones a la consideración y aprobación de esta Asamblea.

Dada en la ciudad de Panamá, en el salón de sesiones de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, a los diez y seis días del mes de julio del año de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

(*Gaceta Oficial*, Nº 9.767 de Agosto 4 de 1945).

\*  
\* \*

#### RESOLUCION NUMERO 27

(de 7 de Agosto de 1945)

Por la cual quedan sin valor ni efecto alguno las modificaciones hechas por Resolución No. 26, de 16 de Julio de 1945 al Decreto Ejecutivo No. 1231 por el cual se toman medidas sobre el inquilinato.

*La Segunda Asamblea Nacional Constituyente,*

#### RESUELVE:

Desde esta fecha quedan sin valor ni efecto alguno las modificaciones hechas por Resolución No. 26, de 16 de Julio de 1945, al Decreto Ejecutivo No. 1231, por el cual, se toman medidas sobre inquilinato, y se faculta al Poder Ejecutivo para incorporar al Decreto Orgánico del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública las disposiciones consignadas en el citado Decreto Ejecutivo No. 1231 y para hacerle las modificaciones, adiciones o supresiones que juzgue conducentes a mejorar la situación de las clases menos afortunadas, en forma que concilie los intereses de propietarios e inquilinos y evite los conflictos resultantes de la escasez de la vivienda.

Dada en la ciudad de Panamá, en el Salón de Sesiones de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, a los siete días del mes de Agosto del año de mil novecientos cuarenta y cinco.

El Presidente,

ROSENDO JURADO V.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

(*Gaceta Oficial*, Nº 9.773 de Agosto 11 de 1945).



# A N A L E S

DE LA

## SEGUNDA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Editor: ERNESTO J. NICOLAU  
Secretario de Publicidad

Año UNICO

Panamá, 30 de Julio de 1945.

No. 2

### DIGNATARIOS DE LA SEGUNDA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Presidente . . . . . *H. C. Rosendo Jurado*  
 Primer Vice- Presidente . . . . . *H. C. Harmodio Arosemena F.*  
 Segundo Vice- Presidente . . . . . *H. C. Gumersinda Páez*  
 Secretario General . . . . . *Lic. D. H. Turner*

### COMISIONES PERMANENTES

*De Estudio del Proyecto de Constitución*

José Isaac Fábrega  
 Agustín Ferrari  
 Felipe O. Pérez  
 Harmodio Arosemena F.  
 Didacio Silvera  
 Abilio Bellido  
 Jacinto López y León  
 Esther Neira de Calvo  
 Diógenes de la Rosa

Max Arosemena  
 Antonio J. Sucre  
 Jacinto López y León  
 Luis E. García de Paredes  
 José A. Brouwer

*De las Investigaciones*

Antonio J. Sucre  
 Mario Galindo T.  
 Max Arosemena  
 Jorge Ramírez Duque  
 Felipe O. Pérez

*De Reglamento*

Abilio Bellido  
 Gumersinda Páez  
 J. M. Varela  
 Jacinto López y León  
 Homero Ayala P.

*De Revisiones*

Abilio Bellido  
 José Isaac Fábrega  
 José de Obaldía Jované  
 Diógenes de la Rosa  
 Jacinto López y León

*De Credenciales*

José de Obaldía Jované  
 Nicolás Sagel  
 Julio E. Vargas  
 Alberto Ortega  
 Gil Blas Tejeira

*De Estilo*

Abilio Bellido  
 José Isaac Fábrega  
 José de Obaldía Jované  
 Diógenes de la Rosa  
 Jacinto López y León

*Del Mensaje Presidencial*

Agustín Ferrari  
 Abilio Bellido

### COMISIONES TRANSITORIAS

*De Investigaciones del "Malcón Balboa"*

Homero Ayala P.  
 Diógenes de la Rosa  
 Gregorio de los Ríos  
 Waldo Arrocha G.  
 Eric Delralie

*De Investigación de Lotos del Ferrocarril*

Alberto Rivera L.  
 Dominador Bazán  
 Gumersinda Páez  
 E. García de Paredes  
 H. M. Jurado

## SUMARIO:

	PÁGINAS		PÁGINAS
ACTA de la sesión de instalación de la Comisión que estudia el Proyecto de Constitución presentado a la Asamblea Nacional Constituyente por el Poder Ejecutivo Nacional . . . .	3	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 25 de Julio de 1945 . . . .	23
ACTA de la segunda sesión de la Comisión de Constitución de la Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	3	ACTA de la sexta sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	30
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el proyecto de Constitución el día 20 de Julio de 1945. . . .	5	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 26 de Julio de 1945 . . . .	31
ACTA de la tercera sesión de la Comisión de Constitución de la Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	9	ACTA de la séptima sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	38
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el proyecto de Constitución el día 23 de Julio de 1945 . . . .	11	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 27 de Julio de 1945 . . . .	42
ACTA de la cuarta sesión de la Comisión de Constitución de la Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	16	ACTA de la octava sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	53
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 24 de Julio de 1945 . . . .	17	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 30 de Julio de 1945 . . . .	54
ACTA de la quinta sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	22		



# ACTAS

## A C T A

de la sesión de instalación de la Comisión que estudia el Proyecto de Constitución presentado a la Asamblea Nacional Constituyente por el Poder Ejecutivo Nacional.

En la Sala de Despacho del Secretario General de la Asamblea Nacional Constituyente, siendo las cuatro de la tarde del día diez y nueve de Julio del año de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunieron los Honorables Convencionales Harmodio Arosemena Forte, Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Felipe O. Pérez y Didacio Silvera, Comisión nombrada por el Presidente de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente para el estudio del Proyecto de Constitución elaborado por los doctores Ricardo J. Alfaro, José Dolores Moscote y Eduardo Chiari y presentado a la consideración de la Cámara por el Poder Ejecutivo Nacional. Dejó de asistir con excusa el Honorable Convencional Jacinto López y León, miembro integrante de esa Comisión.

Tomó la palabra el Honorable Convencional Fábrega para decir que aunque es pauta reglamentaria que la primera persona nombrada por el Presidente de la Cámara al designar una Comisión sea el Presidente de ésta, y que el dicente lo fué en este caso, se permitía sugerir que, dada la trascendencia del encargo puesto en manos de esta Comisión, se eligiesen por la mayoría de sus miembros un Presidente, un Vice-Presidente y un Secretario, y, por último, que era su voto por que para los dos primeros puestos fuesen escogidos los Honorables Convencionales Harmodio Arosemena Forte y Didacio Silvera.

La sugerencia del Honorable Convencional Fábrega fué aceptada por unanimidad y en efecto resultaron elegidos para los puestos de Presidente y Vice-Presidente los Honorables Convencionales Harmodio Arosemena Forte y Didacio Silvera.

Luego de interrogado el Secretario General de la Asamblea sobre si sus funciones como tal le permitían el tiempo necesario para servir como Secretario de la Comisión, y de haber contestado éste en sentido afirmativo, fué declarado por unanimidad Secretario de dicha Comisión.

Se dispuso que asumiera las funciones de Relator de la Comisión el Relator de la Cámara, señor Enrique Ruiz Vernacci y que cada comisionado escogiera entre el personal al servicio de la Secretaría una secretaria particular.

Se acordó que las sesiones ordinarias de la Comisión tendrán lugar todos los días hábiles de cuatro a seis de la tarde.

Se autorizó al Secretario de la Comisión y de la Asamblea a efecto de consultar presupuestos a las tres empresas periodísticas que funcio-

nan en la capital, para la publicación por una sola vez, en cada uno de sus diarios, del Proyecto de Constitución que sirve de base de estudio a la Comisión y de su Exposición de motivos.

Por último, fué motivo de acuerdo que cada uno de los miembros de la Comisión presentara en la sesión inmediata siguiente un plan de trabajo a fin de coordinar los diferentes proyectos y hacer de ellos un solo plan que sirva de guía práctica en las actividades a ellos encomendadas.

Siendo las cuatro y veinte de la tarde, fué suspendida la sesión.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

## A C T A

de la segunda sesión de la Comisión de Constitución de la Asamblea Nacional Constituyente.

En la Sala de Despacho del Secretario General de la Asamblea Nacional Constituyente, sede de la Comisión de Constitución, a las tres y cuarenta y cinco minutos de la tarde del día veinte de Julio del año de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunieron los Honorables Convencionales Harmodio Arosemena Forte, Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Felipe O. Pérez, Didacio Silvera y el suscrito Secretario, para entrar en el estudio a fondo del Proyecto de Constitución elaborado por los doctores Ricardo J. Alfaro, José Dolores Moscote y Eduardo Chiari y presentado a la consideración de la Cámara por el Poder Ejecutivo Nacional. Dejó de asistir con excusa el Honorable Diputado Jacinto López y León, miembro integrante de la Comisión de Estudio.

1. El Presidente indicó al Secretario enviar un telegrama al Honorable Convencional López y León informándole de que la Comisión de Constitución está en funciones.

2. Se leyó y aprobó el acta de la sesión de instalación.

3. El Honorable Convencional Fábrega preguntó al Secretario qué respuesta tenía respecto a la publicación del proyecto de Constitución y su exposición de motivos en la Prensa local, y el interpelado informó que en la sesión del lunes presentaría los presupuestos correspondientes.

4. El Presidente manifestó que en la sesión anterior se había resuelto que cada uno de los

miembros de la Comisión presentaría un plan para el estudio del proyecto de Constitución y preguntó a varios miembros sobre si habían elaborado o no ese plan.

El Honorable Convencional Ferrari respondió que había estado conversando con algunos miembros de la Comisión sobre si se discutiría el proyecto artículo por artículo o título por título, y que a él le parecía que discutirlo artículo por artículo era cosa muy demorada.

El Honorable de la Rosa se manifestó en desacuerdo con la sugerencia del comisionado Ferrari, por considerar que antes de entrar en la discusión de los títulos o artículos del proyecto debería hacerse un planteamiento de ideas respecto a la labor a desarrollarse, es decir, considerar lo que puede llamarse la problemática de la Constitución: qué clase de Constitución vamos a forjar para qué, cómo y en qué medida ésta va a servir de transformación de nuestra vida política, económica y social; qué concepto tenemos respecto a la posibilidad de vigencia o eficacia de la Constitución que expidamos; si va a ser de tipo estable o rígido o solo de carácter experimental o flexible; si la hacemos con intención de que pueda adaptarse al período histórico que va a vivir el país; si va a traducir nuestra realidad social; si vamos a hacer poderoso al Ejecutivo frente al Legislativo o si el Ejecutivo puede disponer en la vida nacional de ciertos mecanismos que hagan explícita en la Nación la presencia del Estado, etc. Esto no tendría, según dijo, un sentido esencialmente académico, sino que perseguiría el fin de llegar a conclusiones sobre todos estos problemas.

El H. C. Silvera se pronunció en el sentido de que el proyecto se estudiase artículo por artículo, sobre las bases del proyecto ya elaborado, y ya que la Comisión no podría distribuirse el trabajo como lo hicieron los autores de ese proyecto, que se lo habían dividido así:

El doctor Alfaro del 1 al 50, el doctor Moscote del 50 al 100 y el doctor Chiari del 100 en adelante. Esto a base de la constitución de 1904 que tiene 148 artículos.

La H. C. Neira de Calvo opinó que con la exposición de motivos del proyecto a la vista se podría entrar en el estudio de las ideas fundamentales de que habló el H. C. de la Rosa, que definía con claridad el espíritu con que fué elaborado el proyecto. "De esta manera, concluyó, se fijan rumbos que pueden orientar la discusión de los artículos del mismo".

El Presidente preguntó a la Honorable Convencional Neira de Calvo sobre si estaba o no de acuerdo con la sugerencia hecha por el Honorable de la Rosa. La Honorable Convencional Neira de Calvo afirmó que el proyecto es una expresión de las ideas fundamentales de que se ocupó el Honorable Convencional de la Rosa.

El Honorable Convencional Bellido expresó la idea de que cada artículo del proyecto abarca un aspecto de nuestra vida social, económica y política y que él opina que entrar en una especie de aireación, como lo propone el Diputado de la Ro-

sa antes de discutir el texto del proyecto, es cuestión muy larga y que como base de estudio ya tienen la Constitución de 1904, el Acto Legislativo de 1941 y el propio proyecto de los doctores Alfaro, Moscote y Chiari.

La Honorable Convencional Neira de Calvo insistió en que debía estudiarse la exposición de motivos, ya que en ésta se podría encontrar lo que se buscaba.

El H. C. Silvera advirtió que, en efecto, en la exposición de motivos se encuentra detallado el estudio de cada uno de los artículos del proyecto.

El Honorable Convencional de la Rosa manifestó nuevamente que la aireación que él solicitaba no era una cosa académica y quizás sobrante. "Esto no es así, continuó; yo he dedicado algunos ratos de mi vida a plantearme el problema de la democracia panameña y la posibilidad de que exista entre nosotros una democracia verdadera. Si hay un hombre cuyo pensamiento se ha preocupado por tratar de reducir unos cuantos problemas o cuestiones fundamentales, tanto en lo que respecta a la situación congojosa que vive nuestro país, como a la posible guía para resolver esas situaciones, ese ha sido el que habla; me ha parecido mi propia vida de agitador y tanto ravacholista. He visto la masa Humana su grado de incultura, su perfecta orfandad ideológica y me ha parecido que he hecho un poco de farsa cuando apelé a algo que no existe o que si existe es en un grado muy bajo: la cultura del pueblo. Ahora cuando las circunstancias de la vida me han traído a esta posición de legislador no quisiera que de mi labor saliese una cosa irreal".

En uso de la palabra, el Honorable Convencional Fábrega se produjo en extensas consideraciones relacionadas con el espíritu que debe informar la Constitución y las modalidades que ella debe tener. El Honorable Convencional Fábrega hizo adecuados comentarios sobre la definición clásica de las partes que la conforman: dogmática y orgánica, y, en general, sobre el estudio del proyecto redactado por los doctores Alfaro, Moscote Chiari, y la forma como él entendía que debía abocarse ese examen por parte de la Comisión. El Honorable Fábrega aseguró al Honorable Diputado de la Rosa que nada se perdería con estudiar la primera parte del proyecto, sobre el Estado Panameño, por ejemplo, y pasar luego a la de Nacionalidad y Extranjería. Dijo que de un estudio detenido de casi todas las constituciones se llegaba a la conclusión de que todas estas cosas reparten su materia en tres secciones o puntos esenciales, a saber:

- a) El de la Nación en cuanto se refiere a su elemento físico o de definición geográfica (límites) y en cuanto a lo que respecta a su elemento humano (nacionales y extranjeros) y en cuanto a la clase o sistema de gobierno que convierte esa Nación en Estado, todo lo cual envuelve un problema técnico de ciencia constitucional;
- b) El de las garantías individuales y sociales, o sea, de la actividad del Estado frente a...

persona particular y a la colectividad, lo cual encierra problemas trascendentales de carácter político, social y económico, y

c) El de los órganos del Estado en lo que concierne a la definición detallada de los mismos, su separación y convergencias, y sus fines, mecanismos y ramificaciones, lo cual corresponde a un campo esencialmente jurídico.

Ambos Honorables Convencionales, de la Rosa y Fábrega, sostuvieron una y otra vez puntos de vista.

El Honorable Convencional Silvera dijo que entre la fórmula de los Honorables Convencionales de la Rosa y Fábrega había puntos de contactos y preguntó por qué no se hacía la discusión de la exposición de motivos.

El Honorable Convencional Presidente pidió a los comisionados que se pronunciaran por una de las dos tesis.

El Honorable Convencional Bellido se manifestó de acuerdo con la tesis del Honorable Convencional Fábrega, de que la discusión se hiciera por etapas.

El Honorable Convencional Pérez manifestó que sería conveniente entrar en consideraciones de carácter general sobre el tipo de constitución que debía dársele al país: si sería de tipo casuístico o si su articulado sería flexible, dejando a la hermenéutica darle desarrollo.

El Honorable Convencional Presidente ordenó al Secretario pasar lista para proceder a la votación de las dos tesis.

Fué aprobada la tesis del Honorable Convencional Fábrega por siete votos afirmativos contra uno negativo del Honorable Convencional de la Rosa.

El Honorable Convencional de la Rosa dijo que la práctica convencería a los señores comisionados de que él estaba en lo cierto, cuando tuviesen que interrumpir la discusión del artículo para entrar en consideración de cuestiones más generales y abstractas.

El Honorable Convencional Fábrega respondió que él no sostenía qué tesis como absoluta, porque lo absoluto es peligroso, sino como una línea general de trabajo.

El Secretario sugirió que quizás se podría adoptar el sistema mixto.

5. El Honorable Convencional Ramírez Duque, que presenciaba la sesión en unión de los Honorables Convencionales Ayala P. y García de Paredes, con la venia de la Presidencia, expresó su opinión de que para facilitar el trabajo se les asignara a uno o dos de los comisionados una parte del documento en cuestión y otra a otros y que luego ellos lo presentasen a la Comisión en forma de ponencias.

El Presidente dijo que así solía hacerse en las democracias. El Secretario preguntó a la Presidencia si los Convencionales que no eran de la Comisión tienen voz en la deliberaciones.

El Honorable Convencional Silvera opinó que no debían tener voz porque si se le concedía a uno podrían intervenir todos.

El Honorable Convencional de la Rosa interrogó al Presidente sobre si habría la posibilidad de que a un Convencional, no miembro de la Comisión, se le diese voz cuando él lo trajera con el objeto de producir un testimonio para reafirmar el suyo.

El Presidente contestó que en este caso, por supuesto.

El Secretario preguntó si él tendría voz en las deliberaciones.

El Presidente le respondió que sí la tendría.

De común acuerdo con el Honorable Convencional Fábrega, el Presidente manifestó que en la sesión del lunes se discutiría la parte del Proyecto de Constitución relativa al Estado Panameño.

No habiendo otro asunto de que tratar se clausuró la sesión a las cinco y treinta minutos de la tarde.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

\*  
\* \*

#### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 20 DE JULIO DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 3:45 p. m., en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los Jurisconsultos Doctores Ricardo Joaquín Alfaro, José Dolores Moscote y Eduardo Chiari.

El Presidente ordenó al Secretario General de la Asamblea Constituyente —que es al propio tiempo Secretario de la Comisión, Lcdo. Domingo H. Turner— pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F., Abilio Bellido, Esther N. de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari y Didacio Silvera. No contestaron a lista los Convencionales miembros de la Comisión Honorables Felipe O. Pérez y Jacinto López y León. El Honorable Felipe O. Pérez penetró en el salón minutos después.

El Presidente, Honorable Dr. Arosemena, ordenó al Secretario que enviase un telegrama al Honorable Convencional Jacinto López y León en el que se informara que la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución había iniciado sus labores.

El Honorable Convencional Fábrega preguntó al señor Secretario cuál era la respuesta de las administraciones de los diarios de la localidad en relación con la publicación del texto de la Constitución en proyecto y la exposición de motivos correspondiente. El Secretario contestó que se estaban esperando esas respuestas.

El Presidente Honorable Arosemena advirtió que en la sesión preliminar se había resuelto que los miembros de la comisión presentarán cada uno un plan para el desarrollo de las sesiones de la misma y solicitó de los Honorables Ferrari y de la Rosa que expusieran sus respectivos planes.

El Honorable Agustín Ferrari dijo:

"Antes de llegar aquí estábamos conversando y opinábamos que se puede comenzar a discutir el proyecto preparado por los Doctores Moscote, Alfaro y Chiari para que esto sirviera como base, pero pensamos que discutir artículo por artículo era cosa muy demorada. Al discutir título por título, encontraríamos que el primero es muy sencillo, pero en el segundo, por ejemplo, que trata de extranjería, habría discusiones prolongadas."

Por su parte, el Honorable de la Rosa dijo:

"Yo no había hecho ningún plan, justamente porque quería orientar mi actividad tomando como punto de partida cualquier plan que se presentara. El comisionado Ferrari ha hecho una sugestión que no está acorde con mi manera de ver las cosas.

A mí me parece que a la discusión ya concreta de los artículos o títulos que se escojan, debe preceder aquí una especie de aireación o de planteamiento de las ideas con respecto a la misión que se nos ha encomendado. Me parece que debemos hacer aquí un ensayo de problemática de la Constitución formulando varias preguntas previas:

Qué clase de Constitución vamos a hacer?

Para qué?

Qué concepto tenemos respecto a la posibilidad de vigencia o de eficacia de la Constitución que nosotros expidamos?

Cómo y en qué medida va a servir de instrumento de transformación de nuestra vida social y política?

Nuestra Constitución va a ser de tipo estable o rígido?

O va a tener el carácter de guía flexible para la acción?

Entiendo que nuestra Constitución debe tener carácter experimental, si la hacemos con la intención de que pueda adaptarse al período histórico que a vivir el país y que se significará como una sucesión de problemas que debemos plantearnos con la mayor comprensión y aproximación.

Si nuestra Constitución va a influir profundamente en nuestra realidad social, o va a reducirse a un conjunto de preceptos que traduzcan y confirmen las situaciones existentes: he aquí una

disyuntiva que debemos resolver previamente porque de esta respuesta depende la que tenga esta otra pregunta:

Qué forma vamos a darle a la estructuración de los órganos del poder públicos?

Vamos a establecer un ejecutivo poderoso frente al legislativo y al judicial? O si vamos a hacer un ejecutivo que tenga atribuidas numerosas y vastas funciones en la vida nacional, pero acompañado de ciertos órganos o instituciones que hagan siempre sentir en la nación la presencia del legislativo junto al ejecutivo?

Debemos contestar estas cuestiones antes de entrar en el articulado de la Constitución, sea cual fuere el carácter que le demos a ésta. Tal discusión me parece que no sería meramente académica: sus conclusiones nos podrían servir de horma para debatir cada uno de los artículos del proyecto.

Me parece que esto es suficiente por ahora."

El Honorable Didacio Silvera dijo:

"La idea de que se discutiera artículo por artículo del proyecto de Constitución, la había expuesto a los Constituyentes Ferrari y Bellido hace poco, porque debemos tener presente que vamos a trabajar sobre la base de un proyecto ya hecho y que aquí no podemos distribuérnos el trabajo como lo hizo la comisión integrada por los doctores Eduardo Chiari, Alfaro y Moscote, teniendo como base la Constitución de 1904, en que se dividieron el trabajo en esta forma: al Dr. Alfaro, del 1 al 50; al Dr. Moscote, del 50 al 100; y al Dr. Chiari, del 100 en adelante. Allí se hizo esa labor en casi tres meses, en un ambiente de comprensión, cordialidad y patriotismo, pero nosotros que vamos a hacer un trabajo de rectificaciones o ratificaciones en algunos casos, debemos darle una orientación definida de trabajo al proyecto, que vamos a revisar y que contiene 262 artículos. Al entrar en discusión del proyecto de los doctores Alfaro, Chiari y Moscote y de las enmiendas que le ha hecho el gobierno anterior, se nos facilitaría mucho la labor discutiendo artículo por artículo para que de la discusión surja el tipo de Constitución que requiere la realidad del momento que vivimos, que no es otra que una carta fundamental de tipo liberal, moderno y avanzado que no vaya mucho hacia la derecha ni hacia la izquierda.

La Honorable Sra. Esther N. de Calvo dijo:

"Opino, en atención a lo que acaba de explicar el colega de la Rosa, que en la exposición de motivos del proyecto que discutimos, hay ideas fundamentales que definen bien los objetivos que nos guiarán en la redacción de la Constitución. En esta exposición, me parece que está claramente expresado el espíritu con que fué redactado el proyecto, y sería oportuno, que antes de entrar en la discusión de su articulado, se lea esta exposición, para ver si resume las ideas fundamentales de que acaba de hablar el colega De la Rosa".

El Honorable Bellido dijo:

"Cada título de este proyecto de Constitución abarca un aspecto de nuestra vida económica, social y política; si entramos en un estudio de cada aspecto, será cuestión larguísima, de muchos días. Tenemos como base la Constitución de 1904 que sirvió como base también a la del 41 y este proyecto que tenemos aquí ahora.

Apenas entremos en el estudio de cada título entonces sí procede esta especie de aireación que ha dicho el colega de la Rosa; pero no debemos engolfarnos en cuestiones larguísimas".

La Honorable Sra. de Calvo dijo:

"Creo que antes de entrar en la discusión de los títulos del proyecto es conveniente fijar rumbos, y sentar las bases de orientación para la redacción de su articulado, y, como ya dije, creo que en la exposición de motivos hay ideas dignas de tomarse en cuenta".

El Honorable Didacio Silvera dijo:

"La exposición de motivos que contiene el folleto de Constitución nos facilita mucho la labor de orientación, tendencias e inclinaciones que podemos darle al trabajo que vamos a realizar, teniendo entonces presente en el estudio del proyecto la razón de ser y el motivo que inspiran a la comisión de reformas constitucionales, cada artículo del proyecto".

La Honorable Sra. de Calvo dijo:

"Yo quiero aclarar un punto que me parece fundamental en la opinión que expresé: sugerí que se lea y se estudie la exposición de motivos que precede al articulado del proyecto, porque creo que en ella podemos encontrar las ideas que buscamos."

El Honorable Fábrega dijo:

"Yo le preguntaría al Honorable de la Rosa, si, nosotros hoy, caso que lo fuéramos a hacer, cogiéramos el título primero del Estado panameño y nos dedicáramos a estudiar esto de la nación panameña, las definiciones generales sobre leyes etc., y nacionales y extranjeros, sea cualquiera la contextura social o económica, el grado de intervención que se le quiera dar al estado en lo social o económico, el grado de actividad que se le pueda dar al individuo; nada se pierde con estudiar eso en su totalidad, con coger esta parte del problema".

La Honorable Sra. de Calvo dijo:

"Una interpelación, colega Fábrega: la diferencia está en el método: en un caso es inductivo, y en el otro deductivo?"

El Honorable Fábrega dijo:

"De lo general a lo particular. Yo creo que no hay diferencia. Estoy de acuerdo con de la Rosa en que podemos estudiar una cantidad de principios generales. Pero creo que esos principios generales los vamos a enunciar en la segunda parte, cuando estemos estudiando el capítulo de derechos individuales y la acción social y económica. La tercera parte es la organización de los poderes, con objeto de hacer una democracia efectiva;

cuando lleguemos al punto de derecho a voto durante el tiempo de elecciones, sería un asunto aparte, convergente con los demás, pero que se puede estudiar aparte."

El Honorable Diógenes de la Rosa dijo:

"De lo que ha dicho el estimado amigo y colega Bellido, deduzco que él tiene la impresión de que esa discusión sería una cosa académica y quizás sobraite. Me parece que no es así. Yo he dedicado algunos ratos a plantearme muchas veces el problema de la democracia panameña y la posibilidad de que aquí exista una verdadera democracia.

Soy un hombre cuyo pensamiento adolece del defecto —si es defecto— de haber tratado de reducir a unos cuantos problemas fundamentales tanto la situación congajosa en que vive nuestro país hace mucho tiempo como la posible guía para resolver esas situaciones.

Siempre me ha parecido en mi vida de agitador y un poco ravacholista, en mi andar por esos arrabales donde he visto lo que es nuestra masa humana, su grado de incultura, su perfecta orfandad ideológica, siempre me ha parecido, repito, que he hecho un poco de farsa cuando al hablar de democracia, y al reclamar su implantación, he estado apelando a algo que no existe o que existe con un grado muy bajo de cultura.

Ahora que las circunstancias de la vida me han traído esta situación no quisiera nunca, que de mi labor legislativa o constituyente, saliera una cosa irreal.

No podemos eludir u olvidar a esa gran masa inculta, con la cual no podríamos hacer nada mientras no elevemos su conciencia política y debemos, si es posible, hacer una Constitución que sea una palanca para remover esa costra de analfabetismo político.

Esta discusión no es académica como parece, ciudadano Bellido. Esta exposición de nuestros pensamientos serviría de guía para que este documento sea una cosa viva, una palanca, algo que remueva, que sea susceptible de insuflar en la vida política del país una democracia lo más auténtica posible".

Honorable Señor Presidente: creo que al usar la palabra problemática, quise decir que nosotros nos planteamos los problemas individualmente y en su correlación.

El Honorable Silvera dijo:

"En la forma en que ha expresado el Honorable de la Rosa su pensamiento entiendo que tiene varios puntos de contacto con la idea del Honorable Fábrega estableciendo una declaración de principios antes de entrar en la discusión del articulado, que nos sirva de guía, de pauta a la comisión. Como tanto de la Rosa como el Honorable Fábrega han expresado sus pensamientos en forma verbal, yo opto por la opinión del Honorable Fábrega puesto que considero que el tipo flexible de que habla el Honorable de la Rosa no encuadra en una constitución que por lo mismo que es el estatuto jurídico que ha de regir en el país, debe ser siempre rígido en su exposición y en su alcance."

El Honorable de la Rosa dijo:

“Lo que pasa, Honorable Silvera, es que no debemos llevar la interpretación o el concepto de las palabras al extremo o a lo absoluto. No estamos hablando de rigidez ni de flexibilidad absolutas. Rigidez absoluta no puede haber en un régimen democrático porque la constitución siempre es susceptible de cambio.”

El Honorable Felipe O. Pérez dijo:

“Yo llegué un poco tarde y no he podido captar realmente en qué consiste la disparidad de criterios entre los expuestos por el colega de la Rosa y el Honorable Fábrega y cuáles son los puntos de contacto entre el uno y el otro. Yo pregunto, antes de entrar a considerar el uno o el otro de los dos criterios expuestos, ustedes no creen que será conveniente primero entrar en consideraciones de orden general sobre el tipo de constitución que se le debe dar al país? Si va a ser de tipo casuístico o si el articulado va a ser corto de tipo flexible, dejando a la hermenéutica darle desarrollo.”

Se encarga de darle desarrollo de acuerdo con la realidad nacional; yo pregunto hasta dónde?

Yo creo que Turner había preparado un plan. Lo han tratado ustedes aquí?”

El Honorable de la Rosa dijo:

“Con la venia de la Presidencia, puedo sintetizar al Honorable Pérez mi pensamiento?”

Yo dije que a mí me parece que debemos comenzar por lo que yo denominé, porque así es como debe llamarse, problemática constitucional, formulando los problemas individuales y los problemas generales que nuestra tarea supone. Que una vez que a nosotros se hubieran presentado cada uno de los problemas, los estudiáramos y que una vez puestos de acuerdo sobre la consideración general de estos problemas, penetraríamos en la labor constitucional preceptiva.

Ese es mi punto de vista”

El Honorable José Isaac Fábrega resumió así:

“Se ha hablado aquí de dos aspectos relativos al sistema que debemos seguir al discutir el proyecto de constitución: el aspecto de que es conveniente que antes de iniciar nuestros labores, decidamos si la nueva constitución será flexible o cerrada, y el del método mediante el cual se revisará el proyecto. No debemos, en mi concepto, confundir las dos cuestiones distintas y por ello me referiré a cada una de modo aparte.”

Con respecto a la primera cuestión, debo manifestar que en mi opinión debemos descartar la posibilidad de que decidamos que la nueva constitución ha de ser flexible en su totalidad. Para mí una constitución, por lo mismo de que ha de ser pauta fija y determinada, no puede tener carácter de flexible en su sentido integral. Una constitución totalmente flexible, una constitución, destinada a que se la pueda amoldar a todas las situaciones sin necesidad de reformas, viene a ser un instrumento incalificable porque no obedece a ningún rumbo, ni a ninguna característica especial.

Yo considero que puede y debe haber determinados aspectos de la constitución que exigen la flexibilidad de que se viene tratando. Y estimo así mismo que hay otros aspectos en los cuales dicha flexibilidad es imposible. Considero, por ejemplo, que es imposible, dentro de la realidad, señalar un límite absolutamente fijo, fôrreo e invariable sobre las actividades del Estado en cuanto a intervenciones de carácter social porque tales intervenciones se deben desarrollar dentro de un cúmulo de circunstancias inesperadas y de allí que en este aspecto la constitución deba ser flexible. Estimo al mismo tiempo que, por el contrario, la constitución no debe tener en lo político flexibilidad para pasarse, sin transformaciones radicales de preceptos, de —por ejemplo— una república a una monarquía, y de allí que por este ángulo es indispensable la inflexibilidad. Por ello sostengo que nosotros no podemos, ni debemos hacer previas declaraciones sobre constituciones totalmente flexibles o totalmente inflexibles, sino que debemos aguardar a la discusión de cada aspecto, para poner en cada uno de ellos la elasticidad que sea necesaria a la eficacia del instrumento.

Lo anterior se refiere al primer aspecto de la cuestión. En lo que se relacione con el segundo aspecto, o sea el del método para estudiar el proyecto, acabo de oír la tesis del distinguido colega de la Rosa, según la cual él estima conveniente una planificación general, una especie de ahondamiento teórico sobre los principios a que debe ceñirse la Constitución, para entonces proceder a la base de las conclusiones a que lleguemos, a la revisión del articulado del proyecto. Manifiesto, que, en principio, estoy de acuerdo con de la Rosa: soy partidario del método deductivo que va de lo universal a lo particular, y de allí nace mi acuerdo con mi colega. Pero estimo que, sin salirnos del sistema, nosotros no debemos partir de una revisión “general” de principios o de problemas teóricos, sino que debemos dividir esos problemas en tres grupos distintos, de acuerdo con lo que aparece en todas las Constituciones modernas de tipo democrático liberal, y con lo que aparece también precisamente en el proyecto de los doctores Chiari, Alfaro y Moscote.

Esas constituciones modernas, y entre ellas, como digo, el proyecto de nuestros distinguidos compatriotas, se dividen así:

a) El de la Nación en cuanto a su elemento físico o de definición geográfica (límites) y en cuanto a su elemento humano (nacionales y extranjeros) y el de la clase o sistema del Gobierno que convierte esa Nación en Estado, todo lo cual envuelve un problema técnico de ciencia constitucional.

b) El de las garantías individuales y sociales, o sea de la actitud del Estado frente a la persona particular y a la colectividad, lo cual encierra problemas trascendentales de carácter político, social y económico; y

c) El de los órganos del Estado en lo que se refiere a definición detallada de los mismos, su

separación y convergencias, y sus fines, mecanismos y ramificaciones, lo cual corresponde a un campo esencialmente jurídico.

Por todo lo anterior se ve que, sin abandonar el método deductivo de que he tratado podemos nosotros dividir nuestro trabajo en tres partes, para estudiar primero la teoría de cada parte y luego proceder a confrontar nuestras conclusiones con los correspondientes títulos del proyecto. Es el sistema que me permito aconsejar y para el cual pido un voto a mis compañeros de Comisión.

El Presidente ordenó al Secretario pasar lista para proceder a la votación de las dos tesis.

Fué aprobada la tesis del Honorable Fábrega por 7 votos afirmativos contra uno negativo del Honorable de la Rosa.

El Honorable de la Rosa dijo que la práctica lo convencería de que él estaba en lo cierto cuando tuviesen que interrumpir el trabajo.

El Honorable Fábrega respondió que él no iba a sostener su tesis como absoluta, porque lo absoluto es peligroso, sino como línea general.

El Secretario manifestó que se podría adoptar un sistema mixto.

El Honorable Ramírez Duque que se encontraba presenciando la sesión en unión de los Honorables Homero Ayala P. y Luis García de Paredes pidió la venia de la Presidencia para exponer su opinión y dijo que a él le parecía que para facilitar el trabajo antes de entrar al estudio se le asignara a uno o dos de los comisionados y que ellos le presentasen en forma de ponencia.

El Presidente le dijo que así solía hacerse en las democracias.

El Secretario preguntó a la Presidencia que si los Convencionales que no eran de la Comisión tendrían voz en las deliberaciones.

El Presidente le respondió que no deberían tener; que él sólo había querido tener una galantería con el Honorable Ramírez Duque.

El Honorable Silvera opinó que no deberían tener voz porque si se le concedía a uno podrían venir todos.

El Honorable de la Rosa preguntó a la Presidencia que si habría la posibilidad de que se le diera voz cuando él por ejemplo trajera a un diputado con el objeto de producir un testimonio para reafirmar el suyo.

El Presidente le contestó que en ese caso por supuesto.

El Secretario preguntó si él tendría voz.

El Presidente Honorable Arosemena F. contestó que sí la tendría.

Informó que el Lunes se discutiría el Título 1º de la Constitución.

No habiendo nada más que tratar se cerró la sesión a las cinco y treinta minutos de la tarde.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

## A C T A

De la tercera sesión de la Comisión de Constitución de la Asamblea Nacional Constituyente.

En la Sede de la Comisión de Constitución de la Asamblea Nacional Constituyente, a las cuatro y quince minutos de la tarde del día veintitrés de Julio de mil novecientos cuarenta y cinco se reunieron todos los miembros de la Comisión, a saber: Harmodio Arosemena Forte, Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Jacinto López y León, Felipe O. Pérez y Didacio Silvera, a objeto de entrar en la discusión del Título I del Proyecto de Constitución sometido a su estudio, que trata sobre el Estado Panameño, en relación con la reforma que le ha introducido el Poder Ejecutivo. También estuvieron presentes en la sesión los Honorables Diputados Tejeira, García de Paredes y Ayala de fuera del seno de la Comisión.

1. Se leyó y aprobó el acta de la segunda sesión.

2. El Secretario dió cuenta a la Comisión con un oficio del Secretario de Publicidad de la Cámara, en el cual dice que "he tenido el informe unánime sobre el precio de su publicación (del Proyecto de Constitución y su Exposición de Motivos) que es aproximadamente de B/. 190.00 por página y el resto a razón de B/. 1.29 por pulgada de columna". La Comisión aprobó pagar este precio por la publicación de esos documentos en los tres rotativos de la ciudad.

3. El Presidente manifestó que, antes de entrar en la discusión del Proyecto de Constitución, deseaba hacer presente a los Comisionados que, para mantener un control necesario en los trabajos de la Comisión y de la Secretaría, había decidido designar estenógrafas de la Comisión a las señoras Nidia Rivera N., Flor de María Núñez de García y Zobeida Miranda de López, a fin de que, en asocio del Relator y bajo la dirección del Secretario, se encarguen de producir en forma oficial los textos de los documentos concernientes a los debates de la Comisión; así como que había dispuesto, igualmente, que nada se diese a la publicidad sin la autorización de este último funcionario. Luego de algunas explicaciones del Presidente, a preguntas de los Comisionados Fábrega, Neira de Calvo y de la Rosa, sobre hasta donde podía extenderse el derecho de éstos a intervenir en la corrección de sus propios discursos, prosiguió el curso regular de la sesión.

4. En discusión el Título 1º del Proyecto de Constitución en estudio, que trata del Estado Pa-

nameño, el Secretario procedió a darle lectura, primero, a todo el Título y, luego, a los artículos uno a uno, comenzando con el 1º que dice:

“Artículo 1º.—La Nación Panameña es un Estado independiente. Su gobierno: republicano, democrático, unitario y representativo, y su denominación: República de Panamá”.

En discusión, el Comisionado de la Rosa expresó su parecer de que el artículo debería ser redactado en esta o parecida forma:

“La Nación Panameña se constituye u organiza en un Estado independiente cuyo gobierno será republicano, democrático y representativo, y que se denominará República de Panamá”.

Dijo que la Nación-Estado es un producto evolucionado de la revolución liberal, según el cual las nacionalidades se identifican con el Estado; pero que, en esencial, Nación y Estado son conceptos que expresan cosas diferentes. La Nación es un resultado histórico anterior al Estado y que, una vez organizada políticamente, asume las formas de ésta. Me parece, concluyó, que sería más correcto reproducir el texto correspondiente de la Constitución de 1941. Además, yo suprimiría la palabra unitario, que me parece sobrante. De toda la organización del Estado, que estamos acometiendo, se desprende bien claro el hecho de que estamos constituyendo un Estado unitario. Nuestro país, por su ubicación, su homogeneidad racial y otras circunstancias, es un país unitario, fuera de toda duda.

El Presidente le manifestó al Comisionado de la Rosa que, si no le había entendido mal, el dicente distinguía entre las nociones de Nación y Estado, que aparecían confundidas en el Proyecto en estudio.

El Comisionado Fábrega expresó su opinión, coincidiendo con el Honorable de la Rosa en que la Nación organizada jurídicamente constituye el Estado; y criticó la forma de definición propuesta por el Comisionado de la Rosa en el sentido de decir “La Nación Panameña se constituye u organiza, etc.”, porque pareciera como que se enuncia discontinuidad entre el acto de Constitución de la República mediante la Carta de 1904 y el acto que se está acometiendo con las tareas de la actual Asamblea Constituyente.

El Comisionado de la Rosa aceptó la crítica del Comisionado Fábrega; y al efecto, leyó la parte pertinente de la Constitución Colombiana de 1886 donde dice que “La Nación Colombiana se reconstituye etc.”, y terminó diciendo que le parecía que históricamente este término es más exacto.

La Comisionada Neira de Calvo hizo alguna referencia a los textos que sobre este particular traían las Constituciones de 1904 y 1941.

Para corroborar su concepto antes expresado, sobre la diferencia existente entre las nociones de Nación y Estado, el comisionado de la Rosa leyó las deficiones que al respecto trae Osorio y Gallardo en sus “Nociones de Derecho Político” y que textualmente dicen:

“NACION: Conjunto de hombres que viven unidos por motivos naturales y para responder a todos los fines de la vida excepto el Derecho Público.

“ESTADO: Conjunto de hombres que se mantienen unidos para realizar los fines fundamentales del Derecho Público.

Los Comisionados Fábrega y de la Rosa estuvieron de nuevo de acuerdo en que en el caso a la vista, el sujeto era la Nación y el predicado el Estado.

El Secretario sugirió que se buscara una nueva redacción para el artículo en conjunto, teniendo en cuenta los puntos de vista que todos los Comisionados comparten; e indicó que, tomando como modelo el texto de varias Constituciones modernas de Europa, bien se podría decir.

“El Estado Panameño es una República popular y democrática”.

El Comisionado Fábrega sugirió que más bien se dijese que “Panamá es un Estado independiente”; y que el término “unitario fuese suprimido por innecesario”.

En definitiva, se adoptó, tentativamente, el texto que sigue:

“Panamá es un Estado independiente. Su gobierno: republicano, democrático y representativo.”

5. El Secretario dió lectura, para ser considerado, al artículo 2º del Proyecto que reza:

“Artículo 2º.—Los poderes públicos, sólo emanan del pueblo y se ejercerán por los órganos del Estado como esta Constitución lo establece.”

También leyó la sugerencia del Poder Ejecutivo en el sentido de que este artículo sea substituido por el 4º del Proyecto.

La Comisión, a sugerencia de los comisionados Fábrega y de la Rosa, estuvo conforme en que el artículo en consideración está bien colocado en el sitio que tiene.

Sin embargo, a moción del Comisionado de la Rosa, y con la aprobación de todos los comisionados, quedó aprobado, tentativamente, como sigue:

“El Poder Público sólo emana del pueblo, y se ejerce por los órganos del Estado, como esta Constitución lo establece.”

Se debe hacer constar que en este estado de la discusión, el Comisionado Pérez dijo que le parecía entrever, en la forma como queda redactado el artículo, una restricción al derecho de insurrección, que algunas constituciones, como la de Guatemala últimamente, venían garantizando.

El Comisionado Fábrega respondió que eso se explicaba en Guatemala, por la situación sui generis que allá existió con el gobierno de Ubico; y que algo semejante ocurría en el Ecuador.

El Comisionado de la Rosa expresó su opinión de que el derecho o deber de insurrección estaba



por encima o rebasaba el derecho escrito y que, si llegaba al imperativo de necesidad, se manifestaría estuviera o no prescrito en la Carta Fundamental de la República.

El Comisionado Pérez pidió que se dejase constancia en el acta y así se hace en efecto, de que el artículo, tal como está redactado, no envuelve en ningún caso limitaciones a los poderes y deberes soberanos del pueblo.

6. El Secretario dió lectura al artículo 3º del proyecto en estudio que dice:

Artículo 3º—Son órganos del Estado: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, los cuales ejercerán sus funciones limitada y separadamente, pero cooperando armónicamente en la realización de ellas”.

El Secretario informó que en su pliego de sugerencias el Ejecutivo pedía fuese incorporado aquí el artículo 2º de la Constitución de 1941.

Los Comisionados Pérez, Fábrega y de la Rosa, sugirieron y así se aprobó, que la materia de que trata el referido artículo de la Constitución de 1941, se dejase para ser considerado en la parte final del Título en discusión, donde su inclusión es más adecuada, y que el texto del artículo 3º quedase redactado, tentativamente, de la manera siguiente:

“Artículo 3º—Son órganos del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales ejercen sus funciones limitada y separadamente, pero cooperando armónicamente en la realización de ellas”.

7. El artículo 5º del proyecto que dice:

“Artículo 5º El Estado Panameño acatará las normas del derecho internacional en sus relaciones con los demás estados”.

quedó aprobado, tentativamente, con la siguiente modificación de forma:

“Artículo 5º El Estado Panameño acatará las normas del derecho internacional en sus relaciones con los demás estados”.

8. Por razones de técnica y para un más madurado estudio de los mismos, se convino en suspender, hasta la próxima sesión, la discusión de los artículos 4o., 6o., 7o., 8o., 9o. y 10, con relación a las sugerencias que sobre algunos de ellos ha hecho el Poder Ejecutivo.

No habiendo más de que tratar se suspendió la sesión a las seis y veinte de la tarde.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

\*  
\* \*

## NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 23 DE JULIO DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las cuatro y quince de la tarde, en el despacho de la Secretaria General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juriconsultos Doctores Ricardo Joaquín Alfaro, José Moscote y Eduardo Chiari.

El Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella, además del Presidente, Dr. Arosemena F., los siguientes Convencionales miembros de la Comisión: Abilio Bellido, Esther N. de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Jacinto López y León, Felipe O. Pérez y Didacio Silveira. Estuvieron presentes de fuera del seno de la Comisión los Honorables Convencionales Gil Blas Tejeira, Luis Enrique García de Paredes y Homero Ayala P.

El Presidente ordenó al Secretario que diera lectura al acta de la sesión anterior, la que, puesta en discusión, fué aprobada.

Se hicieron algunas observaciones en relación con la publicidad de los debates de la Comisión, así como también en referencia con la corrección de los discursos de los Honorables Miembros de la Comisión.

*El Honorable Presidente de la Comisión, Dr. Arosemena F. dijo:* Vamos a comenzar la discusión del primer título del Proyecto de Constitución relativo al Estado Panameño. Señor Secretario, dé lectura al Artículo 1º.

El señor Secretario dió lectura al artículo indicado.

*El Honorable Fábrega dijo:* Sugiere que se siga leyendo artículo por artículo hasta llegar al que se refiere a los Poderes del Estado, pues con respecto al primero nada tengo que decir.

*El Honorable de la Rosa dijo:* Soy partidario de que el artículo 1º quede redactado así: “La Nación panameña se constituye u organizada en Estado independiente cuyo gobierno será republicano, democrático y representativo, y se denominará República de Panamá”. Indudablemente que el Estado-Nación o la Nación-Estado es un producto de la evolución de la revolución liberal pero se traduce en el hecho de que las naciones se identifican como Estados. Claro es que la noción en esencia, que la pura y pristina noción de Nación, no corresponde con la de Estado. El Estado es una organización política. La Nación, a mi modo de ver, es un producto histórico anterior al Estado y puede asumir cualquier forma de estado. Me parece que sería más correcto decir lo que consta en la Constitución de 1941 (lo lee). Yo suprimiría la palabra “unitario”

pues me parece sobrante. Del articulado de todo el instrumento que estamos estudiando se desprende el hecho de que se trata de un estado unitario. No es necesario decirlo en el artículo inicial. La palabra "unitario" no es más que un eco de la lucha entre la federación y el unitarismo de acuerdo con el sentir de la época colombiana. Nuestro país, por su ubicación, y por sus condiciones raciales, es un país unitario. Sería redundancia que se insertara la palabra.

*El Honorable Arosemena dijo:* Si le he entendido bien, usted llega a la conclusión de que Nación y Estado son dos conceptos distintos y de que en la forma como está redactado este artículo se confunden los dos términos.

*El Honorable Fábrega dijo:* En rigor la definición de Estado es la Nación jurídica organizada; conformada jurídicamente la nación, ya está constituida en Estado. Al decir "se constituye en Estado" parecería ser que se tratase de una entidad que nace en ese momento.

*El Honorable de la Rosa dijo:* He aquí lo que dice Caro Núñez refiriéndose a la Constitución colombiana de 1886: "La Nación colombiana se reconstituye en forma de república unitaria": me parece que, históricamente, es el término más exacto. Yo creo que este artículo de nuestra Constitución pudiera quedar así: "La Nación panameña se reconstituye en Estado independiente".

*La Honorable Sra. de Calvo dijo:* Yo creo que hemos de fijarnos en lo que dicen las constituciones de 1904 y de 1941.

*El Honorable de la Rosa dijo:* Refiriéndome a la objeción del Honorable Fábrega, lo que yo pretendo es salvar la solución de continuidad.

*El Honorable Fábrega dijo:* Si añadimos el término independencia a la palabra Estado, con el uso del verbo reconstruir se dará la idea de que se reconstruye el Estado panameño y la independencia; parecería que hablamos de un estado independiente que feneció, y esto sería peligroso por la interpretación que pudieran dar a estas palabras quienes no conocen nuestra historia.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Voy a leer unos párrafos de la obra del Sr. Osorio y Gallardo sobre Derecho Político, párrafos en los que se aclaran los conceptos de Nación y Estado (los lee).

*El Honorable Fábrega dijo:* Si usted anatomiza aquello, si usted toma una nación en la cual hay una masa homogénea de hombres y le añade una organización jurídica que completará determinados fines, el elemento directivo es el que le imprime el carácter de Estado.

*El Honorable De la Rosa dijo:* El sujeto es la Nación y el predicado es el Estado.

*El Honorable Fábrega contestó:* Entre Estado y Nación, a mi modo de ver tiene que existir una identificación de conceptos.

*El Secretario Lic. Turner dijo:* Sugiero que se le dé otra forma al artículo.

*El Honorable Fábrega dijo:* Cómo les parecería la forma "La Nación panameña está organizada en un estado independiente"?

*El Lic. Turner dijo:* Sugiero que diga "se organiza".

*El Honorable De la Rosa dijo:* Creo que debemos pensar en la palabra "independiente": parece que dá la idea de que antes Panamá era un estado sumiso.

*El Honorable Fábrega dijo:* Opino que se medite por unos momentos en silencio en beneficio de la Constitución.

El Secretario Lic. Turner advirtió que en las constituciones modernas de Europa se definen los estados como "República popular y democrática".

*El Honorable Fábrega dijo:* La palabra estado no se puede eliminar. Por qué no insertar esto: "Panamá es un estado independiente" y en este caso sería innecesario decir "República de Panamá" y cabría usar el verbo "es".

La palabra unitario está de más: es una redundancia.

*La Honorable Sra. de Calvo dijo:* Yo sugiero que se ponga "Panamá constituye un estado independiente".

*El Honorable De la Rosa dijo:* No creo conveniente eso por los motivos que ya apuntó el Honorable Fábrega. El artículo 1º pudiera quedar así: "Panamá es un estado independiente; su gobierno, republicano, democrático y representativo". Sugiero que se apruebe en esta forma provisionalmente hasta encontrar una redacción más fluida y apropiada.

*El Honorable Arosemena dijo:* Nada se pierde con aprobarlo provisionalmente.

*El Honorable Fábrega dijo:* Se puede aprobar provisionalmente con derecho a rectificación. Quizá sería conveniente invitar a esta comisión a un técnico versado en terminología legal y jurídica.

La proposición de los Honorables De la Rosa y Fábrega fué aprobada.

Se procedió a la lectura del artículo 2º.

*El Honorable Fábrega dijo:* El artículo 2º cabe unirlo al artículo 3º. Hay ilación perfecta entre gobierno y poderes públicos, y es tan inmediata que en muchas constituciones lo relativo a uno y otros consta en un solo artículo.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Yo planteo esto a los juristas: a mí me parece que el poder público es una unidad, y sería más exacto decir: "El Poder Público emana del pueblo y se ejerce por los órganos del estado".

*El Honorable Fábrega dijo:* Los órganos del Estado son limitados y deben marchar con determinadas pautas. En cambio no tiene por qué hablarse de los poderes del Estado que se mencionan en el artículo siguiente.

*El Honorable de la Rosa dijo:* Al decir "órganos del Estado" defino su pensamiento pues queda claro que los órganos del Estado son limitados.

*El Honorable Fábrega dijo:* En estos documentos como la Constitución, mientras no se sacrifique la claridad, se deberían eliminar las palabras no necesarias.

*El Honorable Pérez dijo:* La segunda parte del artículo es restrictiva; en la Constitución de Guatemala se garantiza el derecho de rebelión del pueblo.

*El Honorable Fábrega dijo:* Eso se explica por la situación "sui generis" de allá: No tenemos aquí razón fundamental para establecer el derecho de rebelión que es consecuencial del gobierno de Ubico, Rufino Ibarra etc.

*El Honorable De la Rosa dijo:* El derecho de rebelión se deja al arbitrio del pueblo, que si es necesario a llegar a ella pasará sobre la Constitución.

*El Honorable Pérez dijo:* Pido que se deje constancia en el acta de que la idea expresada por mí no envuelve en ningún caso limitaciones a los poderes soberanos del pueblo y sólo se refiere a la separación con que deben funcionar los órganos del estado.

Fué aprobada la modificación del Honorable De la Rosa.

Se puso en discusión el artículo 3º.

*El Honorable Fábrega dijo:* Aquí se ha dicho que lo conveniente sería incorporar el artículo en discusión al artículo 2º. de la Constitución del 31.

*El Honorable Pérez dijo:* Los artículos 8º. y 9º. se refieren a la misma materia (los lee).

*El Honorable Fábrega dijo:* El Estado abarca todo el territorio de la República y parece innecesario afirmar que el Poder Ejecutivo se podrá ejercer desde cualquier lugar donde se encuentre instalado este poder. Cuál sería el caso de los barcos panameños, por ejemplo? Si se enumeran todos los sitios que forman parte del territorio de la República no se terminaría nunca.

*El Honorable Pérez dijo:* Sugiero que se considere este asunto al analizar los artículos 8º y 9º y talvez cuando se considere el 4º, porque tengo que añadir algo de acuerdo con dos memoranda que se me han preparado en relación con los canales del éter. Hay que tomar alguna medida sobre este asunto.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Yo reuniría los artículos 8º, 9º y 10 en uno sólo.

*El Honorable Fábrega dijo:* Con respecto al artículo 3º lo dejaremos así?

Se aprobó el artículo 3º con la modificación del verbo.

Se trajo a discusión el artículo 4º

*El Honorable Pérez dijo:* En relación con el artículo 4º anuncié a los colegas de la Comisión que iba a insinuar la conveniencia de estudiar la fórmula que permita la posibilidad futura de denunciar el tratado de límites con Costa Rica. El ferrocarril de Chiriquí actualmente pasa por una faja de 5 kilómetros dentro del territorio tico. El Honorable Sagel presencié el caso de unos soldados del ejército costarricense quienes iban de David a Puerto Armuelles, que se negaron a pagar el valor del pasaje alegando que estaban en suelo tico y hubo que esperar que el tren penetrase en territorio panameño para hacerlos bajar. Este es un caso de fronteras que podría tener una repercusión mayor. Yo solicito de la Presidencia se suspenda la discusión del artículo hasta que se presente una nueva fórmula.

*El Honorable Fábrega dijo:* Estoy de acuerdo con que se haga lo posible por evitar la crítica futura que sería la consecuencia de que esta comisión reafirmase en la Constitución la aceptación de límites. Si hiciéramos algún reclamo Costa Rica nos podría citar el artículo de la Constitución panameña en el que se aceptaban los límites. Lo ideal sería buscar una fórmula práctica. Cuando se discutió el fallo White se denunció éste por extralimitación de tratado.

*El Honorable Arosemena dijo:* Todo eso de los límites con Costa Rica se hizo a espaldas del pueblo de Panamá.

*El Honorable Fábrega dijo:* Cabe suponer que pudiera declararse inconstitucional la Asamblea y las Convenciones del período del Dr. Arnulfo Arias. En ese caso esas convenciones quedarían en entredicho. Esto daría lugar a una revisión y hemos de abrir el compás para esta posibilidad remota. Hay que pensar en una fórmula que salve la posición de la República.

*El Honorable Fábrega dijo:* Oportuno sería que esperáramos a que el Dr. Ricardo J. Alfaro, que está nombrado Ministro de Relaciones Exteriores y que fué miembro de la Comisión que redactó el proyecto de Constitución, llegara, para cambiar con él opiniones: se podría dejar en suspenso y consultarlo.

*El Honorable Silvera dijo:* Opino que se deje en suspenso lo que se discute hasta cuando llegue el Dr. Alfaro y se cite para entonces a los Doctores Chiari y Moscote con el fin de desenvolvernos mejor y dejar así la puerta abierta, como dice el Honorable Pérez, para un futuro reclamo.

*El Honorable Fábrega dijo:* No veo porqué debe suprimirse el artículo 5º que dice: "El Estado panameño acatará las normas del derecho internacional en sus relaciones con los demás estados".

*El Honorable Pérez dijo:* Entiendo yo que eso está en contradicción con la actuación posterior del Dr. Alfaro que presentó una moción en la conferencia de San Francisco en el sentido de que se legislara sobre los derechos y deberes internacionales del hombre.

*El Honorable De la Rosa dijo:* No creo, francamente, que el artículo sobra, sobre todo si tenemos en cuenta que estamos ingresando en una etapa de la vida internacional en la que el derecho internacional va a dejar de ser un conjunto de normas inocuas, vacías, para convertirse en algo muy diferente.

*El Honorable Fábrega dijo:* Los caballeros autores del proyecto de Constitución afirman todo lo contrario: que ese artículo, por su propia virtualidad, surte efecto. (lee unos párrafos de la Exposición de Motivos).

*El Honorable De la Rosa dijo:* Creo que la constitución española es más concreta en eso. Voy a hacer leer el artículo. (Se lee).

*El Honorable Fábrega dijo:* Por qué no insertamos esta expresión que envuelve los dos conceptos: "El Estado panameño se ciñe a las normas de derecho internacional en sus relaciones con los demás estados?" Eso de acatar parece exclusivamente referente a las obligaciones, pero si se pone "se ciñe" encierra obligaciones y derechos.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Creo que es mejor lo que usted dice, Honorable Fábrega. Ahora me referiré al artículo 6º: de la manera en que está redactado se aparta de lo que establecía la Constitución de 1904, que partía de la división del territorio en provincias y de la Constitución de 1941, que también parte de las provincias. (lee lo pertinente de la Constitución del 41). Creo que es un punto que merece una reposada consideración.

*El Honorable Fábrega dijo:* Usted alude a la forma cómo está redactado el artículo o tal vez a la creación del régimen municipal.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Pienso que hay las dos cosas: en primer lugar, el problema de los Municipios y en segundo lugar el de las provincias. Hay una larga tradición en torno a la cuestión de los municipios. Se dice que el Municipio es la base de la nación, la escuela de la ciudadanía y el origen de las libertades públicas. Históricamente eso puede ser cierto, pero en la evolución política panameña no creo que los municipios hayan tenido jamás esa vida admirable que se desprende de las nociones a que me he referido. Me parece que nuestra vida municipal ha sido siempre en parte una ficción, en parte una farsa: ha sido una ficción porque nuestros municipios carecen de la base físico-económica necesaria para disfrutar de esa autonomía que la constitución y las leyes le han venido reconociendo, y ha sido una farsa en cuanto a la manera de operar del régimen municipal: las elecciones y la administración municipal en manos de un consejo municipal, no han estado jamás cerca del pueblo, sino de camarillas y grupitos que han hecho de los municipios de la República verdaderas cuevas. Se han derrumbado por las canales de su economía, de su propio peculio, y han dilapidado los dineros del pueblo.

*El Presidente Honorable Arosemena dijo:* No suele suceder lo mismo con los Ayuntamientos?

*El Honorable De la Rosa dijo:* Creo que no: la exigüidad de nuestro territorio, sus mismas condiciones económico-fiscales, que han obligado al estado a acaparar su funcionamiento, para atender sus gastos y administrar sus rentas, está diciendo que si queremos conservar los municipios, tenemos que corregirlos, adaptarlos a las verdaderas condiciones nuestras. Me parece que sencillamente ocurre, desde el punto de vista fiscal, que el estado panameño se ha tomado para sí unas rentas que son municipales porque no tenía otro remedio, y ello ha traído la decadencia de los municipios. El Municipio de Panamá se ha sostenido por la razón de que la ciudad de Panamá se ha desarrollado, y lo mismo ocurre con la ciudad de Colón. Lo que quiero llevar a la mente de usted es la necesidad de meditar este problema. He seguido durante veinte años la vida de los municipios de Panamá y yo creo que desde el punto de vista fiscal, la fórmula del ayuntamiento ha sido la más eficaz en cuanto a lo que atañe al cumplimiento de una serie de tareas de carácter municipal o distrital. El Ayuntamiento de Panamá ha hecho que el municipio de Panamá, con la enorme cantidad de renta de que dispone, pueda llevar la acción municipal a regiones en las cuales la vida municipal es absolutamente nula y los organismos municipales no pueden hacer nada en beneficio del pueblo, como ocurre en el Darién.

*El Honorable Arosemena dijo:* No se podrían eliminar los municipios que no producen nada?

*El Honorable De la Rosa dijo:* Me parece que la eliminación de los municipios no resuelve el problema. Recuerdo siempre una observación que le oí al honorable Tejeira, y que entiendo era del Dr. Arosemena, que decía: la suma de varias pobreza no hace una riqueza. El problema hay que considerarlo seriamente. De la suma de varios municipios pobres no va a surgir un municipio rico. Yo confieso que no tengo una fórmula clara.

*El Honorable Fábrega dijo:* Me permito hacer una proposición en torno a este artículo. En este artículo está la simple enunciación del régimen municipal. La cuestión del régimen municipal la trata prácticamente la parte orgánica de la Constitución, donde se habla de la provincia y de los municipios con todos sus detalles. No es por eludir la cuestión, que es sumamente interesante, pero pienso que si no sería lo más oportuno, cuando lleguemos a aquello de la organización provincial y municipal, estudiar el problema más a fondo, y de acuerdo con lo que resolvamos podemos volver al artículo que dejamos ahora atrás.

*El Honorable Pérez dijo:* Algo más para reafirmar lo que acaba de decir el Honorable Fábrega y para mejor ilustración de los demás miembros de la comisión: pido que por Secretaría se dé lectura a lo pertinente del informe de

los encargados de redactar el Proyecto de Constitución.

El Secretario da lectura de lo solicitado por el Honorable Pérez.

*El Honorable Fábrega dijo:* Debemos documentarnos muy bien, inclusive con datos de la Contraloría. Tengo informes verbales de que no todos los ayuntamientos están en la misma condición.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Creo que nosotros vamos a tener que llegar a una fórmula mixta. Quizá cambiando opiniones podríamos encontrar esa fórmula.

*El Honorable Pérez dijo:* El artículo 6º está íntimamente relacionado con el 7º. Debe suspenderse la discusión de ambos.

El Honorable Secretario Sr. Lic. Turner pregunta a la Presidencia su opinión y se suspende la discusión de los artículos 6º y 7º.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Pido que se lean los artículos 8º, 9º y 10º porque me parece que debemos agruparlos en uno solo: tratan de una materia que constituye un todo.

El Secretario lee los artículos mencionados.

*El Honorable De la Rosa dijo:* La redacción es extraña. El territorio no constituye la nación: el verbo debe reemplazarse por otro.

*El Honorable Fábrega dijo:* Aquí usan la palabra "dominio eminente" en vez de propiedad o pertenencia. Me acuerdo que en una sugestión que me permití hacer a la comisión informalmente yo decía que por qué no se volvía al término dominio eminente que implica tan solo el dominio del estado y no es el derecho de propiedad. Se rechazó, y después pregunté al Dr. Chiari sobre el motivo del rechazo: me dijo que el Dr. Alfaro opinaba que al insertar "pertenecen al estado en su condición de soberanía, no era necesaria la palabra eminente. Pienso yo que resulta una repetición lo que dice este artículo y lo que se dice en el título de la Hacienda Pública, al enumerar los bienes del estado. Se usa el mismo término "propiedad", de manera que para dos conceptos jurídicos distintos se utiliza la misma palabra, es decir, para el derecho de dominio eminente del estado y para el derecho de propiedad. El asunto es un poco complejo. Busqué en una obra novísima del Dr. Antonio Sánchez Bustamante, y él hace la separación clara entre el dominio eminente y el dominio propiamente dicho.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Después de leer la parte pertinente del título sobre Hacienda Pública, estoy por completo de acuerdo con lo que usted dice, Honorable Fábrega.

*El Honorable López y León dijo:* En la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución, página 57, se explica algo de eso.

*El Honorable Fábrega dijo:* En el artículo 210 del proyecto dice: (lo lee). Por lo leído se

ve que aquellos bienes que no forman parte del dominio privado de ninguna persona natural o jurídica, son del estado. Ahí está exacto el término propiedad para el dominio privado. De modo, que en ésta parte, se está usando el término dominio en un concepto y, como ya hemos visto en el comienzo se habla de dominio eminente, concepto distinto. Considero que el derecho de expropiación emana del dominio eminente.

El Honorable López y León pide que se lea el artículo 48 que hace referencia a la Propiedad Privada. Es leído.

*El Honorable Fábrega dijo:* Qué tal si adoptáramos el artículo quitándole la palabra nación, reemplazándola por estado y al mismo tiempo añadiéndole un concepto que no está ahí y que se explica como evolución y progreso, tal la cuestión aérea? Yo diría: "El Estado tiene derecho de dominio eminente en todo el territorio sobre el cual está constituido". Esta modificación sustituye el artículo 8º, al cual le vamos agregar todo lo demás. Se adopta el artículo de la Constitución de 1941, pero con una modificación. Habría que añadir el estado atmosférico. En la cuestión de la aviación se está discutiendo en algunas naciones el derecho sobre la estratosfera. No se si la palabra espacio dará suficiente idea.

*El Honorable Silvera dijo:* Se le puede agregar las palabras aéreo y estratosférico.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Hay que completar este artículo bien con un párrafo o bien con otro artículo. Vamos a redactar provisionalmente la primera parte del artículo y el resto lo haremos en otra sesión, de acuerdo con la opinión de cada uno.

*El Honorable Fábrega dijo:* Se puede añadir un párrafo sin cambiar la fórmula.

*El Honorable Silvera dijo:* El Estado puede hacer concesiones y eso no está comprendido en el artículo.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Se puede añadir la propiedad minera. El artículo 10 establece que el Estado puede hacer concesiones.

*El Honorable Fábrega dijo:* Podríamos agregar los dos párrafos.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Yo sugeriría que en la parte pertinente se agregara "El Estado sí puede hacer concesiones".

*El Honorable Fábrega dijo:* No hay necesidad de insertar eso ya que esas concesiones se harán a base del bien social. La idea no es decir que el Estado puede hacer concesiones, sino que el Estado las haga como bien social.

*El Honorable Tejeira dijo:* Estamos hablando de que el estado tiene derecho de dominio eminente. El artículo 8º habla de dominio eminente y el proyecto de los Doctores Chiari, Moscote y Alfaro dice que el subsuelo pertenece al estado. Hay que convenir que si el subsuelo es propiedad de la nación, la constitución de 1941, en su artículo 4º, consagra ese derecho.

## ACTA

*El Honorable Fábrega dijo:* Todo esto corrobora mi idea de lo confuso en el artículo de los dos conceptos de dominio eminente y de dominio común. Se me permitirá que yo mañana busque en el código de minas de 1917, que fue hecho al amparo de la Constitución de 1904, en qué forma se aclaró el concepto de subsuelo, con todos los detalles, para ver si esa propiedad del subsuelo puede ser privada, porque es muy posible que en este proyecto se hayan confundido los dos conceptos: el de dominio eminente con respecto al suelo y el de dominio real con respecto al subsuelo.

*El Honorable Pérez dijo:* De conformidad con lo que acaba de exponer el Honorable Fábrega, quiero hacer constar que estoy de acuerdo con su punto de vista y prometo traer para mañana un nuevo estudio para el nuevo Código de minas con una ley especial sobre hidrocarburos, preparada por el joven Martínez.

*El Honorable Fábrega dijo:* Lo que veo es esto: si la idea ha sido darle únicamente el dominio eminente al estado sobre el subsuelo, parece una contradicción esa limitación y la posibilidad de dar concesiones mineras para ese subsuelo. Quiero estudiar si el dueño de una propiedad tiene derecho a explotar por su cuenta, sin intervención del estado, los yacimientos minerales de su propiedad.

Los Honorables Tejeira y Silvera opinaron que no existe ese derecho.

*El Honorable Fábrega dijo:* Quiere decir que el dominio del estado es un dominio real sobre el subsuelo y aquí se pone como eminente.

El artículo 7º quedó así: "El Estado tiene el derecho de dominio eminente en todo el territorio sobre el que está constituido, con los bienes que comprende, incluso el espacio atmosférico, los canales del éter, las aguas territoriales, el suelo y el subsuelo".

*El Honorable Arosemena dijo:* La próxima reunión será el viernes a las tres de la tarde. A mí me parece que para darle tiempo a los miembros de esta comisión para que estudien previamente lo que en las reuniones se trate, éstas no deben verificarse diariamente, salvo en el caso en que ustedes lo deseen.

*El Honorable Fábrega dijo:* Podríamos celebrar mañana una reunión para dejar completo este título y la otra el viernes. Mañana podríamos hacer una enunciación de los problemas que vamos a tocar en la sesión siguiente con respecto a nacionales y extranjeros y así los prepararíamos en los puntos esenciales de estas trascendentes materias.

Fué aprobada esta moción del Honorable Fábrega y se suspendió la sesión a las seis y veinte de la tarde.

de la cuarta sesión de la Comisión de Constitución de la Asamblea Nacional Constituyente.

En la Sede de la Comisión de Constitución de la Asamblea Nacional Constituyente, siendo las cuatro y cuarenta minutos de la tarde del día veinticuatro de Julio de mil novecientos cuarenta y cinco, y con asistencia de los Comisionados Didacio Silvera, que presidió la sesión, y Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega y Felipe O. Pérez, se dió comienzo a este acto. Dejaron de asistir con excusa los Comisionados Harmodio Arosemena Forte y Agustín Ferrari, y concurrió como observador el Honorable Diputado Gil Blas Tejeira.

1. Leída por Secretaría el acta de la tercera sesión celebrada por la Comisión, fué aprobada.

2. Antes de entrar en la tarea señalada para este día, el Secretario informó al Presidente que tenía dos informes que someter a la consideración de la Comisión. El Presidente lo autorizó para rendirlos, y el Secretario dió lectura al Plan de Reglamento de la Comisión de Constitución y de su Secretaría que, a la letra, dice:

"1. Antes de levantar cada sesión, los Comisionados dictarán al Secretario los puntos que contendrá el orden del día siguiente.

2. El Secretario coordinará las actividades de la Comisión y dirigirá y será responsable del trabajo del personal subalterno.

3. El Relator llevará la relación oficial de los debates de la Comisión.

4. Las tres estenógrafas de la Comisión dividirán su trabajo sirviendo cada una tres comisionados.

No necesitarán, en consecuencia, tomar las intervenciones de todos los comisionados, sino solamente de aquellos a cuyo servicio estén asignadas.

5. Relator y estenógrafas entregarán sus trabajos de la sesión inmediatamente anterior al Secretario, en el curso de la mañana inmediatamente siguiente, a fin de que éste pueda examinarlos y servirse de "ellos como base para elaborar el acta correspondiente.

6. El no cumplimiento de este Reglamento apareja responsabilidad."

El Secretario explicó que el objeto de este Proyecto de Reglamento era facilitar el trabajo de la Comisión y del personal subalterno y hacerlo más ordenado y efectivo. El Comisionado Fábrega sugirió que en vez de las tres estenógrafas nombradas ya por el Presidente, se utilizaran los servicios de un número mayor. El Comisionado de la Rosa apoyó la idea del Honorable Fábrega y preguntó al Secretario si había suficiente número de estenógrafas disponibles a fin de que cada Comisionado tuviera a su servicio una. El Secretario contestó en sentido afirmativo; y se aprobó esta fórmula.

En la misma vía de tratar de asuntos de orden interno, el Comisionado Fábrega opinó que la Comisión debía sesionar diariamente, y no, como se había dispuesto, sólo dos veces a la semana; de no ser así, dijo seríamos acerbamente criticados por la comunidad, ya que nos llevaríamos en el trabajo 2, 3, o quizás hasta 8 meses. Como consecuencia, propuso y fué aprobado:

“Las sesiones de la Comisión tendrán lugar todos los días de las cuatro de la tarde en adelante, del Lunes a Viernes inclusive.”

El Comisionado Bellido se mostró de acuerdo con esta moción.

3. Se entró en la consideración del artículo 4º del Título I del Proyecto de Constitución en estudio.

El Comisionado Fábrega expuso que, a su juicio, los artículos 8º, 9º y 10º del Proyecto deberían figurar como parte del Artículo 4º, a excepción del parágrafo del Artículo 10º referente a la propiedad minera, así como el que se relaciona con las concesiones para explotación del subsuelo, de la tierra y de los bosques y para la utilización de agua, medios de transportes y toda otra empresa de servicio público, que podrían ser considerados y pasar a formar parte del artículo 210 del Proyecto, incorporado en el Título 10º de la Hacienda Pública y la Economía Nacional. Se extendió luego en una detallada explicación sobre los bienes públicos, lo que significa el señorío o especie de soberanía. Discurrió acerca de la ambigüedad del concepto de bienes privados o públicos en relación con el artículo 8º. Advirtió que había cambiado impresiones en la mañana con los doctores Moscote y Chiari, que habían intervenido, como es sabido, en la redacción del Proyecto de Constitución, y que ambos convinieron en que no sería oportuno hacer en la Constitución una declaración de propiedad tan explícita como la contenida en los artículos motivo de estudio. Manifestó que después de haber estudiado las más modernas constituciones americanas respecto al punto de debate, creía oportuno la supresión de los artículos 8o. y 9o. y parte del 10. En lo referente a los canales del éter, adición propuesta para el artículo en discusión por el Comisionado Pérez, dijo que él no estaba lo suficientemente empapado sobre el particular.

El Comisionado López y León dijo que la tesis expuesta por el Comisionado Fábrega tenía su ratificación en el artículo 4º de la Constitución Colombiana, que corresponde al 8º del Proyecto en estudio, y que hizo leer por secretaría junto con el comentario del Dr. Tulio Enrique Tascón consignado en su obra de Derecho Constitucional, (página 31 tercera edición de 1944.)

El Comisionado Fábrega añadió que, según los mismos doctores Moscote y Chiari, si en la Constitución Colombiana de 1886 se hablaba de dominio eminente, concepto correlativo de la acepción clásica de soberanía, ello tenía razón de ser entonces, como una reacción del centro cen-

tra los departamentos, dada la condición federativa que para esa época tenía el Estado colombiano; pero que resultaría a todas luces anacrónico introducirlo a estas alturas en nuestra Carta.

El Comisionado Pérez dijo que en relación con su inclusión en el artículo, de los canales del éter, él tenía dos memorandas que le había proporcionado un experto en la materia, el joven panameño Manuel J. Castillo, y que consideraba que la mención obedecía a principios rigurosamente científicos.

Al referirse a la cuestión de límites con Costa Rica y Colombia, de que habla el primer párrafo del artículo 4º en discusión, el Comisionado Fábrega expresó su opinión de escuchar, antes de aprobarlo, la del Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Ricardo J. Alfaro, quien conoce a fondo la cuestión y es además, uno de los autores del proyecto en estudio.

A continuación casi todos los miembros de la Comisión intervinieron en un amplio cambio de opiniones en torno al párrafo del artículo 4º mencionado, que dice:

“Se reconocen las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en tratados públicos celebrados con anterioridad a esta Constitución”.

Y, como resultado de ese cambio de opiniones se aprobó y adoptó, tentativamente, el artículo 4º.

El Presidente dispuso, con el asentimiento de la Comisión que sobre el contenido de este artículo se guardase la más prudente discreción.

4. Como plan de trabajo para la sesión inmediatamente siguiente se convino el estudio de los artículos 11 y 12 del proyecto que forman parte del Título II, referente a la Nacionalidad y la Extranjería.

La sesión fué clausurada a las seis y treinta de la tarde.

El Presidente,

DIDACIO SILVERA.

El Secretario,

D. H. Turner.

\*  
\*  
\*

#### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 24 DE JULIO DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Didacio Silvera)

A las 4:40 p. m., en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juriseconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduar-do Chiari.

El Presidente ordenó al Secretario General pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Didacio Silvera, Abilio Bellido, Diógenes de la Rosa, Jacinto López y León, Sra. de Caívo, Lcdo. José Isaac Fábrega. Más tarde se presentó el miembro de la comisión Lcdo. Felipe O. Pérez. También estaba presente el Honorable Convencional Gil Blas Tejeira que no pertenece a la Comisión.

El Presidente, Honorable Didacio Silvera, ordenó a la Secretaría que se leyera al acta de la sesión anterior y fué aprobada.

El Sr. Secretario informó a la Presidencia que tenía dos informes que someter a la Comisión. Leyó un plan de reglamento para facilitar el trabajo de la Comisión y hacerlo ordenado y efectivo.

*El Honorable José I. Fábrega dijo:* Me permito hacer una pregunta con respecto a la cuestión de las taquígrafas: no sería posible en vez de tres tener cuatro? Ustedes saben que en estas cuestiones de índole legal hay que andar con mucha calma, porque un concepto mal transcrito, una coma, cambia la fase del asunto. Ahora estamos procediendo con mucha calma, porque estamos en artículos casi rituales, pero aquí habrá problemas que necesitan mucha discusión y me parece que tres taquígrafas son muy pocas para eso; porque me parece que el concepto de cada cual debe quedar nitidamente expresado. Tres taquígrafas van a ser muy poco por la índole del trabajo. Sería más práctico una taquígrafa para cada comisionado.

El Secretario Lcdo. Turner dijo: Yo creo que las necesidades pueden ser llenadas; se ajusta el reglamento de acuerdo con el personal existente.

*El Honorable Diógenes De la Rosa dijo:* En la Estrella de Panamá, de esta mañana, leí ocasionalmente, porque no suelo leer ni la Estrella ni el Panamá América, que decía que iban a publicar el proyecto de constitución por partes. Me parece que eso anula el efecto que nosotros queremos conseguir. Debería hacerse lo posible porque se publicara en una sola edición.

El Secretario, Lcdo. Turner, contestó: La intención es que se publique en una sola edición el proyecto y en otra, la exposición de motivos; pero no veo dónde dice que por partes.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Hay que aclarar eso.

*El Honorable José I. Fábrega dijo:* Yo quiero hacer la sugestión de que se aumente el número de las taquígrafas a seis.

*Contestó el Honorable López y León:* Como hay personal suficiente, pueden traerse nueve. No es que se aumente el personal, pero es mejor que cada uno escoja la suya, si hay el personal necesario para ello.

*Contestó el Honorable Silvera:* Lo que disponga la Comisión, que sea una taquígrafa para

cada comisionado, o una taquígrafa para cada dos comisionados.

*El Honorable José I. Fábrega dijo:* Quiero referirme a un punto, ya que estamos tocando asuntos adjetivos. Es la cuestión del orden que vamos a llevar en estas sesiones. Yo soy el primero en creer que tenemos por delante un problema magno y que debemos estudiarlo a conciencia, porque tenemos una gran responsabilidad en este asunto. Pero también me parece que no hay ningún motivo para que estas sesiones no sean diarias; porque creo que todos nosotros, sabemos más a menos lo que tenemos entre manos. Hemos tratado desde hace mucho tiempo —como buenos panameños— de leer y estudiar estas cuestiones y por consiguiente estamos en condiciones de prepararnos de un día para otro sobre el tema de que se vaya a tratar, con la circunstancia, desde luego, de que el día que no hemos ahondado en determinada materia, seremos los primeros en decir que al día siguiente no continuemos el trabajo.

Como el motivo de que tenemos que estudiar concienzudamente las cosas, no debemos alargar esto en una forma que en mi concepto nos traería grandes críticas. Si nos vamos a gastar el lujo de decir, hoy hay sesión, y mañana no, como se trata de asunto importante, será cuestión de un día y otro día, y gastaremos cuatro, seis y hasta ocho meses; este término es ya exagerado y traerá muchos comentarios adversos, por lo mismo que hay una Asamblea Constituyente en receso aguardando nuestra labor. Pido que se someta a votación si las sesiones han de ser de lunes a viernes inclusive el viernes, o no ha de ser así. Yo propongo que sean todos los días.

*El Honorable Bellido dijo:* Quiero abundar en los mismos conceptos del colega Fábrega. Tenemos un proyecto que sirve de base de estudio; una exposición de motivos que hemos leído varias veces, y también consultado las Constituciones de otros países.

*El Honorable José I. Fábrega dijo:* Recuerdo que yo fui quien solicitó que se suspendiera la discusión de este artículo para darle una revisada a los aspectos de los artículos 8º, 9º y 10º, y luego ver si entre todos podemos llegar a una conclusión. Yo desde luego, no como delegado de la comisión sino de mi propia voluntad, estuve hablando esta mañana con el Doctor Eduardo Chiari y con el Dr. Moscote, miembros también de la Comisión, más detalladamente todavía con el último porque me fué más fácil. Y me permití expresarles a ambos, sobre todo al último, las dudas que manifestó aquí ayer la Comisión con respecto a los artículos de que venimos tratando. Para ser más claro, si ustedes me permiten voy a hacer una síntesis de lo que les manifesté a ellos.

Hablando con ellos y sobre todo con el Dr. Moscote, sobre el artículo 8º que dice: "El territorio con los bienes públicos que de él forman parte pertenece al Estado." Yo le manifesté lo



siguiente: A primera impresión parecía que el objeto de este artículo ha sido consagrar las disposiciones que se ven en muchas constituciones, sobre todo en las clásicas, en el sentido de que existe una especie de señorío sobre todos los bienes que se encuentran en el estado, pero le decía yo que el término "bienes públicos" parece desviarse de esa primera impresión que uno se forma, porque si se trata de ese señorío debería ser el término "sobre el territorio del estado y todos los bienes públicos" mientras que aquí aparece sobre el bien público. Esa expresión de bienes públicos viene a traer un concepto ambiguo en relación con lo que se ha querido significar en el artículo. Les expresé también, y sobre todo al Dr. Moscote, que hay otros factores que contribuyen a encontrar que hay oscuridad en este artículo. Si se toma el artículo 8º, a pesar de que habla solo de bienes públicos en el sentido de aquella potestad suprema del estado y en virtud de ser soberano y de acuerdo con el concepto clásico sobre los bienes existentes en el territorio nacional, a ese punto de vista lo contradice el artículo porque usa el mismo término del artículo 8º "pertenece" que indica propiedad, y sin embargo reglamenta y amplía en tal forma la facultad del estado con respecto al subsuelo, que parece dar a entender que ya con respecto al subsuelo es otro el concepto. El concepto de que el estado es propietario particular sobre el subsuelo está en contra de lo que se dispone en el artículo 8º, y por último, me permití hacerle la observación de que en el artículo 210º del proyecto, en el ramo de Hacienda Pública que dice: "pertenecen al estado tales y tales bienes..." De manera que con una sola expresión "pertenecen", que indique propiedad del estado se está hablando en el artículo 8º de algo que parece ser el señorío clásico de que hablábamos enantes. Se está hablando en el artículo 10º de determinadas facultades del estado con respecto al subsuelo que parece ser por lo menos, un inicio de propiedad privada, y en el artículo 210º se usa el término "pertenecen" que se usa en los otros dos para hablar de la propiedad privada, y a este respecto, les manifestaba, se habían expresado muchas opiniones. El Dr. Moscote me manifestó que en su concepto, todo arrancaba de que este artículo 8º prácticamente había sido una transcripción del artículo correspondiente de la Constitución de 1886. Ese artículo decía exactamente lo mismo con la adición de "exclusivamente". Y entonces añade, con mucha razón, que ese artículo no tenía otro objeto en la constitución de 1886 que el de una reacción del sistema unitario que se estableció en Colombia, mediante esa constitución, contra el sistema federal para indicar que los estados no tenían propiedad y que toda la propiedad era del estado.

Entonces se estableció en la constitución que el estado nacional colombiano era dueño de todo el territorio y de todos los bienes establecidos dentro de ese territorio. De todas maneras, era un concepto en que no se trataba de clarificar en que consistía el poder del estado sino poner el estado nacional frente a los estados particula-

res fenecidos en la época. Estuvimos hablando sobre el punto de la constitución de 1941 con el artículo que recomienda el Ejecutivo en sustitución de éste, en que se habla del dominio eminente. Con respecto a eso, cruzando ideas, llegamos a la conclusión de que la expresión "dominio eminente" también ha sido usada con el correlativo y con el término soberanía que ya se está quitando en nuestra constitución también. Si para salvar la situación se pone que el estado tiene dominio eminente sobre el territorio caemos, precisamente, en lo que no queremos caer.

Como síntesis de todo esto se pensó en la conveniencia de no hacer adjudicaciones de facultades específicas del estado sino conformarnos con la definición que está en el artículo 4º y con una adición que yo me voy a permitir proponer a la consideración de la Cámara, a lo cual quiero añadir que después de hablar con el Dr. Moscote tuve la paciencia de revisar las constituciones de América, sobre todo las más modernas, y ni la constitución cubana, ni la peruana, ni la mejicana del 17, ni la nicaragüense, ni la guatemalteca, ni la boliviana, ni la brasileña, tienen absolutamente ninguna declaración de esta naturaleza sobre dominio, señorío o propiedad sobre el territorio. Nosotros bien podríamos suprimir los artículos 8º, 9º y 10º y dejar el artículo 4º volviendo a él con esta adición, que es la que propongo. Para que se entienda más claramente la adición, me voy a permitir leer los artículos 8º, 9º y 10º y con respecto a la cuestión de la propiedad minera, las concesiones para explotar el subsuelo, etc. etc., los pasaríamos al artículo 210º donde se habla de que la propiedad minera es del estado, aspecto específico, y lo borraríamos de las disposiciones del primer título, que son generales.

*El Honorable Bellido dijo:* Hablé con el Sr. Sosa en la Fuerza y Luz esta mañana y me dijo que los canales del éter y el radio eran cosa aparte.

*El Honorable López y León dijo:* A propósito de lo que manifestó aquí el Honorable Fábrega sobre el Art. 4º y la versión que le dió el doctor Moscote de la reforma que ellos le hicieron, que aquí aparece. La constitución colombiana trae el mismo artículo solamente que aquí se le quita "únicamente", y habla de la nación. Alrededor de esto el Dr. Tulio Enrique Tascón hace el comentario que le pido al Secretario lea, para que se defina la razón de esta disposición. El artículo 4º de ella viene siendo el 8º. del proyecto nuestro. (El Sr. Secretario lee lo que se le solicita).

*El Honorable Fábrega continúa:* Mi idea no es que se suprima el artículo en su totalidad, sino la parte minera, que se ha dejado para el capítulo de Hacienda Pública de la Sección Orgánica, la última parte del artículo 210º.

*Intervino el Honorable Silveira:* Me parece que oí decir al Honorable Pérez, que quería introducirle alguna modificación con respecto al

asunto de Costa Rica: recordamos lo que le hizo el Dr. Arnulfo Arias a la provincia de Chiriquí.

*Contestó el Honorable Fábrega:* Habíamos quedado en no tocarlo hasta que llegara el Dr. Alfaro que es el Ministro de Relaciones Exteriores.

*Continuó el Honorable Silvera:* Esto está sujeto a ser reconsiderado con respecto a ese punto; esto es, la parte que se refiere a los Tratados Públicos celebrados con anterioridad a la aprobación de este proyecto de Constitución.

*El Honorable Pérez dijo:* Habría que adicionar el artículo como lo trae el delegado Fábrega al hablar del aire, estableciendo una reserva en favor del estado panameño y con respecto a los Canales del Eter.

Si los colegas me permiten hacer una aclaración, aunque no soy técnico en la materia, estoy asesorado en este caso por el joven Castillo de la Radio Pan Americana, un muchacho estudioso que conoce esta materia, quien me preparó dos memoranda relacionados con este asunto.

Por la situación única en que se encuentra la República de Panamá, su vecindad al Canal, los compromisos contractuales para su defensa como se establece en el tratado de 1936, sugería un artículo más o menos de este tenor, pero considero que con la adición que propone el Honorable Fábrega, quedaría solucionado el punto.

*Intervino el Honorable Silvera:* No sería motivo de una cuestión previa? Hay que hacerlo constar así.

*El Honorable López y León dijo:* Alrededor de la cuestión de los Tratados que tenemos con Costa Rica y Colombia, me parece, que para ir adelantando el problema, podríamos establecer las mismas disposiciones que trae la Constitución Colombiana, contraria a lo que trae la de Cuba.

Y hago esta sugerencia, porque si pensamos en una posible revisión de la línea limítrofe con Costa Rica y las circunstancias cambian bien allá o bien acá, debemos dejar la puerta abierta para un futuro.

(Lee las partes pertinentes de las constituciones de Colombia y de Cuba).

*Intervino el Honorable Fábrega:* Entiendo que eso lo dice Ud. con respecto a una posible revisión, pero pregunto: Esté o no esté una disposición, si se va a hacer la revisión, se puede hacer sin ella?

*Contestó el Honorable López y León:* Si consagramos escuetamente el concepto de que los límites son los que están ya señalados por Tratados Públicos, celebrados, no.

*Intervino el Honorable Silvera:* Podría cerrarse la puerta y sería más difícil. Mañana o pasado podría variarse esto.

*Intervino el Honorable Fábrega:* Yo sugiero que si llegamos a la conclusión una vez que estudiemos este aspecto con el Ministro de Relaciones Exteriores de que hay una posibilidad en este asunto, le añadamos esa parte.

*Contestó el Honorable López y León:* No perjudicaría de ninguna manera, porque, si el Ministro de Relaciones Exteriores dice que sí, ya tenemos consagrado el principio.

*Intervino el Honorable Pérez:* De acuerdo con lo que acaba de sugerir el Honorable López y León, habría que eliminar el segundo inciso del artículo 4º del proyecto y sustituirlo por el que acaba de presentar el Honorable Fábrega.

*Intervino el Honorable Fábrega:* Eso se refiere exclusivamente a nuestro arreglo con la Zona del Canal y limitaciones de jurisdicción. Yo creo que eso no nos sirve de nada porque es una pauta interna y cuando lleguen y digan que tienen el tratado de 1936 y el preámbulo dice que ellos son tan defensores del Canal como nosotros, podríamos hacer una gran bulla en la América Latina porque la Constitución es un instrumento interno. Me parece que eso de los cubanos de nada nos sirve.

*El Honorable López y León dijo:* Le podríamos agregar este párrafo que dice: "Se reconocen las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en tratados públicos celebrados con anterioridad a esta Constitución".

*El Honorable Fábrega dijo:* Después de todo, nosotros no podríamos decirles la constitución dice tal o cual cosa, porque la base de ellos es el tratado.

El Sr. Secretario dijo: Es una cuestión aclarativa para la carta fundamental del Estado.

*El Honorable López y León contestó:* Me parece a mí demasiado cerrada. Me parece que le podríamos agregar "salvo lo que se establezca en Tratados posteriores".

*El Honorable Pérez contestó:* Eso se podría coordinar con el otro acápite que se incorporó enantes.

*El Honorable López y León dijo:* Sin embarco dejando la posibilidad; porque mañana si vamos a concertar un nuevo tratado, yo le agregaría la reforma "salvo lo que se establezca en tratados posteriores". Se le podría también agregar lo de Cuba. Nunca debemos cerrar las puertas a reivindicaciones futuras.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Nos surge el problema de reconocer la Zona del Canal en forma jurisdiccional; cómo analizaríamos uno y otro aspecto?

*El Honorable López y León contestó:* La observación expuesta es muy juiciosa, porque podría entenderse que se quiere ceder más. Al referirnos a Tratados posteriores, habrá que agregar siempre que estos no menoscaben la soberanía nacional.

El Sr. Secretario dijo: Yo tomaría la restricción de la Constitución Cubana y entonces diría que esto no afecta las Convenciones y los Tratados que se refieren a derechos jurisdiccionales en la Zona del Canal.

*El Honorable Fábrega dijo:* Tienen una esperanza de que esas limitaciones jurisdiccionales disminuyan.

*El Honorable López y León dijo:* Debemos abrir el compás.

*La Honorable Sra. de Calvo dijo:* No podemos pasar a la historia sin que hayamos agotado los recursos de la dialéctica en beneficio de nuestra soberanía.

*El Honorable Pérez dijo:* Lo que yo quiero es que no se cierre la puerta. Si viene una guerra dentro de 50 años y los E.F. U.U. la pierden, que se establezca la internacionalización del Canal.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Qué carácter tendría esa internacionalización, si fuera como la de Suiza? Estamos en la misma situación.

*El Honorable Pérez contestó:* Repito que por eso no quiero que la puerta se cierre a una posibilidad.

*El Honorable Fábrega dijo:* A mí lo que me parece es que el día que por internacionalizar el Canal no haya las limitaciones jurisdiccionales, el hecho de que haya este artículo, nada significa; porque si mañana un grupo de naciones decide tomar el Canal de Panamá, ustedes creen que dirían, "como la Constitución de Panamá dice que se reconocen las limitaciones, tenemos que respetarlas". Yo lo que digo es que este artículo no daña.

*El Honorable López y León dijo:* Entonces para qué se pone este párrafo? Que no se crea que estamos abriendo el compás para futuras concesiones.

*La Honorable Sra. de Calvo dijo:* Aquí se habla del pasado, pero nada del futuro.

*El Honorable Pérez dijo:* Esto significa que no haremos nuevas concesiones; pero no habla de la posibilidad de revisar el estatus actual. La forma que plantea el Honorable López y León es la mejor.

*La Honorable Sra. de Calvo dijo:* Lo que hay que buscar es prevenirnos para el futuro. Evitar que nos venga algo igual o más grave. Debemos buscar la forma para expresar esta idea.

*El Honorable Fábrega dijo:* A mí la única ventaja que veo en eso de referirnos a limitaciones, es manifestar en alguna forma esa esperanza de que esas limitaciones cesarán, es irnos al extremo de lo que va a venir más tarde; es más bien de orden psicológico; en el momento en que nos lo van a pedir estamos manifestando la esperanza en el documento más solemne de que nos lo devuelvan. Es una cuestión de valor moral. (Hubo varias opiniones en torno a la palabra que cabía poner en vez de revisión, que no se in-

terpretara como un sentido de favor hacia Panamá).

*El Honorable López y León dijo:* Cuando se discutió el tratado del año 26, el Dr. Alfaro y los Comisionados decían cuando les preguntamos por qué no reclamaron los territorios del ferrocarril, que les dijeron que eso era intocable, y a los 20 años nos han devuelto los terrenos esos.

*El Honorable Fábrega dijo:* Yo encontraba un poco dura la observación.

*La Honorable Sra. de Calvo dijo:* Sería necesario poner "de acuerdo con los intereses", porque el hecho de revisarlos no lo implicaría.

*El Honorable Fábrega dijo:* No, sería mejor poner los mayores intereses de la República? Por qué no se pone una revisión de esas limitaciones para que quede claro.

*El Honorable Silvera dijo:* No sería mejor cambiar futuro por posterior?

*El Honorable López y León dijo:* Está adoptado positivamente, el párrafo que dice "los límites podrán ser variados etc."

*El Honorable Fábrega dijo:* Me parece que puede dividirse en dos partes.

El Sr. Secretario dijo que se puede hacer en tres partes.

*El Honorable Fábrega dijo:* Podremos hacerlo en esta forma: se reconocen los jurisdiccionales. Punto seguido. Viene la parte de los nuevos tratados; por último la parte última como punto aparte. Con respecto a la revisión de límites, vamos a esperar al Dr. Alfaro.

*La Honorable Sra. de Calvo dijo:* Sería interesante sacar copia con carácter oficial.

*El Honorable Silvera dijo:* Esto es de carácter privado y reservado. Acabo de informar a Núñez que tiene carácter privado.

*El Honorable Fábrega dijo:* Me parece que de acuerdo con el método sugerido por el Honorable De la Rosa en el cual estuve solo en desacuerdo en que no fuera una discusión teórica total, sino dividida por partes, nosotros mañana ante todo debemos estudiar qué es lo que consideramos que debe ser el vínculo que ata a las unidades humanas en una nación; a base de eso, ver a quiénes consideramos como panameños por estar atados a ese vínculo y qué es lo que consideramos como panameños por adopción por tener condiciones que los hagan aptos para unirse a nosotros dentro de esa vinculación.

Tenemos que partir de cuál es la realidad de nuestro medio y confrontar el resultado con lo que hay aquí.

*El Honorable Pérez intervino:* Me permito adicionar en el sentido de que de acuerdo con las facultades que se me dieran antes de ayer, traer al profesor Behrendt para que venga mañana aquí.

*El Honorable Fábrega dijo:* Efectivamente, la conversación fue informal; estábamos tratando el punto relacionado con la inmigración que tanto se ha discutido, si hay determinados elementos, no por motivo racial sino por motivos económicos y culturales, si deben venir a Panamá o no. Pero me parece que ese es un asunto posterior a éste. El colega Pérez estuvo hablando de que el Dr. Behrendt se ha dedicado a estudiar esos aspectos del problema y sería conveniente oír su punto de vista, pero no creo que sería para mañana.

*El Honorable Silvera contestó:* Para mañana los artículos 11 y 12.

A las 6:30 p.m., de la tarde, el Honorable Didacio Silvera clausuró la sesión.

El Presidente,

DIDACIO SILVERA.

El Secretario,

D. H. Turner.

### ACTA

de la quinta sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En el Despacho del Secretario General se reunió la Comisión de Constitución para seguir considerando el Proyecto sometido a su estudio, siendo las cuatro y treinta minutos de la tarde del día veinticinco de julio de mil novecientos cuarenta y cinco. Contestaron a lista los comisionados Harmodio Arosemena Forte que preside; Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Jacinto López y León. Felipe O. Pérez y Didacio Silvera. De fuera del seno de la Comisión estuvo presente el Honorable Homero Ayala P.

1. Fue aprobada el acta de la sesión anterior.

2. Se entró a considerar el Título II, que trata sobre Nacionalidad y Extranjería, y el artículo 11 sufrió una modificación de parte del c. de la Rosa, como sigue:

“Artículo 11. La calidad de panameño se tiene por nacimiento y se adquiere por naturalización”.

Fué aprobada.

Al discutir el 12, el c. Fábrega insinuó la conveniencia de hacer para este caso específico una discusión general previa, a efecto de bordar algunas conclusiones sobre los elementos que constituyen la Nacionalidad y las condiciones requeridas para que los extranjeros puedan recibir el espaldarazo de panameños.

La Comisión accedió a la insinuación del c. Fábrega, quien expresó la opinión de que cuatro elementos esenciales le dan fisonomía al concepto de Nacionalidad: a). El sentido humano de Nación; b). Los diferentes elementos que en el caso particular de Panamá componen la Nación; c). Los requisitos o condiciones que han de tener estos elementos y las vinculaciones del panameño con la Nación como entidad en sí y

d). Los requisitos o condiciones que se han de exigir al extranjero para permitirle entrar a formar parte en el conglomerado nacional. Citó pasajes pertinentes de la obra de Derecho Constitucional Colombiano del doctor Tulio Enrique Tascón, edición de 1936, sobre definiciones de Pueblo, Nación y Estado; de Juan Borges en su Derecho Constitucional, que sirvió de base al doctor José D. Moscote para su curso sobre esa materia en la escuela de Derecho cuando el dicente estudiaba allí; de un discurso del doctor Eusebio A. Morales pronunciado en 1916, en el que se exponían las causas por las cuales el proceso de formación de nuestra nacionalidad marchaba con bastante lentitud, e igualmente de Rafael Ravin, en sus “Anotaciones a la Constitución de Chile” en torno a los rasgos distintivos del elemento humano cuyo conjunto forma la nacionalidad. El c. Fábrega discurrió ampliamente acerca de los textos leídos y comparó entre sí distintos momentos de la vida nacional, especialmente la situación de 1915 en relación con la de 1945, manifestando que no le parecía más favorable la actual que la anterior. Sacó en conclusión que a su juicio, los siguientes son los vínculos que unen el individuo a la comunidad nacional: 1º el idioma; 2º las costumbres; 3º las preocupaciones por el desarrollo progresivo del país y 4º sus tradiciones.

El c. de la Rosa manifestó que la exposición del c. Fábrega suscitaba una dilucidación extensa de la cuestión en debate. Dijo que no se debía olvidar que la Nación es un producto histórico resultado de una evolución determinada y que por lo tanto en todas partes no está constituida por los mismos factores. Habló de que el proceso Nación se asocia a la idea de territorio y aludió a la época romana definiendo el patriciado y la plebe y evidenciando el por qué de esta división en clases. Concluyó manifestando que, a su modo de ver los factores espirituales no deberían considerarse como primarios al establecer los requisitos que debe llenar un ciudadano para ser incorporado al goce de los derechos de la Nacionalidad.

El c. Fábrega advirtió que no era posible establecer una jerarquía de esas condiciones.

El c. de la Rosa subrayó que, por ejemplo, el vínculo idiomático no era tan fuerte como se suponía y se refirió a países de Europa y los Estados Unidos, que tienen una gran fuerza asimiladora y donde se les extiende la nacionalización a los ciudadanos en el término de un año, término suficiente para assimilarlos. El problema de Panamá, dijo, es el de su gran debilidad económica por ser tierra de tránsito. Consideró, por último, el c. de la Rosa que la geografía y la sociología son las causas primeras determinantes de una nacionalidad.

El c. Fábrega dió por sentado que la solución del problema sólo puede conseguirse por dos medios: a). Vigorizando el idioma y b). Adoptando actitudes políticas no demasiado liberalizantes, porque al abrir la puerta, concluyó, al

multiplicar el elemento físico, corremos el peligro de ser arrollados.

El c. de la Rosa cerró el debate manifestando que, a su ver, el problema de la nacionalidad no tiene otra solución que elevar el nivel de la vida panameña. Los Estados Unidos, agregó, han asimilado diferentes corrientes étnicas; pero Panamá no es los Estados Unidos, que tiene una economía organizada.

La c. Neira de Calvo hizo resaltar la gran responsabilidad que le aparejaba a la Comisión la discusión del Capítulo sobre Nacionalidad y que, antes de tomar una posición determinada, era necesario meditar mucho y discutir bien, a efecto de que las generaciones futuras no reprocharan lo que se está haciendo.

Intervinieron además en la discusión los cc. Bellido y Pérez este último para proponer que se invitara a una sesión próxima al Profesor Richard Behrendt, Catedrático de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional, a fin de que dictara una conferencia o hiciera una exposición acerca del tema en debate. Así se aprobó.

La sesión se clausuró a las seis y cuarenta y cinco minutos de la tarde.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

#### **NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 25 DE JULIO DE 1945**

(Presidencia del Honorable Convencional Harmodio Arosemena F.)

A las cuatro y treinta minutos de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los jurisconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El Presidente ordenó al Secretario General pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Felipe O. Pérez, Jacinto López y León, Didacio Silvera. De fuera del seno de la Comisión asistió el Honorable Homero Ayala P.

El Secretario Lcdo. Turner informó en relación con la designación de una estenógrafa por cada miembro de la Comisión y además se leyó por el propio Secretario un plan de trabajo para el uso de los empleados de la Comisión,

A insinuación del Presidente de la Comisión, Dr. Arosemena F., la Secretaría leyó el artículo 11 del Proyecto de Constitución que es el primero del Título II.

*El Honorable Fábrega dijo:* Yo había sugerido que dentro del plan esbozado por el Honorable de la Rosa con el cual yo estaba completamente de acuerdo, con la sola excepción de si ese plan sería dividido en varias partes o no, primero debíamos señalar las pautas dentro de las cuales entra en discusiones prácticas de determinadas partes fundamentales del artículo, y yo estimo que al tratarse de algo tan primordial para nuestra nacionalidad, para nuestro estado en el presente y en el porvenir, como es el punto de nacionales y extranjeros, así ha de procederse. Nosotros, en vez de comenzar a discutir mecánicamente artículo por artículo las disposiciones concernientes al proyecto, hemos, ante todo, de sentar unas bases generales que en mi concepto son indispensables, absolutamente indispensables, para luego llegar a conclusiones de índole práctica; en otros términos—y yo pido perdón por la extensión de mis palabras—me parece que, dentro de nuestra responsabilidad en el seno de esta comisión, es de tal importancia el problema que tenemos en el tapete, que no podemos mecánicamente dedicarnos a observar si nos parece bien o mal el o los artículos respectivos, ni tampoco proceder en este caso de manera empírica, fijándonos exclusivamente en lo que sobre esta materia tengan las otras constituciones de América.

No hay que invocar a Montesquieu ni a ninguno de los otros padres del derecho universal o del derecho constitucional.

No hay igualdad de medios ni de problemas; es no solamente inútil, sino inconveniente, el tratar de adaptar legislaciones a la nuestra y por eso insisto en que antes de comenzar la discusión concreta de los 5 artículos que componen el título que tenemos en el tapete, debemos dedicarnos a ciertas cuestiones que a pesar de ser en sí casi meramente teóricas, se enlazan fatalmente con nuestros problemas prácticos.

Yo plantearía así el debate, y si no el debate que da idea de discusión sistemática, quizás por lo menos la apreciación:

a). Qué es lo que constituye una nación en el sentido humano y de acuerdo con la teoría general sobre nación.

b). Cuáles elementos de esos que generalmente constituyen una nación son los que tenemos en Panamá para considerar que la colectividad panameña forma una unidad homogénea, un pueblo o una nación en el sentido humano de la acepción?

c). Cuáles son los requisitos que nosotros debemos exigir para asegurar hasta donde sea posible que el elemento a quien consideramos como panameño de nacimiento, es un elemento que va a estar dentro de esas vinculaciones que forman la unidad nacional panameña? y

d) Cuáles son las condiciones que se deben requerir para asegurar que el elemento extraño, a quien nosotros le vamos a dar el espaldarazo de panameño, es un elemento que ya se ha iniciado en el camino de la vinculación con nosotros y que reuñan, primero, las condiciones de capacidad y, segundo, de buena voluntad para vincularse a nuestro medio?

Me parece que todo lo demás que hagamos en este sentido significa proceder por un camino extraviado porque en este caso debemos cuidadosamente actuar a base exclusiva de nuestra realidad. No los podemos estudiar sino tomando, primero, las líneas generales del problema de la nacionalidad; segundo, adoptando las líneas generales a la realidad nacional; y tercero, tomando el fenómeno de nuestra realidad nacional y aplicándolo a los artículos del proyecto.

A pesar de que tal vez sea extenso, para mí, como panameño y como miembro de esta comisión, se trata de un asunto fundamental que tenemos entre manos. Por eso voy a permitirme hacer algunas observaciones que más que observaciones son lectura de texto, lo cual demuestra que no he venido a esta sesión con el objeto de exponer novedades, sino por el contrario invitando a mis compañeros a consultar y a meditar.

Ayer el Honorable López mencionó el libro de Tulio Enrique Tascón, de Derecho Constitucional de Colombia. Cuando trata de la distinción entre el término nación y el término estado, desde luego tiene en cuenta los dos elementos: territorio y elemento humano de nación; pregunto: qué es la nación, y principiemos por distinguir lo que es pueblo, lo que es nación y lo que es estado. Pueblo, dice, es una agrupación humana unida por lazos morales, y en otra parte limita la tesis de E. Renan: la nación es una unidad moral.

Interpela el Secretario: qué página?

*El Honorable Fábrega contestó:* Página 350 de Derecho Constitucional Colombiano, edición del 36.

Estoy hablando de los elementos del estado, el físico, el humano.

Yo creo que este es el punto más fundamental que nosotros vamos a tratar en estos debates.

El Profesor Juan Borges, a quien el año 1920 tomó como base, no como texto, el Dr. Moscote para sus discípulos de Derecho Constitucional, entre los cuales estaba yo, dice lo siguiente (lee).

*El Honorable De la Rosa dijo:* Justamente me parece que el debate quizás va a ser prolongado porque yo no estoy de acuerdo con esa definición de pueblo y tampoco estaría preparado esta tarde para corroborar mi tesis, mi punto de vista.

*El Honorable Fábrega dijo:* Quizás después que yo haya hecho una síntesis de lo que acabo de expresar, podemos estar de acuerdo.

(lee). Y la última cita con respecto a esta materia, cita que no es larga, es la de Rafael

Raviu, chileno, en "Anotaciones a la Constitución de Chile".

Al hablar nuevamente del elemento humano enclavado en una entidad geográfica determinada dice: (lee).

Coincidiendo con la anterior opinión el tratadista añade: (lee).

De manera que de acuerdo con los teóricos, y los teóricos en materia científica son los hombres que prisman su teoría dentro de la observación de la realidad, para que haya el elemento humano en una nación, que es el elemento indispensable para que un estado sobreviva, se necesitan una serie de condiciones que a veces no están todas reunidas; unas veces son unas y otras veces son otras. Pero de todas maneras hay un cúmulo de condiciones necesarias de enlaces entre los elementos que constituyen la unidad como base para que ella sea efectivamente una unidad nacional homogénea capaz de sobrevivir a todas las circunstancias del tiempo, de los reveses. Se pueden llamar idioma, literatura, costumbre, historia, tradición, gloria del pasado, dolores del pasado, preocupaciones del presente, visiones para el porvenir, modo de vivir, pero de todas maneras hay una serie de factores conocidos que son los que afianzan la unidad nacional.

Tenemos nosotros suficientemente a nuestro haber un cúmulo sólido de esos factores, hasta el extremo de que nosotros podemos decir que tenemos ya formada una unidad nacional favorable y permanente y podamos gastarnos el lujo de abrir el compás en forma de que a Panamá venga cualquier elemento extranjero en la seguridad de que dado el ímán de esas fuerzas o esos elementos nacionales, el elemento extraño ha de ser rápidamente asimilado por estas mismas fuerzas nacionales? Yo no voy a contestar a la pregunta; es el Dr. Eusebio A. Morales, de cuyo discurso de 1916 solicito que se lean algunos párrafos. Pregunto yo si esa situación a la cual se refiere ha cambiado en términos visibles a nuestro favor o a favor de la compactación nacional desde aquel año hasta hoy. Quizás la lectura sea larga, pero es nada menos el Dr. Morales quien habla y, repito, el problema es sumamente importante. (lee).

Creo que nadie discute que para que haya una nación, en el sentido más importante de la nación, en el sentido humano, es necesario un cúmulo de condiciones sobre todo de carácter espiritual. Creo que estos lazos constituyeron una nacionalidad hasta el año 1916, y sin entrar en detalles, me parece que es suficiente la autoridad del Dr. Morales. Estos lazos no eran lo suficientemente robustos para considerar que nosotros constituimos propiamente una nación en el sentido, valga la expresión, de eficacia de la nación y creo que la situación de 1916 a 1945 no ha variado por lo menos, en muchos aspectos de los que constituyen la mayor parte de los vínculos que atan a los hombres en una nacionalidad. Con respecto a este último punto sería muy interesante hacer una comparación entre los años 15 y 16 y la

etapa de 1945, etapa última que en mi concepto, no ofrece un saldo favorable en relación con la situación que el Dr. Morales contemplaba en el año 1918. Me limito yo personalmente, como cuestión más particular, a plantear el problema que tenemos en debate en estas dos preguntas; hablando siempre de que tenemos determinados vínculos que constituyen nuestra nacionalidad, vínculos que son escasos y débiles, cosa que tenemos que reconocer en familia. Partiendo de ese principio general que es lástima que no se pueda ahondar...

*El Honorable De la Rosa preguntó:* Por qué no se puede ahondar, Honorable Fábrega?

*El Honorable Fábrega contestó:* Porque se había cansada la sesión. Para mí el problema de la nacionalidad, en el sentido de nacionales y extranjeros y de naturales y naturalizados, no se puede formular sin antes arribar a estas dos cuestiones: 1º) Qué requisitos se han de exigir para que un individuo pueda ser considerado como *panameño de nacimiento* a fin de asegurar, hasta donde sea posible, que ese individuo se encuentra atado por un vínculo nacional y que no es, por el contrario, indiferente o refractario a él. Esto con respecto a los panameños de nacimiento; 2º) Qué requisitos se han de exigir para que un individuo sea aceptado como panameño por naturalización a fin de asegurar que este individuo se encuentra, por lo menos, en franco proceso de vinculación al panameño y tiene la capacidad y la intención para una futura vinculación total. Como apéndice de lo que acabo de mencionar quiero decir que, de acuerdo con todo lo anterior, quizás ningún país de América está obligado a tener tan en cuenta los requisitos exigidos, a) para que un individuo pueda ser considerado como nacional panameño de nacimiento; b) para que un individuo pueda ser considerado como naturalizado panameño por el mismo hecho, que todos tenemos que reconocer, de que por ciertas circunstancias especiales, nuestros vínculos nacionales no son tan fuertes como los de la inmensa mayoría de los países de América.

Por eso hemos de tener cuidado, al estudiar de esta materia, pues tenemos una responsabilidad trascendental.

Quiero hacer constar que todas estas apreciaciones, y sobre todo este método de exposición que he seguido tiene por objeto el tratar de sentar bases para encauzar exclusivamente el problema de todos conocido relacionado con el núcleo anti-lano, porque de lo contrario, de tratarse de un problema particularísimo, hubiera procedido directamente a la enunciación de ese problema. Yo considero que nosotros, en materia de nacionalidad, hasta ahora no hemos procedido con un método lógico y mucho menos con un método científico. Hemos transitado siempre un camino empírico de vacilaciones, y, sobre todo, de rectificaciones sin norte de ninguna naturaleza, sobre todo sin el norte que ha de ser primordial en estas circunstancias, el de la defensa afirmación

y robustecimiento de nuestra nacionalidad. Debo añadir, por último, que la constatación más vehemente que yo he tenido de la forma empírica y estrafalaria como hemos procedido en materia de nacionalidad, la he consignado en el ejemplo de la Constitución de 1941, Constitución en la cual se cometió la torpeza de disminuir el número de años necesarios para que los extranjeros se nacionalizasen, al mismo tiempo que se dictaba una ley mediante la cual se exigían requisitos a los extranjeros para ejercer el comercio, de tal manera que en vez de llevar el problema de nacionalidad a un terreno fundamentalmente espiritual, se le llevó a un terreno de obstáculos mediante el cual se le decía al individuo, "o usted se nacionaliza o no puede abrir la tienda", resultado de lo cual ha sido la actual situación para entorpecimiento y mengua de nuestra nacionalidad, ya bastante menguada; un cúmulo de sentires, y quizás miles de extranjeros de todas las latitudes que ostentan una carta de naturalización y se dicen panameños, sin ser panameños, en el sentido constitucional de fondo, ni en el sentido nacional ni mucho menos en el sentido espiritual de la palabra.

*El Honorable Arosemena dijo:* Honorable Fábrega, se resume todo lo dicho en las dos preguntas que formula? Si no he entendido mal, usted decía que se apoya en las bases generales para discutir el problema que conceptúa de importancia?

*El Honorable De la Rosa dijo:* La exposición que ha hecho el Honorable Fábrega contiene una diversidad de puntos de vista que indudablemente darían origen a un prolongado debate. Ahora bien, tratando de ser lógico y de conducir su exposición racionalmente, el licenciado Fábrega, a fuer de buen abogado, comenzó por las definiciones. Si no se ha extraviado mi memoria, me parece que comenzó por la definición de pueblo citando al Dr. Tascón: no es así Dr. Fábrega? Creo que después siguió definiendo la nación, y por último citó al Dr. Morales para ilustrar su punto de vista respecto a la debilidad de los factores constitutivos de la nación que es nuestro país. Sin embargo, de la larga exposición del licenciado Fábrega, a mí me parece que él estaba operando con un concepto ya bien sabido, el de nación o el de nacionalidad, cuyos elementos constitucionales no precisó y si los enunció, no los enunció en jerarquía. Por eso yo me atrevería a pedirle al honorable Fábrega que tomándose todo el tiempo que él quisiera y para seguir sistematizando el debate citara lo que cree que son elementos constitutivos en la nacionalidad en su orden de primacía o en su jerarquía.

*El Honorable Fábrega dijo:* Yo, ante todo, quisiera conocer la opinión de la Comisión sobre si encuentra que este debate es necesario para el punto de vista que se está discutiendo. Yo precisamente tenía un apunte absolutamente sintético de lo que yo consideraba y sigo considerando como el vínculo o diversidad de vínculos que atan entre sí a los panameños. Para remontarme a lo general, diría que es imposible prácticamente

encontrar dos autores en el mundo que converjan en la materia; es imposible que se encuentre un resultado totalmente definitivo sobre la prelación de estos elementos, valga la expresión, subelementación: por ejemplo, el profesor Borges cuyo texto prácticamente es del año 1899, cita la cuestión idioma como primer elemento y dice que el idioma, como el vínculo de transmisión de las ideas, es lo básico. Sin embargo, contra este argumento se tiene la realidad de que Suiza está dividida en tres secciones, alemana, italiana y francesa, y tiene una unidad nacional completa; esto va contra la teoría de Borges. Para cada uno de estos argumentos hay un pero: con todo, hay una serie de elementos básicos que en un pueblo constituyen lo primordial, que para mí son muy interesantes. Llegó a decirme Carlos Lozano y Lozano que la República de Colombia en su concepto, tiene una vinculación especial que era una característica que parecía ridícula, pero que quizás no exista en ningún otro pueblo de América: "el amor a la grandilocuencia, es quizás una de las características del pueblo colombiano y que no debíamos destruirla".

Volvamos al punto: hay una cantidad de lazos que forman vínculos; yo no me atrevería a decirle cuál es el primer lazo; no hay ninguna autoridad que lo pueda definir.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Sería origen de una larga discusión. A mí me parece que el vínculo idiomático no es tan fuerte como se piensa, y lo digo pensando, por ejemplo, en Francia, Alemania, pensando en la realidad que Europa es una expresión cultural y de gran vigencia y vigor.

No debemos, justamente por lo que usted dice, atar nuestro criterio a vínculos así tan drásticamente establecidos que nos lleven a actuar en la forma estrafalaria del Dr. Arnulfo Arias. Si esto es así, en la generalidad de los países, entre nosotros el problema se complica debido a nuestra peculiaridad geográfica. Me parece que la debilidad fundamental es la debilidad económica.

Desgraciadamente somos una tierra de tránsito y como tierra de tránsito sufrimos todos los efectos que ello implica y nos ocurre como le ha ocurrido a Egipto y a todos los países que están situados en el cruce de los caminos del mundo que los que pasan se llevan un pedacito del país en los pies, lo que queda es una parte mínima.

Me parece que la pregunta que hace el Dr. Morales es una que desgraciadamente vamos a tener que resolver por la negativa. El problema nuestro no es tanto el de conservar la nacionalidad como el de forjarla. Nosotros no tenemos una nacionalidad, ni una nación. Ni tenemos algo que es producto, destilación de la nación: la cultura. No la poseemos. Es verdad que hay ciertos elementos terrígenos, que tenemos ciertas costumbres, cierto modo colectivo de proceder, pero aún así, esto es muy vago, muy tenue y muy elástico. No sólo en la ciudad sino en el campo las costumbres se parecen muy poco al modo de vivir de hace treinta o cuarenta años

y muchas de esas costumbres han desaparecido. Aún nuestra música nacional, el tamborito, ya no es sino una curiosidad de carnaval.

Aunque la generalidad de los panameños habla castellano, el idioma tampoco puede ser una norma infrangible cuando tratemos de determinar quiénes de los que hayan llegado al país o nacido de extranjeros venidos al país, puedan ser panameños.

Para contestar esas preguntas, refiriéndome a las observaciones que hace el licenciado Fábrega, tendría que hacer una labor de órdenes de mis propias ideas y una exposición que adolecería de todos los defectos de la que acabo de realizar. Pero me parece, como decía enantes, que aunque el licenciado Fábrega no ha querido sacar las conclusiones, éstas se han perfilado dentro de sus palabras de modo que cuando él llega a las conclusiones a que necesariamente llegará, si no me equivoco, quizás yo las combatiré; desde luego, al anunciar que las voy a combatir, no influirá para que usted no las vaya a presentar.

*El Honorable Fábrega dijo:* Yo creo que en lo concreto sí se podría establecer y después de mucho meditar, yo los he puesto en este orden, los nuestros:

1a.) Yo no concibo francamente, el sentido de lo panameño, de lo esencial nuestro, si me lo hablan en inglés, digo, a pesar de que soy un individuo civilizado y no soy un chauvinista, y creo que la mente del hombre debe estar abierta a todas las corrientes, pero en el sentido nacional, yo entiendo que nuestra comunicación espiritual debe ser en español. El día en que en Panamá se hable en inglés, entonces no es Panamá, y por esto he puesto en primer lugar el idioma.

2a.) Las costumbres porque a pesar de que hay quienes piensan lo contrario, yo creo que tenemos todavía un modo de vivir panameño. Yo he estado en muchos países de la América y me he dado cuenta que nosotros todavía tenemos, felizmente, si logramos salvarlo, un modo de vida con una práctica hogareña.

3a.) Aunque parece mentira, yo, en mi concepto personalísimo, creo que es "las preocupaciones por nuestro desarrollo". La cuestión histórica, por ejemplo, sobre si Demóstenes Arosemena o Justo Arosemena fueron magníficos presidentes. Nuestro pueblo no le da trascendencia ni importancia de ninguna naturaleza. En cambio sí se habla de la construcción de un muelle en Taboga, un puerto libre en tal o cual parte y sobre estas cosas sí se entusiasma el pueblo. El conglomerado nuestro no se emociona con las cosas del pasado, como se entusiasma con la perspectiva de una construcción. Yo los lazos los tengo catalogados así: el idioma, las costumbres, las preocupaciones, historia y tradiciones. Creo que entre nosotros la tradición es aquello que pasa de padres a hijos.

*El Honorable De la Rosa dijo:* De lo que he dicho el licenciado Fábrega, yo no quería deducir conclusiones porque él tampoco las ha quer:



do hacer. Las conclusiones están comprendidas en esas preguntas pero él no las ha querido elaborar.

*El Honorable Fábrega dijo:* Les repito que no estoy sosteniendo ninguna tesis; esto es provisionalmente. Debemos partir del hecho a) que tenemos una nacionalidad que defender; b) debemos buscar cuáles son los factores de los lazos de unión del elemento nacional; c) debemos llegar a conclusiones con respecto al proyecto.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Usted ha presentado una serie de cuestiones. Yo voy a ser también breve y mi exposición más bien va a ser una serie de observaciones colaterales a la disertación del licenciado Fábrega. A mí me parece que cuando uno quiere formarse un concepto exacto de la idea de nación o de la idea de nacionalidad — y pido que se observe que hablo preferentemente de la idea de nación o nacionalidad — no podemos olvidar que la idea de nación o la nación misma como realidad que esa idea reproduce, es un producto histórico no puede encontrarse constituido en todas partes por los mismos factores o si se encuentra constituido por los mismos factores, esos factores no tienen en todos o en cada uno de los lugares la misma jerarquía, ni una misma trabazón.

Dentro de ella ocurre una serie de procesos, de diverso orden pero que sin embargo se asocian generalmente a una idea de territorio o de espacio físico determinado. Pero aún siendo así, la nación no surge como nosotros la conocemos con todo el conjunto de atributos que hoy posee. Su idea o su existencia no surge sino en una etapa muy definida de la evolución histórica. Lo que quiero decir es que la nación es una formación que así como se ha producido tendrá que desaparecer y transformarse y creo que nosotros estamos asistiendo a la transformación de las naciones por fuerza de la aparición y desarrollo de factores de los cuales, si el hombre es parte, no puede controlarlos racionalmente hasta ahora.

El imperio romano, por ejemplo, es una formación histórica, que no podemos identificar como una nación porque dentro de él no aparecen elementos que luego van a ser parte de la nación. No es una nación en el sentido que nosotros la concebimos. El romano se considera romano dentro de Roma. Era un concepto atravesado por su condición social. Dentro de Roma el patricio y el plebeyo, a pesar de ser romanos, no ocupaban una posición social y política igual. Se me puede advertir que en otras naciones actualmente ocurre otro tanto, pero en Roma eso tenía una trascendencia distinta. Por qué? Porque el imperio romano, una organización jerárquica, pura y definida, no había llegado a la evolución que nos ha dado lo que conocemos como los derechos del individuo. Con esto quiero decir que la idea de nación se desarrolla y llega a su conclusión con la idea de los derechos individuales.

*El Honorable Fábrega dijo:* Más o menos del siglo XV a XVI.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Pero mi argumento es éste: 1). Lo que encontramos hasta ahora como substratum de la idea de nación es una extensión física sobre la cual la nación se asienta. Dentro de ese espacio físico vive una población que manifiesta ciertas características, pero esas características no pueden definirse como peculiares y exclusivas sino como producto de una larga evolución histórica.

2). Que esa formación que nosotros conocemos como nación es el resultado de una evolución que en estos momentos tiende a desarrollarse dentro de un concepto más genérico que responde a una realidad mucho más vital, más extensa. Si eso es así, hasta dónde podemos nosotros decir que la nacionalidad es sólo un vínculo espiritual y que es lo espiritual lo que ella define?

A mí me parece que este vínculo espiritual es producto, no factor determinante, no origen de la nacionalidad.

El licenciado Fábrega acaba de hablar de las costumbres panameñas.

*El Honorable Fábrega dijo:* Si usted lo reduce, la esencia, el resumen, de todo aquello es algo espiritual, el proceso histórico se reduce a algo espiritual.

*El Honorable De la Rosa dijo:* De lo que usted dice se desprende la conclusión que yo iba a sacar. Usted no puede encontrar la explicación de estos vínculos espirituales dentro de sí mismos. Por qué los panameños sentimos de una manera y los colombianos de otra?

*El Honorable López y León dijo:* Indudablemente que en Francia y en Bélgica el idioma no puede considerarse una de las características de la nación. Pero en Panamá sí y como vamos a legislar en Panamá, debemos actuar de acuerdo con la realidad.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Sin embargo hay allí homogeneidad racial. En Francia ocurre el mismo fenómeno: hay modalidades diferentes en la lengua. Lo mismo ocurre en Alemania donde hay el bajo alemán y alto alemán. De suerte que el idioma no es el vínculo esencial de la nacionalidad. Nosotros tenemos el caso mucho más elocuente de los Estados Unidos: a los Estados Unidos se les ha llamado crisol de razas y costumbres, y en realidad no es más que una mezcla de razas y costumbres. Sin embargo, los Estados Unidos poseen una gran fuerza asimiladora. La condición de tiempo para la nacionalización se extiende sólo al período de un año. En los Estados Unidos ocurre que al extranjero que tiene cierto tiempo de vivir allí y ha logrado posición estable, se le obliga a nacionalizarse y a defender a los Estados Unidos.

*El Honorable Fábrega dijo:* Yo le voy a hacer una pregunta. Usted considera que hoy por hoy el idioma, y ya lo dijo usted con párrafo de Osoño y Gallardo en una síntesis de lo que es estado. No se concibe un estado general sin el elemento nación. Ahora yo le quiero preguntar: (habló

de un núcleo de hombres tirados en una playa, si éste, en el sentido humano constituída una nación o si se creía que este grupo constituída la negación de una nación).

Yo quise enunciar el problema y preguntarle cuáles son esos vínculos en su concepto.

*El Honorable De la Rosa dijo:* En primer lugar las características geográficas.

*El Honorable Fábrega dijo:* El idioma es un producto de una evolución nuestra. Nos une quizás cierto conjunto de principios políticos.

*El Honorable de la Rosa dijo:* Nos une por ahora el idioma: nos une como producto de la evolución. Nos une quizás cierto conjunto de ideas políticas, no tanto de ideas como de actitudes políticas. Hasta donde me puede servir de fundamento a mi criterio, mi experiencia personal, me parece que la mayoría de los panameños se encuentran en actitud liberalizante.

Me parece, por ejemplo, que una de las características del panameño no es tanto su preocupación sino su *despreocupación*.

*El Honorable Fábrega dijo:* En su concepto, las características de lazos de unión entre panameños son: a) Idioma Nacional; b) Actitud política; y c) Despreocupación.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Creo que estamos en los comienzos de la formación de una nación. Justamente por eso puede la nación ajustarse aquí.

*El Honorable Fábrega dijo:* Nosotros tenemos hasta ahora el vínculo de que usted habla y estoy de acuerdo con usted en que después de todo la reaffirmación de la nación es producto histórico en el cual entra un cúmulo de elementos de compactación.

*El Honorable De la Rosa dijo:* El Doctor Morales dice allí que nosotros logramos la independencia sin esfuerzo: se refiere a lo que diríamos la materialidad del 3 de Noviembre sin tomar en cuenta que nosotros, a través de toda nuestra historia postcolonial, siempre hemos ideado ser un estado independiente.

*El Honorable Fábrega dijo:* Esas opiniones han sido aisladas y en virtud de esa circunstancia vamos a lo más interesante para terminar mi punto de vista por ahora. Hemos hablado de que hasta ahora en esta nación, consideraba que había una nación en proceso de formación y que los vínculos que la ataban eran: el idioma, costumbres y la despreocupación, que me parece, desde luego, un elemento negativo y vamos a tomarlo en el sentido negativo.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Voy a contestarle la pregunta comenzando por no aceptársela, por esta circunstancia: porque usted me ha llevado al problema práctico cuando a mí me parece que no estábamos en condiciones de llegar al problema práctico.

Cuál sería una de nuestras conclusiones? Para nosotros el problema de la nacionalidad debe

comenzar a resolverse organizando nuestra economía nacional de modo que se eleve el nivel de vida de los panameños. Yo creo que los Estados Unidos es una nación, en primer lugar, porque ha podido asimilar una cuantiosa inmigración gracias a su potencialidad económica. Pero este es un ejemplo extremo. Nosotros no somos los Estados Unidos, pero si podemos organizar nuestra economía y para ello debemos plantearnos previamente los problemas que esa organización necesita.

Yo no creo que el problema de inmigración pueda resolverse si no se resuelve eso primero.

El inmigrante que nosotros deseamos, el que debemos llamar, el agricultor profesional, no viene a nuestro país porque aquí la agricultura, ante todo por falta de organización de estudio, de adaptación de los factores y de ordenación, no es una actividad que sustente decentemente a nadie.

Aquí vienen agricultores de España y de otras naciones, pero si vienen, no es como agricultores, de tal manera que esa fuerte corriente inmigratoria tampoco puede aprovecharse si no se resuelve el problema económico.

En segundo lugar, el hecho de que yo haya reconocido esos factores, no indica que esos sean los únicos. En cambio tenemos aquí la gran fuerza desnacionalizadora que son los Estados Unidos y tenemos que ser flexibles al buscar la fórmula para forjar la nacionalidad de que carecemos.

*El Honorable Arce dijo:* No ha sido el propósito de la presidencia mentificar al Honorable Fábrega. He sido sincero cuando digo que es una larga e interesante peroración... Repito que no ha sido la intención de la presidencia mentificar al Honorable Fábrega. Declaro que ha sido interesantísima su disertación; en cuanto a mí, puede continuar informando; pero si la exposición ha sido larga, no puedo decir corta; y si ha sido corta no puedo decir larga.—En interesantísima peroración el Honorable Fábrega, hasta donde yo entiendo, propone que se sienten las bases generales para discutir el problema interesantísimo, otra vez, que se relaciona con el artículo en discusión. Pero pregunto yo: desean los miembros de la comisión que se continúe con la discusión del artículo, o quieran que se sienten las bases generales para discutir el problema que hemos abordado aquí esta tarde?

*El Honorable Eclido dijo:* Yo propongo que se sientan bases después de haber escuchado a los Honorables Fábrega y de la Rosa.

*El Honorable Pérez dijo:* Antes de sentar criterios sobre la manera como vamos a legislar, en la Constitución, en lo que se refiere a legislación, yo creo que debemos discutir y estudiar el problema de la inmigración en todas sus fases. Ya vimos, por ejemplo, como planteaba el Honorable De la Rosa, abordando comentarios alrededor de los puntos discutidos por el Honorable Fábrega, la cuestión relativa a la despoblación de Panamá, que es a la inversa de Bélgica. Dijo

que en Panamá teníamos capacidad para una población de 15 a 16 millones por lo menos.

Entonces yo creo que sí vale la pena que antes de llegar a una conclusión final, o si se establece cierta clase de inmigración, como la más conveniente, vale la pena escuchar al profesor Behrendt quien ha hecho estudios de fondo en esta materia, para que nos ilustre al particular.

Por lo tanto pido que se rechace la proposición del Honorable Fábrega y que se siga la discusión adelante.

Yo me opongo a la proposición del Honorable Fábrega; yo creo que esta clase de discusiones son indispensables para sentar criterios de ésta índole.

Antes de entrar a considerar el texto mismo del artículo 18, hablando de cuestiones de orden general, solicité la venia de los colegas de esta Comisión para invitar aquí al profesor Behrendt; se me dijo que no era el momento oportuno y creo que ningún momento va a resultar más oportuno que el de hoy, para que el profesor Behrendt nos diga algo sobre la cuestión relativa a la inmigración; el problema de la desdoblación de Panamá es un problema de especialidad del profesor Behrendt y voy a pedir que esta discusión siga y que a él también se le escuche.

Yo sostengo la tesis de que debe rechazarse, por inconveniente, la proposición del Honorable Fábrega y que se debe seguir la amplia discusión de estos temas de la manera más detallada posible.

Me permito sugerir la conveniencia de que se cite al profesor Behrendt, porque me parece que vale la pena escucharlo.

*El Honorable Ferrer dijo:* Usted cree que todos los emigrantes que van a venir a Panamá están dispuestos a nacionalizarse, o todos los que se nacionalizan son emigrantes?

Entonces el Sr. Behrendt va a venir a tratar sobre inmigración ó sobre nacionalidad?

*El Honorable Acosta dijo:* Sírvase llamar a lista señor secretaria para ver cuáles están de acuerdo con el Honorable Fábrega y cuáles con el Honorable Ceilido.

*El Honorable Sr. de Cuba dijo:* Apesar de que me siento alemán en discusiones de esta naturaleza, me permito expresar mi opinión para manifestar que me doy cuenta de la enorme responsabilidad que tenemos como miembros de esta Comisión, que debe estudiar el proyecto de nuestra Constitución, para someter luego nuestro trabajo al juicio de la Cámara y de la ciudadanía. De ahí, que juzgue necesario la consideración amplia de cada artículo para estudiar su fondo y su forma, los puntos y las comas de la frase hasta agotar la materia. No tendremos que arrepentirnos más tarde de nuestra actuación y las generaciones venideras no tendrán que reprocharnos nuestro método de trabajo. La República está en un período de desarrollo oportuno para que se haga un trabajo de previsión bien cuidado. Su estructura económica y políti-

ca, su porvenir, piden que actuemos con gran esmero, y que meditemos bien antes de escribir cada artículo, cada capítulo, como parte del conjunto.

Creo, pues, colegas, que de la discusión frecuente y bien intencionada, debe salir el fruto de nuestra importante labor.

*El Honorable Fábrega dijo:* Quedamos en el idioma y en las actitudes políticas. Entiendo que si nosotros estamos en un proceso de formación tenemos tres caminos: 1). Vigorización del idioma y robustecimiento de las actitudes políticas. 2). Aumento de esos vínculos que se pueden sumar con estos dos. 3. Un proceso lento llevado por mentalidad de estadista en el sentido de reemplazar por "a", "b" y "c".

En esta nación que lleva al proceso de formación y que sin embargo, ya aparece ante el mundo internacional como estado independiente. Voy ahora a una parte de orden práctico. Me refiero a nuestro país en vista del problema futuro de los antillanos. Nosotros aquí somos el puente del mundo, el centro del universo, palabras que a diario se leen en los periódicos del mundo, la envidia de todo el que quiere hacer fortuna en el mundo, la baraja de la suerte, de tal manera que si nosotros, en un proceso de aceptación o de asimilación de elementos dentro de nuestra nacionalidad no cuidamos estos dos vínculos, el idioma y las actitudes políticas, es decir, la actitud liberalizante, si no las cuidamos para el reemplazo mientras venga el aumento de vínculos que como todo proceso histórico tiene que ser una cuestión lenta de evolución, es más, si no las cuidamos no puede resultar que el idioma y las actitudes políticas naufraguen en menos tiempo que el que se necesita para el aumento de la evolución que está en proceso. Al abrir determinada puerta a base de la constitución puede multiplicarse por dos, tres, cuatro o cinco, el elemento físico nacional. De nuestra población de 650 mil habitantes de los cuales hoy 66.7% es campesina puede fácilmente ser arrollada por una cantidad de 6 o 7 millones de negros. Panamá tiene 87 mil kilómetros cuadrados; Bélgica tiene de 23 a 24 mil y tiene de 8 a 9 millones de habitantes y nuestra población se puede presumir, en medida de capacidad, de 14 a 15 millones. Si nosotros decimos que después de todo, los vínculos que existen en Panamá no son vínculos que deben tomarse con mente estrecha; nosotros nos debemos dar cuenta que esos vínculos son producto de una evolución y no deben ser tomados con mente estrecha; no debemos ser demasiado cerrados con respecto a la confrontación y a la posibilidad de asimilar y de unirse a esos vínculos. Si nosotros procedemos así y abrimos la puerta usted no cree que esos vínculos puedan quedar perfectamente rhogados antes de que los hayamos reemplazado. Vamos a imaginarnos que mañana se diga en Panamá: a) todo elemento, venga de donde viera, puede comerciar en Panamá; b) todo elemento tiene las puertas abiertas y después de un año de permanencia, tiene todos los derechos civiles de los panameños.

Usted no cree Honorable de la Rosa, que la cantidad de italianos, españoles, polacos, rumanos sumarían millones y que en transcurso de dos, tres, cuatro, cinco o seis años, le pregunto a usted, si está absolutamente seguro de que nosotros que estamos en la obligación de defender estos dos vínculos, el idioma y las actitudes políticas, no quedaríamos ahogados en el número?

Estando todavía en la etapa débil de la nación, se debe ir poco a poco, tanteando quiénes pueden ayudarnos a perfeccionar los vínculos aunque éstos no sean una cosa permanente, ni categórica, ni segura. Deben traerse inmigrantes trabajadores, agrícolas en bien del país. En Panamá nos estamos acostumbrando a reducir la expresión del pensamiento a minutos, a segundos y solicito que se eliminen de las sesiones los términos "larguísimo", "cortísimo", etc. etc. Los temas, como el que estamos tratando, deben ser cuidadosamente discutidos sin tener en cuenta el tiempo. Nos estamos hundiendo en el abismo del tiempo. Propongo que se empiece mañana la discusión del artículo 12.

*El Honorable Arosemena dijo:* La presidencia no se atreve a acceder a la petición del Honorable Fábrega sin que así lo manifieste la mayoría de los aquí presentes.

Pareciera que aquí alguien se opusiese a que se continuara la discusión. Sencillamente lo que ha pasado es que el Honorable Silvera me acaba de recordar la invitación que se nos ha extendido de parte de don Ernesto de la Guardia y me sugiere que por tanto, se aplaze la discusión hasta mañana.

Honorable Fábrega, sus palabras son un cargo premeditado e injusto. Lo dicho por usted, no tiende más que a alargar el problema, antes de discutirlo. Nosotros tendremos que decir algún día si somos o no, sinceros en nuestros prejuicios raciales. Si queremos que esos hombres — los antillanos nacidos en Panamá — sean o no ciudadanos panameños; pero cuando llegue el momento, yo discutiré eso. Y recuerde que en el seno de esta comisión hay hombres sensatos y tan capaces como usted para emitir una opinión alrededor de nuestros problemas.

Y ahora, honorables comisionados, en atención a la invitación para la recepción que se le da a Don Ernesto de la Guardia Jr., con motivo de su nombramiento como Vicepresidente de la República, se levanta la sesión.

El Secretario Lic. Turner sugirió que los Honorables de la Rosa y Fábrega, en unión del Presidente, se acercaran al día siguiente a la Secretaría para tratar un plan que sistematizara la discusión.

A las seis y cuarenta y cinco minutos de la tarde se clausuró la sesión.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

## ACTA

de la sexta sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En el Despacho del Secretario General se reunió la Comisión de Constitución para seguir considerando el Proyecto sometido a su estudio, siendo las cuatro y treinta minutos de la tarde del día veintiseis de Julio de mil novecientos cuarenta y cinco. Contestaron a lista los comisionados Harmodio Arosemena Forte que preside; Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Jacinto López y León y Didacio Silvera. Dejó de asistir mediante excusa de rigor el H.C. Felipe O. Pérez. Asistieron de fuera del seno de la Comisión los Honorables Homero Ayala P., Luis E. García de Paredes, Gil Blas Tejeira y José Manuel Varela.

1. Se continuó con la discusión del artículo 12 del Proyecto, que trata sobre la nacionalidad.

El H.C. Fábrega sugirió y la Comisión lo acordó que se hiciera una discusión por acápite.

Se leyó el acápite a), que dice:

"Artículo 12. Son panameños por nacimiento:

a). Los hijos de padre o madre panameños nacidos en el territorio de la República."

El H.C. Arosemena indicó que el acápite a) estaba ligado al b). y que lógicamente deberían discutirse en conjunto. Tanto los H.H. C.C. Fábrega como Silvera leyeron fórmulas suyas de modificación al acápite a). El H.C. de la Rosa sugirió que la materia se discutiese de nuevo en toda su extensión.

El H.C. Arosemena enfocó el problema de los hombres y mujeres nacidos en territorio panameño bajo la vigencia de la Constitución de 1904, que estaban protegidos por las disposiciones de ésta hasta que entró en vigencia la de 1941, cuando el doctor Arnulfo Arias, a la sazón Presidente de la República, les arrebató el derecho sagrado de la Patria, reduciéndolos a la triste condición de apátridas, bajo la denominación de "nacionalidad no comprobada".

El H.C. Fábrega dijo que él seguía sosteniendo que el lazo primordial de vinculación con la Patria es el idioma y que cuando éste desapareciera quedaría roto todo lazo de mancomunidad.

El H.C. Arosemena manifestó que los propios H.H. C.C. Fábrega y de la Rosa habían demostrado en la sesión anterior que el vínculo del idioma no es decisivo en lo que respecta a darle fisonomía a la nacionalidad, como se ve claramente en el caso de Suiza, y que, a su juicio, el factor económico está por encima de todos los demás factores.

El H.C. Fábrega le respondió que sobre este particular estaban acordes los H.H. C.C. Arose-

mena y de la Rosa, pero que el plano en que se colocaban no era el liberal sino el marxista.

El H.C. Arosemena manifestó que los panameños descendientes de antillanos sí se preocupan por las cosas del país y que especialmente demostraron su entusiasmo por la suerte de éste cuando concurrieron a votar por el Partido Liberal en los últimos comicios.

Entre los HH. CC. Arosemena y Bellido se suscitó un diálogo contradictorio, con motivo de sostener este último que los panameños descendientes de antillanos no contribuían con un aporte efectivo a la economía nacional.

El H.C. Arosemena resumió su pensamiento respecto al punto tratado como sigue:

"a). Si un considerable grupo de hombres nacidos en Panamá, bajo el amparo de una Constitución que reconocía iguales derechos a todos los nacidos en el territorio de la República, pueden ser despojados de esos derechos por medio de una ley "ex post facto".

b). Si un grupo de hombres, respetuosos de la ley, que contribuyen con ingentes sumas de dinero a la situación económica de Panamá, debe considerarse como no incorporados a la vida nacional y debe rechazárseles por motivos exclusivamente raciales.

c). Si es posible concebir, dentro de lo jurídico, de lo humano y de lo justo, que exista un grupo de hombres al cual se le niega, debido a esos prejuicios raciales, la protección de una patria en cuyo territorio nacieron.

d). Si habiéndose manifestado recientemente que la inmensa mayoría de este país profesa la doctrina liberal y si, como es lógico y natural, debe imprimirse una ideología netamente liberal a la nueva Constitución, es posible quitarle la ciudadanía o poner vallas y obstáculos a la reafirmación de esa ciudadanía, por meros prejuicios raciales."

Luego de un prolongado debate en que tomaron parte los H.H. C.C. Arosemena, Fábrega, Bellido, y Neira de Calvo, para expresar ésta que las alumnas descendientes de antillanos rehuyen la asistencia a las paradas de 3 de Noviembre y otras fiestas patrióticas y que no manifiestan interés por el folklore panameño, se suspendió la sesión a las seis y treinta minutos de la tarde.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

## NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 26 DE JULIO DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las cuatro y treinta minutos de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juriconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

Asistieron los siguientes miembros de la Comisión: Harmodio Arosemena F., Presidente; Abilio Bellido, Esther N. de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Jacinto López y León y Didacio Silvera. Dejó de asistir el Honorable Felipe O. Pérez. Estuvieron presentes los Honorables Convencionales Homero Ayala, Luis E. García de Paredes, Gil Blas Tejeira y Varela que no son miembros de la Comisión.

*El Honorable Fábrega dijo:* Se ha citado al profesor Behrendt para asistir a alguna sesión de la Comisión?

El Secretario informó que el mencionado profesor estaría presente en la sesión del día siguiente. El Secretario también informó a la Presidencia que para hacer un acta con los elementos suficientes, de la sesión del 25 había hablado con los miembros de la Comisión, Honorables Fábrega y de la Rosa, con el fin de que le proporcionara más detalles acerca de sus intervenciones y lograr así un documento exacto. Por ello no estaba en condiciones de leer el acta de la sesión del día 25: solicitó excusas.

Fué aprobado el Artículo 11o. del Proyecto de Constitución. Se leyó el artículo 12o.

*El Honorable Arosemena dijo:* En relación con este artículo, el Honorable Fábrega, formuló, si mi memoria no me es infiel, tres preguntas síntesis de su discurso de la sesión de ayer. No es así Honorable Fábrega?

*El Honorable Fábrega dijo:* Eran dos solamente, Señor Presidente.

*El Honorable Arosemena dijo:* Cuáles son las dos preguntas formuladas por el Honorable Fábrega, Señor Secretario?

El Secretario las leyó: 1a. Qué requisitos se han de exigir para que un individuo pueda ser considerado como panameño de nacimiento a fin de asegurar, hasta donde sea posible, que ese individuo se encuentra atado por un vínculo nacional y que no es por el contrario, indiferente o refractario a él? 2a. Qué requisitos se han de exigir para que un individuo sea aceptado como panameño por naturalización a fin de asegurar que ese individuo se encuentra, por lo menos, en franco proceso de vinculación al panameño y tiene la capacidad y la intención para una futura vinculación total?

*El Honorable Arosemena dijo:* Continúa en el uso de la palabra el Honorable Fábrega.

*El Honorable Fábrega dijo:* Lo primero que debe hacerse es definir la clase de vinculación del pueblo con la nación, pues considero primordial que esos vínculos no disminuyan sino que se robustezcan. Hay que llegar a la vinculación del panameño con la nacional y se está en pleno proceso de hecho.

*El Honorable Arosemena dijo:* Por qué no presenta eso en forma de proposición Honorable Fábrega?

*El Honorable Fábrega dijo:* Pido que se estudie el artículo no en términos generales, sino en sus diversas partes.

El Secretario levó el acápite a del artículo 12o. que dice: "Son panameños por nacimiento: a). Los hijos de padre o madre panameños nacidos en territorio de la República".

*El Honorable Fábrega dijo:* Yo quiero explicar aquí lo que puede entenderse por padre o madre panameño.

El Presidente Doctor Arosemena y el Honorable Fábrega entablan un diálogo. El Secretario advirtió que lo que se traía a discusión era el principio. Penetró en el salón en esos instantes el miembro de la Comisión, Honorable De la Rosa.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Ha sido aprobado el artículo 11º?

La Secretaría contestó que sí. El Honorable De la Rosa entonces indicó que él deseaba reformar la redacción. Se reconsideró el artículo 11º y fué aprobada la modificación del Honorable De la Rosa que reza así: "Artículo 11º: "La calidad de panameño se tiene por nacimiento y se adquiere por naturalización".

*El Honorable Silvera dijo:* Me parece bien porque el nacimiento no se adquiere.

Continuó la discusión del artículo 12º.

*El Honorable Silvera dijo:* Por qué no ponemos: "Los hijos de madre o padre panameños de origen"?

Los Honorables De la Rosa y Fábrega no la encontraron oportuna.

*El Honorable Fábrega dijo:* Señor Presidente: le parecería entrar de lleno en la discusión o preferiría que se aplazara?

El Secretario advirtió que ya estaba planteado el problema.

*El Honorable Fábrega dijo:* Opino que es conveniente la mayor claridad, pues tal como está redactado el artículo, se llega a la aceptación como panameños de varias generaciones de antillanos.

*El Honorable Arosemena dijo:* El acápite b dice que son panameños todos los antillanos y los hijos de antillanos nacidos en territorio panameño: si tomamos eso en consideración necesariamente llegamos a la conclusión que el acápite

a, tal como usted lo ha redactado, cubre también a los hijos de antillanos.

El Honorable Fábrega lee el artículo.

El Secretario informó acerca de una observación del Honorable García de Faredes que le acababa de indicar, referente a que en la exposición de motivos, al exponerse el artículo en discusión, se hablaba de este problema.

*El Honorable Silvera dijo:* Mire Honorable Fábrega, usted no cree que el acápite a podría quedar así: "Los hijos de padre o madre nacidos en el territorio de la República de Panamá, siempre que alguno de éstos, sea padre o madre, o ambos, hayan nacido también en territorio panameño".

Los Honorables de la Rosa y Fábrega opinaron que la modificación del Honorable Silvera venía siendo lo mismo que decía el artículo.

*El Honorable Fábrega dijo:* Lo primero que hemos de hacer es decidir si se va a continuar la discusión sin abordar el problema en abstracto. Un antillano de veintitrés años, nieto de algún trabajador antillano que hubiera venido a las obras del Canal, resulta, de acuerdo con este acápite, automáticamente panameño.

*El Honorable Arosemena dijo:* Por qué no discutimos el acápite b) y de lo que resulte abordamos el problema de acuerdo con el acápite a)? Soy de opinión de que los hijos de esos antillanos nacidos en Panamá son panameños, porque creo que el padre que ha nacido en Panamá o la madre que ha nacido en Panamá son panameños y por lo tanto, los hijos de padre o madre nacidos en territorio panameño son panameños. En cuanto a mí estoy de acuerdo con ese artículo.

*El Honorable Silvera dijo:* A mí me parece que la discusión del acápite podría salvarse en esta forma: "Los hijos de padre o madre panameños nacidos en el territorio de la República, siempre que el padre o la madre o ambos, hayan nacido también en territorio panameño."

*El Honorable de la Rosa dijo:* No veo que haya lugar a diferir la discusión del acápite a).

*El Honorable Silvera dijo:* Yo quisiera hacer una aclaración antes de continuar adelante. Creo que una de las cosas que obligó al expresidente de la República, Ricardo Adolfo de la Guardia, a resolver este punto, fue los distintos problemas que se presentaron en la cuestión de los hijos de antillanos. Yo recuerdo haber tenido un caso que me alarmó muchísimo, de dos jóvenes, uno nacido en 1902 y el otro nacido en 1906. El primero nació bajo la combinación colombiano y le dieron su cédula como panameño y el otro que nació en el territorio de la República de Panamá, no llegó su cédula porque se enojó a ella la Constitución de 1941. Alarmado con esto fui a la presidencia y el Presidente me dijo que me acercara al Jefe de Registro Civil añadiendo que el 80% de los habitantes de la provincia de Bocas del Toro está en esa situación: un hijo de jamaicano nacido en Panamá, según la constitución de

1941, no era panameño y en cambio un polaco se nacionalizaba y era panameño.

*El Honorable Fábrega dijo:* La mayor parte del elemento europeo que obtiene la nacionalidad panameña lo hace con el fin de comerciar exclusivamente.

El Secretario opinó que había que enfrentarse al problema directamente.

*El Honorable Arosemena dijo:* Por eso he propuesto que se discuta primero el acápite b) y después el a).

*El Honorable de la Rosa dijo:* Debe discutirse el problema en toda su extensión.

*El Honorable López y León dijo:* El asunto no es de redacción sino de fondo.

*El Honorable Arosemena dijo:* Cedo la presidencia al Honorable Silvera y voy a exponer mi criterio. En Panamá hay un número considerable de hombres y mujeres nacidos en el territorio de la República de Panamá, bajo el amparo de una constitución que los protegía como panameños. Con posterioridad se aprobó una nueva constitución, la de 1941, dictada por el Dr. Arnulfo Arias, y le quitó a esos hombres y a esas mujeres el derecho sagrado que tenían de acuerdo con la constitución de 1904: el derecho que todo hombre se merece, el de tener una patria, y el resultado fué el siguiente: miles de hombres nacidos en el territorio de la República de Panamá, quedaron sin una patria que los defendiera y que los protegiera siendo denominados entonces, en una forma cruel, como hombres de nacionalidad no comprobada. Cuál fue el efecto causado en esos hombres por la constitución de 1941? El resultado, honorables convencionales, fué el siguiente: miles de estos hombres se vieron, de la noche a la mañana, privados de la manera más inhumana de los medios necesarios para sostenerse y sostener sus familias. Por qué? Porque las leyes de la República de Panamá les calificó como elemento de nacionalidad prohibida y no se les daba el derecho a trabajar que es el derecho más sagrado que puede tener un ser humano sobre la tierra. Y de aquí que se encontraran miles de hombres en la situación de no poder sostener sus familias, miles de hombres que no hallaban los medios para obtener el pan de cada día, miles de hombres, que, víctimas de un antojo, de una injusticia, tenían que verse obligados a recurrir a determinados medios para poder subsistir, gracias a la enmienda hecha a la constitución de 1904, enmienda que privaban a estos hombres nacidos en territorio panameño y bajo aquella constitución que los declaraba panameños, a vivir una situación desde todo punto de vista anormal. Y este es el mismo resultado que va a tener el acápite b) que discutimos. En este acápite b) se establece que son panameños de nacimiento los hijos de extranjeros nacidos dentro de la jurisdicción de la República de Panamá siempre y cuando que lleguen a su mayoría de edad y manifiesten al Poder Ejecutivo que optan por la nacionalidad

panameña. Pero ninguno de los aquí presentes ignora que esa es una valla para privar de la ciudadanía panameña a estos miles de hombres, quienes, por desidia, por ignorancia o por cualquier otra causa, no harán la solicitud que en el acápite b) se establece porque tampoco la hicieron cuando estaba en vigencia la constitución de 1941 y va a suceder, repito lo mismo que entonces: miles de hombres nacidos en la República de Panamá, que no tienen patria, a quienes se les quiere privar del derecho de esa patria, única y exclusivamente por un prejuicio racial. Yo sostengo que si esos hombres no fueren de la raza negra, si fuesen blancos, nadie se atrevería a poner ese obstáculo en ese acápite. En forma clara, precisa y brillante, se han expuesto aquí los motivos por los cuales a esos hombres debe obstaculizárseles el derecho a obtener su ciudadanía, y el porqué se les debe arrojar de la patria en la cual nacieron. A esto equivale lo que establece este artículo. El Honorable Fábrega, a mi juicio, ha tratado por todos los medios a su alcance de discutir este asunto antes de llegar a él. Al hablar de los lazos que unen a un pueblo afirmó que el primero de todos es la lengua. Pero Ud. mismo en su peroración, idénticamente que el Honorable de la Rosa se han encargado de demostrarnos que la lengua no es un vínculo decisivo en la formación de una nacionalidad. (El Honorable de la Rosa interpela al Honorable Arosemena para negar esa aseveración con respecto a él). Retiro lo dicho en relación con el Honorable de la Rosa, lo mantengo en relación con el Honorable Fábrega.

*El Honorable Fábrega dijo:* Sigo sosteniendo que el lazo primordial es el idioma, que el día en que este desaparezca no tendremos vínculo alguno.

*El Honorable Bellido dijo:* Yo creo que hay un artículo que habla de que el idioma nacional es el castellano. El principio está aquí en la constitución.

*El Honorable Arosemena dijo:* De eso hablaremos más tarde Honorable Bellido. Ahora bien: digo que tanto el Honorable Fábrega como el Honorable de la Rosa en sus discursos de ayer demostraron claramente que el vínculo del idioma no es un vínculo decisivo para establecer una nacionalidad. Por qué digo esto? Porque ellos presentaron el caso de Suiza en donde se hablan cuatro idiomas: italiano, alemán, francés y en un Cantón cerca de Austria el que ellos denominan romanésco. Con cuatro idiomas distintos no podríamos citar una nacionalidad con mayor unidad que la actual de Suiza. De ello se desprende que el idioma no es un lazo primordial para formar la nacionalidad: de ello se desprende que debe haber indudablemente un factor más fuerte que el idioma para formar la nacionalidad: allá iré más tarde. Ese factor, sencillamente es el factor económico. Si señores por encima de todos hay que colocar el factor económico. El Hon. Fábrega cuando pretendió que esta comisión declarara que el idioma es el vínculo primordial lo que pretendía era

decidir el problema antes de llegar a él. Si nos sostenemos en la tesis del Honorable Fábrega en relación con el idioma, necesariamente los antillanos, que no hablan español sino inglés, no podrán ser panameños por nacimiento lo cual es una paradoja. La segunda tesis que sostuvo aquí el Honorable Fábrega fué la de las costumbres: pues bien, voy al caso de Suiza una vez más para demostrar al Honorable Fábrega que las costumbres tampoco son un lazo decisivo en la formación de un pueblo. No hay costumbres más distintas ni más diferentes que las de los distintos grupos que existen en Suiza: distintos sus modos de pensar, distintos sus bailes, distinto todo, sin embargo conservan una gran nacionalidad. Me dice el Honorable Fábrega que estoy en algo de acuerdo con el Honorable de la Rosa: me sitúa en un plano muy orgulloso para mí. Y con respecto a lo que él ha dado en llamar un nuevo vínculo, el de preocupación, estima que los hombres que no tienen las preocupaciones que tenemos los panameños, no pueden ser panameños por nacimiento. Ahora bien: esa es una aseveración injusta del Honorable Fábrega, porque ello requeriría un estudio detenido, para entonces poder llegar a saber si los de la raza negra tienen las mismas preocupaciones que los mestizos o los blancos, o no las tienen. Y hace apenas dos meses estos hombres han demostrado en este país tener las mismas preocupaciones de mestizos y blancos. Más de 15.000 de ellos acudieron a las urnas para votar por determinada ideología política: manifestaron en forma indiscutible tener una gran preocupación, el triunfo del partido Liberal. Esa actitud asumida por ese grupo de hombres demuestra preocuparse por nuestros asuntos....

*El Honorable Ferrari interrumpió:* Quiere decir que cuando los antillanos votaron a favor del Partido Renovador....

*El Honorable Arosemena dijo:* Renovador, no liberal solamente.

*El Honorable Ferrari dijo:* Bueno liberal: pero los que resultaron elegidos al final de cuentas fueron los renovadores. Es que la realidad no es esa: porque en las listas en que aparecieron de los partidos políticos había tantos liberales como los que resultaron elegidos y esa era la única preocupación de ellos, o sea la preocupación económica. Es raro que anteriormente, cuando también se les permitía votar a los antillanos, no se haya demostrado ese gran interés que tuvieron en esta campaña política que acaba de pasar. Por esa razón yo veo un poco dudosa la preocupación por nuestras cosas de la que habla el Honorable Arosemena.

*El Honorable Arosemena dijo:* Está bien esa preocupación porque estamos hablando en presente y ahora han demostrado los antillanos preocuparse y los panameños tenemos el deber de darnos cuenta que esa gente se preocupa por nuestros problemas. Se dice que estos hombres no se asimilan, que no se incorporan a la vida de Panamá: a esto contesto yo que a estos hombres se les está haciendo un cargo que de-

bía hacerse al estado panameño que no ha buscado la manera de assimilarlos. No hemos hecho otra cosa que tratar de arrojarlos del seno de la sociedad, tratarlos con desprecio, tratar de humillarlos y todavía los criticamos cuando ellos buscan refugio en la Zona del Canal. Pero es el Estado panameño el que está obligado a buscar la manera de assimilarlos: es quien tiene la obligación de estimular la asistencia de ellos a nuestras escuelas: la obligación de educarlos en nuestros sentimientos; y repito, es un cargo contra el Estado panameño. Yo le haría esta pregunta al honorable Fábrega: quiere que se incorporen o no a la vida panameña estos grupos de hombres que contribuyen a la economía nacional con enormes sumas de dinero? Viven en Panamá, gastan su dinero en Panamá; esos miles y miles de hombres están o no incorporados a la economía del país?

*El Honorable Bellido dijo:* Usted sabe Honorable Arosemena, que los antillanos dónde gastan su dinero es en los comisariatos de la Zona del Canal. Yo le puedo asegurar que gastan más allá que acá.

*El Honorable Arosemena dijo:* No gastan tanto ahora en la Zona porque los salarios están restringidos. Y van dos veces honorable Bellido que me interrumpe usted no con claridad. Perteneczo a un partido político que no tiene prejuicio racial. El acápite b implica un prejuicio racial tal como está redactado. Esa es mi manera de pensar. Estar de acuerdo con el acápite b es contrariar mi manera de pensar. Esa es la razón que tengo para defender la tesis de que son panameños los que nacen en territorio panameño, precindiendo de raza, religión, etc. Y terminaré haciendo estas preguntas al Honorable Fábrega: a) Si un considerable grupo de hombres nacidos en Panamá, bajo el amparo de una constitución que reconocía iguales derechos a todos los nacidos en el territorio de la República, puede ser despojado de esos derechos, por medio de una ley "ex post facto"; b) Si un grupo de hombres, respetuoso de la ley, que contribuye con ingente suma de dinero a la economía de Panamá, debe considerarse como no incorporado a la vida nacional y debe rechazarse por motivos exclusivamente raciales; c) Si es posible concebir, dentro de lo jurídico, de lo humano, que exista un grupo de hombres al cual se le niega la protección de una patria en cuyo territorio nacieron, por esos prejuicios raciales; y d) Si habiéndose manifestado recientemente que la inmensa mayoría de este país profesa la doctrina liberal y si, como es lógico y natural, debe imprimirsele una ideología netamente liberal a la nueva constitución, es posible quitarle la ciudadanía o poner obstáculos a la reafirmación de esa ciudadanía por meros prejuicios raciales. Qué concepto le merece al Honorable Fábrega el Dr. Ricardo J. Alfaro? Pues bien, ese hombre que no tiene criterio de lágrimas y suspiros dice hablando del problema: (lee un párrafo de una obra del Dr. J. D. Moscote). El criollo llega a su mayoría de edad, se presenta ante el representante del poder ejecutivo y le dice: yo quiero ser panameño. Dónde queda su tesis sobre el idioma, Honorable Fábrega?



*El Honorable Bellido dijo:* Quiero expresar mi opinión sobre este problema y creo sinceramente que no hay razón para hacerle cargos al Estado por no haber asimilado a este elemento que nos trajo la Zona del Canal y la United Fruit Company. Si en las casas de estos jóvenes nacidos en Panamá impera un ambiente familiar especial, qué hace la maestra de escuela que le da una clase de cívica de historia etc., si estos muchachos, al regresar a su hogar, encuentran a sus padres hablando un idioma que no es el nuestro? Por esta razón no creo que el estado panameño ha incurrido en una falta. Se ha dicho aquí que la constitución del año 41 despojó a los antillanos en una forma arbitraria de un derecho adquirido, y quiero preguntar, y he de referirme al censo de población que se levantó en el año 1940 en el mes de Septiembre, es decir, cuatro meses antes de que esa constitución fuera expedida y hubiera entrado a regir: en ese censo tenemos el dato de que en la provincia de Chiriquí, una provincia que suponíamos completamente limpia del elemento antillano, aparecen inscritos, empadronados como súbditos británicos, 720 individuos. Yo he hecho frecuentemente el viaje de David a Puerto Armuelles y confieso con la franqueza que me caracteriza que me he sentido en un ambiente extraño a Panamá, especialmente en un lugar llamado Camarón. Tenemos también que en la Provincia de Colón se empadronaron 7539 que tuvieron el orgullo de decir que eran súbditos británicos. En la ciudad de Panamá, con una población de extranjeros de 19.474, aparecen 8.356 súbditos británicos que lo declararon sin presión de nadie y finalmente en la provincia de Bocas del Toro tenemos 1.940. Por mera curiosidad yo fui esta mañana a revisar los boletines de empadronamiento del censo de la ciudad de Bocas del Toro, Colón y Panamá y encontré este dato muy curioso. Este empadronamiento se hizo a base de familias, entonces aparece, digamos John Williams con una Mary Williams, padre y madre, aparecen cuatro y cinco hijos: Peter, Mary, etc., de ocho, seis y cinco años. En la columna de nacionalidad de estos boletines estos chiquillos aparecen por declaración de sus padres también como súbditos británicos. Esta es una prueba inequívoca de que ese ambiente familiar de estos antillanos que trajo el Canal y la United Fruit Company sigue todavía allí produciendo su efecto. Si nosotros tuviéramos el suficiente poder para que el Imperio Británico nos permitiera revisar los libros de registro de la Legación Británica en Panamá, nos sorprenderíamos de los miles de jamaicanos nacidos en Panamá que no están inscritos en este Departamento. Panamá y Colón, especialmente Bocas del Toro sufren la desaparición de las características de lo panameño. Sin ir muy lejos, con sólo trasladarse al Barrio de Calidonia se verá que allí se habla inglés y se tienen otras costumbres perfectamente distintas y yo creo que como lo ha dicho el Honorable Fábrega, en este asunto debemos andar despacio. Se ha dicho aquí también que ha habido cierta preocupación del elemento antillano al incorporarse al movimiento electoral último de Panamá. Yo quiero creer que este elemento fué forzado a esta situación; actitud, quiero ser franco,

de la cual no relevo de culpa a mi partido o sea el Partido Demócrata. Así es que eso no es una razón fundamental sobre todo cuando yo he hablado con varios jamaicanos después del debate electoral del 6 de Mayo y me han dicho francamente que a ellos no les importaba otra cosa que obtener una cédula. Uno me llegó a decir que a él no le importaba quien fuera el Presidente de Panamá. Por esta razón yo insisto en creer que ellos se encuentran o están completamente desvinculados de nosotros y creo que no debemos ser tan liberales al incorporarlos a nuestra ciudadanía. Es todo lo que tengo que decir.

*La Honorable Sra. de Calvo dijo:* Creo oportuno exponer aquí algunas experiencias recogidas a través de mis largos años de trabajo como Directora de la extinta Escuela Normal de Institutoras, y también como Directora del Liceo de Señoritas, en relación con el elemento antillano. De acuerdo con disposiciones vigentes, para entrar a una escuela secundaria, una alumna debe tener el Certificado de terminación de estudios de la Escuela Primaria, y para tener el título de maestra de enseñanza primaria, debe hablar correctamente nuestro idioma, el castellano, puesto que la enseñanza de todas las asignaturas del plan de estudios de la escuela primaria se hace en español. En virtud de mi obligación como Directora de cumplir con estas disposiciones, fui siempre muy celosa cuando se trataba de aceptar para el primer año de estudios, alumnas del elemento jamaicano o criollo, como ahora se le llama, porque observaba que no sabían el español. En la escuela primaria se les había otorgado el certificado correspondiente perdonándoles el idioma; escasamente se les entendía al hablar y así venían, con derecho a matricularse a la Escuela Normal, como estudiantes que aspiraban al título de Maestras de Enseñanza Primaria. Recién nombrada Directora de este centro docente envié un informe al Ministerio de Educación sobre el problema y se me dijo que no era posible excluir de las aulas panameñas a jóvenes de la raza antillana, y que por este motivo había que aceptar esta situación del idioma. Extrañé que hubiera que aceptar en una Escuela Normal a jóvenes que no hablaban el español; busqué una fórmula para incorporar ese elemento al trabajo diario del aula, pero esa fórmula no se pudo encontrar porque las alumnas no se interesaban por conocer el idioma, y por falta de disposiciones, no podían organizarse cursos especiales para subsanar la deficiencia. Se aceptaban, pues, al primer año, y éste era el fenómeno que ocurría; los profesores de Castellano, de Historia, de Geografía etc., llevaban sus temas limitados al tiempo diario que debían dedicarle a la enseñanza de materias distribuidas en unidades pedagógicas, por mes, por bimestre, y por semestre; organizaban los exámenes, que debían hacerse mensualmente, bimestralmente, o al fin de cada semestre, de acuerdo con los conocimientos dados sobre cada asignatura, y el elemento antillano era siempre obstáculo para la labor del Profesorado y del alumnado panameño, porque no entendía las exposiciones

de los Profesores, no asimilaba las materias de estudio; era la valla segura para el progreso natural y lógico que debía tener el trabajo diario. En una matrícula de treinta estudiantes de un primer año, había siempre seis o siete jamaicanas, a quienes el Profesor tenía que dedicarles, si no la mitad del tiempo de 45 minutos, por lo menos la tercera parte, para explicarles hasta que entendieran algo de lo que enseñaba, con detrimento del resto de alumnas que perdían su tiempo. Ante esta dificultad, el Profesor aceptaba que la alumna jamaicana asimilara sólo parte de la materia expuesta, y seguía su trabajo sin poder preocuparse porque aprendiera nuestro idioma. Este aprendizaje quedaba siempre deficiente; a este grupo mínimo de alumnas no se le exigía, pues, el conocimiento del español; sin embargo, el Profesor le dedicaba el tiempo que su ignorancia imponía, tiempo que le restaba a la mayoría de las estudiantes panameñas. Cuando llegaba la época de los exámenes, ya sabía el Profesor que debía hacer abstracción de las irregularidades de las pruebas escritas, las que muchas veces no ofrecían el trabajo completo, pero que debían aceptarse en honor a este elemento, que no se había enviado fuera de las aulas y al que tampoco se le había exigido el aprendizaje correcto de nuestro idioma. Estas alumnas habían adquirido conocimientos con la liberalidad que su desconocimiento del idioma español imponía. Así pasaban de año en año. A la hora de adjudicarle el diploma de Maestra de Enseñanza Primaria, a una de ellas, no para ir a enseñar a Bocas del Toro, o a una escuela de elemento antillano, sino en uso de derecho adquirido para ser nombrada por el Ministerio de Educación en cualquiera escuela primaria del Interior de la República, se presentaba el momento supremo para el Consejo de Profesores que debía decidir la suerte de esta alumna. Debía dársele un Diploma de Maestra de Enseñanza Primaria en las condiciones citadas? Entonces se hacía una selección, para otorgarle el Diploma a aquella que diera mejores pruebas de que podía expresarse correctamente en el idioma castellano. Ahora bien, en cuanto al inglés que este elemento hablaba, no era el inglés que habla un ciudadano inglés, ni el que habla un norteamericano. No era un lenguaje puro el de ellas, era un dialecto, el mismo que hablan en su hogar, porque la gran mayoría de estas familias no habla el idioma inglés. Así pues, ni siquiera llevaban a la escuela nuestra, la influencia de este idioma, influencia que hubiera podido servir para que nuestras estudiantes se hubieran aprovechado de un canje de idiomas. Esto, en cuanto al idioma español y a las demás asignaturas del Plan de Estudios. En cuanto a otros aspectos de la vida de las aulas, imposible manifestar aquí que una estudiante jamaicana pudiera igualarse a nuestras muchachas, ni en ideología, ni en aspiraciones, ni en costumbres ni siquiera en la forma de actuar entre estudiantes, ni con sus Profesores, porque se mantenían en grupos, alejadas del resto de sus compañeras. Siempre se observaba en ellas una diferencia de modalidad enorme. Como Directora del Liceo de Se-

ñoritas, hice observaciones como éstas. Sabido es que el Plan de Estudios de esta institución, no prepara a las estudiantes para ser Maestras, sino para Rachilleres. Por eso, el Plan de Estudios del Segundo Ciclo es distinto al de la Escuela Normal; igualmente en esta institución siempre fué difícil conseguir que las estudiantes jamaicanas, obtuvieran en su trabajo, las calificaciones del grupo mejor de nuestras muchachas. En muchas ocasiones se mostraban refractarias a estudiar ciertas asignaturas como la Literatura y la Historia Patria. Es, pues, importante consignar esta modalidad de su vida en el aula secundaria panameña, y de constatar que estas alumnas no tienen siempre el anhelo de alcanzar los resultados que logra obtener una estudiante nuestra. El criterio adoptado en el Liceo de Señoritas para juzgar a una estudiante jamaicana fué más liberal que el seguido en la Escuela Normal. Aquella Institución, por su finalidad, exigía más de ellas. Sin embargo, a pesar de que en el Liceo de Señoritas no se les requería tanto, existieron siempre grandes dificultades, con que tropezaron el Profesorado y la Directora del Colegio para encontrar medios de incorporación de este elemento a la vida de nuestras aulas. Creo, pues, que debemos estudiar este problema con detenimiento, con criterio analítico, que nos lleve a conclusiones que se ajusten a la realidad nacional, y a encontrar soluciones acertadas, hoy que tenemos la oportunidad de considerar detalladamente todos los ángulos del problema. Diré más: al hacer la explicación de algún hecho histórico ante un grupo de alumnas panameñas, se nota la exaltación patriótica, la reacción natural, que el relato les produce; nuestras fiestas patrias, la del "Tres de Noviembre" por ejemplo, las entusiasma. La alumna jamaicana en cambio, rehuye la asistencia al desfile escolar del día de nuestra Independencia. Si puede, se exime de la obligación de asistir a él. Se nota, que no hay en ellas el mismo interés que tiene por estos actos la alumna panameña. No les interesa tampoco, la música nuestra; no la sienten. A cualquier grupo de nuestras muchachas se les toca un "tamborito", y su música les causa la mayor alegría. Las jamaicanas permanecen impassibles, ajenas al asunto, e indiferentes ante el espectáculo de este baile. Jamás he visto a una jamaicana bailar tamborito. A mí me ha interesado siempre este problema de la incorporación del elemento jamaicano a la vida nacional, y como educadora lo he tratado con sentido de responsabilidad sobre todo cuando era Directora de la Escuela Normal, y debía entregarle un Diploma de Maestra de Escuela Primaria a una joven jamaicana, insensible ante todo lo nuestro. Con qué alma llegaría ella al Interior, a una aula de niños panameños, sin hablar nuestro idioma, sin amar lo panameño, donde hay que hacerle sentir al niño hasta el perfume del aire que respiran en el campo? El número de alumnas jamaicanas nunca fué grande; esto prueba también que no tienen interés de acercarse al aula secundaria panameña.

*El Honorable Fábrega resumió su opinión así:* No estoy de acuerdo con el aparte a) del artículo 12 del proyecto según el cual son panameños por nacimiento "los hijos de madre o padre panameños nacidos en el territorio de la República". A este respecto considero que es más oportuno emplear el término de la Constitución colombiana de 1886 — término que se mantiene en ella todavía — de "naturales", de tal manera que, mediante una adopción, se diría el aparte así: "de padre o madre naturales de Panamá". Pero debo ante todo manifestar que, cualquiera sea la fórmula que se emplee, de todos modos desde que comienza a discutirse el artículo 12 del proyecto, o sea el artículo en que ya nos encontramos, surge en seguida el problema del grupo minoritario, radicado en Panamá, que se conoce con el nombre de "los antillanos". Por ese motivo me permito preguntar: estudiamos en seguida ese problema para plasmar el artículo 12 del proyecto a las conclusiones a que arribemos? Discutimos más bien el artículo en términos generales, y posponemos la discusión del problema antillano, para luego establecer una disposición especial en relación con el mismo? Me referiré serenamente, con ánimo de simple debate analítico, a los argumentos representados por el doctor Arosemena F. En primer término debo mencionar la cuestión racial. Y aún cuando no es el momento de hacer declaraciones de índole exclusivamente personal, me encuentro en la necesidad de manifestar que jamás he tenido prejuicios raciales y que, dentro del modo de ser panameño que nunca se ha preocupado por las diferencias de castas, como hombre civilizado y culto, me he acostumbrado a apreciar a los hombres con un criterio de méritos y no de color de piel o clase de cabello. No extraño que aquí se haya mencionado la cuestión racial. Ella surge a menudo entre nosotros cada vez que se trata de desviar, por táctica, lo que corresponde a un campo netamente científico, hacia el campo demagógico. La cuestión de los antillanos encierra un problema sociológico y jurídico, un problema estrechamente vinculado a nuestra necesidad de mantener nuestros vínculos nacionales. Ya he manifestado en otras sesiones mi concepto de que nosotros estamos en la obligación de mantener, robustecer y aumentar nuestros escasos vínculos que forman de nosotros una unidad de pueblo. Y por ello estimo que el punto debe reducirse a si los antillanos que se encuentran radicados en Panamá se hallan atados a nosotros por una vinculación espiritual, en la cual el idioma español es la base y esencia de la misma vinculación. Ha manifestado el doctor Arosemena que es cruel e inhumano no dar el título de nacionales a los antillanos. Yo creo que entre todos los seres humanos debe haber una interdependencia y una mutua consideración, y soy el primero en considerar que debe aliviarse cualquier situación deplorable en que los antillanos se encuentren. Creo más todavía: creo que debemos prepararnos para declarar nacionales a esos antillanos cuando haya fundamento para hacerlo así. Pero, por lo mismo, estimo que si no ha llegado todavía ese momento, que si los antillanos no son verdadera-

mente panameños, nosotros no debemos denominarlos panameños por un solo criterio de lástima o piedad. Cuando los hombres de ciencia han examinado las garantías que ofrece el "jus sanguinis" como base de la nacionalidad; cuando otros de esos hombres de ciencia han considerado que el "jus soli" es el más propicio para establecer la condición de nacional o extranjero; cuando otros investigadores han considerado más propicia, según la realidad del respectivo medio, la combinación de los elementos "suelo y sangre"; cuando otros han estimado que ni el vínculo del suelo, ni el de la sangre son suficientes, en colectividades específicas, para declarar la nacionalidad, todos ellos han procedido por medio de un sistema en el cual se estudia la verdad de la relación entre el ser humano y la correspondiente sociedad, y no por impresiones alborotadamente demagógicas o con criterio de Hermana de la Caridad. Por ello estimo que todo aquello de "los pobres antillanos", "los desgraciados antillanos", no debe entrar en el radio de nuestras apreciaciones, ya que nuestro deber como ciudadanos que tenemos la obligación de echar las nuevas bases jurídicas de nuestro Estado, está completamente fuera del alcance de nuestra misión concreta. El doctor Arosemena ha manifestado también que a los antillanos se les quiere despojar de un derecho. No lo considero así. La circunstancia de que en casos especiales se les concediera una cédula de votación, no ha hecho surgir para ellos, jurídicamente hablando, ningún derecho adquirido e intocable. La Constitución, ley de leyes, es la que establece todos los derechos. No existen más derechos que los que ella consagra. La Constitución, que emana de un cuerpo en el cual ha sido delegada la voluntad del pueblo, no reconoce derechos adquiridos de ninguna índole, y por ello extraño que el doctor Arosemena se haya referido a "el derecho de los antillanos". Precisamente, estamos comenzando ahora con el nuevo estatuto, a crear derechos, y solo ahora, por lo mismo, surgirá el "derecho" a ser considerado como panameño por nacimiento, si acaso puede llamarse así, derecho, esa condición nacional. La situación de los antillanos hay que estudiarla dentro de la realidad escueta que se ofrece a nuestros ojos de observadores. Los antillanos se encuentran como en el punto inicial de la bifurcación entre la Zona del Canal de Panamá y el territorio bajo nuestra jurisdicción. Se encuentran frente a los Estados Unidos y Panamá. Y lo primero que debemos estudiar es si abrigamos la seguridad de que ellos, en su vida, han dado preferencia a Panamá y no a los Estados Unidos de América. La psicología del antillano, todos lo sabemos, es eminentemente inclinada hacia la pompa, hacia la ostentación, la fuerza y el poderío. Sienten ellos, por atavismo, la fascinación de la fuerza y el poderío. Sienten ellos, por atavismo, la fascinación del concepto "su majestad el Rey". Tienen la impresión del Imperio, por encima de todas las impresiones, y el día en que viniera a Panamá el Príncipe de Gales y se paseara por las calles de Calidonia, se olvidarían inmediatamente los antillanos de las pala-

bras afectuosas que el doctor Arosemena ha tenido para ellos, a fin de correr a dar vítores al representante real de su Inglaterra. Como no está junto a ellos el Imperio Británico, por haber abandonado a Jamaica, reemplazan la simpatía hacia el poder Inglés por la simpatía hacia a los Estados Unidos, representados en la Zona del Canal. Es esta la verdad y no debemos desviarnos de ella con eufemismos ni con palabras impresionantes. Los jamaicanos, los antillanos en general, se inclinan hacia la Zona del Canal mucho más que hacia Panamá. Allí está el medio con el cual más se vinculan. Allí está su elemento principal de comprensión. Si la Zona del Canal no existiera, probablemente los jamaicanos se habrían acercado a nosotros. Como la Zona existe, como existen los Estados Unidos junto a ellos, se han decidido por la Zona y los Estados Unidos en una forma que solo puede negar quien se empeñe calculadamente en negarlo. Por ello los jamaicanos no hablan una sola palabra de español. Por ello no se han adaptado a nuestras costumbres, por ello ignoran absolutamente todos nuestros problemas. Por ello se contempla el caso extraño de que, mientras los hijos de un italiano o un francés radicados en Panamá, aprenden inmediatamente el español — como lo aprenden los propios padres al año o a los dos años de haber llegado — en cambio hay ya tres o cuatro generaciones de jamaicanos que no hablan una sola palabra de nuestro idioma. El doctor Harmodio Arosemena ha dicho que los jamaicanos gastan dinero en nuestro medio y pagan nuestras contribuciones. Con respecto al gasto de dinero, todo extranjero que llega a Panamá comienza forzosamente a efectuar un desembolso desde el momento en que compra la primera cajetilla de cigarrillos, o desde el momento en que paga el primer pedazo de pan para su alimentación. Y si ello es así, de acuerdo con la tesis del doctor Arosemena, tendríamos que declarar panameño a todo el que llega a Panamá, por un simple criterio gasto. En lo que se relaciona con lo fiscal, sabido es que en nuestro sistema legal, como en todos los sistemas legales del mundo, se ha cobrado siempre impuestos a todos los residentes — y los impuestos indirectos aún a los transeúntes — sin tener en cuenta la nacionalidad. Todos los extranjeros pagan y han pagado contribución entre nosotros. Y por tanto, de tomarse en cuenta la tesis "fiscal" del doctor Arosemena, habría que declarar panameño por nacimiento a todos los que residen en Panamá, porque absolutamente todos pagan contribuciones al fisco. Me ha hecho el doctor Arosemena una pregunta con respecto a la Constitución de 1904. Es cierto que, dentro de la definición de la Constitución del 4 los jamaicanos quedaban siendo panameños si habían nacido en Panamá. Pero debo advertir que cuando se dictó esa Constitución ni habían comenzado los trabajos del Canal ni habían llegado a Panamá los inmigrantes jamaicanos. Por tanto, los primeros Constituyentes no tuvieron la intención de declarar panameños a los jamaicanos. Mas todavía: si la Constitución de 1904 cubría, aún sin quererlo, a los jamaicanos con la nacionalidad

panameña; si los jamaicanos se mantuvieron casi cuarenta años protegidos, aún cuando fuera ocasionalmente, por el manto de nuestra nacionalidad, ello solo viene a constituir un argumento poderoso en contra de la tesis del doctor Arosemena: los jamaicanos fueron "constitucionalmente panameños" por casi cuarenta años, pero jamás lo fueron en el espíritu porque, por más que tenían todas las facilidades para ello, jamás hicieron uso de sus derechos de Panameños. No les interesaba ser panameños, como no les interesa todavía. No digo que se cierre totalmente y para siempre las puertas a los antillanos. Todo lo contrario, considero que debemos asimilarlos a nuestro medio, siempre que ellos deseen esa asimilación, ya que la vinculación en este caso debe significar voluntad expresa de las dos partes. Creo que debemos estudiar la fórmula mediante la cual aceptamos a los jamaicanos, o antillanos como panameños, cuando ellos hablen el español y cuando estén verdaderamente dispuestos a ser parte de nuestra nación. Que hablen español, que se unan a nosotros, que renuncien a toda otra nacionalidad de modo expreso, y entonces vengan hasta nosotros en buena hora para que formen junto con nosotros una unidad nacional. Por ello estimo en síntesis, que no debemos irnos a ninguno de los dos extremos: ni rechazar del todo a los jamaicanos, ni aceptarlos no siendo en realidad panameños. He aquí la base sobre la cual debemos plasmar las respectivas disposiciones constitucionales a fin de no rechazar un grupo minoritario en una forma indebida, ni aceptarlo tampoco en perjuicio de los escasísimos vínculos nacionales que nos quedan todavía.

A las seis y cuarenta y cinco de la tarde se clausuró la sesión.

## ACTA

de la séptima sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En la sede la Comisión de Constitución de la segunda Asamblea Nacional Constituyente, siendo las cuatro y quince de la tarde del día veintisiete de Julio de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunieron los comisionados Harmodio Arosemena F., que preside; Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Jacinto López y León, Felipe O. Pérez y Didacio Silvera, con el objeto de proseguir en el estudio del proyecto de Constitución. Dejó de concurrir, mediante la excusa de rigor, el comisionado Agustín Ferrari, y de fuera del seno de la corporación estuvieron presentes los Honorables Diputados Homero Ayala P. y J. M. Varela.

1. El Secretario informó que la causa por la cual había prescindido de presentar el acta correspondiente al día 25 del corriente subsistía aún en lo referente a la del 26 y que pedía de nuevo por ello excusas a la Comisión, asegurando que caso de conseguir de manos de los Comisionados Fábrega y de la Rosa los respectivos puntos de vista sostenidos por ambos en esas se-

siones, presentaría los documentos en cuestión en la sesión inmediatamente siguiente.

2. Se inició el debate con la lectura del artículo 12 del proyecto de constitución, que, a la letra, dice;

“Artículo 12. Son panameños por nacimiento:

a) Los hijos de padre o madre panameños nacidos en el territorio de la República;

b) Los nacidos en territorio sujeto a la jurisdicción de la República, de padre y madre extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayoría de edad manifiestan ante el Poder Ejecutivo que optan por la nacionalidad panameña;

c) Los nacidos en territorio nacional no sujeto a la jurisdicción de la República de padre y madre extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayoría de edad manifiestan ante el Poder Ejecutivo que optan por la nacionalidad panameña y comprueban que están incorporados espiritual y materialmente a la vida nacional;

d) Los hijos de padre o madre panameños nacidos fuera de territorio de la República, siempre que aquellos estén domiciliados en Panamá y que al tiempo de ejercer cualquiera de los derechos que esta Constitución o la Ley reconocen exclusivamente a los panameños por nacimiento, hayan estado domiciliados en la República en los dos años anteriores.”

3. El Secretario hizo notar la presencia en el recinto de sesiones del Profesor Richard Behrendt, de la Universidad Nacional y director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, quien concurría a iniciativa del Comisionado Pérez e invitado por la Comisión.

Con la venida del Presidente, el Comisionado Fábrega interrogó al Profesor Behrendt sobre cuáles son sus estudios especializados.

El interpelado le respondió que tenía alguna obra en materia de psicología social preparada entre los años 1932 y 1933; que en Alemania había acometido el estudio de la sociología aplicada, de los grupos étnicos y de sus diferentes características.

Insistió el c. Fábrega en preguntarle al Profesor Behrendt dónde había estudiado y dónde actuado como catedrático.

Manifestó el mismo que en Neurenberg, Alemania; en Suiza y también en Berna, Londres, etc., y que en Panamá había actuado primero como decano de la facultad de ciencias económicas y luego como Consultor de la Secretaría de Comercio y Agricultura, durante algo así como cinco años en los dos y que, por último, había estado trabajando al servicio de la Oficina del Coordinador de Asuntos Interamericanos en los Estados Unidos de Norteamérica. El Profesor Behrendt agregó que sobre minorías políticas alemanas y latinoamericanas en los lugares donde existen, había hecho estudios especiales en Ins-

titutos oficiales de la Unión Norteamericana y que, durante el último año, había trabajado en Panamá con estudiantes panameños y de la Zona del Canal.

Intervino el c. Pérez para decir que como la especialidad del Profesor Behrendt era lo relacionado con la migración, en la sesión del 25, al abordar la discusión del interesante tema de la despoblación en Panamá, se hubo de acordar que el Profesor mencionado ilustrara la opinión de la Comisión sobre los resultados de sus investigaciones al respecto y para que aconsejara las soluciones correspondientes.

El Profesor Behrendt agradeció el honor que representa una invitación como la de que ha sido objeto y que le permite contribuir con su grano de arena a trabajo tan importante y significado como el que tiene entre manos la Comisión. Manifestó que traía y en efecto ponía en manos del Secretario unos ejemplares publicados por el Instituto de Investigaciones que dirige, referentes a la materia en debate. No siendo hijo del país, dijo, sólo puede aportar nociones de la sociología sobre estos delicados problemas y no indicar objetivos ni señalar rumbos de cómo deben resolverse jurídica o políticamente hablando. Por ejemplo, el tema de la Nacionalidad o Nacionalización y de los no asimilados, tiene dos aspectos perfectamente distinguibles: el jurídico y el sociológico.

El c. Fábrega manifestó su deseo de que el Profesor Behrendt definiera el concepto de “Nación”.

El Profesor Behrendt definió el término “Nación” desde el punto de vista jurídico, diciendo que es un Estado soberano, con personalidad internacional; y “Nación” en sociología, o sea, un grupo social integrado por personas unidas entre sí con lazos de lealtad común hacia un determinado Estado. Señaló el caso de Puerto Rico, que aspira a formarse jurídicamente, a convertirse en Nación-Estado y que, sin embargo, sociológicamente es ya una Nación. Habla de Polonia que antes de 1919 no era jurídicamente una Nación, pero sí lo era desde el punto de vista realista. Cree el Profesor Behrendt que el lazo de lealtad común hacia su Nación no existe en cierto grupo de antillanos nacidos aquí y con respecto a Panamá. Habla también de los sentimientos y de los factores emocionales y dice que el ideal es que coincidan las dos nociones, sociológicas y jurídica, de Nación y Estado. Por algo dijo Renán, agregó, que, en última instancia, la Nación no es más que un plebiscito continuo.

El Profesor Behrendt estableció igualmente una clara distinción entre los conceptos de Nacionalidad y Ciudadanía.

Todos los nacionales no son ciudadanos, expresó; ciudadano es el que tiene derecho a votar en las elecciones; los menores de edad no son ciudadanos; las mujeres no lo fueron hasta hace poco en nuestro país y aún no lo son en otros, y los criminales, aunque muchas veces se les pri-

va de su derecho de ciudadanos, mantienen con todo su calidad de nacionales.

Citó a Roma, cuando la Reforma de Caracalla, en que había ciudadanos y había súbditos romanos, lo mismo que en el caso concreto de los filipinos, que son nacionales, pero no son ciudadanos, porque gozan aún de la protección de los Estados Unidos de Norteamérica, situación ésta que cesará con esta segunda guerra cuando su independencia completa les será otorgada. Todas estas diferencias están por eliminarse, desde luego, afirmó, porque no son compatibles con la democracia.

El Profesor Behrendt expresó su deseo de entrar en algunas consideraciones teóricas y generales en relación al artículo 12 que está sobre la Mesa.

Los Honorables Pérez y Fábrega insisten en conocer la opinión del Profesor Behrendt sobre los extremos de una futura incorporación saludable a la nacionalidad y concretamente sobre las características del elemento que descende de antillanos, especialmente a una deseable inmigración de tipos adaptables, agricultores, ganaderos y pescadores, asimilables al ambiente físico del país y no susceptibles de convertirse en competidores de los elementos nacionales.

El Profesor Behrendt explicó que para los efectos de colonización agrícola siempre había preferido un tipo mixto, en que prevaleciera el elemento nacional y que el foráneo fuese cuidadosamente escogido y aportase conocimientos especiales a fin de poder levantar el nivel de vida y la capacitación técnica indispensables para este género de labores. En el período de la post-guerra, manifestó, resultaría fácil conseguir esta clase de elemento en vista de las condiciones sumamente perturbadas que ofrece el continente europeo, donde hay millares de personas que desean trasladarse a países jóvenes en busca de un modo de vida mejor. Podrían exigírseles para ser aceptadas la seguridad de que no ingresan al país con fines meramente especulativos sino con el propósito definido de levantar en él una familia atemperada a las costumbres de la comunidad a que se incorporan y de producir los medios necesarios para el desarrollo y prosperidad de la misma.

El Profesor Behrendt manifestó su deseo de considerar el contenido del artículo 11 del proyecto en discusión, en relación a los artículos 218 y 219 *ibidem*, sobre igualdad de derechos y deberes para panameños de nacimiento y panameños por adopción, y por una parte, sobre el status de unos y de otros en materia de comercio, por la otra.

El c. Fábrega observó que los miembros de la Comisión, algunos de ellos por lo menos, estaban en desacuerdo con la citada igualdad en lo concerniente al ejercicio del comercio; pero que había otras distinciones que establecer entre los panameños por nacimiento y los panameños por adopción, como por ejemplo, la referente a ocu-

pación de cargos tan delicados como el de Presidente de la República y de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

El Profesor Behrendt manifestó que él no se refería a esa distinción, que es muy justificada y legítima y que casi existía en todas partes; y que le preocupaba, sí, que, la disposición midiera con igual rasero a las personas nacidas en territorio de la Zona del Canal, antillanos o norteamericanos, lo que valdría la pena rectificar. Dijo que ese punto no estaba muy claro en la exposición de motivos y que por lo tanto podría dar lugar a interpretaciones demasiado amplias. Indicó que se debía hacer una comparación entre el acápite c. del artículo 12 y el contenido del artículo 16 del proyecto, para apreciar con acierto el asunto de los antillanos. Dijo que en territorio de la República habitan de 13.000 a 15.000 antillanos, en un total en el país de 35.000 antillanos. Respecto a los que no residen en la Zona sino en Panamá, pero que trabajan en dicha Zona, no debe tenerse en cuenta el aspecto ético de la cuestión.

Dió, además, el siguiente dato demográfico sobre la población del Istmo:

12.2% — blancos

14.6% — negros

71.8% — mestizos

1.4% — otras razas (especialmente la mongólica)

Cómo se ve en este cuadro, expuso, los prejuicios raciales constituirían un peligro fatal para el país desde el punto de vista sociológico, porque daría lugar a desajustes entre las partes componentes de la población, de la cual los blancos son apenas una pequeña minoría. Los antillanos en su mayoría trabajan en la Zona del Canal y dependen un ciento por ciento de los Estados Unidos y hasta ahora han tenido pocos lazos de unión con el pueblo panameño y casi ningún incentivo para aprender su idioma, especialmente entre los que han vivido en la Zona (tampoco los norteamericanos han asimilado idiomas y costumbres). Me parece que se debe hacer una clara distinción entre el tipo de antillano que viven en la Zona, que han educado sus hijos en escuelas inglesas del "silver roll" y que no tienen ningún vínculo con la cultura del país, y los que viven y trabajan en Panamá; los norteamericanos viven separados de los primeros en todo sentido, según las reglas del "gold roll", creándoles un complejo de inferioridad social y económica; los que han acostumbrado a impartirles y ellos a recibir órdenes de toda clase, lo cual contribuye a hacer de los mismos un elemento de todo punto asimilable. Consideró, por último, el Profesor Behrendt, que era necesario poner en marcha el proceso de asimilación de este elemento, porque reconocía que cerrarles la puerta definitivamente sería peligroso en grado sumo para la propia seguridad de las instituciones nacionales.

El c. de la Rosa le preguntó al Profesor Behrendt qué diferencias establecería él en lo relacionado con el acápite c. del artículo 12 del proyecto, y éste último le contestó que debía diferenciarse entre los que hayan nacido en la Zona y los que nacieran en el futuro.

El c. López y León expuso que mientras los descendientes de antillanos estuvieron bajo el régimen de la Constitución de 1904, que nunca tuvo la existencia de ellos como problema, ocurrió el incidente de 1921 cuando con motivo de los sucesos de la llamada República de Tule hubo necesidad de llamar a armas por segunda vez a los ciudadanos del país en defensa de los intereses de la Patria; que la actitud de aquellos nativos de Panamá en esa época, cobijándose bajo banderas extranjeras para eludir el deber que el país impone a todos sus buenos ciudadanos, dió motivo a que el doctor Horacio F. Alfaro, a la sazón Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno que presidía don Rodolfo Chiari, introdujese la reforma que cristalizó en el acto legislativo del 11 de Enero de 1927 y del 19 de Octubre de 1928 que cambió el *status* de los mencionados nativos.

El Profesor Behrendt estuvo de acuerdo que en lo general la fórmula contemplada en ese acto legislativo es satisfactoria.

El c. de la Rosa interrogó al Profesor Behrendt en el sentido de saber si en su opinión sería conveniente adicionar el artículo 16 del proyecto de constitución en debate como sigue:

"Artículo 16. Se reconocen los derechos de la nacionalidad panameña a todas las personas a quienes se los reconoció la Constitución de 1904 adicionada por el acto legislativo de 1928."

El Profesor Behrendt reconoció que esta es una modificación aceptable.

El c. Fábrega insistió en requerir del Profesor Behrendt una explicación concreta sobre cuáles jerárquicamente son los vínculos que caracterizan y definen la nacionalidad.

Dijo el Profesor Behrendt que, desde luego, el factor económico o material tiene gran importancia para la definición de la nacionalidad, pero que no es siempre decisivo; en la mayoría de los casos los elementos de origen antillano que no sólo trabajan en la Zona del Canal sino que viven allí son incapaces de asimilarse satisfactoriamente al ambiente panameño; pero por el sólo hecho de trabajar y haber nacido en esa Zona no se debe excluir a una persona de dicho origen de la posibilidad de optar por la nacionalidad panameña, si cumple con los requerimientos de una asimilación cultural. Reconozco que en países de vieja tradición, formados desde hace siglos es perfectamente factible la convivencia de grupos lingüísticos distintos. Por ejemplo, en Suiza existen cuatro grupos lingüísticos diferentes y sin embargo todos los suizos están fuertemente vinculados por el sentimiento de la nacionalidad y del patriotismo. Pero volviendo a Pa-

namá, me parece que el idioma debe ser un lazo indispensable, porque Panamá se encuentra en pleno proceso de formación; si el inglés fuese hablado en el Istmo exclusivamente por antillanos y descendientes de antillanos, ello no representaría peligro alguno, pero sabemos que el inglés es el medio de expresión de los norteamericanos a-vecinados en la Zona del Canal y que es además el instrumento por excelencia de que se sirve el comercio internacional; y así se explica la enorme influencia que él ejerce en este país por lo menos en las dos ciudades terminales de jurisdicción panameña. Quiero subrayar nuevamente que considero que desde el punto de vista sociológico, objetivo o de análisis de las condiciones del desarrollo y fortalecimiento de la nacionalidad panameña como entidad autóctona y soberana el idioma surge como una de las condiciones indispensables, pero que desde luego no es la única. Uno puede hablar perfectamente castellano y sin embargo abrigar sentimientos hostiles hacia gentes que hablan también el idioma nativo.

Luego de una interesante exposición que agotó completamente todos los aspectos de la cuestión de la nacionalidad, el Profesor Behrendt fué interrogado por el comisionado Silvera en la siguiente forma:

"El nacimiento de una persona en determinado lugar debe tenerse en cuenta exclusivamente para reconocerle nacionalidad jurídica, prescindiendo de toda otra consideración de carácter étnico, económico, político, sociológico, etc., o deben prevalecer éstas últimas para ese reconocimiento?"

Hablando en términos generales, contestó el Profesor Behrendt, las consideraciones de la psicología social en la materia de asimilación, acaso son más decisivas que las de eficiencia económica puramente tal.

La c. Sra. Neira de Calvo dejó constancia clara de su juicio de que en Panamá la mayoría de los elementos antillanos son refractarios a la asimilación.

El Profesor Behrendt, siguió diciendo que todos estos problemas entre nacionales y grupos de culturas distintas, son el producto de prejuicios, opiniones, errores y equivocaciones mutuos, que dan lugar, frecuentemente, a generalizaciones fáciles y conceptos a veces prematuros, que se van manteniendo y fortaleciendo a través de generaciones. Y para concluir en lo referente a la cuestión antillana en Panamá, consideró que debemos aceptar como condiciones necesarias para resolverla, desde el punto de vista sociológico especialmente, las cuatro condiciones siguientes:

- 1a. El idioma, como instrumento de inteligencia y comprensión;
- 2a. El modo de convivencia entre los diferentes sectores que forman la comunidad;
- 3a. Los factores materiales y económicos, que determinan ese modo de convivencia social, y por último,

4a. La eliminación de todo prejuicio o discriminación respecto a la aptitud de unos u otros elementos para abrazar la nacionalidad panameña.

En este estado, y siendo las tres y treinta de la tarde, el Presidente de la Comisión dió por terminado el acto, no sin expresar antes el más sentido reconocimiento de todos y cada uno de los miembros de ésta por la deferencia que había tenido el Profesor Behrendt al aceptar la invitación que se le extendiera, y de suplicarle a éste que si su presencia fuese necesaria nuevamente en el seno de la Comisión para cuando estuviese en debate el punto de Proyecto de Constitución relativo a la nacionalización del comercio, el profesor Behrendt fuese tan atento entonces como lo ha sido ahora.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

\*  
\* \*

**NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR  
LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL  
PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA  
27 DE JULIO DE 1945**

(Presidencia del Honorable Convencional  
Harmodio Arosemena F.)

A las cuatro y quince minutos de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los jurisperitos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El Presidente ordenó al Secretario General pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Diógenes de la Rosa, Abilio Bellido, Felipe O. Pérez, José Isaac Fábrega, Jacinto López y León y Didacio Silvera. De fuera de la Comisión estaban presentes los Honorables Homero Ayala y J. M. Varela.

Asistió, como invitado especial el profesor Behrendt de la Universidad Nacional, Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.

*El Honorable Felipe O. Pérez dijo:* Honorables Colegas: Yo me propuse que el profesor Behrendt viniera al seno de esta comisión, una vez conseguida la licencia de todos ustedes, porque a mí me parece que antes de llegar a conclusiones finales, con respecto al artículo 12 del proyecto de Constitución vale la pena aprovechar los conocimientos del profesor Behrendt, Director del Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas y Catedrático de Sociología y Economía Política de la Universidad Interamericana.

*El Honorable Fábrega dijo:* Cuál es la especialidad del Dr. Behrendt como hombre de ciencia?

*El Doctor Behrendt contestó:* Yo me he especializado desde hace algunos años en materia de inmigración internacional y grupos de minorías nacionales. He hecho algunos trabajos en este campo de especialización en Estados Unidos, en cuanto se refiere sobre todo, a grupos de minorías, emigrantes europeos o latino americanos y actualmente estoy trabajando en un libro sobre la inmigración y colonización del nuevo mundo, con atención especial a la América Latina; he publicado de ese libro sólo un capítulo. Esa no es mi única especialidad. Sin embargo, he publicado algunos ensayos sobre economía interamericana y comercio internacional, sobre asuntos de inmigración y colonización, que son los que actualmente me preocupan más en materia sociológica.

*El Honorable Fábrega preguntó:* Se ha especializado en la cuestión sociológica en general?

*El Doctor Behrendt contestó:* Yo publiqué un libro de Sociología Política, muy estrechamente relacionado con Psicología Social, en el año 32 cuando residía todavía en Alemania, y desde entonces he mantenido algún contacto con esta línea de estudios, es decir, la Psicología aplicada a relaciones sociales, especialmente entre grupos étnicos y sociales de distintas características.

*El Honorable Fábrega dijo:* Yo no sé si el compañero Pérez, dentro de esta interpelación, porque la interpelación tiene un fin específico, me permitiría hacer una pregunta más, entendiendo que no es que yo trate de coartarle la facultad, sino que estoy dentro del tema, para que diga usted dónde ha estudiado y donde ha actuado como catedrático.

*El Doctor Behrendt contestó:* Yo hice mis estudios en el Colegio de Comercio en Alemania por un año, en la Universidad de Columbia por dos años, economía política en la Universidad de Suiza por dos años más, hice estudios para postgraduados, en el Instituto Iberoamericano en Berlín, Alemania, de 1932 a 1933; en la Universidad de Berna, Suiza, de 1933 a 1934; en la escuela de Economía y Ciencias Políticas, en Londres, Inglaterra, actué también. Mis títulos universitarios son: diploma de economía política en la Universidad de Columbia y doctor en ciencias sociales en la Universidad de Basilea. Además actué como investigador consultor del archivo de bienestar social en Berlín por año y medio y como conferencista y ayudante de investigaciones en la Universidad de Berna, por dos cursos.

Vine a Panamá, por primera vez, contratado por el Gobierno para organizar la enseñanza de economía y sociología política, en la Universidad Nacional, cuando se fundó, en 1935, y continúe trabajando en la Universidad Nacional como Profesor de Economía Política y Sociología por cinco años y como primer decano de la facultad



de ciencias sociales y económicas de 1938 a 1940. También actué durante este período como consultor de la entonces llamada Secretaría de Trabajo, Comercio e Industrias de Panamá. En 1940 pasé a Estados Unidos donde enseñé, por un año, en el C. W. C. C. en Chicago. Economía Política y asuntos Latinoamericanos y pasé a la Universidad del Estado de Nuevo México en los Estados Unidos como Profesor de asuntos interamericanos por dos años más. También actué como consultor de la U. A. B. S. que fue por entonces una dependencia del Coordinador de Asuntos Interamericanos de Washington. En 1942 estuve como consultor de la Universidad de Yale. Mi trabajo en estas Instituciones se relacionó con asuntos de minorías políticas en Latinoamérica, sobre todo, grupos alemanes.

*El Honorable Fábrega preguntó:* En ese estudio sobre minorías alemanas en Latinoamérica con qué institución colaboraba?

*El Doctor Behrendt contestó:* Con la Oficina de Investigaciones Latinoamericanas que fue por entonces una dependencia de la Oficina del Coordinador de Asuntos Interamericanos.

*El Honorable Fábrega preguntó:* Es una institución oficialmente vinculada al estado norteamericano?

*El Doctor Behrendt contestó:* Semioficial, lo mismo que el B. O. S. I. of America que funcionaba en la Universidad de Yale otra dependencia del Coordinador de Asuntos Interamericanos. A fines de 1943 el Gobierno de Panamá me contrató una vez más para organizar el Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas en la Universidad Interamericana que se estableció de conformidad con el convenio celebrado en la Conferencia de Ministros de Educación Americanos como uno de los núcleos de la futura Universidad Americana y he trabajado aquí durante el último año y medio. He venido trabajando en este campo y dirigiendo trabajos de investigación y cursos y seminarios para postgraduados de Panamá, de la Zona del Canal y de algunos otros países americanos.

*El Honorable Pérez dijo:* Por la explicación que acaba de hacer el profesor Behrendt sabemos que una de sus especialidades es la relativa a los problemas de inmigración y como quiera que en la sesión del veinticinco, al considerar distintos aspectos del artículo 12 del proyecto de Constitución, se abordó este tema muy interesante y se estuvo considerando aquí lo relativo al caso típico de la despoblación de Panamá, yo solicité la venia de los colegas para invitar al profesor Behrendt, con el objeto de que nos hiciera una explicación, lo más amplia posible, del campo de sus investigaciones, en relación con el problema de la inmigración en Panamá y para que nos diga qué concepto tiene él de la nacionalidad; qué factores concurren en especial en Panamá; cómo cree que debe ser resuelto el problema de la despoblación de Panamá y qué consejos nos podría dar sobre el particular.

*El Doctor Behrendt dijo:* Señor Presidente, Honorables Constituyentes: Ante todo permítame expresar mi hondo agradecimiento por el honor que se me ha conferido con esta invitación. Sé apreciar lo que implica una invitación de esta clase al contribuir con mi grano de arena al trabajo tan importante y significativo en que ustedes están empeñados. Me he permitido traerles unos pocos ejemplares del Boletín que ha publicado el Instituto a mi cargo durante el último año y medio. Pido mis disculpas porque el número de los ejemplares sea tan reducido, pero lo voluminoso de las publicaciones no me ha permitido traer más; con todo, procuraré mandar un número adicional el lunes para que cada uno de los convencionales que forman parte de esta comisión tenga la colección de este Boletín. En cuanto al tema que les preocupa esta tarde y que se refiere al problema de la nacionalidad, me parece que yo, no siendo hijo del país, sólo puedo contribuir en una forma limitada aportando algunas nociones y enseñanzas de la ciencia sociológica a este problema tan delicado. Naturalmente, no siendo hijo del país, no me atrevería a señalar rumbos o indicar objetivos de la política que en Panamá conviene seguir en relación con ese delicado asunto de la nacionalidad y la nacionalización de ciertos elementos todavía no asimilados. Permítanme abarcar el problema desde el punto de vista de la definición o aclaración de los términos más esenciales e importantes que están en discusión, sobre todo del término nacionalidad. A mí me parece que para aclarar este término conviene darse cuenta que tiene, por lo menos, dos significados distintos: uno, desde el punto de vista jurídico que naturalmente suelen tener en cuenta los juristas; el otro sociológico que difiere en muchos casos del significado jurídico. Paso a definir el término nación porque aquel es una derivación de éste. Nación es un Estado soberano. En concepto del jurista, del legislador, pueden calificarse como naciones sólo aquellos estados que tienen soberanía, es decir, personalidad internacionales.

*El Honorable Fábrega dijo:* Quiere decirme, en términos claros y despacio, desde el punto de vista sociológico, como define usted "nación"?

*El Doctor Behrendt contestó:* Nación, me parece, que se puede definir como un grupo social integrado por todas las personas que están unidas entre sí por un lazo de lealtad común a un determinado estado. Este estado puede ser que exista actualmente o haya existido en el pasado o puede ser que no exista en el presente ni haya existido en el pasado, sino que se aspire a su creación en el futuro. En otras palabras, para darles un ejemplo práctico: Puerto Rico no es una nación, jurídicamente, porque es una dependencia de los Estados Unidos, pero indudablemente hay un sector bastante grande del pueblo que aspira a convertirse en una nación y desde el punto de vista sociológico, no estrictamente jurídico, no basado en el estado legal actual sino en el futuro sociológico, se puede calificar a Puerto Rico como una nación porque ese anhelo de

convertirse en nación, está como todos sabemos, bastante difundido en la Isla. Tenemos, por ejemplo, el caso de Polonia que durante siglos enteros no ha sido una nación jurídicamente, sino que ha estado dividida entre sus tres vecinos más poderosos: Rusia, Alemania y Austria. Sin embargo Polonia nunca ha cesado de ser una nación desde el punto de vista sociológico, porque ese anhelo de formarse una vez más en un estado independiente y soberano frente a los estados poderosos vecinos, ese anhelo siempre ha sido sumamente fuerte, y se ha mantenido en vigor en Polonia. Estos dos ejemplos han sido sólo para demostrarles la diferencia que existe entre el término jurídico de la nación por una parte y la noción sociológica, más realista, por otra parte. Ahora, desde el punto de vista jurídico, una nación me parece, se forma sencillamente por todas las personas que tienen la nacionalidad de esa nación; es decir, que se encuentran en la obligación legal de obedecer a los mandatos del gobierno que representa la nación y que cumplen con la legislación respectiva que determina la nacionalidad. Esto es, el estado de cosas que existía en el Istmo de Panamá antes de 1941, o sea entre 1904 y 1941, bajo el régimen de la primera constitución de la República, afirmaba que durante aquel período todas las personas nacidas en el territorio de la República — no importa si fuera bajo la jurisdicción panameña o bajo la norteamericana — eran nacionales panameños. Sin embargo, aplicando a esto la sociología, me parece que no puede afirmarse que todas estas personas hayan formado parte efectivamente de la nacionalidad panameña en el sentido sociológico, por la sencilla razón de que una parte de esas personas, especialmente las nacidas en la Zona del Canal, no cumplieron ni cumplen ahora con esta definición que me he permitido presentar del significado sociológico de nación: personas unidas con un lazo de lealtad común a un determinado estado.

Me parece que una parte de los llamados antillanos de lengua inglesa no han sentido este lazo de lealtad común al Estado Panameño y desde ese punto de vista pienso que no existía la nacionalidad en cuanto se refiere a esas personas. Bajo este aspecto realista y concreto de la situación en el Istmo, se comprende el significado práctico de la diferencia que trataba de explicar entre el concepto jurídico y sociológico de nación y de nacionalidad.

En otras palabras, los términos nación y nacionalidad, para un sociólogo, se basan en sentimientos, sobre todo en tradiciones: en factores emocionales de cariño, de lealtad, de fidelidad, de solidaridad para con los demás connacionales, para con el terruño. Mientras el jurista, desde luego como tal, no puede preocuparse por estos aspectos emocionales que no caben dentro de una legislación.

Ahora, me parece que el ideal para cualquier estado, para cualquier nación y sobre todo para un país como Panamá, que tiene graves proble-

mas de carácter socio-psicológico, el ideal debe ser hacer coincidir el Estado con la nación en el sentido sociológico: lograr que todos los ciudadanos se sientan íntimamente ligados a la nación de la cual forman parte según la ley, más que a ninguna otra nación.

La nación, así considerada, es el conjunto de todas las personas que sienten y practican ese sentimiento de solidaridad y de coacción sentimental y emocional con todos sus demás conciudadanos. Permítanme hacer referencia, en pocas palabras, a la distinción entre nacionalidad y ciudadanía. Es que no todos los nacionales son ciudadanos; la ciudadanía tiene el pleno derecho, más bien el goce del pleno derecho político, que incluye, desde luego, en todas las democracias el derecho a votar en elecciones populares. Siempre hay múltiples nacionales que no son ciudadanos, los menores de 21 años de edad — o cualquiera sea la edad mínima que se requiera por ley — para el derecho de votar; es decir, todos los menores de edad no son ciudadanos en el pleno sentido de la palabra, pero sí son nacionales. Hasta hace poco las mujeres no gozaban en la mayoría de los países del pleno derecho de ciudadanía, aunque eran nacionales; también a muchos criminales se les priva de los plenos derechos de ciudadanía, aunque manteniendo la calidad de nacionales. En el pasado había muchas veces diferencias entre nacionales y ciudadanos. Por ejemplo, en Roma, la ciudadanía no la tenían todos los ciudadanos; había mucha diferencia entre los ciudadanos romanos y los súbditos bajo el régimen imperial romano.

Por otra parte, en la actualidad se notan algunas diferencias en la cuestión de ciudadanía. He aquí este caso: los filipinos en la actualidad son nacionales de los Estados Unidos pero no son ciudadanos; es decir, gozan de la protección de los Estados Unidos, pero no gozan de todos los derechos políticos; no tienen el voto popular de que gozan los ciudadanos de los Estados Unidos. Sin embargo, esta distinción entre nacionales y ciudadanos, en cuanto se trata de personas mayores de edad que no sean criminales, está eliminándose más y más: por ejemplo, las dependencias de Estados Unidos en América como Puerto Rico y las Islas Vírgenes, en donde los habitantes de esas islas originalmente, después de la adquisición de esta dependencia por Estados Unidos, se consideraban como nacionales y no como ciudadanos, hoy tienen pleno derecho de ciudadanía. En el caso de las Filipinas el problema se resolverá muy pronto, por el otorgamiento de la independencia plena. Tan pronto como se les otorgue esta independencia a los filipinos, serán ciudadanos de su patria y cesarán de ser nacionales de los Estados Unidos. A través de todo el mundo, hasta donde yo sepa, la razón de esta eliminación, de esta distinción y diferencia entre nacionales y ciudadanos, en cuanto se trata de personas mayores de edad, no es compatible con los principios de la democracia. Si uno se considera como nacional, me parece que se le

debe otorgar la igualdad de derechos políticos como a todos los demás nacionales. Es una conclusión lógica, inevitable, del principio de igualdad de derechos políticos en el cual se basa la doctrina democrática. Pues bien, después de estas consideraciones teóricas y generales, me gustaría agregar unas pocas palabras de carácter concreto sobre el artículo 12, con la venia de ustedes.

*El Honorable Fábrega dijo:* He observado que la pregunta del Honorable Pérez era sobre la desdoblación de Panamá, y usted se ha referido a nación, estado, sociedad.

*El Honorable Pérez dijo:* También abarcaba eso.

*El Doctor Behrendt dijo:* Concretándonos a la situación de Panamá, estos problemas de nacionalidad, nación y ciudadanía tienen para Panamá una importancia muy especial desde dos puntos de vista. En primer lugar, desde el punto de vista de una inmigración futura que podría contribuir al fomento demográfico y al fomento psicológico del país. En segundo lugar, desde el punto de vista de los llamados antillanos en el Istmo: en cuanto a la inmigración, existe en el país, si no me equivoco, un acuerdo bastante unánime acerca de lo deseable que sería inmigración apropiada para el país. Es decir, una inmigración que se componga de tipos adaptables a la condición del ambiente físico y social del país, y que se componga al mismo tiempo de tipos económicos — categorías económicas — que son necesarios para cumplimentar la estructura económica actual del país: tipos que no se convirtieran en competidores de los elementos nacionales ya establecidos. Para mí no cabe la menor duda que desde ese punto de vista, se debería fijar principalmente la inmigración en agricultores, ganaderos, y en pescadores, en vista de que la pesca existe en Panamá como una industria.

Yo he tratado de explicar esta opinión mía en varios artículos publicados recientemente en Panamá, pero me parece que este tema ha sido tratado con mucha profundidad, y en repetidas ocasiones, por el Dr. José Isaac Fábrega, como Ministro de Educación. El año pasado dió origen a un proyecto de investigación sobre esta materia, que fué aprobado por el Consejo de Gabinete y fué encomendado al Instituto de Investigaciones y Ciencias Económicas de la Universidad, para determinar sobre bases científicas y cuidadosamente estudiadas cuáles serían los tipos que más se prestarían para la inmigración de Panamá, y cuáles para contribuir al fomento demográfico, económico y social del país, sin causar perjuicios a los elementos nacionales. En segundo lugar, cuáles deberían ser los procedimientos para lograr una colonización efectiva y productiva de estos elementos en estrecho conjunto con una mayoría de campesinos y otros elementos nacionales panameños. Mi punto de vista personal, que no sé si es compartido por otros abogados, es que esa inmigración no debe ser estudiada previamente, sino que debe cristalizar en una colonización de tipo mixto, es decir, en la

formación de colonias en las cuales prevalezcan los elementos nacionales y en donde participen inmigrantes provenientes de varias nacionalidades en un número reducido por las razones siguientes:

Primero, porque en Panamá se necesita una colonización interna encaminada a promover y mejorar las condiciones de vida y la capacidad productiva del campesino nacional. Sin embargo, para tal fomento se recomienda el concurso de inmigrantes cuidadosamente escogidos para este propósito, por la razón de que esos inmigrantes traerán conocimientos técnicos, experiencia y conocimientos de especialización que podrían ser muy útiles para este propósito de elevación de nivel de vida de los campesinos nacionales; sobre esta posibilidad no puede haber ninguna duda, en vista de las largas experiencias en ese sentido de otros países americanos de largo historial en materia de inmigración y colonización. En Panamá, hasta ahora, nunca se ha llevado a cabo una colonización de este tipo. Los pocos ensayos de inmigración rural que se han hecho en el pasado han sido fracasos porque no fueron organizados ni estudiados previamente, y no han sido llevados a cabo por dependencias del Estado adecuadamente equipadas para este propósito.

Ahora bien; esta materia es una perspectiva de inmigración adecuada para Panamá que se presenta en forma especialmente atractiva y prometedora ahora mismo, en el período de la post-guerra en el que ya hemos entrado con respecto a Europa, al Viejo Mundo; por la sencilla razón de que, dadas las condiciones perturbadas de casi todos los países del continente europeo, hay millones de elementos preparados que tienen el deseo de trasladarse a países jóvenes poseídos de buena voluntad, a radicarse definitivamente y a incorporarse en el nuevo ambiente por la razón de que dejan en el otro lado del Atlántico un país destruido, en condiciones miserables y sin muchas probabilidades de rehacerse durante muchos años.

Ahora bien, si se piensa seriamente en una inmigración de este tipo en Panamá para ayudar al desarrollo demográfico y económico del país, conviene analizar los requisitos principales de tal inmigración e incorporar en la nueva Constitución disposiciones adecuadas referentes a nacionalidad y extranjería. El inmigrante serio, que está dispuesto a incorporarse al nuevo ambiente y abandonar completamente y para siempre la esperanza de regresar a su país de origen, exige, desde luego, ciertas garantías, ciertas seguridades. Exige, primero, la perspectiva definitiva de ser aceptado como ciudadano con derechos completamente iguales a los ciudadanos de nacimiento, después de un cierto período de haber vivido en el país, tras de haber comprobado que es digno de hacerse ciudadano. Se presenta el problema de la naturalización y desde este punto de vista, hago hincapié en la conveniencia de agregar unas pocas palabras al artículo 11, que entiendo, ya no está en discusión (lee el artículo 11). Yo creo que desde el punto de vista

de una inmigración benéfica para Panamá, sería muy conveniente agregar "los ciudadanos naturalizados gozan de igual derecho que los ciudadanos de nacimiento". En los artículos 218 y 219, que rigen la nacionalización del comercio, se introduce una distinción.

*El Honorable Fábrega dijo:* Algunos miembros de la Comisión y de la Asamblea, entre ellos estoy yo, estamos en desacuerdo con esta distinción con respecto a lo comercial. Me parece que hay algo de más tradición en los países latinoamericanos en relación con esta distinción. La distinción que usted observa entre panameños de nacimiento y panameños por naturalización debe mantenerse, sin embargo, porque ella obedece a otro motivo distinto del exclusivamente comercial y superior a él. Esa distinción se debe a que entre nosotros, como en la mayoría de los países de América, para ejercer determinados cargos —el de Presidente de la República y miembro de la Corte Suprema de Justicia— se requiere ser panameño por nacimiento. Si no se establece la distinción entre panameños de nacimiento y por naturalización, mal se podría exigir el requisito ya mencionado del artículo 218 para ser Presidente o ser Magistrado de la Corte Suprema.

*El Doctor Behrendt dijo:* No me fijé en eso. Esa exclusión de ciudadanos naturalizados para los cargos de Presidente de la República y miembro de la Corte Suprema es perfectamente justificada y legítima y existe en todos los países americanos, inclusive Estados Unidos. Esa excepción debe hacerse. La naturalización de emigrantes se trata realmente en el artículo 13 y yo estoy preparado para hablar brevemente sobre este aspecto; pero como no cabe dentro del artículo 12, que está en discusión, no sé si sería conveniente hacerlo ahora. El artículo 12, tiene importancia e interés en este momento desde el punto de vista del problema de los antillanos. El artículo 12 introduce para todas las personas nacidas en la Zona del Canal, en el territorio nacional no sujeto a la jurisdicción de la República, la oportunidad de optar por la nacionalidad panameña. Claro es que en esta forma la estipulación mencionada se aplica a todas las personas, nacidas en la Zona del Canal no importa si sean los llamados antillanos o los norteamericanos. Eso, opino, es perfectamente justificado; (lee el artículo). La condición bajo la cual se puede optar por la nacionalidad panameña se basa en la necesidad de comprobar que la persona escogida está incorporada espiritual y materialmente a la vida nacional; esta estipulación me parece muy acertada. Sólo me pregunto si ese término materialmente incorporado, es suficientemente exacto. Yo me pregunto, si ese término quiere decir que la persona respectiva debe tener su trabajo, su empleo, en territorio bajo la jurisdicción de la República. Si excluye esta estipulación a todas las personas empleadas en la Zona del Canal. Este punto no se aclara tampoco en la Exposición de Motivos. Sería conveniente aclararlo en alguna forma, porque de otra manera se puede prestar a interpretaciones

muy amplias y diversas. Este problema de los antillanos y su nacionalidad, no se puede tratar sin hacer referencia a otro artículo, que es el 16, que dice (lee el artículo). Lo estipulado en el párrafo c del artículo 12 se puede aplicar sólo a los nacidos de ahora en adelante en la Zona del Canal. Yo creo francamente que si esto es así, la situación jurídica me parece que no sería muy apropiada. No creo que de este modo se pueda resolver el problema del antillano de lengua inglesa en Panamá; me parece que consiste en el número relativamente elevado de personas de ascendencia antillana que viven en la Zona del Canal, nacidas allí y que no tienen casi ninguna vinculación con la cultura y vida panameñas.

Según los datos que he podido conseguir, que se basan solo en apreciaciones, el número de individuos de ascendencia antillana en el Istmo de Panamá, se estima actualmente alrededor de 50.000. De éstos, se calcula que residen en la Zona entre 13 y 15.000, y residen en Panamá, en territorio bajo la jurisdicción de la República, alrededor de 35.000, o probablemente más.

Nosotros sabemos, que el problema del antillano poco o no asimilado a la vida panameña, no se reduce a aquéllos que residen actualmente en la Zona del Canal, sino que existe con respecto a muchos que viven en Panamá, pero que trabajan en la Zona del Canal. Un análisis objetivo del problema del antillano en el Istmo de Panamá debe basarse en esa consideración.

En primer lugar, el aspecto llamado racial o étnico, me parece que no puede tener ningún significado básico o decisivo. Panamá es un país de población étnicamente mixta y siempre lo será. El blanco representa el 12.2% de la población total según el censo de 1940. El negro el 14.6%; el mestizo el 71.8% y otras razas, sobre todo la raza mongólica, 1.4%.

En esa situación me parece que cualquier insistencia de preferencias o prejuicios raciales implicaría un peligro casi fatal para el país. Hablo desde el punto de vista sociológico, porque no me corresponde ningún otro criterio más que el criterio objetivo del estudio de estos problemas. Un país cuya población es esencialmente mixta, no puede insistir en distingos de tipo racial, por la razón que tal insistencia provocaría conflictos, desajustes permanentes y decisivos entre las partes componentes de su población. Tales conflictos serían más peligrosos para los blancos porque representan una pequeña minoría. Si se provoca en un país como Panamá el conflicto racial o si se introducen diferencias basadas en la raza, los efectos podrían ser perjudiciales y hasta fatales para el futuro de la nacionalidad.

Me parece que Panamá, al igual de todos los países latinoamericanos, más bien debe insistir en la eliminación de los distingos de carácter puramente étnicos. Todas las actitudes que se basan en la opinión de que un individuo de una raza o un color distinto, por ser miembro de un grupo étnico distinto no tiene derechos iguales

a los del resto de sus conciudadanos es inadecuada.

Desde este punto de vista, me parece que el problema antillano no puede, científicamente, enfocarse desde el punto de vista del color. El color del antillano es compartido por muchos miles de panameños nativos de habla española y de cultura auténticamente panameña. Es un problema que no existe sino en la imaginación de ciertos racistas; se reduce más bien a su falta de ajuste social y cultural; si el problema del antillano residiere en características intrínsecas de la raza, este problema no podría ser solucionado. Pero no es así. El problema del antillano no es el de su color, no es el de un carácter intrínseco que sea resultado de su raza, sino el problema es más bien éste: el antillano en su inmensa mayoría depende económicamente de la Zona del Canal, del Gobierno de los Estados Unidos. El antillano además proviene de colonias europeas — inglesas y francesas en su gran mayoría — y trae consigo, por lo menos en cuanto a la generación de los inmigrantes, la tradición, las normas de vida, las escalas de valor, que son típicas de aquellas posesiones coloniales europeas en las Islas del Caribe.

Por otra parte, este antillano, en cuanto se refiere a Panamá, hasta ahora ha tenido muy pocos lazos con Panamá. En cuanto a su existencia material, no depende de Panamá y por eso no ha sentido en su gran mayoría ningún incentivo, ningún atractivo, por aprender el idioma del país. Después de todo, también han vivido miles de norteamericanos en la Zona del Canal, miles de norteamericanos blancos, que en su gran mayoría no se han preocupado por aprender el castellano. Esta actitud del antillano no es única. Se explica sencillamente por esa actitud, casi universal, de que todos los seres humanos prefieren escoger el camino más fácil.

Aún aquellos antillanos que viven en Panamá, tienen derecho de Comisariato y esa es una razón más para que se sientan ligados a la Zona del Canal, sientan cierta preferencia de posición privilegiada con respecto a los panameños que no tienen ese privilegio. A mí me parece que a base de este concepto se debe distinguir dos tipos principales de antillanos: el primer tipo, el que vive en la Zona del Canal y siempre ha vivido allí, que siempre o casi siempre ha educado a sus hijos en la escuela de habla inglesa del Silver Roll, de la Zona del Canal, personas que no tienen prácticamente ningún lazo con el territorio bajo la jurisdicción de la República de Panamá, ni con la cultura del país. Además hay que agregar que el estado del antillano en la Zona del Canal, es un estado de inferioridad. El antillano, por no ser blanco ni ciudadano de los Estados Unidos, se mueve en un medio social completamente separado de los norteamericanos, de los empleados del Gold Roll; ese estado de inferioridad se expresa en las instituciones educativas, el derecho al comisariato en el llamado Silver Roll.

Ese estado de inferioridad social y económica del antillano en la Zona del Canal, ha contribuido también a su falta de asimilación. Un tipo que se ha acostumbrado a esperar y a recibir órdenes de los miembros de una casta superior, como sucede en la Zona del Canal, no es ni puede ser un ciudadano de una república democrática que no reconozca distingos raciales, como debe ser Panamá.

*El Honorable Fábrega dijo:* Cuando usted habló de que de un total de 50.000 unidades antillanas había 13.000, que residían en la Zona del Canal, se refirió al elemento que trabaja en la Zona o al elemento que nació en la Zona del Canal?

*El Doctor Behrendt dijo:* Sólo a los que viven, que tienen su residencia; el número de los que trabajan en la Zona es mucho más grande; la mayoría de los empleados antillanos viven actualmente en las ciudades de Panamá y Colón. Todos estos factores y muchos otros que podríamos mencionar, han contribuido a que la gran mayoría de estos tipos de antillanos que se mueven, se educan en la Zona del Canal y bajo las normas sociales de aquella área, no se hayan asimilado hasta ahora, y nunca hayan hecho el esfuerzo serio de asimilarse y creo que la mayoría de estas personas no se prestarían nunca para tal asimilación; una asimilación que, por otra parte, Panamá debería exigir legítimamente como condición indispensable para el reconocimiento de esos elementos como ciudadanos de la República. Por otra parte, sería peligroso cerrar las puertas definitivamente a la posibilidad de que algunos de esos elementos adquirieran la nacionalidad panameña.

Desde mi punto de vista personal me parece que se recomendaría mejor la siguiente solución: reconocer el derecho de optar por la nacionalidad panameña a los nacidos en territorio nacional no sujetos a la jurisdicción de la República, no sólo en el futuro sino también en el pasado, modificando en este punto lo estipulado en el proyecto de la Constitución y sometiendo esa opción a la necesidad de comprobar que los candidatos a la nacionalidad están incorporados espiritualmente a la vida nacional.

En cuanto a la incorporación material, francamente no estoy seguro. Me parece que pueden trabajar para la Zona del Canal como lo hacen los panameños y, sin embargo, tener vinculaciones muy estrechas y decisivas en Panamá.

*El Honorable De la Rosa dijo:* No he logrado tomar bien la idea de la diferencia entre la fórmula que usted ha propuesto y la que establece el acápite C.—Cuál es su pensamiento?

*El Doctor Behrendt dijo:* Se refiere solamente a aquellas personas residentes en la Zona del Canal para el futuro. Es decir, después de entrar en vigencia esta nueva constitución.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Yo creo que más bien no sólo comprende eso, sino a todos los que no han cumplido 21 años.

*El Honorable López y León dijo:* En este caso de la nacionalidad, nosotros hemos tenido una situación especialísima. Primero la Constitución del año cuatro que no previó los problemas que se presentarían a este respecto con motivo de las obras del Canal y después la reforma del año 1928 que trató de resolver el problema ya creado: el de los antillanos, nacidos en la Zona del Canal y en las ciudades de Panamá, Colón etc. Caso complejo y delicado, pues mientras que muchos de estos elementos se han mantenido y se mantienen en un aislamiento deliberado, algunos, los menos, sí se han incorporado a nuestra vida nacional. La reforma del año 28, según entiendo, la motivó precisamente el habernos dado cuenta, cuando el incidente fronterizo con Costa Rica y el de la llamada República de Tule, en 1921 y 1925, respectivamente que tales elementos no sólo nos negaron todo concurso en esos días de angustia patriótica, sino que hicieron alarde de la ciudadanía de sus progenitores, inscribiéndose en sus consulados y enarbolando el pabellón británico o francés en sus hogares para eludir las ordenanzas sobre conscripción militar y otras obligaciones. Es evidente, pues, que hay una mayoría de esos elementos que no sienten, que no necesitan, que no quieren, ser panameños y por eso nosotros debemos tener muy en cuenta tal situación. Lo han demostrado más con la reforma del año 28; que se busque en el Registro Civil el número de declaraciones hechas por estos elementos para adoptar la ciudadanía panameña dentro de los requisitos de esa reforma y se verá que han de ser muy contadas. Estimo que a quienes se han negado desde el año 28 al 41 a acatar tal reforma, nosotros no debemos concederle, graciosamente una ciudadanía que más bien han rechazado en forma implícita. Pero también hay otros a quienes necesitamos distinguir de aquellos a quienes debe dársele todas las facilidades. Debemos buscar una fórmula de transacción o mixta, porque sería inhumana la fórmula rígida. Busquémosla, que no será difícil encontrarla.

*El Doctor Behrendt dijo:* A base de esa reforma habría resultado que sólo los antillanos que optaban por la nacionalidad panameña tenían derecho a ser panameños.

*El Honorable López y León dijo:* Precisamente, porque lo que había ocurrido en la práctica en nuestros dolores, en nuestros sufrimientos, en nuestras preocupaciones; entonces fué cuando el doctor Horacio Alfaro pidió esta reforma constitucional.

*El Doctor Behrendt dijo:* Creo, sin embargo, que debe considerarse también la situación de los antillanos nacidos en la Zona del Canal: pasados los 21 años, convendría ofrecer a esos elementos el derecho de optar por la nacionalidad panameña dentro de un término prudente, comprobando que están incorporados espiritualmente a la vida nacional, por medio de un examen que podría referirse al idioma.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Una reforma constitucional quizás podría obviar esto estable-

ciendo que no sólo se refería a las personas a quienes se les reconoció la ciudadanía en la constitución de 1904, reformada por el acto constitucional de 1928.

*El Honorable López y León dijo:* Los que no cumplieron con lo dispuesto en esa reforma, a pesar de que se les abrió la puerta en el año 28, no tienen por qué ser considerados como panameños.

*El Honorable Fábrega dijo:* Quisiera hacerle dos preguntas distintas al Doctor Behrendt: una que podremos llamar de clarificación para mí concepto y que trata de algo que quisiera tuviera la bondad de detallar. La de clarificación es la siguiente: entiendo yo que cuando Ud. se refirió al vínculo material no tiene una trascendencia sociológica en este caso; que ese elemento puede trabajar en la Zona y estar vinculado a Panamá como hay muchos panameños.

*El Doctor Behrendt dijo:* Creo que el factor económico y material tiene importancia, pero me parece que no siempre es necesariamente decisivo. Creo que en la mayoría de los casos, aquellos elementos que no sólo trabajan en la Zona del Canal sino que viven allá, son incapaces probablemente de asimilarse satisfactoriamente a Panamá. Pero me parece que el mero hecho de trabajar en la Zona del Canal y haber nacido en la Zona del Canal, no debe excluir de antemano de la posibilidad de optar por la nacionalidad panameña si cumple con los requerimientos de una asimilación cultural.

*El Honorable Fábrega dijo:* La otra pregunta atañe a la parte espiritual: voy a hacer previamente varias referencias. En una definición que usted dió con respecto al término en el sentido sociológico — y yo he insistido aquí varias veces en que es el único sentido en que se puede estudiar este problema — usted habló de lazos de lealtad. Después se ha referido más adelante a que el lazo material no es el primordial para usted, cualquiera sea su importancia; que debe haber una vinculación espiritual y hasta ahora tenemos lo siguiente: que para que haya un motivo o un enlace que forme la unidad nacional, el núcleo o pueblo con características propias, se necesita una especie de sentido de tendencia o lazo de lealtad. Segundo: se ha referido a nexos espirituales, y en un trabajo suyo que he leído con mucha atención, como me han merecido siempre los trabajos de usted desde que fui su discípulo, hace usted mención a la "Economía General de la América" en la página 60 de lo siguiente: (lec). De manera que de acuerdo con lo leído tenemos que usted habla de vínculos de lealtad, que para mí es una expresión genérica de vínculos espirituales, va referente a algo concreto con motivo del punto inmigración y habla de que para la vinculación de ese elemento inmigrante que llega a Panamá, es mejor obtener tipos cuya actitud o tendencia vocacional de costumbres y de orientación sean de fácil adaptación a nuestro medio. En un trabajo de una distinguidísima alumna suya, Of-

lia Hooper, que en mi modesto concepto es el trabajo integral por excelencia que ha habido en Panamá, si alguno ha habido, sobre la vida del campesino, se refiere a elementos extraños que llegan a la convergencia con la vida del campesino; menciona al inmigrante soltero que es más conveniente que el elemento casado, porque al vincularse con mujer panameña aprende el idioma y en ese caso viene la vinculación entre el campesino panameño y ese inmigrante, hasta el punto que se compenetran, y aquí recuerdo la parábola de "vi un animal, me acerqué, era un hombre, me acerqué más, era mi hermano"; de tal manera que, entiendo yo, que usted está de acuerdo con su discípula.

*El Doctor Behrendt dijo:* Creo que sería lo más prudente introducir como inmigrantes ambos tipos: solteros y casados.

*El Honorable Fábrega dijo:* No me refiero a la cuestión del casado ni del soltero; me refiero a lo que ya tomo como consecuencia de la modalidad: que es el aprendizaje más rápido y eficaz del idioma castellano como objetivo. Ud., al hablar de unidad a base de una lealtad, dijo que era algo genérico y bastante amplio. Luego, habló de vínculos espirituales; después, concretando no dentro de una definición sino adjetivamente, al hablar de motivos vocacionales, motivos y orientaciones que hacen de un tipo extraño un tipo nacional, consideró que el idioma es un tipo notorio de vinculación entre el tipo exótico y el tipo vernáculo. Yo le pregunto dentro de todo esto; qué entiende usted por vínculos de lealtad, por vínculos espirituales, por vínculos vocacionales, de costumbres, de orientaciones y qué importancia le dá al vínculo del idioma, no como definición genérica, más que todo porque lo mismo usted que yo hemos repasado una serie de tratados que dan a entender que los vínculos varían. En el término concreto panameño, por la observación que usted como hombre de ciencia ha tenido de nuestro medio social, qué considera que son, entre nosotros, dentro de nuestra actualidad y del desarrollo futuro, esos vínculos de lealtad qué importancia qué trascendencia le dá a estos vínculos, en tal forma que el elemento que se traiga de fuera y se incorpore a nuestra vida nacional sea de condiciones asimilables a esa vida nacional o elementos que no vayan a romper ese vínculo y que lo mantengan y lo robustezcan.

*El Doctor Behrendt dijo:* En cuanto a inmigración del futuro, me parece que se puede pensar solo en la inmigración europea.

*El Honorable Fábrega dijo:* Creo que la pregunta no ha sido concreta. Presentaré el asunto en otra forma. Yo no me he referido al término "inmigrante" porque quiera aludir al problema de la inmigración en sí. He mencionado ese término porque usted, en el trabajo al cual he hecho antes alusión, dice que el inmigrante ha de reunir modalidades para adaptarse a nuestro medio por "sus costumbres y orientaciones". Y así le pregunto: cuáles son las condiciones es-

pirituales del panameño, cuáles son sus características, para que las "costumbres" y las "orientaciones" del inmigrante puedan corresponder a esas condiciones y características?

*El Doctor Behrendt dijo:* La condición indispensable es el idioma. Habilidad de hablar el idioma y expresarse fácilmente en el idioma del país, porque éste es el medio elemental para ponerse en contacto directo y estrecho con los habitantes del país.

*El Honorable Fábrega dijo:* Aquí se ha sostenido la tesis, que yo fui el primero, desde luego, en aceptar, porque ella se encuentra en cualquier texto de Derecho Constitucional o de sociología, de que en unos medios el vínculo del idioma es de más trascendencia que en otros. Se ha mencionado el caso de Suiza, pero concretándose a Panamá, considero que el primordial es el idioma. Estima usted lo mismo y porqué?

*El Doctor Behrendt dijo:* Por la razón de que Suiza no es Panamá. En Suiza parece probarse que el idioma no es indispensable para la constitución de una nacionalidad firme y perfectamente constituida, y hay que reconocer que la igualdad o la comunidad del idioma no es siempre en todas partes una condición indispensable para la formación de una sola nación. En Suiza existen cuatro grupos lingüísticos diferentes; cada uno comparte con los otros el sentimiento de nacionalidad y de patriotismo.

*El Honorable Fábrega dijo:* Cuáles son los vínculos de Suiza?

*El Doctor Behrendt dijo:* Precisamente ese carácter multilingüístico y multilateral de la nacionalidad suiza. Suiza es un ejemplo muy singular de la convivencia de la unidad de cuatro grupos lingüísticos distintos dentro de un territorio pequeño y como enclavado en el centro de un continente formado en su mayor parte por grandes potencias imperialistas y nacionalistas, tres de las cuales comparten la composición lingüística y cultural de Suiza: los alemanes, franceses e italianos. Este carácter único y singular reconocido, es uno de los factores principales que han contribuido a la formación de la nacionalidad suiza, junto con el espíritu de tradición de la neutralidad y de una democracia viva en cada momento de la existencia diaria. Es un conjunto o una coincidencia de múltiples factores, entre ellos el republicano, en lo que se refiere a los suizos de cultura alemana. Los suizos de cultura alemana representan las  $\frac{3}{4}$  partes de la población y se concentran en las ciudades más grandes del país. Esos suizos se han separado del imperio alemán ya hace trescientos años. Precisamente por su insistencia en una forma republicana de su Gobierno, mientras la Alemania de entonces seguía insistiendo en organismos monárquicos, y esa insistencia frente a la prevalencia del principio monárquico y absolutista en el resto de Europa, ha contribuido al espíritu de independencia y a la nacionalidad independiente en cuanto a los suizos de habla alemana.

Pues bien, yo reconozco que en ciertos países de vieja tradición, países ya formados desde hace siglos, es perfectamente posible la convivencia de grupos lingüísticos distintos. Hay que considerar que entre estos grupos no existen diferencias considerables de vida económica y material; y estos grupos se sienten ligados más con sus conciudadanos de idiomas distintos que con los grupos lingüísticos idénticos, que viven fuera de su propio país. Por ejemplo, un nativo de la Suiza de habla alemana se siente más en común con un suizo de Ginebra, de habla francesa, que con un individuo de habla alemana que habita a cinco millas de distancia de Basilea, pero en terreno alemán.

Volviendo a Panamá, me parece que el idioma debe ser una condición indispensable, porque Panamá es una nación en pleno proceso de formación. El idioma, dado al problema del antillano, naturalmente se reduce en término lingüísticos al idioma inglés y al francés. Si el inglés fuera hablado en el Istmo de Panamá, sólo por los antillanos de Jamaica, Barbados y Trinidad no sería problema; pero sabemos que el inglés es el medio de expresión de los norteamericanos establecidos en la Zona del Canal y de los del comercio internacional. Y así se explica la enorme influencia de ese idioma por lo menos en las dos ciudades terminales del Canal, en jurisdicción panameña.

*El Honorable Fábrega dijo:* Quisiera nuevamente interpellarle para preguntarle si yo he captado bien sus conceptos. Usted, en sus últimas palabras, dice que ese vínculo que considera primordial por lo mismo que no somos una nacionalidad acentuada, ese vínculo tiende a debilitarse —esa es la idea— y por el mismo motivo debemos preocuparnos porque no se debilite.

*El Doctor Behrendt dijo:* Esa es mi opinión. El hecho concreto es que todo lo relacionado con inglés y lo anglosajón tiene un prestigio y una influencia extraordinaria.

*El Honorable Fábrega dijo:* Nosotros resistimos todos los comentarios, así que usted puede hablar claramente.

*El Doctor Behrendt dijo:* No quiero que se interprete que es una opinión dirigida en contra de cualquier elemento residente en el Istmo de Panamá, yo expresé esa opinión desde el punto de vista sociológico, objeto de análisis de las condiciones del desarrollo y fortalecimiento de la nacionalidad panameña como una entidad autónoma y soberana: la preeminencia del idioma español debe ser un factor indispensable, aunque el mero dominio del idioma como tal, no es suficiente para garantizar la incorporación o asimilación de un individuo de origen extraño.

El idioma es una de las condiciones indispensables, pero no es la única. Uno puede hablar perfectamente el castellano y sin embargo, tener sentimientos hostiles para con la gente que habla ese idioma como idioma nativo.

Los alemanes por ejemplo, figuran entre los lingüistas mejores del mundo. Hablan muy bien el inglés o el francés, pero nunca consiguen desarrollar verdaderos sentimientos de cariño y comprensión para con los pueblos de esos idiomas. Además del idioma, me parece condición indispensable, la convivencia con elementos nativos. Yo recuerdo que usted no se fijó, al formular su pregunta, en el problema de la inmigración; sin embargo, quisiera volver a la inmigración. Recomiendo la formación de colonias mixtas por considerar indispensable la convivencia de elementos foráneos o extraños con los elementos nacionales. El idioma del país se practica sólo en el caso en que se tenga necesidad de practicarlo; es decir, en el caso de que conviva con la gente del país. Por eso la enseñanza académica de idiomas, sin practicarlos, es completamente ineficiente.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Quizá esto no tiene relación con el tema, pero es una idea que se me ha venido a la mente. Oyéndolo hablar dos veces de la colonización mixta, me parece que ese programa de colonización mixta, implicaría por una parte una rectificación de la población, actualmente....

*El Doctor Behrendt dijo:* En cierto modo sí, porque creo que gran parte de la población del país vive en regiones que no se prestan para el desarrollo de la agricultura moderna ni de la ganadería; porque las condiciones climatológicas no son favorables. Para volver a las preguntas del Honorable Fábrega, un tercer factor dentro de ese nexo de la asimilación o incorporación, es indudablemente el factor material. Los sentimientos de lealtad hacia un país nuevo, o país adoptivo o hacia un país al cual un individuo tiene que asimilarse todavía porque no lo considera desde el principio como su ambiente natural y original, no se desarrollan en el área pura del estudio de la literatura del país, sino se basan, para la inmensa mayoría, en los lazos concretos y prácticos de la vida diaria que son lazos materiales.

Un país que ofrece a su gente, no importa si son nativos o por naturalización, condiciones decentes y adecuadas de vida material, oportunidad de establecerse en tierra propia en cuanto se refiere al agricultor, oportunidad de dar a sus hijos una educación mejor que la que recibieron sus padres, oportunidad de mejorar sus condiciones de vida, oportunidad de vivir en países de seguridad bajo un Gobierno decente y estable, todas esas condiciones y factores, y muchos más, son indispensables en casi todos los casos, en la práctica, para provocar y producir y normalizar estos sentimientos de lealtad; y los grandes ejemplos de países jóvenes ahora ricos, y entre los más poderosos como los Estados Unidos, Argentina y Canadá, países que se han formado por elementos nuevos, prueba este punto de vista. En otras palabras, no podemos prescindir en ningún momento de este factor de los intereses materiales, y por eso dije antes que el mismo hecho de que la mayoría de los antillanos



en Panamá dependan materialmente no del Gobierno de la República ni de ninguna política económica emprendida y desarrollada en territorio bajo la jurisdicción panameña, y que no necesite para ganarse la vida ni el idioma castellano siquiera, sino el inglés, y la necesidad primeramente de mantener el idioma inglés, porque este es uno de los factores que más favorecen a los antillanos en sus empleos en la Zona del Canal, es trascendental. Estos factores hacen poco probable que la mayoría de estos antillanos que está permanentemente en la Zona del Canal, se pueda asimilar satisfactoriamente a la vida panameña.

*El Honorable Fábrega dijo:* Quiero hacerle otra pregunta, y si usted observa que me aparto de la materia, le pido que me rectifique con toda franqueza. Estamos al resolver un punto de trascendencia. En ese mismo trabajo suyo sobre la economía de la post guerra, y sobre todo en lo que atañe a la panameña, al referirse al punto de la posible inmigración, usted habla, al aludir a la asimilación de esos elementos al elemento nacional panameño, de cierta orientación que haga fácil la asimilación. Y pregunto, en qué consiste esa orientación, en qué la orientación del que viene que ha de coincidir con la orientación general panameña; es sustancial que usted haya observado en Panamá determinada orientación de determinada índole que no debiera chocar con una determinada orientación extraña.

*El Doctor Behrendt dijo:* Pensaba en formular esa idea: existe esa idiosincracia que liga a Panamá, como a casi todos los latinoamericanos que no sean permanentemente ajenos a los pueblos europeos de cultura latina. Me parece que desde el punto de vista de una futura inmigración, en Panamá, se debe fijar en los españoles, portugueses, italianos, posiblemente griegos; los franceses apenas pueden considerarse como emigrantes potenciales; como elementos inmigrantes sus idiosincracias, tradiciones culturales, idioma, en primer lugar, son apropiados para la asimilación al ambiente. No cabe la menor duda de que un italiano o un portugués tiene más en común con el panameño o con el costarricense o con el colombiano de tipo medio que con un alemán, un holandés o un sueco.

*El Honorable Fábrega dijo:* Es muy interesante; desde luego, sería mucho pedir, en términos generales, nos dijera por qué considera usted que el italiano, el español o el portugués que vengan a Panamá son más fácilmente asimilables que los elementos de los pueblos sajones o educados dentro de las idiosincracias de esos pueblos.

*El Doctor Behrendt dijo:* Puede ser que un alemán sea más eficiente como productor; pero esa calidad no puede ser el principal punto de vista al determinar los tipos que son más asimilables y más deseables para una futura inmigración a Panamá. La calidad de productor es importante, y desde ese ángulo los individuos de pueblos de la Europa Central serían preferibles a los de pueblos del Mediterráneo. Desde el ángu-

lo de los intereses nacionales importa más la asimilabilidad.

El Brasil, Chile, Argentina, han hecho experiencias en ese sentido. Las llamadas colonias alemanas del Brasil, tienen muchos de los productores, ganaderos, industriales más importantes de la América Latina; han dado lugar al mantenimiento de células de núcleos poco asimilados con tendencias, tradiciones, idiosincracias poco compatibles con las del país; desde el punto de vista de la estricta eficiencia económica, recomiendo que se traigan principalmente tipos provenientes de los países mediterráneos que tienen más en común con los panameños, siempre dejando la puerta abierta para traer algunos elementos especializados en industrias como la pesca o la lechera desde Holanda o Suiza, donde se encuentran especialistas en esta materia mejor que en otra parte del mundo; administradores de hoteles o restaurantes, se encuentran en Suiza.

Hablando en términos generales, las consideraciones de la psicología social de la asimilabilidad acaso son más decisivas que las de la eficiencia económica puramente.

Ahora, si ustedes me permiten, volveré al problema del antillano, hablaré un poco más. El antillano no es un inmigrante. Existe en el Istmo; por eso si se nos presentara la cuestión de si conviene a Panamá traer antillanos inmigrantes, es cosa distinta.

*El Honorable Fábrega dijo:* La pregunta es pensando en lo que usted considera necesaria para que ese inmigrante se adapte a nuestra vida nacional y por conclusión cuáles son los vínculos que usted considera que forman la nación panameña para que sean realidad y no teoría.

*El Doctor Behrendt dijo:* Permítame agregarle que estoy convencido de que la posibilidad de asimilación se encuentra en personas de cualquier tradición cultural y de cualquier tradición lingüística, no importa la raza. En otras palabras, yo creo que siempre existe la posibilidad de lograr la asimilación de tipos que provienen de tradiciones culturales bastante distintas, y para completar lo que dije antes sobre la posición del antillano, creo que en cuanto se refiere a los antillanos residentes en las ciudades de Panamá y Colón, elementos que representan un factor de mucha importancia para la vida económica del país, ya en su calidad de inquilinos o en otros aspectos económicos, que en el caso de ellos — es mi opinión personal — la política que más ha de recomendarse para Panamá es una política sistemática comprensiva, de asimilación por medios positivos.

Hasta donde yo sepa — y puedo equivocarme — me parece que en el pasado no se ha hecho tal política; una política de ofrecer a los antillanos residentes en Panamá y Colón amplias facilidades, no solo a los niños, sino a los adultos, para facilitar el aprendizaje del idioma y sin perjuicio de la convivencia con elementos panameños de habla española.

Creo que uno de los problemas más apremiantes y que merece estudio serio, es este problema, y esta oportunidad de asimilación del antillano residente en las ciudades de Panamá y Colón, y sobre todo el nacido en Panamá, en territorio bajo la jurisdicción de Panamá.

*El Honorable Silvera dijo:* Prescindiendo del problema de la emigración e inmigración, quisiera hacerle una pregunta un poco escabrosa. Quisiera tocar el punto esencial que aquí nos reúne. El nacimiento de una persona en determinado lugar, debe tenerse en cuenta exclusivamente para reconocerle nacionalidad jurídica prescindiendo de toda otra consideración de carácter étnico, político, sociológico etc. o deben prevalecer estas últimas para ese reconocimiento?

*El Doctor Behrendt dijo:* Eso sería el "jus soli" o sea que el hecho de haber nacido en un determinado territorio, determina la nacionalidad. Este principio no ha regido en Panamá exclusivamente nunca ni tampoco rige, exclusivamente, en la mayoría de los otros países. La mayoría de los países americanos, en general, adoptan una combinación del "jus soli" con el "jus sanguinis".

*El Honorable López y León dijo:* Aquí rige eso desde el año 4 hasta el 26 en una forma absoluta.

*El Doctor Behrendt dijo:* No exceptuaba el derecho de los hijos de padres extranjeros. En otras palabras, lo que dice el artículo es: (lee el artículo 12, parágrafo b).

*El Honorable López y León dijo:* La constitución del año 4 establecía "todos los que hayan nacido o nacieren" (lee).

*El Doctor Behrendt dijo:* Eso no exceptúa el territorio. Eso es más bien un asunto jurídico que sociológico; no me siento autorizado para emitir opinión.

*El Honorable Fábrega dijo:* Usted no considera que lo jurídico en este caso está subordinado a lo sociológico? En otras palabras, que no debemos tomar el jus soli o el jus sanguinis, sino que debemos estudiar la realidad con criterio sociológico y que a esa realidad debemos atemperar el concepto científico?

*El Doctor Behrendt dijo:* Desde luego, porque la legislación es un instrumento, un medio para llevar a cabo ciertas aspiraciones y anhelos sociales dentro de la realidad en que nos movemos. No todos los juristas tienen el criterio ilustrado de usted, doctor Fábrega.

*El Honorable Fábrega dijo:* Una última pregunta; usted se refirió a la importancia económica que usted señala por la enorme cantidad de labor que desempeñan etc. Mencionó que el vínculo material no era el más trascendental en este asunto hasta el momento en que hizo la crítica de ese vínculo y dijo que hay que darle gran importancia al grupo minoritario llamado antillano por el hecho de estar radicado aquí, por el factor económico y cualesquiera otros motivos más; pero desde el punto de vista de considerarlo sociológicamente nacional o no, dentro de esa importancia

que tiene el problema, debemos establecer si ellos por motivo de vinculación espiritual a nosotros, son sociológicamente nacionales o no lo son y si no lo son, debemos tratar de acercarlos?

*El Doctor Behrendt dijo:* Precisamente; sin embargo, tal nacionalidad jurídica tiene que ver mucho con esta asimilación sociológica. Una suposición teórica: si se negara la nacionalidad panameña una vez más a todos los antillanos nacidos en territorio bajo jurisdicción de la República, si se negara la nacionalidad a todos esos elementos que no pueden probar que están incorporados espiritualmente al ambiente panameño, este hecho en sí podría perjudicar el proceso de asimilación, para elementos no asimilados o poco asimilados; es un proceso importante, un tratamiento equitativo y magnánimo del país de su residencia, de su país adoptivo, ahora suyo, y por lo tanto su propio país; una actitud así podría entorpecer justa o injustamente; se rechazaría a múltiples elementos nacidos en territorio bajo jurisdicción de la República; podría, además, obstaculizar e impedir el proceso que todos anhelamos, por los recelos y la desilusión bastante natural que podría provocar: lo mismo, desde luego, puede decirse en cuanto a los inmigrantes que no se encuentran dentro de un ambiente acogedor; sería muy improbable que se asimilaran satisfactoriamente. Por eso me parece que hay que tomar en cuenta, al considerar la necesidad de emprender y llevar a cabo una verdadera campaña de asimilación realizada y estudiada seriamente, este punto de vista de la nacionalidad y el estado de cosas existentes.

A mi parecer la inestabilidad en que se han movido muchos antillanos desde 1941 en cuanto a su estado jurídico, ha contribuido más bien a perjudicar la asimilación. Precisamente en este sentido permítanme hacer otra observación. Si pensamos en una campaña de asimilación sistemática, no podemos fijarnos en la enseñanza del idioma sino con una enseñanza realista, no memorizante y teórica de la historia, de la geografía, de la cultura del país y además de una enseñanza, en una educación científica. Y aquí un punto de vista muy importante: la necesidad de acabar con los sentimientos "sentimentalistas" de lealtad que se fijan por la corona británica y el esplendor sentimental relacionado con la calidad de ser súbditos de la corona británica. Me parece sería relativamente fácil convencer a esos antillanos de que la calidad de ser ciudadano de una democracia, de una República democrática con plenos derechos de igualdad en todo sentido, es incomparablemente preferible a la calidad de ser súbditos de una corona británica, con un parlamento, al otro lado del Atlántico: despertar y nutrir el orgullo democrático y republicano frente al esplendor del país de un imperio británico que no debe tener ningún significado práctico para los antillanos nacidos en el Istmo de Panamá.

*El Honorable Fábrega dijo:* No cree usted que como síntesis de todo lo anterior, nuestro rumbo debe ser el siguiente: a) en ningún caso cerrar la puerta al elemento antillano; b) abrirles

las puertas para cuando ya estén en un franco proceso de asimilación a nuestro medio a fin de que se les pueda considerar como elemento nacional o en proceso de formación; y c) establecer, por parte del Estado, la obligación de realizar todo lo que esté a su alcance porque ese proceso se acentúe lo más posible.

*El Doctor Behrendt dijo:* Yo agregaría a ese último punto la necesidad de evitar cualquier insistencia en el mito de la incapacidad intrínseca del antillano de asimilarse satisfactoriamente al ambiente panameño; porque mientras se mantenga esto no se llegará a una campaña efectiva de asimilación.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Yo diría que se ha manifestado más bien la actitud refractaria de ellos a la asimilación; que realmente no han mostrado interés en asimilarse.

*El Doctor Behrendt dijo:* Todos estos problemas de relación entre nacionales y extranjeros, se basan en actitudes, prejuicios, opiniones y errores, mutuos. Cuando estudiamos las relaciones igualmente importantes que existen entre panameños, latinoamericanos y angloamericanos en otras partes, encontramos la misma situación. Ciertos errores de apreciación, ciertas faltas de información adecuada, ciertos prejuicios basados en generalizaciones fáciles y prematuras que se vienen manteniendo y fortaleciendo a través de generaciones, factores de índole social o cultural que pueden liquidarse por medio de una campaña educativa, realmente comprensiva.

En casi todos los casos de esta índole existe la reciprocidad de actitudes y opiniones poco realistas y apropiadas para estimular este proceso de entendimiento y de acercamiento.

Recientemente hicimos un estudio sobre relaciones entre latinoamericanos y angloamericanos en el Istmo y llegamos a la misma conclusión. Siempre los factores negativos se encuentran en ambas razas.

*El Honorable Arosemena dijo:* La presidencia tiene gran placer en seguir escuchando al Profesor Behrendt, pero estima que es suficiente por ahora y que oportunamente se le hará al Profesor otra invitación para que continúe ilustrándonos sobre el particular.

La presidencia a nombre de la Comisión, le dá sus más expresivas gracias al notable Profesor quien han sido tan singularmente generoso al haber accedido amable a nuestra solicitud exponiendo sus puntos de vista en relación con la discusión del artículo 12 del proyecto.

Después de dos horas de patriótica labor, se clausura la sesión.

A las seis y media de la tarde fue suspendida la sesión.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario.

*D. H. Turner.*

## A C T A

de la Octava Sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En la sede de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Constituyente, siendo las cuatro y treinta y cinco de la tarde del día treinta de Julio de mil novecientos cuarenta y cinco y con la asistencia de los comisionados Arosemena F., que preside; Bellido, de Calvo, de la Rosa, Fábrega, Ferrari, y Silvera, se prosiguió el estudio del Proyecto de Constitución. También concurrieron a este acto, de fuera del seno de la Comisión, los diputados Ayala P., Ríos, Tejeira y Suere.

Por indicación del Presidente, el Secretario dió lectura al artículo 12. que dice:

“Artículo 12.—Son panameños por nacimiento:

a). Los hijos de padre o madre panameños nacidos en el territorio de la República;

b). Los nacidos en territorio sujeto a la jurisdicción de la República de padre y madre extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayoría de edad manifiestan ante el Poder Ejecutivo que optan por la nacionalidad panameña;

c). Los nacidos en territorio nacional no sujeto a la jurisdicción de la República de padre y madre extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayoría de edad manifiestan ante el Poder Ejecutivo que optan por la nacionalidad panameña y comprueban que están incorporados espiritual y materialmente a la vida nacional;

d). Los hijos de padre o madre panameños nacidos fuera del territorio de la República, siempre que aquellos estén domiciliados en Panamá y que al tiempo de ejercer cualquiera de los derechos que esta Constitución o la Ley reconocen exclusivamente a los panameños por nacimiento, hayan estado domiciliados en la República en los dos años anteriores”.

El H.C. de la Rosa manifestó que en la sesión anterior se había convenido en reformar, de acuerdo con una sugerencia del H.C. Fábrega, el acápite a) del artículo leído.

El H.C. Fábrega expuso que, a su juicio, las deliberaciones que se habían llevado a cabo en torno al Título II del Proyecto y que habían consumido varias sesiones, son suficientes para que cada miembro de la Comisión se forme su propio criterio sobre la materia y formule un texto de todo el articulado para ser discutido concretamente en una o varias sesiones especiales.

Se aprobó la moción del H.C. Fábrega y se decidió que no hubiera sesión sino hasta el primero de Agosto para que ese día cada comisionado traese sus proyectos debidamente elaborados.

A las cuatro y cincuenta y cinco se clausuró la sesión.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

\*  
\* \*

**NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR  
LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL  
PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA  
30 DE JULIO DE 1945**

(Presidencia del Honorable Convencional  
Harmodio Arosemena F.)

A las cuatro y treinta y cinco minutos de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente, se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los jurisperitos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiuri.

El Presidente ordenó al Secretario General pasar lista y respondieron a ella, además del Presidente de la Comisión, Dr. Arosemena F., los siguientes Convencionales: Abilio Bellido, Sra. de Calvo, de la Rosa, Fábrega, Ferrari y Silvera. Extraños a la comisión asistieron los Honorables Pacífico Ríos, Ayala, Gil Blas Tejeira y Antonio Sucre.

El Secretario leyó parte del acta de la sesión anterior. El Presidente dijo que estando inconclusa no podía ser aprobada, y que continuaba la discusión del artículo 12 del Proyecto de Constitución.

El Secretario, Lic. Turner explicó el porqué no había sido terminada. Faltaban las palabras del Profesor Behrendt no entregadas aún por las estenógrafas.

*El Honorable Arosemena dijo:* Continúa, pues, la discusión sobre el artículo 12 del proyecto. En discusión el artículo 12.

*El Honorable De la Rosa dijo:* No se había convenido en reformar el acápite A con la redacción del Lic. Fábrega? No se había aprobado eso?

*El Honorable Arosemena dijo:* No llegó a reformarse el acápite A?

*El Honorable Fábrega dijo:* Hago constar que he estado enfermo desde ayer y esta mañana apenas pude estar unos minutos en mi oficina y si he venido ha sido para presentar la moción verbal que voy a explicar enseguida. Aquí hemos debatido en una forma amplia el problema relacionado con los antillanos, la nación y la nacionalidad panameña, problema que envuelve factores no sólo relacionados con el elemento antillano, sino también con cualesquiera elementos que ha-

yan de considerarse como nacionales panameños de nacimiento y como nacionales panameños por adopción. De tal manera que, pienso yo, si la mayoría o la minoría estuvieran de acuerdo para una discusión sobre el articulado con la tesis de que el criterio que debemos seguir con respecto a los nacionales panameños, ya de nacimiento o de naturalización, es un criterio mediante el cual se deben tomar en consideración determinados elementos espirituales; si ese criterio prevalece en una mayoría uniforme o en una minoría uniforme, ello significa que todo el articulado referente a panameño por nacimiento o panameño por naturalización, debe obedecer a un criterio homogéneo.

En otras palabras, que todo ese articulado debe construirse a base de una tesis general en la cual las partes guarden relación entre sí y guarden unidad con el todo.

Por este motivo, y ese ha sido el único objeto de mi presencia en la sesión, pues de lo contrario, a pesar de mi deseo, me habría sido imposible asistir a ella, yo me permito pedir lo siguiente: que decidamos que cada cual, — de acuerdo desde luego con el deseo de hacerlo o no hacerlo — que cada cual quede en la facultad de presentar a la Comisión una redacción total, dentro de su respectiva tesis, de los artículos relacionados con la categoría y la calidad de panameño por nacimiento, como de panameño por naturalización, a fin de que cada proyecto forme una unidad y esa unidad dentro de una tesis única de cada cual, se pueda discutir en una próxima sesión.

Considero que dados los puntos que hemos discutido aquí y las orientaciones que se observan en el seno de la comisión, va a ser muy difícil, sino imposible, el adoptar un procedimiento de discutir este articulado que tenemos sobre la mesa acápite por acápite, aparte por aparte.

Creo que es necesaria la unidad, el método, la armonía, no un trabajo momentáneo.

En síntesis, mi proposición tiende a sugerir, que si no hay más discusión teórica sobre esta materia, cualesquiera sea la idea de cada miembro de la Comisión, de cada grupo, se suspenda la sesión con el objeto de que en una próxima se traiga un proyecto total de articulado de acuerdo con la tesis de cada uno.

Yo francamente, me siento en una situación en que he sostenido una determinada tesis, que no solamente se refiere a los antillanos, sino referente a todo, con el objeto de considerar si están incorporados a nuestra vida nacional o si están en proceso de vinculación. Esa tesis envuelve una tesis total y genérica y dentro de ella sería imposible discutir todo el articulado. Y me atrevo a decir que todos los miembros de la Comisión están casi en el mismo caso.

Me atrevería a proponer más: he sido partidario de que las sesiones de nuestra Comisión fueran diarias por razones que aquí explicamos y que fueron aceptadas en el seno de la Comisión,

pero en un asunto de tanta importancia en que es necesario adaptar la teoría a la práctica, la tesis al articulado, yo creo que bien vale la pena que hagamos un paréntesis especial en este caso, con el objeto de que cada cual pueda trabajar en su gabinete sobre esta materia, porque esta materia no puede ser motivo de improvisación, dado el cúmulo de cosas que abarca.

Yo propongo que celebremos la próxima sesión pasado mañana, para discutir esto sobre un articulado basado en la tesis de cada uno.

*El Honorable Silvera dijo:* Cuando usted habla del articulado, se refiere únicamente al título de nacionalidad y extranjería?

*El Honorable Fábrega dijo:* Sobre todo panameños por nacimiento y panameños por naturalización, porque considero que hay una tesis genérica para los dos aspectos del problema, y estimo que es imposible proceder leyendo esto, acápiteme por acápiteme y modificando acápiteme por acápiteme.

*El Honorable Silvera dijo:* Se refiere únicamente al artículo 12 en todas sus partes?

*El Honorable Fábrega dijo:* A los artículos 12 y 13. Sólo que alguno considere que debe ser resumido o abolido.

*El Honorable Silvera dijo:* La proposición se circunscribe a la cuestión del panameño por nacimiento?

*El Honorable Fábrega dijo:* Al panameño por nacimiento o panameño por naturalización. Todo eso debe obedecer a una tesis general en mi concepto personal, repito. Quisiera suplicar de todas maneras, que teniéndose en cuenta este concepto, se accediera a mi petición para que yo particularmente — ya que todos me consideran animado de buen deseo, si no de acierto — pudiera presentar una tesis general sobre la materia.

*El Honorable Arosemena dijo:* En consideración de la comisión la proposición del Honorable Fábrega; ha sido aprobada.

La sesión fué clausurada a las cuatro y cincuenta y cinco de la tarde.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

E. Secretario,

D. H. Turner.



# ANALES

DE LA

## SEGUNDA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Editor: ERNESTO J. NICOLAU  
Secretario de Publicidad

AÑO UNICO

Panamá, 31 de Agosto de 1946.

Nº 3

### DIGNATARIOS DE LA SEGUNDA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Presidente . . . . .	H. C. Rosendo Jurado
Primer Vice- Presidente . . . . .	H. C. Harmodio Arosemena F.
Segundo Vice- Presidente . . . . .	H. C. Gumersinda Páez
Secretario General . . . . .	Lic. D. H. Turner

### COMISIONES PERMANENTES

#### *De Estudio del Proyecto de Constitución*

José Isaac Fábrega  
Agustín Ferrari  
Felipe O. Pérez  
Harmodio Arosemena F.  
Dulacio Silvera  
Abilio Bellido  
Jacinto López y León  
Esther Neira de Calvo  
Diógenes de la Rosa

Max Arosemena  
Antonio J. Sucre  
Jacinto López y León  
Luis E. García de Paredes  
José A. Bröüwer

#### *De las Investigaciones*

Antonio J. Sucre  
Mario Galindo T.  
Max Arosemena  
Jorge Ramírez Duque  
Felipe O. Pérez

#### *De Reglamento*

Abilio Bellido  
Gumersinda Páez  
J. M. Varela  
Jacinto López y León  
Homero Ayala P.

#### *De Revisiones*

Abilio Bellido  
José Isaac Fábrega  
José de Obaldía Jované  
Diógenes de la Rosa  
Jacinto López y León

#### *De Credenciales*

José de Obaldía Jované  
Nicolás Sagel  
Julio E. Vargas  
Alberto Ortega  
Gil Blas Teixeira

#### *De Estilo*

Abilio Bellido  
José Isaac Fábrega  
José de Obaldía Jované  
Diógenes de la Rosa  
Jacinto López y León

#### *Del Mensaje Presidencial*

Agustín Ferrari  
Abilio Bellido

### COMISIONES TRANSITORIAS

#### *De Investigaciones del "Malcón Balboa"*

Homero Ayala P.  
Diógenes de la Rosa  
Gregorio de los Ríos  
Waldo Arrocha G.  
Eric Delvalle

#### *De Investigación de Lotes del Ferrocarril*

Alberto Rivera L.  
Dominador Bazán  
Gumersinda Páez  
E. García de Paredes  
J. M. Varela

## SUMARIO:

	PÁGINAS		PÁGINAS
ACTA de la novena sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	3	ACTA de la décimosexta sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	53
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 19 de Agosto de 1945..	6	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 21 de Agosto de 1945 ..	54
ACTA de la décima sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional . . . . .	12	ACTA de la décimoséptima sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	59
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 3 de Agosto de 1945....	14	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 22 de Agosto de 1945 ..	60
ACTA de la undécima sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	20	ACTA de la décimo octava sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	63
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 6 de Agosto de 1945..	22	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 23 de Agosto de 1945 ..	65
ACTA de la duodécima sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	26	ACTA de la décimonovena sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	67
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 9 de Agosto de 1945..	27	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 27 de Agosto de 1945 ..	68
ACTA de la decimo tercera sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	30	ACTA de la vigésima sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	79
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 14 de Agosto de 1945 ..	32	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 29 de Agosto de 1945 ..	79
ACTA de la décimo cuarta sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	36	ACTA de la vigésima primera sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente ..	84
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 16 de Agosto de 1945..	38	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 30 de Agosto de 1945 ..	86
ACTA de la décimo quinta sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	42	ACTA de la vigésima segunda sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente ..	89
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 17 de Agosto de 1945 ..	43	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 31 de Agosto de 1945 ..	92

# ACTAS

## ACTA

de la novena sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

A las cuatro y quince minutos de la tarde del día primero de Agosto de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunió la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, integrada por los siguientes comisionados que contestaron a lista así: Harmodio Arosemena F., Presidente; Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Jacinto López y León y Didacio Silvera. Dejó de concurrir el H.C. Felipe O. Pérez con excusa. De fuera del seno de la Comisión estuvieron presentes los Honorables Homero Ayala P., Ramón Jiménez, Gil Blas Tejeira, Luis E. García de Paredes y Gumersinda Páez.

10.—El comisionado Fábrega manifestó que había preparado una serie de artículos respecto al Título en debate sobre nacionalidad y extranjería, que van del 11 al 18 y que sometía a la consideración de la Comisión sólo a título informativo o como referencia para que los Comisionados estudiasen y presentasen sus observaciones en una sesión posterior, que se fijó para el lunes seis de los corrientes.

Estos artículos dicen:

“Artículo 11.—La calidad de panameño se adquiere por nacimiento o por naturalización.

Artículo 12.—Son panameños por nacimiento:

a). Los nacidos en el territorio de la República, de padre o madre panameños cuyo idioma primario sea el castellano;

b). Los nacidos en el territorio de la República de padre o madre panameños cuyo idioma primario no sea el castellano, siempre que en cualquier momento, después de haber llegado a los veintiún años de edad, comprueben que poseen dicho idioma;

c). Los nacidos en territorio bajo la jurisdicción de la República de padres extranjeros, siempre que en cualquier momento, después de cumplidos los veintiún años de edad, llenen los siguientes requisitos: declaración de que desean poseer la calidad de panameños por nacimiento; declaración sobre la nacionalidad de sus padres, y renuncia expresa de esa nacionalidad y de toda otra que no sea la panameña y comprobación de que poseen el idioma castellano y nociones fundamentales de Historia y Educación Cívica panameñas;

d). Los nacidos en territorio nacional no sujeto a la jurisdicción panameña de padres extranjeros, siempre que dentro del año siguiente a su mayoría de edad llenen los mismos requisitos a que se refiere el aparte anterior;

e). Los nacidos fuera del territorio de la República, de padre o madre panameños cuyo idioma primario sea el castellano, desde el momento en que, después de haber cumplido los veintiún años, declaren que desean poseer la calidad de panameños por nacimiento y comprueben que han residido en el territorio de la República por lo menos diez años consecutivos; y

f). Los nacidos fuera del territorio de la República, de padre o madre panameños cuyo idioma primario no sea el castellano, desde el momento en que, después de haber llegado a los veintiún años de edad, declaren que desean poseer la calidad de panameños por nacimiento y llenen los siguientes requisitos: comprobación de que han residido por lo menos diez años consecutivos en el territorio de la República y de que hablan el idioma castellano; y comprobación de que han adquirido nociones fundamentales de Historia y Educación Cívica panameñas.

Artículo 13. Podrán ser panameños por naturalización:

a). Los extranjeros, solteros o casados, que hayan residido en el territorio de la República por cinco años, siempre que llenen los requisitos siguientes: declaración expresa de que renuncian a su nacionalidad de origen y a cualquier otra nacionalidad que no sea la panameña y comprobación de que poseen el idioma castellano y nociones fundamentales de Historia y Educación Cívica panameñas;

b). Los extranjeros que hayan residido en el territorio de la República por tres años, y tengan hijos nacidos en ésta, cuyo padre o madre sean panameños, y aquellos que tengan cónyuge panameño, siempre que llenen los mismos requisitos mencionados en el aparte anterior;

c). Los extranjeros que durante los tres años anteriores a su solicitud de naturalización se hayan dedicado a la agricultura en finca propia, situada en el territorio de la República, siempre que llenen los mismos requisitos mencionados en los apartes anteriores.

Artículo 14. Los colombianos que tomaron parte en el movimiento de independencia son panameños por ministerio de la Constitución, sin necesidad de carta de naturaleza.



Artículo 15. Conservarán su calidad de panameños por nacimiento los que la tenían bajo la vigencia de la Constitución de 1941. Pero si los declarados por dicha Constitución como panameños de nacimiento son hijos de padre y madre extranjeros, deberán ellos comprobar, dentro de los cinco años siguientes a la vigencia de la presente Constitución, que poseen el idioma Castellano y nociones fundamentales de Historia y Educación Cívica panameñas, requisito éste sin el cual perderán su nacionalidad una vez transcurrido el mencionado lapso. Y si son hijos de padre o madre panameños cuyo idioma primario no sea el Castellano deberán comprobar dentro de los cinco años siguientes a la vigencia de la presente Constitución, que poseen el idioma castellano, pues de lo contrario, perderán su nacionalidad una vez transcurrido el mencionado lapso.

Artículo 17. Conservarán su calidad de panameños por naturalización todos aquellos que la tenían bajo la vigencia de la Constitución de 1941. Pero todos ellos deberán dentro del término de cinco años, a partir de la fecha de entrar en vigencia la presente Constitución, comprobar que poseen el idioma Castellano y nociones fundamentales de Historia y Educación Cívica panameñas.

La Ley reglamentará lo relativo a los comprobantes de que tratan el presente artículo y los artículos 12, 13 y 15.

Artículo 18. Será obligación del Estado realizar por medio de planteles adecuados y de cualesquiera otros sistemas idóneos, una labor metódica y constante para la correspondiente incorporación de todos aquellos grupos e individuos que, habiendo nacido en la República de Panamá, no se encuentran sin embargo espiritualmente vinculados a la misma. Y será también su obligación proporcionar todas las facilidades de asimilación espiritual a aquellos elementos que se propongan obtener la nacionalidad panameña por naturalización".

20. El Secretario Turner sugirió que estando toda la materia del Título II en discusión tan ligada entre sí, le parecía preferible suspender por entero el exámen de la misma para continuarlo el lunes cuando se consideren las reformas propuestas por el H.C. Fábrega.

El Presidente puso en discusión la sugerencia y fue aprobada.

30. Se abrió la discusión del Título III sobre derechos y deberes individuales y sociales, con la lectura del Artículo 23, que dice:

"Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Panamá, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales por los particulares y por el Estado".

El H.C. Ferrari observó que para ese artículo había una modificación del Poder Ejecutivo.

El Secretario leyó la modificación que es como sigue:

"Artículo 23 (reemplazarlo por el artículo 24 de la Constitución de 1941 que dice:

"Artículo 24. Las autoridades de la República están instituidas para defender los derechos de la Nación; para proteger en sus vidas, honra y bienes a los nacionales donde quiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción, y para asegurar el cumplimiento de todos los deberes que impongan la Constitución y las leyes al Estado y a los particulares".

El H.C. Fábrega manifestó su preferencia por el texto del proyecto de Constitución siempre que se adicionara en la forma siguiente:

"Artículo 23. Las autoridades de la República están instituidas para defender los derechos de la Nación, proteger a todas las personas residentes en Panamá en sus vidas, honra y bienes y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales por los particulares y por el Estado."

Así se aprobó.

Se leyó el artículo 24, que dice:

"Artículo 24.—Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución ó de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por esa misma causa y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas".

Fue aprobado textualmente.

Se leyó el artículo 25, que dice:

"Artículo 25. Todos los panameños y extranjeros son iguales ante la ley. Por lo tanto, no habrá fueros o privilegios personales ni distingos por razón de raza, sexo o religión.

Lo estatuido en este precepto es sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 21.

Los comisionados Fábrega y López y León presentaron una modificación al último párrafo, y fué aprobada en la forma siguiente:

"Lo estatuido en este precepto es sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 21, 218 y 219".

Lo demás del artículo fue aprobado textualmente.

Se leyó el Artículo 26 que dice:

"Nadie podrá ser privado de su libertad sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente expedido de acuerdo

con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la Ley. El delincuente sorprendido infraganti podrá ser aprehendido por cualquier persona y deberá ser entregado inmediatamente a la autoridad.

Nadie podrá ser detenido por más de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de la autoridad competente para juzgarlo.

En ningún caso podrá haber detención, prisión o arresto por deudas u obligaciones puramente civiles salvo el arraigo judicial".

El comisionado Silvera modificó la última parte de este artículo en la forma siguiente:

"Nadie podrá ser detenido por más de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de la autoridad competente para juzgarlo. La violación de este precepto por las autoridades de policía les ocasiona la pérdida del empleo, sin perjuicio de las demás responsabilidades que señalen las leyes.

En ningún caso podrá haber detención, prisión o arresto por deudas u obligaciones puramente civiles".

La supresión del texto original de la frase "salvo el arraigo judicial" fué obra del comisionado López y León, quien sostuvo que esta institución es un resabio de la antigüedad y que se ha comprobado que es imposible darle efectividad en Panamá. Este concepto fué compartido por los comisionados Silvera, Fábrega y de la Rosa. A indicación del comisionado Fábrega se solicitó la opinión del Juez de Circuito Don Hermógenes de la Rosa quien estaba presente en el recinto de la discusión, y este funcionario se manifestó en un todo de acuerdo con la idea de suprimir de nuestro Código fundamental la arcaica institución del arraigo.

Con estas modificaciones el artículo del Proyecto fue aprobado.

Se leyó el Artículo 27, que dice:

"Artículo 27. Toda persona detenida o presa sin justo motivo o sin las formalidades legales o fuera de los casos prescritos en esta Constitución o en las leyes, será puesta en libertad a petición suya o de cualquiera persona. Con este fin la ley reglamentará el recurso de *habeas corpus* con procedimiento judicial sumario, sin consideración a la pena aplicable".

El comisionado de la Rosa lo modificó y fué aprobado en la forma que sigue:

"Artículo 27. Toda persona detenida o presa fuera de los casos prescritos en esta Constitución o en las leyes será puesta en libertad a petición suya o de cualquier otra. Con este fin la ley reglamentará el recurso de *habeas corpus* con procedimiento judicial sumario, sin consideración a la pena aplicable".

El artículo 28 fue aprobado textualmente así:

"Artículo 28. Nadie será obligado a declarar en asunto criminal, correccional o de policía contra sí mismo, ni contra su cónyuge ni sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Se leyó el artículo 29, que dice:

"Artículo 29. El domicilio es inviolable. Nadie podrá entrar en el domicilio ajeno sin el consentimiento de su dueño, a no ser por mandato escrito de autoridad competente o para socorrer a víctimas de crímenes o desastres. El registro de papeles y efectos se practicará siempre en presencia del interesado o de una persona de su familia, o, en su defecto, de dos vecinos honorables del mismo lugar".

Con la venia de la Comisión el Honorable Tejeira presentó una modificación al aparte último de este artículo que dice:

"Las autoridades administrativas podrán practicar, previo aviso, visitas domiciliarias únicamente para velar por el cumplimiento de los reglamentos sanitarios". A este respecto el H.C. López y León citó el Artículo 34 de la Constitución Colombiana, que apoya la tesis del Honorable Tejeira. Los comisionados de la Rosa y Silvera sustituyeron las últimas palabras de la modificación, o sea "reglamentos sanitarios" con las siguientes: "reglamentos de salud pública".

En esta forma el artículo 29 fue aprobado.

Fue leído el Artículo 30, que dice:

"Artículo 30. Toda persona podrá transitar libremente por el territorio de la República y cambiar de residencia, sin más limitaciones que las que impongan las leyes o reglamentos de carácter general sobre tránsito, arraigo judicial, salubridad e inmigración".

Fuó aprobado suprimiéndole lo relativo al arraigo judicial a moción del comisionado de la Rosa.

A moción del mismo se suprimió del Artículo 31 la frase "no de castigo cruel", quedando el Artículo aprobado en esta forma:

"Artículo 31. Las cárceles son lugares de seguridad y de regeneración; por lo tanto, es prohibida toda severidad que no sea necesaria para la custodia y enmienda de los presos".

El artículo 32 fue aprobado con una leve trasposición de las palabras "ocupados y examinados" en el sentido de decir "examinados y ocupados", quedando en definitiva su texto aprobado así:

"Artículo 32. La correspondencia y demás documentos privados son inviolables y ni aquéllas ni éstos podrán ser examinados ni ocupados sino por disposición de autoridad

competente y con las formalidades que prescriban las leyes. En todo caso se guardará reserva sobre los asuntos ajenos al objeto del examen u ocupación'.

El Art. 33, a moción del H.C. de la Rosa, quedó aprobado en la siguiente forma:

"Artículo 33. No habrá pena de muerte ni de expatriación".

A petición del H.C. Silvera el artículo 34 fué aprobado con la leve modificación siguiente:

"Artículo 34. Sólo podrán ser penados los hechos declarados punibles por ley anterior a su perpetración y exactamente aplicables al acto que se impute".

El artículo 35 también sufrió una leve modificación de forma y quedó así:

"Artículo 35. Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni podrá serlo más de una vez por el mismo hecho".

El comisionado Fábrega dejó constancia en el acta de que a juicio de la Comisión, esta disposición no entorpece en forma alguna el recurso de revisión o, dicho de otro modo, que no entraña un doble juicio.

El artículo 36 sufrió dos leves modificaciones a sugerencia del Convencional Tejeira que hizo con la venia de la Comisión, en el sentido de sustituir en la primera parte del artículo la palabra "castigar" por el vocablo "penar" y sustituir en el ordinal primero la frase "en el acto en que están desempeñando las funciones de su cargo" con esta otra: "mientras desempeñen las funciones de su cargo". También se resolvió no aceptar la modificación presentada por el Poder Ejecutivo en el sentido de suprimir el ordinal 3o. del artículo, que reza: "los capitanes de buque, tienen no estando en puerto, la misma facultad para reprimir los delitos cometidos a bordo". Finalmente el texto del Artículo fué aprobado como sigue:

"Artículo 36. Podrá penar sin juicio previo, en los casos y dentro de los precisos términos que señale la ley:

1º Los funcionarios que ejerzan mando y jurisdicción, los cuales podrán penar con multas o arresto a cualquiera que los injurie o les falte el respeto mientras desempeñan las funciones de su cargo;

2º Los Jefes de la fuerza pública, los cuales podrán imponer penas de arresto a sus subalternos para contener una insubordinación o motín o para mantener el orden; y

3º Los capitanes de buque, que, no estando en puerto, tienen la misma facultad para reprimir los delitos cometidos a bordo".

El Artículo 37 fue aprobado con una modificación presentada por el Poder Ejecutivo en el sentido de suprimir del segundo párrafo la frase "con excepción de los oficiales y clases". Quedó aprobado así:

"Artículo 37. En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional o legal en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad a la gente que lo ejecuta. Los individuos de la fuerza pública que se hallen en servicio quedan exentos de esta disposición. Respecto de ellos la responsabilidad recaerá únicamente sobre el superior jerárquico que dá la orden".

El artículo 38 fué aprobado textualmente como sigue:

"Artículo 38. En ningún caso podrá imponerse pena de confiscación de bienes".

A las seis y cuarenta y cinco minutos de la tarde se clausuró la sesión.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

#### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 1º DE AGOSTO DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Harmodio Arosemena Forte)

A las 4:15 p.m. en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los jurisconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El Presidente ordenó al Secretario General pasar lista y respondieron a ellas los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F., Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José I. Fábrega, Agustín Ferrari, Jacinto López y León y Didacio Silvera. Dejó de asistir con excusa el Honorable Felipe O. Pérez. De fuera del seno de la Comisión asistieron los Honorables Homero Ayala P., Ramón Jiménez, Gil Blas Tejeira, Luis E. García de Paredes y Gumerinda Páez.

*El Honorable José I. Fábrega dijo:* He sostenido una conversación con el Dr. Eduardo Chiari sobre el punto de la nacionalidad y las facilidades que se le podrían dar a los antillanos de soli-

citar su nacionalidad a los 21 años. Mi tesis los ampara y al Dr. Chiari le parece demasiado amplia y que no responde a la idea. Los extranjeros obtienen su carta de naturalización cuando ven las facilidades de una posición oficial.

*El Honorable Arosemena dijo:* La tesis del Honorable Fábrega da al hombre la facilidad de prepararse para ser panameño.

*El Honorable Fábrega dijo:* En el proyecto se le da amplitud para que en cualquier momento se prepare.

*El Honorable Didacio Silvera dijo:* Para darles la nacionalidad a los antillanos se necesita exigirles que hablen el idioma castellano, y cuando se trata de otros elementos, qué ocurre? Citó leyes sobre la nacionalización.

*El Honorable Fábrega dijo:* También debía exigírseles.

Fué leído el Artículo 14.

FUE APROBADO.

Fué leído el Artículo 15.

*El Honorable Fábrega dijo:* Hay una sugestión del Ejecutivo al respecto.

El Secretario la leyó y explicó en qué consistía la modificación.

*El Honorable Fábrega dijo:* Ustedes conocen de algún país que mantenga la nacionalidad de ciudadano de ese país a pesar de que él al nacionalizarse haya renunciado expresamente a su nacionalidad de origen?

Gran número de comisionados respondieron que Alemania.

El Convencional de la Rosa leyó de la constitución española los Artículos 23 y 24.

*El Honorable Fábrega dijo:* Quisiera Ud. Honorable de la Rosa, hacerme el favor de ver si en la Constitución Española se pierde la nacionalidad si se renuncia a ella?

El Convencional de la Rosa volvió a leer la Constitución Española y el Honorable Fábrega le preguntó nuevamente si no se hablaba allí sobre los casos de renuncia expresa.

*El Honorable Diógenes de la Rosa dijo:* Esto se ha aprobado y la República española lo conserva.

*La Honorable Neira de Calvo dijo:* No se les exige el requisito de que hablen el idioma?

*El Honorable Silvera dijo:* Actualmente es algo raro. La Ley 8a. de 1941 no le exige al extranjero para nacionalizarse que hable castellano; no es una condición *sine qua non*.

*El Honorable Fábrega dijo:* Mi problema no es sólo el de los jamaicanos, es una tragedia la que pasa aquí. Uno pasa por la Avenida Central

y se encuentra con dos mil nacionales que no conocen ni siquiera el idioma, que mandan a sus hijos al extranjero, y no les importa con el país.

*La Honorable Neira de Calvo dijo:* Los extranjeros obtienen la carta de naturaleza para poder comerciar e irse luego a su país, esos son detalles que hay que ver.

*El Honorable Silvera dijo:* A mí me parece que si le exigimos al nacional panameño que hable español, debemos exigirlo con mayor razón a los que se van a nacionalizar panameños.

El Presidente puso en discusión la modificación.

El Secretario sugirió que toda la materia de ese título estaba tan ligada que le parecía era preferible saltar sobre toda esa materia y seguir.

El Presidente puso en discusión la sugestión y fué aprobada.

El Secretario dió lectura al Título III—Derechos y Deberes Individuales y Sociales. Capítulo 1º—Garantías Fundamentales:

Fué leído el artículo 23.

*El Honorable Ferrari dijo:* El Poder Ejecutivo había sugerido eso en las modificaciones, no sé cual sea el motivo exacto de esa modificación, porque ese es un principio que se acepta en todas partes; eso es un principio general.

*El Honorable Fábrega dijo:* No sería conveniente dejar el artículo como está y agregarle "para defender los derechos de la nación", porque me parece que eso envuelve un sentido interno de la obligación de las autoridades, en el sentido de los derechos de la República de Panamá, que no se limite al aspecto interno de la defensa de vida, honra, y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares y por el Estado. Las autoridades de la República tienen una misión que se puede llamar de orden externo. Se debe agregar "para defender los derechos de la Nación"; mejor dicho, se le puede agregar al artículo 23 "las autoridades de la República están instituídas para defender los derechos de la nación", y lo demás, el artículo tal como está.

El Presidente preguntó si se negaba la modificación del Ejecutivo y se adicionaba como sugería el Convencional Fábrega.

FUE NEGADA.

*El Honorable Fábrega dijo:* Considero que el artículo 23 del proyecto debe quedar tal como está con la sola adición de la expresión "para proteger los derechos de la nación" intercalada antes de la expresión "a todas las personas residentes en Panamá". De tal manera que definitivamente el artículo debe, en mi concepto, leerse así: "Las autoridades de la República están instituídas para defender los derechos de la na-

ción, para proteger a todas las personas residentes en Panamá en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales por los particulares y por el Estado". (El artículo fué aprobado así).

El Presidente ordena la lectura de cómo ha quedado el artículo.

Concluida su lectura y sometido a votación  
**FUE APROBADO.**

Leído el artículo 24.

**FUE APROBADO.**

Leído el Artículo 25.

El Convencional Ferrari opinó respecto a la frase "general después de extranjeros".

*El Honorable Fábrega dijo:* Estimo que en el aparte del artículo 25 debe hacerse una adición. Este aparte dice en el proyecto lo siguiente: "Lo dispuesto en el artículo 21". A su vez, el artículo 21 expresa lo siguiente: "Los extranjeros disfrutaran en Panamá de las garantías y los derechos civiles y públicos reconocidos a los nacionales. Pero la ley podrá, por razones de salubridad, moralidad, seguridad pública y de economía nacional subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros en general". Como se ve, del consorcio de los artículos que he leído o sea el 25 en lo que se refiere a su aparte, y el 21, se desprende, que de acuerdo con el proyecto, los panameños y los extranjeros son iguales ante la ley con las solas excepciones que haga la ley. Sin embargo los artículos 218 y 219 del mismo proyecto que estamos estudiando hacen distinciones entre el ejercicio del comercio por parte de los panameños y por parte de los extranjeros. De tal manera que en conclusión el artículo 25, debe manifestar en el aparte ya leído, no sólo que lo estudiado en ese precepto es sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 21, sino que debe establecer que es sin perjuicio de lo establecido en los artículos 218 y 219. (El artículo fué aprobado con esa adición).

El Secretario y el Honorable López y León sugirieron sendas fórmulas y fué aprobada la modificación.

Leído el artículo 26.

*El Honorable Silvera dijo:* Yo quiero modificar este artículo en la forma siguiente: en cuanto a la parte primera del artículo 26, (lee): "Nadie podrá ser detenido por más de 24 horas..." Aquí se ha dado el caso frecuentemente de tener individuos 4 ó 5 días en la cárcel sin que se sepa a orden de que autoridad están.

Yo voy a adicionarlo con esto: "Nadie podrá ser detenido por más de 24 horas sin ser puesto a órdenes de autoridades competentes para juz-

garlo. La violación de ese precepto ocasiona la pérdida del empleo... etc. etc." (Sigue leyendo).

*El Honorable López y León dijo:* Allí se le podría agregar: las autoridades de policía o "sus agentes", porque según precedentes de la Corte Suprema, los policiales no son sino agentes de la autoridad.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Se castigará a quien dá la orden y a quien la cumple.

*El Honorable Fábrega dijo:* El instinto de atropello de la policía se debe mucho a la ignorancia.

Fué puesta en discusión la modificación del Honorable Silvera y la sugestión del Honorable López y León. Se aprobó. Se leyó la otra parte del artículo.

*El Honorable López y León dijo:* El arraigo judicial es ilusorio; es un resabio de legislaturas arcaicas que nosotros debemos abolir.

*El Honorable Fábrega dijo:* En muchos casos, un individuo que está arraigado, quiere irse de una parte para otra. Si usted, Honorable López, considerara que el principio en sí es indispensable, estaría bien. Pero en muchos casos el arraigo es un defecto. Será esa la idea del arraigo y que no esté presente para los fines del juicio?

El arraigo está suprimido en algunos países de América? Si existe en todos los países de América, cuál es el interés en quitarlo?

*El Honorable Silvera dijo:* Creo que para los efectos civiles si podríamos dejarlo.

*El Honorable Fábrega dijo:* Ustedes aquí por las leyes entenderian también las disposiciones de decreto? Porque hay determinados casos en que un decreto se da dentro de las facultades administrativas que tiene el Ejecutivo, pensando en esa posibilidad — no tengo deseo de que se ponga preso a nadie por decreto — pero existe la posibilidad de que se dicten decretos que señalen sanción. Las leyes cubren eso?

*El Honorable De la Rosa dijo:* Soy partidario de que se suprima lo del arraigo judicial. Es un rezago feudal.

*El Honorable Silvera dijo:* Lo que yo creo es que eso es ilusorio en sus efectos, porque aquí en Panamá no se puede arraigar a nadie.

*El Honorable Fábrega dijo:* Se ha dicho aquí con referencia al artículo 26 que debe suprimirse el aparte último de dicho artículo que autoriza la detención por motivo de arraigo judicial. No estoy contra la tesis que se viene sosteniendo. Solo me limito a sugerir que investiguemos si en los otros países americanos existe o no existe todavía el arraigo y sobre todo cuáles son los beneficios del mismo dentro de la justicia y de la práctica. En este recinto se encuentra ocasionalmente el señor Juez Segundo del Circuito de Panamá,

licenciado Hermógenes de la Rosa, y sugiero que la Cámara solicite de éste, su valiosa opinión sobre la materia.

*El Licenciado Hermógenes de la Rosa dijo:* Me parece que el arraigo debiera suprimirse de la legislación y que en la realidad casi no existe, pues son muy contados casos de arraigo que se presentan en los tribunales. Además es enojoso y hasta chocante. Por lo demás creo que tiene también bastante de similitud con la prisión, como dice el Dr. Arosemena; la única diferencia es que no está preso dentro de los barrotes de una cárcel sino dentro de la ciudad.

Considero pues, que debiera excluirse de la Constitución, y con lo cual quizás se daría un paso hacia adelante. De todos modos no se perdería nada con esa reforma.

En discusión la modificación del Honorable Jacinto López y León fué aprobada.

Se lee el artículo 27.

*El Honorable Fábrega dijo:* La Constitución del 41 no tiene algo sobre eso? Me parece que eso es una cuestión que significa un gran respeto por la personalidad humana.

*El Honorable Silvera dijo:* Ese recurso de que habla la Ley es al que se refiere el artículo leído.

En cien recursos de *Habeas Corpus*, que se han presentado no ha habido uno o dos fallos en favor del reo, sino de las autoridades.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Yo no creo que esa institución debe ser eliminada. Creo que lo que ocurre es consecuencia de la clase de funcionarios que han servido hasta ahora.

*El Honorable Silvera dijo:* Precisamente hay ahora el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo para esos casos, pero con respecto a este artículo leído recuerdo que yo estaba interesadísimo en los recursos y sé que a Gabino Sierra G. le han presentado varios, o más de 70 recursos de *Habeas Corpus* y en ninguno ha tenido la razón el reo.

Recuerdo que comenzó esto en 1908 cuando don Samuel Lewis era Ministro de Relaciones Exteriores y también sucedió el caso de Speeller quien vino a contratar a empleados de la Zona del Canal y los recursos de *Habeas Corpus* se resolvieron a favor del reo; y después que se lo habían llevado dijo: "Sea cual fuere la decisión de la Corte sería expulsado del territorio panameño." Lo que ha pasado en Panamá es vergonzoso.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Voy a hacer una observación que me acaba de indicar el Honorable Tejeira.

A Uds. no les parece que al artículo se le debería suprimir la frase "sin justo motivo" porque introduce un elemento subjetivo, porque queda al arbitrio del funcionario establecer o definir dicho motivo?

Yo creo que debe ser así. El decir "sin justo motivo" podría prestarse justamente a lo que dice el Honorable Silvera, a macular la institución que aquí se quiere fundar.

El Secretario dijo que si se les ponía una disyuntiva sería mejor.

El Presidente dijo que uno mismo podía presentar su *Habeas Corpus*.

Puesta en discusión la modificación FUE APROBADA.

Leído el artículo 28.

*El Honorable Fábrega dijo:* Creo que en otras constituciones, me parece que es la Mexicana, que a nadie se le puede obligar a declarar en su contra.

El Secretario dijo: Esto es una cuestión de procedimiento y no debe encajar aquí.

FUE APROBADO.

Se lee el artículo 29.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Cuando discutíamos el artículo 26 yo iba a hacer la pregunta de qué se entiende por autoridad competente? Ahora, en el artículo 29 aparece la misma expresión. No sería defender más al individuo establecer que sea mandato escrito de autoridad judicial?

*El Honorable Fábrega preguntó:*Cuál era el objeto? (refiriéndose a lo dicho por el Honorable De la Rosa). Imagínese el caso de una investigación policiva repentina de un delito; sobre todo, en un medio como el de Panamá donde esas cosas son necesarias.

*El Honorable Arosemena dijo:* La Presidencia, con la venia de los Honorables miembros de esta Comisión desea ceder la palabra al Honorable Tejeira, quien no forma parte de esta comisión, pero tiene algo muy interesante que decir.

*El Honorable Tejeira dijo:* Me parece que quedaría más exacto y más dentro de la redacción que debe llevar, por aquéllo de si cumplen o nó, porque dá una idea más castiza y más precisa.

El Presidente dijo que era preciso investigar, y el Honorable Tejeira le respondió que eso estaba implícito.

*El Honorable Bellido dijo:* Lo único que hago es cambiar así: "velar por el cumplimiento de los servicios sanitarios". Al decir "velar" por el cumplimiento" es más exacto y comprensivo que "investigar" dicho cumplimiento.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Esto es un medio de cerrarle el acceso a los domicilios a los corregidores y regidores del interior; se debe tener en cuenta de que se está legislando para los pueblos de Panamá, y que éstos por razones políticas abusan.

*El Honorable Arosemena dijo:* Pero no es mala la ley, sino los que la aplican. No nos queda más que nombrar buenos alcaldes y buenos corregidores y dejar el artículo como está.

*El Honorable López y León dijo:* Aquí tenemos una forma que no sé si encajaría, que la trae la Constitución de Cuba. Dice así:

(lee) Página 415, artículo 34 de la Constitución de Cuba.

*El Honorable Fábrega dijo:* No estoy de acuerdo con la sugestión hecha si mal no recuerdo por el Honorable De la Rosa en el sentido de que se suprima la facultad para efectuar visitas domiciliarias con motivo de investigar si se cumplen o no, los reglamentos sanitarios. Dentro de la vida moderna, esa ingerencia de la Sanidad en la residencia es indispensable y creo que nosotros no debemos echar sobre nuestros hombros la responsabilidad que implica suprimirlo. Considero que, a lo sumo, se deben variar los términos de redacción del aparte del artículo 29 con el objeto de hacer más preciso el concepto de que únicamente puedan tener la ingerencia de que vengo tratando, las autoridades sanitarias para fines exclusivamente sanitarios. (El Honorable de la Rosa, presentó al efecto modificación que es aprobada).

*El Honorable Bellido dijo:* Me refiero a los cadáveres que pasan horas y horas en las carreteras y no aparece ningún juez.

*El Honorable Silvera dijo:* Yo quisiera ayudar al Honorable de la Rosa en la tortura que tiene evitando que se metan en los domicilios y me parece que la fórmula sería esta: Circunscribir únicamente el derecho de investigación a las autoridades del Departamento de Sanidad. Y lo he puesto así: (lee). Aquí se circunscribe únicamente al Departamento de Sanidad y no a las autoridades administrativas.

*El Honorable Fábrega dijo:* Los corregidores no tienen funciones sanitarias? Porque el señor De la Rosa a lo que le teme es a los corregidores. Esto solo lo corrige la escuela, la cultura.

El Honorable de la Rosa se refirió a las crueldades de los corregidores.

El Secretario observó que esto sería demasiado detallado.

El Honorable Fábrega dijo que aquí, en todas partes, había autoridades sanitarias y que en otros países esas funciones eran ejercidas por corregidores y alcaldes.

Se lee el artículo 30.

FUE APROBADO.

Leído el artículo 31.

*El Honorable Silvera dijo:* Este es otro artículo en el que resulta lo mismo que con el otro que modifiqué. Estando yo de Juez Superior me

pusieron quejas de que habían metido en la Macarela y habían torturado a la gente en la Cárcel Modelo.

Debemos crear una sanción a los que infrinjan las disposiciones referentes a esto, porque esta cuestión es muy elástica. Esto no debe continuar así. Es que aquí hay castigos crueles.

*El Presidente dijo:* Entiendo que debe nombrarse hombres preparados para manejar esa cárcel y no seguir imponiendo sanciones en la misma Constitución. Entiendo que ha sido puesta a órdenes de un señor llamado Faúndez.

*El Honorable Fábrega dijo:* Yo lo que pienso es que si ponemos que se establezca sanción cuando hay castigo cruel, hay que poner lo que significa castigo cruel.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Yo estaba pensando en la supresión de la frase "no de castigo cruel". Las cárceles, lugares de regeneración o de seguridad, no son lugares de castigo. Eso de castigo cruel, atrae entonces la discriminación de abolida; puesta a un lado.

El Presidente dijo que se le debería quitar "no de castigo cruel".

*El Honorable Fábrega dijo:* Estoy de acuerdo con el Convencional Arosemena en que se suprima la palabra "cruel" del aparte de ese artículo que dice: "Las cárceles son lugares de seguridad y regeneración y no de castigo cruel". Más todavía. Creo que el artículo tendría sentido completo al eliminar toda la expresión "castigo cruel" por corresponder dicha expresión a un concepto absolutamente anacrónico sobre el motivo de la sanción penal. De tal manera que estoy de acuerdo con esta sugestión; el artículo quedaría así: "Las cárceles son lugares de seguridad y regeneración; por lo tanto, es prohibido toda severidad que no sea necesaria para la custodia y enmienda de los presos".

En discusión la modificación FUE APROBADA.

Se lee el artículo 32.

*El Presidente preguntó:* El artículo 29 no habla de papeles también?

El Honorable Fábrega le respondió que éste trataba de la correspondencia.

FUE APROBADO.

Se lee el artículo 33.

El Honorable Tejeira sugirió se suprimiera la palabra destierro en lo que se refiere a los panameños.

El Honorable Silvera manifestó que no se "deporta" a los panameños, y el Convencional Fábrega también expresó lo mismo.

*El Honorable Fábrega dijo:* Creo que sí, que la idea de destierro es echar fuera de la propia tierra. Yo sé que el sentido normal de la pala-

bra es así, como usted Honorable Tejeira está diciéndolo, pero usted sabe tanto o mejor que yo, que a veces se encuentra uno con sorpresas enormes. Busquemos en el diccionario la palabra "destierro".

*La Honorable Neira de Calvo dijo:* Sugiero que se diga "no habrá pena de muerte ni de destierro".

En discusión la sugerencia de la Honorable de Calvo.

FUE APROBADA.

Leído el artículo 34.

*El Honorable Fábrega dijo:* He oído expresar en esta reunión que en el artículo 33, donde se dice que "tampoco podrá imponerse la pena de destierro a los panameños" debe suprimirse la expresión "a los panameños" porque el concepto destierro implica la separación de un nacional de su propia tierra. Acepto que es esta la acepción general y corriente que tiene la palabra destierro. Pero como el léxico ofrece a veces sorpresas, es conveniente, en mi concepto y así lo sugiero a la Comisión, que se deje este punto hasta mañana para estudiar debidamente cuál es el verdadero alcance de la palabra destierro. Pudiera suceder que el destierro fuese no solo para los nacionales de un país, sino también para los extranjeros; y en este caso al suprimir la expresión "a los panameños", resultaría que, contra nuestra moral, implícitamente impediríamos que se mantenga el recurso social de la deportación que en muchos casos es urgente y de verdadera eficacia.

(Se convino en posponer hasta la sesión siguiente el punto relacionado con el destierro de los panameños).

*El Honorable Silvera dijo:* Sólo podrán ser "penados", porque esto es una pena y "sanción" puede ser de otra índole.

*El Honorable de la Rosa dijo:* Penados es mejor, porque la palabra sanción comprende lo jurídico, lo ético, lo satírico y lo social.

FUE APROBADO.

Leído el artículo 35.

El Secretario manifestó que el Honorable Tejeira quería sugerir una corrección gramatical.

El Honorable Tejeira leyó el artículo y dijo que había en él una redundancia.

*El Honorable Fábrega dijo:* Yo quisiera preguntarle a mis compañeros de Comisión, sobre todo a los que se dedican a la abogacía, si ellos consideran que aquí está claro, que se puede mantener la revisión de los procesos en los casos taxativamente mencionados por la ley, dejando desde luego el artículo como está (lee el art. 35).

Lo que me preocupa es que se puedan valer de una falta de claridad, para sostener una tesis

que sea perjudicial a los intereses de la República. Esto no entorpece el recurso de revisión que no entraña un doble juzgamiento. Yo pondría "le falte al respeto mientras desempeña las funciones de su cargo". (lee el art. 36).

El Presidente dijo que se dejara constancia en el acta de que esta disposición se toma pudiéndose rectificar en el curso de revisión, ya que dicho recurso no entraña un doble juzgamiento.

FUE APROBADA la modificación del Honorable Tejeira.

Fué leído el artículo 36.

*El Honorable Tejeira dijo:* Yo cambiaría la expresión "en el acto" porque me parece que sobra.

*El Honorable Fábrega dijo:* Me parece que debiera decir mejor: "falten al respeto en el desempeño" y luego "mientras desempeñen las funciones".

*El Honorable Silvera dijo:* Hace pocos días me decía mi hijo que un Teniente de la Policía le había manifestado que los Jefes de Policía les habían dado órdenes a los capitanes y oficiales de policía que no atendieran ninguna orden a ningún jefe judicial ni ninguna autoridad administrativa mientras no estuviera en su oficina. Yo se lo dije al Ministro Sucre y me dijo que le parecía una barbaridad. Porque según el criterio de estos caballeros, el Juez no es Juez sino cuando está en su oficina y cuando está en la calle no es nada. Y va a resultar que el Ministro Sucre no va a ser Ministro mientras no esté en su oficina.

FUE APROBADO el acápite 1º del Artículo 36.

FUE APROBADO el acápite 2º.

Se lee el acápite 3º.

FUE APROBADO el acápite 3º.

Se lee el artículo 37.

*El Honorable de la Rosa dijo:* Esto no está en contradicción con lo discutido en el artículo 26?

*El Honorable Fábrega dijo:* Si se le quita la autoridad al agente llegaríamos a la anarquía.

Se pidió la reconsideración del 26, y se le quitó la palabra "agentes".

FUE APROBADO.

El artículo 37, con la modificación del Ejecutivo, fué aprobado.

FUE APROBADO el artículo 38.

Se clausuró la sesión a las 6:22 p.m.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.



## ACTA

de la décima sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

A las cuatro y cuarenta y cinco minutos de la tarde del día tres de Agosto de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunió la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, integrada por los siguientes comisionados que contestaron a lista así: Harmodio Arosemena F., Presidente; Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Jacinto López y León, Felipe O. Pérez y Didacio Silvera. Dejó de concurrir el H.C. Agustín Ferrari con excusa. De fuera del seno de la Comisión estuvieron presentes los Honorables Homero Ayala P. y Gil Blas Tejeira.

1o. El H.C. de la Rosa pide que se reconsidere el Artículo 29 del Proyecto de Constitución y observa que en la forma como quedó redactado no es posible hacer que se cumplan las disposiciones del Decreto sobre Previsión Social; y al efecto, presenta la siguiente proposición:

“Los funcionarios de previsión y sanidad podrán practicar, previo aviso, visitas domiciliarias o inspeccionar los sitios de trabajo con el fin de velar por el cumplimiento de las leyes sociales y de salud pública”.

Esta modificación fue sometida a discusión y aprobada.

2o. El H.C. de la Rosa pide la palabra para proponer se reconsidere el artículo 25 del Proyecto y se le introduzca la siguiente adición en el primer párrafo:

“Todos los panameños y extranjeros son iguales ante la ley. Por lo tanto, no habrá fueros o privilegios personales ni distingos por razón de raza, clase social, sexo, religión o ideas políticas”.

Esta moción sustentada por su autor fue aprobada, después de leído el artículo tal como quedó, en la sesión anterior a petición de la H.C. Neira de Calvo.

El H.C. Fábrega pide la palabra para proponer que se agregue al artículo 33 lo dispuesto en el artículo 38 del Proyecto, y la comisionada Neira de Calvo que se sustituya el término “destierro” por el de “expatriación”.

“No habrá pena de muerte, ni de expatriación, ni de confiscación de bienes”.

Puesta en discusión la proposición del H.C. Fábrega adicionada por la H.C. Neira de Calvo, resultó aprobada.

Hace uso de la palabra el H.C. Fábrega para pedir que se reconsidere la adición introducida al artículo 26 del Proyecto por el H.C. Silvera en la sesión anterior y solicita una explicación sobre ella el mismo comisionado.

El H.C. Silvera da su explicación.

El H.C. Fábrega manifiesta que considera vaga la adición. Lee el texto primitivo con la adición introducida por el H.C. Silvera, que dice:

“Nadie podrá ser detenido por más de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de la autoridad competente para juzgarlo. La violación de este precepto por las autoridades de policía les ocasiona la pérdida del empleo, sin perjuicio de las demás responsabilidades que señalen las Leyes. En ningún caso podrá haber detención, prisión o arresto por deudas u obligaciones puramente civiles”.

Considera que esta disposición limita la aplicación de la pena a las autoridades policivas y exime de responsabilidad a los alcaldes y al Ministro de Gobierno, y que ella debe referirse a las autoridades en general y no solamente a las autoridades de la policía.

El H.C. Silvera considera que el H.C. Fábrega le dá más alcance a la proposición del que él esperaba darle. Dice que al presentar su proposición su intención fue la de evitar que las autoridades de la policía violaran el precepto de poner a las personas a órdenes de la autoridad competente en un plazo mayor de 24 horas después de la detención.

El H.C. Fábrega pregunta al H.C. Silvera por qué razón deben quedar otras autoridades sin sanción.

El H.C. Silvera manifiesta que él simplemente pensaba en la sanción que debía aplicárseles a las autoridades que retuvieran a personas bajo arresto por más de 24 horas sin ponerlas a las órdenes de la autoridad competente.

El H.C. Fábrega observa que de la manera como está redactada la adición de Silvera el que viola el precepto pierde el empleo y en cambio el que ordena la violación no. Considera que, en lugar de referirse a las autoridades de la policía, es preferible decir: “Los funcionarios públicos”.

El H.C. López y León pide la palabra y presenta la siguiente modificación a la adición de Silvera:

“El funcionario público que viole este precepto tendrá como sanción la pérdida inmediata del empleo, sin perjuicio de las demás penas que establezcan las leyes”.

El H.C. Fábrega se manifiesta de acuerdo con la modificación del H.C. López y León.

Sometida a discusión la modificación del H.C. López y León, resultó aprobada.

El Presidente ordenó al Secretario la lectura del artículo 39 del Proyecto, que dice:

“Artículo 39. Es libre la profesión de todas las religiones así como el ejercicio de todos los cultos, sin otra limitación que el respeto a la moral cristiana y al orden público”.

E inmediatamente después de leído se abrió la discusión del mismo.

El c. de la Rosa pide la palabra y manifiesta que este artículo está de más. Dice que ningún artículo debe ser introducido en la Constitución en el que aparezca que el Estado se preocupa por la Religión. Se refiere a los conceptos del Dr. Tulio Enrique Tascón, quien considera que introducir un artículo de esta naturaleza en la Constitución es contrario al Derecho Público. Lee los artículos de las Constituciones Colombianas pertinentes y propone un artículo cuyo texto dice:

“Se garantiza la libertad de conciencia, así como la libre profesión, difusión y práctica de toda religión que no sea contraria a la moral social o al orden público, ni predique ideas o inculque sentimientos adversos al mantenimiento y desarrollo de las instituciones democráticas y al respeto debido a las leyes y funcionarios del Estado.

Parágrafo: Las confesiones, sectas y organizaciones religiosas se regirán por la ley que regule la formación y reconocimiento de las personas jurídicas”.

Considera que toda religión tiene tendencias totalitarias que la ponen al borde de conflictos con el Estado, y que, es mejor separarla completamente del Estado. Y que las asociaciones religiosas deben regirse por las leyes que rigen las demás personas jurídicas. Observa que él propone el artículo en caso que se decida legislar sobre la materia, pero que considera que esto no debe hacerse.

El Presidente advierte a los miembros de la Comisión que hay dos proposiciones: 1a. Si deben incluirse en la Constitución disposiciones relacionadas con la religión, y 2a. Si se legisla en la forma propuesta por el H.C. de la Rosa. Anuncia que se abre la discusión de la primera proposición.

El H.C. López y León manifiesta que a su juicio debe legislarse sobre la materia. Lee conceptos emitidos por el Dr. Santos al respecto cuando se discutía en Colombia la Constitución de 1936. Dice que en Panamá la mayoría de los habitantes son católicos y que la Constitución debe contener disposiciones que reflejen los sentimientos de esa mayoría.

El H.C. Bellido expresa su deseo de que se legisle sobre la materia. Dice que la mayoría de los panameños no son católicos; que debe tratarse del tema y acomodarlo a nuestra realidad nacional.

La H.C. Neira de Calvo estuvo de acuerdo también con que se legisle. Considera que la religión católica es una fuerza espiritual de gran influjo para la vida de nuestro pueblo, y que no podemos escapar a esta realidad. Advierte que el artículo propuesto por el H.C. de la Rosa debe ser considerado detenidamente.

El H.C. Pérez deja constancia de su manera de pensar. Refuta los argumentos del H.C. de la Rosa y lee el artículo 124 de la Constitución Rusa en el cual se consagra la libertad religiosa. Opina que se debe legislar sobre la materia sin mencionar religión alguna, más o menos en la forma consagrada en el artículo 39 del proyecto. Observa que la relajación social obedece en gran parte a la ausencia de religión en el hogar.

El H.C. Fábrega se refiere al último censo, el cual muestra que el 66.4% de nuestro campesino es católico y el 92.7% de todos los panameños lo son igualmente. Dice que hace referencia al censo para demostrarle al H.C. Bellido que la mayoría de los panameños es católica.

El H.C. Bellido explica que, al expresar duda acerca de los sentimientos religiosos de los panameños, él simplemente quería observar que hay muchos panameños que se dicen católicos y no practican el credo de su religión.

El H.C. Fábrega manifiesta que es una medida liberal la de legislar sobre la religión. Combate el artículo del H.C. de la Rosa y dice que si la gran mayoría del país es católica y, por consiguiente, su moral es cristiana, el artículo debe continuar haciendo referencia a esa moral.

El H.C. de la Rosa pregunta al H.C. Fábrega si no es el liberalismo el que combate la religión.

El H.C. Fábrega contesta que las ideas cambian. Que el liberalismo luchó en sus inicios por un Estado fuerte y luego fue más laxo en su desarrollo, para volver ahora a una forma rígida con el intervencionismo de Estado. Considera que en todo caso la libertad de conciencia debe quedar garantizada. Que el liberalismo, por lo mismo que predica la libertad de conciencia, la adoptó en la Constitución desde 1904. Que los liberales de Colombia de 1936 hablan de la moral cristiana y previenen el caso de que se vulneren las reglas referentes a dicha moral y somete a los infractores a la sanción correspondiente.

El H.C. de la Rosa observa al H.C. Fábrega que él ha tomado como razones religiosas las que son meramente políticas. Las disposiciones de la Constitución Colombiana de 1936 sobre religión se adoptaron sólo como medidas políticas.

El H.C. Fábrega manifiesta que la medida fue tomada por respeto religioso y no como táctica política. El liberalismo y el conservatismo están unidos en cuanto a religión y, por lo tanto, no se puede decir que las disposiciones sobre religión fueron adoptadas como medidas políticas. Observa que la religión católica es parte de nuestra característica nacional y que no debe borrarse porque acabamos con nuestra nacionalidad. Considera que el principio antirreligioso es retrógrado. Hoy día hay quienes creen y quienes no creen, pero las tendencias antirreligiosas pasaron a la historia.

El H.C. de la Rosa dijo que no trataba de destruir la religión y que ni siquiera es anticlerical. Estima que la religión debe desaparecer, pero no cree en la política antirreligiosa.

La H.C. Neira de Calvo dice que ella no acusa al H.C. de la Rosa de querer destruir la religión, pero que, en su concepto, sí es necesario legislar sobre la cuestión religiosa. En todas las Constituciones que yo conozco se legisla sobre ella, en la de los Estados Unidos por ejemplo, es muy corto lo que se dice al respecto. La enmienda primera a la Constitución afirma: "El Congreso no podrá aprobar ninguna ley conducente al establecimiento de religión alguna, ni prohibir el libre ejercicio de ninguna de ellas."

El H.C. Fábrega dijo "cuando el marxismo se imponga, terminará la religión". Lee reproducción textual de los conceptos de Engels hecha por Strachey. Manifiesta el H.C. de la Rosa que debemos esperar a que se imponga el marxismo en Panamá para entonces asentir a la idea de proscribir la cuestión religiosa de la constitución.

El H.C. Silvera manifestó que, a su juicio, debe legislarse en forma general sin circunscribir el asunto a cuestiones exclusivamente católicas. Este artículo que trae el proyecto lo hemos heredado de Colombia donde ha encajado bien como una cuestión sentimental. Y no podemos traer aquí el caso de Colombia donde existe el concordato con la curia romana, donde ha habido épocas en que la República se ha consagrado al Corazón de Jesús.

Después de agotarse la discusión sobre si se debía o no legislar sobre materia religiosa, el Presidente ordenó a que se procediera a votación, y en efecto se llamó a lista y todos los comisionados presentes, con excepción del H.C. de la Rosa, votaron porque se legislara sobre la materia.

El H.C. de la Rosa pidió la palabra, pero, en vista de lo avanzado de la hora, el Presidente suspendió la sesión a las seis y cuarenta minutos de la tarde, quedando en uso de la palabra el H.C. de la Rosa.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

**NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 3 DE AGOSTO DE 1945**

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 4:45 pm., en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elabo-

orado por los Jurisconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El Presidente ordenó al Sr. Secretario pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F., Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Jacinto López y León, Felipe O. Pérez y Didacio Silvera. Dejó de concurrir el Honorable Agustín Ferrari con excusa. De fuera del seno de la Comisión estuvieron presentes los Honorables Homero Ayala P. y Gil Blas Tejeira.

*El Honorable De la Rosa dijo:* Quiero pedir que se reconsidere el artículo 29. Es por ésto: yo estoy en la comisión que redacta el decreto de organización del Ministerio de Previsión. De acuerdo con artículo que yo mismo presenté, dentro de las atribuciones de los funcionarios del departamento de previsión está la de llegar a cualquier taller, fábrica o empresa para hacer que se cumplan los reglamentos de trabajo.

Me parece que para evitar, como ésta es materia tan delicada, que afecta tantos intereses, la posibilidad de que cualquiera pida la nulidad de ese decreto basándose en que no está acorde con la Constitución, el párrafo debe quedar así: "Los funcionarios de previsión y sanidad podrán practicar, previo aviso, visitas domiciliarias o inspeccionar los sitios de trabajo con el fin de velar por el cumplimiento de las leyes sociales y de salud pública".

Esta modificación fué sometida a discusión y aprobada.

El Honorable de la Rosa pide la palabra para proponer se reconsidere el artículo 25 del Proyecto y se le introduzca la siguiente adición en el primer párrafo: "Todos los panameños y extranjeros son iguales ante la ley. Por lo tanto, no habrá fueros o privilegios personales ni distinciones por razón de raza, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

Esta moción, sustentada por su autor, fué aprobada, después de leído el artículo tal como quedó en la sesión anterior, a petición de la Honorable Neira de Calvo.

*El Honorable Fábrega dijo:* Pido que regresemos al punto que estuvimos hablando sobre la pena de destierro; la palabra destierro es genérica completamente. Debe ponerse "expatriación". El artículo quedará así: "No habrá pena de muerte ni de expatriación". (Habla con el Honorable Tejeira en voz baja).

El Convencional Tejeira me hace una insinuación con respecto a que hay varios artículos que tratan de penas; me parece conveniente unirlos, o poner los artículos en una forma consecutiva. Podría quedar así: "No habrá pena de muerte ni de expatriación ni de confiscación de bienes". El artículo 38 queda suprimido por completo.

Puesta en discusión la proposición del Honorable Fábrega, adicionada por la Honorable Sra. de Calvo, resultó aprobada.

*El Honorable Fábrega dijo:* Quiero hacer referencia al artículo 26 que tan atinadamente adicionó el Honorable Silvera. Pero en la forma en que él lo ha adicionado, parece que la sanción es únicamente para las autoridades de la policía. Es decir, que la autoridad que no sea autoridad de la policía y ordena el arresto de un individuo no tiene sanción; cuando en muchos casos la autoridad de policía lo único que hace es cumplir con una orden superior.

*El Honorable Silvera dijo:* La modificación mía consiste en que la violación de este precepto acarrearía la pérdida inmediata del empleo.

*El Honorable Fábrega dijo:* En el caso de que un Ministro de Gobierno ordene la detención de un individuo, la autoridad de policía no puede pedirle explicaciones al Ministro de por qué debe hacer esa detención; en el caso de que quede el individuo por 8 o 10 meses en la cárcel, el Ministro de Gobierno no tendrá responsabilidad ninguna porque el artículo establece que la sanción de la pérdida del empleo sea para las autoridades de la policía. Creo que sería mejor poner: "las autoridades responsables por la violación de este precepto, serán castigadas". En sustancia estoy de acuerdo con el Honorable Silvera, pero me parece que la medida ya que es tan apropiada, se debe completar.

*El Honorable Silvera dijo:* Me parece, Honorable Fábrega, que usted se fué más lejos de mi pensamiento. Lo que yo trato de evitar son los abusos que se han venido cometiendo por las autoridades de la Policía, que conservan individuos o personas detenidos por 3, 4 ó 5 días, sin ponerlos a órdenes de las autoridades competentes, violando así el precepto constitucional anterior que no tenía sanción de ninguna especie. Como abogado he tenido ocasión de presenciar muchas veces, casos como el de que hablo, sin el menor respeto por la libertad individual que debe ser sagrada para los países civilizados.

El Honorable Fábrega pregunta al Honorable Silvera por qué razón deben quedar otras autoridades sin sanción.

*El Honorable Silvera dijo:* Me alegro mucho, Honorable Fábrega, que usted se extienda más en el concepto que yo tengo del asunto, pero me parece que cuando un funcionario público dá una orden de detención sobre determinada persona, ya ese funcionario tiene una responsabilidad directa sobre esa detención y puede el perjudicado, sus parientes o sus amigos, proponer contra él el recurso de Habeas Corpus. Simplemente lo que yo quiero es que a esos individuos que están detenidos se les ponga a órdenes de la autoridad competente dentro del plazo improrrogable de 24 horas o si no, que le apareje a las autoridades de

la Policía la sanción correspondiente, que es la pérdida inmediata del empleo. Que no haya un individuo detenido sin que después de las 24 horas se le ponga a órdenes de la autoridad competente. El punto de vista mío, que yo quiero explicar hasta donde me sea posible, es el hecho fundamental de que un individuo detenido por las autoridades de la Policía no permanezca más de 24 horas detenido sin ser puesto a órdenes de las autoridades competentes. Si la detención se efectúa por órdenes del Alcalde, ese hombre debe ponerse a órdenes del Alcalde. Esa es una cosa que viene ocurriendo aquí con mucha frecuencia.

El Honorable Fábrega observa que de la manera como está redactada la adición de Silvera el que viola el precepto pierde el empleo y en cambio el que ordena la violación no. Considera que, en lugar de referirse a las autoridades de la policía, es preferible decir: "Los funcionarios públicos".

*El Honorable López y León dijo:* Tal vez encajaría así como un inciso (leyó el artículo 26). "El funcionario público que viole este precepto tendrá como sanción la pérdida inmediata del empleo, sin perjuicio de las demás penas que esblezcan las leyes".

El Honorable Fábrega se manifiesta de acuerdo con la modificación del Honorable López y León.

Sometida a discusión la modificación del Honorable López y León, resultó aprobada.

El Presidente ordenó al Sr. Secretario la lectura del artículo 39 del Proyecto, que dice: "Artículo 39. Es libre la profesión de todas las religiones así como el ejercicio de todos los cultos, sin otra limitación que el respeto a la moral cristiana y al orden público". E inmediatamente después de leído se abrió la discusión del mismo.

*El Honorable de la Rosa dijo:* A mí me parece, que en pura teoría y técnica liberal, este artículo resulta sobrante en una constitución demoliberal. El liberalismo inicia su lucha justamente tratando de producir la separación de la iglesia del Estado y llevar así a su culminación un proceso que en su integridad se puede definir como la secularización del poder público, es decir, el apartamiento de la religión y de la política. Siendo eso así, en una constitución de tipo demoliberal no deberá introducirse ningún artículo que lleve la idea de que el estado como estado se preocupa por la existencia de la religión. La religión no debe ser cosa reglamentada por el estado más allá del ámbito en que reconoce otras asociaciones de muy variada índole. Por eso a mí me parece que este artículo no debería estar en la Constitución, siguiendo así el pensamiento a que varias veces se adhirió el constituyente colombiano cuando no dijo una palabra respecto de esta materia. A propósito, dice el Dr. Tulio Enrique Tascón: (lee).

Yo decía que en pura técnica y en pura doctrina liberal el estado debía ser indiferente a toda clase de religiones. Al legislar sobre esa materia en los países de la América Hispana donde ha imperado la religión católica, se ha hecho por reacción a la posición de lucha contra el Estado que esa religión ha mantenido a través de toda nuestra historia. Ha sido una cuestión de necesidad para los constituyentes de todos los países de América. En las constituciones se establece el reconocimiento de la religión como religión del estado, cuando tenían preponderancia los elementos adictos a la confesión católica. Cuando logran el predominio los partidos de tendencia liberal, entonces, si hay necesidad de legislar en la materia, necesariamente se sigue el criterio que siguió la reforma colombiana de 1936 en el artículo 50 que dice: (lee).

A mí me parece que si vamos a establecer algo a este respecto, el artículo 39 debería reformarse o sustituirse por uno que yo he redactado tomando pie en el artículo 50 de la Constitución colombiana y con una calificación que me voy a permitir leer. Yo propongo que el artículo 39, si se decide legislar sobre esta materia, diga así: (lee).

Me parece que el artículo debe comenzar por garantizar la libertad de conciencia: es decir, que el ciudadano que no reconozca una religión cualquiera o para el cual éstas carezcan, del poder de guiar su conciencia, pueda decirlo, pueda definir su posición y pueda propalar sus propias ideas y que, al mismo tiempo, aquéllos que creen puedan hacer otro tanto respecto a su credo. Luego, para demarcar mejor ese terreno tan difícil en que necesariamente colindan la religión y la política, se establecerá la libertad de profesión, difusión y práctica de toda religión que no sea contraria a la moral social o al orden público. En esto me ciño al artículo 49 (lee).

Antes de proseguir en el desarrollo de mi pensamiento, debo hacer constar una cosa: soy absolutamente descreído, carezco de toda preocupación metafísica. A mí en lo absoluto ni me molesta, ni me agravia la existencia de la religión. Yo creo que la religión es un producto social como los zapatos o los sombreros y que se explica en virtud de razones sociales que toda religión tiene, por decirlo así, para usar una palabra tan de moda, tendencia "totalitaria", que toda religión trata de influir sobre la conciencia del hombre y sobre sus actividades políticas. Por su misma índole, la religión tiende necesariamente a ejercer actos de poder y dominio que la ponen por necesidad al borde de conflictos con el estado. Si el estado va legislar en esta materia, debe también tener las precauciones debidas para separar lo temporal de lo espiritual. Nunca debe decaer el esfuerzo porque esa separación se realice en los términos más exactos posibles y para ello debe tomar todas las precauciones a fin que la simple práctica religiosa no dé origen a actos de naturaleza política que vayan en contra de la

misma estructura e instituciones del estado, sobre todo si éstas son, como las nuestras, democráticas. Es por eso que mi artículo establece estas otras condiciones, aparte de garantizar la libertad de conciencia, la de que la actividad proselitista no se realice mediante prédica o inducciones contrarias al ideario democrático.

Ahora bien, la religión existe no sólo como un conjunto de nociones, sino como un conjunto de acciones, es decir, que dan origen a relaciones con el estado. En cuanto forma social organizada, la religión debe regirse por la ley general de asociaciones, por la ley que regula la existencia de las personas jurídicas que el estado debe reconocer y cuyo reconocimiento debe estar sujeto a condiciones precisas. Por eso yo he presentado a la consideración de ustedes este artículo en sustitución del artículo 39.

El Presidente advierte a los miembros de la Comisión que hay dos proposiciones: 1a. Si deben incluirse en la constitución disposiciones relacionadas con la religión, y 2a. Si se legisla en la forma propuesta por el Honorable de la Rosa. Anuncia que se abre la discusión de la primera proposición.

*El Honorable López y León dijo:* Yo considero que sí se debe legislar porque, aparte de que casi todas las constituciones de los demás países lo han hecho, nosotros debemos mantener el principio que nos señalaron los constituyentes del año 4, del 41 y el artículo que presenta la comisión de Estradio de la Constitución. Cada uno tiene sus creencias y es libre de expresarlas. El Honorable de la Rosa nos ha leído algunas consideraciones de Tulio Enrique Tascón y a propósito de esto voy a leer aquí parte de un discurso del Dr. Eduardo Santos cuando en el año 36 se confeccionaba la Constitución (lee pá. 187—La actitud ante el sentimentalismo católico—pág. 193.—Una fórmula cordial). Si la constitución debe ser reflejo de ideales, de aspiraciones, de la realidad nacional y es un hecho innegable que aquí en este país la inmensa mayoría es católica, yo no veo por qué tocar un punto que va a provocar un problema que todos nuestros constituyentes lo han dejado sin tocar.

*El Honorable Bellido dijo:* Sr. Presidente: Yo estoy de acuerdo con que se legisle sobre esa materia. Yo no soy descreído completamente; pero sí soy un poco indiferente a la religión y tengo mis dudas al respecto de que la mayoría de los panameños son católicos y de la práctica real de esa religión.

En muy pocas ocasiones yo he ido los domingos a la Iglesia y me he sorprendido de esa demostración de boato, de lujo, que no se compadecen con la doctrina que practicaba El Rabí de Galilea. He visto también las procesiones y me he sorprendido cómo hay una línea divisoria entre la aristocracia que hace alarde de su lujo y

boato y la gente del pueblo que va atrás vistiendo a su manera.

Conozco también algunas actividades de ciertas representaciones de la Iglesia católica y realmente no se compadecen con el ejercicio de la doctrina de Cristo.

A mí me tocó una vez presenciar un caso bastante doloroso en la Iglesia de Santa Ana. Llevaron el cadáver de un señor Rosero que figuraba como soldado de la Independencia, familia pobre, humilde y las hijas estaban allí y el padre, el sacerdote, rezó los oficios respectivos y no acababa de salir el cadáver cuando el sacerdote se pronunció en forma imperativa reclamando el valor de su trabajo. Una de las hijas dijo: "Esto lo está pagando el Estado, todos los gastos funerales están por cuenta del Estado. Y la respuesta de aquel sacerdote, representante de Cristo en la tierra, fué: "Yo no tengo cuentas con el Estado. Ustedes me pagan en seguida mis B. 6.00". Y las pobres mujeres tuvieron que coleccionar para cubrir ese valor. Y como este caso puedo citar millares no sólo en la capital sino también en el interior de la República. Por esta razón creo que debemos tocar el tema y acomodarlo a nuestra realidad.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Estoy de acuerdo con que se legisle sobre este particular. Creo que al no legislar sobre el importante punto de la religión vamos a provocar un problema nacional que no veo la razón para que se provoque. Si bien es cierto que hay falsos apóstoles de cualquier credo religioso o político, también es cierto que las verdades fundamentales existen, y como lo han dicho el Honorable de la Rosa y el Honorable Bellido, hay derecho para que cada cual crea esas verdades.

Negar que la religión católica es la de la mayoría del pueblo de Panamá es querer tapar con la mano la luz del sol. Es cierto que hay fanatismo entre grupos de ciudadanos. Soy la primera en reconocerlo, pero eso no niega todavía que la religión católica es una fuerza espiritual tremenda en la vida de nuestro pueblo. Destruir esa fuerza sería tarea inútil y creo que aquí estamos para garantizarle a cada ciudadano la felicidad de su vida en todos los aspectos; no sólo asegurarle el pan cotidiano, sino también el pan espiritual. Creo pues, que sí debe legislarse sobre materia de tanta trascendencia.

Podemos estudiar bien el artículo que propone el Honorable de la Rosa, y ver lo que puede tomarse de él, teniendo siempre en cuenta las realidades nuestras, pero de ninguna manera dejar de escribir en la Constitución, lo que no se han atrevido a borrar de ella, ni los Constituyentes de 1904, ni los de 1941, ni tampoco los miembros de la Comisión que presentaron el Proyecto que nosotros estudiamos. Estos tres grupos de hombres que se reunieron para legislar y escribir nuestra Carta Magna, no se mostraron indi-

ferentes sobre este aspecto de la vida nacional, y me parece que nosotros debemos mirar con interés, y con todo respeto, esa actitud de ellos, y tratar, dentro del liberalismo que pregonamos, de legislar sobre este punto.

*El Honorable Felipe Pérez:* Yo quiero dejar constancia de mi pensamiento sobre el particular y voy a enfocar el tema desde un ángulo si se quiere novedoso, más que todo fundado en mi experiencia profesional, pero antes de entrar a esta cuestión quiero presentar aquí, como argumento, en contra de la primera parte expuesta por el Honorable de la Rosa, quien se supone ser uno de los exponentes del Socialismo.

En Panamá cualquier característica de la Constitución luce en el artículo 124, que consagra la libertad de religión a fin de asegurar a los ciudadanos en este sentido.

De tal manera que a la propia luz del artículo 124 se consagra un principio de libertad de practicar los principios religiosos y de propaganda antirreligiosa y ese derecho se le reconoce a todos los ciudadanos. Dicho esto, que se encamina directamente a contradecir la primera parte de la exposición que ha presentado aquí el colega de la Rosa, voy a referirme a la otra cuestión; y sí creo que se debe legislar sobre esta materia y creo que se debe legislar sin tomar en cuenta, en especial, ninguna de las distintas religiones más o menos de acuerdo con la fórmula tercera del artículo 29 que consagra esa libertad para todas las religiones; porque mi experiencia de abogado, dedicada casi exclusivamente a atender casos de elementos proletarios tanto de la ciudad como del campo, así me lo indica. Yo he comprobado que donde mejor cordialidad existe, donde más compenetración hay entre padres e hijos, mujer y marido, es en aquellos lugares donde se practica el culto. Estoy enfocando esto desde el punto de vista social, comparando entre la gente del campo y la de la ciudad, entre mujeres de la clase popular y media y las de la aristocracia. A base de reflexión y análisis he llegado a la conclusión de que esos fenómenos de relajamiento social en varios sectores de la ciudadanía obedece a la ausencia de la religión en los hogares; desde el punto de vista, repito, de religión considerado como un control de orden moral, que imprime ciertas normas de conducta en la familia.

Dejo así explicada mi posición en la discusión.

*El Honorable Fábrega:* El Honorable de la Rosa ha presentado una proposición tendiente a que se eliminen los artículos referentes a la materia religiosa. Y varios compañeros de Comisión han manifestado sus puntos de vista y me referiré a ellos en la forma más sintética posible.

No estoy de acuerdo con el Honorable Bellido en que la religión católica no es la de la mayoría de la República. Hay que tener en cuenta que

de acuerdo con el censo de 1940, la totalidad de nuestro campesinado es de religión católica y que ese campesinado constituye el 66.4% de la totalidad de la población de la República. Hay que considerar igualmente que, de acuerdo con ese mismo censo de 1940, la población total de la República, desde luego la panameña, tiene un total de 92.7% de católicos. Y si bien este dato parece ser en sí un detalle escueto, hay que considerar que quien de su propia voluntad manifiesta que tiene determinada religión, lo hace porque efectivamente profesa ese credo.

El Honorable de la Rosa a su vez, situándose en un criterio liberal, ha dicho que dentro del liberalismo no cabe la permanencia de los artículos que tratan sobre religión. Yo sostengo precisamente lo contrario. Si la religión de la inmensa mayoría de la República es católica, resulta lo liberal dictar normas dentro de esa realidad.

*El Honorable de la Rosa:* Digo en pura técnica liberal.

Le voy a hacer una pregunta: no se identifica el liberalismo como hecho histórico desde sus comienzos por sus luchas contra el poder religioso tanto en lo espiritual como en lo temporal?

No ha rectificado jamás el postulado de la libertad de la conciencia, que es donde choca con la religión católica.

*El Honorable Fábrega:* Se ha hecho mención aquí del caso colombiano. Y es bueno tener en cuenta que la Constitución Colombiana de 1886, en reforma de 1936, dentro de un régimen eminentemente liberal, mantuvo los postulados sobre religión con la especificación no solamente de que la moral colombiana es la cristiana, sino también de que la ley se referirá a la violación de esas normas morales.

Con respecto a otro ángulo de este mismo problema debo dejar constancia de que el problema religioso ha dejado de ser, si algún tiempo lo fué, de oposición de liberales y conservadores y que así como en Colombia el general Uribe Uribe en una época y Eduardo Santos en otra, se han identificado con la religión católica, así mismo entre nosotros hasta mandatarios liberales como Belisario Porras, Juan Demóstenes Arosemena y Enrique Jiménez, han sostenido y practicado el rito católico.

*El Honorable de la Rosa:* Es que el fin, en ese caso, no era el estado. El estado lo necesitaba el liberalismo para quebrantar el régimen feudal que impedía el desarrollo de la fuerza económica de los cuales todas esas teorías liberales son representación y voceros ideológicos.

Es que sencillamente, aunque no quiero interrumpirle, estimado amigo Fábrega, me veo obligado a decirle que lo que ocurre en verdad es que la religión es otra cosa. Pero antes, le voy a relatar una anécdota que da la dimensión exacta de mi

pensamiento: Mejor dicho, es una referencia. Se dice que Napoleón, quien indudablemente fue un genio, se dedicó una vez a clasificar su biblioteca. La dividió en varias secciones y como Napoleón era también un gran político puso una sección de política y entre las obras que aparecen bajo la clasificación "política" están las que tratan de la religión. Es lo que ocurre en este caso que ha tomado Ud. como ejemplo. Por razones políticas en Colombia los liberales del 36 tenían todavía el temor de que el conservatismo pudiera derrocarlo apelando a esa conciencia, a esa adhesión católica que existe en la mayoría del pueblo colombiano. Es una medida política de condescendencia hacia los conservadores. En todas las disertaciones ha tomado Ud. muchas veces como argumento observaciones que no son religiosas sino políticas. También escribió un folleto que se llamó "De cómo el liberalismo no es un pecado". Conozco unos artículos de don Eduardo Rodríguez de Piñeros, que es uno de los más distinguidos intelectuales liberales de Colombia, de los cuales Uribe Uribe no sale tan adornado como Ud. lo acaba de presentar.

¿Ud. cree que es sacrilegio lo que hizo Haya de la Torre cuando presentó una tesis que se titulaba "sobre la inmoralidad fundamental del derecho y de la profesión de abogado"?

*El Honorable Fábrega:* Manifiesto que la medida fue tomada por respeto religioso y no como táctica política. El liberalismo y el conservatismo están unidos en cuanto a religión y, por lo tanto, no se puede decir que las disposiciones sobre religión fueron adoptadas como medidas políticas. Observo que la religión católica es parte de nuestra característica nacional y que no debe borrarse porque acabamos con nuestra nacionalidad. Considero que el principio antireligioso es retrógrado. Hoy día hay quienes creen y quienes no creen, pero las tendencias anti-religiosas pasaron a la historia.

*El Honorable de la Rosa:* No trato de destruir la religión, ni siquiera soy anticlerical. Estimo que la religión debe desaparecer, pero no creo en la política antirreligiosa.

*El Honorable Norra de Caceres:* Pido la palabra solamente para rectificar un concepto expuesto por el Honorable de la Rosa sobre mis afirmaciones anteriores. No quiero retirarme de esta reunión sin decirle a mi colega que no lo acuso de que él quiera destruir la religión. He entendido bien, Honorable Colega, que usted no quiere que se legisle sobre esta materia y mi idea es que si debemos legislar, en las Constituciones que yo conozco se legisla sobre ella.

En la de los Estados Unidos de América, por ejemplo, es muy clara lo que se dice al respecto. La enmienda primera a la Constitución afirma: "El Congreso no podrá aprobar ninguna ley conducente al establecimiento de religión alguna, ni prohibir el libre ejercicio de ninguna de ellas".

Por eso en esa gran democracia se practican todas las religiones. Asiste usted al acto de inauguración del Congreso, y comienza por una invocación a Dios hecha por el Arzobispo protestante de Washington. En cualquier Estado, va usted a un acto público, y se inicia siempre con un instante religioso, trátese de un acto de carácter político, o de otro significado cívico.

En las Universidades de ese gran país, el acto solemne de entrega de diplomas, comienza por un momento religioso, por una invocación; y todo acto público que tenga resonancia nacional, que sea expresión del alma ciudadana norteamericana, tiene en su programa un minuto religioso. Son expresiones espirituales de un pueblo, manifestaciones de un acercamiento sincero al SER que todo lo rige: Dios.

*El Honorable Fábrega:* Desde otro ángulo, me permito hacer a lo especificado por el Honorable de la Rosa, situándome yo ahora en el ángulo marxista, alguna observación. El marxismo según términos de Engels que tengo aquí en esta mesa copiados textualmente, significará la cesión de las prácticas religiosas una vez que mediante su sistema de control económico terminen en la colectividad los temores a la quiebra, a la situación cotidiana del hogar, a la miseria de los trabajadores y a todos los males económicos individuales. Entonces, dice Engels, se acabará la fórmula de que "el hombre propone y Dios dispone", y no habrá por qué hacer invocación a Dios en medio de la zozobra. De tal manera que, desde ese punto de vista, que es el doctrinario del señor de la Rosa, me parece que lo más práctico es que dejemos en la Constitución los artículos referentes a la religión y que esperemos el advenimiento de la era marxista, con el objeto de que por sí solas se vayan desterrando nuestras creencias religiosas y así resulte ya inútil el articulado sobre materia religiosa.

*El Honorable Silveira:* Me pronuncio en el sentido de que se debe legislar sobre la cuestión religiosa en Panamá, pero en forma general, sin circunscribir el asunto a la religión católica.

Este artículo que trae el proyecto lo hemos heredado de Colombia donde ha encajado bien como una cuestión sentimental. Y no podemos traer aquí el caso de Colombia donde existe el concordato con la curia romana, donde ha habido épocas en que la República se ha consagrado al Corazón de Jesús.

De tal manera que yo no creo que el sello de la Religión Católica pueda perderse en Panamá porque la Constitución de la República deje de hablar de la moral cristiana. Los católicos de Panamá no son tales por disposición constitucional sino por sentimentalismo, por ficción, por vocación, por intuición del temor a Dios, no porque realmente quieren ser católicos y porque creen a pies juntillas en una cuestión de carácter espiritual.

*El Honorable de la Rosa:* Antes de terminar voy a aclarar algunas cosas. Tanto en lo que se refiere a lo dicho por la distinguida colega Doña Esther Neira de Calvo, como a lo que acaba de expresar el Lic. Fábrega. Hay el pensamiento, aunque el Lic. Fábrega se apresuró a negarlo, de que yo estoy tratando de destruir la religión; pero no es esa mi idea. Respecto a la religión, debe desaparecer; pero como no soy ingenuo y no creo que el mero anticlericalismo pueda llevar a la desaparición de la religión, me he limitado aquí a delimitar el campo de la religión. Creo que la religión nace de ciertas condiciones sociales y deshechas esas condiciones, la religión terminaría por desaparecer. Por eso creo que el Estado no debe hacer política antirreligiosa y eso es lo que estoy pidiendo al proponer este artículo. Yo de lo que estoy tratando es de separar la religión del Estado. Le voy a decir una cosa, ilustre Lic. Fábrega. Las obras de Marx y Engels tienen varias características, entre ellas, la de combinar lo didáctico con lo teórico, y muchas veces las necesidades de separar lo didáctico de lo teórico son las que las llevan a exposiciones que parecen elementales. Pero el marxismo ha hecho largas investigaciones y análisis que, sin salirse del materialismo dialéctico no sólo del materialismo histórico, han dado gran amplitud a la comprensión de la religión. Esos párrafos forman parte de esos capítulos que yo llamo didácticos.

Me refiero ahora a la cita del libro de Engels: eso lo explica así, ilustre Lic. Fábrega, porque Ud. ha pasado por encima de una expresión que tiene allí Engels: Léame para ver (lee el Honorable Fábrega). Exacto sí, justamente. La religión tiene una prolongada existencia. Una existencia milenaria durante la cual se ha creado una especie de super-estructuración, un mundo propio interno que tiene sus leyes, que se expande incluyendo en su ámbito numerosísimos factores sentimentales y emocionales. Es a eso a lo que se refiere Engels. De manera que no se ha de esperar sólo la desaparición de las condiciones sociales de la religión, sino también la acción de la propaganda.

Eso significa sencillamente que la religión es un instrumento político.

Lo primero que solicité fué que decidiéramos si se legisla o no; después, si hay voto afirmativo, presentaría mi proposición.

El Presidente suspendió la sesión a las seis y cuarenta minutos de la tarde, quedando en uso de la palabra el Honorable de la Rosa.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.



## A C T A

de la undécima sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

A las cuatro y treinta minutos de la tarde del día seis de Agosto de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunió la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, integrada por los siguientes comisionados que contestaron a lista así: Harmodio Arosemena F., Presidente; Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Jacinto López y León, Felipe O. Pérez y Didacio Silvera. De fuera del seno de la Comisión estuvieron presentes los Honorables Gregorio de los Ríos, Nicolás Sagel, Homero Ayala P., Amado Boutet y Gil Blas Teixeira.

1. El Secretario presentó para su consideración cuatro actas correspondientes a las sesiones de los días 27, 30, de Julio y 1º y 3 de Agosto, cuya lectura se omitió para efectuarla en la sesión siguiente.

2. El Presidente manifestó que varios comisionados le habían pedido siguiera pospuesta la consideración del Título II.

Se accedió a la sugerencia del Presidente.

El H.C. Fábrega consideró que también debía posponerse el estudio de la cuestión religiosa hasta cuando estuviese presente el H.C. de la Rosa, autor del Artículo modificativo que roza esta cuestión.

Se accedió a ello igualmente.

3. El Secretario informó que había preparado un resumen de lo actuado hasta ahora por la Comisión a fin de que sirviera de base al informe que ésta va a rendir al pleno de la Constituyente en vías de conseguir de ésta una prórroga del plazo que tiene para despachar el proyecto encomendado a su estudio.

Se encargó al Secretario que elaborara sobre la base del resumen presentando el informe de la Comisión para la Asamblea.

4. Se puso a discusión el Artículo 41 del Proyecto, que dice:

“Toda persona podrá emitir libremente su pensamiento, de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa. Pero existirán las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o la tranquilidad pública.”

El H.C. Fábrega anunció que en lo relativo a la libre expresión del pensamiento él se reservaba presentar después un párrafo referente a ese mismo tema en lo que atañe a los empleados públicos.

La H.C. Neira de Calvo interpelló al H.C. Fábrega en el sentido de saber si los maestros estarían incluidos en el párrafo a que él se refiere, y el interpellado contestó que desde luego su adición comprendía a los maestros, como parte que son del engranaje administrativo; pero que seguramente el Ministro de Educación cuando presentara su proyecto de Ley Orgánica del ramo tendría en cuenta de modo especial a los maestros a este respecto.

El H.C. de la Rosa modificó el artículo sustituyendo su última parte que dice: “la tranquilidad pública” con “el orden público”.

Con esta modificación el artículo fue aprobado.

Se leyó el artículo 42, que dice:

“Todos los habitantes de la República tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos. Las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso alguno. Sólo se requiere previo aviso a la autoridad administrativa local con anticipación de cuarenta y ocho horas. La autoridad podrá tomar medidas de policía para prevenir o reprimir abusos en el ejercicio de este derecho cuando la forma en que se ejerza cause o pueda causar perturbación del tránsito, alteración del orden público o violación de los derechos de cualesquiera personas”.

Este artículo fue aprobado con una modificación del H.C. Silvera en el sentido de reducir a 24 horas las cuarenta y ocho que dá el proyecto para avisar de las manifestaciones o reuniones a la autoridad administrativa local.

Se leyó el Artículo 43, que dice:

“Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones podrán obtener su reconocimiento como personas jurídicas.”

Este artículo fue aprobado mediante una modificación del H.C. Silvera, de mera forma, y quedó así:

“Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral social o al orden legal, las cuales podrán obtener su reconocimiento como personas jurídicas.”

Se leyó el artículo 44, que dice:

“Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio. La Ley podrá exigir título de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones”.

El C. Silvera presentó un párrafo del tenor siguiente:

“Párrafo: El ejercicio de las profesiones liberales no está sujeto a gravámen alguno, excepto el impuesto sobre la renta que esas profesiones produzcan.”

Observó el H.C. Fábrega que, a juicio del Convencional Tejeira presente en la reunión, y el suyo, no es la profesión lo que puede o no ser gravable, sino su ejercicio, y que por lo demás está de acuerdo con el parágrafo Silvera.

El H.C. de la Rosa manifestó que él creía que lo relativo al pago del impuesto sobre la renta está demás.

Luego de un cambio de opiniones de los comisionados Fábrega, López y León, de la Rosa, Silvera, Pérez y el Secretario se convino en modificar todo el artículo en la forma siguiente:

“Artículo 44.—Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio. La Ley podrá exigir título de idoneidad y reglamentar su ejercicio, el cual queda sujeto a la inspección de las autoridades en lo relativo a moralidad, seguridad y salubridad públicas. Parágrafo: No se podrá establecer impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y los oficios de artesano”.

Se leyó el Artículo 45, que dice:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los funcionarios públicos, por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución”.

Fué aprobado.

Se leyó el Artículo 46, que dice:

“Los ministros de los cultos religiosos no podrán ejercer ningún cargo público, civil o militar, con excepción de los que se relacionen con la asistencia social o la enseñanza pública.”

Fué aprobado.

Se leyó el Artículo 47, que dice:

“Las leyes no tendrán efecto retroactivo. En materia criminal, la ley favorable al reo tendrá siempre preferencia y retroactividad, aún cuando ya hubiese sentencia ejecutoriada.”

El H. C. de la Rosa solicitó al respecto la opinión de los juristas de la Comisión, especialmente en lo que se refiere a la retroactividad de la Ley en materia penal, y expresó el concepto de que para él, sociólogo, la pena es solamente un instrumento didáctico.

El H.C. Pérez dijo que en materia de retroactividades era necesario ir muy despacio pues hay asuntos, como la investigación de la paternidad, el *status* de los hijos llamados ilegítimos y otros, en los cuales quizás quepa también emplearla.

El H.C. Fábrega sostuvo el principio consignado en el Artículo de retroactividad en materia penal.

El Secretario Turner observó que según él también en materia social las leyes tienen o deben tener efecto retroactivo.

El H.C. Pérez en abono de esta tesis citó el caso de retroactividad establecido por la Asamblea Constituyente cuando la Resolución Simons de pagar el día 14 de Julio a todos los trabajadores nacionales y particulares fué modificada por los d'putados Ramírez y Boyd en el sentido de que también debe pagárseles los días feriados que señala el Poder Ejecutivo.

El H.C. Fábrega modificó el Artículo como sigue:

“Artículo 47.—Las leyes no tendrán efecto retroactivo, excepto aquellas de orden público o de interés social. En materia criminal, la ley favorable al reo tendrá siempre preferencia y retroactividad, aún cuando ya hubiese sentencia ejecutoriada.”

Con esta modificación el artículo fué aprobado.

Se suspendieron para ulterior consideración los Artículos 48 y 49.

Fué aprobado el Artículo 50, que dice:

“Artículo 50.—Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por la Ley, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial y justa indemnización previa”.

Se leyó el Artículo 51, que dice:

“En caso de guerra, grave perturbación del orden público y otros casos de emergencia que exijan medidas rápidas el Poder Ejecutivo podrá decretar la expropiación o la ocupación de la propiedad privada y la indemnización podrá no ser previa. Cuando fuere factible la devolución del objeto ocupado, la ocupación será temporal y sólo por el tiempo que existan las circunstancias que la motivaron”.

Luego de un intercambio de opiniones habido entre los Convencionales de la Rosa, López y León, Fábrega, Silvera y el Secretario, fué aprobado con la siguiente modificación:

“Artículo 51.—En caso de guerra, de grave perturbación del orden público o de interés social urgente, que exijan medidas rápidas, el Poder Ejecutivo podrá decretar la expropiación o la ocupación de la propiedad privada y la indemnización podrá no ser previa. Cuando fuere factible la devolución del objeto ocupado, la ocupación será sólo por el tiempo en que existan las circunstancias que la motivaron, etc.”

Fué aprobado el Artículo 52, que dice:

“Artículo 52.—Todo autor o inventor gozará de la propiedad exclusiva de su obra o invención, por el tiempo que determine la Ley y en la forma que ella establezca.”

Luego de una discusión exhaustiva en que tomaron parte los comisionados de la Rosa, Fábrega,

ga, Silvera y el Secretario, fué aprobado, con la siguiente modificación el Artículo 53:

"Artículo 53.—En caso de guerra exterior o de perturbación interna que amenace la paz o el orden público se podrá declarar en estado de sitio toda la República o parte de ella mediante la suspensión temporal o parcial o total de los efectos de los artículos 26, 27, 29, 30, 32, 41, 42 y 48. El estado de sitio será decretado por la Asamblea Nacional si estuviere reunida. Sino lo estuviere, por el Poder Ejecutivo, mediante decreto firmado por todos los Ministros de Estado y miembros de la Comisión Permanente de aquélla, la cual se convocará en ese mismo Decreto, para que decida lo que estime conveniente, en un término no mayor de 5 días. Al cesar la causa, la Asamblea, si estuviere reunida y el Consejo de Gabinete si no lo estuviere levantarán el estado de sitio."

Se cerró la sesión a las siete y veinte minutos de la tarde.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

#### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 6 DE AGOSTO DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 4:30 p.m., en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los Jurisconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El Presidente ordenó al Sr. Secretario pasar lista y respondieron a ella los siguientes convencionales: Harmodio Arosemena F., Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Jacinto López y León, Felipe O. Pérez, Didacio Silvera. De fuera del seno de la comisión asistieron los Honorables Gregorio de los Ríos, Nicolás Sagel, Homero Ayala P., Amado Boutet y Gil Blas Teixeira.

El Sr. Presidente advirtió que se iba a posponer una vez más el estudio del problema sobre el tapete.

El Honorable Fábrega le preguntó si se refería al problema de nacionalización y extranjería.

El Sr. Presidente le respondió que varios comisionados le habían pedido se pospusiera el estudio del Título II.

El Honorable Fábrega observó que no debería tratarse la cuestión religiosa sino hasta cuando estuviera presente el honorable de la Rosa que tenía su punto de vista. Dijo que consideraba debería seguirse adelante con el trabajo para presentar a la Cámara siquiera 50 artículos por lo menos aprobados, porque de lo contrario se enfrascarían en largas discusiones sobre la labor de ellos y aunque el caso sería sostenido gallardamente por el Presidente Arosemena, tomaría mucho tiempo informarles el porqué no habían avanzado más en su trabajo.

El Sr. Secretario informó que tenía un resumen condensado de lo actuado por la comisión para que la misma lo presentara a la Cámara en pleno.

El Sr. Presidente dijo que le parecía muy bien como informe de comisión, pero que habría que adicionarlo con lo que se discutiera en esta sesión.

El Sr. Secretario contestó que naturalmente.

*El Honorable López y León:* Sobre la cuestión religiosa el honorable de la Rosa presentó aquí un artículo para su discusión y, para los efectos de discusión, yo también he preparado una modificación a la proposición del honorable de la Rosa, que me voy a permitir poner en manos de los comisionados, para que cuando llegue el momento de discutir se tenga en cuenta para su respectivo estudio. Quedan en secretaría, además, las otras copias para cada uno de los comisionados.

El Honorable Fábrega pidió se leyera el último punto del informe que había leído el señor Secretario.

*El Honorable Fábrega dijo:* Pregunto si no sería conveniente, porque aumente la cantidad de trabajo, que se mencionara que se entró en la discusión de los artículos tales y tales y que se presentó una moción en el sentido de que después de un debate en que se ahondó sobre la materia, se resolvió discutir el problema y que entonces se incluya con la sesión de hoy. Se podría añadir que el honorable López y León presentó una fórmula sobre esos artículos y que mientras se estudia la fórmula de López y León, se continuaría la discusión de los otros artículos de las Garantías Individuales; que se haga la relación total de toda la labor que hemos realizado.

El Sr. Secretario informó que tenía cuatro actas listas y que casi todas eran extensas. El Honorable Fábrega aconsejó que se prescindiera de su lectura hasta que se reiniciaran las sesiones.

El Sr. Presidente pidió se leyera el artículo 41. El Sr. Secretario leyó el artículo 41.

El Sr. Secretario manifestó que prepararía un proyecto de informe de comisión, que se los presentaría para que se discutiera y luego sacarlo en limpio.

El Honorable Fábrega le contestó que él consideraba se le podía dar un voto de confianza, que lo leído no necesitaba más que el *introito* y el final.

Se puso en discusión el Artículo 41.

La Honorable Sra. de Calvo observó que el colega Tejeira le parecía que si no podía decirse en lugar de "toda persona", "cualquiera persona", que lo último le parecía más claro.

*El Honorable Fábrega:* Me parece — a pesar de que mi castellano es deficiente — que la expresión "cualquiera" es mejor que "toda".

La Honorable Sra. de Calvo modificó en ese sentido.

El Honorable Fábrega anunció que en relación con la libre expresión del pensamiento él quería presentar una adición a este artículo, en que se refiere a la emisión libre del pensamiento por los empleados públicos. Cuando sigamos con el título de garantías individuales presentaré esta moción.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Es para preguntar al Honorable Fábrega, si entrarán los maestros, los educadores, en su modificación.

*El Honorable Fábrega:* Con respecto a los maestros entiendo ya que hay un problema especialísimo; por lo tanto yo no voy a hacer mención específica del caso de los maestros; eso podría discutirse con el Sr. Crespo cuando se discuta la cuestión del magisterio. Podríamos redactarlo en una forma que dé margen a que se establezca un régimen especial para el maestro, si los técnicos en la materia lo consideran conveniente.

Considero que el funcionario público, en una lucha eleccionaria, debe tener la absoluta libertad de expresar su pensamiento respecto al problema político. Por lo tanto, como he dicho, me reservo el derecho de presentar una adición en lo que se refiere a los empleados públicos para la expresión libre de sus ideas políticas pensando yo en determinadas excepciones forzosas. Creo que dentro de un sistema democrático todo empleado público debe tener libertad de expresar su pensamiento. He enunciado el problema solamente, no entraremos en la discusión de él.

*El Honorable López y León:* Alrededor de esta modificación, cábeme decir, que a propósito, tengo en mis manos la Constitución española que me parece redactada por hombres eruditos en la materia, y se emplea el término "todo", "Todo español", "toda persona"... Me parece que modificar por modificar no es el objeto, si ese es un término corriente.

El Honorable Fábrega sugirió consultar el diccionario.

El Sr. Secretario observó que el artículo 42 también decía "todos los habitantes".

El Honorable Fábrega pidió un minuto de receso hasta que llegase el diccionario.

El Honorable de la Rosa manifestó que "toda" debería ser la palabra.

El Honorable Fábrega leyó las definiciones "toda" y "cualquiera" y la Sra. de Calvo dijo que la primera palabra era la adecuada. Enseñada retiró su modificación.

*El Honorable de la Rosa:* Creo que no se debe poner "tranquilidad pública" porque se presta a abusos por parte de las autoridades, me parece mejor poner el orden público.

El Sr. Presidente, el honorable Fábrega y el Honorable Silvera se mostraron de acuerdo.

*El Honorable Silvera:* La tranquilidad pública es sencillamente quitarle el sueño a una persona. El orden público es mejor.

Fué aprobada la modificación. Fué leído el artículo 42.

*El Honorable Silvera:* Yo modifico el artículo única y exclusivamente en cuanto al término de 48 horas, que me parece muy largo, reduciéndose a 24 horas. No veo por qué tenga que ser 48 horas.

*El Honorable de la Rosa:* Cuando discutíamos el proyecto de organización del ministerio de previsión, yo redacté un artículo en el cual se establece que la sección de "inspección y estadística", nuevo nombre de la que ahora se llama "organización obrera", debería registrar toda empresa para proteger a los obreros y se ofreció el problema de las sociedades de hecho.

El Honorable Fábrega dijo que debería llevarse un registro especial. Hizo referencia a la cámara de comercio, y que cada cual es responsable de las operaciones.

Fué leído el artículo 43.

*El Honorable Fábrega:* En la forma como está redactado el artículo 43, parece que se eliminará a las compañías mercantiles del derecho de obtener personería jurídica. Se podría modificar poniendo "todas ellas podrían obtener su reconocimiento como personas jurídicas".

*El Honorable Silvera:* En atención a la explicación del Honorable Fábrega quisiera modificar el artículo en esta forma: "las cuales podrán obtener su reconocimiento como personas jurídicas", porque aquí dejan fuera las compañías.

Fué leído el Artículo 44.

El Honorable Silvera presenta parágrafo que fue leído por secretaría.

*El Honorable Silvera:* La idea mía es que no puede gravarse la profesión de una persona, es decir, el derecho a trabajar.

*El Honorable Fábrega:* Todo lo estamos haciendo sujeto a posterior revisión; entonces, por qué no aprobamos el artículo así? Mientras cada cual puede consultar lo mejor? Porque en otra forma, no van a faltar elementos profesionales que digan que no están obligados a pagar ese impuesto. Es muy distinto leer el artículo, a oír las explicaciones que se pueden dar aquí; por lo tanto, se puede interpretar en distintas formas. Yendo a la vida práctica, nunca se consulta la fuente de una disposición; y vamos a tener una posibilidad de interpretación enredada sobre la materia. Pido que se apruebe provisionalmente; en esta forma, averiguaremos después para no redactarlo con interpretaciones erróneas. Sería doloroso, desde el punto de vista económico y fiscal, que un comerciante no pague la patente.

*El Honorable Silvera:* Lo que me movió a ponerle el impuesto sobre la renta era simplemente para enfocar la cuestión al ejercicio de la profesión, porque en esa forma se ve claramente que nosotros debíamos pagar por lo que ganáramos en nuestro trabajo.

La patente comercial la pagan los comerciantes y esa se transmite a sus herederos, pero todos no podemos transmitirla. Me parece que es mejor: "no causará gravamen alguno el ejercicio de las profesiones liberales". Yo modifiqué la primera parte y me parece que no hay confusión porque es claro el pensamiento. Puse así: "El ejercicio de las profesiones no está sujeto a gravamen alguno." Después, modifiquéla como quieren.

*El Honorable Fábrega:* Yo me manifiesto de acuerdo con Silvera y pido que se apruebe provisionalmente, salvo posteriores modificaciones.

El Sr. Secretario sugirió y leyó fórmula redactada por él.

El Honorable de la Rosa pidió se incluyeran las profesiones y oficios.

*El Honorable Fábrega:* Propongo: "No habrá obligación de pagar impuestos o contribución como requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones liberales y oficio de artesano". Ahora, si ustedes encuentran clara la primera proposición, soy el primero en aprobarla.

El Honorable López y León dijo que se pusieran profesiones liberales y oficios.

El Honorable de la Rosa definió los oficios.

El Honorable Fábrega dijo que le parecía doloroso que los artesanos pagaran patentes.

*El Honorable Silvera:* Sobre todo cuando el comerciante le transmite la patente a sus herederos. Un amigo me decía ahora mismo que en la Oficina de Rentas Internas hay una gran cantidad de médicos, y dentistas sobre todo que no han querido pagar nunca la patente profesional, que los que la han pagado siempre son los abogados.

*El Honorable Pérez:* Cómo se evita que un médico ejerza? Hay gran cantidad de médicos que no han querido pagar nunca la patente profesional y la mayoría de los que pagan son los abogados. Cuando un abogado no ha pagado la patente lo dejan sin derecho a ejercer, en cambio a los médicos, quién puede evitarles que ejerzan?

Me parece que vale la pena tomar en cuenta la sugestión de Turner. Mañana supónganse que, si de acuerdo con la cuestión de la interpretación de que hablaba Fábrega, es necesario adoptar alguna medida, se puede prestar a interpretaciones torcidas.

Un punto de éstos es: si nosotros no explicamos allí que se trata de evitar que el pago de la patente que se habrá de exigir sea posterior, podría decir el Poder Ejecutivo que la patente no ha quedado excluida.

Yo estoy de acuerdo con la modificación que presenta Turner en la cual dice que el pago de la patente es posterior al otorgamiento de ella.

El Sr. Secretario pidió a López y León revisara la Constitución de Venezuela, pues allí contemplaron el problema.

El Sr. Presidente pidió se buscara la definición del término *artesanía* sugerido por de la Rosa y no encontrándose en el diccionario, el Honorable Fábrega dijo que se pusiera "oficios de artesano".

El Honorable de la Rosa sugirió: "no podrá establecerse impuesto previo".

A sugerencia del Honorable Fábrega se le quitó la palabra "necesario" y a petición del Honorable Silvera la palabra "requisito".

Fue aprobado el artículo con las modificaciones del Honorable Silvera, de la Rosa y Fábrega, quedando así:

"Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio. La Ley podrá exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones y oficios, el cual queda sujeto a la inspección de las autoridades en lo relativo a moralidad, seguridad y salubridad públicas.

No se podrá establecer impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y oficios de artesanos".

Fue leído el Artículo 45.

*El Honorable Silvera:* Debe agregarse la palabra "consulta" la Constitución de 1904 tenía consultas.

*El Honorable Fábrega:* Toda petición envuelve una consulta, me parece que "petición" es lo genérico.

Fué aprobado el artículo. Fue leído el Artículo 46. También fué aprobado. Fue leído el artículo 47.

*El Honorable de la Rosa:* Respecto a este artículo quisiera oír a los juristas.

*El Honorable Pérez:* Con respecto a este artículo yo quisiera que los honorables colegas de la comisión vayan con un poco más de calma.

Yo entiendo que hay casos de orden público en que tal vez en una Constitución de tipo moderno, como la que vamos a darle a Panamá, se permite la retroactividad de la ley no solamente en asuntos penales y además de eso tenemos por ejemplo, casos como el *status* de los hijos llamados naturales y de los llamados legítimos. Entiendo que hay un artículo que aplica igualdad entre los hijos naturales y legítimos ante la ley respecto del permiso de la investigación de la paternidad. No creen ustedes que sería discriminatorio consignar un principio de esa índole de ahora en adelante sin que se resolviera el *status* de la actual generación? Habría casos, por ejemplo en donde valdría la pena estudiar si conviene establecer ciertas excepciones, para darle retroactividad de esa índole que no es propiamente de materia penal.

Yo miro el asunto ya como la posibilidad de que surja una duda entre ese artículo y éste otro cuando llegue la hora de aplicar los principios constitucionales. Vamos a estudiarlo: por eso yo he planteado aquí el caso relativo al *status* de los hijos llamados naturales y legítimos. Como he planteado ese caso puedo plantear otros.

El Honorable de la Rosa dijo que él era un aficionado a estas cuestiones del establecimiento de retroactividad de la ley en materia criminal que no concebía la sentencia como instrumento de regeneración.

*El Honorable Fábrega:* Si el Derecho Penal Moderno está tendiendo cada día más a considerar esto como un problema científico por lo cual el concepto medioeval de la pena drástica va esfumándose, y se establece que la ley favorece al reo, usted no cree que esto lo que significa prácticamente es que mañana o pasado cuando venga una ley nueva que establezca sanción menos severa, para un caso, es obligación atener el caso anterior a esa reglamentación menos severa y sin embargo si se toma a la contraria, hay un peligro enorme de que entre la influencia? Pero me parece que el concepto de humanidad, debería establecer que es la tendencia de la pena que dice, que en caso de duda, se va en favor del reo. Considero que la pena no debe ser sino de

dos años, porque el delito se comete dentro de la vigencia de la ley anterior.

El Honorable Silvera dijo que la ley de retroactividad estaba consignada en todas partes del mundo.

El Sr. Secretario opinó que en materia social sí tiene efecto retroactivo, y que de la Rosa quería se favoreciera al reo.

*El Honorable de la Rosa:* Es que justamente, yo no concibo la sentencia en términos de severidad. No es más que una idea que tengo y sólo la presento para que se discuta.

*El Honorable Fábrega:* El Honorable de la Rosa, viendo ciertas posibilidades las critica, pero yo digo que si no valdría la pena salvar ese principio por algo de equidad? Creo que contra cualquier circunstancia que se pudiera presentar, mucho más pesa la circunstancia del elemento "injusticia" que significaría que a todo individuo que comete un delito bajo determinado régimen legal, tendría que castigársele con 20 años de presidio. Yo veo las posibilidades que usted prevé, pero creo que más pesa el principio de equidad que resulta en los otros casos que en los casos que lo mueven a usted a meditar sobre el artículo. Yo estoy de acuerdo con el Honorable Silvera en que hasta donde lo recuerdo, esta disposición es bastante general. En América entera creo que existe.

El Honorable Silvera le contestó que era clásica

*El Honorable Pérez:* Quiero citar un caso concreto en que ya nosotros por tratar de una cuestión que se consideró de orden público, más que todo una cuestión de orden social mejor dicho, le dimos retroactividad a una disposición de la Cámara cuando Simons propuso que se considerara día feriado el 14 de Julio; hice una modificación a favor de los obreros de planilla del Gobierno y de los empleados de comercio, vino una sub-modificación de Ramírez Duque incluyendo a los industriales; después vino una sub-modificación de Boyd trayendo el 24 de Julio a los demás días feriados señalados por la Cámara, se discutió entre el 4 y el 14 un caso en que le dimos retroactividad en materia que no es penal.

Yo voy directamente contra este enunciado que tiene carácter rotundo y donde las leyes no tendrían efecto retroactivo. Yo lo que pido es que se suspenda la discusión de este artículo.

El Honorable Fábrega sugirió una fórmula de 1941.

El Honorable Silvera preguntó si habría que suprimir el artículo 49.

El Honorable Fábrega le dijo que todo podría considerarse en un sólo artículo.

Fue puesta en discusión la modificación Fábrega y aprobada.

El Honorable de la Rosa: Hemos aprobado el 47 pero para armonizarlo con el 48 lo hemos aplazado para después, para discutirlo junto con el 49.

Fue leído el artículo 50.

El Honorable de la Rosa pidió al Honorable López que leyera la Constitución Española.

Fue leído el artículo 51 relacionado con el anterior. Fue puesto en discusión el 50.

La Honorable Sra. de Calvo hizo una sugerencia: "en caso de guerra... mediante sentencia judicial y previa indemnización etc. etc."

El Sr. Secretario le advirtió que en cuestiones sociales no se puede usar *previa*.

El Honorable Fábrega dijo que al poner "previa la aprobación" podría ser un instrumento formidable de atropello, que concretar era la forma; la Sra. de Calvo dijo que ella no opinaba que se suprimiera *previa*.

El Honorable Fábrega manifestó que la palabra "justa" era necesaria.

Fue aprobado el artículo 50. Fue leído el artículo 51.

El Honorable de la Rosa hizo una sugerencia en la redacción así: "En caso de guerra... o de interés social que exijan medidas rápidas", la condición "que exigen medidas rápidas" lleva la idea de urgencia.

El Honorable López y León: Y se le podría dejar también "y otros casos de emergencia".

El Honorable Fábrega: Entiendo que no son términos catalogados como tales, porque acepto que haya algunas distinciones. Yo pregunto, en qué consiste, prácticamente, para nosotros el "estado de emergencia" si se suprime esta garantía, porque en ese caso, ahí mismo está la definición (lee el artículo 52). Con la palabra "mediante" traemos implícitamente la discusión. Me parece que el asunto es interesante. De manera que ya se sabe que entre nosotros la declaración de estado de sitio sencillamente consiste en la suspensión total o parcial de estos artículos. Hay más: así queda asegurada la interpretación máxima, que es lo peligroso, de la palabra "sitio". Es una observación que me ha hecho el Honorable Tejeira; decía él que si nosotros tenemos en la mente la forma como planeamos el artículo, conservar la comisión que ha de asesorar al Ejecutivo en facultades extraordinarias, no convendría establecer para esa medida provisional del Ejecutivo ante la emergencia, que la firma del Gabinete vaya acompañada de la comisión o comisiones, porque me parece que habría dos comisiones, una fiscal y otra económica.

El Honorable de la Rosa advirtió que parecía que el interés social se grave. Surgió "de interés social urgente".

El Honorable Tejeira dijo que no había afinidad entre "urgencia y emergencia".

El Sr. Secretario dijo que *urgencia* tenía un valor conocido y el honorable Tejeira leyó la definición.

El Honorable Fábrega dijo que tendría que consultarse la terminología jurídica.

El Sr. Presidente puso en discusión la modificación de la Rosa y fue aprobada.

Fue leído el artículo 52. Fue aprobado. Fue leído el artículo 53.

Como el artículo leído mencionaba otros, el Honorable Fábrega pidió que se leyera y el secretario leyó el 1er. acápito de cada uno. Fue puesto en discusión el artículo 53.

Después de una larga discusión entre de la Rosa, Fábrega, El Secretario y Silvera, en que unos y otros ensayaron varias fórmulas para este artículo fue aprobado en la siguiente forma, a modificación de Fábrega y de la Rosa:

"En caso de guerra exterior o de perturbación interna que amenace la paz o el orden público se podrá declarar en estado de sitio toda la República o parte de ella mediante la suspensión temporal o parcial o total de los efectos de los artículos 26, 27, 29, 30, 32, 41, 42 y 48. El estado de sitio será decretado por la Asamblea Nacional si estuviere reunida. Sino lo estuviere, por el Poder Ejecutivo, mediante decreto firmado por todos los Ministros de Estado y miembros de la Comisión permanente de aquélla, la cual se convocará en ese mismo Decreto, para que decida lo que estime conveniente, en un término no mayor de 5 días. Al cesar la causa, la Asamblea, si estuviere reunida y el Consejo de Gabinete si no lo estuviere levantarán el estado de sitio".

A las 6 y 35 minutos de la tarde, el Sr. Presidente de la comisión dió por clausurada la sesión.

## ACTA

de la duodécima sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

A las cuatro y cincuenta y cinco minutos de la tarde del día nueve de agosto de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunió la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, integrada por los siguientes comisionados que contestaron a Esta: Harmodio Arosemena F., Presidente; Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrer, Jacinto López y León y Didacio Silvera. Dejó de asistir con excusa el H.C. Felipe O. Pérez. De

fuera del seno de la Comisión estuvieron presentes los Honorables Homero Ayala P. y Gil Blas Tejeira.

1o. Se leyeron por secretaría y fueron debidamente aprobadas con ligeras modificaciones que se verificaron sobre el texto de la misma, las actas correspondientes a los días 27 y 30 de Julio y 1º, 3 y 6 de Agosto.

2o. El Presidente abrió la discusión sobre la modificación presentada por el H.C. de la Rosa relativa al artículo 39 del Proyecto, modificación que dice:

"Se garantiza la libertad de conciencia, así como la libre profesión, difusión y práctica de toda religión que no sea contraria a la moral social o al orden público, ni predique ideas o inculque sentimientos adversos al mantenimiento y desarrollo de las instituciones democráticas y el respeto debido a las leyes y funcionarios del Estado.

Parágrafo. Las confesiones, sectas y organizaciones religiosas se regirán por la Ley que regule la formación y reconocimiento de las personas jurídicas."

El H.C. de la Rosa, en uso de la palabra, continuó sustentando su punto de vista expuesto en la sesión anterior y contestando algunas objeciones que sus palabras habían suscitado. Manifestó que los Convencionales Neira de Calvo y Fábrega abrigaban la idea de que él es un clerófobo o anticlerical, pero que ello no resulta cierto; que, todo lo contrario, considera que para combatir la religión es preciso valerse, por así decirlo, de un circunloquio; que su posición a este respecto es la que indica el marxismo, ateo por definición, porque considera que en la religión entraba el proceso de emancipación del hombre en su lucha por ascender a niveles más humanos de convivencia social, pero que una posición ideológica tal, no implica una táctica de eliminación fulminante. Apoyó su tesis en algunos conceptos expresados por el Profesor Morris Ginsberg, de la Universidad de Londres en su "Manual de Sociología" (editorial Lozada S. A. Buenos Aires). Agregó que, no obstante ser este autor de tendencia liberal, digno continuador del Profesor Hobhouse, a quien el liberalismo le debe las más interesantes contribuciones teóricas, coincidía en sus puntos esenciales con la posición marxista en que el dicente se encuentra colocado. Dijo, una vez más, que no va contra la Iglesia, sino que está sosteniendo el clásico principio liberal de la separación de la Iglesia del Estado. Se sostiene, continuó, que la mayoría de los panameños es católica y que este hecho se produce algo así como por generación espontánea; pero se desconocen las enseñanzas de la historia según las cuales es un hecho incontrovertible que si en América existe el catolicismo ello se debe a que por artes políticas él fué introducido en este Continente por los conquistadores españoles, como por artes políticas fué introducido el protestantismo en los Estados Unidos de Norteamérica. El H.C.

Pérez arguyó, sostiene que la religión es necesaria como freno para contener la desmoralización tan visible en nuestra tierra; prueba de la inocuidad de este argumento, contestó el H. C. de la Rosa, es que la práctica del catolicismo no ha logrado entre nosotros los fines que le atribuye el H.C. Pérez. Se ha dicho que se debe mantener el artículo según lo consignaron los próceres de 1904 en la Constitución de ese año, dejando de advertir que ella eludió calculadamente todas las materias controvertibles entre los dos partidos que contribuyeron a su formación y que fué destinada en su fondo a cumplir una función de apaciguamiento, que no corresponde a las exigencias de nuestros tiempos. Hoy, dijo, para concluir la Iglesia es militante política en todas partes, lo fué particularmente durante la Revolución Española y lo es en la actualidad en toda la América Latina, Panamá incluido. Es necesario que la Iglesia y sus agentes de toda jerarquía se replieguen a ejercer su ministerio en los sitios reservados al culto y que no interfieran ni con las funciones ni evadan los deberes que tienen para con el Estado. Para que ello sea así, finalizó, necesario es mantener incólume la fórmula liberal de la Iglesia libre en el Estado libre.

Hecha esta exposición, el H.C. de la Rosa manifestó que pasaba por la pena de tener que retirarse debido a compromiso urgente anterior, y los CC. Bellido y Fábrega opinaron que en ese caso debería suspenderse el acto para continuarlo después. Así se acordó.

El Presidente, de acuerdo con varios miembros de la Comisión, señaló el martes siguiente para continuar la discusión del Artículo 12 del Proyecto, con vista de las modificaciones presentadas por el H.C. Fábrega.

A las seis y veinticinco minutos de la tarde fué suspendida la sesión.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

#### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 9 DE AGOSTO DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 4:55 p.m. en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los jurisperitos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.



El Presidente ordenó al Secretario General pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F., Abilio Bellido Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José I. Fábrega, Agustín Ferrari, Jacinto López y León y Didacio Silvera. Dejó de asistir con excusa el Honorable Felipe O. Pérez. De fuera del seno de la Comisión asistieron los Honorables Homero Ayala y Gil Blas Tejeira.

El Secretario leyó el acta undécima y puesta en discusión fue aprobada.

El Presidente se refirió a moción del Honorable de la Rosa relativa al Artículo 39.

El Secretario advirtió que aún tenía cuatro actas más que leer, y el Presidente ordenó su lectura.

Fue leída el acta décima y el Convencional Fábrega hizo una objeción en el párrafo que dice:

“Que el liberalismo luchó por un Estado fuerte y ahora ha mudado de práctica”.

Pidió se pusiera:

“El liberalismo en sus inicios luchó por un Estado fuerte y después fue un tanto más laxo, pero ahora ha vuelto de nuevo a la noción de Estado fuerte intervencionista”.

*La Honorable Esther Neira de Calvo:* Al discutirse el delicado punto, de si debía legislarse sobre el problema religioso, hablé de la Constitución de los Estados Unidos de América, de cómo esta Constitución trata el problema. Hice cita para reforzar mi defensa en favor de la idea, que sí debe legislarse sobre esta materia.

Tampoco se hace mención en el acta de esta intervención mía, y yo le solicito, señor Secretario, que quede igualmente constancia de ella.

Fué Aprobada el Acta.

Fué leída el Acta 9ª.

*La Honorable Esther Neira de Calvo:* Señor Secretario, permítame hacer una observación. Cuando se leyó el artículo 33 que dice: “No habrá pena de muerte. Tampoco podrá imponerse pena de destierro a los panameños”, recuerdo que propuse una enmienda para que el artículo se lea así: “No habrá pena de muerte ni de destierro”. Fue aceptada mi proposición, y el artículo se aprobó con mi enmienda. En la sesión siguiente, el Honorable Tejeira propuso, por conducto de la Secretaría, que se cambiara la palabra “destierro”, por “expatriación”, y que se le agregara al artículo lo siguiente: “ni de confiscación de bienes”. Ambas enmiendas fueron aprobadas por la Comisión, pero el acta no hace mención de estas actuaciones.

El Secretario le respondió que en una acta constaba la modificación así:

“No habrá pena de muerte, de expatriación, ni de confiscación de bienes”.

Pero que se haría la rectificación.

Fué aprobada el Acta 9ª.

Fue leída y aprobada el Acta 8ª.

El Secretario continuó la lectura del acta 7ª y puesta en discusión fue aprobada.

El Presidente advirtió que había pendiente una modificación del Convencional de la Rosa en relación con el Artículo 39.

Fué leída la modificación y puesta en discusión.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Esta discusión continúa la que se suspendió hace algunos días y por ello ahora, al sustentar nuevamente mi artículo, tendré que referirme a las objeciones y controversias que suscitó la vez pasada. Sin embargo, desco hacer una declaración inicial que me parece de suma importancia. Aunque tanto uno como otra expresaron que no era ese el sentido de sus objeciones a mi modificación. Doña Esther Neira de Calvo y el licenciado José I. Fábrega parecen tener en el fondo de su conciencia o de su pensamiento, la idea de que yo soy un cleróforo o un político anticlerical. Quiero expresar que ni una ni otra cosa. Mi concepto de la religión, al que me referí la vez pasada, tiene una consecuencia práctica; la de que para luchar contra la religión como religión, el camino más corto es justamente el camino más circunloquial, por decirlo así. Como bien lo decía el licenciado Fábrega, la parcialidad política a la cual pertenezco tiene una doctrina que es el marxismo. Los marxistas creemos que la religión nace de condiciones sociales que se reproducen, transformadas, a través de la evolución histórica y que desaparecerán cuando esas condiciones sean eliminadas. De manera que para nosotros la lucha contra la religión no es una mera lucha contra la religión sino contra las condiciones sobre las cuales surge, se expande y perdura. Porque la religión dificulta, desvía, el esfuerzo del hombre por su propia redención.

Para nosotros los marxistas, la religión como lo decía el licenciado Fábrega, haciendo una cita en Engels, es un producto del temor inicial, del desamparo, de la impotencia del hombre frente a la fuerza de la naturaleza. A través del desarrollo de la humanidad, a medida que la fuerza del hombre ha ido domando las fuerzas naturales, mediante el conocimiento del mecanismo de las leyes que rigen el mundo natural, se manifiesta en un plano diferente esa impotencia, ese temor, ese desamparo del hombre. Ahora se enfrenta a las complicaciones sociales que se le aparecen revestidas de una fatalidad que él no es capaz de dominar o controlar.

Me voy a permitir leer aquí unos párrafos bastante largos que corroboran este punto de vista

pero que no son obra de un marxista, aunque coinciden en la concepción marxista precisamente porque representan el punto de vista de la ciencia contemporánea, ya que el marxismo está colocado dentro de la corriente más firme del pensamiento y la investigación científica.

Quiero advertir, repito, que esta cita no es la de un marxista, sino la de un profesor de la Universidad de Londres, que es liberal y que dentro del pensamiento sociológico continúa la brillante tradición de Hobhouse, a quien se debe precisamente uno de los compendios más exactos que se han hecho sobre el liberalismo. El Profesor Ginsbrug dice: (lee).

Quiero decir, pues, que al proponer que no se legisle en materia religiosa, quería llegar a la conclusión más lógica: la separación de la iglesia del estado, que es uno de los postulados que articula el pensamiento liberal, que viene insertado, adherido de modo inseparable a lo que el pensamiento liberal tiene de más fundamental. No he pretendido con este artículo ir contra la iglesia católica, ni contra ninguna iglesia, sino llevar a su más exacta formulación el principio de la separación de la iglesia y el estado, que debe tener como consecuencia la separación de la iglesia de la escuela.

Se ha dicho aquí, para justificar la redacción del artículo del proyecto respecto a la religión, que existe una realidad indiscutible y es que la mayoría de los panameños pertenecen a la confesión católica. Parece cuando se hace esta afirmación que ese hecho se ha producido por sí mismo, por que existe —si me voy a permitir mostrarme escéptico con respecto a ella— es un producto de factores políticos largamente operantes. La religión de la América a la llegada de los españoles era la religión totémica de las razas autóctonas. La imposición de la religión católica en América fue un proceso político, coercitivo y la perduración de la religión se nutre de los mismos elementos. De suerte que esa realidad se ha producido, si existe, en virtud de factores políticos. No podemos desconocerlo. Por ce el reconocimiento de ese hecho estadístico no debe implicar la adopción de fórmulas constitucionales que lo erigen en realidad intangible e invariable.

Estoy seguro que así como la religión penetró en la América por medios políticos, como la religión protestante se impuso en los Estados Unidos por recursos también políticos, una acción política como la que preveo, de carácter marxista, podría eliminar o reducir el predominio absoluto que aquí se le atribuye a la religión católica.

Se ha dicho aquí por el Honorable Pérez, me voy a referir a esta objeción sin dejar de remarcar que no estoy tratando de desarrollar ni de imponer los fundamentos de una campaña anticlerical en Panamá, que es necesario fomentar la religión, decía el Honorable Pérez, porque la re-

ligión es un vínculo moral y que él atribuía la inmoralidad de ciertas clases a la indiferencia religiosa, a la falta de religión.

Si la religión católica ha usufructuado desde la colonia, el predominio en la conciencia del pueblo, tenemos que llegar a la conclusión de que no es en lo absoluto un vínculo moral, ni una fuerza de control moral. El mismo hecho de que se habla con tanta frecuencia, la mayoría de la confesión católica, desmiente o descalifica esa objeción que hace el colega Pérez. Se dice también que es necesario dejar la formulación del artículo para no contradecir lo que determinaron los próceres de 1904. Al hacer esta afirmación se incurre en el mismo error de índole histórica que cuando se habla del predominio del catolicismo. Todos sabemos que la República se hizo en las condiciones de un armisticio político. Los próceres de la República quisieron eludir todas las medidas incontrovertibles. Uno de los motivos de disensión, —a pesar de que ya el liberalismo no se definía tan antirreligioso, como observaba hace algunos días el licenciado Fábrega— entre liberales y conservadores fue la cuestión religiosa. Sin embargo, la formulación del artículo, como casi todo el texto de la constitución de 1904, fue consecuencia de un compromiso entre liberales y conservadores. Puede que ese artículo tuviera en esos tiempos una función apaciguadora, pero esa función se ha cumplido ya y no es necesario que la nueva constitución siga manteniendo esa declaración estadística, porque en las actuales circunstancias su consecuencia práctica sería que al mismo tiempo que declaramos el estado panameño no tiene religión oficial, que alejan por la puerta grande con toda religión oficial, toda confesión impuesta por el estado, la introducimos por la ventana o por la puerta trasera del edificio constitucional. Y la consecuencia en ésta: la enseñanza religiosa en las escuelas. Un estado laico no puede dar enseñanza religiosa.

Esta debe darse en los lugares propios de cada doctrina, porque el estado que declara que no tiene religión oficial, no puede enseñar religión.

Voy a terminar pidiendo a la comisión que acepte la fórmula que yo he presentado para el artículo 39 que comienza por garantizar la libertad de conciencia, cosa a la cual no puede negarse ningún liberal. Debe ser todo ciudadano libre para creer en lo que quiera creer o para no creer en nada. Debe establecerse la libertad de predicación, de difusión, de organización de la religión, pero a condición de que esa religión no perjudique la moral ni el orden público.

En mi intervención pasada dije que la religión es una fuerza o un hecho social, como Uds. quieren llamarlo, de tendencia "totalitaria" y que justamente por ser un concepto total sobre la vida, sobre el mundo en que vivimos, o por ejercer dominio espiritual sobre los hombres, la religión

como dogma, doctrina concreta, o como organización positiva, se liga y roza con el estado en las etapas aurales de la evolución política, el gobernante, de tal modo que el desarrollo político puede resumirse en cierta etapa como la lucha por la secularización del poder político, por el apartamiento del estado de la religión. Si se tratara de ese sólo artículo estaría bien hasta el aparte que yo acabo de leer, pero ha ocurrido que en el período histórico que hoy recorremos en que la iglesia católica se ha convertido en un recio poder económico, ha tratado consecuentemente de asegurarse la influencia política, aprovechando el púlpito para fines meramente políticos. La iglesia ha sido iglesia militante, el púlpito se ha convertido en instrumento de propaganda, de combate contra el estado que no quiere que la religión intervenga en la política, ni la política en la religión.

En Panamá también hemos visto cosa semejante y no podemos negar tal realidad. Durante el período de la revolución española, la religión que se reclama de Jesucristo se predicaba la acción y la repudiación contra la república liberal española y contra las mismas provisiones laicas de la constitución de 1904. Si la iglesia se concreta a difundir nociones morales y religiosas, a defender sus dogmas y la predicación de deberes y la práctica de sus ritos, el estado no tiene por qué preocuparse. Pero el estado no puede jamás permitir que el púlpito se convierta en tribuna política. No hay, pues, por qué temerle en lo absoluto a la fórmula que yo presenté aquí en sustitución del artículo 39.

El Honorable de la Rosa anunció que tenía que retirarse y que pues había expuesto su pensamiento, que acordasen lo que estimaren conveniente, si seguirlo discutiendo o aplazar su discusión hasta que él estuviera presente.

*El Honorable Abilio Bellido:* A mi me parece que como yo tengo que hacer objeciones a lo expuesto por el Honorable de la Rosa, es muy justo que las escuche. Por eso pido que se aplazase esta discusión para la próxima sesión.

El Honorable Fábrega opinó en igual sentido.

El Presidente de común acuerdo con varios miembros señaló el martes para la discusión del Artículo 12.

Se suspendió la sesión a las seis y veinticinco minutos de la tarde.

### A C T A

de la decimotercera sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

A las cinco y quince minutos de la tarde del día catorce de Agosto de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunió la Comisión del Estudio del Pro-

yecto de Constitución, integrada por los siguientes Comisionados que contestaron a lista: Harmodio Arosemena F., que preside; Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, José Isaac Fábrega, y Didacio Silvera. Dejaron de asistir con excusa los HH. CC. Diógenes de la Rosa, Agustín Ferrari, Jacinto López y León y Felipe O. Pérez. De fuera del seno de la Comisión estuvieron presentes los Honorables Convencionales Homero Ayala P. y Gil Blas Tejeira.

1o. Se leyó el acta de la sesión anterior y fué aprobada.

2o. El Presidente abrió la discusión de los artículos 39 y 40 del Proyecto de Constitución. El Secretario leyó la modificación introducida al artículo 39 por el H.C. de la Rosa, pendiente desde la sesión anterior, y advirtió que tenía en su poder una submodificación del H.C. López y León, que a la letra dice:

“Artículo 39. Es libre la profesión de todas las religiones así como el ejercicio de todos los cultos, sin otra limitación que el respeto a la moral cristiana, a la libertad de conciencia, al orden público y a la Ley.

Se podrá enseñar la religión católica en las escuelas públicas, pero su aprendizaje no será obligatorio para los alumnos cuando así lo soliciten éstos, sus padres o tutores. La Ley dispondrá los auxilios que se deban prestar a dicha religión para misiones a las tribus indígenas y para otros fines análogos.”

En vista de que ninguno de los dos Comisionados proponentes asistía al acto, el Presidente, suspendió la discusión sobre esta materia para continuarla después, y ordenó para su consideración la lectura del Capítulo 2º, Título III, artículo 54 del Proyecto original, que dice:

“Artículo 54. La Ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes deberes y derechos de éstas, con sujeción a las siguientes reglas:

1º El matrimonio se funda en la igualdad de derechos de los cónyuges y podrá ser disuelto de acuerdo con lo que disponga la Ley;

2º La patria potestad es el conjunto de deberes y derechos que tienen los padres en relación con sus hijos. La Ley regulará su ejercicio sobre la base del interés social y en beneficio de los hijos;

3º Los padres están obligados a alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos y éstos a respetar y asistir a sus padres. La Ley asegurará el cumplimiento de estos deberes con garantías y sanciones adecuadas;

4º Los padres tienen para con sus hijos habidos fuera del matrimonio los mismos

deberes que respecto de los nacidos en él;

5ª La Ley regulará la investigación de la paternidad;

6ª La Ley proveerá lo necesario y conveniente para la debida protección de la maternidad y de la infancia, y para el desarrollo moral, intelectual y físico de la niñez y de la juventud;

7ª El Estado velará por el fomento social y económico de la familia y podrá organizar el patrimonio familiar, determinando la naturaleza y cuantía de los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que será inalienable y estará al amparo de toda persecución judicial."

El Honorable Tejeira por conducto del Secretario propuso una modificación a la regla 6ª en el sentido de suprimir la frase "lo necesario y conveniente", quedando en consecuencia como sigue:

"6ª La Ley proveerá para la debida protección de la maternidad y de la infancia y para el desarrollo moral, intelectual y físico de la niñez y de la juventud."

Esta modificación fué aprobada, pero a petición del H.C. Silvera se suspendió la discusión de todo el capítulo con el fin de presentar él una modificación a alguna de las reglas que lo forman.

Se puso a discusión el Capítulo III., del mismo Título, artículo 55, que dice:

Artículo 55. El trabajo es un derecho y un deber del individuo. El Estado empleará los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación a todo el que carezca de ella y asegurará a todo trabajador, manual o intelectual, especialmente a los obreros y campesinos, las condiciones económicas necesarias a una existencia decorosa."

El Honorable Tejeira por conducto del Secretario sugirió suprimir del artículo la frase "manual o intelectual", especialmente a los obreros y campesinos", quedando por tanto así:

Artículo 55. El trabajo es un derecho y un deber del individuo. El Estado empleará los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación a todo el que carezca de ella y asegurará a todo trabajador las condiciones económicas necesarias a una existencia decorosa."

Esta modificación fué aprobada.

Se leyó el artículo 56, que dice:

Artículo 56. Todo trabajador manual o intelectual al servicio del Estado o de empresas públicas o privadas, o de individuos particulares, tendrá garantizado un salario o sueldo mínimo que la Ley determinará atendiendo a las condiciones de cada región

y a las necesidades normales del trabajador en el orden material, moral y cultural.

La Ley establecerá la manera de regular periódicamente los salarios o sueldos mínimos por medio de comisiones paritarias para cada rama del trabajo, de acuerdo con el nivel de vida y con las peculiaridades de cada región y de cada actividad industrial, comercial, o agrícola.

En los trabajos por ajuste o precio alzado será obligatorio que quede racionalmente asegurado el salario mínimo por jornada de trabajo.

El mínimo de todo salario o sueldo es inembargable, salvo las responsabilidades por pensiones alimenticias en la forma que establezca la Ley.

Son también inembargables los instrumentos de labor de los trabajadores."

Este artículo fué aprobado con una modificación del H.C. Fábrega en el sentido de suprimir del primer párrafo la frase "manual o intelectual" y la palabra "racionalmente" del penúltimo, quedando consecuentemente así:

Artículo 56. Todo trabajador al servicio del Estado o de empresas públicas o privadas, o de individuos particulares, tendrá garantizado un salario o sueldo mínimo que la Ley determinará atendiendo a las condiciones de cada región y a las necesidades normales del trabajador en el orden material, moral y cultural. La Ley establecerá la manera de regular periódicamente los salarios o sueldos mínimos por medio de comisiones paritarias para cada rama del trabajo, de acuerdo con el nivel de vida y con las peculiaridades de cada región y de cada actividad industrial, comercial o agrícola.

En los trabajos por ajuste o precio alzado será obligatorio que quede asegurado el salario mínimo por jornada de trabajo.

El mínimo de todo salario o sueldo es inembargable, salvo las responsabilidades por pensiones alimenticias en la forma que establezca la Ley. Son también inembargables los instrumentos de labor de los trabajadores.

El artículo 57 fué aprobado luego de una discusión suscitada por el H.C. Fábrega, que lo esboza obscuro y en su favor por los Convencionales Neira de Calvo, Silvera, y Tejeira por conducto del secretario, quedó así:

"Artículo 57. A trabajo igual en idénticas condiciones corresponderá siempre igual salario, cualesquiera que sean las personas que lo realicen."

A moción del secretario se suprimió el penúltimo párrafo del artículo 58 y quedó aprobado así:

"Artículo 58. Se reconoce el derecho de sindicación a los patronos, empleados privados y obreros para los fines exclusivos de su actividad económica o social. El Poder Ejecutivo no puede disolver un sindicato sino cuando se aparte de sus fines exclusivos y así lo declare el tribunal competente por sentencia firme."

El artículo 59 fué aprobado con la eliminación de su última parte solicitada por el H.C. Fábrega y quedó así:

"Artículo 59. Se reconoce el derecho de los trabajadores a la huelga y el de los patronos al paro conforme a la regulación que la Ley establezca."

El artículo 60 quedó como sigue, de acuerdo con una modificación de la H.C. Neira de Calvo.

"Artículo 60. La Ley regulará el sistema de contratos colectivos de trabajadores, los cuales serán de obligatorio cumplimiento para patronos y trabajadores.

Serán nulas y no obligarán a los contratantes, aunque se expresen en un convenio de trabajo u otro pacto cualquiera las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador en esta Constitución o en la Ley.

También fué aprobado el artículo con una modificación de forma hecha por el H.C. Fábrega, y quedó así:

"Artículo 61. La Ley regulará la inmigración, atendiendo al régimen económico nacional y a las necesidades sociales. Se prohíbe la contratación de braceros que puedan rebajar las condiciones de trabajo o las normas de vida del obrero nacional".

El artículo 62 fué aprobado textualmente y dice:

"Artículo 62. Ningún patrono podrá despedir a un trabajador sin justa causa y sin las formalidades que establezca la Ley".

A moción del Secretario se suspendió la consideración del artículo 63 con el fin de presentar una modificación más comprensiva.

A las seis y quince de la tarde, hora en que las sirenas de la ciudad anunciaron la rendición del Imperio del sol naciente a las naciones aliadas, se suspendió la sesión.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

## NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 14 DE AGOSTO DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 5 y 15 minutos de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juriconsultos Dres. Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó al señor Secretario pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F., Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, José Isaac Fábrega y Didacio Silvera, dejaron de asistir los Honorables Jacinto López y León, Agustín Ferrari, Diógenes de la Rosa y Felipe O. Pérez. De fuera del seno de la Cámara estaban presentes los Honorables Homero Ayala P. y Gil Blas Tejeira.

Se lee el acta de la sesión anterior y es aprobada.

*El Honorable Arosemena:* Entiendo que continúa la discusión sobre el tema religioso, es decir, sobre lo estipulado en los artículos 39 y 40 del Proyecto. Sírvase leer el artículo del Honorable López y León, señor Secretario.

El señor Secretario lee la modificación de la Rosa y observa que el Honorable López y León había presentado una modificación para considerarla paralelamente con la leída. Advierte que ninguno de los dos está presente.

*El Honorable Fábrega:* Yo, pensando acerca del punto en discusión y del cual ha hecho mención ahora mismo el señor Secretario, no estando presente ni el señor de la Rosa ni el señor López y León, se me antoja, si no sería lo más conveniente, suspender la discusión hasta tanto estén presentes los dos compañeros, y seguir con nuestro trabajo.

*El Honorable Arosemena:* Lo hago en forma de proposición, honorable Fábrega, para ponerla a consideración de la Comisión?

*El Honorable Fábrega:* Lo hago en forma de proposición categórica.

*El Honorable Arosemena:* Ha sido aprobada la proposición Fábrega.

El señor Secretario comienza la lectura del capítulo 2º que trata de la Familia. Lee el artículo 54.

*El Honorable Arosemena:* En discusión el artículo 54.

*El Honorable Tejeira:* Pido la venia a la Presidencia para hacer una modificación al apar-

te 6º del artículo en el sentido que se suprima "lo necesario o conveniente".

*El Honorable Silvera:* Con respecto al Artículo 54º, que se refiere al matrimonio y a la patria potestad, y a los deberes de los padres para con sus hijos, yo tengo una proposición que hacer a estos artículos y se la dí al Honorable de la Rosa, pero como él no está aquí, y considero que es importante el punto que voy a tratar, pido lo mismo que el colega Fábrega: que se suspenda la discusión de este artículo hasta que venga el Honorable de la Rosa para recobrar mi proposición y entonces presentarla, porque realmente no me acuerdo en la forma en que está concebida. Por eso le agradecería mucho a los Honorables colegas que aplazaran la discusión de este artículo, pues quiero introducirle alguna modificación.

*El Honorable Arosemena:* Aprueba la comisión la proposición del Honorable Silvera? Ha sido aprobada.

El señor Secretario continúa con la lectura del Capítulo 3º del Código del Trabajo. Se lee el artículo 55.

*El Honorable Fábrega:* Yo doy mi voto de aprobación a este artículo, sujeto a una ligera modificación con respecto a determinadas expresiones que deben compaginarse con ese título; pienso presentar algunas observaciones en relación al problema del campesino.

El señor Secretario informa que el Honorable Tejeira sugiere que se suprima "manual e intelectual", pues así se aludirá al trabajador en general.

*El Honorable Fábrega:* Estoy de acuerdo con esta sugestión y pido se haga caso omiso de lo que anteriormente dije.

*El Honorable Arosemena:* Entonces se aprueba el artículo 55º sin objeción?

*El Honorable Fábrega:* Sí.

Se lee el artículo 56º.

*El Honorable Arosemena:* Esta es la primera parte del artículo. Vamos pues, a discutir, la primera parte de él. Todo trabajador quitándole "manual e intelectual". Sírvase darle lectura a la segunda parte señor Secretario.

*El Honorable Fábrega:* No entiendo el adverbio "racionalmente" qué significa. Si va a haber un salario mínimo para regiones, esto va a ser una cosa matemática y no racional. Esta palabra está de más y viene a entorpecer el sentido.

*El Honorable Silvera:* Con esta palabra pasa lo mismo que con "requisito", por la que tanto luché yo aquí.

*El Honorable Arosemena:* En votación el artículo 56º: ha sido aprobado. Sírvase leer el artículo 57º, señor Secretario. En discusión el artículo 57º.

*El Honorable Silvera:* En este caso si yo me encargo de un juicio de divorcio y el Honorable Fábrega de otro, nos pagarían igual por nuestro trabajo? Yo presentaré una proposición en el sentido de que se elimine tal medida porque a pesar de que se contrata un mismo trabajo no todos los abogados cobramos lo mismo, ya que algunos lo hacen dentro de la tarifa y otros lo ejecutamos fuera de ella.

El Sr. Secretario dijo: En todos los códigos del trabajo se encuentra basado este principio. Tengo en casa como siete códigos de trabajo que podría traerlos para ilustrar.

*La Honorable Sra. de Calvo:* A mí me parece que esto va contra el derecho individual.

*El Honorable Fábrega:* Yo quiero hacer una pregunta, a pesar de que no tengo interés especial; pero si se asegura el salario mínimo para el obrero que ya se sabe que esté resguardado para que no se le oprima económicamente; y si el salario mínimo es de B/. 3.00 y le ofrezco a mi carpintero B/. 7.00, eso significa que mi obligación es pagarle a todo el que llegue a hacerme un trabajo de carpintería B/. 7.00? Yo no me opongo a este artículo, lo que quiero es que se me explique. Es que me parece que estableciendo el salario mínimo, queda un margen para la confianza que una persona tenga en la habilidad de otro para ofrecerle más de ese salario mínimo. Lo que me parece es que este artículo es una traba para ofrecer más dinero a determinada persona del mínimo que se ofrece.

El Sr. Secretario lee la exposición de Motivos y manifiesta que no sólo este artículo existe en la Constitución cubana sino también en los Códigos y Convenciones del Trabajo.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Esto no está claro; así como está redactado se entiende que ganarían igual por igual trabajo.

*El Honorable Fábrega:* La primera parte es fundamental; la demás es de desarrollo legal.

*El Honorable Tejeira:* Conozco casos concretos, en San Blas, de maestros a quienes se les paga sólo B/. 30.00 por el sólo hecho de ser indígenas; estas discriminaciones son realmente irritantes.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Señor Presidente, precisamente en los días pre-eleccionarios visité el Ministerio de Gobierno y reconocí entre el grupo de personas que deseaban ver al Sr. Ministro, a Luisa Iglesias, la primera india de la Comarca de San Blas que se graduó de Maestra de Enseñanza Primaria, cuando yo dirigía la extinguida Escuela Normal de Institutoras. Siempre me ha interesado el problema de la integración del indio a nuestra cultura, y de manera especial la influencia que puede ejercer la india en esta labor, y creo que por la formación de maestros y de maestras puede realizarse una

labor acertada. Me informó esta ex-alumna, que el objeto de su visita era pedirle al Sr. Ministro, que le pagaran el mismo sueldo que el Estado paga a las maestras con grado, porque ella, por ser india, desde que se graduó, en el año de 1932, le pagaban sueldo igual al de las maestras no graduadas. Cuánta injusticia señor Presidente? Les aseguro, señores Delegados, que esa india había el español como ustedes, y que está tan bien preparada como las maestras tituladas que enseñan en las demás escuelas primarias de la República. Esta es, colegas, irregularidad que debe corregirse y que la Constitución debe evitar. El hecho de ser india no es razón para que, en circunstancias iguales, esta maestra reciba distinta remuneración por su trabajo eficiente.

*El Honorable Arosemena:* A trabajo igual, igual remuneración.

*El Honorable Bellido:* A mí me parece que viene a satisfacer una necesidad formal de la mujer.

El artículo 57 dice: Cualquiera que sea, puede ser hombre o mujer.

*El Honorable Arosemena:* En discusión el artículo, ha sido aprobado.

Se lee el artículo 58.

El Secretario pide que se busque en el diccionario la definición de sindicación o sindicalización.

Se leen ambas definiciones y se acepta que está bien empleado el término sindicación.

*El Honorable Tejeira:* A mí me parece que se han excluido las actividades intelectuales. Los abogados pueden también asociarse; los periodistas también.

*El Honorable Fábrega:* El periodista es un obrero.

*El Honorable Bellido:* Por lo menos según dice el Honorable Fábrega, por ejemplo, se supone un reporter con cierta preparación y esto es distinto a un reporter común.

*El Honorable Arosemena:* Búsquese en el diccionario lo que significa la palabra "obrero".

En discusión la primera parte del artículo. Ha sido aprobada.

Se lee la 2a. parte del artículo.

*El Sr. Secretario:* Indudablemente no hay necesidad de poner 30 días; pero lo demás puede quedar en el artículo.

*El Honorable Fábrega:* Si todo se suprime, será materia de ley entonces.

*El Honorable Arosemena:* Aprobada la segunda parte del artículo, discutiremos lo que

vendría siendo la tercera, sin el acápite último. Cómo queda el artículo ahora, Sr. Secretario?

Se lee el artículo 59.

En discusión el artículo 59.

*El Honorable Tejeira:* Qué es un servicio público?

*El Honorable Bellido:* Ahora mismo tenemos una huelga de telefonistas y esto es un servicio público.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Por qué no se pone "servicios del Estado" en vez de "públicos"?

*El Honorable Fábrega:* Yo pondría "servicios públicos del Estado".

*La Honorable Sra. de Calvo:* En el artículo 55, se suprimen las palabras "manual o intelectual"? En el artículo 59, la palabra "trabajador" no tiene la misma aceptación que en el 55? Los maestros pueden ir a la huelga?

*El Sr. Secretario:* En todas las convenciones se ha acordado no permitir huelgas en los servicios del Estado.

*El Honorable Fábrega:* Si nosotros aceptamos aquí que una telegrafista no puede declarar en huelga, debemos aceptar también que un empleado de la Fuerza y Luz tampoco puede hacerlo, porque son pocos los servicios públicos que están en manos del Estado aún ciertos de tanta trascendencia como los que están en manos del Estado. La luz tal vez es de más trascendencia que el telégrafo. Yo creo que no debemos hacer mención de esto. De lo contrario, nos vamos a meter en una serie de definiciones que va a alargar este articulado. Por qué no ponemos, "Conforme a la regulación que la ley establezca"? Ahí queda comprendido todo.

El Sr. Secretario pregunta: si se le quita "no se hacen huelgas".

*El Honorable Tejeira:* El Estado no trabaja con fines de especulación.

*El Sr. Secretario:* Yo sugiero se suprima el último párrafo y se deje a la ley que regule la materia.

*El Honorable Arosemena:* Ha sido aprobado el artículo con la modificación del H.C. Fábrega.

Se lee el artículo 60.

En discusión el artículo 60.

*El Sr. Secretario.* Yo diría "a favor del trabajador" para incluir al campesino.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Yo propongo que se cambie en todos los artículos la palabra "obrero" por "trabajador".

*El Presidente Jumbo:* A este artículo hay que cambiarle la palabra "obrero" por "trabajador". Pero hay que presentarlo en forma de proposición. Que la presente la Honorable Calvo.

Ha sido aprobada la modificación de la Sra. de Calvo y con ella el artículo 60.

Se lee el artículo 61.

En discusión el artículo 61.

*El Honorable Fábrega:* Este artículo creo que le han puesto aquí por las compañías extranjeras; que es un problema primordial; que porque el hijo del país cobra más por su trabajo, traen un gran elemento de fuera. Dentro de nuestra historia económica es de importancia el aparte e). Está bien que se le cambie la redacción si encuentran que está mal. Yo creo que cuando ponemos la Chiriquí Land Co., la United Fruit Co., esto significa una gran salvaguarda.

*El Honorable Arosemena:* Aprobado el artículo 61.

Se lee el artículo 62.

En discusión el artículo 62.

Fué aprobado el artículo 62.

Se lee el artículo 63.

*El Honorable Tejeira:* Las comisiones paritarias vienen siendo como juzgados, porque son apelables.

*El Sr. Secretario:* Esto es conflicto para el trabajo.

La ley reglamentará las funciones de esas comisiones.

*El Honorable Fábrega:* Si nada más es el funcionamiento de esa comisión, la organización parece eliminar la posibilidad de otra instancia. Es decir, dentro de la fórmula que Ud. ha sugerido, quedaría eliminada la posibilidad de la creación del Tribunal. En todas las partes del mundo hay más de una instancia.

El Sr. Secretario pide se suspenda la discusión para resolver el asunto después, que allí no hay artículo que hable de ella ni de la judicatura del trabajo, y que en la próxima sesión se traería algo que completara el artículo.

*El Presidente* preguntó: Está conforme la sesión con que se posponga la discusión de este artículo?

*El Honorable Tejeira* pide la lectura del artículo 56.

*El Secretario:* Este no es el lugar que le corresponde al artículo.

*El Honorable Fábrega:* En la cuestión relativa a los Tribunales no concretemos; hablemos sencillamente del Tribunal de Arbitraje. La misma ley determinará las instancias; dejemos el problema de las instancias a la ley.

*El Honorable de la Rosa* manifiesta que allí está la idea del salario mínimo, que los demás artículos son reglamentarios.

*El Honorable Fábrega* dice que el artículo habla de salario mínimo.

El Secretario manifiesta que allí está enunciado el principio. Vuelve a leer.

*El Honorable Silvera* dice que él cambiaría "el deber" por "estar obligado".

*El Honorable Fábrega:* El artículo 56 habría que modificarlo también? Pero se trata de una repetición.

El Presidente pone en discusión la modificación del Honorable de la Rosa, adicionada por el Honorable Silvera y es aprobada.

Se reconsidera el artículo 56.

Se lee el acápite primero.

*El Honorable Fábrega:* Me parece que es un complemento dentro del mismo artículo. Para que pase a ser párrafo del artículo 55 me parece que hay que arreglarlo.

*El Honorable de la Rosa* dice que el artículo 56 pasa a ser párrafo del 55 y que hay que coordinarlo con el párrafo siguiente.

Se aprueba el párrafo leído que viene siendo la primera parte del artículo 56.

Es aprobado.

*El Honorable de la Rosa:* Voy a proponer un artículo en el cual se establece la jornada de 8 horas diarias, (actualmente existe la jornada de 8 horas diarias) por ley, pero esa ley no se cumple.

El Secretario advierte que esto naturalmente sería sin perjuicio de los mineros o de las personas que trabajan en regiones insalubres.

*El Honorable Fábrega* opina que resulta un poco vago eso para término de ley.

*El Honorable de la Rosa:* dijo que luego se especificaría para las diferentes profesiones, para panaderos etc.

*El Honorable Fábrega:* Qué opina usted Honorable de la Rosa de las jornadas periodísticas? En Panamá hay carencia de linotipistas y muchos tienen que trabajar las ocho horas. Esos trabajadores deben tener dos turnos.

*El Honorable Ferrari* lee disposición de la Constitución mejicana.

*El Honorable de la Rosa* manifiesta que las horas extraordinarias serían remuneradas con sobrecargo.

*El Honorable Fábrega:* Qué trabajos hay en Panamá que la mujer nuestra no pueda desempeñar? Lo más práctico sería prohibirles el trabajo nocturno. Porque si ella va a trabajar en fruterías, por ejemplo, el problema del hogar quedaría en una forma igual. Lo mucho que he leído, y lo digo en una forma sincera, me demues-



tra que la mujer está capacitada, está facultada para trabajar a la par del hombre. Por qué nosotros vamos a contrariar este principio?

*La Honorable Neira de Calvo:* Por ejemplo, después de las ocho de la noche? Quiere decir, pues, que ninguna mujer puede trabajar después de esa hora, en un almacén, frutería o teatro? Creo que prohibirle el trabajo por el sólo hecho de ser mujer, puede constituir problema de injusticia social.

Si una mujer se presenta a solicitar trabajo en una oficina que trabaja de noche, es porque tiene su vida arreglada en tal forma, que le permite ausentarse del hogar para trabajar a esas horas. En los restaurantes de los Estados Unidos, aún en los que están apartados de las ciudades, hay mujeres que trabajan de noche.

Es que hay personas que trabajan de noche y no de día porque circunstancias especiales les imponen este horario de trabajo. Por eso le hacía la pregunta, colega de la Rosa, con respecto a la hora, porque insisto en que la mujer sí puede trabajar de noche, y está capacitada para hacerlo, y debe recibir justa remuneración. No soy partidaria de que se le prohíba el trabajo nocturno a la mujer. La ley debe reglamentarlo.

*El Honorable de la Rosa* dice que está la mujer fisiológicamente impedida.

*El Honorable Fábrega* dice que él no tiene interés en que se prohíban a la mujer los trabajos nocturnos.

*El Honorable de la Rosa* dice que la prohibición del trabajo nocturno no era tanto por incapacidad física, como por medida de protección hacia el hogar y los hijos y que en Panamá casi siempre el trabajo nocturno es fuente de prostitución por la escasa remuneración.

El Secretario sugiere se suspenda la discusión hasta tanto se documenten mejor.

A las 6.35 p.m. el Presidente de la Comisión declara clausurada la sesión.

### A C T A

de la décimocuarta sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En el despacho del Secretario General se reunió la Comisión de Constitución para seguir considerando el Proyecto sometido a su estudio, siendo las cuatro y treinta de la tarde del día dieciseis de Agosto de mil novecientos cuarenta y cinco. Contestaron a lista los comisionados Harmodio Arosemena F., que preside; Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari y Didacio Silvera; dejaron de asistir con excusa los comisionados Jacinto López y León y Felipe O. Pérez, y de

fuera del seno de la Comisión estuvieron presentes los Honorables Homero Ayala P. y Gil Blas Tejeira.

1o. Leída el Acta de la sesión anterior, fué aprobada.

2o. El Presidente, de acuerdo con la Comisión, mantuvo suspendida la consideración de las dos modificaciones propuestas por los comisionados de la Rosa y López y León a los artículos 39 y 40 del Proyecto de Constitución, debido a ausencia justificada de este último.

3o. Se leyó el artículo 54, que había quedado pendiente a petición del comisionado Silvera para introducirle una modificación. El comisionado Silvera presentó la siguiente a la regla 1a.:

1a. El matrimonio se funda en la igualdad de derechos de los cónyuges y podrá ser disuelto de acuerdo con lo que disponga la Ley. Esta señalará sanción para quienes desconozcan la institución del matrimonio civil.

Esta regla, así adicionada, fué aprobada, luego de merecer el apoyo de su autor, del comisionado Fábrega y del Secretario.

Fué aprobada la regla 2a. que dice:

2a. La patria potestad es el conjunto de deberes y derechos que tienen los padres en relación con sus hijos. La Ley regulará su ejercicio sobre la base del interés social y en beneficio de los hijos.

La regla 4a. fué aprobada con una modificación aditiva del comisionado de la Rosa y luego de un cambio de puntos de vista entre los comisionados de la Rosa, Fábrega, Neira de Calvo y el Secretario. Quedó así:

“Todos los hijos tienen el mismo derecho hereditario en las sucesiones intestadas”.

La regla 5a. fué aprobada textualmente, y dice:

5a. La Ley regulará la investigación de la paternidad.

El H.C. de la Rosa presentó una regla que debe seguir a la 5a. y que dice así:

“La unión de hecho entre personas legalmente capacitadas para contraer matrimonio mantenida durante diez años o más en condiciones de estabilidad y singularidad se equipará en todos sus efectos al matrimonio civil”.

Se produjo una discusión alrededor de esta disposición en que aún estando en principio de acuerdo con ella algunos comisionados, como Silvera, Fábrega, Neira de Calvo y el Secretario, disientan en lo relativo a su redacción. Se aprobó, sin embargo, tentativamente como sigue:

“La unión de hecho entre personas legalmente capacitadas para contraer matrimonio mantenida durante quince años o más en

condiciones de singularidad y estabilidad se equiparará en todos sus efectos al matrimonio civil”.

Respecto de la regla 7a. se dispuso, a sugerencia del H.C. Fábrega, que ésta se consignaría en el Capítulo IV, que trata de la Educación Nacional, con una redacción distinta que prepararía el mismo comisionado Fábrega.

El H.C. de la Rosa introdujo dos artículos nuevos, que fueron aprobados, y cuyo texto es como sigue:

“Artículo... El Estado proveerá a la crianza y educación de los menores que carezcan de parientes obligados a proporcionárselas, o cuyos padres o tutores estén económicamente incapacitados para hacerlo”.

“Artículo... Los menores de edad descañados o delincuentes estarán sometidos a una legislación especial de vigilancia y protección”.

Sobre la primera de estas disposiciones el H.C. Fábrega se reservó hacer un estudio definitivo en lo referente a la tutoría.

Se dispuso igualmente suprimir el *intento* formado por la primera parte del artículo 54 y que cada regla de ese artículo constituyese de por sí un artículo.

Se puso de nuevo en consideración el artículo 58, que dice:

“Artículo 58. Se reconoce el derecho de sindicación a los patronos, empleados privados y obreros, para los fines exclusivos de su actividad económico-social.

El Poder Ejecutivo no podrá disolver un sindicato sino cuando se aparte de sus fines exclusivos y así lo declare el tribunal competente por sentencia firme.

Las directivas de estas asociaciones estarán integradas exclusivamente por panameños”.

A solicitud del H.C. Fábrega se suspendió la consideración de este artículo, con el fin de averiguar las razones que motivaron su inserción en la Constitución Cubana, de donde fue tomado.

El H.C. de la Rosa pidió la reconsideración del Artículo 55 y en su lugar propuso otro redactado así:

“Artículo 55. Todo individuo tiene el deber de trabajar y el derecho a obtener ocupación cuya remuneración sea suficiente para satisfacer sus necesidades de alimentación, vivienda y cultura. Es obligación del Estado proveer de ocupación remunerada a quienes no puedan obtenerla y darle a todo trabajador las condiciones de una existencia decorosa”.

Prevía la intervención favorable al principio de los Convencionales Fábrega y Silvera, este

artículo quedó aprobado definitivamente con una modificación de éste último que dice:

“Artículo 55. Todo individuo está obligado a trabajar y a obtener ocupación etc.”

A sugerencia del H.C. Fábrega, se dispuso que el artículo 56 pasase a ser parágrafo del 55 y que el dicho 55 quedara como sigue:

“Artículo 55. La Ley establecerá la manera de regular periódicamente los salarios o sueldos mínimos por medio de comisiones paritarias para cada rama de trabajo, de acuerdo con el nivel de vida y con las peculiaridades de cada región y de cada actividad industrial, comercial o agrícola.

En los trabajos por ajuste o precio alzado será obligatorio que quede asegurado el salario mínimo por jornada de trabajo.

El mínimo de todo salario o sueldo es inembargable, salvo las responsabilidades por pensiones alimenticias en la forma que establezca la Ley. Son también inembargables los instrumentos de labor de los trabajadores”.

Se aprobó el artículo 56, que dice:

“Artículo 56. Se reconoce el derecho de los trabajadores a la huelga y de los patronos al paro conforme a la regulación que la Ley establezca”.

El H.C. de la Rosa presentó un artículo nuevo, que produjo un debate en el cual intervinieron su autor, los Convencionales Fábrega, Ferrari, Neira de Calvo y el Secretario, especialmente en lo que se refiere al trabajo nocturno de la mujer. Dice así el artículo:

“Artículo... La jornada de trabajo será de 8 horas diarias y la semanal hasta de 48. La nocturna será de menor duración que la diurna, de acuerdo con las condiciones de trabajo. Las horas extraordinarias serán remuneradas con recargo.

Se prohíbe el trabajo nocturno de los menores de diez y seis años, salvo las excepciones que establezca la Ley.

Por cada once meses de trabajo continuo el trabajador tendrá derecho a un mes de descanso remunerado. Estos descansos sólo serán acumulables por dos años”.

Este artículo fue aprobado en principio, sin perjuicio de que su autor, el mismo H.C. de la Rosa, lo presentase después con una redacción más propia.

La sesión terminó a las seis y treinta y cinco de la tarde.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

**NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR  
LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL  
PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA  
16 DE AGOSTO DE 1945**

(Presidencia del Honorable Convencional  
Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 4:30 minutos p.m. en el Despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juriconsultos Dres. Alfaro, Moscote y Chiari.

El Presidente ordenó al Secretario General de la Asamblea Constituyente — que es al propio tiempo Secretario de la Comisión, Lcdo. D.H. Turner — pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F., Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, y Didacio Silvera. Dejaron de asistir con excusa los CC. Jacinto López y León y Felipe O. Pérez. Estuvieron presentes de fuera del seno de la Comisión los Honorables Homero Ayala P. y Gil Blas Tejeira.

Se aprueba el Acta de la sesión anterior.

El Convencional Silvera pregunta qué se sabía del Convencional Pérez.

*El Honorable Bellido:* El Honorable Pérez está trabajando en la Comisión que investiga los haberes del ex-Presidente de la Guardia y su familia, y creo que, posiblemente por esto, no tiene tiempo de asistir a las sesiones.

El Presidente manifiesta que hay dos proposiciones respecto a la cuestión religiosa: una del Convencional de la Rosa y otra del Convencional López y León.

*El Honorable Fábrega:* Yo sugeriría que se aplazara esto hasta que estén presentes los autores de las mociones.

*El Honorable Arosemena:* Y por qué no podemos discutir la proposición del Honorable de la Rosa que sí está presente? Cómo dice la moción del Honorable de la Rosa, señor Secretario?

El Sr. Secretario advierte que la una es sustitutiva de la otra. Enseguida lee ambas mociones: la del Honorable de la Rosa y la del Honorable López y León.

*El Honorable Fábrega:* Yo considero que este problema, como todos los problemas en general que atañen al presente estudio, deben considerarse en forma total; y que entre un aspecto y el otro hay ciertas relaciones que no se pueden dejar a un lado. La proposición del Honorable de la Rosa mantiene un punto de vista y la proposición del Honorable López y León mantiene otro punto de vista y por lo tanto son diferentes. A mí me parece que para negar o aceptar la pro-

posición del Honorable de la Rosa, por lo mismo que existe esa vinculación de que hablo, es muy conveniente escuchar los puntos de vista del Honorable López y León. Por otro lado, según el orden que llevamos en estos días en que estamos estudiando unos capítulos relacionados con garantías sociales, nada perdemos con dejar el punto de la religión para una sesión aparte. Me permito pedir a la Comisión, se posponga la discusión de este problema dada la ausencia del autor de la enmienda, Honorable López, que es divergente de la proposición del Honorable de la Rosa.

El Secretario lee el Capítulo II del Título III, Artículo 54 de la Familia.

Se lee el acápite 6º y se hace presente la modificación hecha por el Honorable Tejeira en la sesión anterior suprimiendo "lo necesario y conveniente".

*El Honorable de la Rosa:* Voy a pedir que se aplace la discusión de este artículo. El párrafo 4º propongo que se sustituya por este párrafo: "Todos los hijos tienen los mismos derechos."

*El Honorable Silvera:* Yo pedí que se aplazara la discusión del artículo 54, con respecto a la familia y al matrimonio porque había pasado una proposición al Honorable de la Rosa en consulta.

*El Honorable de la Rosa:* Yo no tengo ninguna modificación para la regla 1a.: Considero que la que voy a introducir en la 4a. es de gran importancia para los hijos, a los que dá derechos por igual.

Lee enseguida todas sus modificaciones.

*El Honorable Fábrega:* No he captado bien el alcance de la modificación. Usted lo que propone es una sustitución, y lo demás como artículos nuevos?

*El Honorable Silvera:* Pero hay otra proposición que fué redactada con anterioridad. La última que le di se refiere al matrimonio civil, que es el del Estado, y que debe reconocerse con fuerza legal.

El Sr. Secretario lee la modificación.

*El Honorable Silvera:* Este artículo no tiene otro objeto que reprimir los abusos que se vienen cometiendo aquí por ciertas instituciones de carácter privado que les ha dado por negar la existencia del matrimonio civil, rechazando los hijos, producto de este matrimonio y eso me parece un atrevimiento, una insolencia. Considero que es contrario a la ley ese rechazo. Hace pocos meses fuí al Hospicio de Huérfanos a ingresar un niño de 14 años nacido en David; llevé una documentación completa y recibí una gran sorpresa cuando me dijo el cura que faltaba un documento importante y necesario.

“¿Dónde está la fé de bautismo?”, me dijo. Yo le contesté que ese niño había nacido durante la vigencia del Registro Civil y que por lo tanto no necesitaba de la partida de bautismo; me respondió que si era hijo de matrimonio civil no lo aceptaban. Yo no creo, señores, que ninguno de nosotros como Convencionales, como Miembros de una Asamblea Constituyente, podamos permitir que se tolere semejante insolencia.

Un colegio privado, por encima de las leyes del Estado, rechazando a los hijos del matrimonio civil, es inaceptable para el gobierno, que es la representación del Poder Público. Ese es el objeto de mi artículo.

*El Honorable Fábrega:* Yo quiero ser legal y no le niego la razón al Honorable Silvera desde el punto de vista de que no hay motivo para que no se acepte en un hospicio a un niño porque es hijo legítimo o natural, de tal o cual matrimonio. Me refiero al aspecto que habla de la prelación del matrimonio civil; pero una vez que el matrimonio sea válido, no puede haber matrimonio de prelación o no prelación; ni puede haber matrimonio clase a), clase b) o clase c); ni matrimonios más importantes, porque ya el Estado lo aceptó.

Si el Honorable Silvera considera que se comete una injusticia o una violación de cualquier principio en las instituciones en las cuales no se acepta una persona por determinada circunstancia, lo más práctico creo que sería concretar en cualquier capítulo que no se pueda rechazar niños o alumnos por razones de nacimiento o de cualquier naturaleza; pero me refiero a la forma de la prelación de los matrimonios, e insisto en que no debe, en que no puede haber, cuestión de prelación matrimonial.

*El Honorable Silvera:* No tengo inconveniente en que se le quite la prelación. Esa proposición fué redactada precipitadamente y se la dió al Honorable de la Rosa sin corregirla, por no haber tenido tiempo. De manera que no tengo inconveniente en aceptar la modificación del Honorable Fábrega.

*El Honorable Fábrega* sugiere esta modificación: «Las leyes establecerán sanciones a quienes desconozcan el matrimonio civil.»

El Sr. Secretario lee la regla 1a., la que fué modificada por el Honorable Silvera y submodificada por el Honorable Fábrega, quedando así:

1a. “El matrimonio se funda en la igualdad de derechos de los cónyuges y podrá ser disuelto de acuerdo con lo que disponga la Ley; ésta señalará sanciones para quienes desconozcan la institución del matrimonio civil”.

Se lee la Regla 2a. y es aprobada.

Se lee la Regla 3a.

*El Honorable de la Rosa:* Creo que el artículo que redacté podrá adaptarse como una adición de este artículo; salvo que Uds. crean que pueda introducirse como un artículo nuevo porque me parece que no se refiere a la regulación del estado civil según lo establece el artículo 54 (lo lee). Más bien podría entrar como un artículo aparte.

El Secretario lee la Regla 4a.

El Secretario lee la sustitución del Honorable de la Rosa al respecto.

*El Honorable Fábrega:* Yo creo que es mejor dejarlo como un artículo aparte. Yo me he quedado pensando en la observación del Honorable de la Rosa, que entraña el aparte que se acaba de leer. He hecho estas observaciones al ordinal tercero; el ordinal tercero habla de la obligación de los padres de alimentar, asistir e instruir a sus hijos. En vinculación directa con esta parte, el aparte cuarto dice que los padres que ya están obligados, de acuerdo con el aparte anterior, tienen para con sus hijos los mismos derechos; en otras palabras podríamos decir que es un aparte aclaratorio que señala la obligación de los padres para con los hijos habidos dentro y fuera del matrimonio y de los hijos para con los padres. Por otra parte, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con nuestro código civil, el representante, el que tiene la tutela sobre el hijo, es el padre y en su defecto la madre, lo que constituye la patria potestad. Entonces, ¿qué resulta? Que tenemos esta circunstancia especialísima; que se pone a los hijos como sujeto de derecho en vez de poner a los padres como sujeto de obligación y ese derecho estaría representado por los mismos padres que son los individuos que precisamente por tener la patria potestad, son los que tienen un derecho que el hijo podrá reclamar con respecto al padre y no lo puede hacer porque resulta que el vocero de él, es el padre.

Me parece, que quedaría mejor poniéndolo en la misma forma como está aquí, porque se pone al padre como sujeto de una obligación.

Desde luego, el deber supone un derecho correlativo del hijo, pero se pone en una forma activa como una obligación del padre. De manera que no es que el hijo pueda reclamar como derecho, porque es una obligación del padre que la tiene permanentemente.

Queda más categórico poniéndolo “como una obligación del padre” que “como un derecho del hijo”, que puede reclamar eventualmente, porque el padre es el representante de él, es su vocero y desde luego, si el hijo tiene el derecho pero no lo ha reclamado, puede ser la obligación primordial del padre.

*El Honorable Arosemena:* Honorable Fábrega, es para que exista la obligación de parte del padre.

El Sr. Secretario pregunta si se sustituye la frase "habido fuera del matrimonio", etc.

*El Honorable de la Rosa:* Voy a exponer un problema práctico y deseo que el licenciado Fábrega me lo resuelva. Mi artículo no sólo toca las obligaciones de alimentar, de asistir o educar, sino también la obligación de hacer a los hijos, a cualesquiera que sean, partícipes de los derechos de herencia. Uds. creen que en la forma que está redactado el artículo comprende la circunstancia a que me refiero?

*La Honorable Neira de Calvo:* Me parece que lo importante es no negar el valor del matrimonio civil. A esto es a lo que usted se refiere? Como dije, lo esencial es que se le dé importancia al matrimonio civil; que se reconozca su valor, al decir, "los padres están obligados a alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos", se incluyen los hijos habidos fuera del matrimonio?

*El Honorable Fábrega* dijo que el sistema de herencia "ab intestato" no lo disponían los padres sino la ley.

*El Honorable de la Rosa* dijo que se pusiera como aparte especial.

*El Honorable Fábrega:* El padre que tiene hijos naturales y no hace testamento, es porque quiere que todos los hijos tengan el mismo derecho. Parecería ser una relación directa del hijo para con su padre. Se me antoja una repetición. Lo más práctico sería que si la mayoría está de acuerdo con la materia de la herencia que se dijera "categóricamente". No es por espíritu de contradicción, honorable de la Rosa. Usted tiene una idea distinta con respecto a la herencia. Parece algo extraño. Ustedes no encuentran que la fórmula es un poco a la inversa?

*El Honorable de la Rosa* sugiere una nueva fórmula.

*El Honorable Fábrega:* Sugeriría hacer una aclaración, en el sentido de que estén en el mismo pie todos los hijos. Pero sin repetir. Porque al decir "todos los hijos están obligados" implica decir "los padres están obligados" e implica un derecho correlativo.

*El Presidente* pregunta si esto es aditivo al cuarto punto.

*El Honorable de la Rosa* dice que lo sería al quinto.

*El Honorable Fábrega:* En el código Civil, en el libro tercero, cuando se está hablando para coordinar las cosas, cuando se habla de la herencia fuera del testamento: el título es el de "ab intestato". Y por qué no lo tenemos? Si se pone "todos los hijos tienen el mismo derecho en la herencia" no se puede entender que mañana no hubiera la libertad de testar.

Se suscitó entonces una larga discusión sobre el asunto de la herencia.

Fué puesto en discusión el ordinal cuarto y aprobado así:

"Todos los hijos tienen el mismo derecho hereditario en las sucesiones intestadas".

El Secretario lee la Regla 5a.

*El Honorable Fábrega:* A mí me parece que aquí, en este artículo deberíamos agregar, cuanto se refiere a la cuestión de la paternidad, estudiando un artículo que diga que no hay hijo sin padre, porque resulta que en el Registro Civil hay muchos asientos en que apenas consta el nombre de la madre. Es, simplemente que no debe inscribirse un hijo sin padre. De todas maneras un muchacho debe tener padre.

*El Honorable Fábrega:* Porque para considerar el ordinal quinto, al reclamar esa investigación, sería obligación de la ley poner en juego todos los recursos para que en caso especial, se pueda decir quién es el padre. En este artículo queda comprendido el concepto de que en el Registro aparezca el nombre del padre en cada partida; desde luego este proceso de la paternidad hay que dejarlo a la ley, creo que es un asunto de orden legal.

Es aprobada la Regla 5a.

El Secretario lee la regla introducida por el Convencional de la Rosa que dice:

"La unión de hecho entre personas legalmente capacitadas para contraer matrimonio mantenida durante diez años o más en condiciones de estabilidad y singularidad se equiparará en todos sus efectos al matrimonio civil."

*El Honorable Silvera* advierte que este artículo ha sido extraído de uno de él.

*El Honorable de la Rosa* observa que el Secretario hace la observación de que sean más de diez años.

El Secretario dice que a él le gustaría aclarar el punto con el Honorable Fábrega.

*El Honorable Fábrega:* Me parece que deben aumentarse los años porque luego puede venir una situación enmarañada. Sería conveniente decir que si no existen vínculos matrimoniales, quedan los sentimentales.

El Secretario dice que la institución hay que consignarla.

*El Honorable Fábrega* opina que debe suspenderse el artículo relativo a matrimonio de hecho para los efectos de redacción.

*El Honorable de la Rosa* pide se deje por lo menos en una forma intermedia. En 15 años.

*La Honorable Neira de Calvo* dice que le parece bien diez años.

Se lee la Regla 6a.

*El Honorable Fábrega* opina que se debe tratar ese asunto en el artículo relativo a la educación nacional. Advierte que él tiene un artículo para sustituir el 67 poco más o menos concebido en los siguientes términos: "Será obligación del

Estado no sólo la educación intelectual, moral y física etc.", si en principio se aprueba, está demás después. Propone que se elimine el ordinal séptimo porque debe estar relacionado con la cultura nacional.

Es puesta en discusión la Regla 7a.

*El Honorable Tejeira* dice que a él le parece mejor decir "el Estado organizará" en lugar de "el Estado velará".

*El Presidente* pide que el Honorable Tejeira haga una proposición por conducto del Secretario.

Es aprobada.

Es aprobada la Regla 7a.

*El Honorable de la Rosa* anuncia que tiene dos modificaciones más que vienen al final del artículo 54. La primera dice:

"El Estado asegurará la crianza y educación de los menores sin parientes obligados a proveérselas o cuyos padres o tutores estén económicamente incapacitados para hacerlo."

*El Honorable Fábrega* advierte que está repetida la palabra "proveerá".

El Secretario sugiere la palabra "dársela".

*El Honorable Bellido* sugiere "proporcionarla".

*El Honorable de la Rosa* pregunta si se objeta la palabra "tutores".

*El Honorable Fábrega* dice que él tiene que objetarla con respecto a la obligación civil de los tutores.

*El Honorable Silvera*: Morgan me hace una observación, por conducto del Relator y creo que tiene mucha razón. Hemos aprobado todas las reglas del artículo 54, que dejaron a la ley lo relativo al Estado Civil de las personas. Si dejamos eso a la ley, ello es contrario a lo que se dice abajo, de manera que deberíamos ponerlo como artículo nuevo porque si esta regla se le deja a la ley se desvirtúa todo el proyecto constitucional.

El Secretario sugiere que en lugar de ponerse como regla se ponga como artículo.

*El Honorable de la Rosa* sugiere que el estado civil se rija de acuerdo con la siguiente regla (lee la regla).

*El Honorable Silvera* dice que esto está hecho en forma de mandato.

*El Honorable de la Rosa* pregunta si se convierten en artículos las reglas se comience con el matrimonio. En seguida presenta un artículo nuevo que dice:

"Los menores de edad descarriados o delinquentes estarán sometidos a una legislación especial de vigilancia y protección".

Es leído el artículo 58.

*El Honorable Fábrega* observa que este artículo ha sido tomado de la Constitución cubana, que en esa Constitución había el aditamento que dice: "cubano por nacimiento". Que es conveniente ver los anales de la Constitución para ver qué causas habían motivado ese aditamento.

*El Honorable de la Rosa*: Soy partidario de que siga adelante ya que las causas se pueden descubrir fácilmente. Voy a decir esta verdad. Tengo experiencia en estas cuestiones de organizaciones obreras. Qué efecto tendría este artículo si en una organización obrera hay extranjeros que de hecho, aunque no figuran en la directiva, llevan la dirección, si sus proposiciones, sus opiniones, logran prevalecer en el sindicato?

En todos los sindicatos de Panamá se ha adoptado la norma de no incluir extranjeros en la directiva aunque en realidad son ellos los que dirigen los sindicatos. Los mismos sindicatos han tomado esas precauciones para evitar represalias. De manera que eso es completamente inocuo. Si el artículo se aceptara sería completamente ineficaz.

*El Honorable Fábrega* dice que él es partidario de toda medida atinada de justicia social, pero que no aparta su concepto de lo nacional, porque ve el peligro que para lo nacional entrañan algunas medidas. Que es preferible suspender la discusión hasta ver lo que ha pasado.

El Presidente manifiesta que no está demás averiguarlo.

Se suspende la discusión del artículo 58 para buscar la disposición cubana en relación con el último párrafo.

*El Honorable de la Rosa* pide se reconsidere el artículo 55 para hacer algunas observaciones generales.

Es aprobada la proposición de reconsideración del Honorable de la Rosa.

Se lee el artículo 55.

*El Honorable de la Rosa* propone:

"Todo individuo tiene el deber de trabajar y el derecho a obtener ocupación cuya remuneración sea suficiente para satisfacer sus necesidades de alimentación, vivienda y cultura. Es obligación del Estado proveer de ocupación remunerada a quienes no puedan obtenerla y darle a todo trabajador las condiciones de una existencia decorosa".

*El Honorable Fábrega* opina que se deben invertir los términos y decir "el trabajo es un deber etc. Pregunta si no hay otro artículo que dice "el Estado proveerá".

El Secretario sugiere se suspenda la discusión hasta tanto se documenten mejor.

A las 6:35 p.m. el Presidente de la Comisión declara clausurada la sesión.

## ACTA

de la décimoquinta sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En el despacho del Secretario General se reunió la Comisión de Constitución para seguir considerando el Proyecto sometido a su estudio, siendo las cinco y quince de la tarde del día diez y siete de agosto de mil novecientos cuarenta y cinco. Contestaron a lista los comisionados: Harroena F., que preside; Abilio Brávido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Perini y Lidiana Silveira; dejaron de asistir con excusa los comisionados Jacinto López y León y Felipe O. Pérez y de fuera del seno de la Comisión en su presencia, el Honorable Antonio Carrillo Vargas.

1o. Se aprobó el acta de la sesión anterior.

2o. Se entró a la discusión del artículo 63, pendiente de consideración. El señor Perini presentó como sustitutivo, y fué aprobado el texto siguiente:

"Artículo 63.—Se establece la jurisdicción del trabajo, a la cual serán sometidos todos los conflictos sociales y del trabajo, individuales y colectivos.

La Ley establecerá las juntas o comisiones y los tribunales que seales para este fin, y señalará el procedimiento a seguir, el que en todo caso será sumario y gratuito."

El H.C. de la Rosa presentó como adición al artículo nuevo de que es autor y que figura en el último del Capítulo 2º, referente a la familia, la siguiente:

"Para hacer efectivo ante los tribunales cualquier derecho que nazca de esa condición hasta su inscripción breve en la Oficina de Registro Civil, mediante información sumaria de testigos."

Esta adición fue aprobada.

El art. 61 fué aprobado textualmente y dice:

"Artículo 61.—La ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo a fin de obtener una mejor justicia social en forma que, sin inferior agravio a ninguna de las partes, asegure al trabajador un mínimo de condiciones necesarias para la vida y las garantías y recompensas que deben acordarse por razones de interés público y social y asegure al capital la compensación justa de su intervención."

A moción del H.C. Fábrega se suspendió la consideración de los artículos 65 y 66 para tratar de ellos en el Capítulo de Hacienda Pública y Economía Nacional.

Se dispuso discutir el Capítulo referente a la Educación Nacional, previa lectura del artículo 67. Este artículo fué modificado en su primera parte por el H.C. Fábrega en la siguiente forma:

"Artículo 67.—Es deber esencial del Estado el servicio de la Educación Nacional en sus aspectos intelectual, moral y físico.

La enseñanza primaria será obligatoria. La pública primaria y secundaria en todos sus grados serán gratuitas. La gratuidad en la enseñanza primaria implica la obligación por parte del Estado de facilitar al alumno, todos los medios que le sean necesarios en su labor escolar."

Esta modificación fué aprobada. En cuanto se refiere a la última parte que trata del aspecto técnico de la enseñanza, quedó suspendida su discusión para retomarse cuando se decida la suerte de las disposiciones que se refieren al problema religioso o no, a sugerencia del H.C. Silveira, quien presentó una modificación que reza así:

El artículo 63 fué aprobado con la modificación que aparece más abajo introducida por el H.C. Harroena F., a nombre del Ministro de Educación Pública y con la votación de los CC. Neira de Calvo, de la Rosa, Brávido, Fábrega y Silveira. Dice:

"Artículo 63.—Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tiene la facultad de reglamentar y controlar a los establecimientos docentes privados con el objeto de que se cumplan en ellos las fines nacionales y sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos."

Se leyó el artículo 63 del proyecto original. El Secretario hizo presente que en el pliego de observaciones al Poder Ejecutivo pide que este artículo se modifique. Después de un cambio de opiniones entre varios comisionados se acordó en aprobarlo así:

"Artículo 63.—El español es el idioma de la República. En enseñanza sólo se puede impartir por profesores que lo tengan como propio. La de geografía e historia patrias y de educación cívica será dada por profesores nacionales.

En ningún establecimiento privado se permitirá impartir enseñanza primaria en idioma extranjero.

Los programas de enseñanza de las escuelas oriente serán los mismos de las públicas. No puede otorgarse permisos para el establecimiento de escuelas privadas."

El H.C. de la Rosa hizo constar su voto negativo en lo que se refiere a que la enseñanza de la geografía e historia patrias y de la educación cívica deba ser impartida exclusivamente por profesores nacionales, porque a su juicio, todavía el país no cuenta con el número de profesores nacionales que precisamos para el ejercicio de esta enseñanza.

El artículo 70 fué aprobado con una adición del H.C. Fábrega y quedó por tanto así:

"Artículo 70.—El Estado legislará en el sentido de facilitar a los profesionales económicamente establecidos el acceso a todos los grados de la enseñanza, tomando como base sólo la aptitud y la vocación.

Los concursos de eficiencia y las calificaciones sobresalientes serán la única condición necesaria para que el Estado otorgue becas y auxilios económicos a los estudiantes."

El artículo 71 fué adicionado por el H.C. Silvera en el sentido de agregarle que ningún establecimiento de educación privado podrá negarse a recibir alumnos no sólo por las causas que él determina sino además por razón de la naturaleza del vínculo conyugal que una a sus progenitores. El H.C. Arosemena, separado de la presidencia, se opuso abiertamente a que se le pusiera limitaciones de clase alguna a los establecimientos privados en el escogimiento de sus pupilos. Luego de un intercambio de ideas que se efectuó entre los Convencionales Silvera, Arosemena, de la Rosa, Neira de Calvo y Fábrega el artículo fué aprobado así:

"Artículo 71.—Ningún establecimiento de educación que reciba subvención o auxilio económico del Estado puede negarse a admitir alumnos por motivos de nacimiento, del vínculo conyugal que una a sus progenitores o de diferencias raciales, sociales o religiosas."

A sugerencia del H.C. Fábrega se suspendió la discusión de los artículos 72, 73 y 74, para un mejor estudio de su contenido.

Con una modificación del H.C. de la Rosa en el sentido de sustituir la última frase de "labor proselitista" con la de "política partidaria", el artículo fué aprobado como sigue:

"Artículo 75.—La cátedra universitaria es libre. Las opiniones que en ella emitan los profesores no les acarrea responsabilidad, excepto si por este medio incitan a la subversión del orden público o si son atentatorias al régimen jurídico que establece esta Constitución o si desarrollan política partidaria."

A sugerencia del Ministro de Educación, transmitida por conducto del H.C. Arosemena F., fué eliminado el artículo 76.

La sesión fué suspendida a las ocho y cinco minutos de la noche.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

#### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 17 DE AGOSTO DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 5 y 15 minutos de la tarde, se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estu-

diar el Proyecto de Constitución elaborado por los jurisperitos doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó al señor Secretario pasar lista y respondieron a ella los siguientes convencionales: Harmodio Arosemena F., Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari y Didacio Silvera. Dejaron de asistir con excusa los Honorables Jacinto López y León y Felipe O. Pérez. Fuera del seno de la comisión asistió el Honorable Carrillo Vargas.

Fue aprobada el acta de la sesión anterior. Se lee el artículo 63º y se aprueba.

El Honorable de la Rosa queda encargado de traer su artículo nuevo sobre los matrimonios de hecho.

Comienza la discusión del artículo 64º relativo al trabajo. El señor Secretario observa que es casi igual al de la Ley de 1941.

*El Honorable de la Rosa:* Yo no voy a objetar el artículo, pero me parece que es no sé si una definición o una declaración que lleva elementos de controversia o contradicción que se harán visibles cuando quieran resolverse casos concretos. Esta expresión de compensación justa es de lo más discutible. Qué se entienda por compensación justa?

Desde el punto de vista del obrero la expresión tiene un sentido y desde el punto de vista del capitalista tiene otro. El capitalista se inclina a creer que todo lo que se agrega a su capital por simple derivación de sus derechos, es justa ganancia del capital. El obrero sostiene la tesis que el capital no existiría si no fuera por el trabajo asalariado que lo valoriza. Me parece que la frase es un poco vaga.

Al señor Secretario le parece que es una declaración general y que el puesto que debe tener es en las primeras declaraciones.

*El Honorable Fábrega:* Después de hecha la declaración es matrimonio. Se acaba el problema. Creo que la idea es buena ya que se ha dictado una serie de disposiciones a favor del obrero, entraña el sentido de que eso es sin detrimento de una ganancia para el capital, y yo le digo que en nuestro medio nosotros fatalmente, necesitamos estimular nuestra economía porque no lo tenemos, necesitamos crearla y para crear, en un régimen capitalista la economía, es necesario el incentivo de la ganancia. Se debe dar toda clase de protección al obrero, pero a la misma clase obrera le conviene que haya desarrollo económico, porque nuestro obrero está supeditado al Gobierno y la triste condición, salvo los casos especialísimos que haya mucho trabajo, que nuestro obrero es un sirvo del gobierno al que tiene que obedecer en una forma única, porque de lo contrario es destituido y a todos, y a la nación, le conviene el incremento del



capital. Creo que la expresión, ni quito ni pone, es inofensiva. Advierto que no lo digo desde el punto de vista de considerar que las empresas deben ganar ni mucho ni poco; creo que debe ser a base de justicia y todo panameño debe tener los medios de vida decorosos para vivir en esta forma. Pero tenemos un problema económico que resolver; estamos en una etapa pro-colombiana en materia de economía.

El Secretario insiste en su punto de vista en que figure como artículo 1º del capítulo.

Los Convencionales Bellido y de la Rosa no están de acuerdo.

Fue aprobado el artículo 64.

Es leído el artículo 65.

*El Honorable Convencional Fábrega:* Me parece que se deben establecer disposiciones taxativas respecto a la economía agrícola, ganadera, etc.

*El Honorable de la Rosa:* Esto se ha puesto aquí porque está relacionado con el trabajo por asociación de ideas, creo prudente después de hablar del trabajo asalariado, hablar del trabajo artesano.

A sugerencia del Convencional Fábrega se pasa el artículo 65, al artículo que trata sobre economía nacional.

El Honorable Silvera quiso suprimir la palabra independiente y el Presidente le advirtió que eso se haría cuando lo discutieran.

Fue leído el artículo 66.

*El Honorable Convencional de la Rosa:* Yo voy a solicitar que se aplaze la consideración de este artículo, que comprende varias cuestiones tan esenciales, de la mayor importancia, que merecen ser convertidas en un capítulo especial de nuestra Constitución, referente a asistencia social. Propondría que se le dedicara un capítulo especial a "asistencia y previsión social". Pienso incluir "asistencia social, salud y protección a la población campesina e indígena".

*El Honorable Fábrega:* Para abundar en las razones del Honorable de la Rosa. Tengo algunas disposiciones que considero sustantivas sobre salud pública e higiene que deben constar en el texto constitucional. Estoy preparándolas, mediante consulta con técnicos en la materia y considero que deben ir en un capítulo especial que posiblemente será en el mismo del honorable de la Rosa.

*La Honorable Esther Neira de Calvo:* Quiero ahondar en los mismos conceptos del colega Fábrega, hacer algunas sugerencias, y presentar artículos sobre problemas del campesino y del obrero, como el de la salud, problema éste muy descuidado en nuestro país, no sólo en la ciudad de Panamá, sino en todo el interior de la República. Debemos mirar con mucho interés, cómo se resuelven problemas como éste en el Interior.

*El Honorable de la Rosa:* Voy a proponer una cosa concreta: que la comisión delegue en doña Esther de Calvo, en el licenciado Fábrega y en mí el trabajo especial de redactar el articulado sobre asistencia social, salud y protección a la población campesina e indígena.

Fué aprobada la sugestión de la Rosa.

Se leyó el artículo 67.

*El Honorable Fábrega:* Tengo dos adiciones que proponer al artículo 67. Voy a presentarlas una por una, porque son separadas. (lee). La primera en el sentido que podríamos llamar de hermenéutica, se refiere a los tres ramos de la educación, pero no hay ninguna relación categórica sobre la materia. En el artículo 68 dice (lee). Incidentalmente al referirse a los establecimientos privados divide la educación, por la cual debe estar interesado el Estado, en intelectual, moral y física. Yo creo que es nuestra obligación en Panamá elevar, darle categoría, a la educación física, por muchos aspectos. Creo que el día en que nuestro Interior esté no sólo lleno de campos de juegos sino de profesores que enseñen la educación física y que impulsen a la juventud en el sentido de la educación física, habremos obtenido una gran ventaja. Los Estados Unidos, en muchos aspectos, va a la vanguardia de la cultura mundial y no se concibe la educación intelectual sin la educación física. Doña Esther Neira de Calvo podrá decir si es o no así. De tal manera que cuando hablamos de la educación es necesario elevar la educación física en el sentido de categoría trascendental en la totalidad de la educación.

El artículo modificado por el Honorable Fábrega quedó así:

"Es deber esencial del Estado el servicio de la educación nacional en sus aspectos intelectual, moral y físico".

*La Honorable Esther Neira de Calvo:* Estoy también de acuerdo con la opinión del Honorable Fábrega sobre la importancia que tiene la educación física. En los Estados Unidos la consignan en los textos de educación, y en las legislaciones de los Estados. Se considera la educación física, como medio de cuidar y fomentar la salud, que es en ese país fundamento de la democracia. Es que el individuo no puede servirle al Estado sino le ofrece íntegramente el contingente de su energía física; de allí que la cultura física se considere como instrumento de la democracia. Así mismo debemos darle importancia a la educación moral, otro aspecto descuidado entre nosotros.

El Secretario dice que alguien había sugerido se pusiera la palabra "función".

Los Honorables Convencionales Fábrega, de Calvo, el Presidente, Bellido y de la Rosa no estuvieron de acuerdo con este término.

El Honorable Fábrega pide que se posponga la discusión.

*La Honorable Esther Neira de Calvo:* Pido la palabra señor Presidente, para hacer una pregunta en relación con el párrafo de este artículo 67, que dice: "La gratuidad en la enseñanza secundaria no impide el establecimiento de un derecho de matrícula". Según lo que dispone este párrafo, el derecho de matrícula es opcional. Podrá pagarse si la ley lo establece, y yo pregunto: siendo la enseñanza secundaria gratuita, el que no exista en requisito del pago de matrícula, beneficia en algo el desarrollo de la enseñanza secundaria?

De las observaciones que he hecho en mis años de trabajo como Directora de Colegios secundarios, y cuando he tenido que cumplir disposiciones sobre el pago de matrícula, y otros sobre el no pago de este derecho, deduzco que los padres de familia se sienten más responsables de la vigilancia, del trabajo de sus hijos en el Colegio, y de la cooperación que deben prestarle, cuando pagan el derecho de matrícula. Además, la educación secundaria es muy costosa: hay que darse cuenta de lo que cuesta el mantenimiento de una escuela secundaria cuando se sostiene a la altura de sus necesidades, como lo exige la educación moderna; cuestan los equipos, la edificación y el sostenimiento de los edificios, la provisión de un profesorado idóneo. No podría establecerse, por eso, el pago del derecho de matrícula, de manera obligatoria, como una cooperación del hogar al Estado?

Hay países en donde la educación secundaria no es gratuita de modo integral. Existe en ellos, una gran responsabilidad en el hogar, en favor de la educación de los hijos. Y no es esta responsabilidad una valiosa colaboración prestada al Estado, en favor del apoyo que él le da a la educación del pueblo? Y fomentar en este sentido de responsabilidad en el padre o tutor, no crea una fuerza moral muy beneficiosa para el desarrollo de la educación de las masas? Esta mínima obligación del pago de este derecho, a mi juicio, contribuiría a crear el espíritu de cooperación, de ayuda al Estado que debe existir en el hogar a favor de la escuela. Bastante es, como ya dije, proporcionar y mantener un buen edificio y un buen equipo escolares, todas las ventajas que dan instalaciones y métodos educativos modernos, beneficios que el Estado se esfuerza en brindarles hoy a los jóvenes que asisten a nuestras escuelas secundarias. Con todo, considero que el desarrollo de la educación secundaria en Panamá es aún precaria; razones económicas no permiten su intensificación. La responsabilidad que tiene el Estado de proporcionar gratuitamente a sus hijos la enseñanza primaria, le imponen ya tan fuerte obligación, que casi lo imposibilita para fomentar y mantener el desarrollo de la enseñanza con la intensidad con que debe efectuarse. Esto es penoso porque la educación secundaria debe dársele a la masa profusamente. Hace años

el hogar panameño pagaba diez balboas anuales por este derecho. Hoy sólo paga cinco balboas, a razón de dos balboas con cincuenta centésimos por semestre. Creen ustedes, colegas, que este impuesto es tan oneroso para un padre de familia? Yo creo que es la mínima cooperación que el hogar debe prestarle al Estado, y me parece que este problema debe considerarse desde un punto de vista moral y educativo, dándole importancia a la responsabilidad que debe tener el padre en el problema de la educación de sus hijos. Creo que el Estado debe tener en su solución la mayor responsabilidad, pero no debemos anular la del hogar, la que debe estimularse por todos los medios, como una necesidad de cooperación en beneficio de la causa de la educación nacional.

*El Honorable de la Rosa:* Yo soy partidario de que el artículo se quede como está. El establecimiento del derecho de matrícula debe ser opcional del Estado. La señora de Calvo habla de acuerdo con su experiencia de profesora. Sin embargo, soy de opinión que el hecho de que se pague la matrícula no hace al padre más ni menos consciente de la responsabilidad de educar a sus hijos. En este sentido interviene otro factor. Yo considero que el descuido de parte de los padres de familia en lo que se refiere a la enseñanza secundaria de sus hijos, se debe a mi juicio, a que cuando el muchacho sale de sexto grado, se considera que ya recibió la instrucción necesaria para cooperar al sostenimiento del hogar. Por este motivo el enviar a sus hijos a la escuela secundaria implica para el hogar, sacrificio del que debe evadirse a toda costa ya que, como dije enantes, más necesario es al hogar el aporte económico que el hijo puede significar, que el que los padres se preocupen por procurarles una enseñanza secundaria y universitaria.

Yo soy partidario de que el Estado busque el modo de hacer que el mayor número posible de estudiantes que salen de las escuelas puedan capacitarse para tomar una educación secundaria y universitaria. (lee). Esto me propongo modificarlo en el sentido de crear al Estado la responsabilidad de asegurar al mayor número posible de estudiantes, la enseñanza desde la escuela primaria a través de la secundaria hasta la universitaria. El artículo 70 me propongo modificarlo, no en esta sesión sino en la otra.

Yo soy partidario de que el artículo se deje en la forma opcional en que está; y de que hay que esforzarse por crearle al Estado más, mucho más, obligaciones en lo que se refiere a la instrucción de las clases populares.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Yo respeto su opinión colega de la Rosa, y deseo aclarar mi punto de vista. Al defender el pago del derecho de matrícula, en ninguna forma he querido recomendar medios coercitivos en desfavor del desarrollo de la educación del pueblo. Creo que el Estado está en la obligación de educar a las masas

y que toda acción, todo estímulo en favor de esta obligación es poca. Yo me considero defensora y propulsora de la educación popular; mis largos años de consagración al Ramo de Educación lo comprueban. Nunca he dirigido escuelas que no sean para el pueblo panameño, escuelas del Estado. Son las hijas del pueblo las que se han beneficiado de mis esfuerzos. Es verdad que no he dirigido escuelas vacacionales, sino escuelas de la índole de la Normal y del Liceo, pero considero la existencia de estas últimas, tan necesaria como la de aquellas, para que se cumpla íntegramente la obligación del Estado en favor de la educación popular.

He querido, colegas, hacer estas afirmaciones porque creo que a las clases populares debe enseñárseles algo más que pequeñas profesiones, y que se justifican para su provecho, instituciones docentes como los Liceos. Del pueblo salen grandes líderes, notables intelectuales, y en el campo de la intelectualidad no deben crearse clases. Creo por ejemplo, que una institución como nuestro Liceo de Señoritas es tan necesaria para las hijas del pueblo, como lo es la Escuela Profesional. Aclaro pues mi concepto sobre la obligación que tiene el Estado de educar a las masas, y la necesidad de crear para ellas toda clase de instituciones. Pero creo también en la necesidad de la cooperación que deben prestarle, todos los agentes que pueden y deben, contribuir al desarrollo de la educación popular, y entre éstos, el hogar tiene la mayor responsabilidad; creo que la contribución del derecho de matrícula no es fuerte; es una obligación que no es coercitiva, pero aceptaré la opinión al respecto.

*El Honorable de la Rosa:* Mis aspiraciones en materia sociológica son más amplias. Para mí lo ideal sería la obligatoriedad y unidad de la enseñanza que no es posible por la imposibilidad fiscal. Esta es una realidad que no se puede perder de vista. Acepto el artículo a reserva de introducirle provisiones hasta donde sea posible referentes a un subsidio para las clases desfavorecidas.

*El Honorable Fábrega:* Yo me he preocupado por el problema de la Universidad en su aspecto diurno, sobre todo porque es la única Universidad exclusivamente nocturna y aquí hubo una comisión que estuvo estudiando el aspecto universitario y llegó a la conclusión de que la base de nuestra Universidad debía ser diurna. Yo fui el primero en darme cuenta de la deficiencia que debe tener la Universidad. Yo voy a modificar este artículo en su primera parte. Yo anuncié dos modificaciones. Voy a presentar ésta.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Entonces usted propone, Honorable de la Rosa, que el párrafo de artículo 67 sobre la gratuidad en la enseñanza secundaria, quede como está? No considera el derecho de matrícula como una cooperación del hogar al Estado, como una ayuda para lograr el desarrollo que usted desea que obtenga la educación popular?

*El Honorable de la Rosa:* Entiendo que el derecho de matrícula se hace para ayudar al colegio.

*La Honorable Sra. de Calvo:* "La matrícula entra a la Caja del Estado, creo que con esto se puede ayudar a las bibliotecas nacionales".

*El Honorable Ferrari:* Si mil alumnos del Instituto Nacional pagan en total B. 5.000.00, ¿no es eso una gran contribución para el presupuesto? Sería preferible que se quite el pago de matrícula.

*El Honorable Silvera:* Estoy de acuerdo con el Honorable Ferrari en que se suprima eso de la matrícula.

*El Honorable Fábrega:* Yo cuando fui Ministro, cogí B. 24.000.00 de allí y con eso hice el Gimnasio de la Profesional y el Campo de Santa Rita y compré implementos de química. En el bienio, dá aproximadamente la matrícula de las escuelas secundarias, incluyendo los cursos del interior, de treinta a treinta y cinco mil baíboas.

*El Honorable Ferrari:* Porque el presupuesto de Educación Pública va a subir como a ocho millones de baíboas, y pagando cada alumno B. 5.00 de matrícula, qué gran contribución son para el Estado B. 5.000.00 que pueden pagar mil alumnos del Instituto Nacional por ejemplo? De todas maneras en los presupuestos de Educación siempre tiene que haber partidas especiales.

*El Honorable Fábrega:* Por qué no llegamos a esta fórmula con las excepciones que señala la ley? Que no se bote a nadie porque no paga la matrícula.

*La Honorable Sra. de Calvo:* A nadie se le ha botado porque no pagara la matrícula.

*El Honorable Ferrari:* Yo soy partidario que sea gratuita la enseñanza secundaria también, y sin pagar derechos para libros, laboratorios, matrícula, ni nada. Por qué, qué son B. 35.000.00 disponibles en el bienio? Supongamos el caso de un padre que tenga 5, 6 o más hijos en la escuela, "per cápita", qué representa para el Estado? Yo no soy partidario de que se suspenda; yo propongo solamente que se suprima y que se deje la gratuidad en la enseñanza secundaria.

Se aprueba.

*El Honorable Fábrega:* Tengo una proposición que presentar dentro de este mismo artículo. Es para agregar como aparte o párrafo aparte después del artículo 67, después del aparte que dice que la educación primaria será obligatoria.

*El Honorable de la Rosa:* Se muestra de acuerdo.

El señor Secretario lee la modificación del Honorable Fábrega.

*El Honorable Silveira:* Pido la palabra para modificar el aparte tercero del artículo 67, en el sentido de agregarle que la educación pública no debe ser perturbada por razones y conveniencias de índole política y lo agrego: "ni religiosa" porque en la educación pública no deben intervenir ni cuestiones políticas, ni cuestiones de índole religiosa. Eso está bien que lo hagan en las escuelas privadas.

*El Honorable Fábrega:* Hoytous tenemos en discusión el artículo del proyecto de que se habla de la enseñanza en las escuelas privadas. Hay una moción del Honorable de la Rosa y otra del Honorable López y León sobre esa materia. Habíamos quedado de acuerdo en suspender este asunto hasta tanto estuviera presente el Honorable López y León. Estos dos artículos están tan entrelazados que quizá valdría la pena aplazar esto hasta que se discuta si es que no va a haber enseñanza religiosa de ninguna clase.

*El Honorable de la Rosa:* Desearía que Silveira explicara su pensamiento, porque no veo si lo que él quiere decir coincide con el mío. No veo qué relación tiene con esto.

*El Honorable Silveira:* Mi pensamiento es éste: que al decir el aparte 3º del artículo 67 que la ley reglamenta el servicio de la educación pública dándole un carácter esencialmente técnico, no tiene porqué intervenir en esa educación esencialmente técnica, la política ni las cuestiones religiosas.

*El Honorable Hermógenes Arosemena P.:* A mí me parece que los maestros y profesores han escogido la cátedra de la enseñanza para hacer tribuna política. La religión no ha sido tomada en ese sentido en ninguna escuela de este país. Me parece que la cuestión religiosa ha de ser tratada como otro tópico, si ustedes lo tienen a bien. Que se aclare esto.

*El Honorable Silveira:* Me parece que no hay que involucrar al pensamiento que tengo con respecto a la cuestión. Lo que quiero demostrar es que por razones de índole política o religiosa, lo mismo puede un profesor de religión hablar de la política de Pedro o Juan, o hablar de la religión de Cristo. De manera que si las cuestiones de índole política perturban las religiosas, también perturban las catedras.

La Honorable señora de Calvo y el Honorable Ferrari le hacen relación.

*El Honorable de la Rosa:* El asunto desde luego es interesante. Una de las objeciones que yo le hago técnicamente a la enseñanza de la religión se refiere a lo que acaba de decir el Honorable Silveira. Me parece que si se va a enseñar religión debe enseñarse religión comparada. No se comprende la religión si no se comparan las religiones.

La religión es una cosa humana que se refiere a la vida de información o a la vida sagrada. Se

ha comenzado a saber algo de la religión bien como vínculo, bien como dogma, cuando la ciencia, cuando la crítica, ha puesto una junto a otra a todas las religiones. Entonces se han descubiertos los principios o la base esencial siempre igual que hay en el origen de todas ellas. La ciencia de la religión comienza a organizarse o hacerse una verdadera ciencia sobre todo en Alemania, cuando el budismo, el brahmanismo y el cristianismo, todas las religiones, son sometidas a un análisis comparativo. Este criterio se expresa en los grandes libros de Brazer y Reinach sobre las religiones. Si se va a enseñar en las escuelas religión, debe ser como religión comparada y no como apologetica ni como dogmatica. La modificación que hace Silveira, se relaciona con lo que yo acabo de decir.

*El Honorable Fábrega:* Creo que ese artículo refiere a lo siguiente: desgraciadamente la política ha estado mezclada con la educación. A un Director de Educación Pública no se le lleva a la Inspección por el temor que él tiene sino sencillamente porque es A. B. o C. o porque pertenece a tal o cual partido y eso ha sido la fundación total rémora de nuestra educación. La consideración, el premio ha sido con un criterio enteramente político casi a través de la historia de la República. Por eso pienso que si el Honorable Silveira lo que quiere es suprimir la enseñanza de religión de la escuela que lo discuta en otro artículo; pero en lo que se refiere a la enseñanza técnica, me parece que es mejor no hacerlo.

El Honorable Hermógenes Arosemena dice que si se prohíbe la enseñanza religiosa está entonces demás mencionarla en este artículo.

Queda aprobada la modificación Silveira. Se lee el artículo 68.

El señor Secretario leyó una sugerión del Ministro de Educación: que se modifique el artículo así: "Se garantiza la libertad de la enseñanza. El Estado tendrá la reglamentación de los establecimientos docentes privados, etc.). Yo propongo como una modificación al artículo, quitarle "suprema inspección".

La señora de Calvo dice que ella querría modificar en el artículo de que no se diga que reglamenta, sino vigila.

El Honorable de la Rosa pide se quite el "sinecubargo".

La Honorable señora de Calvo preguntó cuál era el fin de la reglamentación.

El Honorable Bellido le contesta que el Estado fijará reglas.

*El Honorable de la Rosa:* Tendrá el derecho a inspeccionar y a que se cumplan las disposiciones.

*La Honorable Srta. de Calvo:* La modificación se cons en vez de decir "la suprema inspección y vigilancia" se diga "la reglamentación y vigilan-

cia". Yo no sé qué sentido distinto, por decir, cual es el fin del cambio, si el Estado va a fijar las reglas, por la palabra "reglamentación"?

Es que entiendo que se va a suprimir "la suprema inspección y vigilancia" y poner en vez de eso "la reglamentación y vigilancia". Me parece a mí que la palabra "inspección" es suficiente, que abarca todo lo que se dice. Que en una institución privada de cualquier índole sea el Estado el que reglamente la vida de esa institución, porque una institución docente no solo tiene el aspecto de la enseñanza misma otras actividades que se desarrollan dentro de la institución y si entonces el Estado va a reglamentar la vida de cada institución privada yo pregunto...

Interpela el Honorable de la Rosa y dice que es necesaria la reglamentación que en el sistema de enseñanza se prohíbe el castigo corporal y tiene que velar porque esta disposición se cumpla.

La señora de Calvo le contesta que ella cree que si el Estado inspecciona una institución docente, tiene autoridad para investigar qué tipo de disciplina se está cumpliendo en ese colegio.

*El Honorable de la Rosa:* Sí. Porque no tendría autoridad para decir: no se establezca la disciplina punitiva.

*El Honorable Fábrega:* Yo le pregunto a doña Esther si con eso se quiere referir a los programas. En la Salle, los programas de matemáticas son más extensos que en los de cualquier plantel oficial. Es esto con respecto a la facultad del Estado de restringir esos programas?

*La Honorable señora de Calvo:* Creo, como ya dije que el Estado tiene la libertad de intervenir en la labor docente, de exigir que se cumplan los programas oficiales de enseñanza, y que se escojan los mejores profesores, pero no creo que debe intervenir en aspectos como éstos; que un colegio privado tenga tales actividades estudiantiles; que recomiende a sus alumnas, tal modelo de uniforme; que cobre tal suma por derechos de enseñanza; que adopte para su internado tal reglamento. No creo pues, en la intervención del Estado en todos los detalles de la vida privada del colegio. Yo advierto, que no estoy pensando solamente en los colegios de carácter religioso. En la Escuela Panamá por ejemplo, la enseñanza es laica. También el Estado, podrá intervenir en la reglamentación de su vida? Y la reglamentación que dicte irá más allá del aspecto docente, en lo que se refiere a los programas de enseñanza, a la cantidad y calidad de la materia; si se ajustan o no, a las características de los reglamentos oficiales; si los profesores tienen o no, el título que exige el Estado? Esto es sólo un aspecto de la vida del Colegio; como yo he dicho, hay muchos más sobre los cuales no me parece que el Estado tiene derecho a legislar.

*El Honorable Fábrega:* Yo le pregunto, por qué no ha cogido la idea. A qué actividad, por ejemplo, se refiere?

La señora de Calvo dice que la palabra reglamentación quiere decir que ha de intervenir en los más mínimos detalles de la vida de una institución. Se refiere a los vestidos, a las cornetas, etc. Y termina manifestando que en este caso no se refiere a la religión.

El Honorable de la Rosa manifiesta que el artículo dice para fines culturales.

*El Honorable Silvera:* Realmente el Estado no sabe ahora mismo la orientación que se le está dando a la enseñanza en muchos colegios privados. Tampoco se da cuenta de la manera como comercian aquí ciertos colegios privados.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Repito que no me opongo a que el Estado vigile el cumplimiento de los programas de enseñanza en los Colegios privados. Pienso sin embargo, en el derecho de propiedad, y me pregunto, si el Estado puede intervenir en los detalles de la vida íntima de una Institución privada. La palabra "reglamentación" le dá este derecho.

*El Honorable Fábrega:* Que les parece si se pone en técnica o se llega a una fórmula que incluya la intervención del Estado. No hay país de América que no deje de tener establecimientos privados que el Estado los patrocine. No se podría señalar reglamentación técnica y pedagógica.

*El Honorable Bellido:* Es más, entiendo yo que una niña que sale de la escuela "María Inmaculada" tiene que reconocer su diploma con un examen ante la Normal o el Liceo, así es que hay más unión entre la Escuela privada. Es un beneficio que se le hace al alumno.

El Honorable Fábrega propone que no se celebre sesión hasta el lunes para poder laborar en asocio de los Honorables de la Rosa y la señora de Calvo.

*El Honorable de la Rosa:* Considero que se debe aceptar la modificación del señor Ministro.

*El Honorable Silvera:* Aquí hay un error que yo quisiera que antes de aprobar el artículo se corrigiera. Aquí dice: "El Estado tendrá..." etc. Debe de ser "con el objeto" o con "el propósito".

*El Honorable de la Rosa:* Por qué no ponemos: "con el objeto de que se cumplan los fines nacionales y sociales de la cultura etc.?"

Se aprueba el artículo. Se lee el artículo 69.

El señor Secretario sugiere: "el español es el idioma oficial de la República".

*El Honorable Ferrari:* Señor Presidente, hay una modificación del Poder Ejecutivo.

*El Honorable Arosemena:* Dice "castellano", pero a eso se opuso la Real Academia Española. Sirvase darle lectura a la modificación del Poder Ejecutivo, señor Secretario.

El Honorable Fábrega observa que la modificación del Ejecutivo es en el sentido que se niega el artículo.

El Honorable Arosemena pone en consideración la modificación del Ejecutivo y es negada.

El Honorable Fábrega propone que en la 1ª parte donde dice: "la enseñanza de la historia patria etc." se ponga "historia y geografía patria etc.". Dice que tal modificación es importante por razones bien conocidas.

*El Honorable de la Rosa:* Voy a manifestarme en desacuerdo con esa modificación. Yo sé el sentido de ese párrafo, pero tengo una objeción de carácter científico que hacer. No creo que la nacionalidad del individuo tiene nada que hacer con la capacidad científica del mismo. Seamos un poco modestos y humildes.

Yo he tratado de ser un estudioso de la historia y hasta ahora no he encontrado ningún libro, ningún texto de historia nacional, que me enseñe más sobre la historia nacional que textos y libros que he podido adquirir de profesores extranjeros. Nadie ha escrito aquí la historia de Vasco Núñez de Balboa como la ha escrito Anderson, nadie ha escrito aquí sobre la historia del Canal más que el comprensivo Mack, Miner y Poddelfact. No creo, por ejemplo, que nosotros tengamos para profesor de historia americana alguien más dedicado y capaz que el profesor Aguilar.

*El Honorable Ferrari:* Sr. de la Rosa, aquí no se dice que el texto debe ser nacional, sino que los profesores que enseñan esas materias sean panameños para que tengan más interés en la enseñanza y no corra peligro.

*El Honorable Fábrega:* Precisamente al respecto tengo una adición sobre las obras didácticas nacionales. Creo que si el profesor es un adaptador, es peligroso para la juventud que llegue un extranjero, por ejemplo, a decirles cuál es la génesis de su independencia. Estos profesores deben ser panameños. La Constitución cubana tiene una disposición similar.

*El Honorable de la Rosa:* Si ustedes me derrotan, me derrotan; pero no creo en ese nacionalismo de la historia, ni de la geografía. Creo francamente que la historia nacionalista le ha hecho mucho daño a la humanidad.

Durante 40 años los maestros de Francia se dedicaron a cultivar los sentimientos de venganza y contra ellos se produjo Anatole France y muchos otros en términos violentos.

El Honorable Fábrega le responde que en este sentido entraña la defensa de lo panameño.

*El Honorable Arosemena:* No sé si es verdad lo que voy a decir; pero he sido informado de que en la Escuela de los Hermanos Cristianos, en una época, se enseñó historia patria con un texto que decía entre otras cosas: "Panamá es un protectorado americano". No sé si será verdad, pero prometo traer el texto si se me permite.

El Honorable Fábrega se refiere a la gran cantidad de textos argentinos de Geografía e Historia que hay actualmente.

*La Honorable señora de Calvo:* Quiero, señor Presidente, agregar una experiencia. Hace tres años fui a los Estados Unidos, invitada por la "Oficina del Coordinador de Asuntos Interamericanos" para dictar un Ciclo de conferencias sobre el tema, "Relaciones Interamericanas por un intercambio cultural", en Instituciones docentes, y ante grupos de varias organizaciones de los trece Estados que visité. Se me pidió igualmente, un informe sobre las observaciones que hiciera acerca de los motivos, que a mi juicio, fueran causa de la incompreensión del pueblo norteamericano del alma y cultura latinoamericanas. En ese informe anoté observaciones como éstas; tuve la oportunidad de leer un libro de texto de Geografía, que trata de algunos países de la América, inclusive Panamá, y me sentí indignada al ver la manera como se habla en él de nuestro país. El autor es un catedrático norteamericano bien conocido, y para ilustrar sus exposiciones usó gráficas, que al verlas, no destruí el libro porque lo necesitaba para hacer mi crítica; pero sentí profunda indignación. Incluí estas impresiones en mi informe, y en el capítulo de recomendaciones, sugerí el nombramiento de una Comisión de técnicos en educación, que se dedicara a investigar el número de estas obras, que tanto ofenden el patriotismo de los latinoamericanos porque no dicen la realidad de sus países, y se dedican más bien a denigrar su cultura. En el caso de Panamá, se hacen en la obra citada afirmaciones que indignan. Señalé esta política de desprestigio y de ausencia de la verdad, como una de las causas por las cuales el pueblo norteamericano desconoce las realidades de la cultura de los pueblos de la América latina, la denigra y no tiene interés en conocerla. Obras como la que he citado, se usan como libros de textos en los "High Schools", Colleges y Universidades, y yo pedí que las retiraran de la circulación.

Fue aprobada la modificación Fábrega.

*El Honorable de la Rosa:* Pido que se haga constar mi voto negativo a la modificación Fábrega.

El Honorable Fábrega advierte que tiene una modificación para el último párrafo del artículo 69, y la lee.

*El Honorable Fábrega:* Si bien es cierto que en el artículo 68 se dice: "El Estado tendrá la reglamentación etc. etc.", para fines nacionales

etc." estos fines no son específicos debemos exigirlos para conseguir la incorporación del elemento antillano, se hace necesaria que las clases sean dadas en español, lo mismo en cuanto a la geografía, historia y cívica. Me refiero a una escuela italiana que no enseñaba nada de Panamá. Tenemos también el caso de las escuelas privadas de antillanos. No debemos tener diferencia de enseñanza. Debemos coadyuvar para que se enseñen otras asignaturas en el curso primario como historia, geografía y cívica.

*El Honorable Arosemena:* Honorable Fábrega, por qué no lo redacta en el sentido de que sea todo el programa?

*El Honorable Fábrega:* Deben ceñirse a nuestros programas porque hay una disgregación nacional.

*La Honorable Señora de Calvo:* En cierta ocasión se me solicitó un estudio confidencial, sobre las escuelas privadas extranjeras en Panamá. Esta interesante experiencia me sirvió para apreciar el valor de una escuela en la labor de propaganda a favor de filosofías y credos. En varias de ellas se enseñaba todo menos las realidades de nuestra vida nacional.

*El Honorable Fábrega:* En la escuela protestante en lugar de enseñar quiénes han sido nuestras figuras patrias se les enseña quien es Jefferson.

*La Honorable Señora de Calvo:* Deseo hacer una observación señor Presidente. Actualmente hay programas oficiales, que adolecen de defectos que no debe tener un programa cuando se ajusta a los requisitos pedagógicos modernos. Si hubiera un Colegio privado, que tuviera para determinadas asignaturas programas superiores a los oficiales, no es justo que se le permita desarrollarlos?

El Honorable Fábrega dice que él se refiere a la escuela primaria.

El secretario sugiere se lleve a un párrafo especial.

El Honorable Arosemena dijo: Deben someterse a las leyes nuestras y a las leyes del país de donde vienen.

El Honorable Fábrega manifiesta que él se había graduado en la Salle, que ese colegio tiene cursos más intensos de matemáticas, pregunta si esto es conveniente o inconveniente.

El Honorable Fábrega sugiere se haga salvedad para los colegios que tienen algún curso especial.

Los Honorables de la Rosa, Silvera y Arosemena están de acuerdo en que se añada algo al respecto.

La Honorable Señora de Calvo opina que actualmente los programas oficiales son deficientes y el señor Presidente le contesta que no debemos partir de la base de que no servimos para nada.

Ha sido aprobado el artículo con la modificación del Honorable Fábrega.

La Honorable Señora de Calvo dice que deberían exceptuarse a este respecto a los colegios que enseñen alguna lengua especial. Fué aprobada la sugestión de la señora de Calvo.

Se lee el artículo 70.

El Honorable Fábrega dice que tiene una proposición que establece que sólo el mérito del estudiante le da derecho para obtener becas.

El señor Presidente le advierte que el artículo no habla de becas.

El Honorable de la Rosa dice que piensa modificar el texto para que tenga un doble objeto.

Fué leído el artículo 71.

*El Honorable Silvera:* "El artículo que acaba de leerse establece que ningún establecimiento de educación podrá negarse a admitir alumnos por motivos de nacimiento o por diferencias sociales, raciales, religiosas o políticas. Tengo una adición al artículo en mención y es la de que tampoco deben rechazarse por la naturaleza del vínculo que une a sus progenitores o guardadores, que expliqué en la sesión anterior.

Con el texto de ese artículo modificado en esa forma se evita la práctica bochornosa y humillante para hijos y padres, práctica que vienen usando ciertos colegios religiosos de Panamá y Ión, que consiste en cerrarle la puerta a aquellos alumnos que son de raza negra y que no son hijos de matrimonio eclesiástico, ya que los de matrimonio civil han sido excluidos sin miramiento ni respeto alguno por la ley, que desde el año de 1917 establece ese matrimonio. Con respecto a ese artículo 71 del anteproyecto de constitución, redactado por los doctores Alfaro, Chirri y Moscote se producen dichos abogados en esta forma: (lee el comentario que hacen esos Comisionados en la exposición de motivos).

El señor Presidente deja la presidencia al Honorable Silvera.

*El Honorable Arosemena:* Nosotros, los llamados liberales, miembros de esta comisión, estamos tratando por todos los medios a nuestro alcance, de evitar que en las escuelas públicas se enseñe determinada religión. Y ésto no tiene ninguna razón en que fundarse. Yo creo que una escuela privada tiene el derecho, en un país donde hay libertad de cultos como el nuestro, de enseñar la religión que a bien tenga. Si esto es así, por qué obligar en una institución católica la enseñanza de una religión distinta a la que en ella se profesa? Y por qué a su vez, obligar a una escuela protestante a enseñar la religión católica en ella? No creen ustedes que de esto provenga el choque que tanto tratamos de evitar cuando predicamos la libertad de cultos? Yo no he alcanzado a comprender el por qué de querer obligar a una escuela privada a que acoja en su seno alumnos que no deseen. Por qué razón vamos nosotros osar hacer lo que ningún país demora-

ta ha osado hacer? En los Estados Unidos, por ejemplo, que es el país demócrata por excelencia, no ha sucedido esto jamás. Ahora: no es el caso de que se trate de blanco, rubio, negro, hijo por fuera o dentro del matrimonio. Es el caso de que un establecimiento cualquiera privado, católico o laico, pueda decir: "no lo cojo porque no me conviene" y se acabó. Por eso me opongo a la modificación Silvera y quiero que la comisión elimine esta modificación. Porque considero como algo justo cuando se trate de instituciones privadas, y nada más.

*El Honorable de la Rosa:* Creo que la modificación Silvera se refiere al caso preciso del Hospicio de Huérfanos. No? Entonces, por qué no se pone: "ningún establecimiento que reciba subvención del estado"?

*El Honorable Arosemena:* Está muy bien, Honorable de la Rosa. Así queda plenamente justificado.

*La Honorable Señora de Calvo:* Precisamente, cuando yo pregunté sobre el alcance de la palabra "reglamentación", deseaba saber si al aceptarla, quedaba garantizada la libertad de enseñanza como lo expresa el mismo artículo 68. Esta era mi intención al preguntar sobre esta moción del señor Ministro de Educación. De acuerdo con la exposición que acaba de hacer el señor Presidente, y con la facultad que tendrá el Estado de reglamentar la vida de los colegios privados, puede señalarle a estas instituciones condiciones para aceptar estudiantes. A esto le da derecho la introducción de este término "reglamentación". Será éste, pues, un caso en que el Estado podrá dictarle reglamentos a las instituciones privadas. Entonces, queda el artículo 68 modificado en el sentido de que no habrá diferencia entre las instituciones del Estado y las privadas, porque el Estado podrá intervenir en cualquier momento, en cualquier aspecto de su vida. Creo que no ha quedado claramente expresada la idea de hasta donde puede el Estado intervenir en la vida privada de las instituciones que no son oficiales.

*El Honorable Silvera:* La mejor defensa está precisamente en la exposición de motivos y me sorprende que un hijo de don Pablo Arosemena, un liberal, Presidente de esta comisión, produzca en los términos en que se ha producido contrariando los documentos democráticos que entrañan el argumento formidable de los Doctores Chiari, Alfaro y Moscote. (lee) No veo la razón por la cual puedan rechazarlo: sólo por razones de moralidad. Yo erco que el artículo, con la exposición de motivos está muy claro y hago constar mi voto negativo, en caso de ser derrotado en este asunto y pido que esta adición mía sea pues, un artículo más, porque yo no puedo, por ningún motivo, aceptar aquí que las Escuelas Privadas, como el Hospicio de Huérfanos no reciban a niños por ser hijos de matrimonio civil.

*El Honorable Bellido:* Yo como liberal no atrezo a explicarme si nosotros después de haber aprobado que en Panamá no habrá fueros ni

privilegios y que todos somos iguales ante la Ley, aceptemos aquí de hecho que se establezcan establecimientos públicos que son instituciones comerciales porque cada alumno que va allí paga el costo de su educación y que están amparados con todos los medios que dispone el Estado para amparar a todos los panameños. Repito, no alcanzo a explicarme cómo es posible que aquí aceptemos esta clase de establecimientos. Quiero sostener mi tesis porque tengo el caso concreto de una señora casada en primeras nupcias bajo el rito católico, por ser el esposo pendenciero tuvo que apelar al divorcio y se le concedió. Esta señora casó en segundas nupcias y de ese matrimonio tuvo dos hijas y una de las hijas ha sido rechazada del colegio donde quería ingresar porque esa hija procede de un matrimonio civil y según las normas de ese colegio la madre de esa niña está de todos modos casada con aquel pendenciero. Establecimientos donde se dice que los trajes deben hacerlo determinada modista y no se le permite a una madre que los confeccione. Así se está creando una verdadera casta. Estos establecimientos imponen altas tarifas a los padres adinerados, al hombre que puede darse el lujo de pagar una escuela especial. Pero vuelvo y repito que no habrá fueros ni privilegios en Panamá y que todos somos iguales ante la Ley. Negando este artículo estamos negando la Ley.

*El Honorable Arosemena:* No baso mi argumentación en nada que sea discriminatorio. Yo he dicho y opino que se puede rechazar hasta a el más aristocrático de los niños de la ciudad si tal, se estima conveniente. Llevando mi argumentación más lejos de donde lo expresa el Honorable Bellido podré decir que no se puede ni tener amigos siquiera, porque habría que optar por el que el Estado desee, o indique. Pero señores, por qué obligar a una escuela privada a coger a alguien que no quiere? Me parece esto hasta falta de delicadeza.

En cuanto a mi amigo Silvera no tengo más que decirle sino que el hecho de que hombres como don Ricardo J. Alfaro, Chiari y Moscote optaran en determinada manera, no me impone a mí la obligación o el deber de pensar tal cual ellos lo hicieron; pues desde el punto de vista de mi criterio personal, ellos se equivocaron al redactar ese artículo, y nada más.

Fue puesta en discusión la modificación Silvera adicionada por de la Rosa.

El Honorable Fábrega pregunta si en las democracias clásicamente consideradas el Estado interviene.

*El Honorable de la Rosa:* Mi punto de vista es éste: esas escuelas son por lo general para gente que no quieren enviar a sus hijos a las escuelas públicas, sino a otras que, como dice Bellido, son escuelas de lujo. Si esas personas quieren enviar a sus hijos a esas escuelas, por qué no lo han de hacer?

El Honorable Silvera agrega a su modificación "subvención o auxilios del Estado".



*El Honorable Arosemena:* Por qué no le agregamos "económicos"?

Ha sido aprobado el artículo.

*El Honorable Silvera:* Quiero advertir que no estoy conforme y que hago constar mi voto negativo y mi protesta por la supresión del artículo en la forma en que estaba.

Fué leído el artículo 72.

*El Honorable Arosemena:* El Señor Ministro de Educación respetuosamente, por mi conducto, solicita de esta Comisión que se fije "del 25%" e vez "del 23%". Lo propongo en forma de proposición.

El Honorable Fábrega dice que este había sido el porcentaje más alto en el lapso de 1926-28 y que por este motivo se tomó como base.

*El Honorable Ferrari:* Hay que negar una modificación de orden del Poder Ejecutivo; no quiere que se ponga porcentaje alguno; es cuestión de orden.

Fue negada la sugestión del Ejecutivo.

El Honorable Fábrega dice que le preocupa si llegan a aprobar el artículo en el orden en que están los problemas: 1º Sanidad, y, 2º Educación Nacional, y que en este caso habrá que dedicar 25% para sanidad. Que él le ha tomado cariño al artículo como está. Pide se posponga la discusión.

El Honorable Fábrega dice que en este caso, una Ley especial lo declare.

*El Honorable de la Rosa:* En una de las sesiones, cuando se habló de eso de los porcentajes, fui opuesto. Me parece que en situaciones de crisis, perjudica eso de los porcentajes.

El señor Secretario manifiesta que se exceptúan en casos de emergencia.

*El Honorable Silvera:* Pregunto yo una cosa: Si ponemos el 25% de las entradas no es lo mismo? No queda ese mismo porcentaje con la reducción de las entradas?

*El Honorable de la Rosa:* Pero justamente si hay servicio de una importancia tan enorme que causaría gravedad sobre el presupuesto de salubridad necesariamente esa suma debería reducirse. Tengo mis ideas respecto a la sensatez de eso; tengo mis dudas sobre eso, muy graves, quizá. Habría que buscar una fórmula.

El Honorable Fábrega sugiere que se deje mejor pendiente hasta el martes.

*La Honorable Señora de Culya:* Deseo conocer la opinión de los Miembros de la comisión sobre la conveniencia de introducir en este capítulo de la educación, un artículo en favor del problema de la educación del adulto. Me parece que el estudio de este problema no se ha abordado aún en Panamá; el analfabetismo y otros aspectos de capacitación técnica así lo piden.

El Presidente dice que debe presentarse como artículo nuevo.

El señor Secretario alude a la educación de los indios y el Honorable Fábrega le responde que tiene preparado algo al respecto y que ha cruzado ideas con el Ministro Crespo; que queda mejor en lo relativo al campesinado.

Ha sido leído el artículo 73.

*El Honorable Ferrari:* Tal como está el artículo, señor Presidente, que dice que ninguna escuela privada de las que hay en Panamá, podrá expedir un sólo título; que el Estado es el único que tiene derecho a expedir títulos; entonces cómo se va a arreglar el Estado para otorgar títulos para escuelas particulares? Lo que se quiere aquí es negar los títulos. Esto, por la expedición misma, me parece muy fuerte.

Fue aprobado. El señor Secretario advierte que hay una modificación del Ministro de Educación. Se aprueba la modificación del Ministro. Se lee el párrafo.

*El Honorable Ferrari:* El Poder Ejecutivo había suprimido este artículo. Es solamente para los efectos del acta, para eso nada más lo dije. Es que el Poder Ejecutivo había suprimido el artículo 74 y 75 y no dice por qué.

Se lee el artículo 75.

*El Honorable de la Rosa:* Lo que pasa es esto: un profesor que hace la cátedra, por ejemplo, de asistencia económica y tiene una convicción socialista y critica el régimen capitalista y lo hace con vehemencia, con entusiasmo, para convencer a sus alumnos, está realizando una labor proselitista y puede perder el derecho a la cátedra? Me parece que eso es así.

He sido profesor de economía política y de sociología en el Instituto Nacional, y desde luego al exponer las teorías económico-sociológicas lo hice desde mi ángulo marxista.

El Honorable Fábrega dice que a él no le parece que en este caso estaba haciendo labor proselitista.

El Honorable de la Rosa sugiere se diga "pédica de política partidaria".

El Honorable Fábrega dice que dentro de la fórmula, se podía exponer su punto de vista en sociología.

El Presidente dice que depende la forma como dicte la clase.

El Secretario lee el término partidaria y dice que no existe en el diccionario "partidaria".

El Honorable Fábrega dice que la política partidaria es la que sigue un bando.

Fue aprobado el artículo modificado. Se lee el artículo 76.

*El Honorable Arosemena:* El Ministro de educación sugiere que se elimine el artículo 76 por

que está en pugna con la reglamentación que fue aprobada ya.

Se elimina el artículo.

Siendo las 8 y 5 minutos de la noche el señor Presidente clausura la sesión.

## A C T A

de la décimosexta sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En el Despacho del Secretario General se reunió la Comisión de Constitución para proseguir el estudio del Proyecto correspondiente, siendo las cuatro y cuarenta y cinco de la tarde del día veintinueve de Agosto de mil novecientos cuarenta y cinco. Contestaron a lista los comisionados Arrosemena Forte, que preside; Bellido, Neira de Calvo, de la Rosa, Fábrega, Ferrari, López y León y Silvera. De fuera del seno de la Comisión estuvieron presentes los Honorables Convencionales Ayala P. y Tejeira.

10. Se abrió la sesión y, previa su lectura, fué aprobada el Acta de la sesión anterior.

20. El Secretario dió cuenta de un oficio dirigido a la Asamblea Nacional Constituyente por el Rector de la Universidad Interamericana, Dr. Octavio Méndez Pereira, con la cual le remite la Resolución del Consejo General Universitario en que esta entidad propone la fórmula constitucional para la autonomía y la libertad de cátedra de la Universidad Nacional.

Se dispuso invitar para el próximo lunes, 27 de los corrientes, para considerar el contenido de este oficio y otros asuntos relacionados con la educación nacional, a los señores Ministro de Educación y Rector de la Universidad mencionada.

El H.C. Fábrega presentó, para ser adicionado como último acápite del artículo 69 del Proyecto, el siguiente:

“La Ley establecerá los incentivos adecuados a la creación de obras didácticas nacionales.

El H.C. Silvera solicitó la reconsideración del Artículo 67 con el fin de introducirle una modificación, que dejaría su texto como sigue:

“Artículo 67.—Es deber esencial del Estado el servicio de la educación nacional en sus aspectos intelectuales, moral y físico. La educación primaria es obligatoria. La primaria y secundaria públicas, en todos sus grados, son gratuitas.

Toda institución docente se considera servicio de utilidad pública y social.”

Esta adición fué aprobada.

El H.C. Silvera, con la venia de la Comisión, introdujo una reforma aditiva al artículo 71, según la cual éste quedaría como sigue:

“Artículo 71.—Ningún establecimiento de educación podrá negarse a admitir alumnos por razón de la unión o del vínculo legal que haya existido o exista entre sus progenitores o guardadores.

Ningún establecimiento de educación que reciba subvención o auxilio de la nación o del municipio o de alguna de sus instituciones autónomas o semi-autónomas, podrá negarse a admitir alumnos por razón de nacimiento o de diferencias sociales, raciales o religiosas.

La violación de estos principios constituirá en quien la ejecute causal para la pérdida del derecho de enseñar.”

Con esta modificación, el artículo quedó aprobado.

La comisionada Neira de Calvo presentó el siguiente artículo nuevo, que fué aprobado:

“El Estado fomentará la cultura del pueblo y mantendrá un sistema de escuelas para adultos, dedicadas a la eliminación y prevención del analfabetismo y a la capacitación doméstica, agrícola, marítima, industrial y comercial de las clases trabajadoras.”

El H.C. Fábrega depositó en Secretaría, lo mismo que la H.C. Neira de Calvo, una serie de artículos que deberán formar parte de un capítulo especial sobre rehabilitación cultural y económica del campesino y del indio. Se ordenó sacar copia por Secretaría de esos artículos, a efecto de que puedan ser estudiados y considerados ulteriormente.

Se entró a la consideración del Título IV, que trata de los derechos políticos. Los artículos 77, 78 y 79 fueron aprobados textualmente y dicen:

“Artículo 77.—Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de veintiún años sin distinción de sexos”.

“Artículo 78.—La ciudadanía consiste en el derecho de elegir y de ser elegido para puestos públicos de elección popular y en la capacidad para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción.”

“Artículo 79.—La ciudadanía, una vez adquirida, se pierde por las siguientes causas:

1<sup>o</sup> Por pérdida de la nacionalidad panameña conforme a esta Constitución, y

2<sup>o</sup> Por pena conforme a la Ley”.

El artículo 80 fué aprobado con la supresión del ordinal tercero, recomendada por el Poder Ejecutivo, y quedó así:

"Artículo 80.—La ciudadanía se suspende:

1º Por sentencia judicial, en los casos que determine la Ley, y

2º Por interdicción judicial".

El artículo 82 fué sustituido por el Secretario, con la aprobación de todos los comisionados, en la forma siguiente:

"Artículo 82.—El sufragio es universal igual, directo y secreto".

El artículo 83 fué modificado por el H.C. de la Rosa y quedó aprobado así:

"Artículo 83.—Además del censo general, el Estado establecerá el censo electoral y proveerá a los ciudadanos de una cédula permanente, cuya adquisición es obligatoria y servirá de base para todas las elecciones populares y medio de identificación personal para todos los fines que así lo exijan. El Registro Civil expedirá la cédula permanente de identidad personal correspondiente a los extranjeros. La Ley regulará ampliamente esta materia".

El artículo 84 fué aprobado con la supresión de su último párrafo, recomendada por el Poder Ejecutivo y quedó como sigue:

"Artículo 84.—Todas las elecciones populares para elegir más de un candidato se efectuarán atendiendo al principio de la representación proporcional, según el método que determine la ley."

El artículo 85 fué modificado en el sentido de suprimirle la frase "destruir o cambiar la forma democrática" y reemplazarla así:

"Artículo 85.—La Ley regulará la manera de constituirse los partidos políticos sobre la base de que no es lícita la formación de ninguno de carácter racial o religioso o que tienda a destruir la forma democrática de gobierno".

Con esta modificación, el artículo fué aprobado.

La sesión terminó a las seis y treinta y cinco minutos de la tarde.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

#### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 21 DE AGOSTO DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 4.30 p.m., en el Despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión

encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los jurisperitos doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El Presidente ordenó al Secretario General pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F., Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Jacinto López y León y Didacio Silvera. Estuvieron presentes también los Honorables Homero Ayala P. y Gil Blas Tejeira.

El Secretario informa a los Honorables Convencionales acerca de un pliego que ha preparado sobre los artículos aprobados, para que lo estudien y vuelvan sobre sus pasos si es necesario.

*El Honorable Fábrega:* Dicho informe lo consideramos en la próxima sesión.

Se lee y se aprueba el Acta de la sesión anterior.

El señor Secretario lee una comunicación de la Universidad Interamericana en la cual solicita se le conceda autonomía.

*El Honorable H. Arosemena:* La Presidencia se va a permitir pasar en comisión a los Honorables Fábrega y Calvo con 48 horas de término, para que hagan el estudio respectivo.

*El Honorable Fábrega:* Me permito hacer una observación con relación al método. No sería más práctico que citásemos a una próxima reunión al Ministro de Educación? Estoy de acuerdo con la mayoría y quizá con todos los Convencionales aquí reunidos, en que la Universidad debe ser autónoma en todos sus aspectos, inclusive el económico. Pero, pienso yo, si decretamos inmediatamente la autonomía de la Universidad y quedando como queda dentro de esa autonomía la económica, ¿no va a resultar inmediatamente se apruebe la Constitución, esa autonomía económica parte de la otra? El Ministro de Educación, según él mismo me lo ha manifestado, tiene un proyecto de ley orgánico sobre educación pública; y pensé yo que si el Estado va a crear rentas a favor de la Universidad, si el Estado va a dar parte de sus haberes fiscales para la Universidad Nacional, no será peligroso no teniendo en cuenta el personal que rige actualmente la Universidad que es de toda confianza, pero pensando en el futuro —que en la misma Universidad se establezca el régimen que se refiera a la economía de la Universidad; pregunto: quiénes son los elementos que deben tener el control de esa economía? En las entidades de esta índole, el Estado debe saber cuál es la corporación, los elementos, la directiva, el patronato que va a cuidar de la inversión de tales fondos. Es asunto de consulta, y yo pienso, si no sería oportuno citar al Ministro de Educación, enfrentarle el problema y que él nos diga

si está de acuerdo con que se declare la autonomía en la Constitución. Me parece lo más práctico.

*El Honorable H. Arosemena F:* Honorable Fábrega, habría algún inconveniente de parte suya en citar al Rector de la Universidad?

*El Honorable Fábrega:* Completamente de acuerdo señor Presidente.

*El Honorable Bellido:* Yo también estoy de acuerdo con que se cite al Ministro de Educación porque me parece haber leído en los periódicos que varios países americanos han contraído un compromiso con Panamá respecto a la Universidad ayudando con profesores y con dinero. Ojalá pudiera esto realizarse y no quede como en el caso del monumento a Bolívar.

*El Honorable Ferrari:* Señor Presidente, van a venir ambos, el Ministro de Educación y el Rector de la Universidad, o va a venir primero el Ministro

*El Honorable H. Arosemena F:* Quiere la Comisión que se cite al Ministro de Educación y al Rector de la Universidad para discutir sobre el tema? Señor Secretario, sírvase comunicar a esos caballeros que ha sido la política de esta comisión escuchar la voz de autorizadas personas y que se les suplica que vengan el lunes, ya que el Ministro de Educación no se encuentra en la ciudad ahora mismo.

*El Honorable Fábrega:* Hace unos días presenté aquí varios artículos relacionados con la seguridad, desde el punto de vista nacional, de la educación; y entre los artículos tenía escrito uno que omití por pérdida del respectivo papel en esos momentos. Forma parte del todo y creo que está perfectamente armonizado con él. Vía después de las disposiciones que hablan de la enseñanza en general, que debe ser de acuerdo con los programas oficiales.

El Sr. Secretario observa que vendría siendo como el último párrafo del artículo 69.

*El Honorable Fábrega:* La explicación de este artículo, puede ser sintética. Entre nosotros no tenemos obras didácticas nacionales prácticamente, salvo unas dos o tres. Tenemos textos argentinos, chilenos, de los Estados Unidos etc., pero muy pocos nacionales. En todo país del mundo existe la preocupación por textos nacionales. Yo pienso que es obligación del Estado, a medida que se está estimulando la cultura, estimular y crear las obras didácticas del país, y que se debe establecer un incentivo, de premios, de ventajas para el que produce, porque es necesario ese acicate para que se trabaje. Aquí hay elemento suficientemente preparado para la redacción de obras atemperadas no sólo a nuestra cultura, sino a nuestros programas. Ese es el objeto del artículo. No se obliga a que haya

obras nacionales. Se menciona el vehículo de creación.

Se aprueba la modificación del Honorable Fábrega.

*El Honorable Silvera:* Pido la reconsideración del artículo 67, que fue aprobado, con el objeto de hacer una adición a ese artículo. En la parte que dice: "Es deber del Estado el servicio de la educación nacional en sus aspectos, moral, etc." Me propongo hacerle esta adición: "Toda institución docente se considera servicio de utilidad pública y social".

El señor Secretario le contesta que la última parte quedó suspendida; que nada más se aprobó la primera parte para presentarla mejor redactada.

*La Honorable Sra. de Calvo dijo:* Creo que el motivo por el cual dijo usted que se había aplazado la discusión del artículo 67, es porque el honorable Silvera propuso que se le agregaran las palabras, "o religiosa", al final de su tercer párrafo, para que se leyera así: "La Ley reglamentará el servicio de la educación pública dándole un carácter esencialmente técnico, de modo que no puedan perturbarlo razones o conveniencias de índole política o religiosa." Entonces se dijo que debía aplazarse la consideración de este artículo hasta cuando se discuta el problema religioso.

*El Honorable Silvera:* Quiero pedir la reconsideración del artículo 71 porque en la forma en que fué modificado ese artículo en la sesión del viernes, si mal no recuerdo, hace completamente nugatoria la idea que tengo con respecto a él, y por lo menos la modificación que le hice al artículo ha quedado en otra forma. Solicito la reconsideración del artículo simplemente para ponerlo en la forma que acabo de leer, porque de la manera que ha sido aprobado únicamente se circunscribe a los colegios privados que reciben subvención del Estado, y eso no ha sido mi intención, sino que ningún establecimiento de enseñanza pueda rechazar a ningún alumno por motivo de ser hijo de matrimonio civil; ya narré un caso específico en el Hospicio de Huérfanos, que me ocurrió con un muchacho que yo llevé. Yo he querido armonizar este artículo con el concepto que el Dr. Arosemena tiene con respecto a las cuestiones raciales y podría dejarse así (lee). En la forma en que propongo la modificación sienta un principio de autoridad, si pudiera decirse el matrimonio civil es una institución del Estado y por lo tanto debe ser respetada en todas partes, tanto en los colegios oficiales como en los privados; y eso de que le digan a un niño que no lo aceptan porque es hijo de matrimonio civil, no lo debemos tolerar porque es tanto como ir en contra de lo que dice el artículo. Nosotros no debemos permitir que un colegio privado desconozca y rechace a los hijos nacidos de matrimonio civil, por encima

de la ley: no debemos tolerar eso de ninguna manera. Yo he querido especificar "las diferencias raciales, sociales, políticas y morales", porque yo no acepto que un colegio diga que no acepta un niño porque es hijo de padres casados civilmente.

Los artículos 72, 73, y 74 quedaron en preparación.

*La Honorable señora de Calvo:* Cuando se cerró la discusión sobre el capítulo de la educación, pedí que se me diera la oportunidad de hablar en esta reunión sobre el problema de la *Educación del adulto*, y de presentar en su favor la moción que le he entregado al señor Secretario, y que se recomienda por sí sola. El interés que he tenido en presentarla, es porque considero que en Panamá todavía no se ha estudiado este problema de manera técnica, organizada y sistemática. El Ministerio de Educación ha realizado iniciativas de valor, pero sin continuidad de acción, y han fracasado por falta de meditada organización, y tal vez de recursos económicos. Considero que la educación del adulto es parte integrante del programa de educación popular; y si tanto legislamos en favor del pueblo, es preciso darle importancia a este problema fundamental cuya solución apropiada redime las masas de la esclavitud espiritual y económica. Espero que en el artículo que he sometido a la consideración de ustedes estén comprendidos todos los aspectos del problema. Liberar del analfabetismo, y darle oportunidades de educación secundaria, vocacional y superior a la clase obrera y campesina, la que por razones económicas y otras, no puede siempre recibir los beneficios de la cultura, es problema que ningún gobierno debe omitir de su plan educativo. Los municipios también deberían encontrar una fórmula para contribuir al sostenimiento de este esfuerzo educativo nacional.

*El Honorable Bellido:* En principio estoy de acuerdo con doña Esther Neira de Calvo. En cuanto a la contribución de los municipios tengo mis dudas. La mayor parte viven en una penuria tremenda y si no fuera por el apoyo del Estado estarían arruinados y mejor sería que ni existieran. Yo soy partidario de que sea el Estado el que asuma ese servicio y además hemos dicho que el Municipio contribuya con el 20%.

*La Honorable señora de Calvo:* Yo creía que la contribución del 20% en favor del desarrollo de la educación, y con la que siempre han ayudado los municipios al Estado, se había suspendido. Solicito la cooperación municipal porque considero que en la solución de este vasto problema, deben contribuir otras agencias, para que el esfuerzo en su favor sea resultado de acertada cooperación, y que no sea exclusivamente el Estado el obligado a resolverlo. La contribución municipal es también un medio para que los municipios contribuyentes, se interesen en llevar a sus comunidades, el tipo de

educación que éstas necesitan más; hay localidades en donde urge una educación agrícola y de carácter rural; otras en donde es más propicia una educación comercial, o de artes y oficios, pero siempre, con base de planes de trabajo en favor de la lucha contra el analfabetismo. En mi moción hablo de capacitación marítima. Me refiero especialmente a la que necesita el gremio de pescadores que trabaja en nuestras playas, y que está formado por gente ignorante, y con frecuencia analfabeta.

*El Honorable de la Rosa:* Además yo le había hecho a doña Esther la observación de que no hemos decidido sobre el régimen provincial y que era mejor dejar eso aparte.

*El Honorable Ferrari* solicita se sustituya la frase "clases campesinas" por "clases trabajadores".

Se aprueba la modificación.

*El Honorable López y León:* No es a las escuelas privadas, sino a las que reciben subvención. Es muy distinta la situación en que se encuentran las escuelas subvencionadas. A mí me parece que queda más claro el artículo en la forma en que ha sido aprobado.

*El Honorable de la Rosa:* Quiero hacer otra pregunta: habiendo dicho nosotros en el artículo 25 que "todos los panameños y extranjeros son iguales ante la ley", y que por lo tanto no habrá fueros o privilegios personales ni distinciones por razón de raza, sexo o religión, lo estatuido en este precepto es sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 21; si este artículo establece eso, no queda implícito y dejado a la ley la penalidad o la restricción o la sanción para quien establezca esas diferencias? Aún sin que este nuevo artículo se adopte, cualquier persona puede recurrir contra quien viola aquel otro.

El señor Secretario manifiesta que el Honorable Silvera proponía que la ley estableciera sanciones a quienes desconocieran el matrimonio civil. Añade que a él le parecía que éste era asunto de aclaración; que el párrafo no determinaba si los que reciben auxilios no pueden rechazarlo.

*La Honorable Sra. de Calvo* presenta otro artículo nuevo.

*El Honorable de la Rosa:* Y luego el artículo 19 que establece que todos los nacionales panameños tienen el deber de servir a la nación conforme lo dispongan las leyes etc.

*El Honorable Fábrega:* Yo me permito sugerir la conveniencia de añadir a los capítulos sobre Garantías Sociales, un capítulo especial que se refiera a las colectividades campesinas e indígenas. El problema es el siguiente. Creo que las garantías sociales no deben obedecer a una estructura uniforme en tal forma que estamos obligados a copiar los mismos capítulos de Garantías Sociales que tengan las otras Consti-

uciones. Cada país debe amoldar esas garantías a las circunstancias en que se encuentre. Si nosotros contemplamos la realidad de nuestros indígenas, nos damos cuenta de que se encuentran hoy en la misma situación de hace 40 ó 50 años y esos elementos campesinos e indígenas constituyen el 70% de la República. Creo que es obligación nuestra, mediante disposiciones sustantivas, tratar de resolver ese problema básico de nuestra vida para que constituyamos una verdadera nación, porque hasta ahora la constituimos parcialmente. He preparado un articulado que alarga la Constitución, pero que considero indispensable y que no es el producto del deseo de añadir artículos, sino el producto de un estudio concreto sobre dicho capítulo, sobre la situación del indígena y del campesinado. Mi idea es que se discuta artículo por artículo de ese capítulo, que se rebaje el título, que se hagan modificaciones, variaciones, supresiones, etc. etc. Me parece práctico leer el capítulo (lee el Sr. Turner). Esas son las disposiciones que considero fundamentales de acuerdo con las adiciones o supresiones que quiere hacer la comisión de las necesidades de nuestros campesinos e indígenas, y creo que allí se establece claramente, la obligación del Estado con respecto a ellos.

*El Honorable de la Rosa* manifiesta que se le podría dar el número IV, el Secretario dice que el III-A.

*El Honorable Fábrega:* Léase y luego ubíquese. Me parece fundamental que se establezca la obligación del Estado.

*El Honorable de la Rosa dijo:* Me parece muy interesante la adición que quiere hacer el licenciado Fábrega. Sin embargo, como comprende una vastedad de problemas que quizá sea necesario considerar una o dos veces, sería conveniente que sacáramos copias de esa proposición y se entregaran a cada uno de los comisionados porque quizá ese articulado necesita una labor de refactura y de ordenación y reorganización y disposición de la materia. Me parece que hay un artículo que prevee una política económica y que quizá sería más conveniente introducirlo en el capítulo sobre economía nacional. Tengo pensado dividir este Título de economía nacional y hacienda pública en dos capítulos diferentes: uno para economía nacional y otro para hacienda pública y me parece que algunas medidas de la proposición del licenciado Fábrega podrían encajar más técnicamente en el capítulo de la economía nacional. Quizá amerita un estudio más detenido y por eso yo abogaré porque se hicieran esas copias.

*El Honorable Fábrega:* Estoy de acuerdo con que se pasen esas copias y se estudie el plan y que se haga cualquier modificación en cualquier sentido que lo considere conveniente la comisión. Pero solicito que decida si considera o

no conveniente legislar constitucionalmente sobre la materia.

*El Honorable Silveira:* Pido la palabra para decir que me siento muy complacido de que sea el Honorable Fábrega el autor de esos artículos, en que se declara campeón de los intereses del campesino y defensor de los indios.

*El Honorable Fábrega:* Para declarar que yo en todos los problemas de la Constitución tengo una visión panorámica nacional de nuestros problemas hasta donde pueda tenerla. De manera que cuando trato del problema indígena, no es que me quiero constituir en campeón del indio o del campesino porque éste es el último en saber quién ha sido el autor de esta idea. Yo podría pronunciar discursos vacíos en los campos. Sencillamente esto es parte de la idea que tengo de lo que debe ser nuestra nación. Es la misma que tengo con respecto al panameño y al extranjero, en relación con la nacionalización del extranjero; es la misma que cuando lleguemos al capítulo de problemas políticos nacionales, me obligará a introducir reformas. Todo se refiere a una unidad, no a un campeonato.

*La Honorable señora de Calvo:* En la sesión anterior dije que presentaría moción sobre los problemas del indio y del campesino. Tengo unos artículos sobre el problema indígena que entregaré al señor Secretario, pero conviene aplazar su discusión para cuando se discutan los del Honorable Fábrega sobre el mismo tema. También presentaré moción sobre el problema del campesino; en ella me refiero a varios aspectos del problema, el de vivienda por ejemplo, sobre todo en lo referente a su construcción, y a la organización de la vida de hogar. Me interesa mucho lo que en este sentido haga el Estado, pero igualmente, lo que hagan otras agencias capacitadas para contribuir eficazmente a la redención de las clases campesinas.

El Sr. Presidente pide se saquen copias; y que se continúe la discusión del Capítulo IV, Artículo 77.

Se aprueba el artículo 77.

Se lee el artículo 78.

El Presidente pregunta si tal como está redactado el artículo, pueden desempeñar cargos los no ciudadanos.

El señor Secretario y el Honorable Fábrega lo informan.

Se aprueba el artículo 78.

Se lee el artículo 79.

Se aprueba el artículo 79.

*El Honorable Fábrega* manifiesta que hay una modificación del Ejecutivo y la lee.

Se aprueba la modificación del Ejecutivo.

Se sigue con el Capítulo 2º del Título IV, artículo 81.

Se aprueba el artículo 81.

Se lee el artículo 82.

*El Honorable Arosemena H:* Este voto secreto en las pasadas elecciones demostró ser un tremendo fracaso en el interior de la República, pues la mayoría de los campesinos que no sabían leer ni escribir, no sabían siquiera ni distinguir entre un toro, un águila o un caballo. Creo que se les debe dar una oportunidad a esos pobres hombres que al entrar a un cuarto secreto a votar, no saben por quién hacerlo. Y ésto es lo que precisamente no permite esta disposición. El voto secreto da resultados en las ciudades de Panamá y Colón. Tenemos, por ejemplo, el caso de aquellos que son ciegos que es lamentable, lastimoso. Estas son observaciones que hago para cuando se legisle sobre la ley de elecciones allá abajo.

*El Honorable López y León:* Yo quiero hacer otra observación aquí mismo en el sentido de que en nuestras Asambleas, nosotros mismos en distintas ocasiones, hemos rehuído ir al voto secreto para pedirlo nominal. Y si nosotros así lo hacemos, qué se puede esperar de esos campesinos que ni siquiera saben leer y escribir?

*El Honorable Bellido:* Yo quiero decir que como principio estoy perfectamente de acuerdo con el voto secreto. Que nuestros campesinos no tengan la suficiente cultura no es culpa del principio, si no culpa de la incultura que mantenemos en ese campesinado. Yo presencié elecciones en el interior. Si el doctor Arosemena vió individuos que no podían distinguir entre un toro y un águila, hubo casos en que los mismos campesinos eran tan hábiles que cambiaban una papeleta de una casilla por otra.

*El Honorable de la Rosa:* Me parece que el ideal del voto es el voto abierto, el voto griego, el voto en las primeras etapas del régimen soviético en Rusia, pero eso no puede ser. El voto secreto es una defensa del individuo contra la coacción del Estado, en primer lugar y luego contra la coacción de los partidos políticos y los caciques políticos. Los defectos que el doctor Arosemena le encontró al voto secreto en las pasadas elecciones son indudablemente ciertos. Pero ese voto ciego a que él se refiere, deja acaso de ser ciego cuando el campesino va a votar por motivos que no tienen nada que hacer con su libre determinación, con su simpatía o con su ideología política. Creo que en todas las elecciones habidas en Panamá bajo el influjo de la política caciquil a que se refiere la proposición del licenciado Fábrega, han sido elecciones falsas, que no representan movimiento de opinión. Por eso, soy partidario del voto secreto porque creo que da mayor margen a la autenticidad de la elección política y, segundo, porque les imparte a los partidos políticos el deber y la necesidad de educar a sus adherentes, cosa que han descuidado, y así

gastarán menos en aguardiente, menos en sobornar y más en educación de sus militantes. Está bien que ningún partido tienda a destruir la forma democrática de un gobierno. Si yo creyera, por ejemplo, que la forma como están organizados los poderes políticos en Panamá no es todo lo democrática deseable, podría reclamar una reforma en la disposición y estructuración de esos poderes públicos, con el fin de mejorar su eficacia. Pero ello se podría considerarse como tendiente a destruir la forma democrática de gobierno.

*La Honorable señora de Calvo:* Precisamente con la experiencia que he tenido como mujer que mereció el privilegio de votar por primera vez en las últimas elecciones, hice un viaje de observación al interior de la República en la época pre-eleccinaria, para estudiar lo que ignoraba, y recibir lecciones que debían servirme en el cumplimiento de mis deberes y funciones de electora. Observé entonces, actitudes muy dolorosas con respecto a los métodos usados por los jefes políticos para llevar a las urnas a los campesinos, a los obreros, a los grupos de ciudadanos votantes. Era lamentable ver como se hacía uso del dinero, del licor y también de prédicas engañosas, como medios de arrastrar las masas a las urnas. Si se hiciera una labor de capacitación ciudadana, de instrucción cívica organizada; si cada partido político realizara una vasta campaña educativa para ilustrar a los campesinos, a los ciudadanos votantes, sobre sus obligaciones y deberes políticos, habría una mejor efectividad en el ejercicio del voto consciente y libre. Soy partidaria del voto secreto porque creo que es el que mejor expresa los dictados de la conciencia, suprema ley que debe regir el acto del voto ciudadano. Creo por ésto que los partidos políticos deben organizar, como ya dije, una vasta campaña educativa para enseñarle al votante, cuáles son sus deberes y obligaciones, cómo deben cumplirlas, y adoptar por este medio, métodos que sean propios del hombre libre; los otros, me parecen métodos para esclavos.

El Honorable señor Presidente Dr. Arosemena interpela a la Honorable Sra. de Calvo acerca del partido político a que está afiliada.

No perenezco, señor Presidente, a ningún partido político; soy Convencional independiente.

El señor Secretario dice que el lo modificaría así: (lee la modificación).

Se aprueba el artículo modificado.

Se lee el artículo 83.

El Secretario sugiere una modificación.

*El Honorable de la Rosa* advierte que si el artículo como estaba redactado no implicaba que los extranjeros no podían portar cédulas.

El señor Secretario dice que él estaba de acuerdo con que hubiera un censo y se dotara a cada ciudadano de cédula. "Sería conveniente esta-

blecer una oficina de cedulación y de censo electoral", añade.

*El Honorable Fábrega* manifiesta que el 70% de la población no sabe que el sufragio es obligatorio.

El señor Secretario dice que el Honorable de la Rosa aclaraba la modificación. Se lee y se aprueba.

Se lee el artículo 84.

*El Honorable Ferrari:* El Poder Ejecutivo no sé por qué motivo resolvió suprimir el segundo aparte, pues a mi juicio no se debe suprimir.

*El Honorable de la Rosa dice* que a él le parecía sobrante.

Se aprueba la supresión del Ejecutivo.

Se lee el artículo 85.

*El Honorable de la Rosa:* Que él era partidario de que se quitara el verbo "cambiar" que es de una vaguedad impresionante.

Se suspende.

La sesión se clasuró a las 6:35 p. m.

## A C T A

de la décimoséptima sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En el Despacho del Secretario General se reunió la Comisión de Constitución para seguir considerando el Proyecto sometido a su estudio, siendo las cuatro y cuarenta minutos de la tarde, del día veintidós de Agosto de mil novecientos cuarenta y cinco. Contestaron a lista los comisionados Harmodio Arosemena F. que preside; Abilio Bellido, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari y Didacio Silvera; dejaron de asistir con excusa los comisionados Esther Neira de Calvo y Felipe O. Pérez, y de fuera del seno de la Comisión estuvieron presente los Honorables Pacífico Ríos y Homero Ayala P.

1o. Se discutió y aprobó el acta de la sesión anterior.

2o. Luego de acordar que no hubiera sesión el viernes, veinticuatro de los corrientes, para darles oportunidad a los comisionados Neira de Calvo, Fábrega y de la Rosa para la preparación que tienen pendiente de un Capítulo sobre Asistencia y Previsión Social, que debe seguir al Capítulo que trata sobre el Trabajo, el H.C. Fábrega presentó un artículo que había ofrecido para que figure como parte del Capítulo que se refiere al Sufragio, como última parte del artículo 81. Dice:

"Todo proceso eleccionario será libre. Quedan prohibidas las candidaturas denominadas oficiales aún cuando sean velados los

medios que se empleen para impulsarlos. Las autoridades son imparciales garantizadoras del sufragio espontáneo y no instrumentos directos o indirectos de coacción política. Se prohíbe el despojo del sueldo de los empleados públicos por medio de la llamada cuota política voluntaria.

Se erige en delito la transgresión de los principios contenidos en el presente artículo. En el Código Penal se establecerán las disposiciones pertinentes para su castigo".

Sustentó su adición el H.C. Fábrega manifestando que aunque ésta tiene un carácter genérico es necesario sentarla como principio fundamental en la Constitución, sin perjuicio de que después en la Ley se determinen los actos que constituyan delitos electorales punibles de acuerdo con las disposiciones que señala el Derecho penal común. La adición del H.C. Fábrega fué aprobada.

Se entró en la consideración del artículo 86 del Proyecto que dice:

"Artículo 86. Habrá un Jurado Nacional de Elecciones compuesto así: un miembro por cada uno de los partidos políticos nacionales legalmente organizados, cuyos adherentes no sean menos de cinco mil, designado por el mismo partido: tres miembros que actuarán como elemento imparcial y moderador y que serán: un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, un profesor de derecho de la Universidad Nacional y un ciudadano particular, todos de alta reputación por la integridad y por el saber, que serán elegidos por mayoría de votos por los miembros representantes de los partidos políticos.

Será Presidente del Jurado uno de los tres miembros que constituyen el elemento imparcial y moderador, elegido por la corporación".

Después de un amplio debate en el cual tomaron parte los Convencionales Arosemena, Fábrega, de la Rosa, Bellido y Ferrari, en que unos estuvieron de acuerdo en que, además de los representantes de los partidos políticos, compusieran el Jurado Nacional de Elecciones elementos extraños a éstos, especialmente pertenecientes al Poder Judicial, y otros se oponían firmemente a que los miembros del referido órgano del Gobierno se inmiscuyan en las ardientes lides electorales, se convino en dejar para otra sesión la consideración de todo el Capítulo referente a los órganos electorales, cuando los miembros de la comisión pactaran extra oficio una fórmula que armonice las dos tendencias.

El H.C. de la Rosa sugirió que antes de entrar en la discusión del articulado correspondiente al Capítulo 3o, que trata de los órganos electorales, se hiciese una discusión sobre ideas generales y dijo que hasta ahora el sentido que se le está dando al proyecto de constitución es el de una



amplia intervención del Estado en las actividades particulares y que esto, en régimen presidencial como el que tenemos y seguiremos teniendo significa una gran suma de poder en manos del Jefe del Poder Ejecutivo. Agregó que es necesario balancear esa suma de poder mediante un justo equilibrio de los tres órganos del Estado, y que, a su juicio, para conseguirlo deberían consignarse en el estatuto fundamental las siguientes cuatro disposiciones:

1ª. Que la Asamblea Nacional se reúna anualmente durante 60 días improrrogables teniendo como función primordial la expedición del Presupuesto;

2ª. Que se elija por la Asamblea Nacional una Comisión Permanente para que actúe en el interregno de las sesiones de ésta con funciones administrativas y políticas expresas;

3ª. Que conjuntamente con la Comisión Permanente funcionen Consejos Técnicos, a fin de preparar planes legislativos, en las diversas materias del gobierno, para ser sometidos a la consideración de la Asamblea Nacional en sus sesiones plenarias; y,

4ª. Que en lo futuro se elija un diputado por cada quince mil habitantes, lo cual, de acuerdo con el censo vigente, da un número de diputados que oscila entre cuarenta y cuarenta y cinco, que no es exagerado.

Todos los comisionados estuvieron de acuerdo con estas sugerencias del H.C. de la Rosa.

El H.C. Fábrega, a su vez, luego de considerar que desde la fundación de la República hasta la fecha tanto el Poder Ejecutivo había propuesto como el Legislativo decretado obras públicas sin el menor concierto alguno y hasta repitiendo las disposiciones en un afán incansante de presentarse bien ante sus comitentes, sugirió la conveniencia de que el órgano ejecutivo del Gobierno presente en lo sucesivo a la consideración de la Asamblea Nacional, junto con el Presupuesto, un plan de obras públicas, escalonadas, si es necesario, formulado de acuerdo con la Comisión Legislativa Permanente.

Esta sugerencia fué aprobada.

Se acordó suspender la consideración del Título V., Capítulo I., hasta tanto los Convencionales de la Rosa y Fábrega presentasen un texto elaborado de acuerdo con las anteriores sugerencias y las disposiciones del proyecto que no pugnen con ellas.

La sesión se levantó a las seis y quince minutos de la tarde.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turrao.

## NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 22 DE AGOSTO DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 4:40 p. m. en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juriconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moseote y Eduardo Chiari.

El Presidente ordenó al Secretario General pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F., Didacio Silvera, Abilio Bellido, Agustín Ferrari, José Isaac Fábrega, Jacinto López y León y Diógenes de la Rosa. Dejaron de asistir con excusa, doña Esther N. de Calvo y Felipe O. Pérez. Estuvieron presentes, fuera del seno de la Comisión, los Honorables Pacífico Ríos y Homero Ayala P.

El Presidente de la Comisión Honorable Dr. Arosemena preguntó: Desean los Honorables Comisionados continuar tratando el Título III?

*El Honorable José I. Fábrega:* Ha quedado pendiente un estudio que debíamos haber hecho el Convencional de la Rosa y yo relacionado con Asistencia Social y Sanidad; el Convencional de la Rosa se ha encargado de la parte relacionada con Asistencia Social y yo de la parte relacionada con Sanidad; además tengo en proyecto una serie de artículos sobre el campesinado. A propósito: me permitiría solicitar a nombre de la Convencional Señora Neira de Calvo y del Convencional de la Rosa, a pesar del deseo que todos tenemos de apresurar lo más posible la terminación de este trabajo, que se nos conceda el día viernes para ponernos de acuerdo. Esto por tratarse de un trabajo que necesita tiempo para estudiarlo, discutirlo, prepararlo y resolverlo y luego presentarlo el martes.

Esta solicitud fue concedida.

*El Honorable José I. Fábrega:* Advertí en la sesión pasada que tenía un proyecto de artículo sobre sufragio, el cual implicaría la supresión de la última parte del artículo 81.

El Secretario leyó el artículo del Convencional Fábrega.

*El Honorable José I. Fábrega:* Si bien es cierto que los principios enunciados en ese proyecto pueden ser transgredidos, sin embargo, señalan una pauta de mayor fuerza con la cual está completamente de acuerdo la conciencia del pueblo panameño, y hay que establecer especialmente en la Constitución, siquiera a manera de advertencia, para asegurar la vida democrática que desde la iniciación de la República ha sido una gran mentira, aceptada por unos, criticada por otros, pero siempre una mentira convencional. A mí me parece que cuando una Constitución tiene el principio, es innecesario que la ley lo establezca.

*El Honorable De la Rosa:* Se hace para hacerlo imperativo; a la Asamblea le corresponde la expedición de leyes.

*El Honorable José Isaac Fábrega:* En el sentido de que se está elaborando una Constitución para el futuro, y deben sentarse las bases para una verdadera democracia, sobre todo ahora que felizmente no se tiene la intervención americana en los asuntos internos. Mientras sigamos el sistema que hemos seguido hasta ahora, no podemos hablar de democracias.

El Presidente puso en discusión la moción del Convencional Fábrega.

*El Honorable Abilio Bellido:* No estoy muy convencido de que sea conveniente aprobar así el artículo. Eso es como decir que el país está completamente desmoralizado.

*El Honorable José Isaac Fábrega:* Así es la realidad; si nos apartamos de ella estamos perdidos; tenemos que encarar la realidad.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Yo creo que las revoluciones son como las tempestades. Si usted las prohíbe en la constitución, se realizan, y si no las prohíbe también se realizan. La palabra cercenamiento me parece un poco brusca.

*El Honorable José Isaac Fábrega:* Insisto en que se me permita usarla pues eso es precisamente lo que quiero decir; pero que si se encuentra otra igualmente fuerte, no tengo inconveniente en que se cambie.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Propongo se use la palabra *despojar*.

*El Honorable José Isaac Fábrega:* De acuerdo.

El Secretario dijo: El Artículo entonces diría así: (leyó).

Fue aprobado el artículo.

Leyó entonces el Secretario, a petición del Presidente, el artículo 86. Se leyó la modificación del Poder Ejecutivo y fue negada.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Para mí indudablemente el Jurado Nacional de Elecciones debe estar formado de representantes de los diferentes partidos políticos, pero sí debe haber un representante del Poder Judicial, pues no siempre las personas escogidas por los partidos están capacitadas para resolver en asuntos legales. No estoy muy de acuerdo con estas otras dos personas que se mencionan. Debe estudiarse una fórmula dentro de la cual se llegue a que dentro del Jurado Nacional de Elecciones haya una persona, por lo menos, capacitada para resolver los asuntos de carácter legal y que los representantes de los partidos sean nada más que una especie de personeros de sus respectivos partidos para defender sus posiciones dejando a los individuos legalmente capacitados la resolución en derecho de los asuntos.

*El Honorable Arosemena:* No estoy de acuerdo con que el Poder Judicial tengan inherencia en el Jurado Nacional de Elecciones pues esto en la práctica no ha dado resultado alguno satisfactorio. El Miembro de la Corte que vaya al Jurado será escogido por la mayoría y esta mayoría se cuidará muy bien de escoger a uno que profese sus tendencias. No va a interpretar nada imparcialmente, sino a recibir órdenes del Presidente de la República. La fórmula adoptada en las elecciones pasadas nos ha dado excelentes resultados. Creo que debemos seguir una fórmula en la cual se excluya del Jurado Nacional de Elecciones al Poder Judicial, al miembro de la Universidad y al caballero inmaculado de que habla el artículo.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* No estoy muy convencido de que la actuación del Jurado pasado, cuando se presentaron demandas o reclamos, fuera tan eñida a la justicia, a la legalidad, como parece querer decir el Honorable Arosemena. El Jurado compuesto exclusivamente por miembros de los partidos políticos, cuando en éste se presentan cuestiones de orden legal, no se ciñen a un criterio legal, sino únicamente al criterio político. Estoy de acuerdo en que sí es necesario que en el Jurado haya un miembro del Poder Judicial.

*El Honorable López y León:* Esta dificultad podría obviarse si se establece, como en alguna época anterior, que para ser miembro del Jurado Nacional de Elecciones había que ser abogado.

*El Honorable Arosemena:* Los representantes de partidos políticos que van al Jurado, generalmente son personas muy hábiles en estas cuestiones; muchas veces las conocen mejor que cualquier miembro de la Corte, pues se dedican exclusivamente a estudiarlas.

*El Honorable José Isaac Fábrega:* No tengo la fórmula acertada que quepa aceptar, pero considero que no es conveniente que el Jurado Nacional de Elecciones esté integrado exclusivamente por representantes de partidos políticos. Se tiene, en primer término, que por regla general un representante de un partido político no va a actuar imparcialmente, sino a defender los intereses, los puntos de vista, de ese partido.

*El Honorable Arosemena:* Cree el Honorable Fábrega que el Miembro del Poder Judicial puede ser Juez imparcial sabiendo la opinión de la mayoría que lo eligió?

*El Honorable Fábrega:* Bien se sabe que en nuestras elecciones presidenciales se integran coaliciones numerosas y que en el Jurado Nacional de Elecciones, compuesto por representantes de partidos políticos, resulta muchas veces que una coalición integrada de nueve o diez individuos contra los otros, están decididos todos los problemas a favor de la coalición que tiene mayoría. Es necesario tratar de llevar un elemento de seguridad y de Justicia; un elemento llamado, por decirlo así, suavizador.

*El Honorable Arosemena:* Eso teóricamente me parece admisible, pero en la práctica es casi imposible.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Honorable Arosemena, si se sigue lógicamente el desarrollo de su exposición, vamos a llegar a un absurdo. Para ninguna circunstancia en la vida es posible encontrar jueces imparciales.

*El Honorable Arosemena:* Ciertamente; aunque es doloroso aceptarlo, no hay aquí un hombre que lo sea.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* No estoy de acuerdo con esta afirmación del Convencional Arosemena. Respecto al artículo que se acaba de aprobar, no debemos olvidar lo que dice el artículo 89 (lo lee). Son funciones de carácter eminentemente judicial que me parece que no pueden quedar libradas con las de los representantes de los partidos políticos exclusivamente, pues estos van únicamente a actuar desde el punto de vista político.

*El Honorable López y León:* Insisto en que el Jurado debía estar integrado por personas que fueran abogados, para las cuestiones de orden legal.

*El Honorable Arosemena:* Estos servirían para interpretar la ley.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Se sostiene que el que debe interpretar la ley es el que la hace.

*El Honorable Ferraxi:* Si se nombraran uno o dos magistrados que fueran completamente apolíticos y ellos dijeran muy honradamente: "No estamos de acuerdo con tal o cual cosa"; los políticos que están en el otro lado y que constituirían la mayoría, dirían: "Nosotros sí estamos de acuerdo". No se remediaría, pues, la situación.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Realmente los miembros del Jurado no deberían sino únicamente contar los votos.

*El Honorable Arosemena:* Insisto en que no debe mezclarse al Poder Judicial en el Jurado Nacional de Elecciones.

*El Honorable José Isaac Fábrega:* Por mi parte creo que tampoco éste debe estar compuesto únicamente de miembros de los partidos políticos.

A moción del Convencional Arosemena se resolvió posponer la discusión de este artículo para discutirlo fuera de sesión y ver si se encontraba una fórmula adecuada.

Se aprobó el artículo 87.

El Secretario informó que el Ejecutivo hace la observación de que todos estos artículos deben ser negados: que debe dejarse todo a la ley.

Se aprobó el artículo 88.

El Secretario hizo la sugerencia de que los artículos 86 y 89 fuesen combinados y esta observación fue aprobada.

Se aprobaron los artículos 90, 91 y 92. Leído el artículo 93, el Convencional Arosemena dijo que a él le parece que debe ser objeto de una ley.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* A mí me parecen superfluos y creo que deben eliminarse.

Fueron negados.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Antes de entrar en la discusión del capítulo relacionada con el Poder Ejecutivo, quisiera presentar a la consideración de la Comisión los siguientes puntos de vista: Nosotros, en la parte ya aprobada y en la que vayamos a aprobar, relativas al régimen económico, de la propiedad, hemos introducido modificaciones que implican una fuerte intervención del estado en dicho régimen. El derecho de propiedad ha sido mediatizado con una serie de preceptos. Se le da al Poder Ejecutivo, es decir, al Presidente de la República, su representante, la función de regular la vida económica. Hay un artículo que usa la palabra dirigir. Hay que saber lo que esto significa en manos de un Presidente de la República. Es necesario balancear la parte que va a corresponder al Poder Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial. Me parece que un medio de control será una más constante actuación del Poder Legislativo.

*El Honorable José Isaac Fábrega:* Que quiere el Honorable de la Rosa significar con de una más constante intervención del Poder Legislativo?

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Se trata de períodos más reducidos de los organismos del Poder Legislativo. Yo quiero que antes de entrar en el articulado de este título consideremos bien todo esto.

*El Honorable José Isaac Fábrega:* Estoy de acuerdo con el Honorable de la Rosa en que el rumbo que lleva la intervención del Estado aparece con caracteres que no ha tenido antes. Yo creo que toda corriente debe estar atemperada por nuestras necesidades inaplazables. El hecho de que la intervención del Estado aumente en intensidad dentro de la nueva constitución, no significa que el Ejecutivo va a tener más poderes. Pienso que la manera de evitar que el Ejecutivo sea un órgano intervencionista exagerado, es sencillamente balancear los poderes que va a tener el Poder Ejecutivo y los poderes que va a tener el Poder Legislativo. La medida buscada es precisamente la de aumentar la función o la facultad del Poder Legislativo y resumir a sus justas proporciones las del Poder Ejecutivo. Quizá el reunir la Asamblea cada año no sea la obra que debemos ejecutar. Nuestras Asambleas, ya sea por falta de preparación, por falta de rumbo o por falta de plan, generalmente tienen una forma de labor desparramada que viene siendo algunas veces una rémora para la labor del Poder Ejecutivo. No será la más práctica aumentar las facultades del Legislativo y disminuir las del Ejecutivo, crear esa comisión con funciones específicas y determinadas y seguir el mismo método de reunión cada dos años con presupuestos bienales? Es preciso que no partamos del principio

de que hay que reunir la Asamblea todos los años. La labor principal es ampliar la labor Legislativa y disminuir la ejecutiva.

*El Honorable López y León:* Estoy de acuerdo con que la Asamblea se reúna cada año y que el presupuesto sea también anual, pues un presupuesto bienal es un absurdo, sobre todo en esta época, y el presupuesto es la máquina en que se fundamenta el Estado.

*El Honorable José Isaac Fábrega:* Entonces que se reúna la Asamblea cada año, pero sólo para expedir el presupuesto.

El Secretario dijo que debía limitarse el plazo durante el cual debía estar reunida, con un mes más en circunstancias extraordinarias.

*El Honorable Silvera:* En vez de reunir la Asamblea cada año, pues aquí se le teme tanto a ésta, tal vez convenga que la Comisión permanente apruebe el presupuesto.

Esto fué negado.

El Secretario opinó que debía reunirse cada año, por un período de 60 días y con la función primordial de confeccionar el presupuesto.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Permítaseme insistir un poco más sobre este punto. Yo no creo que con la reunión de la Asamblea cada año vayan a aumentarse los defectos de leyes inconsultas, preceptos, etc. Una de las críticas más serias que se le ha hecho a la administración de Ricardo Adolfo de la Guardia ha sido con respecto al uso de los tres millones sobrantes de las rentas en este período de exuberancia. Si hubiera estado funcionando la Asamblea cada año, entonces todos esos superávits podían haber sido aplicados a las necesidades nacionales; el Ejecutivo no hubiera tenido margen para usar ese superávit."

*El Honorable Silvera:* Con respecto al número de diputados, he de decir que resulta ilógico que mientras el país ha ido creciendo, el número de representantes en la Asamblea ha disminuido. Vamos a llegar al número que había en el año 1904.

El Secretario opinó que sería conveniente que funcionaran a la par los consejos técnicos con la Asamblea.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Justamente a la comisión permanente se le podían atribuir las funciones para que la realicen de acuerdo con los cuerpos consultivos.

*El Honorable José Isaac Fábrega:* Yo tengo un proyecto que presentar sobre plan de obras públicas en el país, sobre el rumbo que se va a seguir en materia de autorizaciones para obras públicas. En una República incipiente como la nuestra es necesario que haya un rumbo técnico, metódico en cuestión de obras públicas. Nuestra situación es la siguiente: En el presupuesto nacional se suele señalar una partida global para obras públicas. A base de esta partida global

se comienza, sin concierto de ninguna naturaleza, a ordenarse construcciones de torres para iglesias, parquecitos aquí, puentes allá, etc. Nunca se hace un plan sobre cuáles son las obras necesarias, tomando primero lo primordial y luego lo secundario. El Ejecutivo comienza a hacer obras y quisicosas insustanciales y la Asamblea Nacional lo mismo. Se aprueba el presupuesto sin tener en cuenta para nada el factor fiscal. Dispara obras el Ejecutivo y dispara obras la Asamblea para congraciarse sus miembros con quienes los eligieron. Entonces, con respecto a las leyes imperativas, resulta que pone al Ejecutivo en la condición de burlar la ley aunque no quiera. Los diputados, sin tener en cuenta si es posible la ejecución de ellas, ordenan obras y ordenan obras y al término de un período legislativo resulta que se han ordenado 40 ó 50 obras que no pueden ejecutarse. Cuando el diputado se dá cuenta de esta imposibilidad que nadie se dedica a averiguar, se crea un impuesto sobre esto o sobre aquello. Viviremos en un desbarajuste enorme si no señalamos un sistema. No vamos a realizar la labor completa, pero si estamos aquí para echar las nuevas bases del Estado; debemos pensar cuál sería el sistema, de manera que las obras públicas correspondan, en una unidad, entre lo dispuesto por el Legislativo y por el Ejecutivo. En varios países se le deja al Ejecutivo únicamente la facultad para indicar las obras necesarias. No podemos seguir como vamos en esta materia. Yo pienso que si no sería conveniente que junto con el proyecto de ley del presupuesto, el Poder Ejecutivo presentara un plan sobre obras públicas. Es decir, que el Ejecutivo diga, "son necesarias tales y tales obras". Este plan puede ser aprobado, reformado o rechazado, pero ya existiría un plan, ordenado.

*El Honorable López y León:* Esa podía ser una de las funciones de la comisión permanente: asesorar al Ejecutivo en la confección de este plan.

Esta idea del Convencional Fábrega fue aprobada en principio y se le pidió que confeccionara los proyectos de artículos del caso.

Se levantó la sesión a las 5:15 p. m.

## A C T A

de la décimoctava sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En el Despacho del Secretario General se reunió la Comisión de Constitución para seguir considerando el Proyecto sometido a su estudio, siendo las cuatro y cuarenta y cinco minutos de la tarde del día veintitres de Agosto de mil novecientos cuarenta y cinco. Contestaron a lista los comisionados Harmodio Arosemena F. que preside; Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Jacinto López y León y Didacio Silvera. Dejó de asistir con excusa el H.C. Felipe O. Pérez. De

fuera del seno de la Comisión estuvieron presentes los Honorables Homero Ayala P. y Gil Blas Tejeira.

1o. Se discutió y aprobó el acta de la sesión anterior.

2o. El H.C. López y León hizo entrega al Secretario de una serie de artículos que se deberían insertar en el Proyecto después del artículo 94 en adelante, referentes a la elección de nueve diputados nacionales, escogidos mediante votos en todo el país, y que, a la letra, dicen:

"Artículo... El Poder Legislativo se ejerce por una corporación denominada Asamblea Nacional, que será formada de la siguiente manera; de nueve Diputados elegidos en todo el país y además, de tantos Diputados cuantos correspondan a los Círculos Electorales a razón de uno por cada quince mil habitantes y uno más por un residuo que no baje de la mitad de este número.

Los nueve Diputados que se elijan por todo el país, lo serán bajo las mismas condiciones y requisitos legales que los señalados para los elegidos por los Círculos Electorales, en la misma papeleta de éstos o en papeletas distintas, a elección del sufragante.

Los derechos y los deberes de los Diputados serán los mismos para todos; su elección será por períodos de cuatro años y cada uno tendrá dos suplentes que lo reemplazarán en sus faltas temporales o absolutas.

Artículo... Los Diputados elegidos por los Círculos Electorales deben ser ciudadanos en ejercicio y tener cumplidos veintiún años de edad. Los elegidos por todo el país, además de ser ciudadanos en ejercicio tienen que haber cumplido treinta y cinco años de edad y haber ejercido el Poder Ejecutivo a cualquier título, o haber desempeñado un Ministerio o Secretaría de Estado o a una embajada o legación, o el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia o de los Tribunales Superiores, o de miembro del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, o de Gerente del Banco Nacional o de Procurador General de la Nación o de Fiscal de los Tribunales Superiores o de Contralor General de la República o de Rector de la Universidad Nacional o poseer título universitario ganado por estudios hechos como residente en institución de reconocido mérito.

Artículo... La Asamblea Nacional se reunirá, sin necesidad de convocatoria, en la capital de la República, cada año el día... de... y la duración de sus sesiones ordinarias será de sesenta días pudiendo el Presidente de la República convocarla a sesiones extraordinarias por el tiempo que él señale y para tratar exclusivamente de los asuntos que él le someta.

El H.C. Fábrega propuso y así se acordó entrar inmediatamente a la discusión de los artículos precedentes. Tomaron parte en la discusión a favor de su aprobación los Convencionales Bellido, Neira de Calvo, Fábrega y López y León y en contra Arosemena F., de la Rosa, Ferrari y Silvera. El Presidente los declaró negados.

Se leyó el artículo 94 del Proyecto, reformado por el H.C. de la Rosa, que dice:

"Artículo 94 El Poder Legislativo se ejerce por una corporación denominada Asamblea Nacional, compuesta de tantos Diputados cuantos correspondan a los círculos electorales a razón de uno por cada quince mil habitantes, y uno más por un residuo que no baje de siete mil quinientos.

La Provincia con menos de quince mil habitantes tiene derecho a elegir un Diputado.

Por cada Diputado se elegirán dos suplentes, los cuales reemplazarán por su orden a los principales en sus faltas absolutas o temporales".

El Ejecutivo sugiere reemplazar este artículo con el 74 del Acto Legislativo de 1941, pero la Comisión se opuso a esa sugerencia y lo aprobó con la modificación del H.C. de la Rosa.

El artículo 95 fué negado. Dice así:

"Artículo 95. Ningún ciudadano podrá ser elegido Diputado a la Asamblea Nacional por más de una provincia o círculo electoral".

Se dió lectura al artículo 96, cuyo texto es como sigue:

"Artículo 96. Los Diputados, una vez elegidos, representan a toda la Nación, no están sujetos a ningún mandato y sólo están sometidos a su conciencia".

El Ejecutivo solicita la eliminación de este artículo y el H.C. de la Rosa lo impugna en cuanto dice que los diputados una vez elegidos no están sujetos a mandato alguno. En cambio lo apoyan los Convencionales Bellido, Neira de Calvo, Fábrega, López y León y Silvera. Además del H.C. de la Rosa lo adversaron por la misma causa los CC. Arosemena Forte y Ferrari. Definitivamente, previa una modificación del H.C. Fábrega dicho artículo quedó aprobado así:

"Artículo 96. Los Diputados, una vez elegidos, representan a toda la Nación y no al circuito electoral a que pertenecen, no están sujetos a ningún mandato y sólo están sometidos a su conciencia".

La sesión fue clausurada a las seis y diez minutos de la tarde.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

**NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR  
LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR  
EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA  
23 DE AGOSTO DE 1945**

(Presidencia del Honorable Convencional  
Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 4 y 45 de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juríconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella los siguientes convencionales: Harmodio Arosemena F., Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Jacinto López y León y Didacio Silvera. Dejó de asistir con excusa el Honorable Felipe O. Pérez. Asistieron de fuera del seno de la comisión los Honorables Gil Blas Tejeira y Homero Ayala P.

El Señor Secretario informa acerca de la ausencia del Honorable Pérez y dice que él estará presente en la sesión del Lunes.

El Honorable López y León pide se haga sacar copias de unas modificaciones presentadas al Capítulo 1º Asamblea Nacional.

El Honorable Fábrega pide se comience con la discusión del Proyecto presentado por el Honorable López y León.

El Secretario comienza con la lectura del Artículo 94.

*El Honorable López y León:* En cuanto a la elección de diputados, la fórmula del pasado tenía el inconveniente en la práctica de que los diputados no se sometían al cuociente.

En la última elección ocurrió que ciertos candidatos que hacían honor a sus partidos no pudieron venir a la Constituyente porque no se podía cercenar la papeleta. Sugiero que haya dos papeletas.

A pregunta del Honorable Fábrega *el Honorable López y León contestó:* Yo quiero que obvie el asunto de que los sufragantes no se cifan a las papeletas conjuntas de provinciales y nacionales; el sufragante puede dividir la papeleta si es su deseo.

Al leer el Secretario modificación del Honorable López respecto a los requisitos que se requieren para ser diputado nacional, *el C. Fábrega dijo:* Yo añadiría: "y haber sido miembro de la Constituyente."

*El Honorable de la Rosa:* Yo soy enemigo de la institución de los diputados nacionales, porque ella es el comienzo de un sistema bicamaral que debe ser abolido porque se ahogan las aspiraciones populares. Se constituye un círculo privilegiado. Desconfío de la capacidad mental de ciertos individuos con título universitario, y de otros, que por sus facilidades pecuniarias, han tenido acceso a ciertas posiciones.

*El Honorable Fábrega:* Estoy de acuerdo con la tesis del Honorable de la Rosa de que un sistema de doble cámara no sería conveniente para una democracia, pero me parece que lo propuesto por López no traería como consecuencia de que degeneremos en doble Cámara; sólo estriba en una especie de preeminencia o de labores especiales de los diputados nacionales. Dentro del proyecto no hay ninguna de estas dos condiciones; los diputados nacionales están ahora en el mismo pie que los provinciales. Me parece que quitándole la parte de que se requieren condiciones especiales el proyecto sería aceptable.

*El Honorable de la Rosa:* Estoy de acuerdo con que sí podría ser aceptable en esa forma.

*El Honorable Fábrega:* Opino que estoy dentro del ritmo de que haya una parte de los diputados que sean representantes de la Nación, electos por la Nación.

*El Honorable Bellido:* Estoy de acuerdo con que se les exija condiciones a los diputados nacionales porque de esta manera se daría más efectividad para la formación de las leyes, pues serían 9 expertos para asesorar a la Cámara y no dejar que el pueblo incurra en errores de apreciación. El sistema propuesto por López y León es el colombiano. A mí me parece que debíamos tener diputados nacionales.

*El Honorable Silvera:* Estoy de acuerdo con la tesis de López y León y me parece conveniente. Por qué se ha omitido a los jueces y abogados?

*El Honorable Fábrega:* Hay que tener en cuenta la volubilidad de nuestro medio.

El Secretario observó que venía notando que se estaban apartando de la ruta de hacer constar en la Constitución los principios fundamentales y de dejar a la Legislación los asuntos de detalles; opinó que era conveniente se volviera a la primera pauta.

El Presidente se mostró de acuerdo con el Honorable López y León.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Honorable de la Rosa, Ud. no cree que los diputados nacionales vienen con un espíritu más apartado de la preocupación partidarista y con la actitud patriótica del legislador?

*El Honorable de la Rosa:* Hablando en primera persona, yo tengo actitud partidarista y me esmero porque ideas socialistas queden consignadas en todas y cada una de las ideas que de este cuerpo emanen. Creo como socialista que mi punto de vista está más acorde con los problemas nacionales. Soy más nacional porque creo en los intereses nacionales.

*El Presidente:* La C. de Calvo está haciendo cargos a los diputados provinciales al considerar que los nacionales son más patriotas. Yo no tengo más interés que el nacional y representar a la Nación es mi único empeño.

*El Honorable de la Rosa:* Insisto en mi punto de vista y manifiesto que es establecer jerarquías de capacidad, a mi juicio, es deprimente para los otros diputados.

*El Honorable Fábrega:* Háganse las salvedades que sean pertinentes.

*El Honorable Teixeira:* Pido que se lea el Art. 53.

*El Honorable de la Rosa:* En este caso ya no son nacionales.

*La Honorable Sra. de Galvo:* En el terreno de las aclaraciones, mi idea es que el diputado nacional lleva más responsabilidad por los problemas de toda la república y que el provincial no se siente tan obligado.

*El Honorable de la Rosa:* No hay ningún texto que cierre la posibilidad a las combinaciones de partido.

*El Honorable Fábrega:* No se debe exigir condiciones específicas a los Diputados nacionales porque es de presumir que a un elemento escogido para candidato nacional se le reconoce cierta beligerancia.

*El Honorable Ferrari:* De todas maneras si nueve personas iban a tener preponderancia, y la van a tener, no le veo el porqué de la necesidad de esos 9 diputados.

*El Honorable Silveira:* Al principio había simpatizado mucho con la idea; pero la explicación del Honorable de la Rosa es consistente: la discriminación va a ser deprimente y odiosa.

*El Honorable Bellido:* Posiblemente si se incluye a los jueces, fuera más simpática la postulación de candidatos nacionales.

*El Honorable Silveira:* Los jueces están más capacitados a veces que los ministros, embajadores y hasta ciertos magistrados.

Sometido a votación el artículo fué negado.

*El Honorable López y León:* El 1er. artículo del Título dice, que se elige un diputado por cada veinte mil habitantes y el Honorable de la Rosa modifica en el sentido de que sea uno por cada 15.000 y uno más por un residuo que no baje de 7.500.

*El Honorable Ferrari:* Hay una modificación del Ejecutivo. Las provincias de menos de 15.000 habitantes tienen derecho de elegir diputados?

*El Honorable Teixeira:* Que, no había ninguna provincia que tenga menos de 7.000.

Fué leído el Artículo 94.

Fué aprobado con la modificación de la Rosa.

Fué leído el Artículo 96.

*El Honorable de la Rosa:* Estoy en desacuerdo con ese artículo.

*El Honorable Ferrari:* Yo creo que debe eliminarse.

*El Honorable Fábrega:* Ese principio ha sido establecido desde tiempos de la revolución Francesa.

*El Honorable de la Rosa:* Pero ahora ha sido revocado ese mandato en Francia.

*El Honorable Fábrega:* En Colombia consta el principio en la Constitución; yo tengo los anales y allí hacen una calurosa defensa del principio, que tiene dos aspectos: el práctico y el teórico. El diputado que está consultando la opinión corre el peligro de no actuar de acuerdo con su criterio. El Poder Legislativo y el Judicial son órganos del Estado; ejercen la representación del pueblo y no deben recibir instrucciones del pueblo porque entonces tenemos que el elector viene a constituirse en un poder y una combinación antijurídica, habría entonces tres poderes el Ejecutivo, el Judicial, el Legislativo y un cuarto que no ejerce el pueblo.

El Secretario dijo: Todo poder emana del pueblo.

*El Honorable de la Rosa:* El aspecto práctico, sobre revocación del mandato, ha sido argumento de Aquiles de esta institución. Francia estableció la revocación del mandato; la defección de los diputados respecto a los mandatos recibidos, del pueblo han tenido como consecuencia el ejemplo conmovedor de 1940. La Cámara se decapitó al entregar el poder a Petain. Los diputados ahora, en la 3ª República de Francia, han producido una fuerte revocación del mandato y lo van a instituir en las próximas elecciones. El argumento del Honorable Fábrega respecto a la ingerencia del pueblo en el mecanismo de los poderes no debe interpretarse en sentido contrario; dice el Honorable Fábrega que los diputados dependen de los partidos. Que la ley reglamente la institución: debe operar haciendo más auténtica la representación nacional de los diputados sometidos a su partido.

*El Honorable Fábrega:* Defiendo mi tesis por ser un convenio de ella; pero por natural inclinación sería incapaz de ir contra la opinión nacional. El principio tiene pro y contra, pero no es conveniente desecharlo por anacrónico sino pensarlo en la balanza a ver si resulta más conveniente que inconveniente.

El Secretario manifestó que el diputado Teixeira sugería que el artículo 96 pasara a ser párrafo del 94, hasta donde dice "nación". Lo leíó.

El artículo, así redactado, fué aprobado.

*El Presidente Arosemena:* Si un partido manda 10 diputados a la Asamblea y luego quedan solamente 1 ó 2 fieles al partido; no podría este partido retirar a los otros que se comprometieron a defenderlo?

*El Honorable Fábrega:* Yo no estoy criticando los partidos; pero aquí no se ha llegado a la

madurez de la actuación con un programa ideológico; sólo se obedece a combinaciones; y entonces resultan que los ponen contra la pared al quitarles el criterio para actuar: no está bien que el partido le dé un voto de censura o lo bote. La situación es sumamente peligrosa, en desventaja del representante.

*El Honorable Bellido:* El diputado elegido es representante de la Nación y el partido no tiene ningún derecho para exigirle responsabilidades. Estoy de acuerdo con la tesis Fábrega.

El Secretario advirtió que el artículo tenía otra intención: que el diputado provincial no diga "yo soy el diputado elegido por la provincia tal".

El Honorable Silvera leyó la exposición de motivos.

El Secretario manifestó que el Poder Ejecutivo pedía que se negara.

*El Honorable Fábrega:* Se le debe agregar "Y no al circuito electoral etc."?

*El Honorable Silvera:* Debe quedar tal como está.

El Honorable Bellido pidió se leyera el 102.

El Honorable Fábrega pidió permiso para retirarse y preguntó si se había acordado que no hubiera sesión al día siguiente.

Se votó el Artículo por partes: la 1ª parte fué:

Los Diputados, una vez elegidos, representarán a toda la Nación y no al circuito electoral por el cual fueron electos.

Fuó aprobada.

2ª Parte "y no están sujetos a ningún mandato y sólo están sometidos a su conciencia."

Fuó aprobada.

La sesión se cerró a las seis y diez minutos de la tarde.

## A C T A

de la décimonovena sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En el Despacho del Secretario General se reunió la Comisión de Constitución para seguir considerando el Proyecto sometido a su estudio, siendo las cuatro y veinticinco minutos de la tarde del día veintisiete de Agosto de mil novecientos cuarenta y cinco. Contestaron a lista los comisionados Harmodio Arosemena F., que preside; Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Felipe O. Pérez y Didacio Silvera. Dejaron de asistir con excusa los Honorables Jacinto López y León y Diógenes de la Rosa. De fuera del seno de la Comisión estuvieron presentes los señores Dr. Octavio Méndez P., Rector de la Universidad Interamericana y el Dr. José D. Crespo, Ministro de Educa-

ción. También estuvieron presentes los Honorables Homero Ayala P., José María Herrera G. y Antonio Carrillo Vargas.

1o. Se discutió y aprobó el acta de la sesión anterior.

2o. El Presidente solicita autorización de la Comisión para reconsiderar el Capítulo del Proyecto de Constitución que trata de la educación nacional en vista de la presencia del señor Ministro de Educación y el señor Rector de la Universidad Interamericana quienes asistieron en la sesión en atención a invitación que les fué hecha por la Comisión.

3o. El H.C. Fábrega propuso que en lugar de considerar todo el articulado se procediese a considerar los artículos aprobados y a escuchar las sugerencias que desearan hacer el señor Ministro de Educación y el señor Rector de la Universidad Interamericana.

El Presidente puso en discusión la proposición del H.C. Fábrega y fué aprobado. Seguidamente ordenó al Secretario dar lectura a las disposiciones del Capítulo IV que han sido aprobados por la Comisión.

4o. A sugerencia del Rector Méndez P. se corrigió el artículo 68, que fué aprobado definitivamente así:

"Artículo 68.—Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tiene la reglamentación y vigilancia de los establecimientos docentes privados con el objeto de que se cumplan en ellos los fines de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos."

A indicación del mismo fué modificado y aprobado definitivamente el 69, en la forma que sigue:

"Artículo 69.—El español es el idioma de la República. Su enseñanza sólo se puede impartir por maestros y profesores que lo tengan como propio. La de geografía e historia patrias y de educación cívica será dada por maestros y profesores nacionales.

En ningún establecimiento privado se permitirá impartir enseñanza primaria en idioma extranjero.

Los programas de enseñanza de las escuelas privadas serán los mismos de las públicas. Se pueden otorgar sin embargo permisos para el establecimiento de cursos especiales."

El mismo Rector Méndez sugirió una modificación para el artículo 70, que fué aprobada como sigue:

"Artículo 70.—El Estado legislará en el sentido de facilitar a los panameños económicamente necesitados el acceso a todos los grados de la enseñanza, tomando como base solamente la aptitud y la vocación.



Los concursos de eficiencia y las calificaciones sobresalientes serán condiciones indispensables para que el Estado otorgue becas y auxilios económicos a los estudiantes."

Se eliminó el artículo 71 y en cambio se modificó y aprobó la modificación del artículo 25, propuesta por el mismo Rector Méndez P., así:

"Artículo 25.—Todos los panameños y extranjeros son iguales ante la Ley. Por tanto, no habrá fueros o privilegios personales ni distinciones por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas."

El H.C. Silvera pidió se hiciera constar expresamente que cuando se dice "por razón de raza, nacimiento etc." en este artículo se incluye el concepto de que no debe haber diferencia alguna entre los alumnos que asisten a las escuelas públicas y privadas por razón de la unión o vínculo conyugal que una o haya unido a sus progenitores y que por tanto aquéllos deben ser admitidos indiscriminadamente en tales escuelas.

Seguidamente se entró a la discusión de cuatro artículos propuestos al estudio de la Comisión por el Consejo General Universitario de la Universidad Nacional o Interamericana y que definen el status de esa institución. Antes de iniciar el debate el H.C. Bellido les hizo algunas preguntas al Ministro Crespo y al Rector Méndez, que éste absolvió enseguida, sobre si componiendo como componen los empleados públicos, empleados de comercio y maestros de escuela el total del alumnado universitario, podían atender con eficiencia a los dos menesteres de labor oficiosidad y de aprendizaje: si el Estado ocupando como ocupa a los profesores en otras ramas de la administración, no perjudica con ello la labor universitaria, y si es o no discriminatorio que los alumnos de ella, que son empleados públicos, reciban a la vez auxilios del Estado. El Rector Méndez dijo que el ideal era llegar a tener las dos formas universitarias que existen, o sea la diurna, para el núcleo de estudiantes regulares, y la nocturna para los cursos de extensión; que no es perjudicial ni para el Estado ni para la Universidad el que profesores que enseñan en ésta sirvan en otras ramas de la administración, siempre que haya la debida distribución de trabajo, y que no es fundamentalmente objetable que un empleado público disfrute de beca, si con la acumulación de entradas sólo se logran cubrir los gastos de subsistencia y educación. El primero de los artículos propuestos dice:

"Desde la vigencia de la presente Constitución la Universidad Nacional es autónoma. Tiene la facultad de organizar sus estudios, de designar su personal y de separarlo."

El H.C. Fábrega manifestó su aprehensión de que la Universidad pudiese gozar de autonomía inmediatamente después de expedida la Constitución, si para entonces no dispusiera de rentas o patrimonio propio señalados en el presupuesto

correspondiente ni de Ley que organizase su funcionamiento.

Teniendo en cuenta esta duda del H.C. Fábrega el Rector Méndez P. sugirió reformar el artículo como sigue:

"La Universidad oficial de la República es autónoma. Tiene la facultad de organizar sus estudios, de designar su personal y de separarlo."

Con esta modificación el artículo fue aprobado.

Se leyó y aprobó textualmente el segundo artículo presentado por el Consejo General Universitario, dice:

"Se le reconoce asimismo personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo."

Después de una amplia discusión en que intervinieron el señor Ministro Crespo, en el sentido de que no se dotara a la Universidad de rentas especiales, y del Rector Méndez P., y los Convencionales Fábrega, Neira de Calvo, Pérez y Ferrari, el artículo fue redactado de nuevo por el H.C. Fábrega y el Rector Méndez P. en la forma siguiente:

Artículo. . .—Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de los medios indispensables para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuros.

El Estado podrá crearle rentas especiales para acrecentar su patrimonio."

En esta forma el artículo quedó aprobado.

También fué aprobado el siguiente artículo:

"Artículo. . .—Se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que establezca, por razones de orden público, el Estatuto Universitario".

A las siete y diez minutos de la noche se terminó la sesión.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

**NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 27 DE AGOSTO DE 1945**

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 4 y 25 de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la

Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juriconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F. que preside; Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Didacio Silvera y Felipe O. Pérez. Dejaron de asistir con excusa los Honorables Jacinto López y León y Diógenes de la Rosa. De fuera del seno de la Comisión estuvieron presentes los señores Dr. J. D. Crespo, Ministro de Educación, Dr. Octavio Méndez P., Rector de la Universidad Interamericana. También estuvieron presentes los Honorables José María Herrera G. y Antonio Carrillo Vargas.

Se discutió y aprobó el acta de la sesión anterior.

*El Honorable Arosemena:* Señor Secretario, sírvase darle lectura a esta nota. La Presidencia iba a solicitar permiso de la comisión en el sentido de discutir nuevamente el capítulo que trata sobre la educación nacional porque tanto el Dr. Méndez Pereira como el Ministro de Educación Dr. Crespo tienen algunas observaciones de forma a los artículos adoptados por la comisión. Esto es lo que solicita de la comisión; si se considera totalmente el capítulo cuarto o si seguimos la discusión donde se dejó la última vez.

*El Honorable Fábrega:* Entiendo yo señor Presidente, que la insinuación suya proviene de que los doctores Crespo y Méndez, tienen algunas observaciones que hacer. Si eso es así, no sería lo más práctico atender a esas observaciones en lugar de repasar los artículos uno a uno?

*El Honorable Arosemena:* Me parece atinada la solución del H. Fábrega. La Presidencia pide que se haga como lo dice el H. Fábrega. Sírvase Secretario, sírvase darle lectura al Capítulo cuarto sobre educación nacional.

El Secretario lee el articulado del capítulo cuarto del proyecto de Constitución. Se llega al artículo 67.

*El Honorable Fábrega:* El artículo 67 leído por el Secretario no contiene las dos modificaciones que fueron aprobadas por la Comisión.

*El Honorable Silvera:* Hay una modificación del artículo 67. Allí debe estar la modificación y quiero que la conozcan los doctores Crespo y Méndez.

*El Honorable Fábrega:* Quiero referirme específicamente a la modificación que trata de la gratuidad de la enseñanza y suministro de útiles.

El Secretario: Dicha modificación fue adoptada en principio pero se había suspendido la discusión para volver a tratar del asunto cuando se considerase la cuestión religiosa.

*El Honorable Fábrega:* Insisto en que esa parte fué aprobada.

*El Honorable Ferrari:* La parte primera que redactó el Honorable Silvera y que al tenor dice: "Toda institución docente..... etc." ha sido aprobada.

*Lo Honorable Sra. de Calvo:* Me parece que el párrafo relativo a la gratuidad de la enseñanza, fué suprimido después de la discusión que se suscitó, y a proposición del Delegado de la Rosa.

Interviene el Secretario para manifestar que precisamente por el motivo expuesto por la Honorable Calvo ese párrafo no consta en el artículo leído.

*El Honorable Arosemena:* El artículo 67 no ha sido redactado en su totalidad. Sr. Secretario, dé lectura al artículo 68.

*El Dr. Octavio Méndez Pereira:* Yo me permitiría una observación a este artículo en este sentido: "El Estado tiene la reglamentación" etc. Con el objeto de que se cumplan en ellos o no, y se dice: "Los fines de la cultura" o la mejor formación intelectual, o si se enumera, por qué no poner también "los fines internacionales" que hoy no podemos escaparnos a ningún fin internacional. Yo preferiría una cosa más general puesto que se trata de la Constitución y decir: "Que se cumplan en ella los fines de la cultura" puesto que así están todos comprendidos y poner: "Y la formación intelectual, moral y física".

El Presidente puso en discusión la proposición del Dr. Méndez P. la cual fué aprobada.

*El Honorable Silvera:* Insisto en que la primera parte del artículo 67, modificada por mí, fué aprobada.

El Secretario le manifiesta que así consta en el Acta.

*El Presidente:* Sr. Secretario, dé lectura al artículo 69.

*El Honorable Fábrega:* En este artículo, también se aprobó una adición que yo propuse a base de lo que tiene la Constitución cubana, porque consideraba que era conveniente en nuestro medio. La historia y la geografía están tan vinculadas entre sí, y en nuestro país es de tal trascendencia la enseñanza de la geografía, que me pareció que ya que en el artículo aparecía historia patria y educación cívica, era conveniente poner "historia, geografía patria y educación cívica".

*El Dr. Octavio Méndez Pereira:* Yo me permitiría sugerir que donde dice: "En los dos casos: "si no por profesores que la posean como propia" o se diga: "maestros" que es más general que profesor, o se diga: "maestros y profesores". Porque cuando se dice "profesor" solamente

se entiende los dos de enseñanza secundaria o superior. De modo que se podría decir en vez de "profesor", maestros nada más, o "profesores y maestros".

*El Dr. Crespo:* Voy a hacer una observación acerca de esto. Que eso le cerraría las puertas a todo maestro que no sea nacional, porque en los programas de enseñanza primaria se dicta geografía e instrucción cívica y por consiguiente ningún maestro que no sea nacional podría ser maestro de escuela primaria; eso quitaría todo inconveniente con el cambio de "maestros" por "profesores"; yo no veo ningún inconveniente ni ningún obstáculo ni eso, por otra parte, esto le cerraría las puertas a toda escuela privada que no fuera regentada por nacionales. Si se deja la palabra profesores, se entiende que se refiere a la Escuela Secundaria; si se deja "maestros" es mejor, porque no podría haber ningún maestro que fuera extranjero, sino que sea nacional.

*El Dr. Octavio Méndez Pereira:* La idea mía es que no se confunda maestro con profesor. En ese caso que se diga "Maestros especiales", porque son "Maestros especiales" los que tendrían que dar esas tres materias. Suponiendo que viniera un maestro de Costa Rica, podría enseñar de todo, menos, según la Constitución, geografía, historia e instrucción cívica. Para estas tres materias habría que ponerle un maestro especial y no un profesor en el sentido que aquí se entiende por profesor.

*El Dr. Crespo:* Dr. Méndez, Ud. sabe perfectamente bien que en la Escuela Primaria solamente hay determinadas clases de maestros especiales y estos son por ejemplo: de educación física, música, economía doméstica y trabajos manuales.

*El Dr. Octavio Méndez Pereira:* En concepto suyo un maestro o profesor de Costa Rica podría enseñar Instrucción Cívica en Panamá?

*El Honorable Ferrer:* Señor Crespo, cuántos maestros extranjeros hay ahora mismo dentro de nuestra administración escolar?

*El Dr. Crespo:* Dentro de nuestra misma organización hay muy pocos. El problema no va a ser nuestro.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Otra observación, señor Presidente, sobre el caso de un maestro extranjero en servicio en una aula primaria panameña. Al llegar la hora de dictar la clase de Geografía, de Historia o de Instrucción Cívica, las que, según el artículo 68 de esta Constitución deben dictar maestros panameños, no se creará una situación contraproducente a la labor de cooperación interamericana? No es que me opongo a la idea de que sea el maestro panameño el que dicte estas asignaturas. Por el contrario, creo que esta medida contribuye a formar en los alumnos la conciencia nacional, pero sí

creo que puede haber motivo para fomentar cierta susceptibilidad en el maestro extranjero, que puede ser nugatoria de ese espíritu de confraternidad americana que tanto estimulamos.

*El Dr. Octavio Méndez Pereira:* Nosotros tenemos que enfrentar los problemas nacionales como deben enfrentarse. La Constitución tiene que crear ese problema y lo va a crear en cualquier parte del mundo. Uno de los grandes conflictos que ha habido en los Estados Unidos ha sido éste: Esos japoneses que vivían en los Estados Unidos y enseñaban dentro de sus ideales, a pesar de ser ciudadanos norteamericanos, cuando estalló la guerra tuvieron que ponerlos en campos de concentración porque tenían otros ideales y eso fué culpa de la enseñanza. Nosotros tenemos que prever esto si estamos legislando para un futuro de paz.

Mi opinión es la de que si el maestro no es panameño no puede enseñar Instrucción Cívica, Historia Patria ni Geografía Patria. Entonces vendría el problema para la Educación o para la ley de crear profesores especiales para esas asignaturas; no hay otro remedio.

Si un costarricense se pone sensible porque se le pone un profesor especial con el objeto de que enseñe Instrucción Cívica, pues que se vaya; no hay otro remedio, tenemos que enfrentar el problema con toda valentía.

Yo propondría así: "El español es el idioma de la República. Su enseñanza sólo se puede impartir por maestros y profesores que lo tengan como propio". La geografía e historia patria serán enseñadas por maestros y profesores especiales.

Yo me doy cuenta exacta de la observación del Sr. Ministro: él tiene razón. Es indudable que mañana habrá que crear profesores especiales para cada una de esas asignaturas. En mi concepto vale la pena crearlos.

*El Honorable Fábrega:* Yo creo que el asunto debe plantearse así; que no resulte lo más fundamental asegurar determinada enseñanza de geografía, historia patria y educación cívica para fines nacionales o solucionar el problema para determinados maestros. Lo trascendental para nosotros viene siendo lo de la enseñanza por maestros nacionales para historia y geografía y lo otro, el acondicionamiento del profesorado o el magisterio, es lo adjetivo. Debemos establecer como un resguardo de nuestra vida nacional este artículo y después ver cómo se acondiciona esa realidad a la ley.

El Presidente puso en discusión la sugestión del Dr. Méndez de sustituir la frase "profesores nacionales" por "maestros y profesores nacionales". Fué aprobada.

*El Honorable Fábrega:* En el artículo 69 hay un párrafo relativo a las obras didácticas. En

ntesis, estoy refiriéndome al párrafo que tiene el artículo: dice que la ley establecerá los incentivos para la creación de obras nacionales y reglamentará los textos oficiales. Es bueno crear obras didácticas nacionales.

Agotada la discusión del artículo 69, el Presidente ordenó al Secretario dar lectura al artículo 70. El Honorable Fábrega propone una adición al artículo.

*El Honorable Fábrega:* Esa adición la propuse yo sencillamente, en el deseo de que nosotros sigamos rumbo de equidad en el futuro con respecto a la adjudicación de becas. Tomé las dos bases aceptables para el caso: puesto sobresaliente y resultado de exámenes en concurso. Es sumamente peligroso porque queda abierta la puerta de la pobreza y por ella se escapan toda clase de contemplos a favor de los que son pobres.

*El Dr. Octavio Méndez P.:* Yo sostendría esta tesis: Que un millonario que entrara en un concurso tiene derecho a la beca, porque ese millonario si es inteligente tiene derecho a la beca y puede obtenerla, porque después de todo es millonario, paga muchos impuestos al Estado y en esa forma se beneficiaría; sobre todo que aquí no se premia sino la capacidad intelectual.

*El Honorable Fábrega:* Recuerdo que hablé con el señor Crespo a quien pedí su consejo, tratando de aprobar un decreto sobre las becas internas y estuvimos hablando sobre el punto de la pobreza. Allí aparecen las dos únicas condiciones necesarias. Crean ustedes que la expresión es la más adecuada?

Por qué no se pone condiciones indispensables para que el Estado otorgue becas? Poniendo "indispensable", dá la idea clara de lo que se quiere. Estimo que quizás es conveniente no redactar el artículo en tal forma que las dos condiciones allí expresadas fueran las únicas dos condiciones necesarias, y propongo que la segunda parte del artículo 70 quede así: "Los concursos de eficiencia y las calificaciones sobresalientes serán condiciones indispensables para que el Estado otorgue becas y auxilios económicos a los estudiantes."»

El Presidente puso en discusión la proposición del Honorable Fábrega la cual fué aprobada. Se pasó al artículo siguiente.

*El Dr. Crespo:* El artículo original dice así: Aquí la modificación es obvia. Sin embargo, a mí me parece que un artículo de esta naturaleza más bien produce en el ánimo del pueblo cierto escozor, y va a producir posiblemente discusiones acerca de cuestiones que no convendría suscitar. Yo creo que esto quedaría mejor si se eliminara totalmente.

*El Honorable Silvera:* Estoy en perfecto acuerdo con el Ministro Crespo. Yo no puedo pasar en silencio que se elimine un artículo cuya

intención ha sido la de evitar única y exclusivamente que en los establecimientos privados se rechacen los niños por motivo del matrimonio de sus padres o de la condición en que vinieron al mundo. A mí me ocurrió un caso que no sé si el Ministro Crespo conoce: Llevé un niño de David al Hospicio de Huérfanos, con toda la documentación necesaria, porque iba a ingresar como pensionista. El Cura me dijo que hacía falta la partida de bautismo y yo le dije que no la necesitaba porque el niño nació cuando el Registro Civil estaba en vigencia. Entonces me dijo que quería conocerla, porque si era hijo de matrimonio civil no lo aceptaba. Esa es la parte principal del artículo, es decir, la primera, y muchas personas me han felicitado por haberlo modificado en la forma en que lo hice. Yo creo que ninguno de nosotros, como miembros de una Constituyente debemos permitir que se siga sosteniendo esa tesis en los establecimientos de enseñanza. Me opongo abiertamente, sobre todo en la parte donde dice que ningún establecimiento privado puede rechazar niños por la unión o vínculo de sus progenitores o guardadores.

*El Honorable Fábrega:* El artículo ha sido dividido en dos partes.

*El Honorable Silvera:* Me extraña mucho que este artículo no esté en la forma completa en que lo publicó la prensa. Si mal no recuerdo, el artículo quedó modificado en esta forma: "Ningún establecimiento de educación podrá negarse a admitir alumnos por motivo de la unión o naturaleza del vínculo que une a sus progenitores o guardadores."

El Sr. Secretario reconoce el error y pide excusas.

*El Ministro Crespo:* Sr. Presidente, yo desearía explicar mi posición en este sentido y es ésta: Si nosotros, por ejemplo, eliminamos de aquí esta parte que dice: "diferencias sociales, raciales y religiosas", eso vendría a significar que por estas diferencias sí pueden ciertos establecimientos negarse a recibir alumnos en sus escuelas; yo creo que nuestra Constitución debe adoptar una posición definida sobre el particular, y definirse por una doctrina eminentemente democrática y por consiguiente, incluir todas estas cosas de manera que no pueda hacerse discriminación ninguna. O se hace una discriminación y se afilian a una doctrina antidemocrática o no se hace una discriminación y se afilian a una doctrina estrictamente democrática.

Precisamente por eso yo considero que es mejor no discutir ese punto y lo mejor sería eliminarlo.

La Constitución nuestra, por otra parte, va a establecer de una manera absolutamente permanente el que exista esa discriminación en las escuelas, y entonces va a sobresalir el hecho de que la Comisión y por consiguiente la Constituyente

oche atrás en este punto, y que por consiguiente, se justifique que mañana un alumno, por su condición racial y social, por sus convicciones religiosas pueda ser eliminado por una escuela que no reciba subvención del Estado. A pesar de que en este mismo artículo hay un párrafo que dice:

Yo creo que estamos en una posición ideológica mucho más estable y mucho más segura.

*El Honorable Bellido:* Sabe Ud. que eso ocurre hoy en muchos establecimientos privados y creo que eliminando todo esto se suspendería esa situación. Cree el Sr. Ministro que esta anomalía se curaría sin adoptar una disposición constitucional al respecto?

*El Ministro Crespo:* Yo sí creo que podría eliminarse toda vez que aquí dice que el artículo podría reglamentar la educación. Yo creo que es una finalidad del Estado reglamentar esto como lo crea conveniente o dejar eso a la Asamblea para que lo reglamenten.

*El Honorable Silvera:* Insisto en defender la primera parte de mi artículo, es decir: "Ningún establecimiento de educación podrá negarse a admitir alumnos por motivo de la unión o naturaleza del vínculo que une a sus padres o guardadores." No me importa que se suprima la última que se refiere a diferencias sociales, raciales, económicas o religiosas que trae la segunda parte del artículo modificado por mí, pero como un principio de autoridad, como un respeto a la ley, de ninguna manera debe eliminarse ese artículo en la primera parte porque aquí se está abusando enormemente de la paciencia de las autoridades y es por el abandono que tiene el Gobierno a esos establecimientos privados, que si han rechazado y siguen rechazando los hijos de matrimonio civil. Si suprimen ese artículo, yo lo llevaré en plena Cámara, cuando llegue el momento oportuno.

*El Ministro Crespo:* Yo quería preguntarle al Honorable Silvera si realmente existe alguna disposición en esta Constitución que autorice la discriminación racial, o dice en alguna parte que no hay discriminación racial.

*El Honorable Silvera:* Le contesto, Ministro Crespo, que por eso no me opongo a que se suprima la última parte del artículo, pero no la primera. No hay discriminación racial.

*El Sr. Ministro Crespo:* No hay discriminación racial. Entonces esto es parte de la ley; entonces esto no quiere decir que se viole la ley fundamental de la República.

*El Honorable Silvera:* Yo me refería particularmente al argumento principal presentado por usted, de que esto es desconocimiento de la ley, o un no acatamiento de la ley el rechazar individuos por condiciones raciales, sociales etc.

El Dr. Méndez Pereira pide aclaración y manifiesta que no debe permitirse el rechazo de alumnos aunque no exista vínculo legal.

*El Honorable Silvera:* Perdóneme, pero usted no me ha comprendido. No hay diferencias raciales ni sociales, ni debe haberlas, y para evitar eso se suprime la segunda parte del artículo.

*El Sr. Ministro Crespo:* Si no hay distingos, entonces por qué establecemos nosotros esos distingos aquí en este artículo?

*El Honorable Silvera:* Pero es que usted se está refiriendo constantemente al matrimonio civil.

Interviene el Secretario para manifestar que la lectura del artículo de la igualdad ante la ley puede facilitar la solución de la controversia suscitada entre el Ministro de Educación y el Honorable Silvera. Da lectura al artículo en referencia.

*El Honorable Silvera:* El artículo tiene dos partes: uno de carácter general que lo amplié en este sentido: "Ningún establecimiento de enseñanza podrá rechazar alumnos por motivo de la unión o naturaleza del vínculo de sus progenitores o guardadores." Y la segunda parte del artículo se refiere a que ningún establecimiento de enseñanza, subvencionado por el Estado, o que reciba auxilio de éste, podrá rechazar un niño porque sea hijo de un matrimonio civil o por motivo de diferencias sociales, raciales o religiosas. Yo quiero mantener mi artículo y lo mantendré a toda costa. El matrimonio civil es una institución del Estado.

*El Sr. Ministro Crespo:* Yo podría aceptar el testimonio del Sr. Presidente y del Sr. Secretario de esta Comisión; yo soy una persona que tiene bastante fé pública, y si no que lo digan el Sr. Presidente de esta Corporación y el Sr. Secretario, en el sentido de que no soy partidario de hacer discriminaciones de ninguna naturaleza.

*El Honorable Silvera:* Yo no creo que haya ningún país en el mundo donde el Estado permita a ningún establecimiento de enseñanza rechazar a un niño por motivo de que sea hijo de matrimonio civil. Yo no puedo creer eso. Yo puedo creer que un establecimiento de enseñanza privado pueda rechazar a alumnos por motivo de diferencias sociales, económicas, raciales o religiosas. No me opongo a que se rechace la segunda parte del artículo porque resultaría hasta nugatorio completamente en sus efectos. Y repito que no permitiré que en ningún establecimiento privado se rechacen niños porque sean hijos de matrimonio civil, violando así las leyes. Esa es mi tesis. Quiero hacer constar que cuando se refiere al término nacimiento comprende la naturaleza de la unión o vínculo que une a sus progenitores o guardadores.

*El Sr. Ministro Crespo:* No, señor, en las dos partes del artículo. Yo no estoy de acuerdo en

que se ponga énfasis en una cosa y no en la otra. Yo considero que debe suprimirse todo el artículo porque esto es una cosa que puede reglamentarse por medio de la Ley.

*El Honorable Fábrega:* Hace unos días hizo el Dr. Harmodio Arosemena una observación que quisiera traer al tapete para preguntarle sobre ella a los doctores Méndez y Crespo, sobre todo cuando ellos son educadores de vocación y profesión y deben estar enterados de estos problemas prácticos. Me parece que el Dr. Arosemena decía aquí que eso de exigir a los planteles de enseñanza privada la cuestión de la aceptación de un alumno aun cuando sea por el matrimonio del vínculo civil, que él conceptuaba que más bien la imposición de ese requisito o de esa obligación a los planteles privados de aceptar a un alumno cualquiera, viene a ser más bien antidemocrática y si mal no recuerdo, citaba el caso de países como Estados Unidos. Yo añadiría esto, que es una pregunta más que una afirmación: el caso de Suiza, donde hay colegios donde exigen los requisitos internos de admisión. Decía el doctor Arosemena que él consideraba que si se debía estigmatizar como antidemocrático el llevar a instituciones privadas hasta el extremo de que no fueran libres en los requisitos que exigían para la admisión de alumnos en esos planteles. Yo no tengo interés ninguno, de manera que lo averiguo en sentido abstracto. Quisiera preguntar si están de acuerdo con la tesis del Dr. Arosemena de que en los países más democráticos, el Estado no interviene en la cuestión de requisitos de admisión ya sea respecto a lo que denominan clase social, o imposiciones sobre ello. Pregunto a los Dres. Méndez y Crespo, por el conocimiento y la experiencia que ellos tienen.

*El Dr. Méndez:* Lo que dice el Honorable Arosemena no está establecido allí. Yo no diría democrático o antidemocrático refiriéndome a esa medida. Yo diría liberal o anti-liberal. No debemos confundir los dos puntos de vista. La medida es liberal pero puede no ser democrática.

*El Honorable Fábrega:* Hablando de la observación que el Dr. Arosemena hacía, citando como ejemplo los Estados Unidos, pregunto por el conocimiento práctico que ustedes tienen de los sistemas educativos que han implantado en otros países, es o no cierto que en los países tomados como modelo de liberalismo y de democracia, el Estado no interviene en estas cosas de los requisitos internos para aceptar o no, determinados alumnos?

*El Dr. Méndez:* De modo que a la luz de un liberalismo romántico y amplio, indudablemente lo liberal es dejar libertad a las instituciones de poner sus condiciones. Yo le diría, por ejemplo con respecto a Estados Unidos que yo conozco. En Estados Unidos el Estado no interviene casi en la Educación. Ud. lo sabe (se dirige al Dr. Crespo).

Son los Estados, y cada uno tiene sus legislaciones especiales; en general es más bien la comunidad la que interviene y como ésta tiene variados intereses en ellos, hay una variada legislación, una variada mentalidad con respecto a eso.

De modo que respondo en esa forma, con respecto a los Estados Unidos. Yo creo que allí no hay esa legislación a ese propósito. Hay libertad en los establecimientos.

*El Honorable Fábrega:* Hacía la pregunta por lo que le oí al Honorable Bellido con respecto al Honorable Silvera. Se refería a la parte ostentosa de determinados planteles. No soy amante del lujo; pero en todo país del mundo hay colegios donde exigen determinados requisitos, porque mientras llevemos el régimen capitalista, habrá colegios para ricos y para pobres. Es o no cierto que en colegios de señoritas en Estados Unidos se requieren medios económicos de una clase única, y sin embargo, el Estado deja en completa libertad a los colegios; allá los ricos, que se entiendan con el asunto.

*El Honorable Silvera:* En instituciones privadas pueden existir discriminaciones por motivos de raza, clase social, económicos, etc., pero no creo que existan por motivo de vínculo que une a los padres del alumno. El matrimonio civil es una institución del Estado que debe ser reconocida por las instituciones docentes.

*El Honorable Arosemena:* Estoy de acuerdo con el Honorable Silvera pero pienso que si se elimina la segunda parte del artículo se deja la posibilidad de que se permitan discriminaciones por los motivos allí enumerados.»

*El Sr. Ministro Crespo:* Así parece que se aceptarán los que están casados, y los que son hijos de padres sin casarse no. No creo en discriminaciones, pero considero conveniente la eliminación de todo el artículo.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Quiero hacer una observación que puede aclarar este punto de vista. El artículo 68 fué modificado por una sugerencia que hizo el señor Ministro por conducto del colega Silvera. Ahora el artículo se lee así: "El Estado tiene la reglamentación y vigilancia de los establecimientos docentes privados con el fin etc...". Al decir: "El Estado tiene la reglamentación y vigilancia", la ley no reglamentará derechos que ahora se desea que queden consignados en la Constitución? Cuando el colega Silvera trajo su sugerencia, señor Ministro objeté la palabra "reglamentación" porque me pareció que al introducirla, el Ministerio de Educación podrá intervenir con derecho, en la vida interna de los colegios privados para dictar medidas que afectan su vida íntima. Pero la moción fué aceptada.

*El Dr. Méndez:* Yo propondría una transacción. Ruego al Sr. Secretario nos lea el ar-

tículo básico que prohíbe las diferencias, o sea el artículo 25.

Agregarle lo que Ud. quiere Silvera: Agregarle "o vínculo de matrimonio civil". Y así queda en una forma general y se obvia esa dificultad.

Como le decía al Dr. Arosemena. La fórmula que cité es esta: El hijo por el mero hecho de nacer es legítimo; entonces el nacimiento es el que está enfocando. No importa que vínculo haya, pero el nacimiento es nítido. Desde que nace un individuo es hijo legítimo, hijo de la naturaleza.

*El Honorable Silvera:* Estoy de acuerdo con la proposición del señor Méndez pero pido que se haga constar en la exposición de motivos que el término "nacimiento" del artículo 25 se refiere a la naturaleza de la unión o vínculo que une a los progenitores o guardadores.

*El Señor Ministro Crespo:* Con el permiso del señor Presidente voy a solicitar a la Comisión que se suprima el artículo 71.

El Sr. Presidente pone en discusión las proposiciones del Dr. Méndez y del Ministro de Educación las cuales son aprobadas.

El Señor Secretario manifiesta que los artículos 72, 73 y 74 están en preparación.

*El Honorable Bellido:* Una advertencia Señor Presidente: El artículo 74, que dice allí está en preparación, es la que cubre la sugestión.

*El Doctor Méndez:* Yo propondría Señor Presidente, que se suprimiera por el momento todo ésto referente a la Cátedra libre y le diéramos el orden en que nosotros hemos presentado los artículos. Que se fueran discutiendo en este orden, porque éstos artículos tal como los presentó el Consejo General Universitario están concatenados. Si Ud. me permite, señor Presidente, yo los leo y después podemos discutirlos uno a uno.

Yo explicaré después por qué se le ha dado esta forma y no la que tiene en el Proyecto de Constitución original.

Yo no sé si va a cambiar toda la enumeración. Entonces que fuéramos discutiendo artículo por artículo y el primero sería: (Interrumpe el Honorable Bellido).

*El Honorable Bellido:* Yo quiero hacer una advertencia. Aquí cuando se leyó la nota del profesorado se acordó la sugestión del Honorable Fábrega y se citó al señor Ministro de Educación para ver el estatuto actual de la Universidad. Así que yo entiendo que debe ser sometido a un interrogatorio previo antes de discutir los artículos.

*El Honorable Fábrega:* La solicitud mía para que se pidiera al señor Ministro y al Rector de la Universidad que viniesen a esta sesión, obedecía no a interrogatorio sobre la Universidad Interamericana, sino al punto preciso de la enmienda

de los artículos referentes a la autonomía: no se si algún otro añadió algo respecto a los cursos diurnos. La petición mía fue hecha en el momento en que se leyó la nota; entonces dije que si no sería conveniente que estuvieran presentes el señor Ministro y el Rector de la Universidad, independientemente cualquiera que haga cualquier pregunta sobre la Universidad Interamericana.

*El Honorable Bellido:* Si eso es así, yo quiero preguntar que si esos alumnos pueden atender con eficiencia los dos menesteres, la labor de oficina y la labor de la Universidad?

*El Doctor Méndez:* Primero le contestaría por el resultado. La Universidad ha agresado muchos jóvenes estudiantes que están hoy sirviendo con más eficiencia en el país. Pero le podría contestar además ésto: hay dos formas de Universidad en los Estados Unidos, en Europa y en otras partes del mundo. La Universidad diurna y la nocturna. Las nocturnas se han creado para aquellos individuos que por el trabajo que tienen no pueden asistir a las clases durante el día. Esas Universidades nocturnas alargan el estudio precisamente porque el individuo tiene menos tiempo, llega cansado, etc. etc. Si una Universidad gradúa para abogados en 5 años estudiando diurnamente el individuo, estudiando nocturnamente se le aumentaría un tercio, por ejemplo, y podría en 7 años graduarse.

Está contemplada esa posibilidad de un individuo que trabaja y al mismo tiempo quiere estudiar. El sacrificio es de él y el Estado debe premiarlo y reconocerlo. En Panamá podemos llegar a las dos Universidades, ya que en los Estados Unidos y casi todas las demás Universidades, lo tienen. Panamá puede llegar a eso, pero lo esencial es que tenga un edificio propio.

No podemos usar el edificio de día porque lo ocupa el Instituto y hemos tenido que someternos por razón del edificio, a una Universidad estrictamente nocturna. Además se necesitan más gastos de profesorado y crear más becas si se hace diurna. Yo creo que esa es una labor lenta a que tiene que llegar Panamá, porque reconozco con el señor Bellido, que una Universidad diurna en Panamá es el ideal y el estudiante que se consagra al verdadero estudio todo el día, es el verdadero estudiante; un ideal al que se va poco a poco.

De modo que si nosotros le damos patrimonio propio a la Universidad y rentas propias para que construya, cree becas, etc. se puede llegar mediante un plan a la Universidad diurna, sin suprimir la nocturna en aquellos cursos que por su naturaleza pueden ser nocturnos, como el Comercio, Administración Pública y Comercio. Pero hay cursos como el de Ingeniería y Medicina, que forzosamente tienen que ser diurnos. Nadie va a un laboratorio a descuartizar cadáveres y a estudiar nervios de noche, porque es muy difícil. En esta forma le he contestado al Honorable Bellido.

*El Honorable Bellido:* Quiero también que me diga, creo que publicó la prensa que en una conferencia de Ministro de Educación donde hablaron sobre la conveniencia de un plan y que cada país aportaría su óbolo, para que la Universidad Nacional que se calificó de Interamericana fuera una realidad, esos países o Ministros que hicieron esas promesas la han cumplido? O hay posibilidades de que las cumplan?

*El Señor Méndez Pereira:* Es otro problema que no tendría inconveniente en explicar, pero requeriría una conferencia muy larga, que yo haré algún día públicamente.

La Asamblea de Ministros de Educación llegó a un convenio que debe ser aprobado por los gobiernos de los distintos países de América, según el cual en Panamá se establecería una Universidad Interamericana para la investigación de problemas interamericanos en forma de institutos. Ese convenio no implica la supresión de la Universidad Nacional, que allí en el convenio quedó como un núcleo nacional de aquella otra institución más grande, que comprende la Universidad Nacional que será para individuos no graduados e institutos interamericanos para post-graduados. Estos institutos son los que van a costear los países de América cuando el Convenio sea aprobado por los respectivos gobiernos de América.

No se ha aprobado el Convenio, porque Panamá no ha hecho lo que se debe hacer para aprobarlo. Hay muchos países deseosos de aprobarlo, hasta el grado de que tres lo han aprobado antes del tiempo en que deben haberlo hecho. Panamá se comprometió en el convenio a presentar a los respectivos gobiernos un plan de los edificios y planes de construcción. Ningún gobierno se comprometió a una erogación sin saber a cuánto va a ascender esa erogación. Los respectivos gobiernos necesitan saber por parte de Panamá, cuánto van a necesitar para la construcción y luego con cuánto van a contribuir el primero, segundo, tercero, cuarto y quinto y una vez que la organización esté funcionando, con cuánto van a contribuir para los gastos de profesores y a cuánto va a ascender esa ayuda al profesorado.

Y el gobierno panameño no sólo no ha hecho eso, sino que ni siquiera ha señalado el campo, el terreno donde se va a construir esa Universidad Interamericana.

El día que eso se haga, porque la verdad es que hasta ahora no ha habido entusiasmo por la idea, y no hago cargos concretos sino generales, la Universidad, hasta ese momento en que se lleve a feliz término la idea, echará a andar para bien de Panamá.

Entre tanto nosotros debemos fortificar el núcleo de nuestra Universidad Nacional, porque alrededor de esto es como luego vendrá lo demás. De modo que no se opona una cosa a la otra.

*El Honorable Fábrega:* Quiero hacer una pregunta: todos los miembros estamos de acuerdo

con la autonomía de la Universidad. Pero al hablarse de autonomía de la Universidad en un artículo constitucional, entiendo que esa autonomía se interpreta en una forma total, inclusive la economía. Ahora bien: yo pienso en este problema de orden práctico: nosotros vamos a aprobar un presupuesto para cuya confección se le dió de plazo a la administración 60 días. Ese presupuesto va a ser enviado ahora a la Cámara, apenas nos reunamos; es el presupuesto regular del bienio. Allí aparecerán las partidas de B/. 48.700 para gastos de la Universidad: B/. 268.000 para el profesorado etc. etc. Entonces, yo pregunto: si automáticamente, desde el momento en que se aprueba la Constitución viene la autonomía económica de la Universidad sin que haya ninguna ley específica correspondiente al artículo de la Constitución que siente la pauta económica como arbitrios rentísticos, como un comité que ha de encargarse de esos arbitrios etc. etc., en qué situación de hecho se queda ante una Universidad que queda automáticamente autónoma inclusive en lo económico y un presupuesto en el cual aparece que los fondos de la Universidad salen ya repartidos para ser entregados lo mismo que lo están siendo ahora.

No sólo hay el problema con respecto a la cuestión del hecho, sino que esa cuestión de autonomía económica o fiscal supone una serie de rentas o patrimonio que va a manejar la Universidad por sí sola. Mientras no exista la ley, habrá una disparidad entre el artículo constitucional y la cuestión de hecho.

*El Honorable Bellido:* Dígame Dr. Méndez, actualmente se llama Nacional o Interamericana? y el proyecto suyo para donde va: para la Universidad Nacional o para la Universidad Interamericana?

*El Doctor Méndez:* Aquellos que impugnan el nombre de Interamericana creyendo que es una cosa ampulosa y pomposa, yo les contestaría que lo mismo podría llamarse "ambrosiana", "Bolívariana", como a bien tuvieran.

*El Honorable Bellido:* Dr. Méndez: si el Estado ocupa a los profesores en otras ramas de la administración no se rescate su labor en la Universidad?

*El Doctor Méndez:* Le voy a decir Honorable Bellido: hay dos formas de profesorado aquí y en todas partes. El profesor que se consagra exclusivamente a la enseñanza y aquellos individuos que se destacan en actividades de toda índole que se necesitan llevar a la Universidad para que esa experiencia que adquirieron en la vida la lleven a la Universidad. La dificultad es obvia no dándole cátedra completa a esos profesores o estableciendo la fórmula que no perjudique a la Universidad.

Yo le preguntaría a Ud.: quién es mejor profesor de arquitectura; uno que sólo se dedica a enseñar la arquitectura, o uno que construye y después va a enseñar con el fruto de su experiencia?



Yo podría decirle lo mismo de un ingeniero. Hay un caso, el de Einstein, por ejemplo, que lo llaman para esa experiencia que adquiere en su laboratorio, la lleve a la Universidad.

De modo que hay dos aspectos. Nosotros estamos tratando en un plan que tenemos, de darle más fuerza al profesor que se dedica exclusivamente a la enseñanza, pero al mismo tiempo no queremos matar la posibilidad de que un hombre que se destaca en una actividad cualquiera, pueda ir a la Universidad a llevar sus luces y su experiencia.

*El señor Ministro Crespo:* Quiero agregar a lo dicho por el Sr. Rector, Méndez, que la idea que se ha expresado aquí infinidad de veces, es que se establezcan profesionales. El profesorado se refiere particularmente a la Escuela Secundaria, en donde no es conveniente que el profesor tenga otros menesteres y otras ocupaciones, porque el profesor tiene además de la enseñanza otras responsabilidades. El encauzamiento del personal educando etc. Pero tratándose de la Universidad me parece a mí que por el contrario es saludable que individuos que se destacan en otras actividades en la comunidad, tengan oportunidad en la Universidad de exponer aquellos factores que los han hecho destacarse en la comunidad, y creo aún más, debe alentárseles.

*El Honorable Bellido:* Señor Crespo, no considera Ud. factible el establecimiento de la Universidad diurna?

*El Señor Ministro Crespo:* Lo que pasa es que desgraciadamente nosotros somos un país pequeño y no tenemos inmediatamente la posibilidad de establecer una Universidad diurna porque no tenemos alumnado suficiente. Para llegar a la Universidad diurna tendríamos que comenzar estableciendo un número considerable de becas y hay que reglamentar estas becas. Porque el Gobierno ha tenido experiencia que cuando le da a un individuo una beca para que tenga facilidad de estudiar y entonces toma un empleo y sigue trabajando en lugar de disfrutar solamente del beneficio de la beca.

Yo le diría que el núcleo no es suficientemente numeroso para que la Universidad pueda abrir sus puertas, y tenga que dedicar un profesorado relativamente pequeño.

Allí estamos trabajando, no obstante como lo acaba de decir el Dr. Méndez; los cursos nocturnos no deben suprimirse nunca, toda vez que, el artículo tiende a beneficiar al hombre que trabaja, para que el empleado público tenga oportunidad de aumentar su cultura y crearse una profesión. Esto se hace en todas partes, lo que pasa es que aquí entre nosotros hemos invertido los términos. A los cursos nocturnos se les da el nombre en otras Universidades de cursos de extensión, aquí no son de extensión sino los principales que constituyen el número de la Universidad.

*El Honorable Bellido:* Todas estas preguntas tienen su origen en noticias leídas en "La Nación". El Presidente Jiménez dijo que en Estados Unidos tenemos 102 estudiantes de Panamá y que ocupa el segundo puesto y que diariamente recibe de seis a siete peticiones para ir a estudiar al extranjero. Me parece que eso demuestra que hay cierto desdén por la Universidad.

*El Señor Ministro Crespo:* Efectivamente desde hace mucho tiempo esa realidad triste se está contemplando entre el numeroso grupo de alumnos que va al exterior y cursan estudios, cosa que podría hacerse aquí. Conversando con el Rector de la Universidad, en la Junta de Administración con los otros miembros de ella y aun con el Presidente de la República, yo le dije que en mi concepto esta solución sería muy conveniente para obviar esa dificultad, y que no se diera becas ni auxilio a ningún alumno para cursar estudios en el exterior que pudiera hacer aquí en la Universidad Nacional, que se diera a los graduados por la Universidad, a aquellos alumnos que van a hacer estudios de post-graduados que no podrían hacer en Panamá.

Eso naturalmente produciría una economía enorme. El dinero que se dedica para becas, que se dedique a becas para alumnos de esta Universidad. El dinero que se está gastando en becas suma a doscientos mil balboas y eso se puede gastar en alumnos que estudien aquí en esta Universidad.

El núcleo del estudiantado de la Universidad es una de las cosas que se está estudiando y yo soy partidario, y sería muy lógico que eso se hiciera, sobre todo cuando se ve la intención en uno de estos artículos anteriores, de corregir esa prodigalidad que hemos tenido en materia de becas, más que prodigalidad, casi descuido ha habido en la manera en que estas becas se dan, como favores, privilegios y no como un derecho por el cual se tiene que luchar a base de méritos y de estudios.

*El Honorable Bellido:* Pero cómo me explica lo de las becas?

*El Señor Ministro Crespo:* Usted habrá observado que la mayoría de esas becas son para post-graduados. Aquí se estableció hace dos o tres años una Junta cooperativa de educación compuesta por personas de la Zona del Canal y de aquí, de la cual fui yo Presidente y soy porque todavía existe. Esa Institución obtuvo 60 y pico de becas algunas de las cuales otorgaba alimentación, casa y hasta dinero para que el muchacho tuviera facilidades para estudiar.

*La Honorable Señora de Calvo:* Otra manifestación puede hacerse con respecto a las becas. No sólo es el Instituto Internacional de Educación el que otorga becas a los estudiantes latino-americanos; con frecuencia las Universidades y los "Colleges" las otorgan por sí solos, sin que medien agencias especiales. Precisamente en estos días fué a visitarme una ex-alumna, y me informó que acababa de recibir un cable de uno de

los mejores Colegios de los Estados Unidos, en el que le comunicaban que le habían concedido una beca. "Las gestiones, me dijo me las hizo una amiga que estudia en el mismo colegio." El problema de becas en favor de estudiantes latinoamericanos, para hacer estudios en los Estados Unidos se intensifica más y más. Es un movimiento que está en pleno desarrollo en todos los países de América, y que forma parte del programa de intercambio cultural que se cumple en el Continente.

Hay otras agencias que igualmente conceden becas, tales como la "Oficina del Coordinador de Asuntos Interamericanos". Esta las otorga, especialmente, para hacer estudios de Salubridad Pública.

En relación con la cuestión de la autonomía de la Universidad se desarrolló una amplia discusión cuyo tema primordial fué el articulado propuesto el estudio de la Comisión por el Consejo General de la Universidad. En esos artículos se define el status de la Institución.

Hablaron sobre ellos los Honorables Dr. J. D. Crespo, Ministro de Educación, Dr. Octavio Méndez Pereira, Rector de la Universidad, y los Convencionales miembros de la comisión Lcdo. José Isaac Fábrega, Sra. Neira de Calvo y Lcdo. F. O. Pérez.

El señor Ministro de Educación expuso sus ideas así: "A mi me parece que cuando se dice que la Universidad tendrá su patrimonio, ya está incluido en esa forma que le dará los medios económicos para hacer efectiva esa autonomía económica. Lo que yo no quiero, es decir, con lo que yo no estoy de acuerdo es que se le dé a la Universidad determinadas rentas. Y no es un deseo de negarle a la Universidad medios económicos sino precisamente para ponerla a la salvaguardia de las fluctuaciones que esas rentas pueden tener debido a las circunstancias económicas que pueden sobrevenir. Por ejemplo: la Universidad está contando con una renta; si el país tiene una crisis más o menos aguda, bajan esas rentas y la Universidad administrará esa suma, el Estado debe asumir la responsabilidad de mantener la Universidad. El Estado debe dar a la Universidad la cantidad de dinero que necesita: pero si nosotros hacemos que la Universidad tenga unas rentas viene entonces la dificultad de las fluctuaciones de esas rentas lo que puede llevar a la Universidad a una situación precaria.

*El Dr. Méndez Pereira:* Que entiende usted por patrimonio propio?

*El Sr. Ministro de Educación:* Yo pienso que no se necesita decir patrimonio propio, porque cuando se dice que el estado dará patrimonio se está indicando que el Estado ofrecerá los fondos necesarios requeridos para la administración, establecimiento y desarrollo futuro de la Universidad. Estamos dando a la Universidad una personería jurídica que no tiene. Esto tiene un peligro que los que hayan estudiado la organización de Universidad conocen: no estoy de acuerdo con

que por auxiliar a la Universidad se perjudique la mayor parte de la educación, porque la Universidad es apenas una parte de la educación. La Universidad no es la única institución educativa que hay en la República. El asunto de las rentas propias para la Universidad es lo que no me gusta, pues nosotros tenemos una historia hacendaria bastante pobre: no tenemos estadística, ni estudios económicos serios. Por otra parte yo no soy una persona que quiera imponer su criterio. En último término, yo soy partidario de que la Universidad reciba del Estado una suma adecuada para que esta institución la gaste como crea conveniente dentro de su autonomía. Eso me parece más seguro porque le da la flexibilidad suficiente para votar créditos extraordinarios. Todas las instituciones del Estado están sujetas a contingencias. El presupuesto es una cosa elaborada por la Asamblea, que emana de ella, y nosotros debemos legislar para el orden. Voy a darles un dato: el Señor Contralor me ha manifestado en una nota, que calcule el presupuesto a base de B/. 323.000.00 mensuales: Yo le contesté esa nota al señor Contralor así: en el capítulo correspondiente a escuelas primarias se está gastando B/. 240.000.00 y tengo B/. 323.000.00 para todos los gastos; cuanto me queda para atender a los demás gastos? Hagan ustedes una pequeña operación y quedan B/. 83.000.00 con lo que hay que atender a la Universidad y a las escuelas secundarias, al pago de alquileres, al pago de B/. 16,000.00 a los maestros supernumerarios. Yo en ninguna forma quiero ponerle cortapisa a la Universidad sino que la Universidad no tome la parte del león en este asunto. Lo que no quiero es que la Universidad esté en condición de privilegio sobre las escuelas primarias, que es la base fundamental de la República.

El Dr. Méndez Pereira resumió sus argumentos en pro de la Universidad en esta forma: El artículo que yo propongo para asegurar la autonomía Universitaria pudiera redactarse así: la Universidad oficial de la República es autónoma y tiene la facultad de organizar sus estudios y nombrar y separar su personal. Con esto le quitamos la frase "Desde la vigencia de la presente Constitución." La autonomía de la Universidad tiene tres frases que son: Administrativa, docente y económica. Ahora mismo la Universidad es autónoma en lo que atañe a lo administrativo y lo docente: lo que le falta es la autonomía económica. No podemos negar que es autónoma.

El señor Ministro de Educación dijo: Ahora mismo la Universidad no es autónoma porque no puede nombrar su personal.

*El Doctor Octavio Méndez Pereira:* Si usted lee los estatutos del reglamento se dará cuenta de que si puede nombrar su personal.

El señor Ministro de Educación le contestó: No dice nombrar, sino recomendar. Es necesario dictar un decreto ejecutivo para eso.

El Dr. Méndez Pereira dijo: Pero nosotros somos lo que seleccionamos el personal y hacemos los planes de estudio y los programas. Señor Presidente, si me permite leeré todo de nuevo, naturalmente salvo una modificación que yo mismo propondría. (lee) De esto se deduce que la Universidad tiene autonomía administrativa y docente. Es indudable, como ha dicho el señor Ministro Crespo, que una renta especial está sujeta a fluctuaciones y tiene el peligro de que una renta muy buena pase a ser muy mala. El sistema de darle un porcentaje del presupuesto nacional a la Universidad como en Cuba y en México, es lo más seguro indudablemente, pero tiene el inconveniente que limita la autonomía de la Universidad, pues un gobierno que no es favorable a éste le disminuiría su patrimonio al hacer el presupuesto. Cuando la renta es especial y no tiene fluctuaciones le da vida propia a la Universidad; además de esta manera no está sujeta a los cambios de la política. La que nosotros queremos como universitarios son rentas especiales y no un porcentaje de presupuesto. En la Constitución no cubría poner el porcentaje porque no se ha estudiado eso. Sería un estudio serio en el presupuesto nacional requeriría mucho tiempo y como usted ya estaba discutiendo la cuestión del presupuesto, nosotros no podemos pedirle que nos espere. El Lcdo. Crespo sabe que todas las universidades de los Estados Unidos son autónomas; tienen rentas propias; sabe también que sólo las rentas propias le dan autonomía integral a la Universidad. Una Universidad no es una cosa de hierro, necesita progresar cada vez más. Yo podría pedirles hasta diez mil millones de balboas y podría convencerlos de que son necesarios.

La Honorable Sra. de Calvo preguntó: Cuántos institutos funcionan actualmente en la Universidad?

El Dr. Méndez Pereira contestó: Ya sólo queda uno, el de Legislación comparada. El presupuesto no da para mantener los otros dos que funcionaban: el Estado no puede seguir manteniendo esos institutos, además, como no se ha acordado la cuestión internacional y no hay estudiantes que vengan de otros países a la Universidad para hacer estudios en esos institutos, el número de estudiantes postgraduados se ha ido agotando. No se justifica, mantener un instituto con la esperanza solamente de sacar un boletín.

La Honorable señora de Calvo: Hay que llegar a un acuerdo sobre la disparidad de criterios entre los Drs. Méndez y Crespo. El Dr. Méndez tiene la idea de la renta propia para la Universidad. El Dr. Crespo piensa que el Estado debe entregar una suma a la Universidad. Qué tal si ponemos que el Estado establecerá el patrimonio de la Universidad por medio de rentas propias, rentas que serán completadas por el Estado directamente cuando lo exijan las necesidades de la Universidad? De este modo si las rentas propias de la Universidad decrecen y no pueden marchar en la forma debida, el Estado

complementará esas rentas mediante el ramo de instrucción pública y la autoridad Universitaria. No entiendo por qué una Constitución de índole práctica no puede mencionar número. Yo pregunto: por qué no sometemos lo que se destina en el bienio a la Universidad que viene siendo cerca de medio millón de balboas, distribuidos en los distintos gastos a un artículo que venga a decir: "El Estado contribuirá con la suma de medio billón de balboas para la Universidad; la Ley dispondrá sobre las otras rentas propias que se puedan crear para la Universidad". Si la Universidad va a marchar toda la vida con medio millón es la muerte. Yo lo que no he comprendido es la crítica del Dr. Crespo a que la Universidad tenga su renta propia. Por ejemplo: se podría señalar un impuesto adicional sobre los licores o cualquier cosa, y que esa sea la renta de la Universidad y de común acuerdo con la dirección de la Universidad, el Estado se arreglaría para complementar esa suma cuando el patrimonio no sea suficiente. Porque toda la crítica que el Dr. Crespo le hacía era que el Estado o la Administración estaba en la obligación de dar a la Universidad lo que ella exigiera. Pero si se ponen de acuerdo, cuál es el peligro? Mientras la administración no quiera no le dará un centavo más.

El Honorable Pérez dijo: Nosotros hemos estado viendo aquí de qué manera en el pasado han estado operando los distintos gobiernos que ha tenido el país; como en especial ha venido operando la Contraloría General de la República.

Me parece que ese artículo redactado en esa forma, se podría prestar en el futuro, para un Contralor enemigo de la Universidad, al discutir la cuestión relativa al criterio indispensable, vaya a resultar que no se pueda establecer el criterio a juicio de los miembros del Consejo Directivo, sino a juicio del Contralor.

Tal vez usted no ha apreciado bien el sentido de mi pensamiento.

Me parece que se podría redactar en una forma más clara, asegurándole un poco más la efectividad de la autonomía de la Universidad, de modo que el criterio indispensable dejenda del Comité Directivo y no de la Contraloría de la República.

Lo que prevée es la posibilidad de que en un momento dado un Ministro de Educación diga que para fines de reglamentación de programa relativo a la educación y la enseñanza de las escuelas primarias y secundarias se necesitan tales sumas de dinero y que en consecuencia, en su opinión, no se le puede dar a la Universidad lo que pida a juicio de su Comité Directivo.

Es que hay algo más, en lo que leyó el Dr. Méndez se habla de la obligación en que está el estado de dotar a la Universidad de fondos suficientes para su desarrollo; pero si se va a entablar el desarrollo futuro de la Universidad, entonces en qué queda esa autonomía?

La Honorable Sra. de Calvo dijo: Si el criterio de la Contraloría, señor Ministro de Educación, es que esta oficina señala lo que cada Ministro debe gastar en su departamento hay un peligro enorme para la existencia de la Universidad y se siente la necesidad de crearle rentas que garanticen su funcionamiento. El señor Rector ha dicho que, el establecimiento o fundación de la Universidad Interamericana va por lo largo. Por qué razón? Por la falta de interés gubernativo que usted señaló? Esto es un círculo vicioso. No se inicia el proyecto en grande porque no hay institutos, estos no existen porque no hay número de estudiantes panameños que le den vida y por este motivo no vienen estudiantes extranjeros. Qué habría que hacer para que éstos lleguen y para que otros países de América se interesen en el proyecto?

Quedaron aprobados los artículos referentes a la Universidad. A las siete y diez minutos de la tarde el presidente clausuró la sesión.

### A C T A

de la vigésima sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En el Despacho del Secretario General se reunió la Comisión de Constitución para seguir considerando el Proyecto sometido a su estudio, siendo las cuatro y cuarenta minutos de la tarde del día veintinueve de agosto de mil novecientos cuarenta y cinco. Contestaron a lista los comisionados Harmodio Arosemena F., que preside; Abilio Bellido, Esther de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Jacinto López y León y Didacio Silvera. Dejó de asistir con excusa el H.C. Felipe O. Pérez. De fuera del seno de la Comisión estuvieron presentes los Honorables Homero Ayala P. y Gil Blas Tejeira.

1o. Se leyó y aprobó el acta de la sesión anterior.

2o. Por acuerdo de la Comisión se entraron a considerar los artículos presentados por el H.C. Fábrega sobre colectividades indígenas y campesinas. A este respecto también la H.C. Neira de Calvo había depositado en Secretaría una serie de artículos sobre protección al indio y sobre protección al campesino. Se observó que en los artículos del H.C. Fábrega la materia se trata conjuntamente del indio y del campesino, mientras que en los de la H.C. Neira de Calvo se trata con separación de uno y de otro. Se leyó el artículo 4o. del pliego del H.C. Fábrega, que dice:

"Las colectividades campesinas e indígenas tienen derecho a la especial protección del Estado hasta su total incorporación a la existencia nacional. En consecuencia es deber del Estado ejercer una acción metódica para levantar el nivel cultural y económico de dichas colectividades, incorporarlas al siste-

ma de vida de las agrupaciones civilizadas e inculcarles las nociones de sus derechos y obligaciones hasta libertarlas del vasallaje político".

Luego de un breve debate se acordó, a moción del H.C. de la Rosa, elaborar primero un artículo de carácter general comprendiendo las necesidades e intereses de ambas colectividades campesina e indígena conjuntamente, y que luego se incorporen sucesivamente los referentes a cada una de ellas por separado. Se tomó como base para el primer artículo el presentado por el H.C. Fábrega.

Mediante la intervención de los CC. Fábrega, Neira de Calvo, de la Rosa, Ferrari, Bellido y Silvera en que se trató en extenso de las dos cuestiones planteadas, el artículo fué aprobado en su primera parte y modificado por el C. de la Rosa en la segunda, quedando definitivamente así:

"Las colectividades campesinas e indígenas tienen derecho a la especial protección del Estado para su integración en la vida nacional. En consecuencia es deber del Estado ejercer una acción metódica para levantar el nivel cultural, económico y político de dichas colectividades e inculcarles las nociones de sus derechos y deberes".

Con el fin de satisfacer compromiso anterior, la Comisión suspendió el acto siendo las seis de la tarde.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 29 DE AGOSTO DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 4 y 40 de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juriconsultos doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F., Didacio Silvera, doña Esther Neira de Calvo, Agustín Ferrari, Diógenes de la Rosa, Jacinto López y León, Abilio Bellido y José I. Fábrega. Dejó de asistir con excusa, el Honorable Felipe O. Pérez. Estuvieron presentes, fuera del seno de la comisión, los Honorables Homero Ayala y Gil Blas Tejeira.

Se discute y aprueba el acta de la sesión anterior.

*El Honorable Fábrega:* Hay otro capítulo relacionado con el modo de vivir de los indígenas y de los campesinos el cual me he permitido redactar y sé anticipadamente que hay algunas objeciones que haré a este capítulo, las cuales tendré mucho gusto en escuchar. Pero resulta que en este capítulo de Salud Pública y Asistencia Social es participe el Honorable De la Rosa, quien ha tomado la última parte o sea lo referente a Asistencia Social con respecto a los indígenas y a los campesinos, parte a la cual, según me dijo, tenía preparadas algunas objeciones.

El Secretario hace presente a los Convencionales que han sido invitados por los Comandantes de la Policía para asistir a un agasajo en honor del señor Presidente de la República que se efectuará a las 5:30 en el Batallón de Caballería de la Policía Nacional.

El Presidente dijo que sería conveniente laborar un poco y suspender la sesión para asistir a dicho agasajo.

*El Honorable Silvera:* Según el Convencional de Obaldía, los chiricanos se muestran descontentos por la inercia de los Convencionales y sería conveniente reanudar las sesiones de la Asamblea.

*El Honorable Tejeira sugiere:* Que se reanuden las sesiones para adoptar el reglamento de la Cámara.

*El Honorable Fábrega* manifiesta que no sería práctico.

*El Honorable Silvera:* Yo propondría que para acallar en algo las murmuraciones en la opinión pública de Chiriquí y también de Panamá, que la sesión podría comenzar a las tres de la tarde y así en vez de trabajar hora y media, trabajemos tres horas.

La señora de Calvo manifiesta que es preciso hacer saber al público por medio de la prensa que la Comisión está laborando.

*El Honorable Fábrega:* La crítica vendrá, pero es preferible que nos tachen de lentos y no de haber elaborado un mal proyecto de Constitución por ser precipitados.

El señor Presidente ordena al Secretario que de lectura a los artículos elaborados por el Honorable Fábrega. El Secretario lee el artículo 4º.

*El Honorable Fábrega:* Si el señor Presidente me lo permite, yo deseo hacer una explicación previa y en pocas palabras del capítulo que tratamos: en él quise abarcar, hasta donde me fue posible, el problema del campesino en sus diferentes aspectos: en lo que se relaciona con la civilización, incorporarlo a nuestra vida nacional: en lo

económico, dotarlo de la tierra que no tienen. Es necesario dotarlos de caminos cercanos a los caseríos, de buenas viviendas. Por estas circunstancias yo suplicaría, en el espíritu de cooperación que hay aquí, que todos tuviesen la bondad de observar si en ese intento que yo he hecho, se han escapado algunos aspectos.

*El Honorable Ferrari:* Yo sugiero que se suprima la última frase del primer inciso o sea donde dice "Hasta liberarlos del vasallaje político".

A mí me parece que terminando donde dice: "Incorporarlos al sistema de vida de las agrupaciones civilizadas e inculcarles las nociones de sus derechos y obligaciones", es suficiente.

Yo propongo que se suprima esa frase, señor presidente.

*El Honorable Arosemena:* Usted lo quiere poner en forma de proposición Honorable Ferrari?

*El Honorable Ferrari* contesta que sí.

*El Honorable Fábrega* manifiesta que esa frase fue redactada, no para redondear una frase, sino porque el campesino está sujeto a condiciones políticas, está supeditado al gamonal, etc. Debemos redimirlo de la situación de tutelaje en que se encuentra, terminó.

*El Honorable Bellido:* Estoy de acuerdo con el Honorable Ferrari. Creo que esa anotación que ha hecho el Honorable Fábrega es de carácter general. No sólo el campesino sino aquí mismo los capitalistas son víctimas de eso, también se le presentan obstáculos.

*El Honorable Tejeira:* Sugiero poner "Con miras a su liberación política".

*El Honorable Fábrega:* Yo acepto la sugestión y pido que se someta a votación como si lo hubiera presentado en esa forma.

*El Honorable Ferrari:* En vista de las aclaraciones que ha hecho el Honorable Fábrega, retiro la proposición que he hecho.

El señor Secretario sugiere que se ponga "con miras también a su liberación política".

*El Honorable Fábrega:* Acepto la sugestión del señor Secretario.

*El Honorable Arosemena:* Honorable Fábrega: este artículo como está redactado en un principio lo que constituye es un privilegio a favor de determinado grupo de la comunidad.

*El Honorable Fábrega:* Nosotros tenemos un problema fundamental, que es el de los campesinos y añado a los indígenas, que viven al margen de la cultura y la civilización. Tenemos dos realidades: una que termina por Juan Díaz y otra que sigue adelante hacia la montaña. Y por este motivo, siendo un problema tan especialísimo el de nuestros campesinos, bien merece que

se le enfoque en una forma especial sin detrimento de que la Constitución tenga, como efectivamente tiene, disposiciones generales sin que trate de la redención general del individuo panameño. En el caso especial me ha parecido conveniente tener un capítulo especial también.

El señor Secretario observa que la Honorable señora de Calvo aborda el problema del campesino y del indio separadamente.

El problema indio, el problema campesino, en estos términos generales los he tomado como un mismo problema en cuanto se refiere a la incorporación de la cultura y civilización, a la redención económica y política. Eso es simplemente una distinción y a la comisión le toca dejarlo establecido en un artículo especial.

La asimilación de los indígenas.

Acepto esta especialidad con respecto a los indios, porque el indio tiene unas costumbres tan distintas a las nuestras, que quizás se piense que parte de la labor de asimilación ha consistido en la destrucción de esa asimilación y no insistir en la destrucción de esas costumbres que son inocentes, y conviene conservar, por tratarse del indio, y por eso he hecho esta salvedad que está en el artículo quinto que dice.

El Honorable Arosemena manifiesta al Honorable Fábrega que el presente gobierno ha colocado en posiciones oficiales a algunos indios.

*El Honorable Arosemena:* Sírvase darle lectura al articulado propuesto por la doctora Esther Neira de Calvo, señor Secretario.

El señor Secretario advierte que sería más conveniente considerar primero el articulado sobre salud y asistencia social en el cual parecen estar de acuerdo los Convencionales Calvo, Fábrega y de la Rosa, ya que no lo están en lo que se relaciona al campesino y al indio.

*La Honorable señora de Calvo:* Señor Presidente, al considerar mi colaboración sobre el problema del indio y del campesino, quiero dar una explicación que considero necesaria. Yo presenté mis proposiciones considerando al grupo indígena separado del grupo campesino; las presenté sin saber que el Honorable Fábrega se refería a la vez a las dos agrupaciones, en casi todos los artículos de su trabajo. Yo he considerado cada agrupación aparte, porque me parece que el estado de cultura a que ha llegado el campesino, difiere en muchos aspectos del que podemos reconocerle al indio.

A mi juicio, son entidades humanas, que si bien tienen algunas necesidades comunes, tienen igualmente diferencias fundamentales en su organización social, económica y hasta política. Hay además, en la vida de ambos grupos, problemas cuya solución, no se ha iniciado aún, y otros que ya el Estado ha tratado de resolver. Aun en el problema de la tierra se observa diferencias; el

campesino no tiene tierras de cultivo, usa las que le arrienda o cede el terrateniente; sin embargo, existen reservas indígenas. El indio y el campesino, son tipos humanos de características distintas, y sus reacciones ante la cultura que les llega, son también diferentes. Un indio de San Blas, no es igual a un campesino de Océ, por ejemplo; visten de manera distinta, hablan un idioma diferente.

*El Honorable Fábrega:* El problema básico del campesino es la falta de tierras.

*El Honorable de la Rosa:* Y de eficiencia técnica en lo que se incluye medios económicos.

*El Honorable Fábrega:* Estoy de acuerdo con el Honorable de la Rosa. Considero que la discusión no debe aplazarse.

*La señora de Calvo:* De acuerdo con el Honorable Fábrega:

El señor Presidente observa que las ideas con respecto a los problemas del campesino y del indio parecen estar en pugna.

*La señora de Calvo:* Yo no creo que los dos trabajos estén en pugna. Se han hecho partiendo de puntos de vista distintos.

*El Honorable Fábrega:* Son dos las salvedades que yo he hecho con respecto al indio. En cuanto alimentación y en cuanto a caminos he considerado que es un problema común y por eso me he referido en una forma total a los dos, y si se encuentra que hay alguna diferencia entre el problema del campesino y el problema del indio, magnífico.

*El Honorable De la Rosa:* La idea de incorporación del indio ha sido muy criticada. La idea, como aparece en el artículo en discusión, da sentido mecánico al impulso de la vida del campesino, dándose a entender que nuestro sistema de vida es superior y queremos obligarlos a adoptarlo. Sería mejor decir "integrar a la vida nacional". Lo que debemos tratar es de elevar el sistema de vida.

*El Honorable Fábrega:* Yo acepto que la expresión no esté clara; pero le voy a decir cual ha sido la idea. Tengo la impresión que uno de los factores para la rehabilitación del campesino es la creación de una necesidad y proporcionarle los medios para el trabajo, pero creo que el indígena produce poco porque se contenta con poca cosa.

Al hablar de la civilización, yo no quise hablar de romper la vida colectiva de ellos, sus tradiciones, sino sencillamente de crearle la necesidad de tener algunos medios de vida de la existencia civilizada: que le tenga amor a un mueble para lavarse la cara, que se acostumbren al ideal de tener una cama donde dormir y no en el suelo, como acostumbran ellos, y eso es lo que yo he llamado acomodarlo a nuestra civilización.

El término civilización es vago como el término cultura. Todavía en las veinte definiciones no hay una separación. En síntesis: lo que quiere decir es que hay que fomentar la necesidad del que vive en nuestro medio para una existencia moral, para que así tenga un acicate para el trabajo.

*El Honorable de la Rosa:* La acción fomentada en colectividades indígenas no ha sido científica. Creo qué artículo debe formularse de tal manera que el tratar de que se civilicen no aparezca como que quisiéramos quitarles sus tradiciones. (Lee la forma que sugiere).

*El Honorable Fábrega:* De acuerdo con la forma sugerida por de la Rosa.

El señor Secretario lee artículos de la Honorable señora de Calvo.

*El Honorable Fábrega:* Hay que ver las divergencias para cambiar el articulado. Se refiere a la división hecha por la señora de Calvo. Creo que hay una serie de problemas análogos o iguales entre el campesino y el indio. En lo que difieren, se tratarán separadamente.

*La Honorable señora de Calvo:* Sí, yo observo que algunos aspectos de la vida de los dos grupos son completamente distintos; insisto en que hay hondas diferencias.

*El Honorable Arosemena:* Si me permite doña Esther, una pregunta. El problema del indio de San Blas no es problema distinto al del indio de Chiriquí en cuanto a tierras?

La Honorable señora de Calvo contesta en forma negativa.

*El Honorable Fábrega:* Yo creo que el indio no tiene tierra y hay que darle tierra al indio. Yo creo que la alimentación del indio y la alimentación del campesino, son deficientes desde el punto de vista científico y hay que transformarle la alimentación. Yo creo que ambos, indios y campesinos, necesitan la ayuda del Estado.

En materia de caminos de penetración para sacar sus productos, el indio del Darién tiene que valerse de medios dificultosos que es una verdadera odisea para traerlos aquí, a Chepo, una cantidad de legumbres y productos, porque no tienen medios de comunicación y es el mismo caso del campesino. Yo creo que la vivienda del indio y del campesino son prácticamente las mismas, insalubres e inconvenientes, que existían en la época del descubrimiento y de la colonización.

Yo creo que hay que transformar la vivienda del campesino y del indio y una serie de problemas análogos, y considero que los problemas son iguales, y la solución es la misma; debemos llegar a la conclusión y hacer una separación. Por eso propongo que determinemos, primero, cuál es la diferencia.

*La Honorable señora de Calvo:* No objeto el problema de la tierra como lo presenta el Honorable Fábrega; así es problema común para los dos grupos.

*El Honorable López y León:* A mí me parece que debe hacerse un artículo general y dejar a la Ley el establecer las diferencias entre el indio y el campesino.

*El Honorable Fábrega:* Me opongo a la idea de López y León. El problema debe ser netamente constitucional. Es tan importante como en tiempos clásicos la enumeración de garantías individuales. Me refiero a la Constitución Uruguaya en la cual se incluyen disposiciones específicas y detalladas. Debe ser un principio constitucional.

*El Honorable Ferrari:* He oído decir que hay ciertos puntos afines entre los indígenas y campesinos, pero hay ciertas diferencias en cuanto los problemas de la tierra, del que tanto se ha hablado aquí.

Yo soy ligeramente aficionado a los estudios etnográficos y he estudiado casi todas las organizaciones indígenas de la República y sí se puede establecer una gran diferencia entre los indígenas y los campesinos.

Los campesinos, por regla general, siembran cada uno una pequeña cantidad dentro de su pequeña parcela para ellos y sus familiares. Los indígenas no viven en esa forma. Los indios viven en comunidades y la tierra es propia de ellos.

Desde el año de 1930 se comenzaron a distribuir entre los indios la Reserva de San Blas, la del Alto Bayano, la del Chucunaque, en el Darién. En el Valle de Antón hay una reserva de 600 hectáreas denominada "La Compañía"; en Bocas del Toro hay la reserva indígena de Cricmola. Los altos de Cazañas y Tolé, donde viven una vida en común, todavía no les ha sido reservada por ley.

Ellos se van de un lado y a otro lado de esas tierras y no permiten que las autoridades se inmiscuyan en sus territorios. Hay una diferencia apreciable entre los campesinos y los indígenas. A mí me parece que no hay inconveniente en establecer las diferencias en el artículo, cada uno por separado, o sea un artículo referente al campesino y otro para el indio. La forma como trabaja el indio del Bayano por ejemplo es muy diferente a como lo hacen los campesinos. El indio trabaja su tierra y lo que gana de sus sembrados se lo reparten en común, otras veces el dinero va a dar al jefe de la tribu, y para ellos solamente les queda una pequeña cantidad.

En San Blas el problema es completamente distinto porque está favorecido con el comercio y el turismo.

En la parte de arriba, en la conjunción de las tres provincias Chiriquí, Veraguas y Bocas del Toro esos indios no tienen tierras declaradas.

El Honorable Fábrega pregunta al Honorable Ferrari si es difícil el transporte y éste contesta que indudablemente porque no tiene vías de comunicación.

*El Honorable Fábrega:* Yo pregunto con respecto a caminos vecinales, que es uno de los más graves problemas del campesino. Las tierras vecinales a los caminos están acaparadas por determinados elementos y el campesino no tiene salida transitable para sus artículos.

El problema es para el indio también o no?

Entonces el problema es para ambos, tanto para el indio como para el campesino.

*El Honorable Silvera:* En cuanto a comodidad, hay diferencia. El indio no tiene tantas comodidades. El campesino nuestro tiene por ejemplo, sus ranchos, hasta un laburete, una olla, un plato, una cuchara y el indio no los tiene. El indio tiene un espíritu gregario.

*El Honorable Fábrega:* Yo estoy de acuerdo con la especialidad que se hace con respecto al acercamiento del indio a nuestra cultura, ya sea en el artículo de la doctora Calvo, o en el De la Rosa. Pero en cuanto al campesino, el aspecto de estos grupos, podemos llamarlo de vinculación directa, que es de lo que trata un artículo que tengo aquí.

En cuanto a la enseñanza de la agricultura, alimentación y vivienda, que es otro artículo, yo creo que nosotros no podemos hacer ninguna separación porque estamos tan obligados a transformar la vivienda del indio, como a transformar la vivienda del campesino. Estamos tan obligados a transformar la alimentación del indio como la del campesino, por eso digo yo que hay problemas que corresponden a un artículo que son completamente iguales, estableciendo diferencia, en lo que hay que establecer.

*El Honorable Silvera:* El indio no tiene la vida del campesino. En materia de transporte, el indio sobre todo de Chiriquí y Veraguas, camina 4 y 5 horas con su india y sus hijos, y para él eso no es nada. El campesino utiliza su caballito para ir a cualquier parte, porque generalmente tiene su caballito, su vaquita, de manera que es una cosa completamente diferente, hasta para el transporte. El indio nunca usa medio de transporte. De Remedios, de la montaña de Santa Fé, venía la india a traer 20, 30, 40 novillos a Jaramillo, y traían todos los productos como la pera ya elaborada, para cambiarlos por pañuelos rojos de esos colorines y hacían intercambio, no por dinero, sino por mercancías en los establecimientos.

*El Honorable de la Rosa:* Noto en el artículo de Doña Esther que en lo cultural incluye lo artístico. Hasta donde nosotros debemos establecer en las escuelas para indígenas, han de ser única y exclusivamente en español. Soy un aficionado a estas cuestiones: viejo aficionado, y

el movimiento que se ha producido en los últimos años especialmente en México y Estados Unidos para la comodidad de los indígenas dentro de la enseñanza bilingüe, se ha demostrado que el indígena asimila mejor nuestros conocimientos ostentosos cuando se le da en su propio idioma y por eso se ha tratado de especializar maestros tomándolos de ellos mismos, que les den la enseñanza en su idioma nativo. En Méjico ha habido experiencias importantes en esa materia y aún en los Estados Unidos se está ahora reclamando se reforme a pesar de que los indígenas de los Estados Unidos se encuentran en estado superior de cultura a la de nuestros indígenas y tienden al pensamiento a que me refería enantes (lee); es decir, la enseñanza bilingüe.

Si el Estado se va a hacer cargo de estos problemas, debe tratar de resolverlos afirmando la enseñanza.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Sobre esta observación suya, Colega de la Rosa, quiero señalar una realidad que explicará mi punto de vista. Hay regiones de la Comarca de San Blas, en donde se han establecido escuelas en las que se imparte la enseñanza en inglés. Hay una gran penetración de elemento extraño en esas tribus indígenas, de la cual no nos damos cuenta, y que no miramos con el interés con que debiéramos hacerlo. Al proponer que se establezcan escuelas en español, pensé ante todo en la protección que el Estado debe prestarle a nuestras tribus indígenas ante la insistente penetración de esa cultura extranjera a la nuestra, que les llega por medio de escuelas cuya enseñanza se cumple en un idioma extranjero; por eso propuse la enseñanza en español, lo que no quiere decir que no acepte la importancia que tiene mantenerles su idioma. Podría modificarse mi proposición adoptando la fórmula que señale el trabajo que ha traído el Honorable Bellido y que habla de la enseñanza bilingüe.

Yo estuve en Nuevo México y visité reservas indígenas de las que hay allí, los Pueblos, como lo llaman. Observé los métodos adoptados para que se efectúe su "integración" a la civilización, según el término que solicita usted, Colega de la Rosa. El Gobierno del Estado trata de conservarles hasta donde es posible sus costumbres hogareñas, y de su vida en común, pero les enseñan el inglés, y no se permite la influencia de culturas extranjeras. Hay establecidos almacenes especiales en los "pueblos" para que el turista que llega admire, y se aproveche de su producción artística, que es muy interesante y variada. Mucho puede hacerse en Panamá en este sentido.

*El Honorable de la Rosa:* Justamente. Pensando en eso estoy pensando reformar el artículo del licenciado Fábrega. Pensando justamente en esas pequeñas industrias que es necesario desarrollar.

*El Honorable Fábrega:* No me opongo a reformar, pero considero que el artículo debe abarcar el problema en forma global.



*La Honorable Sra. de Calvo:* Le ruego, señor Secretario, que se sirva darle lectura a lo que dice mi articulado sobre el campesino, con respecto a su industria; me parece que estoy de acuerdo con lo que dice el Honorable de la Rosa.

*El Honorable de la Rosa:* Voy a hacer una sugestión que quizá pueda resolver el problema. Tratando de organizar los distintos pensamientos que aquí hemos expresado, que hagamos un artículo que comprenda al campesino y al indígena puede quedar lo del licenciado Fábrega y entonces decir: "Para cumplir estos fines el Estado deberá, etc." y entonces hacer una numeración: "a, b."

Es para tratar de resolver el problema de las distintas sugestiónes. Me parece que las modificaciones que trae Doña Esther están bien, pero dan la impresión que dentro de una lengua incluye razones de carácter discursivo.

Aquí yo le oí emanar a alguien una observación que me parece a mí acertada, alguien sugería que si eso está, no implicaba limitación.

*La Honorable Sra. de Calvo:* La parte económica, no la traté, estoy de acuerdo con los puntos de vista del Honorable de la Rosa.

Se entabla una discusión entre el Honorable Arosemena, Fábrega y Tejeira. El primero observa que la eliminación de la palabra "hasta" ya había sido sugerida por el Honorable Tejeira.

*Honorable de la Rosa:* Honorable Fábrega acepta Ud. la palabra "integración"?

*Honorable Fábrega:* Estoy de acuerdo con su sugestión. Consideran o no que inculcar al campesino e indio el uso de implementos modernos trae la ventaja de crearle al campesino la necesidad de producir?

El Honorable de la Rosa dijo que así se contempla en el artículo.

*El Honorable Fábrega:* "Elimínese la palabra "político".

El señor Presidente puso en discusión el artículo y las modificaciones introducidas, el cual fue aprobado con las modificaciones.

En vista de lo avanzado de la hora y de la invitación hecha por los Comandantes de la Policía Nacional para asistir al agasajo en honor del señor Presidente de la República, el señor Presidente declaró clausurada la sesión a las 6 p.m.

### A C T A

de la vigésima primera sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En el Despacho del Secretario General se reunió la Comisión de Constitución para seguir considerando el Proyecto sometido a su estudio, siendo

las cinco de la tarde del día treinta de Agosto de mil novecientos cuarenta y cinco. Contestaron a lista los comisionados Harmodio Arosemena F. que preside; Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, y Didacio Silvera. Dejaron de asistir mediante excusa de rigor los comisionados Jacinto López y León y Felipe O. Pérez. De fuera del seno de la Comisión estuvo presente el Convencional Gil Blas Tejeira.

1º Se discutió y aprobó el acta de la sesión anterior.

2º El Presidente manifestó que para dedicar mayor tiempo a las labores en que está empeñada la Comisión de Constitución, en adelante las sesiones se efectuarían desde las tres de la tarde.

3º Del Título "Colectividades campesinas e indígenas" presentado por el c. Fábrega se leyó y aprobó el artículo que dice:

"Artículo... El Estado tiene la obligación de proporcionar en forma gratuita a los campesinos e indígenas dedicados a la agricultura las tierras necesarias para su labranza, mediante la expedición del respectivo título de propiedad.

Tales tierras serán de modo preferente las situadas en las cercanías de los centros de población y de las vías principales y de penetración.

Cuando no existan tierras baldías nacionales situadas en dichas cercanías la adjudicación se efectuará mediante expropiación de las tierras particulares no dedicadas a la agricultura o a la industria".

El c. Fábrega presentó para reemplazar el que figura como 7º, en su proyecto, el siguiente:

"Artículo... El Estado creará la institución técnica necesaria para establecer y mantener entre los campesinos e indígenas un sistema científico de explotación de la tierra y sostendrá un servicio de crédito agrario en beneficio de ellos".

Este artículo fué aprobado.

El c. de la Rosa sustituyó el artículo 8º del pliego del c. Fábrega con el siguiente, que fué igualmente aprobado, dice:

"El Estado fomentará la producción agrícola, la pequeña industria rural y las artes típicas y tomará las medidas adecuadas para asegurar el mercado a los productores y para promover el establecimiento de cooperativas de producción, distribución y consumo".

El c. Fábrega sustituyó su propio artículo 9º con el siguiente, que fué aceptado por la Comisión:

"La Ley tomará las medidas necesarias para la unión de las colectividades campesinas".

mas e indígenas con los centros de distribución y consumo”.

El c. de la Rosa sustituyó con el siguiente el artículo 10 del c. Fabrega. Dice el texto del artículo sustitutivo:

“El Estado creará las agencias necesarias para fomentar tipos de vivienda campesina e indígena en condiciones de seguridad, comodidad y sanidad”.

La C. Neira de Calvo presentó un artículo nuevo, que fué aprobado y dice así:

“Es deber del Estado llevar al hogar campesino e indígena la acción de sus órganos de educación y asistencia para elevar el nivel moral y cultural de la familia”.

El c. Fábrega presentó un artículo sobre programas escolares de los campesinos e indios, que mereció la aprobación de la Comisión y dice:

“En los programas escolares reglamentarios destinados a colectividades campesinas e indígenas se insertarán cursos teórico-prácticos destinados a auxiliar la satisfacción de los fines de que trata el presente capítulo”.

También fueron aprobados tres artículos referentes al indio presentados por la c. Neira de Calvo cuyo texto es como sigue:

“La integración de los indígenas en la vida nacional se realizará mediante una acción científica encaminada a elevar su nivel económico y social conservando y aprovechando los valores de su cultura autóctona”.

“El Estado garantizará la asistencia del indio a las instituciones docentes de carácter agrícola, vocacional, normal, secundaria y universitaria, y lo capacitará para el ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos y para su participación efectiva en la organización y dirección de la vida social, económica y política de sus colectividades y las de la República”.

“Artículo... El Estado prohibirá la adjudicación o venta de las tierras ocupadas por las tribus indígenas”.

Se hace constar que en este debate intervinieron también activamente los cc. Ferrari y Silvera.

Acto seguido se debatieron los artículos sobre salud pública y asistencia social, presentados por los cc. de la Rosa, Fábrega y Neira de Calvo, que dicen:

“Artículo... El individuo tiene la obligación de conservar su salud con todas las medidas apropiadas que estén a su alcance y cooperando en la misma forma al mejoramiento sanitario del medio ambiente”.

“Artículo... El Estado está obligado a proteger y fomentar la salud pública mediante las siguientes actividades que desarrollará con aquellas otras que resulten convenientes para él mismo.

a). Combatiendo, por medio de tratamiento del individuo y el saneamiento del medio ambiente las enfermedades transmisibles que afecten la colectividad panameña:

b). Protegiendo la maternidad y reduciendo la mortalidad infantil por medio de la asistencia médica y la nutrición adecuada;

c). Proporcionando a la niñez escolar servicio organizado de vigilancia médica y locales sanitariamente acondicionados y complementando la alimentación de los alumnos económicamente necesitados;

d). Estableciendo, de acuerdo con las necesidades de cada región, hospitales, maternidades, clínicas dentales y dispensarios, en los cuales se ofrezcan servicios gratuitos y medicinas a quienes carezcan de recursos pecuniarios; y

e). Efectuando, por todos los medios eficaces, la divulgación sistemática de los principios sobre alimentación científica y de higiene personal y sanidad del hogar, necesarias para la preservación de la salud.

“Artículo... La Asamblea Nacional dictará el Código Sanitario, en el cual se establecerá un servicio de técnicos con su correspondiente escalafón, para el desarrollo metódico de la labor sanitaria en la República, y se determinarán las medidas policivas necesarias para facilitar la eficacia de tal servicio.

“Artículo... Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de inhabilidad para trabajar o para obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguro social serán prestados y administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y todas las demás contingencias que afecten la capacidad de trabajar y consumir. La ley proveerá al establecimiento y disfrute de tales servicios procurando incrementar el número de sus beneficiarios.

El Estado creará las agencias necesarias para los servicios de asistencia y previsión incluso las destinadas a la rehabilitación económica y moral de los sectores dependientes del cuidado de los mentalmente incapaces, y enfermos crónicos e inválidos económicamente incapacitados, y para la protección de los menores desvalidos y de los inadaptados, por medidas de previsión, rectificación y rehabilitación”.

Estos artículos fueron aprobados.

La sesión fue clausurada a las seis y cuarenta y cinco minutos de la tarde.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

**NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR  
LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR  
EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA  
30 DE AGOSTO DE 1945**

(Presidencia del Honorable Convencional  
Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 5 de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborada por los jurisperitos doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El Honorable Presidente ordenó al señor Secretario pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F., Diógenes de la Rosa, Abilio Bellido, Didacio Silveira, José Isaac Fábrega, Esther Neira de Calvo y Agustín Ferrari. De fuera del seno de la Cámara estaba presente el Honorable Gil Blas Teixeira.

*El Honorable Arosemena:* La presidencia se va a permitir advertir a los comisionados aquí presentes que desde mañana se sesionará de tres en adelante y prescindirá de la virtual cortesía que se ha venido observando hasta el presente como por ejemplo de aplazar tal o cual artículo o proyecto porque sus autores no estén presentes etc., "pues es mucha la crítica de que somos víctimas a causa del uso de este tiempo que hemos tomado para nuestro estudio del Proyecto."

"Señor Secretario, sírvase dar lectura al acta de la sesión anterior."

Se lee y se aprueba el acta de la sesión anterior.

El Presidente ordena al Secretario dar lectura al segundo párrafo del artículo 4º del proyecto del comisionado Fábrega sobre colectividades indígenas y campesinas así como el artículo correspondiente de la comisionada Neira de Calvo.

*El Honorable Fábrega:* "Honorables de la Rosa, me parece que usted quedó la vez pasada en modificar o hacer un artículo nuevo para el capítulo cuarto."

*El Honorable de la Rosa:* "En todo caso sería motivo de un nuevo artículo. Propongo que el artículo quinto se reemplace así (lee). Este artículo que yo acabo de redactar tiene una política indigenista."

*El Honorable Fábrega:* Sugiero que la frase "presente artículo 4º de su proyecto sea sustituido por la frase "presente capítulo".

*El Honorable Ferrari:* "Yo conversaba con el Secretario y estábamos viendo que no puede quedar muy clara la idea de que se "mantengan los programas"; debe decir que se "inserten cursos especiales" como dice el Honorable Fábrega."

*El Honorable Fábrega:* Por qué no ponemos "programas escolares reglamentarios"; me parece que eso da el sentido completo.

*La Honorable señora de Calvo:* Sugiero que en vez de "reglamentarios" se ponga "ordinarios".

*El Honorable Fábrega:* Sería mejor. Entonces este artículo quedaría como otro aparte.

La mayoría de la Comisión está de acuerdo con que se mantenga este aparte. Se aprueba el artículo 5º del proyecto presentado por el Honorable Fábrega.

*La Honorable señora de Calvo:* "Creo que la idea expresada no incluye la de este artículo mío que me permito leer. "El Estado garantizará la asistencia del indio a las instituciones docentes de carácter agrícola, vocacional, normal, secundaria y universitaria, y lo capacitará para el ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos, y para su participación efectiva en la organización y dirección de la vida social, económica y política de sus colectividades y de las de la República". Se relaciona mi idea con lo que el Honorable Fábrega solicita para que se cumpla la obra de integración del indio a la civilización. Pero yo pido más. El Estado debe llevarle cultura a sus respectivas comarcas, como dice el Honorable Fábrega debe interesarse también, en sacarle de ella para que buen número ingrese anualmente a las instituciones de enseñanza secundaria y superior que existen en la República, como son: la Escuela de Agricultura de Divisa, la Escuela de Artes y Oficios, la Escuela Normal J. D. Arosemena, la Escuela Profesional, el Liceo de Señoritas, el Instituto Nacional y la Universidad. El Estado debe garantizar la asistencia del indio a estas instituciones, para que se eduque de manera que se incorpore íntegramente a nuestra cultura, y que obtenga una preparación profesional completa que lo capacite para ser en sus comarcas, agente de renovación en la vida política, social y económica. Por eso le dediqué un artículo especial a este medio de integración del indio a la civilización, y para él solicito de ustedes, un voto afirmativo."

*El Honorable Arosemena H.:* "Señor Secretario, sírvase darle lectura al artículo 5º. Doña Esther, tiene alguna idea sobre el particular?"

*El Honorable Fábrega:* Sugiero que puede redactarse en conjunto con el artículo de la Comisionada Neira de Calvo. Observo que la primera parte del artículo redactado por esta última puede incluirse como primera parte del artículo 5º Pido al Señor Secretario que sea leído en esa forma.

El Señor Secretario: "Está como artículo 5º a Otro como artículo 5-b. El uno trata al indio en su propio territorio y el otro en la colectividad."

*La Honorable Señora de Calvo:* "Estoy de acuerdo con la sugestión del Secretario."

*El Honorable Fábrega:* "En el Ministerio de Educación la confección de programas de esa clase, esa enseñanza práctica, es completamente necesaria."

*El Honorable Ferrari:* "Doña Esther se refiere exclusivamente a los indígenas y usted Honorable Fábrega, se refiere a las colectividades campesinas."

*El Honorable Fábrega:* "Si se acepta la observación de manera que en esa forma quede obviado el problema, tendrá el aparte 5-a y el otro 5-b."

Se aprueban los artículos 5-a y 5-b.

El Presidente ordena al Secretario dar lectura al artículo 6º.

*La Honorable Señora de Calvo:* "Mi artículo sobre prohibición por parte del Estado de la adjudicación o venta de tierras ocupadas por tribus indígenas, y que dice: "El Estado prohibirá la adjudicación o venta a nacionales o extranjeros, de las tierras ocupadas por las tribus indígenas, y reglamentará su reparto entre los indios de dichas tribus", trata de evitar que esas tierras sean vendidas o adjudicadas, a nacionales o extranjeros, en perjuicio de la obligación que tiene el Estado de adjudicarle tierras de labranza a las tribus indígenas. Hay tierras que deben ser reservadas para su beneficio. Sólo así cumplirá el Estado con la obligación que tiene de fomentar el desarrollo económico de las Comarcas, y de favorecer entre ellas el incremento agrícola."

*El Honorable Arosemena II.:* Observo que existen reservas indígenas.

*La Honorable Señora de Calvo:* "Esas son las reservas, pero aún quedan tierras que ocupan grupos indígenas que todavía no les han sido adjudicadas, y puede presentarse el caso, sobre todo de extranjeros, que quieran adquirirlas, y que un gobierno juzgue conveniente su venta. Esta posibilidad no debe aceptarse."

*El Honorable Fábrega:* "El asunto es tan importante que vale la pena adoptar disposiciones constitucionales al añadir al artículo 6º la no adjudicación de las tierras, quedaría obviado el problema."

*La Honorable Señora de Calvo:* "El artículo puede quedar así: "El Estado prohibirá la adjudicación o venta de las tierras ocupadas por las tribus indígenas."

*El Honorable Fábrega:* "Poniendo "adjudicación o venta" no es necesario poner nacionales y extranjeros."

Se aprueba el artículo 6º del proyecto del Honorable Fábrega con la modificación introducida por la comisionada Neira de Calvo."

El Presidente ordena al Secretario dar lectura al artículo 7º.

*El Honorable Fábrega:* "Yo soy el primero en reconocer no solamente que falta algo fundamental de lo que habló el Honorable de la Rosa, sino que el mismo artículo me ha parecido demasiado detallado, ese artículo me parece más bien de índole legal y yo soy el primero en criticar el artículo. Yo había arreglado una forma que es susceptible de modificaciones. Además el artículo adolece de muchos detalles. Sugiero que sea adoptado en la siguiente forma: "El Estado creará la institución técnica necesaria para establecer y mantener entre los campesinos e indígenas un sistema científico de explotación de la tierra y sostendrá un servicio de crédito agrario en beneficio de tales colectividades."

*El Honorable de la Rosa:* "Este artículo está tan ligado al 8º que más bien debiera ir en uno solo. El artículo suyo, además de incluir el estado en que se fomenta la producción agrícola y la industrial, se toman las medidas para asegurar dicho mercado."

*El Honorable Fábrega* dice que ratifica lo dicho por el comisionado de la Rosa, diciendo que son el 7º y el 8º los que comprenden materias afines. Está de acuerdo con la incorporación del 8º al 7º. Se refiere al artículo 7º que él propone y manifiesta que en él se toman en cuenta la organización técnica y el servicio de crédito agrícola. Acepta que se puede suprimir uno de los dos artículos y redactar uno sólo. Pide que antes de aprobar definitivamente el 7º se dé lectura al 8º.

Se dá lectura al artículo 8º en atención a la solicitud hecha por el Honorable Fábrega.

El Honorable Fábrega aprueba la forma en que están redactados los dos artículos.

El Presidente somete a discusión los dos artículos los cuales son aprobados. Seguidamente ordena al señor Secretario dar lectura al artículo 9º.

*El Honorable Fábrega* hace la siguiente modificación al artículo 9º: "La ley tomará las medidas necesarias para la unión de las comunidades campesinas e indígenas con los centros de distribución y consumo." Sugiere que se ponga como parágrafo del artículo 8º.

*El Honorable de la Rosa:* "Estoy de acuerdo con la modificación del Honorable Fábrega."

*La Honorable Señora de Calvo:* "En los artículos que presenté a la consideración de ustedes, hay éste que dice: "La ley castigará severamente a los funcionarios que en uso de su autoridad exploten a las tribus indígenas, y coarten su expansión cultural y económica; protegerá sus bellezas naturales y fomentará su producción artística." He querido referirme a funcionarios que, haciendo uso de su autoridad, la aprovechan para explotar a las tribus. Conozco además, casos de personas que han ido a San Blas, han obtenido cantidades de productos artísticos de los indios, y han llevado esta mercancía a almacenes de Panamá y Colón para venderla a los turistas."

a precios tan altos, que hablan de explotación. Es el indio el que debe aprovecharse de su trabajo y de los valores de su industria, y el Estado debe proteger estos intereses."

*El Honorable de la Rosa:* "No está incluido en garantías individuales?"

*El Honorable Ferrari:* "No he comprendido bien la idea suya, es que usted no desearía que en los almacenes de Panamá y Colón, donde se venden artículos turísticos, se vendan esos artículos a un precio más alto que los que venden allá mismo?"

*La Honorable Señora de Calvo:* "Como dije, he querido referirme a la explotación que se efectúa por personas que llegan a las tribus, y adquieren por medios que no se recomiendan, artículos de su producción agrícola y artística; abusan de la ignorancia de los indios que no conocen el valor de su arte y de su trabajo. Pido para ellos la debida protección."

*El Honorable de la Rosa* observa que la protección está incluida en el artículo 8º.

El Presidente somete a discusión la modificación del artículo 9º, presentada por el C. Fábrega y la proposición de que formara parte del artículo 8º. La modificación y la proposición fueron aprobadas. Seguidamente el Presidente ordena al Secretario dar lectura al artículo 10º.

*El Honorable Fábrega:* "Me parece que la frase "en sentido de sanidad" es vaga".

*La Honorable Señora de Calvo:* Voy a permitirme leer un artículo de los que presenté sobre Protección del Campesino, que expresa de otro modo la idea del artículo que acaba de leer el Honorable Fábrega. "Es deber del Estado proveer para la adjudicación de tierras al campesino como garantía de su libertad, de su arraigo a ella y del patrimonio familiar, y garantizar la rehabilitación de su hogar por la educación doméstica, la acción de servicios de extensión agrícola, médicos, de asistencia y previsión social, y de toda agencia oficial y particular que contribuya al mejoramiento de la vida espiritual y material de la familia rural." Son varios los aspectos del problema, que este artículo aborda, creo como ya he dicho, que los problemas del campesino difieren de los del indio.

*El Honorable de la Rosa:* "Usted toma el problema de la tierra y de la industria como elementos de carácter técnico del trabajo de la tierra."

*La Honorable Señora de Calvo:* "No le parece oportuno, Colega de la Rosa, incluir la idea que expresa el primer artículo de mi trabajo sobre Protección al Indio, y que se refiere a su incorporación democrática a la vida nacional? Esta obra de integración debe realizarse a base de una aceptación amistosa por parte de los indios para obtener de ellos la debida cooperación."

*El Honorable Fábrega* observa que el artículo 10º no trata de la misma materia que el artículo

leído por la comisionada Neira de Calvo. Advierte que el sentido no es el mismo.

*La Honorable Señora de Calvo:* "Opino que en la obra de mejoramiento y rehabilitación de la vida del hogar campesino y del indio, es necesaria la acción de la escuela por medios como, la enseñanza de la economía doméstica para resolver problemas de alimentación, de aseo y de economía del hogar; la labor de las enfermeras visitadoras para atender a problemas de salud y de hábitos de higiene, y la enseñanza de la agricultura para estimular el amor a la tierra por el establecimiento de huertos. Crear un tipo de vivienda campesina, es lo urgente. Puerto Rico tiene un sistema admirable de cooperación de agencias, en favor de los programas que realizan esta obra de rehabilitación espiritual y material del hogar campesino. Contribuyen la escuela, las unidades sanitarias, las clínicas escolares, los agentes de extensión agrícola, las inspectoras de economía doméstica, las enfermeras visitadoras, la Cruz Roja de la Juventud y otras entidades de gran valor social."

*El Honorable Fábrega:* Advierto que no como parte del artículo sino como un artículo aparte.

*La Honorable Señora de Calvo:* "Considero que se debe adoptar el artículo".

*El Honorable Silvera:* Lee el artículo redactado por él.

*El Honorable Fábrega:* Manifiesto que la idea de transformación total no está incluida.

*El Honorable de la Rosa:* Lee un artículo redactado por él.

*El Honorable Ferrari:* "Yo le pregunto a usted, Honorable Fábrega, la idea no es también mejorar la vida del campesino, sino también la del indígena?"

*El Honorable de la Rosa:* Propone el siguiente artículo: "El Estado creará las agencias necesarias para fomentar tipo de vivienda campesina e indígena en condiciones de seguridad, comodidad y sanidad."

El Presidente somete a discusión el artículo del comisionado de la Rosa, el cual fue aprobado. Declara la sesión en receso por cinco minutos.

*La Honorable Señora de Calvo:* Propongo como artículo 10º el siguiente: "Es deber del Estado llevar al hogar campesino e indígena la acción de sus órganos de educación y asistencia para elevar el nivel moral y cultural de la familia."

El Presidente somete a discusión el artículo propuesto por la comisionada Neira de Calvo el cual fue aprobado. Seguidamente ordena al señor Secretario dar lectura a todo el Capítulo.

*El Honorable Fábrega* propone la supresión del aparte del artículo 5º presentado por él.

El Presidente somete a discusión la proposición del comisionado Fábrega, la cual fue aprobada.

El señor Secretario sugiere que se varíe el orden de los artículos para separar los que se refieren al indio y los que se refieren al campesino.

El *Honorable Fábrega* propone que el señor Secretario saque copias de todo el Capítulo.

El Presidente somete a discusión las proposiciones del Secretario y del comisionado Fábrega, las cuales fueron aprobadas. Seguidamente ordena al Secretario dar lectura al Proyecto sobre Salud Pública y Asistencia Social.

El Primer artículo fue aprobado.

El *Honorable de la Rosa*: Donde dice "recursos económicos" que quede "pecuniarios".

La *Honorable Señora de Calvo*: "Le sugiero al colega Fábrega, que en el primer párrafo del artículo segundo del capítulo de "Salud Pública y Asistencia Social" haga una enmienda; le propongo que se supriman las palabras "junto, todas, y otras" para que el párrafo se lea así: "El Estado está obligado a proteger y fomentar la salud pública, mediante las siguientes actividades que desarrollará con aquellas que resulten convenientes para el mismo fin."

El *Honorable Fábrega* se muestra de acuerdo con las sugerencias de la comisionada Neira de Calvo.

El Tercer artículo fue aprobado y también el cuarto.

La sesión se clausuró a las seis y cuarenta y cinco de la tarde.

## A C T A

de la vigésima segunda sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En el Despacho del Secretario General se reunió la Comisión de Constitución para seguir considerando el Proyecto sometido a su estudio, siendo las tres y veinticinco minutos de la tarde del día treinta y uno de agosto de mil novecientos cuarenta y cinco. Contestaron a lista los comisionados Harmodio Arosemena F., que preside; Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Jacinto López y León y Didacio Silvera. Dejaron de asistir con excusa los comisionados Abilio Bellido y Felipe O. Pérez. De fuera del seno de la Comisión estuvieron presentes los honorables Homero Ayala P. y Antonio Carrillo Vargas.

1º Fué leída y aprobada el acta de la sesión anterior.

2º El Secretario, encargado por la Comisión para colocar en orden lógico las disposiciones que

forman el Capítulo 5º. sobre colectividades campesinas e indígenas, presentó su trabajo, que fué aprobado.

3º Luego de un acuerdo entre los comisionados respecto de la materia a discusión, se convino en entrar a la de los artículos 103 y 104. que el Ejecutivo solicita sean eliminados. La Comisión lo acordó así.

En cuanto al 105, luego de un cambio de ideas entre el Secretario y el c. Ferrari, se convino en adoptar en su lugar el 82 del Acto Legislativo de 1941, que dice:

"Artículo 82.—Veinte días antes de principiar las sesiones, durante ellas y veinte días después, ningún Diputado a la Asamblea Nacional podrá ser detenido ni llamado a juicio criminal o policivo sin permiso de ésta. En caso de flagrante delito, podrá ser detenido y será puesto inmediatamente a disposición de la Asamblea, si estuviere reunida, y si estuviere en receso, a disposición de la Corte Suprema de Justicia."

Los artículos 106, 107 y 108 fueron eliminados a solicitud del Ejecutivo.

El 109 fué aprobado textualmente como sigue:

"Artículo 109.—No se hará efectivo ningún aumento o disminución de dietas o asignación nueva de cualquier clase sino después de que hayan cesado en sus funciones los miembros de la Asamblea en que hubiere sido votado".

El artículo 110 fué sustituido por disposición de la Comisión con el 62 de la Constitución de 1904, que dice:

"Los Diputados a la Asamblea no podrán hacer por sí mismos, ni por interpuesta persona, contrato alguno con la Administración, ni admitir de nadie poder para gestionar negocios que tengan relación con el Gobierno."

Los artículos 111, 112 y 113 fueron eliminados por disposición de la Comisión.

Este último fue objeto de una sustitución presentada por el c. López y León, según la cual el Presidente de la República no podrá conferir empleo a los Diputados que hubieren ejercido el cargo durante el período de sus funciones, con excepción de los de Ministro de Estado, Magistrados de la Corte, Gobernadores de Provincia, Agentes Diplomáticos y Jefe Militar en tiempo de guerra, y la de que la infracción de este precepto vicia de nulidad el nombramiento y que su aceptación de los cargos referidos produce vacante absoluta en la respectiva corporación, excepto la de Ministro de Estado o Agente Diplomático, que sólo la produce transitoriamente durante el tiempo que desempeñen alguno de estos empleos.

Luego de un cambio de ideas en que además del c. López y León tomaron parte el Presidente

y el c. de la Rosa, el artículo quedó definitivamente aprobado así:

“Artículo 113.—Durante el período de ejercicio de su cargo, los Diputados no podrán ser nombrados para ningún puesto público, excepto los de Ministro de Estado, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia o Agente Diplomático. La infracción de este precepto vicia de nulidad el nombramiento y la aceptación del cargo de Magistrado produce vacante absoluta en la corporación. La de Ministro de Estado o de Agente Diplomático sólo la produce transitoriamente, durante el tiempo que desempeñe alguno de estos empleos.”

Se entró a considerar el artículo 114.

El ordinal 1º fué aprobado.

Respecto del 2º se aceptó una sugerencia del Poder Ejecutivo.

El 3º y el 4º fueron aprobados.

El 6º lo fué con una modificación del c. Fábrega.

Los 7º y 8º fueron igualmente aprobados.

El 9º lo fue con una modificación del Secretario.

El 10 también fué modificado por el Secretario.

En cuanto al 11 y 12 fueron aprobados.

El 13 fué suspendido para ser considerado ulteriormente.

El 14 sufrió una modificación de parte del c. Fábrega.

El 15 fue igualmente suspendido.

El 16, 17 y 18 aprobados.

El 19 modificado por el c. Silvera.

El 20 aprobado.

El 21 modificado por el c. de la Rosa.

El 22 y el 23 modificados según sugerencia del Ejecutivo y el 24 suspendido.

En consecuencia, el artículo, en lo que fué considerado, quedó como sigue:

“Artículo 114.—Las funciones legislativas de la Asamblea Nacional consisten en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines del Estado, y en general para los siguientes;

1º Adoptar, poner en vigor, reformar o derogar los Códigos Nacionales;

2º Determinar el número y la nomenclatura de los Ministerios de Estado que junto con el Presidente de la República forman el Ejecutivo, y distribuir entre ellos los negocios de la Administración;

3º Crear o suprimir empleos, determinar las funciones, deberes o atribuciones que les correspondan y fijar los períodos; señalar los sueldos, y establecer el estatuto de las carreras administrativa y judicial de que trata el Título XI;

4º Aprobar o improbar los tratados públicos que celebre el Ejecutivo, requisito sin el cual no tendrán valor ni efecto;

5º Aprobar o improbar los contratos o convenios que celebre el Ejecutivo con cualesquiera persona naturales o jurídicas;

6º Conceder autorizaciones al Ejecutivo para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales inmuebles o muebles cuyo valor exceda de cinco mil balboas, y ejercer otras funciones análogas dentro de la órbita constitucional;

7º Declarar la guerra y facultar al Ejecutivo para negociar la paz;

8º Designar el lugar donde deba residir el Poder Público;

9º Decretar la creación o eliminación de provincias y de distritos;

10. Limitar y regular la adjudicación de tierras baldías nacionales;

11º Fijar el pié de fuerza en tiempo de paz;

12. Organizar el servicio de la educación nacional con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo 4º del Título III de esta Constitución, y promover las ciencias y las artes;

13. ....

14. Aprobar con o sin modificaciones el proyecto de ley sobre obras públicas que para el año fiscal correspondiente le presente el Ejecutivo, de acuerdo con lo que dispone el artículo.... Salvo caso de necesidad imprescindible, en el expresado proyecto se dará preferencia a aquellas obras comenzadas ya con arreglo al ejercicio fiscal anterior;

15. ....

16. Organizar la estadística nacional y disponer lo conducente para que se levante el censo de la población;

17. Conceder amnistías por delitos políticos;

18. Organizar el crédito público;

19. Decretar los gastos de la administración en vista del presupuesto que le presente el Ejecutivo, aprobándolo o modificándolo.

Si por cualquier motivo no se expidiere el presupuesto por la Asamblea Nacional, continuará en vigor el de la vigencia económica anterior. En este caso será necesaria la

aprobación de la Comisión Legislativa Permanente, que podrá o no modificarlo;

20. Establecer impuestos, contribuciones, rentas y monopolios oficiales;

21. Disponer la aplicación de los bienes nacionales a usos públicos, así como la forma y condición de la misma;

22. Determinar la ley, peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda nacional;

23. Adoptar la bandera, himno y escudo de armas de la República;

24. ....

El artículo 115 fué aprobado textualmente como sigue:

“Artículo 115. Son funciones judiciales de la Asamblea Nacional:

1ª Juzgar al Presidente de la República y a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, cuando se les acuse de actos ejecutados en ejercicio de sus funciones contra el libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución y las leyes nacionales.

La Ley establecerá los trámites que deban seguirse y las penas que hayan de aplicarse.

2ª Conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra los Diputados a la Asamblea Nacional en el caso previsto en el inciso 2º del artículo 105.”

Se consideró el artículo 116, y fueron aprobados los ordinales 1º, 2º, 3º y 4º.

El 5º fué modificado por los comisionados de la Rosa y Fábrega.

El 6º por el c. de la Rosa, lo mismo que el 7º.  
El 8º por el c. Fábrega.

El 9º, 10 y 11 fueron aprobados.

Por tanto el artículo quedó así:

“Artículo 116.—Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

1ª Dictar el reglamento de su régimen interior;

2ª Examinar las credenciales de sus propios miembros y decidir si están o no en la forma que prescribe la Ley;

3ª Admitir o no la renuncia del Presidente de la República;

4ª Conceder licencia al Presidente de la República para separarse de su cargo hasta por seis meses;

5ª Aprobar o improbar los nombramientos que haga el Ejecutivo en los casos en que así lo dispongan la presente Constitución o las Leyes;

6ª Nombrar al Procurador General de la Nación y sus suplentes; a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus suplentes, a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y sus suplentes y al Contralor y Sub-Contralor General de la República;

7ª Nombrar comisiones para que investiguen cualquier asunto relativo a actos ejecutados o medidas propuestas por el Ejecutivo que la Asamblea les encomiende y para que informen a ésta a fin de que dicte las medidas que considere apropiadas. En estas comisiones estarán necesariamente representados todos los partidos que compongan la Asamblea.

8ª Dar votos de censura contra los Ministros de Estado cuando éstos, a juicio de la Asamblea, sean responsables de actos atentatorios o ilegales o de errores graves que hayan causado perjuicio notorio a los intereses del Estado. Para que el voto de censura sea executable se requiere que sea propuesto por escrito con seis días de anticipación a su debate, por no menos de la mitad de los Diputados, y aprobado con el voto de las dos terceras partes de su número;

9ª Examinar y feneecer definitivamente en cada reunión ordinaria, la cuenta general del Tesoro que el Ejecutivo le presente;

10ª Solicitar de los Ministros de Estado informes verbales o escritos y requerir su asistencia a las sesiones expresando su objeto, cuando resuelva que ella es necesaria para ilustrar el debate;

11. Rehabilitar o no a los que hayan perdido la nacionalidad o la ciudadanía.

El artículo 117 fué aprobado en su totalidad a excepción del ordinal 4º que fué modificado por el c. Silvera y quedó así:

“Artículo 117.—Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1º Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución;

2º Reconocer a cargo del Tesoro Público indemnizaciones que no hayan sido previamente declaradas por los Tribunales Judiciales, y votar partidas para pagar becas, pensiones, jubilaciones, gratificaciones o erogaciones que no hayan sido decretadas conforme a las leyes generales preexistentes;

3º Decretar actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones;

4º Dar votos de aplauso o de censura respecto de actos del Presidente de la República;

5º Dirigir excitaciones a funcionarios públicos;



6º Hacer nombramientos distintos de los que le correspondan de acuerdo con esta Constitución;

7º Exigir informes sobre negociaciones diplomáticas pendientes que tengan carácter reservado.

La sesión fué clausurada a las cinco y cuarenta de la tarde.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 31 DE AGOSTO DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 3 y 25 de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los jurisconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F., Didacio Silvera, Dña. Esther Neira de Calvo, Agustín Ferrari, Diógenes de la Rosa, Jacinto López y León y José I. Fábrega. Dejaron de asistir con excusa, los Honorables Abilio Bellido y Felipe O. Pérez. Estuvieron presentes, fuera del seno de la Comisión, los Honorables Homero Ayala y Carrillo Vargas.

Fue leída y aprobada el acta de la sesión anterior.

*El Honorable H. Arosemena F.:* Anuncio que continúa la discusión del Capítulo III que trata de los Organos Electorales: En vista de que no ha sido redactado el artículo en preparación procedamos a considerar uno redactado por el Secretario de la Comisión.

Se lee el artículo en referencia.

*El Honorable López y León:* Esta fórmula en general, es aceptable, es bastante completa; pero tiene el defecto de revivir en la Constitución partidos provinciales, y yo creo que esto debe ser materia de Ley.

El señor Secretario dijo: Debe constar en la Constitución en términos generales. Los permanceros se regularán por ley.

*El Honorable López y León:* Ya se ha experimentado lo de postulación libre y ha resultado un fracaso.

*El Honorable de la Rosa:* Honorables López y León: está usted en contra de los partidos provinciales?

*El Honorable López y León:* No adverso la idea de partidos provinciales pero me parece que la materia debe ser regulada por la Ley.

*El Honorable Arosemena:* No creen ustedes que sería mejor precindir de la lectura del artículo 86, para darle tiempo a los caballeros que quedaron en redactar el artículo, y mientras dar lectura al articulado, tal como quedó, del capítulo relativo a colectividades obreras, campesinas o indígenas? Están ustedes de acuerdo con que suspendamos la discusión del artículo 86?

La Comisión acordó suspender la discusión de dicho artículo.

El señor Secretario queda facultado para leer el capítulo para ver cómo quedó.

Se aprueba el orden en el cual quedaron.

El señor Presidente ordena al señor Secretario dar lectura al artículo 97 del Título IV del Proyecto de Constitución.

*El Honorable López y León:* No ha quedado pendiente el artículo sobre sesiones?

*El Honorable de la Rosa:* Honorable López y León: ese artículo ha sido aprobado.

*El Honorable Fábrega:* Yo creo que el término de cuatro años debemos dejarlo para cuando discutamos el punto del periodo presidencial.

*El Honorable Silvera:* Yo no estoy de acuerdo con este sistema novísimo, porque no me parece que eso va a ser practicable.

*El Honorable Ferrari:* No es tan novísimo.

*El Honorable de la Rosa:* Yo no estoy de acuerdo.

*El Honorable Silvera:* Yo soy enemigo de esas innovaciones.

*El Honorable de la Rosa:* Antes había esa clase de elecciones. Se hizo la reforma en el año de 1918.

*El Honorable Fábrega:* Yo creo que es aceptable la innovación.

*El Honorable Arosemena:* Vamos a posponer la discusión de este artículo para proponerlo cuando se discuta la elección presidencial.

Se suspende la discusión.

También se suspende la discusión del artículo 98 en atención a las razones aducidas por el Honorable Fábrega.

Se da lectura a los artículos 99, 100, 101 y 102 todos los cuales fueron aprobados en su forma original, excepto el 99 el cual había sido modificado anteriormente.

El Honorable Arosemena, Presidente de la Comisión, ordena al Secretario dar lectura a los artículos 103 y 104.

*El Honorable Ferrari:* El Poder Ejecutivo sugiere que se elimine este artículo para discutirlo en la Ley.

*El Honorable Fábrega:* Yo propongo que no solamente se elimine el 103 sino también el 104.

El Presidente pone en discusión la proposición del Honorable Fábrega la cual se aprueba, quedando eliminados los artículos 103 y 104.

El Presidente ordena al Secretario dar lectura al artículo 105.

El Secretario sugiere que sea adoptado el artículo correspondiente de la Constitución 1904.

*El Honorable Ferrari:* El Poder Ejecutivo entre las modificaciones que propone a este artículo propone que se vuelva al artículo 82 de la Constitución de 1941, que dice así: "no podrá ser detenido ni llamado a juicio criminal, ni policivo, etc."

El señor Presidente somete a discusión las proposiciones del señor Secretario y del Honorable Ferrari resultando aprobada la del último. Queda sustituido el artículo 105 por el 82 de la Comisión de 1941.

Quedan eliminados los artículos 106, 107 y 108.

Se aprueba el artículo 109.

El Presidente ordena al Secretario dar lectura al 110.

*El Honorable señor Presidente:* Este artículo quiere decir que sólo pueden ser diputados los hombres ricos del país.

A petición de los miembros de la comisión se da lectura al artículo 62 de la Constitución de 1904.

*El Honorable Ferrari:* Que se lea el artículo 84 correspondiente, de la Constitución de 1941.

Se elimina el artículo 110 del Proyecto y se adopta el 62 de la Constitución de 1904.

Se eliminan los artículos 111 y 112.

El Presidente ordena al Secretario dar lectura al artículo 113.

*El Honorable López y León:* Yo tengo esta modificación: "El Presidente de la República no podrá conferir empleos a los diputados que hubieren ejercido durante el período de sus funciones el cargo, con excepción de los Ministros de Estado, Magistrados de la Corte, Gobernadores de Provincia, Agente Diplomático y Jefe Militar en tiempo de guerra. La infracción de este precepto vicia de nulidad el nombramiento y la aceptación de cargos aquí referidos produce vacante absoluta en la respectiva corporación excepto la de Ministro de Estado o Agente Diplomático que no la produce sino transitoriamente durante el tiempo que desempeñe alguno de estos empleos".

*El Honorable Aroscañan:* Propongo que se elimine la parte de la proposición del Honorable López y León que se refiere a nombramientos por el Presidente y que se diga: "Los diputados

no podrán ser nombrados para ningún cargo público excepto los de Ministro de Estado, Magistrado de la Corte Suprema o Agente Diplomático. Los que acepten estos cargos perderán el puesto".

*El Honorable de la Rosa:* Propongo que la primera parte de la proposición del Honorable López y León quede así: "Durante el período de ejercicio de su cargo, los diputados no podrán ser nombrados para ningún puesto público, excepto los de Ministro de Estado, Magistrado de la Corte Suprema o Agente Diplomático".

El artículo 113 quedó aprobado en la siguiente forma: "Durante el período de ejercicio de su cargo, los diputados no podrán ser nombrados para ningún puesto público, excepto los de Ministro de Estado, Magistrado de la Corte o Agente Diplomático. La infracción de este precepto vicia de nulidad el nombramiento y la aceptación de los cargos aquí referidos produce vacante absoluta en la respectiva corporación excepto la de Ministro de Estado o Agente Diplomático que no la produce sino transitoriamente durante el tiempo que desempeñe alguno de estos empleos".

El señor Presidente ordena al Secretario dar lectura al artículo 114.

*El Honorable Ferrari:* El Ejecutivo sugiere que se debería dejar: "estudiar, reformar y derogar".

Se aprueba el acápite I del artículo.

El señor Secretario lee el segundo acápite del artículo a petición del Hon. Ferrari.

*El Honorable Ferrari:* Señor Presidente, el Poder Ejecutivo sugiere que el inciso 2º quede así: "Determinar el número o nomenclatura de Ministerios de Estado que deben constituir el Poder Ejecutivo, junto con el Presidente de la República".

Se aprueba la sugestión del Poder Ejecutivo y se adopta el acápite II en la siguiente forma: "Determinar el número y nomenclatura de Ministerios de Estado que deben constituir el Poder Ejecutivo, Junto con el Presidente de la República".

Se aprueban los acápites III y IV del Proyecto.

El señor Presidente ordena al Secretario dar lectura al acápite V.

*El Honorable de la Rosa:* Pido que se elimine la frase "y en los cuales tenga interés la nación etc..."

*El Honorable Fábrega:* Todo contrato necesita la aprobación de la Asamblea Nacional previa o posterior. Si el Ejecutivo celebra un contrato necesita la aprobación de la Asamblea y no tiene vigencia si no viene a la Asamblea.

El señor Presidente pone en discusión la modificación del Honorable de la Rosa, quedando adoptado el acápite V con la modificación hecha.

El señor Presidente ordena al Secretario dar lectura al acápite VI.

*El Honorable Ferrari:* El Ejecutivo sugiere que se incluya la frase "enajenar bienes nacionales".

*El Honorable Fábrega:* Desde bienes nacionales nada más. Me parece que ese término no se debe aprobar allí. Porque sucedería que si el Ejecutivo tiene una docena de clavos no los va a poder vender si no lo autoriza la Asamblea, lo mismo si tiene cuatro carretillas de cargar tierra. Yo creo que podemos poner así: "Bienes inmuebles o muebles cuyo valor sea mayor de determinada suma. Porque de otro modo sucedería que el Ejecutivo encargó determinada cantidad de clavos y cuando no los necesita no los puede vender porque necesita la aprobación de la Asamblea.

El Honorable Fábrega modifica poniendo "hasta cinco mil balboas".

El Presidente pone en discusión la sugestión del Ejecutivo y la proposición del Honorable Fábrega quedando aprobado el acápite en la siguiente forma:

"Conceder autorizaciones al Poder Ejecutivo para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales inmuebles o muebles cuyo valor no exceda la suma de B. 5.000.00 y ejercer otras funciones análogas dentro de la órbita constitucional".

Fueron aprobados los acápites 7 y 8.

El acápite 9 fue aprobado con una modificación del Secretario, en la siguiente forma: "Decretar la creación o eliminación de provincias y distritos".

El señor Presidente ordena al Secretario dar lectura al acápite 10.

*El Honorable Ferrari:* El Ejecutivo sugiere se elimine la frase "de acuerdo con el artículo 215".

El señor Secretario sugiere que el acápite quede así: "regular la adjudicación de tieras baldías nacionales".

El señor Presidente somete a discusión la sugestión del Ejecutivo y la del Secretario, quedando el acápite aprobado en la forma sugerida por el Secretario.

Fueron aprobados los acápites 11, 12 y 13.

El señor Presidente ordena al Secretario dar lectura al acápite 14.

*El Honorable Fábrega:* Yo para el acápite 14 propongo una modificación que está de acuerdo con el punto que yo mencioné cuando estábamos hablando en términos genéricos hace algunas semanas sobre este mismo capítulo. Debe terminarse con esas obras públicas que no obedecen a plan de ninguna naturaleza. Lee el artículo. Aquí se autoriza en un término completamente general a la Asamblea para disponer las obras

públicas que deben hacerse. Yo por eso había redactado hace algunos días una parte que dice así y que corresponde al acápite 14. (lee su modificación.) El artículo está redactado así solamente porque luego cuando vengan las discusiones sobre las facultades del Ejecutivo y las disposiciones correlativas al Capítulo del Ejecutivo, habrá que decir que el Ejecutivo está obligado a preparar junto con el Presupuesto una ley sobre obras públicas. Cuando venga el punto de las limitaciones que se establezcan en la Asamblea, pienso poner allí otra disposición para que forme un conjunto completo.

Se pone a votación el acápite y es aprobado con la modificación del Honorable Fábrega.

El señor Presidente ordena dar lectura al acápite 15.

*El Honorable Fábrega:* Yo voy a suplicar que lo dejemos así porque cuando lleguemos al punto de la economía yo tengo la intención de cambiar la forma en una más imperativa. Y en vez de poner esto en una forma terminante yo sugeriría que esta parte la dejáramos para relacionarla con lo que venga en materia de economía.

El señor Presidente pone en discusión la proposición del Honorable Fábrega, la cual se aprueba. Seguidamente ordena al Secretario dar lectura al acápite 16.

El señor Secretario dijo: No es necesario fijar fecha para efectuar el censo.

*El Honorable Silvera:* Yo le quería agregar que cada diez años debería saberse el crecimiento de la población o disminución.

*El Honorable Fábrega:* Con respecto al aparte 13 yo estaba distraído en el momento en que se aprobó, por tanto yo estoy de acuerdo en que se debe suspender el 13 y el 15, porque dicen lo mismo o sea fomentar la industria y la agricultura. Y quedarían en suspenso hasta que venga el capítulo relativo a la economía.

Se suspende la discusión de los apartes 13 y 15.

Se aprueban los acápites 16, 17 y 18.

El señor Presidente ordena al Secretario dar lectura al acápite 19.

*El Honorable Fábrega:* Me parece a mi que si se presenta un proyecto de presupuesto y se obliga al Ejecutivo, a que junto con el proyecto del Presupuesto presente un proyecto de ley de obras públicas, la ley hace por ejemplo una repartición de cinco millones, y no me parece que poniéndolo allí en la parte del Ejecutivo, quede resuelto el problema. Porque considero que es el detalle del Presupuesto una cuestión de obras públicas.

*El Honorable Ferrari:* Puede permitirme Honorable Fábrega, yo tengo una duda; entonces la Asamblea no tiene facultad alguna para ordenar una obra pública, salvo que lo ordene antes el Poder Ejecutivo?

*El Honorable Fábrega:* La Asamblea cuando está discutiendo el proyecto de obras públicas puede modificarlo en la forma que lo crea conveniente. Una vez que se ha discutido vamos a contar en el año con cuatro millones de balboas. El Ejecutivo considera que estas son las obras que se deben construir al año, y sabe la cantidad que puede usar. Cada diputado tiene la plena facultad de discutir el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo y aprobado aquello que se rija por un plan.

*El Honorable Silvera:* Sugiero la eliminación de la última frase.

*El Honorable Fábrega:* Yo creo que la intención de este artículo es que una vez aprobado el Presupuesto no se pueda ordenar otro gasto público.

El Secretario considera que la última frase del primer párrafo es ambigua.

*El Honorable de la Rosa:* Entiendo que la Asamblea no puede salirse de las líneas generales que propone el Ejecutivo.

*El Honorable Silvera:* Insisto en que sea eliminada la última frase del primer párrafo.

El Secretario considera que no debe eliminarse sino modificarse con una adición.

El señor Presidente pone en discusión la proposición de Silvera la cual fue aprobada quedando eliminada la última frase del primer párrafo.

*El Honorable de la Rosa:* Quizás como hemos pensado nosotros en la constitución de la comisión permanente, se le pudiera atribuir a la comisión alguna función en relación con el presupuesto cuando este haya sido expedido por la asamblea.

*El Honorable Fábrega:* Sugiero que se agregue la frase "La comisión permanente lo aprobará con o sin modificaciones".

*El Honorable de la Rosa:* Estoy de acuerdo con la proposición del Honorable Fábrega. Sugiero que sea adicionado el último párrafo del acápite en cuestión así: "En este caso se necesitaría la aprobación de la Comisión Legislativa Permanente que podrá o no modificarlo".

*El Honorable Silvera:* Inclúyase "improbarlo".

*El Honorable Fábrega:* No estoy de acuerdo con la sugestión de Silvera.

El Presidente pone en discusión la adición del Hon. de la Rosa la cual fue aprobada, quedando el acápite adoptado en la siguiente forma: "Decretar los gastos de la Administración con vista del presupuesto que le presente el Poder Ejecutivo, aprobándolo o modificándolo.

Si por cualquier motivo no se expidiera el presupuesto por la Asamblea Nacional, continuará en vigor el de la vigencia económica anterior. En este caso será necesaria la aprobación de la co-

misión Legislativa Permanente que podrá o no modificarlo".

Se aprueba el acápite 20.

El señor Presidente ordena al Secretario dar lectura al acápite 21.

*El Honorable Ferrari:* El Poder Ejecutivo sugiere que se incluya la frase "enajenar bienes, nacionales, etc."

*El Honorable Fábrega:* Pido la lectura del acápite 6.

Se lee el acápite. El Honorable Fábrega manifiesta que se incluya la frase "enajenar funciones Ejecutivas".

Se entabla una discusión entre el Honorable Fábrega, Silvera y el Secretario.

*El Honorable Fábrega:* Considero que el acápite 21 está demás, pero que debe dejarse la parte que se refiere a la aplicación a usos públicos. La forma en que debe quedar es ésta: "Disponer la aplicación de los bienes nacionales a usos públicos y la forma y condición de la misma".

El Presidente pone en discusión la proposición de Fábrega la cual fue aprobada. Seguidamente ordenó al secretario dar lectura al acápite 22.

*El Honorable Ferrari:* El Ejecutivo sugiere que se suprima la parte que determinan "pesas y medidas".

Se aprueba la sugestión del Poder Ejecutivo quedando el acápite así: "Determinar la ley, peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda nacional".

El Presidente ordena al Secretario dar lectura al acápite 23 el cual fue aprobado en la forma sugerida por el Ejecutivo, que dice así: "Adoptar la bandera, himno y escudo de armas de la República".

Se lee el acápite 24.

*El Honorable Fábrega:* Yo creo que esto debemos dejarlo para el lunes salvo el caso que alguno tenga una modificación clara que hacer a esto. Yo creo que hay que aclararlo.

El acápite 24 quedó en suspenso.

El Presidente ordena al Secretario dar lectura al artículo 115.

Se aprueba el acápite primero. El acápite segundo también se aprueba.

*El Honorable de la Rosa:* Hablando de las funciones judiciales no sería conveniente aquí establecer las penas que deben imponerse a los mismos?

Creo que, por ejemplo, cuando el Presidente de la República es responsable de violar los poderes públicos, la renovación misma, etc. exige que se detallen esas penas.

*El Honorable Fábrega:* Eso quedaría mejor en el Código Penal.

El señor Presidente ordena al Secretario dar lectura al artículo 116.

Fueron aprobados los acápites 1, 2 y 3. Al discutirse el acápito 3 se entabló una discusión entre los Honorables Fábrega y López y León.

*El Honorable López y León:* Me propongo agregar "el que desempeñe el cargo".

*El Honorable Fábrega:* No es necesaria la adición en vista de disposición constitucional anterior.

El señor Presidente ordena al Secretario dar lectura al acápito 4.

*El Honorable Arosemena:* Lo considero demasiado amplio.

Fue aprobado el acápito 4.

*El Honorable Fábrega:* Yo pienso que la Constitución debe ser de una acción amplia, no reducirla a casos prácticos ni de carácter temporal, ni haciendo referencia a instituciones que si bien existen en el momento de dictarse la Constitución, mañana pueden desaparecer o ser transformadas. Aquí dice que nosotros tendremos como una institución permanente al Banco Agro-Pecuario; mañana puede venir cualquier cambio y resulta que el Banco es una institución que perdurará por los siglos de los siglos en la Constitución.

Es muy posible que el Banco de Urbanización desaparezca con un estudio del problema inquilinario y me parece que nosotros podríamos reducir esto a la siguiente expresión: "aprobar o improbar".

Se aprueba la modificación del Honorable Fábrega. Se eliminan los apartes de este acápito.

El señor Presidente ordena al Secretario dar lectura al acápito 6, el cual fue aprobado con la siguiente modificación del Honorable de la Rosa: "nombrar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a sus suplentes, el Procurador General de la Nación y sus suplentes, al Contralor y Sub-Contralor General de la República.

El señor Presidente pide se guarde reserva en cuanto a lo que se ha discutido en este ordinal. Seguidamente ordena al Secretario dar lectura al acápito 7.

El Secretario sugiere que se elimine "partidos de oposición" y se diga "todos los partidos que compongan la Asamblea".

El Presidente pone en discusión la proposición del Secretario la cual fue aprobada. Seguidamente ordena dar lectura al acápito 8.

*El señor Presidente:* Yo creo que el voto de censura no es eficaz.

*El Honorable de la Rosa:* Estoy de acuerdo con el Hon. Arosemena.

*El Honorable Fábrega:* La pena debía ser escalonada.

*El Honorable Arosemena:* Si se requiere las dos terceras partes de la Asamblea es suficiente.

*El Honorable Fábrega:* Hay peligro. Es una arma de dos filos.

*El Honorable Arosemena:* El argumento de Fábrega es de mucho peso. Retiro lo dicho en vista de lo expuesto por el Honorable Fábrega.

Se aprueba el acápito 8, con la modificación de Fábrega quien propuso la eliminación del último párrafo.

Se aprueban los acápites 9, 10, y 11.

Se lee el artículo 117 y se aprueban los acápites 1, 2 y 3. Este último fue aprobado con modificación de Silvera, el cual propuso que se eliminara la frase "o de gobiernos extranjeros".

*El Honorable Silvera:* Vamos a suprimir eso de los Gobiernos extranjeros.

Se da lectura al acápito 5.

El Secretario pregunta el por qué de este acápito.

*El Honorable de la Rosa:* Sugiero que se aclare y se me explique la palabra "excitación".

*El Honorable Fábrega:* Pido la lectura de las disposiciones correspondientes de las Constituciones de 1904 y 1941.

El Secretario dijo que tal disposición existe en todas las constituciones.

Fueron aprobados los acápites 5, 6 y 7.

*El Honorable de la Rosa:* En el acápito 10 del artículo 116 sugiero que en lugar de la frase "expresando el asunto" se adopte la frase "expresando el objeto".

El Presidente pone en discusión la proposición del Honorable de la Rosa, la cual fue aprobada.

La sesión se clausura a las 5:40 p.m.



# ANALES

DE LA

## SEGUNDA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Editor: ERNESTO J. NICOLAU  
Secretario de Publicidad

AÑO UNICO

Panamá, 8 de Octubre de 1945

Nº 4

### DIGNATARIOS DE LA SEGUNDA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Presidente . . . . . *H. C. Rosendo Jurado*  
Primer Vice- Presidente . . . . . *H. C. Harmodio Arosemena F.*  
Segundo Vice- Presidente . . . . . *H. C. Gumersinda Páez*  
Secretario General . . . . . *Lic. D. H. Turner*

### COMISIONES PERMANENTES

#### *De Estudio del Proyecto de Constitución*

José Isaac Fábrega  
Agustín Ferrari  
Felipe O. Pérez  
Harmodio Arosemena F.  
Didacio Silvera  
Abilio Bellido  
Jacinto López y León  
Esther Neira de Calvo  
Diógenes de la Rosa

Max Arosemena  
Antonio J. Sucre  
Jacinto López y León  
Luis E. García de Paredes  
José A. Bröüwer

#### *De las Investigaciones*

Antonio J. Sucre  
Mario Galindo T.  
Max Arosemena  
Jorge Ramírez Duque  
Felipe O. Pérez

#### *De Reglamento*

Abilio Bellido  
Gumersinda Páez  
J. M. Varela  
Jacinto López y León  
Homero Ayala P.

#### *De Revisiones*

Abilio Bellido  
José Isaac Fábrega  
José de Obaldía Jované  
Diógenes de la Rosa  
Jacinto López y León

#### *De Credenciales*

José de Obaldía Jované  
Nicolás Sagel  
Julio E. Vargas  
Alberto Ortega  
Gil Blas Tejeira

#### *De Estilo*

Abilio Bellido  
José Isaac Fábrega  
José de Obaldía Jované  
Diógenes de la Rosa  
Jacinto López y León

#### *Del Mensaje Presidencial*

Agustín Ferrari  
Abilio Bellido

### COMISIONES TRANSITORIAS

#### *De Investigaciones del "Malecón Balboa"*

Homero Ayala P.  
Diógenes de la Rosa  
Gregorio de los Ríos  
Waldo Arrocha G.  
Eric Delvalle

#### *De Investigación de Lotes del Ferrocarril*

Abilio Riveca L.  
Eduardo Pazán  
Gumersinda Páez  
N. García de Paredes  
J. M. Varela

## SUMARIO:

	PÁGINAS		PÁGINAS
ACTA de la vigésima tercera sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	3	ACTA de la trigésima tercera sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	70
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 3 de Septiembre de 1945.	6	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 19 de Septiembre de 1945	70
ACTA de la vigésima cuarta sesión de la Comisión de Constitución de la Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	12	ACTA de la trigésima cuarta sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	73
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 4 de Septiembre de 1945.	14	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 21 de Septiembre de 1945	74
ACTA de la vigésima quinta sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	21	ACTA de la trigésima quinta sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	84
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 5 de Septiembre de 1945.	23	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 22 de Septiembre de 1945	85
ACTA de la vigésima sexta sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	26	ACTA de la trigésima sexta sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	89
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 6 de Septiembre de 1945	27	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 24 de Septiembre de 1945	91
ACTA de la vigésima séptima sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	31	ACTA de la trigésima séptima sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	94
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 11 de Septiembre de 1945	33	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 25 de Septiembre de 1945	95
ACTA de la vigésima octava sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	39	ACTA de la trigésima octava sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	101
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 12 de Septiembre de 1945	41	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 27 de Septiembre de 1945	102
ACTA de la vigésimanona sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	45	ACTA de la trigésimanona sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	111
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 13 de Septiembre de 1945	46	NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 28 de Septiembre de 1945	112
ACTA de la trigésima sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	54	ACTA de las sesiones celebradas por la Comisión de Constitución durante los días del 1º al 8 de Octubre de 1945 . . . . .	118
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 14 de Septiembre de 1945	54	NARRACION conjunta de las sesiones de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución durante los días 19, 2 por la mañana y por la tarde, 3, 4 por la mañana y por la tarde, 5 por la mañana y por la tarde y 8 por la mañana y por la tarde . . . .	118
ACTA de la trigésima primera sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	58	INFORME de la Comisión de asuntos Constitucionales de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente de la República de Panamá sobre el Proyecto de Carta Política . . . . .	127
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 17 de Septiembre de 1945	61		
ACTA de la trigésima segunda sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente . . . . .	65		
NARRACION de la sesión celebrada por la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución el día 18 de Septiembre de 1945	66		

# ACTAS

## ACTA

de la vigésima tercera sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

A las tres y veinticinco minutos de la tarde del día tres de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunió la Comisión de Estado del Proyecto de Constitución, integrada por los siguientes comisionados que contestaron a lista así: Harmodio Arosemena F., Presidente; Bellido, de la Rosa, Fábrega, Ferrari, López y León y Silvera. Dejaron de asistir con excusa los comisionados Neira de Calvo y Pérez. De fuera del seno de la Comisión concurrió el Honorable Antonio Carrillo Vargas.

1º Se discutió y aprobó el acta de la sesión anterior.

2º El c. Fábrega observó que estaba pendiente de consideración lo relativo a la elección por la Asamblea de una Comisión Legislativa Permanente, que en el interregno de las sesiones alocrase al Poder Ejecutivo especialmente en lo relacionado con materias fiscales y económicas. El c. de la Rosa agregó que también estaba pendiente lo concerniente a las facultades extraordinarias que podría delegar el Legislativo en el Ejecutivo; y al efecto presentó un proyecto de modificación al ordinal 24 del artículo 114 del proyecto, concebido en los siguientes términos:

"24. Revestir *pro tempore* al Ejecutivo, cuando éste así lo solicite, de facultades extraordinarias precisas, siempre que la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

La ley en que dichas facultades se confieran expresará de modo específico la materia y los fines que serán objeto de esos decretos leyes.

Los decretos leyes que el Ejecutivo expida en el ejercicio de las facultades que se le confieran deberán ser sometidos a la Asamblea Nacional para que legisle sobre la materia. Si el decreto ley ha surtido sus efectos por ser de carácter transitorio, la Asamblea deberá declarar si lo aprueba o imprueba, a fin de determinar las responsabilidades correspondientes, si las hubiere.

Para el ejercicio de las facultades extraordinarias a que se refiere este aparte será necesario el concepto favorable de la Comisión Legislativa Permanente".

Esta modificación fué aprobada.

Los comisionados de la Rosa y López y León presentaron un artículo nuevo para que figure como 117a del proyecto, que dice así:

"Artículo 117a. En la última semana de sesiones, antes de cada receso, la Asamblea

Nacional designará de su seno una Comisión Legislativa Permanente compuesta de cinco principales y cinco suplentes con las atribuciones siguientes:

1a. Conocer conjuntamente con el Ejecutivo de los casos de suspensión de garantías constitucionales;

2a. De la expedición de los decretos leyes decididos con arreglo a la Constitución;

3a. De todo lo relacionado con el ejercicio de las facultades extraordinarias de que sea investido el Ejecutivo;

4a. De lo concerniente a la detención y procesamiento de los Diputados;

5a. De toda medida que se refiera a materia económica o fiscal, especialmente al plan de obras públicas y ejecución del presupuesto y expedición de créditos suplementarios y extraordinarios;

6a. De la elaboración de proyectos de ley, de códigos y de actos legislativos reformatorios de la Constitución;

7a. De la expedición del presupuesto en el caso de que trata el ordinal 19 del artículo 114;

8a. De cualquier otra materia que señale la Ley.

La Comisión Legislativa Permanente se podrá asesorar en el desempeño de sus funciones con Comisionados Técnicos en la especialidad para la cual los necesite."

Este artículo fué aprobado.

Se dispuso reemplazar y modificar el artículo 165, adaptado del 82 de la Constitución de 1941, para acogerlo a la disposición anterior y quedó así:

"Artículo 165. Veinte días antes de principiar las sesiones de mayo, ellas y veinte días después, cualquier diputado podrá ser detenido ni llamado a juicio criminal o político sin permiso de ésta. En caso de flagrante delito, podrá ser detenido y será puesto inmediatamente a disposición de la Asamblea si estuviere reunida, y si estuviere en receso, a disposición de la Comisión Legislativa Permanente".

El c. Silvera pidió la reconsideración del ordinal 5º del artículo 117 y en su reemplazo propuso la modificación siguiente:

"Artículo 117. Es prohibido a la Asamblea Nacional:

5º. Incitar o compelir a los funcionarios públicos, para que adopten determinadas medidas"

Esta modificación fue aprobada.



Se entró a la consideración del Capítulo 2º del Título V, que trata sobre la formación de las leyes.

El Secretario dió lectura al artículo 118 y a proposición del c. Arosemena fué modificado así:

“Artículo 118. Las Leyes tendrán origen en la Asamblea Nacional, a propuesta de algunos de sus miembros o de los Ministros de Estado. Las referentes a materia civil, penal y de procedimiento judicial, sólo podrán ser expedidas a propuesta de la Corte Suprema de Justicia o de la Comisión especial de la Asamblea que tenga a su cargo el estudio de esa legislación”.

Los artículos 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 130 y 131 fueron aprobados textualmente como siguen:

“Artículo 119. Ningún proyecto podrá convertirse en ley si no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos, por mayoría absoluta de votos, y si no ha obtenido la sanción del Ejecutivo”.

“Artículo 121. No podrá cerrarse el segundo debate de un proyecto de ley, ni ser votado en tercero, sin la asistencia de la mayoría absoluta de los individuos que componen el total de la Asamblea”.

“Artículo 122. Aprobado un proyecto de ley por la Asamblea, pasará al Ejecutivo, y si éste lo sancionare, lo promulgará como ley. En caso contrario, lo devolverá con objeciones a la Asamblea”.

“Artículo 123. El Ejecutivo dispondrá del término de seis días hábiles para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando éste no conste de más de cincuenta y menos de doscientos artículos; y de quince, cuando contenga doscientos artículos o más.

Si el Ejecutivo, una vez transcurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, no podrá dejar de sancionarlo y promulgarlo. Pero si la Asamblea entrare en receso dentro de dichos términos, el Poder Ejecutivo deberá publicar el proyecto, sancionado u objetado, dentro de los diez días siguientes a la clausura de la Asamblea”.

“Artículo 124. El proyecto de ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo volverá a la Asamblea a tercer debate. El que fuere objetado sólo en parte, volverá a segundo, con el único fin de considerar las objeciones”.

“Artículo 125. Si consideradas por la Asamblea Nacional las objeciones, el proyecto fuere aprobado por dos tercios de los Diputados que componen el total de la Asamblea, el Ejecutivo lo sancionará y promulgará sin poder presentar nuevas objeciones. Si no obtuviere la aprobación de ese número de Diputados, el proyecto quedará rechazado”.

“Artículo 126. Cuando el Ejecutivo objetare un proyecto por inconstitucional y la Asamblea, por la mayoría expresada, insistiere en su adopción, aquél lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su constitucionalidad. El fallo de la Corte, que declare el proyecto constitucional, obliga al Poder Ejecutivo a sancionarlo y promulgarlo”.

“Artículo 127. Si el Ejecutivo no cumpliera con el deber de sancionar y promulgar las Leyes, en los términos y según las condiciones que este título establece, las sancionará y promulgará el Presidente de la Asamblea”.

“Artículo 128. Toda ley será promulgada dentro de los seis días hábiles siguientes al de su sanción”.

“Artículo 130. Las leyes podrán ser motivadas, y al texto de ellas precederá la siguiente fórmula: La Asamblea Nacional de Panamá, Decreta”.

“Artículo 131. Los proyectos de ley que queden pendientes en un período de sesiones sólo podrán ser considerados como proyectos nuevos”.

El artículo 120 fué modificado por el c. de la Rosa, y quedó así:

“Artículo 120. Presentado un proyecto de ley será enviado por el Presidente de la Asamblea a la Comisión respectiva para que dentro de un término prudencial lo estudie y discuta ampliamente. Cuando lo estime conveniente esa Comisión podrá asesorarse con expertos ó escuchar la opinión de particulares o de entidades interesadas en la materia de que se trate. Vencido dicho término, el Presidente de ella informará a la Asamblea si procede o no legislar sobre la materia a que se refiere el proyecto, expresando clara y metódicamente sus conclusiones favorables o adversas. En todo caso, la Comisión designará de su seno al Relator que debe sustentar ante la Asamblea los debates correspondientes. Es primer debate de todo proyecto de ley el que se le dá en la Comisión de que trata este artículo. Si el proyecto fuere recomendado por la Comisión, pasará a segundo debate.

A sugerencia del Poder Ejecutivo, fué eliminado el artículo 129 del Proyecto.

A petición del c. Fábrega se reconsideró el artículo 117 con el objeto de agregarle los ordinales siguientes:

“8º Ordenar o autorizar otras obras públicas que las decretadas en la ley a que se refiere el artículo... de esta Constitución, salvo casos de emergencia, como reparaciones por motivo de inundación o terremoto o desastres semejantes;

9º Delegar total o parcialmente las funciones que le atribuye la presente Constitución, salvo el caso especificado en el ordinal 24 del artículo 114”.

Estos ordinales fueron aprobados.

Se entró a la consideración del Capítulo 1º del Título VI, que trata del Presidente y los Designados.

Fueron aprobados sucesivamente los artículos 132 y 133 del Proyecto. Dicen:

“Artículo 132. El Organismo Ejecutivo está constituido por un Magistrado que se denomina Presidente de la República, con la indispensable cooperación de los Ministros de Estado”.

“Artículo 133. El Presidente y los Ministros, y en cada caso particular el Presidente con el Ministro del ramo respectivo, constituyen la entidad que se llama Organismo Ejecutivo”.

El artículo 134 fué modificado a sugerencia del Poder Ejecutivo y quedó así:

“Artículo 134. El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos para un período de seis años”.

En cuanto a la última parte de este artículo, el c. de la Rosa sustituyó la frase “un primer designado y un segundo designado” por “un primer vicepresidente y un segundo vicepresidente”, y quedó por tanto así:

“Junto con el Presidente de la República serán elegidos, de la misma manera y por igual término un primer vicepresidente y un segundo vicepresidente, quienes reemplazarán al Presidente en sus faltas conforme a lo prescrito en el artículo 146”.

En lo que se refiere a la votación sobre período presidencial votaron porque éste fuera de seis años los cc. Arosemena Forte, Bellido, Fábrega, y Silvera, y porque fuera de cuatro de la Rosa, Ferrari y López y León.

El artículo 135 fué aprobado textualmente así:

“Artículo 135. El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser reelegido para el mismo cargo en cualquiera de los dos períodos siguientes”.

El artículo 136, que trata de la iniciación del período presidencial, fué suspendido para ulterior consideración.

Fueron aprobados sucesivamente sin modificación los artículos siguientes:

“Artículo 137. Para ser Presidente de la República se requiere:

- 1º Ser panameño de nacimiento; y
- 2º Haber cumplido treinta y cinco años de edad”.

“Artículo 138. El Presidente de la República tomará posesión de su cargo ante la Asamblea Nacional y prestará juramento en estos términos: Juro a Dios y a la Patria cumplir fielmente la Constitución y las leyes de la República”.

“Artículo 139. Si por cualquier motivo el Presidente de la República no pudiere tomar posesión ante la Asamblea Nacional, lo hará ante la Corte Suprema de Justicia, y en defecto de ésta, ante dos testigos”.

“Artículo 140. Son atribuciones que puede ejercer por sí solo el Presidente de la República:

1a. Nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado;

2a. Velar por el funcionamiento regular de la Administración y por la conservación del orden público;

3a. Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales;

4a. Velar por la buena marcha de los establecimientos públicos;

5a. Cuidar de que la Asamblea Nacional se reúna el día señalado por la Constitución o por el decreto por el cual haya sido convocada a sesiones extraordinarias;

6a. Presentar al principio de cada legislatura, el primer día de sus sesiones ordinarias, un mensaje sobre los asuntos de la Administración”.

Respecto a este artículo 140 el c. Silvera propuso añadirle el siguiente párrafo:

“No podrá ser nombrado Ministro de Estado ninguna persona que sea pariente del Presidente de la República dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, a excepción del Ministro de Relaciones Exteriores”.

Los Comisionados de la Rosa, Ferrari y Fábrega se manifestaron en contra de la excepción propuesta, y fué eliminada.

El artículo 141 sufrió modificaciones en su primera parte por el Secretario añadiendo a la Comisión Legislativa Permanente entre las que deben cooperar con el Presidente de la República para el descargo de las atribuciones correspondientes; en la cuarta, por el c. Fábrega; en la duodécima y décimatercera cuya eliminación se acordó a moción de los Comisionados de la Rosa y Fábrega, y en la décimoctava, que fué adicionada por este último. Quedó en consecuencia así:

“Artículo 141. Son atribuciones que debe ejercer el Presidente de la República con la indispensable cooperación del Ministro respectivo, del Consejo de Gabinete o de la Comisión Legislativa Permanente, según el caso:

1a. Sancionar y promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento;

2a. Nombrar y separar libremente a los oficiales superiores de las Instituciones y a los jefes y oficiales de la fuerza pública y del Cuerpo de Policía Nacional;

3a. Nombrar con arreglo a lo dispuesto en el Título XI las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación;

4a. Presidir la Asamblea Nacional, dentro de las sesiones diez y siete de sus sesiones ordinarias, el procesamiento de cuentas y gastos para el año fiscal siguiente, salvo el caso de que la fecha de toma de posesión del Presidente de la República coincida con la iniciación de dichas sesiones. En este caso el Presidente de la República deberá enviar el presupuesto dentro de los primeros cuarenta y cinco días de sesiones ordinarias de la misma;

5a. Dar a la Asamblea Nacional los informes que de él solicite;

6a. Velar por los intereses administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a las leyes fiscales y con obligación de dar cuenta a la Asamblea Nacional;

7a. Decidir las peticiones anteriores, cuando se vea el interés de las mismas y cuando se trate de asuntos públicos y convenios, los que serán sometidos a la consideración de la Asamblea Nacional;

8a. Conceder a los nacionales que lo soliciten primicias para aceptar cargos de gobierno extranjeros en los casos en que tal permiso sea necesario de acuerdo con la Constitución o la ley;

9a. Expedir cartas de naturaleza según el procedimiento que señale la Ley;

10a. Conceder patentes de privilegio conforme a la Ley;

11a. Dirigir parlamentariamente e inspeccionar la educación pública nacional, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo 4º del Título III;

12a. ....

13a. ....

14a. Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes;

15a. Conferir grados militares;

16a. Disponer de la Fuerza Pública de la Nación;

17a. Ejercer las facultades extraordinarias precisas de que trata el artículo 114, ordinal 24 de esta Constitución;

18a. Reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apar-

tuarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu;

19a. Ejercer las demás atribuciones que le correspondan de acuerdo con esta Constitución y la Ley".

La sesión fue clausurada a las cinco y cincuenta minutos de la tarde.

El Presidente,

MARNODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 3 DE SEPTIEMBRE DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Sr. Marnodio Arosemena F.)

A las 3 y 25 de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los jurisconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chacá.

El señor Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Marnodio Arosemena F., Didacio Silvera, Agustín Ferrer, Diógenes de la Rosa, Jacinto López y León, José Isaac Fábrega y Abilio Belúdo. Dejaron de asistir con excusa, los Honorables Felipe O. Pérez y Dra. Esther Nelra de Calvo. Estuvo presente, fuera del seno de la Comisión, el Honorable Carrillo Vargas.

Se discute y aprueba el acta de la sesión anterior.

*El Honorable Fábrega:* Antes de entrar en materia, me permitiría observar que nosotros dejamos pendientes, en el título referente al Poder Legislativo, el punto de la designación de la Comisión que va de asesorar al Ejecutivo. No sería conveniente que antes de seguir adelante se pusiera ese asunto en discusión? Es el acápite 24.

*El Honorable Arosemena:* Vamos a darle curso al acápite 24 que es lo que acaba de sugerir el honorable Fábrega.

*El Honorable Fábrega:* Me parece que debemos entrar en la consideración de ese punto.

*El Honorable Silvera:* Pido explicación de la palabra "excitación". No me parece clara.

*El Honorable Fábrega le contesta que:* Ya se discutió.

*El Honorable de la Rosa:* Precisamente por lo que dice el Honorable Silvera fué por lo que se adoptó la palabra.

*El Honorable Arosemena:* Procédase a dar curso al aparte 24 del artículo 114; después se discutirá con lo demás.

*El Honorable Fábrega:* Me iba a permitir formular una consulta y es la siguiente: Nosotros aquí hemos manifestado una tendencia, que creo que es muy conveniente y muy juiciosa, en el sentido de reducir a sus justas y necesarias proporciones esas facultades ejecutivas mediante las cuales nuestros Presidentes de la República han llegado a tener un poder casi omnímodo, sin que sea culpa de nadie. Y me pregunto: dentro de eso, las facultades extraordinarias que puede otorgar la Asamblea Nacional serán necesarias o siquiera convenientes? Antes teníamos una Asamblea casi cada dos años y era de suponer que en dos años vendrían casos de emergencia como crisis económicas, y entonces sería necesario tomar medidas no previstas por el Poder Legislativo. En el período de dos años, podría ocurrir cualquier circunstancia especialísima, pero si nosotros adoptamos el método y es una consulta, si hemos mantenido el principio de que la Asamblea se debe reunir cada año, lo que significa que solo habrá 10 meses de intervalo y tratándose de un país como el nuestro que por mucho que se desarrolle dada su relativa potencialidad, no tendrá las grandes preocupaciones económico-fiscales como los Estados Unidos o Inglaterra, valdría la pena dar al Ejecutivo esas facultades extraordinarias para lo que pueda resultar en diez meses? Porque considero que aquí, con un toque de bocina, se puede reunir la Asamblea. Quisiera saber la opinión de los demás Honorables Diputados; quizá el mismo honorable de la Rosa, el reductor del artículo que yo estaba empeñado en concretar y que no he podido efectuar, no tuvo en cuenta esa circunstancia, de que solo habrá un período de diez meses en que el Ejecutivo estará sin Asamblea. Si sobreviene una crisis económica, fiscal, etc., no sería más conveniente citar a la Asamblea a una reunión extraordinaria, que dar facultades al Ejecutivo, sobre todo, dada la manera como se ejercen esas facultades, con una Asamblea de mayoría que generalmente está de acuerdo con el Ejecutivo y que dá toda clase de facultades para que dicte decretos leyes? Yo lo digo en forma de consulta.

*El Honorable López y León:* Indudablemente pareciera que es necesario, si se tiene en cuenta que el proyecto éste trae una especie de reforma a las facultades que antes se otorgaban, y es la de que los decretos leyes, una vez dictados, deben ser aprobados por la Asamblea que sigue.

*El Honorable Arosemena:* Honorable Fábrega, y dónde queda la Comisión si se elimina esta facultad?

*El Honorable Fábrega:* No habrá Comisión. Sería raro que en un término de diez meses surjan emergencias o situaciones especialísimas, y si esto sucediera, se convocaría a la Asamblea a sesiones extraordinarias. Es raro que una Asamblea no pueda prever lo que pasará en diez meses.

*El Honorable de la Rosa:* En lo que se refiere a la objeción que hace el licenciado Fábrega

sobre la concesión de facultades temporales de carácter extraordinario al Ejecutivo, me parece que su pensamiento es atendible, sin embargo, en lo que se refiere a la creación de una comisión permanente, a mi juicio no lo es tanto porque la comisión permanente, de acuerdo con el proyecto que hemos presentado al Honorable López y yo, y con algunas otras disposiciones aprobadas ya por nosotros, no tendría sólo la función de asesorar al ejecutivo cuando se trate de expedir decretos leyes.

*El Honorable Fábrega:* "La comisión, ya lo dije, es innecesaria en cuanto a facultades extraordinarias del Ejecutivo, pero no conozco el fin de ésta para decir que es completamente innecesaria.

*El Honorable de la Rosa:* Nosotros le hemos atribuido a la comisión, fuera de eso, el conocer de todo lo concerniente a la detención y persecución a los diputados y de todas las medidas económicas y fiscales (lee).

De manera que si se acepta el criterio, que me parece bastante fundado, de que habiéndose reducido los períodos de receso de la Asamblea no es muy posible, que se presenten cuestiones de tanta perentoriedad.

No creo que eso debe extenderse hasta la no creación de la comisión permanente que me parece necesaria.

*El Honorable Fábrega:* No me opongo a la creación de la Comisión.

Se dá lectura al artículo que trata de la creación de la Comisión Legislativa Permanente.

*El Honorable Arosemena:* Y por qué ha de ser uno por cada provincia tratándose de materia compleja como la que define el mismo artículo? Me parece que la Asamblea debe nombrar una comisión dentro de su seno de lo mejor que tenga, para evitar nombrar individuos no capacitados para cumplir su cometido. Es la única objeción que tengo que hacerle a esa proposición. Que no se nombre uno de cada provincia. Póngase cinco o siete, nombrados por la Asamblea en pleno. No veo el temor cuando del seno de la Asamblea, sería nombrada dicha comisión.

*El Honorable de la Rosa:* A mí me parece que tiene razón. Es mejor que sean 7 miembros.

*El Honorable Arosemena:* Considero que la Comisión no debe constar de nueve miembros, sino de siete elegidos del seno de la Asamblea.

*El Honorable Fábrega:* Yo lo que pienso es que darle al Ejecutivo la facultad de legislador, aún cuando esté condicionada esa facultad a determinados requisitos, es una facultad extraordinaria que se le concede al Ejecutivo; es un poder más que se le va a dar.

Si para el funcionamiento de la República, si para la marcha del Estado, es necesario eso, aceptado; pero yo recuerdo que en 1932, cuando tuvo en países de mayor desarrollo industrial y comercial, pero no en el nuestro.

*El Honorable de la Rosa:* Yo creo que no es tan difícil prever de una manera acertada. Pueden ocurrir casos en que sea necesario la expedición de decretos-leyes. No puede uno manifestarse afirmativa o negativamente y sin condiciones respecto a la proposición del licenciado Fábrega. De una manera diferente, creo que lo peculiar del ordinal 24 consiste en que las asambleas han descuidado el cumplimiento de su función. Ha ocurrido que, se han ido dejando de tratar los asuntos sobre que debe legislarse y que cuando ha llegado el término de sus sesiones, han quedado intocados los asuntos que la Asamblea debe conocer.

*El Honorable Fábrega:* Yo lo que pienso es que darle al Ejecutivo la facultad de legislar aun cuando esté condicionada esa facultad a determinados requisitos es una facultad extraordinaria que se le concede al Ejecutivo, es un poder mas que se le va a dar. Si para el funcionamiento de la República, si para la marcha del Estado es necesario eso, aceptado; pero yo recuerdo que en 1932, cuando el gobierno del Doctor Harmodio Arias, era yo diputado a la Asamblea Nacional; tuvimos entonces que ser elásticos al delegar facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo porque la Constitución no se acondicionaba para eso; pero entonces, no había algodón ni gasa en el Hospital Santo Tomás; fué la era de la crisis más pavorosa de la República y no hubo más camino que dar esas facultades extraordinarias. Pero si va a ser remota la posibilidad de que en 10 meses se presente una circunstancia extraordinaria que no haya sido prevista, no sería lo más práctico reunir a la Asamblea para dar facultades al Poder Ejecutivo, dado el hecho de que es remota la posibilidad de usarlas necesariamente?

Creo que la mayoría no está de acuerdo y es mejor que no sigamos conversando sobre la materia.

*El Honorable López y León observó:* La facultad se le reconoce en Colombia.

*El Honorable Fábrega:* Justifico la otorgación de las facultades extraordinarias al Ejecutivo en países de mayor desarrollo industrial y Comercial pero no en el nuestro.

Desde 1924 era esa la práctica que se seguía, con la intención de pedir prórrogas y que el ejecutivo decretaba como una concesión a los diputados para agradecer los servicios que de ellos recibía. Así se prolongaban las sesiones por 30 días más. El peligro que hay en el artículo es también que ahora la asamblea venga también a seguir por el mismo camino y no legisle para que cuando falten 4 días para el receso el ejecutivo envíe un proyecto pidiendo facultades (lee).

*El Honorable Arosemena:* Pregunto a los miembros si no consideran que siete son muchos y que la Comisión Legislativa Permanente debe constar de cinco miembros.

*El Honorable López y León:* Me parece que formado por 9 miembros es demasiado; 7 es mucho mejor. El criterio de escoger 9 es con el fin de poder uno de cada provincia; pero una vez suprimido eso, lo mejor es que sean 5. Esas Comisiones como en todo, entre más miembros hay, menos resultan.

*El Honorable de la Rosa:* Debe haber un artículo que diga ("en el cual la ley da facultades, etc.")

Y poner un párrafo que diga: "Para que el ejecutivo no utilice extensivamente sus facultades", que es lo que ocurrió con Arnulfo Arias. Pongamos un párrafo que condicione más las facultades.

El Presidente pregunta a la Comisión si está de acuerdo con que el número de miembros sea cinco.

*El Honorable Silvera:* Pido que se escuche la exposición de motivos referente al artículo en discusión.

*El Honorable de la Rosa:* Eso es con relación al aparte 19.

El Honorable de la Rosa presenta párrafo relacionado con la materia en discusión.

El Presidente pone en discusión el artículo con la modificación del Convencional de la Rosa: se aprueba, en la siguiente forma: "Artículo 114, ord. 24. Revestir "pro tempore" al Poder Ejecutivo, cuando éste así lo solicite, de facultades extraordinarias precisas, siempre que la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen. La ley en que dichas facultades se confieren expresará de modo específico la materia y los fines que cubrirán los decretos leyes. Para el ejercicio de tales facultades será necesario el concepto favorable de la Comisión Legislativa Permanente.

Los decretos-leyes que el Poder Ejecutivo expida en ejercicio de las facultades que se le confieren deberán ser sometidos a la Asamblea Nacional para que legisle sobre la materia. Si el decreto ley ha surtido sus efectos por ser de carácter transitorio, la Asamblea deberá declarar si lo aprueba o imprueba, para el efecto de determinar responsabilidades correspondientes si las hubiere".

Se acuerda insertar el artículo sobre creación de la Comisión Legislativa Permanente como artículo 117 (a). Se dá lectura a dicho artículo.

*El Honorable Arosemena:* La palabra planificación no es castiza. Debe ponerse plan. (así se hizo).

El Secretario dijo: No, pero se usa generalmente.

*El Honorable de la Rosa:* Dígase "al plan de obras públicas" y elimínese la palabra planificación. (así se hizo).

*El Honorable López y León:* Tengo una duda en lo que se respecta al procesamiento de los diputados porque va al final del receso de la Asamblea, cuando ésta no tendrá ninguna intervención, sino la Corte Suprema.

*El Honorable Ferrari:* Otra cosa que me parece es que se nombre una comisión de cinco diputados. Yo sugiero mejor, cinco principales y cinco suplentes, porque a veces los principales no están en Panamá y los suplentes pueden reemplazarlos.

Se aprueba el artículo 117 (a) elaborado por los CC. de la Rosa y López y León con las modificaciones de los CC. de la Rosa y Ferrari, quedando en la siguiente forma: "Artículo 117 (a). En la última semana de sesiones, antes de cada receso, la Asamblea Nacional designará de su seno una Comisión Legislativa Permanente compuesta de cinco principales y cinco suplentes con las atribuciones siguientes:

1º Conocer conjuntamente con el Poder Ejecutivo de los casos de suspensión de garantías constitucionales;

2º De la expedición de los Decretos-Leyes dictados con arreglo a esta Constitución;

3º De todo lo relativo al ejercicio de las facultades extraordinarias de que sea investido el Poder Ejecutivo;

4º De lo concerniente a la detención y procesamiento de los diputados;

5º De toda medida que se refiera a materia económica o fiscal, especialmente en lo concerniente al plan de obras públicas y preparación del presupuesto;

6º De la elaboración de proyectos de Ley, de códigos y de actos legislativos reformativos de la Constitución;

7º De cualquier otra materia que señale la Ley; y

8º Intervenir en la expedición del presupuesto en el caso de que trata el numeral 19 del art. 114.

Parágrafo: La Comisión Legislativa Permanente podrá asesorarse en el desempeño de sus funciones con Comisiones Técnicas en la especialidad para la cual las necesite".

*En Honorable Ferrari:* Señor Presidente, el Poder Ejecutivo sugiere que se suprima éste artículo, porque aquí en vez del artículo 105, se incluyó el artículo 82 de la Constitución del 41 que dice: (Lee el artículo 82 de la Constitución del 41.)

Se reconsidera el artículo 105 adoptado del 82 de la Constitución de 1941.

Se aprueba la frase "a disposición de la Comisión Legislativa Permanente" en lugar de la frase "a disposición de la Corte Suprema de Justicia".

*El Honorable Fábrega:* Voy a pedir permiso para retirarme, porque tengo un compromiso ineludible. Quiero dejar constancia, para el caso de que se llegue a discutir la cuestión del Poder Ejecutivo y cuál es el término para el período presidencial de que mi voto será porque se mantenga el período de seis años si acaso se llega hasta allá.

*El Honorable Silvera:* Pido se reconsidere el ordinal 5º del artículo 117, el cual considero innecesario. En este artículo 117 no se ha aprobado el ordinal octavo que dice: (lee). A mi me parece que sería "incitar o compeler a los funcionarios públicos para que adopten determinadas medidas". Realmente el término incitar no estaba bien allí. Pero me parece que resulta más claro en esta forma: "Incitar o compeler a determinados funcionarios públicos para que adopten ciertas medidas".

El Presidente pone en discusión la proposición del Honorable Silvera la cual fué aprobada. Seguidamente ordena el Secretario dar lectura al artículo 118.

*El Honorable Arosemena:* Salvo mejor concepto de ustdees, me parece que este artículo está mal redactado. En la primera parte dice: "las leyes tendrán origen" etc. (lee). Ya se sabe que la expedición de las leyes corresponde a la Asamblea.

*El Honorable de la Rosa:* De acuerdo con el Honorable Arosemena. Sería mejor ... decir "tendrán la iniciativa".

El Secretario dice: La primera parte está bien. Lo que hay que decir es que "pueden tener la iniciativa".

*El Honorable Arosemena:* Sugiero que se diga: "as leyes sobre materia civil penal y de procedimiento judicial, no podrán ser propuestas sino por la Corte Suprema de Justicia o la Comisión especial de la Asamblea que tenga a su cargo el estudio de esa legislación".

*El Honorable de la Rosa:* Sugiero que se diga: "Las leyes sobre material civil penal y de procedimiento judicial, no podrán ser expedidas sino a propuesta de la Corte Suprema de Justicia o de la Comisión especial de la Asamblea que tenga a su cargo el estudio de esa legislación".

El Presidente pone en discusión las proposiciones de Arosemena y de la Rosa siendo aprobada la de este último.

Se aprueba el artículo 119.

Se pone en discusión el artículo 120.

*En Honorable Ferrari:* El Poder Ejecutivo, no sé porque motivo, parece que no está de acuerdo con el artículo 120, y en su lugar sugiere que se ponga el artículo 121. Yo noto que el artículo 121, se refiere a segundo debate no a primer debate. Yo no estoy de acuerdo con la modificación del Poder Ejecutivo.

El Secretario dijo: Considero que debe eliminarse "el pase de cortesía". Se rechaza la sugerencia del Ejecutivo y se aprueba el artículo.

*El Honorable de la Rosa:* Solicito que se me permita introducir una modificación al artículo 120.

*El Honorable Bellido:* Podría agregarse "cuando lo estime conveniente" para que se vea más claro que es potestativo de la Comisión.

Allí lo dice que más claridad, "cuando lo estime conveniente la comisión".

Se aprueba el artículo 120 con las modificaciones de los Honorables de la Rosa y Bellido, en la siguiente forma: "Artículo 120.—Presentado un proyecto de ley será enviado por el Presidente de la Asamblea a la comisión respectiva para que dentro de un término prudencial lo estudie y discuta ampliamente. Cuando lo estime conveniente, la Comisión podrá asesorarse con expertos o escuchar la opinión de particulares o entidades interesados en la materia de que se trate. Vencido dicho término, el Presidente de ésta informará a la Asamblea si procede o no legislar sobre la materia de que trate el proyecto, expresando clara y metódicamente sus conclusiones favorables o adversas. En todo caso la comisión designará de su seno al relator que debe sustentar ante la Asamblea los debates subsiguientes.

Es primer debate de todo proyecto de ley el que se le da en la comisión de que trata este artículo. Si el proyecto fuere recomendado por la comisión, pasará a segundo debate".

A petición del Honorable Fábrega fue reconsiderado el artículo 117.

*El Honorable Fábrega:* Señor Presidente: Hace unos días dije que cuando llegáramos a discutir la parte final del artículo 117 quería presentar una adición la cual tengo aquí: "Artículo 117 ord. 8º—Ordenar o autorizar otras obras públicas que las decretadas en la ley de que trata el artículo... de la presente Constitución, salvo casos de emergencia como de reparaciones por motivos de inundación, terremotos o desastres semejantes". Yo le había añadido un párrafo: "En caso de emergencia, etc.. Yo, pensando que si bien se debe ser drástico en esto, puede haber un caso de emergencia, había puesto como ejemplo: "Salvo casos de emergencia"; y ya que estamos en esto, me permito sugerir otra adición, como ordinal 9, en ese mismo artículo; es la siguiente, que explico enseguida: "Artículo 117 ord. 9.—Delegar total o parcialmente las funciones que le atribuye la presente Constitución salvo en el caso especificado en el ordinal 24 del artículo 114".

El punto de vista práctico es éste: Nosotros hemos tenido una costumbre de años de que a pesar de que es una función exclusivamente legislativa la creación o señalamiento de puestos públicos, de sueldos, el Ejecutivo ha venido haciendo esto por una facultad que la tiene por una delegación arbitraria de la Asamblea Nacional.

Cuando se organizan los Ministerios de Estado, hay aquí un párrafo conocido que se pone siempre en la ley que dice: (lee) La palabra reglamentación ha traído como consecuencia una interpretación inconstitucional en virtud de la cual el Ejecutivo puede crear todos los puestos que quiere. Los empleos se crean por medio de leyes y el Ejecutivo cambia eso totalmetne y no me refiero a ninguna administración en especial. De manera que me permito, pues, también proponer esa adición. Vamos a discutir este artículo por partes porque tiene varios aspectos. Hay que quitarle la última parte que dice (lee) Me parece que la única razón que hay en contra es la de que la gente no le gusta estar mucho tiempo en oposición. Yo creo que nosotros debemos ver esto como un aspecto general. Si nosotros vamos a sancionar como sistema el servicio civil se va a acabar aquello de los trabajos públicos, de manera que aún aceptando lo del argumento, lo va a matar con la oposición misma.

En Colombia todo el desarrollo de la economía lo han hecho los elementos de los partidos liberales y resulta que hoy son los dueños del comercio y de la industria.

Se aprueba el artículo 121.

El artículo 122 se aprueba con la modificación del Honorable Bellido, el cual sugiere sustituir la frase "si no lo sancionare" por la frase "en caso contrario".

El artículo 123 se aprueba con una modificación del Hon. de la Rosa, el cual sugiere sustituir la frase "se pusiera" por la frase "si la Asamblea entraba en receso".

Se aprueban los artículos 124, 125, 126, 127, y 128. El 127 se aprueba después de una breve discusión en la cual participan los Honorables Arosemena, Fábrega, el Secretario, De la Rosa, y López y León.

Se dió lectura al artículo 129.

*El Honorable Ferrari:* El Poder Ejecutivo sugiere que se suprima ese artículo porque considera que eso compete a la Ley.

*El Honorable de la Rosa:* Estoy de acuerdo con el Honorable Ferrari.

*El Honorable Fábrega:* Estoy de acuerdo con la eliminación.

Se acepta la sugerencia del Ejecutivo y se elimina el artículo 129.

Se aprueban los artículos 130, 131, 132 y 133.

Se da lectura al artículo 134.

*El Honorable Ferrari:* El Poder Ejecutivo sugiere que ese artículo quede así: "El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo por un período de cuatro años (y pide que se suprima) "Con mayoría absoluta de votos" (y) "A falta de tal mayoría se repetirá la elección".

*El Honorable Fábrega:* Sugiero que el artículo sea discutido por partes.

*El Honorable Arosemena:* Artículo 134: Sugiere el Honorable Fábrega que sea discutido por partes. Me parece muy corto un período de cuatro años para que un presidente desarrolle un programa de actividades administrativas. Que se proceda a votación nominal. (así se hizo).

*El Honorable Fábrega:* Sugiero que el período presidencial sea de seis años.

El Presidente abre la votación para fijar el período presidencial. Los Honorables Arosemena, Bellido, Fábrega y Silvera votan a favor de un período presidencial de seis años. Los Honorables De la Rosa, Ferrari y López y León votan a favor de un período presidencial de cuatro años.

*El Honorable de la Rosa:* Entonces tenemos que modificar el artículo 97 sobre la elección de diputados a mitad de período. Sugiero que se modifique en la siguiente forma: "Artículo 97.— Los diputados y sus suplentes serán elegidos en elección popular directa por un período de seis años haciéndose cada dos años la elección de la tercera parte de ellos".

Se aprueba el artículo en la forma sugerida por el Hon. de la Rosa.

*El Honorable de la Rosa:* Sugiero que la palabra "designado" del artículo 134 sea sustituido por la palabra "vicepresidente", y que "mismo" sea sustituida por la palabra "igual".

Se aprueba el artículo 134 en la siguiente forma: "Artículo 134.—El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos para un período de seis años. Junto con el Presidente de la República serán elegidos de la misma manera y por igual término un vicepresidente y un segundo vicepresidente, quienes reemplazarán al Presidente en sus faltas conforme a lo prescrito en el artículo 146".

El artículo 135 se aprueba.

El artículo 136 queda en suspenso.

Se da lectura al artículo 137 y se aprueba.

Se aprueban los artículos 138 y 139.

Se da lectura al artículo 140.

*El Honorable Silvera:* Con relación al ordinal primero de este artículo 140 quiero proponer una adición que es la siguiente (Se la da al Secretario y se lee). El fundamento que tiene este artículo lo expongo así: En la República de Panamá ningún Presidente había nombrado a un hermano suyo para el cargo de Ministro hasta que el Dr. Harmodio Arias nombró a su hermano Arnulfo en el gabinete; después, el Dr. Demóstenes Arosemena, nombró a Don Leopoldo; y, por último Don Ricardo A. de la Guardia nombró a su hermano Camilo, Ministro de Gobierno y Justicia. Estimo que un Presidente de la República

no debería nombrar a un hermano de Ministro porque resultaría que un Presidente con familia numerosa podría nombrar uno de esos parientes en cada Ministerio. Realmente eso no es moral. Ese artículo lo concebí conversando con los Drs. Moscote, Chiari, y Alfaro y me dijeron que mi idea era muy buena y llegaron hasta a incorporarla en el Proyecto de Constitución; pero después, por a, por b o por c lo excluyeron, por no mortificar con ella al Presidente de la Guardia. Pero una vez terminado el período presidencial de ese caballero bien puede quedar consignada esa prohibición como precepto Constitucional.

*El Honorable de la Rosa:* Estoy de acuerdo con Silvera.

*El Honorable Silvera:* He hecho la excepción por considerar que este Ministerio es el que está más ligado al Poder Ejecutivo.

*El Honorable Ferrari:* Estoy en desacuerdo con la excepción hecha por el Honorable Silvera.

*El Honorable Fábrega:* Considero que no existe razón para la excepción.

*El Honorable Silvera:* De acuerdo con que no se haga la excepción.

Queda aprobada la adición de Silvera al ordinal 1º en la siguiente forma: "No podrá ser nombrado Ministro de Estado ninguna persona que sea pariente del Presidente de la República dentro del cuarto grado de consaguinidad o segundo de afinidad".

Se aprueban los ordinales 2º, 3º, 4º, 5º y 6º del artículo 140.

Se aprueban los ordinales 1º, 2º y 3º del artículo 141.

*El Honorable Fábrega:* Propongo esta adición: (lee) "Para el bienio....." A mí me parece que los presupuestos que son presentados por el Gobierno saliente son un mal sistema.

*El Honorable de la Rosa:* Sugiero que se diga "dentro de los primeros diez días de sesiones".

*El Honorable Silvera:* Cómo puede hacerlo un nuevo presidente en un plazo tan corto?

El Secretario dijo: Creo que es digna de consideración la observación hecha por Silvera.

*El Honorable Fábrega:* Yo digo esto en referencia a la fecha de partida de la reunión de la Asamblea y a la iniciación del período presidencial. La Asamblea Nacional se reunía el primero de Septiembre y el primero de Octubre, tomaba posesión el Presidente de la República. Quiere decir que al iniciarse un período presidencial, cuando el Presidente de la República toma posesión, ya le tendrían listo el presupuesto.

El Secretario dijo: Sugiero que la reunión de la Asamblea coincida con la toma de posesión del Presidente.



*El Honorable Fábrega:* De acuerdo con el Secretario.

*El Honorable Arosemena:* De acuerdo con el Secretario.

*El Honorable de la Rosa:* Lo que pasa es que el problema se presenta una vez cada 6 años. Me parece que no vale la pena hacer la salvedad.

*El Honorable Fábrega:* No valdría la pena hacer una salvedad y ponerle "dentro de los 10 primeros días de la reunión de la Asamblea, etc. etc.?"

*El Honorable Arosemena:* La intención suya, Honorable Fábrega, es la de coordinar la fecha de la asamblea con la del Presidente?

*El Honorable Fábrega:* Exactamente.

*El Honorable de la Rosa:* Ponerle "dentro de los diez primeros días de la reunión de la asamblea. En ese caso tendrá de término, el Presidente de la República para la presentación del presupuesto, quince días a partir de la fecha en que toma posesión. Así quedaría solucionado el problema.

Fue aprobado el ordinal 4º con la modificación de Fábrega en la siguiente forma: "Ordinal 4º Enviar a la Asamblea Nacional, dentro de los primeros diez días de sus sesiones ordinarias, el presupuesto de rentas y gastos para el año fiscal siguiente, salvo el caso de que la fecha de toma de posesión del Presidente de la República coincida con la de iniciación de dichas sesiones ordinarias. En el expresado caso el Presidente de la República debe enviar a la Asamblea Nacional el presupuesto dentro de los primeros 45 días de sesiones de la misma.

4º (a) Enviar a la Asamblea Nacional, junto con el presupuesto mencionado en el ordinal anterior un proyecto de ley sobre las obras públicas para el siguiente año fiscal. Salvo caso de necesidad imprescindible, en dicho proyecto se dará preferencia a aquéllas obras que ya han tenido comienzo en un ejercicio anterior."

Se da lectura al ordinal 5º el cual se aprueba con la sugestión del Convencional Vargas en el sentido de que se elimine la palabra "especial".

Se aprueban los ordinales 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º.

*El Honorable Ferrari:* Yo considero que esto se debe suprimir porque los Magistrados y el Contralor los va a nombrar la Asamblea; y los otros son funcionarios que no se sabe si van a ser permanentes.

*El Honorable De la Rosa:* Pido la reconsideración del ordinal 6º del artículo 116 y sugiero que se incluyan en él los magistrados del tribunal de lo contencioso-administrativo y sus suplentes.

Se aprueba la proposición de De la Rosa.

Se aprueba el ordinal 14º del artículo 141.

Se da lectura al ordinal 15º

*El Honorable Silvera:* Sugiero que la frase "en tiempo de guerra" sea eliminada o modificada. Se niega la proposición de Silvera, y se aprueban los ordinales 16º y 17º

Se da lectura al ordinal 18º

El Secretario dijo: Manifiesto que debe agregarse algo que impida que se legisle al respecto.

*El Honorable Silvera:* Sugiero que se adicione con la siguiente frase "dentro del texto y el espíritu de la ley".

*El Honorable Fábrega:* Sugiero por mi parte la siguiente adición "Sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

Se aprueba el ordinal con la modificación de Fábrega en la siguiente forma: "Ordinal 18º Reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu".

Se aprueba el ordinal 19.

La sesión se clausura a las 5.50.

## A C T A

de la vigésima cuarta sesión de la Comisión de Constitución de la Asamblea Nacional Constituyente

En la Sala del Despacho del Secretario General de la Asamblea Nacional Constituyente, sede de la Comisión de Constitución, a las cuatro de la tarde del día cuatro de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunieron los comisionados Didacio Silvera que preside; Abilio Bellido, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Jacinto López y León y Felipe O. Pérez. Dejaron de asistir mediante excusa de rigor los comisionados Harmodio Arosemena F. y Esther Neira de Calvo. Estuvieron presentes de fuera del seno de la Comisión los Honorables Antonio Carrillo Vargas y Luis E. García de Paredes.

1º Se discutió y aprobó el acta de la sesión anterior.

2º Se entró a considerar el artículo 142, y a moción del c. Ferrari se dispuso por la Comisión adicionarlo con el ordinal 2º del artículo 110 de la Constitución de 1941, y quedó, por tanto así:

"Artículo 142. Ningún acto del Presidente de la República, salvo los expresados en el artículo 140 tendrá valor ni efecto alguno mientras no sea refrendado por el Ministro de Estado en el ramo respectivo, quien por el mismo hecho de refrendarlo se constituye responsable.

Los mandatos y órdenes que un Ministro de Estado expida dentro de su ramo, expresando que lo hace por instrucciones u órdenes del Presidente de la República, serán obligatorios y sólo podrán ser invalidados por el mismo Presidente, siempre que no se salgan del límite de las facultades que correspondan al Poder Ejecutivo según la Constitución y la Ley."

Se consideró el artículo 143 y a moción del mismo comisionado Ferarri fué adicionado con un párrafo, quedando, por consiguiente así:

"Artículo 143. El Presidente de la República sólo podrá salir del territorio nacional o separarse de sus funciones con licencia concedida por la Asamblea Nacional y en receso de ésta, por la Corte Suprema de Justicia.

La infracción de esta disposición implica abandono del cargo.

La licencia no se extenderá a un lapso mayor de seis meses.

En caso de renuncia, conocerán de ella para aceptarla o negarla, las expresadas corporaciones, de la manera que se deja establecida."

El artículo 144 fué aprobado textualment ey dice:

"Artículo 144. Los emolumentos que la Ley asigne al Presidente de la República podrán ser alterados en cualquier tiempo; pero ni el aumento ni la disminución surtirán efecto en el mismo periodo para el cual haya sido elegido."

El artículo 145 fué suspendido para ser considerado ulteriormente, luego de haberse aprobado una modificación presentada por el c. de la Rosa en el sentido de que la pena que debe imponerse al Presidente de la República por extralimitación de funciones o actos de violencia o coacción en las elecciones o que impidan la reunión de la Asamblea Nacional, debe ser, además de la destitución, la de inhabilitación permanente para ejercer cualquier cargo público.

La Comisión dispuso que dado el acuerdo de que en vez de elegir Designados para reemplazar al Presidente de la República se eligiesen Vice-presidentes, esta reforma se hiciese constar a todo lo largo del articulado del Proyecto. En consecuencia, el artículo 146 quedó aprobado como sigue:

"Artículo 146. Por falta temporal o absoluta del Presidente de la República, ejercerá sus funciones uno de los Vice-presidentes en el orden en que hayan sido elegidos."

Son faltas absolutas del Presidente: su muerte, su renuncia aceptada y su destitución.

A sugerencia del Poder Ejecutivo el artículo 147 sufrió una modificación y fué aprobado como sigue:

"Artículo 147. El ciudadano que reemplaza al Presidente de la República tendrá el mismo título, la misma preeminencia y ejercerá las mismas atribuciones que éste.

Los artículos 148, 150 y 151 fueron aprobados de la siguiente manera:

"Artículo 148. Para ser Vice-presidente son necesarios los mismos requisitos que para ser Presidente de la República."

Artículo 150. No podrá ser elegido Presidente:

1º El Vice-presidente o Ministro de Estado que llamado a ejercer la Presidencia por falta absoluta del titular la hubiere ejercido durante cualquier tiempo en el período presidencial anterior a aquél para el cual se hace la elección;

2º El Vice-presidente o Ministro de Estado que hubiere sido llamado a ejercer la Presidencia por falta temporal del Presidente titular y la hubiere ejercido dentro de los doce meses anteriores al día de la votación para nuevo Presidente.

3º Ninguno de los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente que haya ejercido sus funciones en el período anterior, o de las personas nombradas en los ordinales 1º y 2º de este artículo."

"Artículo 151. No podrán ser elegidos Vice-Presidentes:

1º El Presidente que hubiese desempeñado sus funciones por cualquier tiempo, cuando la elección de Vice-presidentes sea para cualesquiera de los dos periodos siguientes al suyo:

2º Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente para el período que sigue a aquél en que el Presidente hubiere ejercido el Poder;

3º El ciudadano que como Vice-presidente o como Ministro de Estado hubiese ejercido la Presidencia por cualquier tiempo durante el período anterior a aquél para el cual se hace la elección;

4º Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de las personas expresadas en el numeral anterior para el período siguiente a aquél en que éstos hubiesen ejercido la Presidencia."

Se hace constar que al considerarse el artículo 149, sobre procedimiento para llenar la falta absoluta del Presidente cuando no existen ninguno de los Vice-presidentes y la ejerciese uno de los Ministros de Estado elegido por sus colegas, el

c. de la Rosa planteó la conveniencia de convocar a elecciones para dentro de los noventa días siguientes y siempre que faltaran por lo menos diez y ocho meses para cumplirse el término del período presidencial. Luego de un intercambio de puntos de vista entre los Comisionados de la Rosa, Fábrega, López y León, Ferrari, Bellido y el Secretario, se llegó a un acuerdo a fin de que el artículo 149 quedase definitivamente aprobado así:

“Artículo 149. Cuando por cualquier motivo, las faltas del Presidente no pudieren ser llenadas por los Vice-presidentes, ejercerá la Presidencia uno de los Ministros de Estado elegido por éstos por mayoría de votos.

En caso de falta absoluta del Presidente y de los Vice-presidentes de la República, el encargado del Poder Ejecutivo convocará a elecciones para un período que no excederá de seis meses, dentro del cual tomará posesión el Presidente electo, siempre que falten por lo menos dos años para terminarse el período presidencial. En el caso contrario, seguirá ejerciéndolo hasta su vencimiento.

Con una leve modificación introducida por el Secretario al artículo 152, éste y los artículos 153, 154, 155, 156 y 157 fueron aprobados textualmente como siguen:

“Artículo 152. Los Ministros de Estado son los Jefes superiores de sus respectivos ramos y cooperarán necesariamente con el Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, con arreglo a lo dispuesto en esta Constitución y las Leyes.”

Artículo 153. La distribución de los negocios entre los Ministerios de Estado, según sus afinidades, se efectuará de conformidad con la Ley.

“Artículo 154. Para ser Ministro de Estado se necesitan los mismos requisitos que para ser Diputado a la Asamblea Nacional.”

“Artículo 155. Los Ministros de Estado tendrán voz en la Asamblea Nacional.”

“Artículo 156. Los Ministros de Estado deberán asistir a las sesiones de la Asamblea Nacional siempre que sean requeridos por ella, mediante resolución aprobada por mayoría de votos.”

“Artículo 157. Cada Ministro de Estado presentará a la Asamblea Nacional, dentro de los primeros diez días de cada período de sesiones ordinarias, un informe o memoria sobre el estado de los negocios adscritos a su Ministerio y sobre las reformas que él juzgue oportuno introducir.”

El artículo 158 fué eliminado a moción del c. Fábrega, después de ligera discusión en la cual tomaron parte los Comisionados de la Rosa, Pérez y el Secretario, además del proponente.

En este estado el c. de la Rosa propuso reconsiderar el artículo 114 a fin de agregarle un ordinal nuevo, que llevaría el número 25, y que dice:

“25. Crear departamentos administrativos, con autonomía interna, organismos interministeriales y consejos técnicos, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas, de coordinar la acción de las diversas dependencias oficiales y de planear y desarrollar técnicamente las labores de la administración pública.”

Este ordinal fué aprobado.

La sesión fue clausurada a las seis y tres minutos de la tarde.

El Presidente,

DIDACIO SILVERA.

El Secretario,

D. H. Turner.

#### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 4 DE SEPTIEMBRE DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Didacio Silvera)

A las 3 y 55 de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Nacional Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juriscultores Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Didacio Silvera, Abilio Bellido, Agustín Ferrari, Diógenes de la Rosa, Jacinto López y León, José Isaac Fábrega y Felipe O. Pérez. Estuvieron presentes, fuera del seno de la comisión, los Honorables Carrillo Vargas y García de Paredes.

Se discute y aprueba el acta de la sesión anterior.

Se dá lectura al artículo 142.

*El Honorable Ferrari:* El artículo original de la Constitución de 1941 tenía el segundo párrafo que dice: “Las medidas y órdenes, etc., (lee).”

Esta autorización para los Ministros de Estado es muy conveniente para simplificar la labor administrativa, y no dictar tantas resoluciones que necesitan la firma del Ministro y del Presidente.

Fuó discutida y aprobada la proposición del Honorable Ferrari.

Se lee el artículo 143.

*El Honorable Ferrari:* Yo sugiero que se le agregue el párrafo, inciso 2º de la Constitución del 41 artículo 110.

*El Honorable López y León:* Honorable Fábrega, este artículo está bien, pero considero que ya hemos tenido una gran experiencia al respecto. El caso del Dr. Arnulfo Arias, por ejemplo, se debiera evitar que se vuelva a repetir. Y dentro del país también, porque puede ocurrir que un presidente se separe indefinidamente y deje en su reemplazo a un Vicepresidente para que esté moviendo teclas. Son dos artículos distintos, primero con el fin de que no pueda salir del territorio y el segundo; artículo 143, en lo que se refiere a la separación del cargo dentro del país, pero señalándole un término.

*El Honorable de la Rosa:* Debe ponerse término para cuando se encuentra fuera del país también. Un término, por lo menos, de seis meses. No podrá estar fuera del territorio nacional por un término, que digamos, de más de seis meses. "Salvo caso de enfermedad" no se oye bien. Eso puede dar origen a muchas cosas. Que no sea por más de seis meses. Porque un individuo que está más de seis meses enfermo, no es capaz de ejercer su cargo.

Se aprueba el artículo 143 con la modificación presentada por el comisionado Ferrari.

Se lee y se aprueba el artículo 144.

Se lee y se deja en suspenso el artículo 145 a petición del comisionado Fábrega.

*El Honorable Fábrega:* Quiero hacer una observación. Yo presenté un artículo, que fue aprobado, en relación con prohibiciones de carácter político. Y la proposición o mejor dicho la responsabilidad que se expresa aquí para el Presidente de la República se refiere únicamente en materia política a la violencia o coacción en las elecciones. No se refiere a la actitud ejecutiva dentro del proceso electoral, que cubre varias etapas, sino a las elecciones. Yo pediría que dejáramos en suspenso la primera parte de este artículo para acoplarlo mediante una proposición que yo haría en el momento oportuno a otro artículo ya aprobado para que se discuta si es necesario en el seno de esta Comisión.

Pero como eso significa acoplamiento de una parte a la otra yo pido que se suspenda esta segunda parte que no tiene nada que ver con la otra parte que se refiere a actos de violencia o coacción.

*El Honorable De la Rosa:* Yo propondría que se modificara el párrafo relativo a la pena y que se dijera así: (lee). Si comete un delito que se inhabilite; que la pena sea de destitución e inhabilitación.

Queda pendiente una modificación del comisionado de la Rosa con respecto al párrafo sobre la pena y la cual dice: "la destitución y la inhabilitación permanente para ejercer cualquier cargo público".

Se lee y aprueba el artículo 146. Se cambia la palabra "designado" por la palabra "vicepresidente" y se hace constar que debe leerse vicepresidente donde quiera que aparezca en el proyecto la palabra "designado".

*El Honorable Fábrega:* No es lo más práctico que el que asuma la Presidencia de la República, por un motivo u otro, se llame Presidente de la República? A qué viene esa diferencia en esta cosa? Si está en el ejercicio del Poder Supremo por qué no llamarlo Presidente de la República?

El Ejecutivo quiere hacerlo en una forma más breve. (Lee). Si se le quita el párrafo es para abreviar la idea. Me parece que esto es lo más práctico porque si tiene las mismas responsabilidades y las mismas funciones, por qué no se le ha de llamar así?

*El Honorable Ferrari:* Esto se explica porque recuerdo muy bien, en el año 32, cuando se encargó el Dr. Ricardo J. Alfaro; entonces yo trabajaba en el Ministerio de Educación; había algunas dudas de cuales eran los títulos que pertenecían al Dr. Alfaro.

En aquel tiempo era el Técnico A. Guardia; aún, a él mismo le costó trabajo, porque decían que debían emplear una forma u otra forma.

Precisamente, por eso lo digo, entonces había la gran duda si se debía seguir llamando designado o debía ser llamado Presidente.

Se lee el artículo 147 y se adapta la modificación del Ejecutivo, quedando así: "Artículo 147. El ciudadano que reemplace al Presidente tomará el título de Presidente de la República, tendrá la misma preeminencia y ejercerá las mismas atribuciones de éste".

Se lee y se aprueba el artículo 148.

Se lee el artículo 149.

*El Honorable de la Rosa:* Voy a pedir la palabra para exponer un problema que requiere profunda meditación: el problema que suscitaría un caso semejante al que ocurrió al ex-presidente de la Guardia, quien asumió la presidencia de la República ante la circunstancia de haberse producida todas las vacantes necesarias para ello.

En ese caso, y si nosotros establecemos un período de seis años, sería democrático que nosotros admitiéramos un presidente que tomara el poder en esas circunstancias especiales, sin que pudiera el pueblo hacer uso del derecho a voto?

*El Honorable Fábrega:* Me parece muy bien la observación del Honorable de la Rosa, pero eso depende del que falte por cubrir en el período. Vamos al caso nuestro por un momento. Me parece que si faltaran menos de dos años que es el período normal que hemos aceptado como mecanismo de Designados, no valdrá la pena de llamar a una elección por dos años.

Si para ese período de elección faltan dos años y entonces sucede el caso, está bien porque es un lapso considerable. Dos años en nuestra tradición no han sido suplidos por el mecanismo de elección de Dignatarios, pero si faltan 18 meses no valdría la pena porque todo proceso electoral trae un disturbio que se debe evitar hasta donde se pueda. Yo presentaría la fórmula de esta manera: que se diga que siempre y cuando falten más de dos años para terminar el período.

*El Honorable López y León:* Observo que el artículo 125 de la Constitución Colombiana contempla la fórmula de Fábrega en los casos en que falte un año o menos para que termine el período presidencial.

*El Honorable Fábrega:* Si nosotros hemos estado conformes en cuarenta años de vida independiente, en que si falta un presidente dentro de dos años o menos se reemplaza por el designado, quiere decir que hemos considerado conveniente que en dos años no haya elecciones, y hemos suplido la falta por el mecanismo de designados. Por qué no seguimos en esa misma forma y decimos: Habrá elecciones siempre que falten dos años o más para terminar el período presidencial?

*El Honorable de la Rosa:* Propongo que se llame a elecciones cuando falten más de dos años para que expire el período presidencial y que éstas se efectúen en el término de seis meses. El proceso electoral, hasta la fecha de toma de posesión del presidente electo, no debe exceder un período de seis meses.

Esto, en Panamá porque aquí no existen los partidos como verdaderas organizaciones de opinión; los que existen son partidos ocasionales que yo comparo con equipos deportivos que cada cuatro años se reúnen para jugar a la pelota de la presidencia y que luego se disuelven. Quizá un voto personal debe recomendarse cuando surjan en Panamá partidos que sean verdaderos vehículos de acción.

Una Constitución que tiene artículos de cierta índole, por ejemplo, el que autoriza la reunión anual del congreso, etc., obliga a la formación de partidos como en justas permanentes. Así tenemos que en Chile no existe esto, porque los partidos están trabajando siempre.

*El Honorable Fábrega:* Su idea sería, Honorable de la Rosa, que se hicieran dos elecciones en el curso de diez y ocho meses. Es un término de seis meses. Yo me doy por retirado. Entre nosotros no se pueden hacer elecciones prácticamente en el término de seis meses.

Toda elección presupone una preparación y si usted pone el término de diez y ocho meses va a resultar que las elecciones prácticamente van a coincidir con la terminación del período. Una campaña electoral democrática siempre supone un tiempo de propaganda, organización de partidos etc.

*El Honorable de la Rosa:* Creo que inmediatamente, no. Pero allá tenemos que ir de todos modos. Creo que una vez aprobada esta Constitución, nosotros debemos presentarla al pueblo panameño y decirle: esto es una hipótesis de trabajo, y ustedes deben tener intervención constante en la vida del Estado hasta donde esta intervención sea posible.

*El Honorable Fábrega:* Yo creo que es trascendental. Usted cree que el hecho de que nuestra Constitución, en relación con los partidos, indica que nosotros vamos a constituir partidos en el sentido científico político de la palabra? Qué es la Constitución la que va a dar la clave del asunto?

*El Honorable de la Rosa:* Depende de las relaciones. Nuestros partidos políticos no han realizado ninguna labor efectiva.

*El Honorable Fábrega:* Yo no creo que sea la Constitución la que cambie la realidad. Ella es la que prevé los casos.

*El Honorable de la Rosa:* Pero una constitución en este caso, puede servir como un desideratum.

*El Honorable Fábrega:* Yo creo que en este caso debemos partir no sólomente de una base idealista sino de un sentido práctico. En toda constitución debe haber una armonía en relación con el ideal al cual se quiere ir.

Yo le pregunto a usted, si nosotros mañana, dentro de diez o veinte años tenemos el problema de que no tenemos vicepresidente, y hemos llegado a la circunstancia de que se nombre a un ministro para que ejerza la presidencia de la República y eso sucede diez y ocho meses antes dentro del lapso que usted quiere escoger, usted cree que democráticamente se puede hacer una elección dentro de sesenta días?

*El Honorable de la Rosa:* Aunque no resulte democráticamente, es preferible a que hayo un presidente durante 18 meses en vez de dos años.

*El Honorable Fábrega:* Estoy en perfecto desacuerdo con esto. Después que dije que aceptaba los 18 meses, lo retiro. Es imposible hacer en Panamá una elección con discernimiento, con conciencia popular, en ese lapso.

*El Honorable de la Rosa:* Cuántas veces ha ocurrido este fenómeno en nuestra historia? No podría ser justamente ese artículo una valla para que deliberadamente se produjera esa situación en Panamá? Sobre todo en este período tan incierto?

No sé si ustedes aceptan dos años. El pueblo panameño es y seguirá siendo un pueblo fetichista. Cuando se trata de elegir un solo cacique, el pueblo se levanta y se mueve.

*El Honorable Fábrega:* Acepto que poco.

*El Honorable de la Rosa:* En los dos últimos años se han impuesto.

*El Honorable Fábrega:* Desde luego, cuando la fantasía comienza a volar no tiene término, sobre todo cuando la tiene un hombre con imaginación como usted.

*El Honorable de la Rosa:* Nuestro país, que hemos llamado democrático, no lo es cuando vemos que en él es en donde menos discusiones políticas ha habido. Se le tiene enorme pavor a las discusiones políticas.

*El Honorable Fábrega:* No parece que nuestros procesos electorales deben ser más largos, por lo mismo que tenemos una gran cantidad de masas, una parte analfabeta, la otra despreocupada y la otra sometida a engaños de caciques que debemos procurar, si no llegamos al sentido ideal de la democracia indirecta, no pura, no perfecta, que la mayor cantidad de individuos estén empapados en la noción de lo que van a hacer; y esa en mi razón y mi empeño por los cuales quisiera el término de dos años para la elección presidencial.

Creo formalmente que aquí en Panamá hemos adolecido de la falta de propaganda en materia de candidaturas presidenciales; que la propaganda ha sido capitalista por una parte y ejecutiva por la otra. En la ciudad de Panamá se han pegado grandes cartelones y eso en la parte del individuo, personal; en la parte oficial, el Ejecutivo le ha hecho propaganda a sus candidaturas por los medios ya sabidos y se ha ido a la elección sin que se haya enterado la conciencia pública de lo que se está haciendo. No se han debatido las candidaturas se han impuesto por una parte.

El artículo queda aprobado en la siguiente forma:

"Artículo 149. Cuando por cualquier motivo, las faltas del Presidente no pudieren ser llenadas por los Vicepresidentes ejercerá la Presidencia uno de los Ministros de Estado elegido por éstos por mayoría de votos.

En caso de falta absoluta del Presidente y de los Vicepresidentes de la república el encargado del Poder Ejecutivo convocará a elecciones para un periodo que no excederá de seis meses, dentro del cual tomará posesión el Presidente electo siempre que falten por lo menos dos años para terminarse el periodo presidencial. En el caso contrario seguirá ejerciéndolo hasta su vencimiento".

Se lee y se aprueba el artículo 150 con modificación del Ejecutivo hecha al ordinal 2º, el cual queda así: Ordinal 2º El ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la Presidencia por falta temporal del Presidente titular y la hubiere ejercido dentro de los doce meses anteriores al día de la votación para nuevo presidente."

Se lee el artículo 151, ordinal 1º

*El Honorable de la Rosa:* No creo que la expresión sea correcta. Debe decirse para uno de los dos".

*El Honorable Fábrega:* Voy a presentar el caso concreto aunque no tengo interés. Sencillamente yo no tengo interés ni en lo uno ni en lo otro, y que cualquiera persona que quiera debatir su candidatura presidencial que la debata con amplitud. Pero pregunto esto; si el Dr. Ar-

nulfo Arias viene a Panamá como candidato de la presidencia de la república según se dice que viene —y no me interesa en mayor grado la cuestión práctica, sino la cuestión teórica con posible aplicación práctica— volviendo hacia atrás el artículo 135 dice: (lee).

Yo comprendo muy bien que el caso que ha sucedido en la República de Panamá en este lapso movido es un caso especial, pero la interpretación de nuestra Constitución a este respecto va a venir precisamente con respecto a algo sucedido durante ese lapso. Ustedes encuentran suficientemente claro el artículo 135, para prever todos los casos, inclusive el que con bastante probabilidad se va a presentar? Comprende que el artículo 135 de la Constitución tal como lo hemos aprobado comprende los casos normales y que por consiguiente no puede la Constitución ponerse a buscar casos excepcionales pero si vemos la probabilidad de que se presente un caso mediante el cual la primera interpretación que se de a nuestra Constitución va a servir precisamente durante ese lapso, qué va a ser de una candidatura presidencial, digo, si no valdría la pena aclaráramos un poco más este artículo? Ahora estoy en caso de dudas.

"Período siguiente" dá a entender que ya haya sido elegido dentro del periodo anterior. Ahora bien; dentro de este modo de decir este artículo se entiende que el Dr. Arnulfo Arias ha desempeñado la Presidencia dentro del periodo anterior, sobre todo si ese periodo queda cercenado por una presidencia provisional. Período anterior, teóricamente, es desde 1941 a 1947, pero resulta que se puso en cesación la Constitución y quedó truncado el periodo hasta el extremo de que tenemos un presidente provisional dentro de lo que vendría a ser el periodo reglamentario. Y, pregunto, cuál sería la manera de interpretar este artículo?

*El Honorable Pérez:* Hay algo más. Si me permiten volver a insistir sobre el alcance del vocablo elegido, tal vez podría surgir esto: de que se dijera que un presidente, como lo es el Sr. Enrique A. Jiménez, no ha sido elegido; porque elección, desde el punto de vista constitucional, se refiere a los comicios. Hasta esa cuestión podría surgir con el alcance del vocablo "elegido".

*El Honorable Fábrega:* Don Enrique A. Jiménez no ha desempeñado periodos. Yo soy el primero en decir que teóricamente Don Enrique A. Jiménez que nunca lo ha pensado, podría lanzarse de candidato a la presidencia ahora mismo. Si interpretamos esto dentro del periodo constitucional vendría hasta ese caso el Dr. Arnulfo Arias lo presento como una cuestión práctica.

*El Honorable Paredes:* Honorable Fábrega, la Constitución se puede aplicar retroactivamente?

*El Honorable Fábrega:* Eso es un asunto de moral política. Si las leyes de carácter social tienen aplicación retroactiva, como un princi-

pio constitucional, cuando es de salvación pública, no puede tener efecto retroactivo?

Imaginemos que estamos en un período normal y que el Presidente de un período anterior no puede ser en el siguiente; cómo se puede aplicar esto al Presidente que acaba de salir ahora mismo?

Se aprueba la proposición del Honorable Fábrega y se adopta su modificación.

Se aprueban los ordinales 2º y 3º

El ordinal 4º se aprueba con la siguiente modificación del Honorable De la Rosa: "al período anterior en que estas hubiesen ejercido la presidencia".

Se suscita de nuevo una discusión alrededor del artículo 135, en cuanto a la interpretación que se le debe dar al mismo.

*El Honorable Pérez:* Sugiero que se diga: "no podrá ser reelegido por los dos períodos siguientes".

El Secretario considera que el artículo debe aclararse y que esto puede hacerse por medio de un parágrafo.

*El Honorable Carrillo Vargas:* La frase no debería ser: "que haya ejercido".

*El Honorable de la Rosa:* Soy de opinión de que si ese señor quisiera ser candidato a la presidencia de la república, que lo sea y no debemos disponernos a hacer una constitución para impedir que lo sea; ni redactar un artículo especialmente para impedirlo. Porque ante la circunstancia actual de que existe el mito del hombre perseguido y si ahora mismo redactamos un artículo en forma tal que se interprete como un impedimento a su candidatura se podría producir el hecho de que fuera postulado candidato a la presidencia y sacara, en una elección de trece organizaciones distintas, una mayoría sorprendente de votos sobre los otros candidatos que se opusieran.

Con todo, no es esto lo que va a hacer que pase a la presidencia; primero por razón de la personalidad política que él tiene ahora mismo y segundo, porque debemos recordar lo que ocurrió al doctor Porras: que cuando una corte suprema declaró que había perdido personalidad política, la Asamblea de ese entonces se vió obligada a restituirle su ciudadanía.

No debemos hacer del señor Arnulfo Arias un mártir político; si él se quiere lanzar candidato a la presidencia, que lo haga.

*El Honorable Fábrega:* Estoy completamente de acuerdo con el Honorable de la Rosa y no soy partidario de que pongamos un acápite especial sobre todo para interpretar el caso del Dr. Arnulfo Arias.

*El Honorable de la Rosa:* Quiero hacer la advertencia de que soy enemigo del señor Arias y de las ideas que él interpreta; pero no quiero que se le convierta en un mártir político.

*El Honorable Fábrega:* Señor de la Rosa, vamos aclarando este asunto. Yo no sugiero que se haga un aparte especial para aclarar la situación del Dr. Arias y cualquiera que sea la inclinación que tome la Asamblea en este caso, pregunto si no sería conveniente que este artículo quedara claro para que no sucediera que la primera interpretación que va a tener la constitución sea a base de este artículo. Yo creo que toda aspiración presidencial se debe debatir. Si mañana la nación quiere que el Dr. Arnulfo Arias sea presidente de la república que lo sea; no tendría mi voto, pero podría tener el de la mayoría.

*El Honorable de la Rosa:* Aclaré mi opinión porque francamente no lo entendí bien. Quería saber si la intención de sus conjeturas era la de cerrar al señor Arias su paso a la presidencia.

*El Honorable Fábrega:* El punto sería "el ciudadano que haya ejercido dentro de los seis años"; pero la idea no es que se contemple en la constitución especialmente el caso del Dr. Arias. Yo creo que la Constitución impide la posibilidad de que haya influencias del Gobierno pasado en el que viene. Si el Dr. Arnulfo Arias se lanza como candidato mañana, yo creo que su caso no estaría comprendido en este artículo dentro de su espíritu bien interpretado. Pero yo insisto en que no está claro el artículo.

El fué elegido presidente de la república en un período cercenado que no se completó. Se puede sostener con toda brillantez las dos tesis. Quiero que conste que esto no lo he hecho por razones de simpatía ni de antipatía para con el Dr. Arias. Porque a mí solo me asustan la conciencia y el cáncer.

Yo propondría que el artículo lo dejáramos para pasado mañana.

*El Honorable de la Rosa:* Para evitar que se interpretara como un gesto arbitrario de parte de nuestro partido, sería conveniente que señaláramos la perioricidad respectiva.

*El Honorable Fábrega:* Yo no hago objeciones al artículo 135. He hecho una pregunta a base de una vacilación y he puesto el caso claro porque no quiero andar con subterfugios. Se dice el Dr. Arnulfo Arias viene a Panamá a lanzarse a la presidencia. Pregunto: este artículo 135 está lo suficientemente claro para resolver sin que se forme un caos legal alrededor del artículo 135? Y añado: no es que creo que se va a hacer un parágrafo especial para el Dr. Arias, pero como es el primer caso de interpretación de la Constitución para el problema presidencial que se va a presentar, me parece que sin hacer una especialidad para el caso bien podríamos aclararlo.

Se aprueba la proposición del Honorable Fábrega y queda suspendida la discusión del artículo 135.

Se procede a considerar el capítulo 2º que trata de los Ministros de Estado.

Se lee y aprueba el artículo 152 con una adición del Secretario que consiste en agregarle a la parte final la frase "y las leyes".

*El Honorable de la Rosa:* Tengo un artículo sobre departamentos autónomos: (lee). No sé si quedaría mejor aquí o a continuación del artículo 132. Dice que "el Poder Ejecutivo se ejerce" (lee). Tiende a establecer la creación de departamentos autónomos en su régimen interior, y al mismo tiempo a la creación de organismo que tengan un carácter técnico pero departamental. Pueden ser consejos técnicos, etc.

El Secretario sugiere que se inserte después del artículo 162.

*El Honorable Fábrega:* Francamente si esta es una atribución legislativa, por qué no ponemos esto en las atribuciones legislativas en vez de ponerlas en la parte ejecutiva? Si es una función de la ley es una función del Poder Legislativo. Yo comprendo, dentro de la expresión del idioma, lo que quiere decir "interdepartamental", pero en la forma práctica qué quiere decir esto de organismos, a qué caso específico se refiere, Honorable de la Rosa?

*El Honorable de la Rosa:* Cuando yo estaba en la Junta de Estudio de los problemas nacionales se suscitó una discusión alrededor del plan de educación presentado por los doctores Méndez, Crespo y Moscote, plan que tendía entre otras cosas a la creación de estos organismos justamente; se llegó a la conclusión de que el problema de nuestra educación nos es un problema estrictamente educativo sino que tiene relación con los aspectos de nuestra vida rural. Por tanto, se proponía la creación de consejos técnicos en lo que se refiere a la educación rural pero les preocupaba el hecho de si la asamblea de entonces podría o no crear esos organismos, y esto es lo que ha motivado mi proposición.

*El Honorable Fábrega:* Yo para la cuestión del campesino estoy estudiando con todo esmero un proyecto de ley que abarca una institución determinada y autónoma; algo para el departamento de educación, para los efectos de los programas; algo para el departamento de Hacienda y algo para el departamento de Agricultura y para los efectos agrícolas. Pero no sé si la expresión "interdepartamental" dé la idea exacta.

*El Honorable de la Rosa:* Considero que los ministerios son departamentales; por eso incluí esa parte así.

*El Honorable Fábrega:* No quedaría mejor "interministeriales"? la idea es ésta. Queda más clara la idea de que son organismos en los cuales participen varios ministerios a la vez. Los departamentos son subdivisiones del ministerio. Me parece a mí que quedaría mejor como una función legislativa.

Se aprueba el artículo con la modificación del Honorable Fábrega y se acuerda insertarlo en el artículo 114 como ordinal 25. Queda así:

"Artículo 114. Ordinal 25. Crear departamentos administrativos, con autonomía interna, organismos interministeriales y consejos técnicos, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas, de coordinar la acción de las diversas dependencias oficiales y de planear y desarrollar técnicamente las labores de la administración pública".

*El Honorable Ferrari:* El Poder Ejecutivo ha puesto una reforma con la cual no estoy de acuerdo; la reforma sería que corresponde al presidente de la república la distribución de los negocios. Esta reforma la encuentro un poco peligrosa, y mucho más peligrosa, quizá, porque hace escasamente una semana vi una resolución dictada por el Ministerio de Previsión Social, que yo considero que es una resolución que establece una nueva teoría administrativa. Según esa resolución, no importaba que un asunto lo iniciase un ministerio y se terminara en otro ministerio distinto. El asunto lo había iniciado el ministerio de Gobierno y siguió en el de Previsión Social.

Todos los ministerios deberían resolver sus asuntos con la firma del señor Presidente y, por consiguiente, cualquier ministerio podía dictar una resolución y podía terminar en otro. Yo considero la teoría un poco extraña; eso lo publicaron en el periódico y nadie ha dicho una sola palabra al respecto.

Se aprueba el artículo 153.

*El Honorable Fábrega:* A mí me parece que entre el Presidente de la República y el Ministro tiene que haber una relación de confianza. No puede ser que se exija para Ministro de Relaciones Exteriores, ser internacionalista, y para ser Ministro de Hacienda tener diploma de Hacienda Pública. Voy a hacer un comentario de orden práctico a este artículo que a mí siempre me llamó la atención aún cuando el período era de dos años y si es de un año con mayor razón. Me parece que una memoria cada año significa que el Ministro del ramo tiene que dejar las labores sustanciales para mandar un detalle de sus gestiones dentro de las cuales, la facultad que tiene la Asamblea, le puede interrogar cuando quiera. Si está obligado a mandar una memoria anual, significa una pérdida de energías que debe emplear en la dirección del ramo que tiene que ser primordial, porque por más que dedique empleados subalternos a recopilar datos, tiene necesariamente que realizar la labor de la memoria.

Yo pregunto, no sería más conveniente a pesar de que el período de la Asamblea es cada año, que sea cada dos años esa memoria? Yo me pongo en el caso del que esté desempeñando un ministerio y tenga aquello de la memoria por delante, cada cuatro o cinco meses antes de terminar el año. El sentido práctico indica que se pide



gran cantidad de tiempo en eso, que como la Asamblea tiene esencia del mensaje presidencial y puede interrogar sobre el punto de su ramo, preguntó sobre la conveniencia de que sea cada año.

Se aprueba el artículo 154.

Se lee y se aprueba el artículo 155.

Se lee y se aprueba el artículo 156.

Se lee el artículo 157.

Se aprueba el artículo 157 del proyecto.

*El Honorable Fábrega:* Yo parto del principio con el cual está usted de acuerdo, señor secretario, que una memoria de un ministerio no debe ser esa recopilación de datos fríos, escuetos y aglomerados que hemos visto a veces, y que a base de los cuales, después se borda una serie de frases más o menos literarias. Una memoria debe ser un producto sintético de la experiencia que haya tenido el Ministro en sus labores, y de las proyecciones hacia el futuro; de manera que si usted cree que una memoria ha de ser una exposición de una labor efectiva de los obstáculos encontrados, de los vacíos hallados; y un plan de rectificación, es conveniente que esa memoria sea cada diez meses? Yo propongo que fuera cada dos años, porque le doy tal importancia a la memoria como guía, que propondría que para que haya verdaderas memorias en el país las hagamos cada dos años.

Eso no quiere decir que ésta es la solución para que haya auténticas memorias, sino que al acortar el tiempo viene a disminuir la poca trascendencia que tiene la memoria. Como la Cámara tiene la facultad de llamar a los ministros y preguntarles, sería más conveniente para el país presentar esa memoria cada dos años.

El Secretario manifiesta que está en desacuerdo con el Honorable Fábrega.

*El Honorable de la Rosa:* Aprecio las razones del Honorable Fábrega pero podría ocurrir que la misma excusa existiera para una memoria bienal que tenga las mismas características que la memoria anual. Que el ministro no le dedique el detenimiento y estudio que el caso requiere no me parece que es lo que debe exonerarlos de esta labor ante la Asamblea. Ojalá fuera posible que estos funcionarios expusieran verbalmente sus actuaciones todos los años ante la asamblea.

*El Honorable Fábrega:* Yo no he dicho que sea ninguna novedad. El señor de la Rosa expresó que creo ayudaba a que se tomaran ministros de cierta envergadura para que pudieran sostener la tesis de sus departamentos. Y digo que estoy de acuerdo. Retiro mi modificación porque la mayoría no está de acuerdo con ella.

*El Honorable Fábrega:* En ocasiones pasadas, cuando se debatía este mismo punto con referencia a este artículo, sugerí ante la Comisión que eliminásemos la parte relativa a la cesación de funciones del Ministro por el voto de censura y dije que me parecía que dentro de nuestra realidad no era conveniente el que por motivo de un voto de censura quedara automáticamente separado un Ministro de Estado. Añadí que quizá la

realidad del pretérito demostraba que en muchas ocasiones se cometerían grandes injusticias a este respecto y era mejor evitar llegar a ese extremo, y manifesté, que me parecía que la censura en sí, y sobre todo la censura repetida, porque quitamos la cláusula mediante la cual se decía que después de tres veces no se podía presentar ninguna censura. La censura en sí es suficiente para poner en entredicho al Ministro responsable y da por resultado que el Ministro no puede continuar porque no concibe que después de cuatro o cinco votos de censura de un poder legislativo, deje al Ministro en capacidad de continuar en el puesto. Yo pediría que esta parte la suprimiéramos.

Quiero decir que no es una proposición sustancial y pido que acoplemos este artículo a lo que ya hemos aprobado.

Se lee el artículo 158.

*El Honorable Fábrega:* Honorable de la Rosa, en relación con eso me parece hacer la observación ésta que me parece importante en estos momentos.

Nosotros con mucha razón hemos tratado de quitarle al Poder Ejecutivo aquellas funciones que no deben ser prácticamente de su incumbencia y que el pasado ha hecho que el Poder Ejecutivo, el único poder práctico, pero yo pienso que es verdad que nosotros legislamos para el futuro pero también para una realidad inmediata que no se va a realizar inmediatamente, y tenemos una etapa considerable que va a marchar con modificaciones de cultura que no son rápidas y, hoy por hoy, si un miembro de un gabinete puede ser distinto sencillamente por un voto, de censura de dos tercios de la Asamblea, eso significa ir al otro extremo de lo que queremos evitar; que la Cámara legislativa y el Poder Judicial estuvieran en manos del Poder Ejecutivo. Ahora un Ejecutivo va a estar prácticamente en manos de una Asamblea.

En Panamá hay una gran cantidad de diputados que se disgustan rápidamente y todo lo vuelven asunto de sublevación, porque van a un ministerio y porque no le emplearon la hermana o no les dieron una beca que no debían darle, como no le han hecho el favor, va donde el colega y le pide el voto en el sentido de ir contra el ministro y como el compañero no se lo niega, vamos a tener a un Ejecutivo a merced de una Asamblea y ese artículo va precisamente a tender a eso y el caso es peligroso, porque aquí no habrá un ministro que pueda decirle no a un diputado ni a un pariente de diputado hasta el sexto grado de consanguinidad.

Si nosotros encaramos la cosa friamente nos damos cuenta de que esa es la verdadera historia en Panamá. El diputado pone todo su celo, no en cumplir con sus deberes de diputado, sino en creer que tiene derecho a todas las canongias y a veces a todas las devergüenzas.

Se elimina el artículo 158 en atención a proposición hecha por el Honorable Fábrega.

Se clausura la sesión a las 6:30 p.m.

## A C T A

de la vigésima quinta sesión celebrada por la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En el Despacho del Secretario General se reunió la Comisión de Constitución para seguir considerando el Proyecto sometido a su estudio, siendo las cuatro y cuarenta y cinco minutos de la tarde del día cinco de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco. Contestaron a lista los comisionados Arosemena Forte, que preside; Bellido, de la Rosa, Fábrega, Ferrari, López y León, Pérez y Silvera. Dejó de asistir mediante excusa de rigor la c. Neira de Calvo. De fuera del seno de la Comisión estuvieron presentes los Honorables Carrillo Vargas, Tejeira y Jurado.

1º Se discutió y aprobó el acta de la sesión anterior.

2º El c. Fábrega solicitó la reconsideración del ordinal 5º del artículo 116 con el objeto de introducirle una adición según la cual su texto quedaría así:

"5º Aprobar o improbar los nombramientos que haga el Ejecutivo de acuerdo con esta Constitución y de cualesquiera otros funcionarios cuya designación le atribuyan las leyes, lo mismo que aprobar o improbar los nombramientos que, de acuerdo con éstas, le someta a su consideración el Ejecutivo".

Este artículo fué aprobado.

Se entró a considerar el artículo 159 que fué aprobado textualmente como sigue:

"Artículo 159.—Constituye el Consejo de Gabinete la reunión de todos los Ministros de Estado bajo la presidencia indispensable del Presidente de la República."

El artículo 160 sufrió las siguientes alteraciones: el ordinal 3º fué eliminado para ponerlo en concordancia con disposición adoptada anteriormente; y los ordinales 4º y 5º adicionados por el Secretario en el sentido de incluir la Comisión Legislativa Permanente entre las entidades que deben tomar parte en las atribuciones previstas en dichos ordinales. En consecuencia quedó así:

"Artículo 160.—Son funciones del Consejo de Gabinete:

1º Actuar como cuerpo consultivo en los asuntos que voluntariamente le someta el Presidente de la República y en los que necesariamente deba ser oído por mandato de la Constitución o de la Ley;

2º En receso de la Asamblea Nacional, facultar al Presidente de la República para que pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que la Nación sea parte. Para esto es necesario el concepto favorable del Procurador General de la Nación y el voto unánime del Consejo;

3º .....

4º Acordar, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros y de los de la Comisión Legislativa Permanente, los decretos que deba dictar el Presidente sobre suspensión de garantías o en ejercicio de facultades extraordinarias cuando estuviere investido de ellas;

5º Abrir, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros y de los de la Comisión Legislativa Permanente, créditos suplementales o extraordinarios, con sujeción a lo que dispone el artículo 229 de esta Constitución y a lo que prescriban las leyes dictadas en el desarrollo de este precepto;

6º Pedir a cualesquiera funcionarios públicos, autoridades o corporaciones, los informes que estime necesarios o convenientes para el despacho de los asuntos que deba considerar, y citar a cualesquiera funcionarios públicos para que rindan informes verbales ante él;

7º Dictar el reglamento de su régimen interior.

8º Ejercer las demás funciones que le señalen la Constitución o la Ley."

El artículo 161 fué modificado a sugerencia del Ejecutivo y quedó así:

"Artículo 161.—El Secretario General de la Presidencia tendrá la preeminencia de Ministro de Estado y ejercerá las funciones de Secretario del Consejo de Gabinete."

Se dió comienzo al estudio del Título VII, que trata del Poder Judicial, Capítulo 1º, Organo de la Administración de Justicia.

El artículo 162 fué modificado parte por el c. Fábrega y parte por el Secretario y quedó en consecuencia así:

"Artículo 162.—El Organo Judicial está constituido por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales subalternos y los Juzgados ordinarios y especiales que la Ley establezca."

El artículo 163 sufrió varias modificaciones sugeridas por los los Comisionados Fábrega, Ferrari, Arosemena, Bellido y de la Rosa y una adición del c. López y León. Quedó así:

"Artículo 163.—La Corte Suprema de Justicia se compondrá de cinco Magistrados y nombrados uno cada dos años por un período de diez.

Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado para el mismo período, quien reemplazará al principal en sus faltas accidentales y en las absolutas mientras se llene la vacante.

En caso de falta absoluta de algún Magistrado se hará nuevo nombramiento por el resto del período.

(Transitorio). Los Magistrados cuyo nombramiento se haga en....., de acuerdo con la disposición que antecede durarán en sus cargos así: el primero, dos años; el segundo, cuatro; el tercero, seis; el cuarto, ocho y el quinto, diez."

El c. Fábrega pidió y la Comisión accedió a introducir entre las atribuciones del Presidente de la República señaladas en el artículo 141, la siguiente:

"Informar a la Asamblea de las vacantes producidas en los cargos que ésta deba proveer".

El artículo 164 fué eliminado a moción del c. Fábrega.

El 165 fué modificado sustancialmente por el c. Arosemena F. y luego de intervenir en su discusión el c. Bellido y el Secretario fué aprobado así:

"Artículo 165.—Para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere:

- a) Ser panameño;
- b) Haber cumplido treinta y cinco años de edad;
- c) Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos;
- d) Ser graduado en Derecho, o tener alguna o algunas de las capacidades siguientes:

1ª Haber ejercido en la República durante diez años por lo menos, con buen crédito, la profesión de abogado;

2ª Haber desempeñado por igual tiempo una Magistratura o Judicatura o los cargos de Procurador General de la Nación o de Fiscal de un Tribunal Superior;

3ª Haber servido durante el mismo número de años una cátedra de Derecho en establecimiento oficial de enseñanza."

El artículo 166 fué aprobado con una modificación del c. Silvera consistente en suprimirle la frase "salvo lo dispuesto en la parte final del artículo 170" y quedó así:

"Artículo 166.—Durante el período para el cual han sido nombrados, los Magistrados principales no podrán desempeñar ningún otro cargo público."

El artículo 167 fué adicionado por el c. Fábrega, al final del mismo con la siguiente frase "con arreglo a lo dispuesto en el Título XI". Por lo tanto, quedó como sigue:

"Artículo 167.—En los Tribunales y Juzgados ordinarios y especiales que la Ley establezca, los Magistrados y Jueces serán nombrados por la Corte Suprema de Justicia o por el Tribunal o Juez inmediatamente superior en jerarquía, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI".

Los artículos 168 y 169 fueron aprobados textualmente como siguen:

"Artículo 168.—Los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley. Pero los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por aquéllos".

"Artículo 169.—Los Magistrados y los Jueces no podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus destinos sino en los casos y con las formalidades que determine la Ley, ni depuestos sino a virtud de sentencia judicial".

El artículo 170 fué aprobado con la supresión de su última parte, sugerida por el c. Silvera, y quedó así:

"Artículo 170.—Los cargos del orden judicial son incompatibles con cualquier otro cargo retribuido, con el ejercicio de la abogacía o del comercio y con toda participación en la política, salvo la emisión del voto en las elecciones."

El 171 fué eliminado a moción del Ejecutivo.

El 172 fué aprobado con una leve modificación del c. Fábrega en el sentido de decir "los sueldos de los Magistrados de la Corte Suprema no serán inferiores a las asignaciones etc.", y quedó por ende así:

"Artículo 172.—La Ley señalará las asignaciones de los Magistrados, Jueces y demás funcionarios y empleados judiciales, las que podrán ser alteradas en cualquier tiempo, pero ni la supresión ni la disminución surtirán efecto alguno durante el período para el cual hayan sido nombrados.

Los sueldos de los Magistrados de la Corte Suprema no serán inferiores a las asignaciones de los Ministros de Estado.

Toda supresión de empleos en el ramo judicial se hará efectiva al finalizar el período correspondiente".

El artículo 173 fué aprobado textualmente y dice:

"Artículo 173.—Los Magistrados y Jueces no podrán ser detenidos ni arrestados sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad judicial competente para juzgarlo."

El artículo 174 fue sustituido por el Secretario con el siguiente:

"Artículo 174.—Se instituye el juicio por jurados. La Ley determinará las causas que deben decidirse por este sistema."

Este artículo fué aprobado.

Mediante la intervención de los Comisionados de la Rosa, Fábrega, Pérez, López y León, Silve

ra y el Secretario, el 175 fué aprobado igualmente como sigue:

“Artículo 175.—La administración de justicia es gratuita. La Ley garantizará la efectividad de este precepto.

El artículo 176 fue aprobado textualmente y dice así:

“Artículo 176.—El Ministerio Público será ejercido por un Procurador General de la Nación, por los Fiscales y Personeros y por los demás funcionarios que designe la Ley. Cada agente del Ministerio Público tendrá dos suplentes, quienes lo reemplazarán por su orden en las faltas temporales, y en las absolutas mientras se llena la vacante.”

El artículo 177 sufrió una leve modificación del c. Pérez en el sentido de suprimir la frase “e investigar” consignada en el ordinal 4º y quedó como sigue:

“Artículo 177.—Son atribuciones de los funcionarios del Ministerio Público:

1ª Defender los intereses de la Nación de la Provincia o del Distrito, según los casos;

2ª Promover el cumplimiento o ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas;

3ª Vigilar la conducta oficial de los funcionarios y empleados públicos y cuidar de que todos desempeñen cumplidamente sus deberes;

4ª Perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales;

5ª Servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos de su jurisdicción; y

6ª Desempeñar todas las demás atribuciones que les asignen las leyes.”

El artículo 178 fué aprobado textualmente y dice:

“Artículo 178.—Para ser Procurador General de la Nación se necesitan los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y le será aplicable lo dispuesto en el artículo 166”.

Luego de un cambio de puntos de vista entre los Comisionados de la Rosa, Fábrega y el Secretario se convino en reunir los artículos 179 y 180 y suprimirle a ambos algunas frases, quedando por tanto así:

“Artículo 179.—El período del Procurador General de la Nación será de diez años. Los demás funcionarios del Ministerio Público serán nombrados por el funcionario inmediatamente superior en jerarquía, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI.”

El artículo 181 fué aprobado textualmente y dice:

“Artículo 181.—Son funciones especiales del Procurador General de la Nación:

1ª Acusar ante la Corte Suprema de Justicia a los funcionarios cuya juzgamiento corresponda a esta corporación;

2ª Cuidar de que los demás funcionarios del Ministerio Público desempeñen fielmente su cargo y promover que se les exija responsabilidad por las faltas o delitos que cometan;

3ª Nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia; y

4ª Las demás que le atribuya la Ley.

El artículo 182 fué eliminado a moción del c. Fábrega, y el 183 aprobado suprimiéndole la cifra ‘171’ y quedó así:

“Artículo 183.—Rigen respecto de los Agentes del Ministerio Público las mismas disposiciones que para los funcionarios judiciales establecen los artículos 166, 169, 170, 172 y 173”.

La sesión fué clausurada a las cinco y cincuenta minutos de la tarde.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

#### NARRACION DE LA SESIÓN CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 5 DE SEPTIEMBRE DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Harmodio Arosemena F.)

A las 5 y 45 de la tarde, en el despacho de la Secretaria General de la Honorable Asamblea Nacional Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juriconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F., Jacinto López y León, Abilio Bellido, Agustín Ferrari, Didacio Silvera, José I. Fábrega, Diógenes de la Rosa y Felipe O. Prez. Dejó de asistir con excusa la Honorable doña Esther Neira de Calvo. Estuvieron presentes, fuera del seno de la Comisión, los Honorables Gil Blas Tejeira, Carrillo Vargas y Jurado.

Se discute y aprueba el acta de la sesión anterior.

*El Honorable José I. Fábrega:* El otro día quedamos en algo en lo cual creo que todos estamos de acuerdo. Cuando entre las funciones administrativas de la Asamblea Nacional se hizo una modificación en el aparte 5 que dice: (lee)...

Eso se modificó, como ustedes recordarán, en el sentido de decir que era atribución de la Asamblea Nacional nombrar el Contralor, el Procurador, los miembros de la Corte Suprema de Justicia y los miembros del Tribunal Contencioso-Administrativo, lo mismo que los suplentes de algunos funcionarios. Pero por lo mismo que se suprimió la parte de nombrar: (lee).

Se suprimió eso y se suprimió todo aquello en que todos convinimos para que no se perpetuaran en todas estas instituciones: como fueron creadas por ley, surge un problema mucho más importante y es el siguiente: Se crea el puesto de Gerente de una de estas instituciones, como la Caja del Seguro Social o el Banco Agro-Pecuario etc. y a la Asamblea le tocará hacer esa designación. Y como no está inserta la facultad especificada, lo que se dispone queda excluida.

Podríamos poner así en el ordinal ya aprobado: (lee). "lo mismo que aprobar o improbar los nombramientos que, de acuerdo con las mismas someta a su consideración el Ejecutivo". Que debe comenzar "nombrar o designar", porque puede ser de dos modalidades este asunto.

El artículo se aprueba con la modificación del Honorable Fábrega, el cual queda así: "Artículo 116. Ordinal 5º Aprobar o improbar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo en los casos en que así lo disponga la presente Constitución y las leyes, lo mismo que aprobar o improbar los nombramientos que, de acuerdo con las mismas someta a su consideración el Ejecutivo".

Se lee el artículo 159.

*El Honorable José I. Fábrega:* Creo que eso de los créditos es muy importante, pero valdría la pena de ponerlo como una función específica. Iba a presentar la moción de que se añadiera eso porque se habla de la confección del presupuesto que es cuando no ha habido la aprobación de la Asamblea. Como cosa genérica, es claro, cuando se trata de un asunto de tanta importancia porque un crédito extraordinario puede romper con un presupuesto y hacerlo astillas.

Se aprueban los ordinales 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, y 8º, del artículo 160, con adiciones hechas al 4º y 5º por el Secretario que consiste en agregarle la frase "y de la Comisión Legislativa Permanente".

El ordinal 3º, del artículo 160 se elimina.

Se lee y se aprueba el artículo 161 con una modificación del Ejecutivo que consiste en agregarle al final la frase "y tendrá la preeminencia de Ministro de Estado".

Se da comienzo al estudio del título séptimo, que trata del Poder Judicial con el capítulo 1º,

que trata de los Organos de la Administración de Justicia.

Se lee el artículo 162.

*El Honorable José I. Fábrega:* Nosotros estamos hablando del sistema de administración de justicia interna nuestra, de tribunales creados por derecho internacional; esta es una relación externa y no en el sentido del Poder Judicial. Yo le doy mi voto para que esto se quede así: "Podrían dejar hasta donde dice establezca". Yo me atrevería a afirmar que el 99% de las Constituciones de América, no tienen esto al hablar del Poder Judicial, a pesar de que todos los países civilizados firman convenios internacionales.

Se aprueba el artículo 162.

El Secretario hace una modificación que consiste en la adición de la frase "y especiales". El artículo queda así:

Artículo 162. El órgano Judicial está constituido por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales subalternos y juzgados ordinarios y especiales que la ley establezca".

Se lee el artículo 163.

*El Honorable José I. Fábrega:* Yo pregunto si Uds. encuentran clara la redacción de este artículo. Esto me parece una charada china. Nombrados cada dos años, paracería que fueran todos los magistrados.

Se aprueba el artículo que queda como sigue:

"Artículo 163. La Corte Suprema de Justicia se compondrá de cinco Magistrados nombrados uno cada dos años por un período de diez.

Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado para el mismo período, quien reemplazará al principal en sus faltas accidentales, y en las absolutas mientras se llena la vacante.

En caso de falta absoluta de algún Magistrado se hará nuevo nombramiento por el resto del período.

Parágrafo (transitorio): Los Magistrados cuyo nombramiento se haga en....., de acuerdo con la disposición que antecede, durarán en sus cargos así: el primero, dos años; el segundo, cuatro; el tercero, seis; el cuatro, ocho; y el quinto diez".

Al ser aprobado este artículo el Honorable Fábrega propone que entre las atribuciones del Ejecutivo se incluya la de informar a la Asamblea de las vacanes producidas.

Se aprueba la proposición del Honorable Fábrega.

Se lee el artículo 164.

*El Honorable José I. Fábrega:* Es mejor eliminar el artículo 164; yo a eso del Presidente de la Corte no le doy tanta trascendencia.

El artículo 164 queda eliminado.

Se lee el artículo 165.

*El Honorable Harmodio Arosemena F.:* Un hombre que no tiene vinculación con ningún otro país no veo por qué se le puede privar el derecho de una magistratura. Esto dejaría en la calle a infinidad de hombres distinguidos de este país que reúnen los requisitos y no podrían ser Magistrados según este artículo y si podrían serlo con la modificación que he hecho.

*El Honorable José I. Fábrega:* La parte de ser panameño por nacimiento: dice eso, pero no veo por qué para ser Magistrado se necesita ese requisito. Yo creo que debemos ser prácticos y darnos cuenta de la realidad.

*El Honorable Bellido:* Propongo se exija haber ejercido con buen crédito la profesión de abogado por un período de diez años.

*El Honorable José I. Fábrega:* Yo estoy perfectamente de acuerdo con que no solamente los graduados en derecho, que es una ciencia que tiene como base la lógica, son los aptos. Sé de muchos que han estudiado por su propio esfuerzo que son magníficos y grandes abogados como el caso del Dr. Filós. Pero a lo que le tengo miedo es a la circunstancia de que el requisito de haber ejercido nada más por diez años la profesión de abogado, sin algo que se le pueda adicionar "con buen crédito". Hay muchos juristas que han sido universitarios. Pero debemos buscar una fórmula para que esto no se relaje con el tiempo.

*El Honorable Jacinto López y León:* Conste que no he pensado ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, porque no es mi vocación, pero eso de haber ejercido en Panamá durante 10 años por lo menos la profesión de abogado es fuerte.

El señor Secretario sugiere la supresión del último párrafo del artículo. Se adoptan las modificaciones de los Honorables Arosemena, Bellido y del Secretario, quedando el artículo así:

'Artículo 165. Para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere:

- a. Ser panameño;
- b. Haber cumplido treinticinco años de edad;
- c. Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos;
- d. Ser graduado en Derecho o tener alguna o algunas de las circunstancias siguientes:

1º Haber ejercido en la República durante diez años por lo menos con buen crédito la profesión de abogado;

2º Haber desempeñado por igual tiempo una Magistratura o Judicatura o los cargos de Procurador General de la Nación o de Fiscal de un Tribunal Superior;

3º Haber servido durante el mismo número de años una cátedra de Derecho en establecimiento oficial de enseñanza.

Se lee y se aprueba el artículo 166.

*El Honorable Silvera:* Yo estoy de acuerdo. Lo que pasa es que generalmente cuando un Magistrado tiene que dar clases en una institución, no hace ni una, ni otra cosa. Si va a tener un sueldo muy bueno como Magistrado, no hay razón para eso.

*El Honorable Arosemena F.:* En un país en donde no hay muchos profesores, no sé como se va a evitar que un Magistrado sea también profesor.

Se aprueba el artículo 166 con la sugestión del Honorable Silvera de suprimir la frase "salvo lo dispuesto en la parte final al artículo 170".

*El Honorable Didacio Silvera:* En el artículo 166 que se acaba de aprobar dice (lee). Y yo quiero agregarle (lee) porque quedarían entonces únicamente los Magistrados de la Corte y no veo la razón para que queden fuera los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tienen un sueldo muy bueno. Salvo que entonces se lo pongamos cuando lleguemos al capítulo sobre Tribunal Contencioso Administrativo.

Se lee el artículo 167, el cual fué aprobado con una adición de Fábrega que consiste en agregar la frase "con arreglo a lo dispuesto en el Título XI".

*El Honorable José I. Fábrega:* A mi me parece que aquí debemos hacer la misma salvedad que está en el capítulo relativo al Poder Ejecutivo. "Salvo lo dispuesto en el título XI." Está previsto el establecimiento del servicio civil de acuerdo con el título ese que está allí, comprende no solo el ramo administrativo sino el ramo judicial.

Se lee y se aprueba el artículo 168.

Se lee y se aprueba el artículo 169.

Se lee el artículo 170.

El Secretario sugiere la supresión de la última frase del artículo.

El Artículo 170 se aprueba con la sugestión del señor Secretario.

Se lee el artículo 171.

*El Honorable José I. Fábrega:* Este artículo (171) lo encuentro muy extraño, la primera parte me parece una gran perogrullada. Si en el artículo se habla de que el período del magistrado sea por 10 años y que sin previa reforma de la Constitución no se pueda cambiar; con respecto a los jueces, si vamos a establecer un servicio a base de eficiencia la cual garantice la permanencia del funcionario, entiendo yo que la idea de los funcionarios judiciales es mantenerlos a base de concursos y mientras se porten en su sentido de eficiencia y de moral. Yo pido que se suprima el artículo 171.

Se elimina el artículo 171.

Se lee el artículo 172.

Se aprueba el artículo 172, con una adición del Honorable Fábrega el último párrafo el cual queda así: "Los sueldos de los Magistrados de la Corte Suprema no serán inferiores a las asignaciones de los Ministros de Estado".

*El Honorable José I. Fábrega:* Yo hago constar que no tengo aspiraciones para magistrado pero creo que un sueldo de quinientos balboas para un magistrado no es un sueldo magnífico. Un magistrado no debe tener un sueldo de menos de quinientos balboas (B. 500.00). Uno de los motivos del malestar de nuestro Poder Judicial es económico. Yo no estoy de acuerdo con que todo depende de la economía, es decir de la ley marxista, pero en este caso la economía está jugando un mal papel. Yo propongo que quitemos ese punto y busquemos otra expresión en el artículo que habla de que el sueldo no será en ningún caso menor que el de un Ministro de Estado.

Se lee y se aprueba el artículo 173.

Se lee el artículo 174.

*El Honorable José I. Fábrega:* Cuál es la eficacia de este artículo 174? Yo lo encuentro inocuo completamente. A mí me parece que para todo el homicidio intencional debe haber jurado. Lo demás lo prevé la ley. Hay que establecer como base firme el caso de homicidio voluntario. Ponerlo como un principio firme. Yo había pensado que sería una salvaguarda eso de dejar como un principio constitucional lo del homicidio voluntario establecido por los Jurados.

El señor Secretario presenta una modificación quedando el artículo como sigue:

Artículo 174. Se instituye el juicio por jurados.

La ley determinará las causas que deben decidirse por este sistema".

Se lee el artículo 175.

El Honorable de la Rosa propone la supresión de la frase "en toda la república".

El Artículo 175 quedó así:

"Artículo 175. La administración de justicia es gratuita. La ley garantizará la efectividad de este precepto".

Se entra en la consideración del Capítulo II que trata del Ministerio Público.

Se lee el artículo 176.

A petición del Honorable de la Rosa se suprime la frase "e investigar".

Se lee y se aprueba el artículo.

Se lee y se aprueba el artículo 178.

Se leen los artículos 179 y 180 los cuales pasan a formar un solo artículo a petición del Convencional de la Rosa y se aprueban, con las modificaciones del Honorable de la Rosa que pide la eliminación de la segunda parte del artículo 179

y la adición de la frase "con arreglo a lo dispuesto en el Título XI" al final del artículo 180.

El señor Secretario propone que se aumente el período a diez años; el Honorable Fábrega propone se elimine la primera parte del artículo 180. El artículo queda así:

Artículo 179. El período del Procurador General de la Nación será de diez años. Los Demás funcionarios del Ministerio Público serán nombrados por el funcionario inmediatamente superior en jeraquía, con arreglo a lo dispuesto en el "Título XI".

Se lee y se aprueba el artículo 181 con una modificación del Honorable Ferrari quien sugiere se cambie la palabra "encargo" por "cargo".

A petición del Honorable Fábrega se elimina el artículo 182.

Se aprueba el artículo 183 con una modificación del Honorable Fábrega, quien propone excluir toda moción del artículo 171, ya que éste ha sido eliminado.

La sesión se clausura a las 5.50.

## ACTA

de la vigésima sexta sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En el despacho del Secretario General de la segunda Asamblea Nacional Constituyente, siendo las cuatro y cinco minutos de la tarde del día seis de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunieron los comisionados Arosemena F., que preside; López y León, Fábrega, de la Rosa y Silvera, con el objeto de proseguir en el estudio del proyecto de Constitución. De fuera del seno de la Comisión concurren los honorables Carrillo Vargas, García de Paredes, Ríos y Tejeira.

1º El acta de la sesión anterior fue aprobada.

2º Se acordó hacer una discusión general de los Títulos VIII y IX, que se refieren a las Provincias y el Régimen Municipal.

El Secretario observó que de una simple lectura de los textos correspondientes a los dos títulos, se saca en conclusión que la mente de los autores del proyecto fué de crear la Provincia sólo como una entidad de coordinación y enlace de los Municipios por grupos, en tanto que hace de éstos la célula nacional vigorosa, con bastante autonomía y modo de servirse a sí propia.

El c. de la Rosa expresó su juicio contrario a la autonomía fiscal de los Municipios y a la existencia de éstos en la forma tradicional que vienen subsistiendo, y aplaudió, en cambio, el régimen fiscal del Ayuntamiento Provincial, según lo creara la Carta de 1941.

El c. Fábrega interrogó al c. López y León sobre qué resultado había cosechado el Interior con

el establecimiento de los Ayuntamientos Provinciales, y el c. López manifestó que este sistema había sido objeto de severa crítica, pues todas las rentas de los distritos o, por lo menos en su mayor parte, se destinaban a la realización de obras en las cabeceras de provincia. Citó el caso de Coelé.

El c. Silvera se refirió al de Chiriquí y ratificó el concepto emitido por el c. López en cuanto que es preferible volver a un régimen municipal atemperado a las actuales condiciones de vida.

El c. de la Rosa observa a los Comisionados López y León y Silvera que los informes de Contraloría demuestran la tesis de que en lo fiscal el Régimen Provincial de administración es más conveniente que el municipal.

A indicación del Presidente, el Secretario dá lectura a la parte pertinente de la exposición de motivos.

El c. de la Rosa diserta ampliamente sobre la vida de los Municipios después de la colonia. Dice que éstos no han pasado de ser una ficción política; que en tiempos de Colombia, según lo apunta Salvador Camacho Roldán, en sus crónicas de viaje de antes de la Independencia, la centralización militar no permitió el desarrollo del régimen municipal, que fuera del poco entrenamiento democrático de nuestros pueblos, hay que buscar en razones económicas el motivo de decadencia de nuestros municipios. Refiriéndose a la Memoria de Hacienda del Dr. Eusebio A. Morales, correspondiente al año 22, cuando era Secretario de ese ramo, dijo que éste justificaba ampliamente la política interventora de los Municipios por la entonces Agencia Fiscal, a cargo de Mr. Ruán, bajo la Administración del Dr. Belisario Porras. No cree que los municipios deban ser destruidos, sino reorganizados o integrados en organismos más amplios, los cuales pueden denominarse departamentos o provincias. El mismo régimen provincial de la Constitución de 1941, debe sufrir modificaciones apreciables. Quizás, sugiere, se podrían crear organismos de tipo mixto.

El c. Fábrega considera que la Comisión debe decidirse por uno de los dos regímenes, el provincial o el municipal. Lo mismo opina el c. López y León.

El c. Silvera reitera su predilección por el régimen municipal.

El c. Fábrega estima conveniente oír el concepto de un buen número de diputados de provincia, y propone que no haya sesión sino hasta el lunes 10 de los corrientes, para considerar el Título X concerniente a Hacienda Pública y Economía Nacional, y que se señale el jueves 13, para seguir discutiendo sobre los regímenes provincial y municipal, cuando ya los diputados del Interior hayan tenido oportunidad de expresar sus ideas a este respecto.

La sesión fué suspendida a las 5:40.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 6 DE SEPTIEMBRE DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr.

A las 4 y 5 de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente, se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juríconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscoté y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella los siguientes convencionales: Harmodio Arosemena F., Didacio Silvera, Diógenes de la Rosa, Jacinto López y León y José Isaac Fábrega. Dejaron de asistir con excusa los Honorables Abilio Bellido, Agustín Ferrari, Dña. Esther Neira de Calvo, y Felipe O. Pérez. Estuvieron presentes, fuera del seno de la comisión, los Honorables Gil Blas Tejeira, Carrillo Vargas, Pacífico Ríos, y García de Paredes.

Se discute y se aprueba el acta de la sesión anterior.

*El Honorable Arosemena:* Con permiso de la comisión. Desearía no entrar a discutir lo concerniente al título noveno sobre régimen provincial sino dejar eso para el lunes y continuar con la hacienda pública.

*El Honorable Fábrega:* Yo estoy de acuerdo con Ud.; pero quisiera preguntarle cuál es el motivo?

*El Honorable Arosemena:* Entiendo que hay opiniones encontradas y por tanto, algunos de los comisionados está estudiando los diferentes puntos de vista al rededor de la materia y estimo que no debemos cohibir a nadie en la expresión de sus opiniones.

*El Honorable Fábrega:* Algunos miembros de la Comisión lo están estudiando?

*El Honorable Arosemena:* Entiendo que sí.

*El Honorable de la Rosa:* Propongo que se le dé lectura al Título IX para cambiar puntos de vista y hacer un estudio preliminar.

*El Honorable Fábrega:* Si me permiten otra adición: yo al mismo tiempo pediría que el lunes se discutieran los artículos de Hacienda Pública y Economía, pues me parece conveniente que lo dividamos por partes para su estudio: que lo dividamos en dos capítulos. Son materias que tienen alguna relación, pero creo que es mejor estudiarlos en capítulos separados el lunes.



Yo pensaba hacer un proyecto de separación de los dos capítulos conteniendo todas las disposiciones, para traerlos aquí; independientemente de las otras disposiciones que les quieran agregar.

El Presidente ordena al Secretario dar lectura a los Títulos VIII de las Provincias, y IX del Régimen Municipal.

*El Honorable de la Rosa:* En mi opinión no debe haber Tesoreros Municipales.

El Secretario observó que el proyecto hace énfasis en el régimen municipal y nada dice con respecto al provincial.

*El Honorable Arosemena:* Pido al Secretario que de lectura al artículo 6º

*El Honorable Arosemena:* Observo que el Honorable Pérez le había introducido una modificación.

Se lee el artículo 6º en la forma que había sido adoptado provisionalmente.

*El Honorable Fábrega:* Dígame Honorable López y León, qué resultado ha dado el régimen provincial en las provincias centrales.

*El Honorable López y León:* Por la observación que he hecho y por el ensayo que se hizo del régimen provincial, en el interior de la República, hay la queja unánime de que no ha dado los resultados que se esperaban; por el contrario, lo que ha venido a despertarse es una especie de antagonismo entre algunos municipios que, gozando de rentas adecuadas, las han visto apropiadas por otros que no producían tantas rentas y en las cabeceras de provincias era donde se invertían la mayor parte de estas rentas. En Aguadulce, por ejemplo, se quejaban de que el Ayuntamiento de Coclé no les dejaba siquiera margen para atender aquellos servicios más inmediatos.

*El Honorable Tejeira:* Manifiesto que esto no sucedió en Coclé. Esto es un antagonismo viejo.

*El Honorable López y León:* Yo no creo que sea antagonismo viejo porque en Veraguas tenemos el mismo problema con respecto a Soná; en David, lo mismo; en Los Santos, lo mismo, y en realidad, si se quiere consultar la opinión, talvez no sea yo el vocero más autorizado, pero sí puede la Comisión, hacer una investigación sobre cómo se invirtieron los fondos, etc.

*El Honorable Tejeira:* Advierto al Honorable López y León que el informe de la Contraloría difiere de lo que ha manifestado.

El Honorable de la Rosa hace aclaración a Tejeira en cuanto al informe de la Contraloría.

*El Honorable Arosemena:* Quiero hacerle una pregunta al Honorable de la Rosa, únicamente para que nos ilustre sobre esto. El Honorable de la Rosa acaba de manifestar que al Municipio de Aguadulce le asignaban 35.000.00 balboas y que

sólo gastaban B. 25.000.00, lo que demuestra que el Honorable de la Rosa, ha estudiado cuidadosamente el informe de la Contraloría. La pregunta es esta, señor de la Rosa: Cuál es la situación del Municipio de Los Santos? Como tenía aquí el Municipio de Aguadulce también creía que conocía el Municipio de Los Santos. Otra pregunta, Honorable Jacinto López y León, dígame, en su concepto, los habitantes de las provincias centrales en su gran mayoría desean o no volver al régimen municipal?

*El Honorable de la Rosa:* Entiendo que como cerca de trescientos mil a cuatrocientos mil balboas ha dado el presupuesto para nivelar los gastos de la provincia. Todos esos informes están detallados en el de la contraloría.

*El Honorable Arosemena:* Ud. cree que los municipios reciben menos beneficios dentro del régimen provincial?

*El Honorable López y León:* A pesar de que contribuyen con más rentas, si algún beneficio les llega, es muy poco.

*El Honorable Silvera:* Recién salió este folleto o por los menos recién se publicó el trabajo de la Comisión, hablaba yo con el señor Chiari sobre su trabajo haciendo referencia sobre que volviéramos al régimen Municipal y le observaba que en 8 o 10 días seguidos, se vinieron publicando críticas acerbas y terribles contra los ayuntamientos y de acuerdo que muchas de ellas eran de personas de Penonomé y otras de Chiriquí, y hablaban de que el régimen provincial había centralizado todo y no les dejaban ninguna clase de rentas, porque todo lo gastaban en obras para las cabeceras de la provincia. Se quejaban de que debía volverse nuevamente al régimen municipal y que no había razón para que hubiera los ayuntamientos que todo lo cogían para las cabeceras de la provincia y que los Municipios pequeños, como Boquete, Bugaba y Puerto Armuelles, tenían rentas y no podían disfrutar de ellas porque todo lo cogía la cabecera de la Provincia, y porque la centralización que había les impedía disfrutar de ello.

*El Honorable López y León:* Si estudiamos el informe Robert, vemos allí como se refuerza la vida del Municipio, suprimiendo aquellos que en realidad no tienen razón de ser, pero en ningún caso se recomienda en régimen que aquí dieron en llamar provincial.

*El Honorable de la Rosa:* Es cierto lo dicho por López y León acerca del informe Robert.

*El Honorable Arosemena:* Quisiera preguntar al Honorable de la Rosa si conoce el informe de la Contraloría sobre la provincia de Los Santos.

*El Honorable de la Rosa:* Honorable Arosemena, no lo conozco.

*El Honorable Arosemena:* Honorable López, en su concepto los habitantes de las provincias centrales en su mayoría desean o no volver al régimen municipal?

*El Honorable Pacífico Ríos:* En Herrera hay el deseo de que se vuelva al régimen municipal, porque en los pueblos de la provincia hay la misma queja que acabó de exponer el señor Silveira.

*El Secretario:* La materia es discutida ampliamente en la exposición de motivos del proyecto de constitución elaborado por los doctores J. D. Moscote, R. J. Alfaro y Eduardo Chiari.

El Secretario lee la parte pertinente a petición del Presidente.

*El Honorable Tejeira:* Considero que el artículo 204 no está claro, pues el primer párrafo limita a tres los miembros y el segundo da a entender que pueden ser cuatro.

*El Presidente:* Pido al comisionado de la Rosa que emita un concepto acerca del régimen provincial y del régimen municipal.

*El Honorable de la Rosa:* Antes de exponer razones particulares sobre mi punto de vista debo expresar que no se debe entender mi posición como una hostilidad o como una oposición hacia los municipios, y que mi posición no conduce a la conclusión de que los municipios deben desaparecer.

La crisis de los municipios de Panamá no comienza con la República. En las "Notas de Viaje" del señor Salvador Camacho Rodán que son de los tiempos de la generación de los Gólgotas y de los Radicales, quizá el talento administrativo más poderoso de Colombia habla de la debilidad tradicional del régimen municipal en Panamá.

Camacho Roldán trabajó en Panamá como funcionario del Estado panameño y pasó varias veces por el Istmo y se interesó muchísimo por las cuestiones de Panamá relacionadas con el canal y el ferrocarril y, así, dejó constancia en sus notas que en Panamá la vida municipal había sido siempre una farsa, lo cual atribuye al hecho especial del régimen que hubo durante la Colonia gobernado por los capitanes generales; este Régimen de Centralización Militar no permitió el florecimiento de la vida municipal en Panamá con el vigor con que se desarrolló por ejemplo en Argentina, Río de la Plata, Perú, México y la Nueva Granada.

De suerte que esta decadencia o debilidad de los municipios no es peculiar de la etapa republicana. Creo que ésta es una de las causas eminentes de la inexistencia de la vida municipal en el sentido más elaborado e ideal de la expresión, e indudablemente económico; y se relaciona con la exigüidad de nuestro territorio, con la poca diferenciación de nuestra economía, el poco entrenamiento democrático de nuestro pueblo y la centralización tan pronunciada del gobierno del Estado, que no depende en lo absoluto de la tendencia individual de quienes ejercen el poder público, sino que es el resultado de esos factores a los que acabo de aludir.

Yo he sido en el pasado uno de los defensores de la autonomía municipal y he escrito más de un artículo sobre este problema. Sin embargo, comencé a sentir el nacimiento de una evolución y de un cambio de actitud en la mentalidad, cuando leí un ensayo del doctor Morales, publicado en la Memoria de Hacienda de 1922, en el cual hacía un relato de la fiscalización municipal; ese ensayo influyó en la mente del doctor Porras en los comienzos de la segunda presidencia.

El Municipio de Panamá tomó la bandera de la defensa de fiscalización que a mí, en mis años iniciales, me pareció una medida dictatorial y antidemocrática y que ahora al paso de los años, después de haber observado por lo menos diez años de vida municipal en Panamá, me parece entre las medidas administrativas adoptadas por el doctor Porras, una de las más defendibles.

Como decía, el municipio de Panamá tomó la bandera de la defensa y le tocó al doctor Eduardo Chiari ser el abogado que defendiera el régimen municipal de Panamá designado por la administración del doctor Porras, creo que bajo la inspiración del doctor Morales.

Leyendo al doctor Morales, comencé a pensar hasta dónde era cierto en Panamá que la vida municipal tuviera relación directa con la formación y organización del sentimiento democrático y con la virtualidad de la intervención del pueblo en el manejo de sus negocios y en la determinación de sus destinos.

Yo pude durante largos años, en las veces que he viajado al interior, por referencia de individuos conectados directamente con el Gobierno de los municipios, darme cuenta de que ésta no han sido realidad sino una ficción desde el punto de vista político y un impedimento desde el punto de vista administrativo: una ficción política, porque éstos han existido siempre dominados por camarillas o "roscas" vulgares que no han hecho más que capturar posiciones y desviar por canales inadecuados los pocos arbitrios municipales que han podido producir esos pueblos paupérrimos.

Todas estas situaciones me han preocupado durante mucho tiempo y cuando el gobierno del doctor Arnulfo Arias modificó la constitución y estableció el régimen provincial, no al comienzo muy devoto de ese sistema. Los vaivenes de la vida política me llevaron al puesto del primer secretario del Ayuntamiento Provincial de Panamá y entonces pude ver funcionar bajo mis propios ojos el mecanismo de la administración provincial y me di cuenta de que en lo fiscal, en lo exclusivamente fiscal, el régimen provincial es indudablemente superior al régimen municipal.

Que en lo que me refiero a la creación de una tesorería o de erario, lo exclusivamente capaz de atender a las necesidades de los distintos sectores provinciales, si la distribución de los recursos se hace con un criterio más o menos científico, indudablemente que el sistema provincial es supe-

rior al sistema municipal antiguo, clásico, tradicional que ha imperado aquí desde el año de 1904 a 1940.

Creo sí, que es necesario buscar formas o modos de administración que permitan que la disposición de los dineros comunes, de los dineros provinciales, se realice con menos de eso que hemos llamado papeleo a lo que aludía el Honorable López y León y al mismo tiempo con una intervención más activa de los municipios o de los sectores provinciales en la vida provincial.

Yo creo que no se deben destruir los municipios y que deben ser integrados en organismos más amplios que bien pueden llamarse provincias o federaciones comunales. Pero término manifestando que a mi juicio las ventajas fiscales de las provincias deben ser aprovechadas para una reorganización de la vida municipal.

No creo que el auntamiento provincial en la forma en que lo establece la constitución de 1941, debe continuar existiendo. No creo tampoco que el gobierno municipal, más apegado a la vida comunal, deba tampoco seleccionarse o mirarse en la forma en que está en la constitución de 1941. Creo que debemos llegar a la estructuración de un tipo mixto y establecer federación de municipios que podrían llamarse provincias, para conservar el nombre de provincias, cuya labor ejecutiva podría estar en nombre de un gobernador, quien ejerciera la acción ejecutiva nacional en las provincias, y buscar una forma de que los arbitrios comunes de las provincias se apliquen de una manera más expeditiva a las necesidades municipales.

Es indudable que uno de los motivos de las quejas con respecto a la administración provincial cuando se trata de atender las necesidades cotidianas pequeñas de los municipios, como la compra de una escoba para el aseo, pago de un empleado que se necesita tomar para cualquier necesidad imprevista; pero eso puede ser previsto en una ley orgánica de los municipios.

Estimo que los dos títulos sobre provincias y municipios que hay en la constitución deben sufrir reformas hondas que deben vigorizar la vida provincial, que allí aparece desprovista de funciones. Se vuelve allí al mismo sistema de la constitución de 1904 que crea las provincias como organismos casi supérfluos, algo así como una rueda sin función dentro del mecanismo del Estado, y que el régimen municipal debe ser objeto de uno escrutinio para dejar en una ley orgánica de las provincias y de los municipios, una serie de detalles que aparecen en la constitución y que a mi juicio no debieran quedar allí, sino debieran quedar reservadas a la acción ejecutiva de la Cámara.

*El Honorable Fábrega:* Entonces usted quiere una federación de municipios, Honorable de la Rosa?

*El Honorable de la Rosa:* Sí. Creo que la ley puede prever que los municipios puedan fusionarse.

*El Honorable Fábrega:* Manifiesto que el sistema federal sugerido por el colega de la Rosa traerá conflictos, y que es preferible adoptar uno de los dos regímenes.

*El Honorable de la Rosa:* "La ley determinará las agrupaciones municipales". Temo que cuando lleguemos al momento práctico de dictar una ley sobre distribución del territorio nacional no logramos primero vencer las resistencias que nos opondrán los viejos sentimentalismos, los pequeños poblados que han estado acostumbrados a tener un municipio, su concejo, quizá más como una entidad decorativa, porque no puede ser más que decorativo un municipio como el de Pinogana o el de San Miguel que cuando se estableció el régimen provincial tuvo la provincia que pagar sueldos a jueces municipales por más de diez años retrasados, sueldos de cinco balboas mensuales.

*El Honorable Fábrega:* Deben existir municipios como esos?

*El Honorable de la Rosa:* Me parece que la intención de la ley orgánica municipal debe ser objeto de un serio trabajo geográfico, económico y social, sobre la realidad de cada uno de esos pueblos para que al reagrupar los municipios de mayor extensión y de mayor vigor económico, en federaciones municipales, las nuevas comarcas, las nuevas agrupaciones, dispongan de las condiciones a que se refieren los autores para poder subsistir.

El colega López y León aludiendo a la memoria Roberts, dice que los autores de ella estiman que los municipios de Panamá podrían reducirse a la tercera parte de ellos, para ver de los sesenta y dos cuáles son dignos de agrupaciones municipales.

Digo esto para dar una idea de lo drástica y amplia que habría de ser esa tarea de agrupación de los municipios, si la queremos llevar con un criterio honrado y despojado de consideraciones de política de aldea. Desde luego opino que eso debe quedar señalado en una ley que deba ser el resultado de un estudio concienzudo.

No creo que el municipio debe quedar convertido en un adorno porque, como dije antes, el municipio de los pueblos debe tener una intervención mucho más activa que la que le daba la constitución de 1941.

*El Honorable Fábrega:* Advierto al colega de la Rosa que su preocupación se justificaría si ya la Constitución hubiera decidido aceptar el uno u el otro sistema.

Hay un detalle que me dejó la impresión que eso estaba sucediendo en otras poblaciones y quisiera que el Sr. García de Paredes, que ha sido miembro del ayuntamiento y que me escucha, la oyera. Una vez en Chepo me decían varios vecinos que no solamente en ese antiguo distrito sino que en muchas otras poblaciones de la provincia de Panamá, y otras que no son de esta provincia, que muchas cosas, tales como los asun-

tos de aseo de la población, matadero y otros detalles de la vida municipal se arreglaban antes con mayor facilidad, y que ahora, con el régimen provincial, están abandonados.

*El Honorable García de Paredes:* Me voy a referir a un caso concreto y particular del distrito de Chepo por ser uno de los que más ventajas materiales y económicas recibió durante los cuatro años de vida del ayuntamiento provincial de Panamá, que durante los cuatro años que le precedieron últimamente, como municipio. Materiales, digo, y económicos, porque efectivamente recibió en materia de sueldos marcados aumentos en los que se refieren nada menos que a los de secretarios, alcaldes y corregidores los cuales fueron aumentados hasta en el doble de lo que ellos ganaban cuando Chepo era precisamente municipio.

Ahora, el régimen provincial lo que hizo más que todo, fué convertir a la República en siete municipios grandes y nada más. Precisamente es lo que yo voy a defender en el seno de la convención a su debido tiempo: que deben ser reducidos los municipios a unos 7, 10 o 12 cuando más. No creo que deben seguir subsistiendo los sesenta y dos que antes había. Aquí se ha venido combatiendo lo que se llama ayuntamiento provincial, y es ésta la única arma que se ha esgrimido sobre el particular. En mi opinión, uno de los puntos de vista que deben ser reformados con relación al régimen provincial es el de que haya una reunión o dos de dicha corporación al mes.

*El Honorable de la Rosa:* No estoy conforme con las reuniones anuales del Ayuntamiento. Considero que deben efectuarse una vez al mes.

*El Honorable López y León:* Yo creo que debemos aquí resolver si vamos al régimen provincial o al municipal, porque de lo contrario no vamos a ponernos de acuerdo.

*El Honorable Harmodio Arosemena:* Se han oído aquí las diferentes tendencias y me parece que debe decidirse; que es lo que acaba de proponer el Honorable López. Por cuál de las dos tendencias vamos a decidir, por la Municipal o por la provincial?

*El Honorable de la Rosa:* Si se vuelve al régimen municipal deben abolirse las provincias y los gobernadores.

*El Honorable Silvera:* Yo estoy de acuerdo con que el régimen provincial debe suprimirse porque es perfectamente inocuo, no sirve para nada. Yo soy partidario que se mantenga el régimen municipal y que se suprima el provincial.

El señor Secretario manifiesta que él considera que la materia no está agotada para pronunciarse en favor o en contra de determinado régimen. Dice que antes de decidirse definitivamente sobre uno u otro régimen, es conveniente considerar el informe de la Contraloría.

A petición del señor Presidente el Honorable de la Rosa se compromete a presentar el informe de la Contraloría en la próxima sesión.

*El Honorable Fábrega:* Propongo que se escuchan las opiniones de los delegados de las diferentes provincias. El Título IX puede ser discutido en el próximo jueves y el próximo lunes; propongo se suspenda la sesión del siete de septiembre. Creo se requiera tiempo para estudiar detenidamente los Títulos mencionados.

*El Honorable Silvera:* Pido la reconsideración del artículo 26; me refiero a la modificación hecha a la adición presentada por mí. Propongo se haga mención específica de las autoridades policivas.

*El señor Presidente, Honorable H. Arosemena:* Pido al Honorable López y León explique los motivos que lo indujeron a modificar la adición del colega Silvera.

*El Honorable López y León:* Mi modificación es más amplia, puesto que la palabra "funcionarios" incluye las autoridades policivas.

El señor Presidente pregunta a los miembros de la Comisión si desean que el artículo 26 se reconsidere en aquel instante.

Todos los miembros presentes, con excepción del colega Silvera, votan en contra de la reconsideración del artículo 26.

La sesión se clausura a las cinco y cuarenta minutos de la tarde.

## ACTA

de la vigésima séptima sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En el Salón sede de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, siendo las 3:48 de la tarde del día once de Septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunieron los miembros que la componen, a saber: Arosemena F., que preside; Bellido, Neira de Calvo, De la Rosa, Fábrega, Ferrari, y Silvera.

Dejaron de asistir con excusa los Comisionados López y León y Pérez.

1º Se leyó el acta de la sesión anterior y fué aprobada.

2º A sugerencia del c. Fábrega la materia contenida en el Título X, Hacienda Pública y Economía Nacional, fué dividido en dos capítulos, uno de Hacienda Pública y otro de Economía Nacional, y presentó reunidos en un pliego todos los artículos que a su juicio pertenecen a la primera categoría.

El Presidente sometió a consideración el artículo 210, que modificado por el c. Fábrega, quedó aprobado así:

"Artículo 210. Pertenecen al Estado:

1º Los bienes existentes en el territorio que por cualquier título pertenecieron a la República de Colombia;

2º Los derechos y acciones que la República de Colombia poseyó como dueña, dentro o fuera del país, por razón de la soberanía que ejerció sobre el territorio del Istmo de Panamá;

3º Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecieron al extinguido Departamento de Panamá;

4º Las tierras baldías e indultadas;

5º El subsuelo, que puede ser objeto de concesiones para su explotación, según lo establezca la Ley.

La propiedad minera concedida y no explotada dentro del término que fije la Ley, revertirá al Estado;

6º Las salinas y las minas y yacimientos de todas clases, las cuales no podrán ser objeto de apropiación privada, pero se podrá conceder derecho a las personas particulares, naturales o jurídicas, de acuerdo con la Ley, todo ello sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos;

7º Los documentos históricos;

8º Las guacas indígenas, cuya exploración y explotación serán reguladas por la Ley;

9º Todos los bienes y derechos sometidos a jurisdicción de la República, que no formen parte del patrimonio privado de ninguna persona natural o jurídica.

El artículo 211 quedó aprobado así:

“Artículo 211. Son bienes de dominio público y por consiguiente no pueden ser objeto de apropiación privada:

1º El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales; las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley;

2º Las tierras y aguas destinadas a servicios públicos de toda clase de comunicaciones;

3º Las tierras y aguas destinadas o que se destinen a servicios públicos de irrigación, de represa, de desagües y de acueductos;

4º El espacio aéreo correspondiente al territorio nacional;

5º Los demás bienes que la Ley define como de dominio o uso público.

En todos los casos en que los bienes de propiedad privada se conviertan por disposición legal en bienes de dominio o uso público, el dueño de ellos será indemnizado”.

El artículo 212, fué modificado a sugerencia del Poder Ejecutivo y adicionado por el c. Fábrega, y en consecuencia, quedó como sigue:

“Artículo 212. Sobre los bienes comprendidos en los ordinales 5º y 6º del artículo 210 con respecto a los cuales existan derechos de propiedad legítimamente adquiridos al tiempo de entrar a regir esta Constitución, sus propietarios actuales conservarán el dominio útil durante veinte años en los mismos términos indicados en las leyes bajo las cuales se efectuó la adquisición, pero la nuda propiedad revertirá al Estado sin indemnización. Vencidos dichos veinte años, los propietarios podrán conservar el dominio útil en las condiciones que prescriban las leyes”.

A moción del c. Fábrega se introdujo y aprobó el siguiente artículo:

“Artículo 212-a. Las concesiones para la explotación del subsuelo, de la tierra y de los bosques y para la utilización de aguas, medios de transporte y toda otra empresa de servicio público, se inspirarán en el bienestar social”.

El artículo 213 fué aprobado textualmente y dice:

“Artículo 213. Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye el tesoro cultural de la Nación y estará bajo la salvaguarda del Estado, el que podrá prohibir su destrucción o exportación, regular su enajenación y decretar las expropiaciones que estime oportunas para su defensa indemnizando a sus dueños.

El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico”.

Se acordó incorporar en el Capítulo sobre Economía Nacional los artículos del 216 al 224.

El 225 fué aprobado con ligeras modificaciones del c. Fábrega y quedó del modo siguiente:

“Artículo 225.—Habrà un departamento del Poder Ejecutivo, independiente de los Ministerios de Estado, que se denominará Contraloría General de la República, cuya misión es la de fiscalizar y regular los movimientos de los Tesoros Públicos y la de examinar, comprobar, revisar e intervenir las cuentas de los mismos.

Al frente de este departamento estarán dos funcionarios que se denominarán Contralor General y subcontralor General de la República, quienes serán nombrados por la Asamblea Nacional para un período de diez años, dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos sino por la Corte Suprema, por causas definidas en la ley.

El Contralor y Subcontralor serán responsables ante la Asamblea Nacional”.

En la discusión de este artículo intervinieron los Comisionados Silvera, de la Rosa, Fábrega y el Secretario.

El 226 sufrió modificaciones de los Comisionados Fábrega y de la Rosa y fué aprobado en la forma siguiente:

"Artículo 226.—La facultad de emitir moneda pertenece al Estado, el cual podrá transferirla, con respecto a la moneda fiduciaria, a bancos oficiales o semi-oficiales de emisión, en la forma que determine la ley.

El 227 fué aprobado con una leve modificación del c. Fábrega y quedó así:

"Artículo 227.—No habrá en la República moneda fiduciaria de curso forzoso.

El 228 fué aprobado textualmente y dice:

"Artículo 228. No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la constitución y la Ley.

Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

El 229 fué aprobado con una modificación del c. de la Rosa y quedó como sigue:

"Artículo 229.—Cuando a juicio del Ejecutivo sea necesario un gasto imprescindible para el cual no hubiere partida votada o si la hubiere fuera insuficiente, podrá abrirse al Ministerio respectivo un crédito suplemental o extraordinario. Dichos créditos los abrirá el Consejo de Gabinete, con intervención de la Comisión Legislativa Permanente, bajo su responsabilidad colectiva y mediante la formación del respectivo expediente.

Corresponde a la Asamblea Nacional la legalización de estos créditos. Cuando la Asamblea improbare alguno de ellos, el asunto pasará a la Corte Suprema de Justicia para que resuelva sobre la validez del crédito votado y sobre las responsabilidades consiguientes en caso de invalidación."

El c. Fábrega propuso dos artículos nuevos que fueron aprobados como artículos 229a. y 229 b. y que dicen:

"Artículo 229a.—Con las solas excepciones que determine la ley, la licitación pública será el sistema para la ejecución o reparación de obras nacionales o municipales, las compras que deban efectuarse con fondos del Estado o de los Municipios y la venta de bienes pertenecientes a los mismos.

La ley determinará las medidas concernientes a asegurar que toda licitación se efectúe a base del mayor beneficio para el Estado y de la mayor justicia en la adjudicación."

"Artículo 229b.—La ley procurará, hasta donde sea posible dentro de la necesidad de

arbitrar fondos públicos y de proteger la producción nacional, que todo impuesto grave al contribuyente en proporción directa a sus recursos económicos."

El 230 fué modificado por los Comisionados Fábrega, de la Rosa y el Secretario y quedó aprobado como sigue:

"Artículo 230.—Ningún impuesto indirecto ni aumento del mismo comenzará a cobrarse sino sesenta días después de promulgada la ley que establezca el impuesto o el aumento."

Se acordó incorporar en el Capítulo sobre Economía Nacional los artículos 231 y 232.

El 233 fué aprobado textualmente y dice:

"Artículo 233.—Podrán establecerse por la Ley, como arbitrio rentístico, monopolios oficiales sobre artículos importados o que no se produzcan en el país.

Al establecerse un monopolio en virtud del cual quede privada cualquiera persona del ejercicio de una industria o negocio lícito, el Estado pagará previamente a su dueño el valor que tengan la industria o negocio al tiempo de ser desposeído de ellos.

Se acordó posponer la discusión de los artículos 234 hasta el 237 inclusive, para tratar de ellos cuando se estudie la materia religiosa.

Los artículos 238 y 239 fueron aprobados textualmente y dicen:

"Artículo 238.—Todas las entradas y salidas de los Tesoros Públicos deben estar incluidas y autorizadas en el respectivo Presupuesto de Rentas y Gastos. En consecuencia, no podrán percibirse entradas por impuestos que la ley no haya establecido ni pagarse gastos no previstos en el presupuesto.

"Artículo 239.—La ley podrá crear y reglamentar bancos oficiales o semi-oficiales que funcionen como entidades autónomas vigiladas por el Estado. La ley determinará las responsabilidades subsidiarias del Estado con respecto a las obligaciones que esos bancos contraigan.

La sesión fue clausurada a las 5:45 p. m.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

#### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 11 DE SEPTIEMBRE DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 3 y 48 de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente, se reunieron los miembros de la

Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los jurisperitos Doctores Ricardo J. Alaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella los siguientes convencionales: Harmodio Arosemena F., Didacio Silvera, Dña. Esther Neira de Calvo, Agustín Ferrari, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, y Abilio Bellido. Dejaron de asistir con excusa los Honorables Jacinto López y León y Felipe O. Pérez.

Se discute y se aprueba el acta de la sesión anterior e inmediatamente se procede a la consideración del Título X sobre Hacienda Pública y Economía Nacional.

El Presidente manifiesta a la Comisión que el Convencional Fábrega ha elaborado un proyecto, dividiendo el Título X en dos, y ordena al Secretario darle lectura.

*El Honorable Fábrega:* Tengo aquí el capítulo de Hacienda Pública, que he separado del capítulo de Economía; de manera que ésta viene siendo la primera parte, lo único que he hecho, sin variar una palabra, es sacar los artículos que me parece que son del capítulo o título Hacienda Pública y los he puesto ahí. Personalmente yo no he añadido nada; de manera que podemos ir discutiendo el capítulo de Hacienda Pública, y les suplico que al ir leyendo vayan haciendo las modificaciones que estimen conveniente. El título general lo pondremos así: "Hacienda Pública y Economía Nacional".

Se comienza la lectura al capítulo I sobre Hacienda Pública.

Se lee el artículo 210.

*El Honorable Fábrega:* Propongo que donde dice "pertenecen a la República de Panamá", diga "pertenecen al Estado", es decir; que son bienes particulares del Estado los mencionados allí. Cuando se habla de la República en la Constitución, parece que fuera el nombre en el sentido exterior de la expresión. Esa observación me permití hacerla a uno de los comisionados en el Proyecto de Constitución, creo que fué al Dr. Moscote, y él me encontró razón. No hay motivo para poner "pertenecen a la República de Panamá las salinas, etc."

*El Honorable Ferrari:* Señor Presidente, el Poder Ejecutivo propone que en el acápite 4º se incluyera la palabra "indultadas" y entonces quedará, "en las tierras baldías e indultadas".

*El Honorable Fábrega:* Para proponer el aparte 5. que no es sino sencillamente el trasplante de lo que se encontraba en el artículo 110 sobre el subsuelo que considerábamos que no era ese el sitio donde debía estar. El artículo que propongo, que es la transcripción del otro dice así (lee). Yo he cambiado nada más un poco la redacción.

*El Honorable Ferrari:* Señor Presidente, el Poder Ejecutivo propone que después de minas

se agregue "y yacimientos", porque se dá el caso, por ejemplo; en Ocut, y otras partes, que hay algunos yacimientos de diversas clases de minerales y que se encuentran actualmente en manos de particulares y ahora se va a necesitar para las paredes del hotel que van a construir en Ocut.

Por eso el Poder Ejecutivo propone que se agregara "y yacimientos" y en esa forma también quedarán incluidas las canteras, como dice el Licenciado Turner.

*El Honorable Fábrega:* Con respecto al 5º, voy a proponer una adición que en la misma forma con respecto a la anterior, quiere decir, que es tomada de lo mismo que dejamos atrás. Esta parte que dice "la propiedad etc." ese es el penúltimo aparte del artículo 110; yo pido que en vez de un punto y como después de la palabra "adquiridas", en el ordinal 5º, se ponga un punto y se deje esa expresión. "La propiedad minera concedida y no explotada dentro del término que fija la ley, será rentigrada al Estado".

*El Honorable Arosemena:* Ha sido aprobada la modificación Fábrega. Entonces el que viene será el artículo V-a.

Se aprueba el artículo 210 con las modificaciones a los ordinales 4º y 5º y queda como sigue:

Artículo 210. Pertenecen al Estado:

1º Los bienes existentes en el territorio que por cualquier título pertenecieron a la República de Colombia;

2º Los derechos y acciones que la República de Colombia poseyó como dueña, dentro o fuera del país, por razón de la soberanía que ejerció sobre el territorio del Istmo de Panamá;

3º Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecieron al extinguido Departamento de Panamá;

4º Las tierras baldías e indultadas.

5º Las concesiones para la explotación del subsuelo, de la tierra y de los bosques y para la utilización de aguas, medios de transporte y toda otra empresa de servicio público, se inspirarán en el bienestar social.

Las salinas, las minas y yacimientos de todas clases, las cuales no podrán ser objeto de apropiación privada, pero podrán concederse derechos para su explotación a las personas particulares, naturales o jurídicas, de acuerdo con la ley, toda ello sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos;

5º Las salinas y las minas y yacimientos de todas clases y la propiedad minera concedida y no explotada dentro del término que fija la ley revertirá al Estado.

5ºb. Los documentos históricos.

(El artículo 5b. es una adición introducida por el Convencional de la Rosa).

6º Las guacas indígenas, cuya exploración y explotación serán reguladas por la Ley;

7º Todos los bienes y derechos sometidos a la jurisdicción de la República que no formen parte del patrimonio privado de ninguna persona natural o jurídica.

Se lee el artículo 211.

*En Honorable Fábrega:* Voy a modificar el ordinal 2º en el sentido de que se cambie la frase "tránsito y comunicación terrestre, telegráficos y telefónicos"; por "cualquier clase de comunicación".

*El Honorable de la Rosa:* Agreguémosle al acápite 5º la frase "excepto en los casos enumerados en el artículo 51".

*El Honorable Ferrari:* Permítame decirle señor Presidente; hay una modificación del Poder Ejecutivo creo yo, que no se va a aprobar; el Poder Ejecutivo propone que se incluyan las islas, además de las playas y las riberas, etc. En el artículo 4º se habla del territorio insular, pero es que allí se habla en términos generales. Las islas forman parte del territorio y aquí pertenecerían al Estado.

Yo solamente hago la advertencia de que hay muchas islas que desde hace mucho tiempo son de propiedad de particulares, pues ahora no hay ninguna disposición que le prohíba a cualquier particular comprar una isla.

A mí me parece que esto no se debe aprobar, no creo que deban incluirse las islas. Entonces, como se harían según eso con las Islas de Otoque y San Miguel?

*La Honorable Srta. de Calvo:* No estoy muy de acuerdo en que tránsito es lo mismo que comunicaciones. La Comunicación telefónica me parece a mí que es de otra índole.

Señor Secretario sírvase leer otra vez el acápite segundo.

Que les parece si se dijera "Las tierras destinadas o que se destinen a servicios públicos de tránsito y de comunicaciones, etc., etc.".

*El Honorable Silvera:* En la región del Volcán de Chiriquí hay dos lagos muy bonitos, uno de los cuales tiene milla y media de largo por una de ancho, que son motivo de admiración y yo creo que son propiedad particular; pero a mí me parece que estos lagos deben estar incluidos allí. Qué opinan Uds? Lo digo en vía de consulta, simplemente para que conste en el acta.

Se aprueba el artículo con las modificaciones introducidas al ordinal 2º por el Convencional Fábrega y el Secretario, y la edición introducida al último párrafo del artículo por el Convencional de la Rosa. El artículo quedó así:

"Artículo 211. Son bienes de dominio público, y por consiguiente no pueden ser objeto de apropiación privada;

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

Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley;

2º Las tierras destinadas o que se destinen a servicios públicos de cualquier clase de comunicación;

3º Las tierras y aguas destinadas o que se destinen a servicios públicos de irrigación, de represas, de desagües y de acueductos;

4º El espacio aéreo correspondiente al territorio nacional;

5º Los demás bienes que la Ley define como de dominio o uso público;

En todos los casos en que los bienes de propiedad privada se convierten por disposición legal en bienes de dominio o uso público, el dueño de ellos será previamente indemnizado.

Se exceptúan en los casos enumerados en el artículo 51".

Después de aprobado este artículo se reconsidera el artículo 4º y se acuerda eliminar la frase "canales del éter".

Se lee y aprueba el artículo 212.

*El Honorable Ferrari:* Señor Presidente, la modificación del Poder Ejecutivo es que la nuda propiedad revertirá al Estado sin indemnización; lo mantiene igual a la Constitución de 1941.

*El Honorable Fábrega:* De hecho no excluye la expresión de derecho? Es mejor no establecer de hecho, "revertirá al Estado", porque revertirá es más automático.

Con la modificación introducida por el Ejecutivo y una adición del Convencional Fábrega. El artículo quedó así:

"Artículo 212. Sobre los bienes comprendidos en los ordinales 5º y 6º del artículo 210 con respecto a los cuales existen derechos de propiedad legítimamente adquiridos al tiempo de entrar a regir esta Constitución, sus propietarios actuales conservarán el dominio útil durante veinte años en los mismos términos indicados en las leyes bajo las cuales se efectuó la adquisición; pero la nuda propiedad revertirá al Estado sin indemnización alguna. Vencidos dichos veinte años, los propietarios podrán conservar el dominio útil en las condiciones que prescriban las leyes.

*El Honorable Fábrega:* En el primer título hay un artículo que me parece de importancia, porque señala rumbos para las concesiones. Me parece lo conveniente que se establezca como un aparte sin numeración porque ese aparte cubre los otros ordinales del artículo que dice así (lee) "las concesiones para la explotación del sub suelo etc.". Me parece que ese debe ser objeto de un artículo aparte que venga después del 211.



Artículo 212a. Las concesiones para la explotación del subsuelo, de la tierra y de los bosques y para la utilización de aguas, medios de transporte, y toda otra empresa de servicio público, se inspirarán en el bienestar social.

Se lee y se aprueba el artículo 213.

*El Honorable Fábrega:* El artículo 214 no está en el capítulo de Hacienda Pública. Me parece que esto de "cultivo del suelo es deber del propietario"; debe estar más bien en el de Economía.

Se acuerda incorporar el artículo 214 en el capítulo sobre Economía Nacional.

Se lee el artículo 215.

*El Honorable Silvera:* Podría ponerse: "Sin embargo se podrá adjudicar o vender mayores extensiones a personas naturales o jurídicas que las exploten en beneficio de la economía nacional".

Se aprueba con la adición del Convencional Silvera quedando así:

"Artículo 215. A partir de la fecha en que comience a regir esta Constitución queda prohibida la adjudicación o venta de tierras del Estado o de los Municipios salvo en cantidades no mayores de diez hectáreas a individuos que las cultiven u ocupen para vivienda. Sin embargo se podrá adjudicar o vender extensiones mayores a personas naturales o jurídicas que las exploten en beneficio de la economía nacional."

*El Honorable Fábrega:* Me parece que el artículo 216, es de orden económico. Me permito eliminarlo porque ésta no es ninguna intervención directa de la Hacienda Pública. Pero el aspecto de que ninguna persona puede poseer más de 500 hectáreas es de aspecto económico. Es fiscal en cuanto dice que la ley establecerá el sistema de impuesto progresivo. Pero eso es adjetivo. Por eso el artículo 216 no está en la separación que yo hice. Es verdad que habla de que la ley señalará el impuesto progresivo, pero es una especie de aseguración del aspecto en sí que es de carácter económico. Por eso me parece mejor dejarlo en el capítulo de la Economía.

Se acuerda incorporar en el capítulo de la Economía Nacional los siguientes artículos: 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223 y 224.

Se lee el artículo 225.

*El Honorable Fábrega:* Con respecto al 25 de la Contraloría, creo que debemos mencionar el subcontralor. Si ponemos como potestad de la Asamblea nombrar al Contralor, parece raro que no hablemos del subcontralor. Al hablar de la Institución de la Contraloría, hablar también de la subcontraloría; de lo contrario no se justifica este artículo.

*El Honorable de la Rosa:* Es necesario poner en la constitución una protección a la riqueza forestal; porque el efecto de la dinamita por un lado y por el otro esas concesiones sin restricción alguna terminarán por destruídas.

Me parece que el período de seis años lo establecía este proyecto porque el período de cuatro años era para impedir la intervención del Ejecutivo.

Con ligeras modificaciones introducidas por el Convencional Fábrega se aprueba el artículo 225 quedando así:

"Artículo 225. Habrá un departamento del Poder Ejecutivo, independiente de los Ministerios de Estado, que se denominarán Contraloría General de la República, cuya misión es la de fiscalizar y regular los movimientos de los Tesoros Públicos y la de examinar, comprobar, revisar e intervenir las cuentas de los mismos.

Al frente de este departamento estarán dos funcionarios que se denominarán Contralor General y Subcontralor General de la República, quienes serán nombrados por la Asamblea Nacional para un período de diez años, dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos sino por la Corte Suprema, por causas definidas en la ley.

El Contralor y Subcontralor serán responsables ante la Asamblea Nacional.

Se lee el artículo 226.

*El Honorable Fábrega:* Me parece que la cuestión de la moneda es un asunto de Hacienda Pública directamente.

*El Honorable de la Rosa:* Si se establece un billete, el estado establece el curso forzoso....

*El Honorable Fábrega:* Yo me voy a permitir hacer una observación que le decía esta semana al Dr. Chiari. La facultad de emitir moneda de curso legal, el billete que nosotros emitimos, no va a ser de curso forzoso porque la Constitución lo prohíbe; pero la moneda metálica que nosotros emitimos sí es de curso forzoso. De manera que no me explico por qué ponemos "la facultad de emitir moneda de curso legal pertenece al Estado". Debemos poner, "la facultad de emitir moneda pertenece al Estado". La quitamos "de curso legal" y le quitamos de "cualquier clase que sea".

*El Honorable de la Rosa:* Hay en Panamá el problema que significa para nosotros la moneda norteamericana, que tienen curso legal porque no es emitida por nuestro Estado ni tampoco por ningún banco nacional, y que está aceptada generalmente en las transacciones comerciales y que aún nuestro mismo gobierno las acepta.

*El Honorable Ferrari:* Señor de la Rosa: eso no es emisión de moneda, esto se refiere al curso de la moneda.

*El Honorable de la Rosa:* Pero quién la emite? Por qué la aceptamos? Yo conozco y he estado leyendo los Convenios de Bretton Woods y no suprime la moneda nacional sino que es un sistema de defensa de economía internacional para evitar la fluctuación.

*El Honorable Fábrega:* Me parece que la facultad de emitir moneda, debe pertenecer a los Bancos Oficiales o semi-oficiales o autónomos; pero no deberíamos consagrar el peligro de que se conceda la facultad de emitir moneda a los bancos extranjeros. Me parece que es dar una gran potestad a un banco el de tener la emisión de la moneda, como no sea un banco del Estado el que tenga dicha facultad.

*El Honorable de la Rosa:* Lea usted el artículo, Honorable Fábrega. (el H. Fábrega lo lee) De acuerdo con los convenios de Bretton Woods, si se produce en Panamá un desequilibrio causado por la exportación de dinero y el Gobierno de Panamá necesita balancear su economía interna, puede comprar libras esterlinas o dólares. Necesitaría llamar a la asamblea para una transacción como ésa? El sistema monetario se ha desquiciado y el Estado panameño va a hacer a los fondos monetarios internacionales, una compra de divisa; esa operación es una operación que afecta el sistema monetario.

*El Honorable Fábrega:* Yo entiendo que hay una convención con respecto a la paridad de la moneda. Creo que esa moneda, independientemente de cualquier Convención, la aceptamos como se acepta en todo el mundo en virtud del valor que tiene la moneda americana. Es cuestión de aceptación de hecho dentro del movimiento económico. Yo entiendo que nosotros tenemos una Convención sobre moneda con los Estados Unidos, pero esa Convención es para respaldar su valor.

Este artículo se refiere a la emisión de la moneda; no el valor intrínseco de la moneda. Insisto en presentar a la Comisión la modificación.

Eso de que "estén bajo la vigilancia del Estado", se suprimiría.

Voy a presentar un punto en consulta. Alguien me hacía la observación de que sería conveniente establecer en la Constitución, y es el punto que someto a consulta, "que toda medida relacionada" (lee). Yo pregunto qué opina la Comisión de eso? Es que se dá tanta trascendencia a la emisión del billete, que es un arma tan poderosa, que me sugirieron a mi la conveniencia que debía ser exclusivamente potestativo de la Asamblea Nacional el tomar la medida relacionada con el sistema monetario. El artículo que tenía redactado en forma de consulta es este: (lee).

*El Honorable de la Rosa:* Sobre todo cuando ese desquiciamiento económico se produce vertiginosamente y sus efectos también, existe el recurso de los decretos-leyes que dentro de un término de diez meses van al conocimiento de la Asamblea y a una Comisión permanente.

*El Honorable de la Rosa:* En la forma en que están no creo que afecte ningún convenio. Pero el problema que he planteado ahora, sí afecta el sistema monetario.

*El Honorable Fábrega:* La aceptación de su punto de vista, significa que quedaría eliminado el artículo 227 que propongo. De manera que retiro mi moción.

El artículo 226 queda así:

Artículo 226. La facultad de emitir moneda pertenece al Estado, el cual podrá transferirla, con respecto a la moneda fiduciaria, a bancos oficiales o semi-oficiales de emisión en la forma que determine la ley".

Se lee el artículo 227.

*El Honorable Fábrega:* Entiendo yo que en el lenguaje fiscal, cuando hablan de papel moneda, significa curso forzoso. Por qué no ponemos "No habrá en la República moneda fiduciaria de curso forzoso", y así quedaría más claro

*El Honorable de la Rosa:* Noto que técnicamente el artículo es objetable. Habla de papel moneda en una forma que parece que se le confunde con moneda de papel, cuando son dos cosas diferentes. Si el Estado emite papel moneda que tiene un respaldo con cobertura de oro o de documento redescontable, y si ese medio de circulación sustituye a la moneda metálica en igual proporción, es moneda lo mismo que el oro o la plata. Pero si el Estado emite billetes que carecen de respaldo o cuya emisión es desproporcionada a la cobertura de oro o de documentos, entonces esos billetes se convierten en moneda de papel. Estoy, pues en desacuerdo con la corrección que hace el Honorable Fábrega. Debe decirse en el artículo moneda fiduciaria.

Se aprueba la modificación del Convencional Fábrega y queda así:

'Artículo 227. No habrá en la República moneda fiduciaria de curso forzoso".

Se lee y se aprueba el artículo 228.

Se da lectura al artículo 229.

*El Honorable de la Rosa:* Observo que este artículo debe ser coordinado con el que se refiere a la Comisión Legislativa Permanente y propongo que en el segundo párrafo, después de la frase "por el consejo de gabinete" se diga "conjuntamente con la Comisión Legislativa Permanente".

Se aprueba la proposición del Convencional de la Rosa.

*El Honorable Fábrega:* Tengo dos artículos que no obedecen al prurito de aumentar el volumen de la Constitución; uno es el siguiente que dice (lee). "Con las solas excepciones que determine la ley". Este artículo tiene este objeto: que en la Constitución se establezca como rumbo no como regla inexorable, que las obras públicas, las reparaciones de obras públicas, las compras etc. sean por medio de licitación.

En un tiempo tuvimos el sistema de licitación como base para la construcción de obras públicas de los casos más importantes. Después se consideró que habiendo la posibilidad de que la

licitación pública no se hiciera directamente por el Estado; y la práctica ha demostrado que la medida que debemos tomar como norma debe ser el método de adjudicación.

En la adjudicación, siempre hay una mayor economía que cuando el Estado lo hace directamente, porque es natural que el que vigile sus propios negocios tenga menores erogaciones que cuando lo hace un Estado. Una obra pública demora tres veces más tiempo de lo que debe demorar, lo cual significa una enorme erogación. Consulté este punto con el ex-ministro Galindo, cuya competencia nadie discute, y con el Dr. Roberto Chiari, quienes tuvieron tiempo de observar lo que pasaba en el Ministerio de Obras Públicas, y están de acuerdo con que debemos sentar como base general a manera de rumbo constitucional, la pauta de la licitación. Esto no cierra la puerta a los casos de emergencia ni a los casos de obras nimias, cuyo valor no llegue a determinada cantidad en que se pueden hacer por el Estado directamente. Por eso he puesto "con la excepción que la ley determine". Lo que quiero es que la Constitución señale el rumbo de licitación pública como la medida más adecuada para las construcciones de obras públicas, las reparaciones de obras públicas, etc. etc. En Estados Unidos, hasta para la más pequeña obra de la Zona del Canal se hace por medio de licitación, porque consideran que la licitación es una economía.

Quiero hacer hincapié en que no solo he puesto "con las solas excepciones que determine la ley", sino que en el aparte he puesto lo siguiente: "la ley determinará" etc. etc. (lee)

Son los dos puntos que me parece que hay que consultar y eso se lo dejo a la ley, porque ello sería asunto reglamentario.

*El Honorable Silvera:* También puede agregarse que, hecha la adjudicación, no se puede dar un solo centavo más.

Se aprueba el artículo propuesto por el Convencional Fábrega.

El artículo propuesto por el Honorable Fábrega es del tenor siguiente:

"Artículo 229a. Con las solas excepciones que determine la ley, la licitación pública será el sistema para la ejecución o reparación de obras nacionales o municipales, las compras que deban efectuarse con fondos del Estado o de los Municipios y la venta de bienes pertenecientes a los mismos.

La Ley determinará las medidas concernientes a asegurar que toda licitación se efectúe a base del mayor beneficio para el Estado y de la mayor justicia en la adjudicación".

*El Honorable Fábrega:* Voy a presentar el otro artículo. Este se refiere al rumbo que se debe señalar con respecto a los impuestos. A pesar de su injusticia con respecto a la repartición de la contribución, no podemos darnos el lujo de prohibir el impuesto indirecto que en el caso nuestro sería impuesto de introducción, porque

bien se sabe que es uno de las grandes fuentes de ingreso del Estado y no podemos darnos el lujo de decir que queda suprimido todo el impuesto indirecto; ni lo podemos suprimir en lo futuro porque tenemos que proteger las pequeñas industrias que establezcamos. Por ese motivo no podemos, en una especie de "ukase", determinar que los impuestos sean directos y progresivos; pero hasta donde sea posible, debemos seguir esa pauta y señalarla como guía en la Constitución. Por eso me permito presentar un artículo nuevo que encaja inmediatamente después de lo que ya se ha aprobado y que dice (lee). Creo que es una tendencia universal el establecimiento del impuesto directo progresivo como un principio de justicia. Ya que no podemos eliminar, por lo menos por ahora el impuesto indirecto, debemos señalar como una pauta, la conveniencia de que nuestro sistema fiscal tome rumbo hacia el camino del impuesto que significa desproporción de la carga en proporción directa a sus recursos económicos. El impuesto sobre la renta nuestro, ni es lo más científico que pueda haber, ni el sistema de cobro es el más adecuado. El impuesto de por sí se hace odioso, lo que se debe evitar en toda clase de gravámenes.

Fue aprobado el artículo propuesto por el Honorable Fábrega.

El artículo aprobado dice así:

"Artículo 229b. La ley procurará, hasta donde sea posible dentro de la necesidad de arbitrar fondos públicos y de proteger la producción nacional, que todo impuesto grave al contribuyente en proporción directa a sus recursos económicos".

Se da lectura al artículo 230.

El Secretario propone que se fije el plazo de 60 días.

El Honorable de la Rosa propone que se modifique el artículo en la siguiente forma: "ningún impuesto ni aumento del mismo comenzará..... etc."

*El Honorable Fábrega:* El peligro de esto es el siguiente: un comerciante que traiga una cantidad de mercancía, es muy difícil que en treinta días salga de ella; entonces se establecería una competencia desleal entre un comerciante y otro. Si él la trae con un impuesto, y más tarde se sube ese impuesto, resulta que tiene la mercancía a un precio más bajo. Creo que el término prudencial debe ser 90 días. No veo por qué una contribución directa va a estar sujeta a esa regla.

Esto se justifica en caso de impuesto directo, pero no en los casos de impuesto indirecto. Me parece que debe decir que sea indirecto.

Yo propongo que en este caso, no se acepte la modificación del Ejecutivo.

*El Honorable Ferrari:* El Poder Ejecutivo propone una modificación no en cuanto al término, no de 30 días, sino en cuanto a la clase de contribución. Suprime "indirecta y de otra clase".

(lee el artículo 230 de la modificación del Poder Ejecutivo)

Se aprueba el artículo 230 con las modificaciones sugeridas por el Secretario y los CCA de la Rosa y Fábrega, quedando así:

“Artículo 230. Ningún impuesto indirecto ni aumento del mismo comenzará a cobrarse sino sesenta días después de promulgada la ley que establece la contribución o el aumento”.

Se acuerda incluir en el capítulo de la Economía Nacional los artículos 231 y 232.

Se lee el artículo 233.

*El Honorable de la Rosa:* Qué intención cumple la frase “como arbitrio rentístico”? Hasta dónde llega su significado?

*El Honorable Fábrega:* Ese ha sido el sentido con que se ha querido hacer, que los monopolios se establecen como arbitrios rentísticos. A mí lo que me parece es que en su artículo, señor Turner, no se establecen los motivos por los cuales el Estado puede asumir la dirección total de una empresa.

A mí me parece que cuando estudiemos estos puntos y lleguemos al punto de la economía, podemos estudiar los casos que por motivo de economía, el Estado puede asumir la dirección de una o varias empresas; en otras palabras, se está hablando de un sentido especial que corresponde a la parte final de que el monopolio es una manera de crear impuestos. Ese artículo de la Economía tiene una disposición sustancial distinta al que estamos contemplando, porque no contempla el caso de los monopolios. Creo que en el artículo suyo el Estado puede tomar al control de cualquier empresa, pero no habla de monopolios, que significa la exclusión de cualquier empresa particular.

Se aprueba el artículo 233.

Se aplaza la discusión de los artículos 234 hasta el 237 inclusive.

Se aprueban los artículos 238 y 239.

Se clausura la sesión a las 5 y 45 p.m.

## A C T A

de la vigésimo octava sesión de la Comisión de Constitución de la segunda Asamblea Nacional Constituyente.

A las tres y cuarenta minutos de la tarde del día doce de Septiembre de mil novecientos cuarenticinco, se reunieron en el salón sede de la Comisión de Constitución de la segunda Asamblea Nacional Constituyente los miembros que la forman, a saber: Arosemena F., que preside; Bellido, de la Rosa, Fábrega, Ferrari, Neira de Calvo y Silvera. De fuera del seno de la Comisión asistió el H. Carrillo Vargas.

1º Se leyó y aprobó el acta de la sesión anterior.

2º Se continuó la discusión del proyecto de Constitución con la lectura del Capítulo referente a la Economía Nacional, según la división sugerida por el C. Fábrega y con lectura de un pliego de artículo presentado por éste.

Luego de discutirlo en conjunto, a moción del c. de la Rosa se acordó sacar copia de ellos por Secretaría para discutirlos en sesión posterior.

Se entró a la discusión del título XI, sobre Derechos y deberes de los Servidores del Estado.

Fue aprobado textualmente el artículo 240, que dice:

que funcionarios y empleados no es potestad absoluta y discrecional del Poder Público, salvo las excepciones que establece esta Constitución. El servicio del Estado debe tener como base la competencia y moralidad del funcionario o empleado y su inamovilidad, excepto la remoción por causa determinada por la Ley, declarada por los tribunales.”

También se aprobó el artículo 241, en la forma siguiente:

“Art. 241. Establécese la carrera administrativa conforme a los siguientes principios:

1º Los funcionarios están al servicio del Estado y no de un partido o colectividad política;

2º El funcionario existe para la función y no la función para el funcionario;

3º En los lugares y horas de trabajo la actividad proselitista será ilícita;

4º Son prohibidos el cobro, descuento o exacción de cuotas políticas a los servidores del Estado;

5º La Ley determinará por el método de concurso de antecedentes, de créditos por estudios hechos y de exámenes teórico-prácticos, según la naturaleza del cargo de que se trate; los deberes de los funcionarios o empleados, y los recursos contra la resolución que les afecten.

Establecerá además las reglas relativas a la permanencia, ascenso, suspensión, traslado, cesantía y jubilación.

6º Ninguna investigación sobre irregularidades, omisiones y delitos se considerará concluida mientras el inculcado no pueda presentar sus descargos y articular su defensa.

El artículo 242 fue modificado en sus últimos apartes por los Comisionados Fábrega y de la Rosa y quedó así:

"Art. 242. No forman parte de la carrera administrativa:

- a) Los funcionarios cuyo nombramiento deba hacerse de conformidad con los preceptos de esta Constitución;
- b) Los funcionarios y empleados subalternos de la Presidencia de la República;
- c) Los Secretarios de los Ministerios y el personal inmediatamente adscrito al despacho personal de los Ministros;
- d) Los Jefes de misiones diplomáticas de la República;
- e) Los Gobernadores de Provincias;
- f) Los Comandantes del Cuerpo de Policía Nacional.
- g) El personal de la Secretaría de la Asamblea Nacional;
- h) El Jefe de Correos y Telégrafos Nacionales;
- i) El Jefe del Departamento de Recaudación de Rentas Internas;
- j) Los Jefes de los Departamentos autónomos y semi-autónomos;
- k) Los abogados consultores de los Ministerios y de los establecimientos públicos autónomos y semi-autónomos.

En el ramo educativo se observarán las disposiciones referentes al escalafón que establezca la Ley orgánica correspondiente.

El artículo 243 fué aprobado textualmente así:

"Art. 243. Se instituye la carrera judicial.

La Ley la reglamentará de acuerdo con los principios sentados para la carrera administrativa en los artículos 240 y 241. Se exceptúa de esta disposición el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, que será provisto de conformidad con el artículo 163. Se exceptúan además los amanuenses al servicio de los magistrados y jueces, que eso no es libre nombramiento."

El artículo 244 fué aprobado con modificaciones del c. de la Rosa como sigue:

"Art. 244. Los funcionarios con mando y jurisdicción en toda la República no podrán hacer por sí mismos, ni por interpuesta persona contrato alguno con la Administración, mediante el cual reciban de la Nación, del Municipio o de las instituciones autónomas o semi-autónomas del Estado, en que éste tengan algún interés o intervención, dinero, especies o privilegios de cualquier clase, a cambio o en pago de servicios prestados, o de bienes vendidos, arrendados o en cualquier forma transmitidos por ellos a la Nación, al Municipio o a las expresadas instituciones.

"Tampoco podrán admitir de nadie poder para gestionar negocios judiciales o administrativos.

Estas prohibiciones comprenden a los parientes de dichos funcionarios dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, a las sociedades civiles, colectivas o en comandita, en que sean socios y a las anónimas en que los funcionarios o sus parientes arriba expresados o unos y otros juntos sean poseedores de la mayoría de las acciones o lo hayan sido anteriormente.

Estas prohibiciones se aplicarán también a los funcionarios municipales dentro del respectivo distrito."

Los artículos 245 y 246 fueron aprobados textualmente así:

"Art. 245. No habrá en la República cargo ni empleo que no tenga funciones detalladas en la Ley o Reglamento."

"Art. 246. Ningún empleado público podrá recibir dos o más sueldos pagados por la Nación, los Municipios o las instituciones autónomas o semi autónomas."

También fué aprobado el 247, que textualmente dice:

"Art. 247. Todos los panameños están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo requieran para la defensa de la independencia nacional y de la integridad territorial de la Nación."

El 248 fué modificado por el c. Silvera y quedó así:

"Art. 248. La Ley organizará por separado el servicio militar y el de la Policía Nacional."

Los artículos 249 y 250 fueron aprobados textualmente como sigue:

"Art. 249. La Fuerza Pública no es deliberante. Sólo podrá reunirse por orden de autoridad legítima, y no podrá dirigir peticiones sino sobre asuntos que se relacionen con el servicio de acuerdo con la Ley."

"Art. 250. Sólo el gobierno podrá poseer armas y elementos de guerra. Para su fabricación, importación y exportación se requerirá permiso previo del Ejecutivo. El legislador definirá las armas que no deben considerarse como de guerra y reglamentará su importación, fabricación y uso."

El c. Silvera pidió la reconsideración del ordinal 16 del artículo 141 y propuso la siguiente modificación, que fué aprobada.

16. Conferir grados militares en caso de guerra.

Puesto en discusión el Título en referencia a Instituciones de Garantía fueron aprobados los artículos 251, con excepción del segundo párrafo que quedó suspendido para consideración ulterior, 252 y 253. Dicen:

“Art. 251. A la Corte Suprema se le tendrá la de decidir definitivamente, con audiencia del Procurador General de la Nación, sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Ejecutivo como inconstitucionales por razones de fondo o de forma, y sobre la de todas las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos acusados ante ella por las mismas causas, por cualquier ciudadano.

Todo funcionario encargado de impartir justicia, que al estudiar una causa cualquiera considera que la disposición legal o reglamentaria aplicable es inconstitucional, consultará a la Corte Suprema de Justicia, antes de decidir, para que ésta resuelva el punto.

Las decisiones dictadas por la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de la facultad que este artículo le confiere, son finales, definitivas y obligatorias y deberán ser publicadas en la Gaceta Oficial.”

“Art. 252. Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier funcionario público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que esta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona. La ley determinará la forma de este procedimiento sumario de

Amparo de las Garantías Constitucionales.

El recurso a que este artículo se refiere será siempre de competencia del Poder Judicial.

Art. 253. Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa, que tendrá por objeto revisar los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de todos los funcionarios o establecimientos públicos autónomos o semi-autónomos, ya sean nacionales o municipales, en ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas. Podrán demandar la revisión el Ministerio Público, los ciudadanos en general o las personas que se estimen vulneradas en sus derechos.

Esta jurisdicción se ejercerá por un Tribunal independiente de los órganos Ejecutivo y Judicial, y se extenderá a los juicios contenciosos de plena jurisdicción, de anula-

El artículo 254 fué aprobado con una modificación supresiva del c. de la Rosa y quedó así:

“Art. 254: Para ser Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se

requieren las mismas cualidades que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.”

El mismo Comisionado modificó el 255 y por tanto fué aprobado en la siguiente forma:

“Art. 255. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo se compondrá de tres miembros principales nombrados cada dos años para un período de seis. El nombramiento de tales magistrados será hecho por la Asamblea Nacional. Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado para el mismo período, quien lo reemplazará en sus faltas accidentales y en las absolutas mientras se llena la vacante.

En caso de falta absoluta de algún magistrado se hará nuevo nombramiento para el resto del período.

(Transitorio) Los magistrados cuyos nombramientos se hagan en . . . . ., de acuerdo con la disposición que antecede, durarán en sus cargos, así: el primero, dos años; el segundo, cuatro; y el tercero, seis”.

El artículo 256 fué aprobado como sigue, a petición del Secretario:

“Art. 256.—Se aplicará a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo lo dispuesto en los artículos 166, 169, 170, 172 y 173.

El Título XIV sobre Reforma de la Constitución fué suspendido a moción del c. de la Rosa, para ser considerado ulteriormente.

La sesión fue clausurada a las cinco de la tarde.

El Presidente,

HARMODIO AROSEMENA F.

El Secretario,

*D. H. Turner.*

#### NARRACION DE LA SESIÓN CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 12 DE SEPTIEMBRE DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 3 y 40 de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente, se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los jurisconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F., Agustín Ferrari, Didi Silvera, Abilio Bellido, Diógenes de la Rosa, José I. Fábrega y Esther Neira de Calvo. Deja-

ron de asistir con excusa, los Honorables Jacinto López y León y Felipe O. Pérez. Estuvo presente fuera del seno de la Comisión el Honorable Carrillo Vargas.

Se discute y se aprueba el acta de la sesión anterior.

*El Honorable José I. Fábrega:* Ante todo, voy a hacer una observación: que en el articulado de la cuestión económica, esos artículos aparecen salteados, sin orden ninguno. Hay un artículo determinado que se refiere a la cuestión de tierras que no pueden ser más de 500 hectáreas; vienen otras materias; otro artículo que habla de la distancia de 15 kms. de frente de la Carretera Nacional; vienen otros sobre tierras, y vienen otros después. Debemos ponerlos en orden. Primero, los artículos que se refieren a la tierra; después los artículos con una sugestión que hizo el Honorable de la Rosa sobre la cuestión forestal y luego pasar a los diversos aspectos. Aún separando la cuestión fiscal, de la económica, yo considero que todo está en un perfecto desorden.

Yo tengo algunos artículos que quisiera presentar como comienzo del capítulo referente a la Economía Nacional. Quisiera que el señor Secretario los leyera todos juntos, porque ésta es la única manera de ver el todo de la idea.

Seguidamente el Honorable Fábrega presenta a la consideración de la Comisión un proyecto sobre la Economía Nacional elaborado por él.

*El Honorable Harmodio Arosemena:* Sírvase darle lectura. Vamos a discutir artículo por artículo. Sírvase darle lectura al primer artículo propuesto por el Honorable Fábrega.

*El Honorable Fábrega:* Quiero manifestar que no he redactado estos artículos con una mera intención lírica o una forma antojadiza, sino con la mejor voluntad he tratado de plasmar en un articulado sujeto a toda discusión, los diversos aspectos que se puedan presentar en nuestra economía. Parte del principio de que la iniciativa individual en el desarrollo de la economía ha resultado en 40 años de vida republicana endeble, y casi ineficaz al actuar por sí sola. Nuestro desarrollo económico es casi lamentable hasta la fecha, y yo pienso que es necesario que el Estado tome una especie de ayuda en la iniciativa individual de cooperación para poner esa iniciativa sobre andaderas. En el primer artículo menciono la necesidad, que veo con mucho placer, que el Gobierno ahora mismo está con la intención de plasmar eso; crear comisiones de técnicos, de verdaderos expertos que vengan a Panamá y que estudien de manera efectiva cuáles son nuestras posibilidades para la economía en los diversos aspectos de esa economía, comercial, industrial, agrícola y ganadera. Todo eso se ha hecho en diversos países de América, sobre todo en Colombia y se ha procedido a la creación de institutos que cooperen con el individuo en llevar a la práctica en forma efectiva las recomendaciones que hacen esas comisiones de expertos. En la misma for-

ma están las otras partes que tratan de la ayuda del Estado, en el libre desenvolvimiento de la economía, porque yo pienso que es inútil que nosotros nos dediquemos a establecer protección al obrero, a la clase trabajadora, si nosotros no tenemos otra actividad económica respetable que la del químico. Esa es la parte de la ayuda económica. Tengo otro artículo que se refiere a la intervención necesaria del Estado en las empresas privadas con determinados fines de reglamentación, justicia, etc. y un tercer artículo que se refiere a los casos especiales en que el Estado tiene que reemplazar totalmente a la actividad individual. He pensado que esos son los tres aspectos que abarcan la totalidad que pueden entrar en la parte económica, para después entrar en detalles.

*El Honorable de la Rosa:* Señor Secretario: no hay allí un artículo sobre consejo nacional de economía? Me parece que en la redacción de ese artículo no aparece que la creación de ese consejo es potestativa y no imperativa. Me parece que ese artículo es demasiado reglamentario a primera lectura. Hay una serie de cosas que podrían también dejarse a la ley.

*El Honorable José I. Fábrega:* La idea es ésta: manifestar que la economía, el movimiento económico, la actividad económica, es una función del individuo auxiliada en un aspecto por la cooperación del Estado a que yo me refiro, y reglamentada, supeditada, a las necesidades sociales. Entiendo yo que es la pauta general que se sigue en los sistemas liberales modernos en que si bien se tiene como principio la libre actividad del hombre en materia económica y que el desarrollo de la economía pertenece al individuo, sea supeditada esa actividad por la intervención del estado en todo aquello que sea necesario para los fines sociales. Es la enunciación del principio que viene rigiendo prácticamente en todos los países americanos.

*El Honorable de la Rosa:* A mí me parece que se enuncia el principio sin decir éso. Nuestra economía actual es una economía de tipo individual y no veo la necesidad de expresarlo en esa forma tan enfática, tan vigorosa. Esa es una realidad y al expresarlo en esa forma, me parece que tiene un sentido casi contradictorio con el texto mismo de lo que se dice en el artículo, porque podría dar asidero a que cuando el estado trate de intervenir en el fomento de la riqueza o suscite nuevas actividades económicas en campos no explorados o no atacados por la iniciativa individual, hay argumento o base para decir que el estado no debe intervenir o no debe actuar mientras la iniciativa individual no se produzca.

*El Honorable José I. Fábrega:* Me parece que no hay ninguna contradicción en sentar una regla general y establecer inmediatamente con la expresión "pero" las excepciones a esa regla. El principio es que entre nosotros la economía corresponde al individuo. En qué caso debe intervenir el Estado en esa economía? Para robustecerla, para desarrollarla y para crearla

quizá. Yo no llegué al extremo de la reacción sino del impulso tratado de fomentarla por medio de la cooperación individual. Lo uno no se opone a lo otro. Las excepciones son dos: casos de cooperación y casos de intervención por motivos de necesidad social sin que se le señale más límites a esa intervención, que los que están en los otros artículos. La observación del H. de la Rosa de que esas disposiciones son más bien propias de la ley, me parece interesante: Yo siempre he tenido esta norma que he seguido en estos casos, cuando hago proyectos de artículos. Este artículo sería de verdadera eficacia práctica, si estuviera en la ley, y si yo fuera a hacer una ley sobre esa materia, no serían esos términos generales los que emplearía. Si eso lo fuéramos a poner en una ley, no sería ese el lenguaje de una ley; entraríamos en detalle de cuáles son las instituciones autónomas, cuáles son sus capitales, sus funciones detalladas. Pongo aquí el principio de enunciación únicamente. Eso lo he tomado, precisamente, del Instituto de la Industria nacional que existe en Colombia. El desarrollo de la empresa industrial en Colombia, lo están haciendo por medio de Institutos. Los Institutos llaman a las empresas, y les dicen: ustedes están dispuestos a entrar en esta materia? Esta industria está dispuesta a participar con tanto; después ponen en subasta pública bonos que venden a los particulares. Yo he leído bastante lo que están haciendo en Colombia con buenos resultados y a base de la economía privada; hay una serie de industrias que se han establecido con la ayuda de esos institutos. Si eso lo fuéramos a plasmar en la ley, no sería así como lo pondría.

*El Honorable de la Rosa:* Yo no me atrevo a votar en esta sesión por ninguno de esos artículos de manera que al procederse a la votación me abstendré de votar. No puedo emitir un concepto definitivo al respecto, hasta tanto no les haya dado una segunda lectura y con calma, pues leo muy lentamente.

El H. Fábrega se ha referido al sistema establecido en Colombia. Yo no soy partidario de este sistema. Creo que si el estado crea una industria estableciendo para ello una obligación que debe atender con los fondos del erario, y luego esa industria se convierte en una actividad floreciente, no debe el estado desprenderse de esa intervención en beneficio de la iniciativa particular, porque eso equivaldría a un subsidio en condiciones en que el Estado carga con los riesgos y, luego que ha pasado el peligro, se abstiene de obtener el logro de lo que justamente debe ir derivando de esa iniciativa particular. De suerte que si en el futuro el estado puede convertirse en fomentador de industria, se vería obligado a abandonarla, en el caso de que se aprobara ese artículo. Además el proyecto tiene cosas atendibles pero, no estimo conveniente entrar en discusión del mismo y propongo se posponga.

*El Honorable José I. Fábrega:* Yo estaría de acuerdo con que dejáramos este asunto hasta

mañana, porque el H. de la Rosa tiene un punto de vista y yo tengo otro. Yo creo que el Estado en materia de cooperación de economía, debe actuar no como empresario, sino para fines de beneficio público, llegar a auxiliar al individuo en caso de necesidad. Yo creo, en contra del concepto del H. de la Rosa que respeto, que cuando el Estado ha llenado la misión de poner en vigor una empresa, debe retirarse. Mientras pueda desarrollar la actividad individual, debe ser un fomentador de la industria, de la Agricultura y de todos los elementos que son fuente de riqueza. No podemos dejar el capítulo de la Economía? Los otros capítulos que vienen de la Fuerza Pública, las Garantías Constitucionales, etc. son cuestión que podemos ir pensando y podemos dejar el capítulo de la Economía entero para que los otros delegados tengan tiempo de leer el capítulo y hacer todas las observaciones que quieran. Creo que podría el señor Secretario ordenar unas copias y repartirlas. Estoy de acuerdo con que la discusión sea pospuesta.

La Comisión acuerda posponer la discusión del capítulo sobre Economía para la sesión del 14 de Septiembre.

El Presidente ordena dar lectura al Título XI sobre Derechos y Deberes de los Servidores del Estado.

Se aprueba el artículo 240.

Se aprueba el artículo 241 con una ligera modificación del Convencional de la Rosa al último párrafo del ordinal 5º el cual queda así:

“Establecerá además las reglas relativas a la permanencia, ascenso, suspensión, cesantía y jubilación”.

Se aprueba el art. 242 con modificaciones del Convencional de la Rosa al aparte f), del Convencional Fábrega al aparte h), y del Convencional Arosemena al aparte i). Los apartes modificados quedan como sigue:

- f) Los Comandantes del Cuerpo de Policía;
- h) El Jefe de recaudación de rentas y los Jefes de los departamentos autónomos y semi-autónomos.
- i) El Jefe de Correos y Telecomunicaciones.

*El Honorable José I. Fábrega:* En el Ramo de Educación Pública, hay un escalafón de acuerdo con los años de servicios y el individuo va subiendo sin necesidad de examen. Aquí parecería que si se va a crear una vacante de inspector auxiliar habría que hacer un concurso de maestros para poder nombrar el inspector. Está prevista la forma como se hace; pero por más que haya un escalafón, si las únicas excepciones que hacemos son éstas, se cae el escalafón, dejaría de existir. Sería conveniente poner la regla respectiva en los Departamentos docentes y administrativos de Instrucción Pública. Yo creo que debemos ponerle además “como ley orgánica del ramo”.



Fue aprobado el párrafo propuesto por el Honorable Fábrega como adición al artículo 242, el cual dice:

Se aprueba el párrafo el cual queda así:

Parágrafo: "En el ramo educativo se observarán las disposiciones referentes al escalafón que establezca la ley orgánica correspondiente".

Se aprueba el artículo 243.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Lo que hay que averiguar es si conviene aplicarle esas restricciones a los funcionarios con mando y jurisdicción. Las hemos suprimido para los diputados, pero deben seguir subsistiendo para los funcionarios con mando y jurisdicción.

El artículo 244 se aprueba con modificaciones del Convencional de la Rosa y queda así:

"Artículo 244. Los funcionarios con mando y jurisdicción en toda la República no podrán hacer por sí mismos, ni por interpuesta persona, contrato alguno con la Administración, mediante el cual reciban de la Nación, del Municipio o de las instituciones autónomas del estado o en que éste tenga algún interés o intervención, dinero, especies o privilegios de cualquier clase a cambio o en paga de servicios prestados, o de bienes vendidos, arrendados, o en cualquier forma transmitidos por ellos a la Nación, al Municipio o a las expresadas instituciones.

Tampoco podrán admitir de nadie poder para gestionar negocios judiciales o administrativos mientras la Asamblea esté reunida.

Estas prohibiciones comprenden a los parientes del Diputado dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, a las sociedades civiles, colectivas o en comandita, en que sea socio y a las anónimas en que el Diputado o sus parientes arriba expresados o unos y otros juntos, sean poseedores de la mayoría de las acciones o lo hayan sido seis meses antes de la reunión de la Asamblea.

Estas prohibiciones se aplicarán también a los funcionarios municipales dentro del respectivo distrito".

Fueron aprobados los artículos 245 y 246.

Se procedió a considerar el Título XII de la Fuerza Pública.

Fue aprobado el artículo 247.

*El Honorable Didacio Silvera:* Si organizan el servicio militar, entonces sí, debe haber grados militares, pero si no, no. Creo que deban organizar los grados militares.

Yo quiero modificar el artículo así: "La ley organizará el servicio militar y el de la Policía Nacional separadamente": porque lo que no me agrada es esa policía militarizada.

Se aprueba el artículo 248 con la modificación del Honorable Silvera, y queda así:

Artículo 248. La ley organizará por separado el servicio militar y el de la Policía Nacional".

Se aprueban los artículos 249 y 250.

*El Honorable Didacio Silvera:* Entramos aquí en las instituciones de garantías. Yo voy a retrotraer aquí mi asunto al ordinal 15 del artículo 241, entre las funciones que se le dan al Presidente de la República de conferir grados militares, con el objeto de modificar el artículo en esta forma:

"Conferir grados militares en caso de conflictos bélicos a excepción del grado de Teniente Coronel, que lleva inherente al cargo de Edecán del Presidente de la República". El Colega Ferrari me argüía hace un rato que realmente el Edecán del Presidente de la República sí debía tener un grado militar por el hecho de que va a recibir a los Ministros.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Lo que dice el Honorable Silvera está bien, lo único que habría que suprimirle es esa parte referente al edecán. Qué motivo hay para que se insista en la existencia de un edecán con el grado de coronel? No hay que preveer que algún día se suprimirá todo ese trámite de presentación de credenciales?

La modificación se aprueba quedando como sigue:

"Artículo 141

15º Conferir grados militares en casos de guerra".

Se pone en discusión el Título XIII Instituciones de Garantía.

*El Honorable de la Rosa:* Aquí hay un párrafo, el segundo, que me parece que no lo debemos aprobar sino cuando establezcamos la forma en que la constitución se modificará. Creo que deberíamos dejarlo en suspenso. (lee). "También decidirá la Corte si una reforma es exequible, etc. etc."

Se aprueban los artículos 252 y 253.

El artículo 254 se aprueba con la supresión del segundo párrafo.

*El Honorable Bellido:* Hay que determinar el número de magistrados de este tribunal que debe ser lo mismo que la Corte..

El artículo 255 se aprueba y queda así:

Artículo 255. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo se compondrá de tres magistrados nombrados cada dos años para un período de seis años. El nombramiento de magistrado será hecho por la Asamblea Nacional como se estatuye en el ordinal..... del artículo .....

Cada magistrado tendrá un suplente nombrado para el mismo período quien reemplazará al principal en sus faltas accidentales, y en las absolutas, mientras se llene la vacante.

En caso de falta absoluta de algún magistrado se hará nuevo nombramiento para el resto del período.

Parágrafo (transitorio): Los magistrados cuyo nombramiento se haga en . . . . . de acuerdo con la disposición que antecede, durarán en sus cargos así: El primero, dos años, el segundo, cuatro y el tercero, seis."

El artículo 256 se aprueba con la eliminación del número del artículo, el "171", a petición del Secretario.

La discusión del Título XIV sobre Reforma de la Constitución fue pospuesta hasta la sesión del 14 de Septiembre, a petición del Honorable de la Rosa.

La sesión se clausura a las 5 p.m.

### ACTA

de la vigésimanona sesión de la Comisión de Constitución de la segunda Asamblea Nacional Constituyente.

Con la asistencia de los CC. Arosemena F., que preside; Bellido, Calvo, de la Rosa, Fábrega, Ferrari, Pérez y Silvera, se dió comienzo a la sesión del día, trece de Septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco siendo las 3:55 de la tarde. De fuera del seno de la Comisión de Constitución, concurren, a invitación especial de ésta, los honorables Sagel, Carrillo Vargas, Jurado, Tejeira, Barletta, Rosas, Robles, Chanis, Castellero y García de Paredes, para tomar parte en los debates sobre conveniencia o no de establecer en la República el Régimen Municipal o el Régimen Provincial de Gobierno.

1.—El Acta de la sesión anterior fue aprobada.

2.—A indicación del Presidente el Secretario anunció que estaba en el orden del día la discusión de los títulos VIII y IX, referentes a las Provincias y el Régimen Municipal.

En riguroso turno los honorables Chanis, Robles, Castellero, Rosas y Sagel se produjeron a favor de la tesis de volver al Régimen Municipal, porque, por variadas razones que dieron, el experimento de Régimen Provincial instituido por la Carta de 1941, había fracasado totalmente, por lo menos en el Interior; y los honorables Barletta, Tejeira y Jurado, por el último, basados cada uno, respectivamente, en las experiencias cosechadas en las provincias de Panamá, Colón y Bocas del Toro.

El Presidente agradeció a cada uno de los proponentes su intervención en el debate, y produjo un breve receso de cinco minutos, al cabo de los cuales se reanudó la sesión con asistencia exclusiva de los comisionados asistentes al acto.

El Secretario leyó algunas comunicaciones procedentes de la Capital y del Interior, y, una vez declarado por el Presidente que la discusión es-

ta agotada y que procedía votar por uno u otro sistema, se votó como sigue: por el Régimen Municipal los CC. Arosemena F., Bellido, de Calvo, Fábrega, Ferrari, López y León y Silvera y por un sistema mixto el C. de la Rosa.

Los artículos 184 y 185, del título VIII que trata de las provincias, fueron aprobados textualmente y dicen:

"Artículo 184: En cada Provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo, quien será agente y representante de éste ante los Municipios de su circunscripción.

La Ley determinará las funciones y deberes de los Gobernadores."

"Artículo 185: Las Provincias comprenderán el número de Municipios que las leyes dispongan."

También se aprobó sin modificación el artículo 186, que dice:

"Artículo 186: El Estado descansa sobre una comunidad de Municipios autónomos.

La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

El 187 fue aprobado con una adición del C. de la Rosa y quedó así:

"Artículo 187: El territorio de cada Municipio se denomina distrito. En cada distrito habrá una corporación que se denominará Consejo Municipal compuesta del número de miembros que la Ley determine, los cuales serán elegidos en elección popular directa para un período de cuatro años, haciéndose cada dos la elección de la mitad.

Son electores en las elecciones municipales y elegibles a los consejos, los extranjeros con cuatro años de residencia continua en el respectivo distrito o con residencia de un año si son casados con mujer panameña o si tienen hijos panameños en el mismo."

El C. Fábrega propuso reconsiderar el artículo 78, para acoplarlo a la disposición recién aprobada y, en consecuencia, dicha disposición quedó así:

"Artículo 78: La ciudadanía consiste en el derecho de elegir y de ser elegido para puestos públicos de elección popular y en la capacidad para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción, excepto lo dispuesto para caso especial en el artículo 187".

El C. de la Rosa propuso un artículo nuevo para que sea colocado como 187-a, cuyo texto es como sigue:

"Artículo 187-a: Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referendum en los asuntos atribuidos a los concejos. La Ley establecerá la forma de hacer uso de este derecho.

Los concejales pueden ser retirados de su cargo por abandono de sus deberes o mala conducta en el ejercicio de los mismos."

La primera parte del artículo del C. de la Rosa fue aprobada y negada la segunda.

El C. López y León propuso una modificación al artículo 188 en los términos siguientes:

"Artículo 188: Habrá en cada distrito un alcalde como jefe de la Administración Municipal. La Ley determinará a quien corresponda hacer su nombramiento o elección."

Este artículo, así sustituido por el C. López y León, suscitó una larga discusión en la que tomaron parte a su favor los CC. Arosemena, de la Rosa, Fábrega y el proponente y en su contra los CC. Bellido, de Calvo, Ferrari, Pérez y Silvera. Fue negada la modificación y aprobado el artículo original, que dice:

"Artículo 188: Habrá en cada distrito un Alcalde elegido en votación popular directa, al cual le corresponde la gestión administrativa en el distrito como mandatario del pueblo. Para llenar sus faltas accidentales o absolutas el alcalde tendrá dos suplentes elegidos en la misma forma. Su período será de cuatro años."

Este período fue reducido a dos por el C. Pérez y fue aprobado.

El artículo 189 fue aprobado textualmente como sigue:

"Artículo 189: El Municipio tendrá autonomía administrativa. En consecuencia, el gobierno municipal ejercerá los poderes necesarios para resolver libremente los asuntos de naturaleza local."

El artículo 190 fue aprobado con una adición del C. de la Rosa y quedó así:

"Artículo 190: El Municipio debe tener capacidad económica suficiente para mantener el gobierno propio en condiciones adecuadas. La Ley determinará el procedimiento que debe seguirse para la creación de distritos nuevos y la supresión de aquellos que no dispongan de los recursos necesarios para regirse por sí mismos."

Parágrafo: Por iniciativa popular pueden refundirse en uno, dos o más municipios o asociarse varios de estos para el cumplimiento de fines de beneficio común. La Ley establecerá el procedimiento".

El artículo 191 fue aprobado con una modificación del C. Arosemena y quedó así:

"Artículo 191: Los impuestos que no tengan incidencia o efecto fuera del distrito son municipales. Lo son también los servicios públicos que sólo benefician a la población de un distrito. Partiendo de esta base, la Ley esta-

blecerá, con la debida separación, las rentas y gastos nacionales y los municipales."

La sesión fue clausurada a las 6:05 p. m.

El Presidente,

H. AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 13 DE SEPTIEMBRE DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las tres y cincuenta y cinco minutos de la tarde, en el Despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente, se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juriconsultos Doctores Ricardo Joaquín Alfaro, José Dolores Mocote y Eduardo Chiari.

El Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella, además del Presidente, Dr. Arosemena F., los siguientes Convencionales miembros de la Comisión: Agustín Ferrari, Esther N. de Calvo, Abilio Bellido, Diógenes de la Rosa, Jacinto López y León, José Isaac Fábrega, Felipe O. Pérez y Dídacio Silvera. Estuvieron presentes de fuera del seno de la Comisión los Honorables Convencionales Nicolás Sagel, Carrillo Vargas, Rosendo Jurado, Gil Blas Tejeira, Heraclio Barletta, Rosendo Rosas, Rogelio Robles, Elías Cano Chanis, Cecilio Castellero y Luis García de Paredes.

Se discute y se aprueba el Acta de la sesión anterior.

*El Honorable Presidente de la Comisión, Dr. Arosemena F.:* Se ha citado a los Convencionales que no forman parte de esta Comisión con el propósito de escuchar la opinión de ellos con relación a este punto: ellos deberán decir si conceptúan que debemos continuar con el régimen Provincial o debemos volver al Municipal. Al efecto todos tienen derecho a la palabra en esta reunión y pueden expresar su opinión libremente, que es lo que la Comisión desea para escucharlos y orientarse mejor.

*El Honorable Elías Cano Chanis:* Soy partidario del régimen municipal a pesar de que adolece de defectos graves. Considero que el sistema provincial ha sido un fracaso en las provincias centrales.

*El Honorable Heraclio Barletta:* Durante el tiempo en que el régimen provincial ha estado funcionando en Panamá, se han llevado a cabo obras que no hubieran podido llevarse a cabo en otra época durante el régimen municipal.

Y yo creo que con excepción de ciertos distritos del Darién los demás pueblos de la provincia son partidarios del régimen provincial porque cono-

cen los beneficios que este régimen ha proporcionado.

Todo régimen, cuando se implanta por primera vez es justo que tenga una falla, pero con ciertas limitaciones todos hemos podido palpar sus beneficios.

En la Capital se votaron treinta mil balboas en el último Presupuesto para ornato de la ciudad. El Municipio de Panamá tenía un crédito extraordinario que estaba pendiente desde hacía más de diez años, y en intereses se había pagado casi todo el capital. El Ayuntamiento provincial, debido quizá a la bonanza económica que tuvimos, pagó todas sus deudas, con excepción de una cuenta que tiene pendiente el señor Guillermo Patterson Jr., la cual traté de pagar cuando fui Presidente, pero se me convenció de que no era justo el reclamo.

Por los motivos expuestos yo considero que el régimen provincial es una necesidad; por tanto considero conveniente que dejemos esto como está y que no volvamos al régimen municipal.

*El Honorable Gil Blas Tejeira:* En mi concepto el régimen provincial, aunque con las deficiencias que ha tenido como organismo nuevo que es, ha resultado muy superior al régimen municipal. Y tengo una experiencia apreciable al respecto, porque me tocó asumir la Tesorería Municipal del Distrito de Colón en el año de 1936. La desempeñé hasta el año de 1941; cuando se implantó el régimen provincial pasé a esa Tesorería y desde entonces hasta el mes de mayo de este año, en que renuncié ese puesto, para correr la aventura de la Constituyente. Por lo tanto yo conozco las dos reformas, y puedo asegurarles que el Régimen Provincial ha dado, por lo menos en lo que a Colón respecta, los mejores resultados.

Teníamos en la Provincia de Colón, el distrito de Colón que gozaba de vida exuberante, los demás tenían una vida raquítica. En la misma Provincia había una serie de Jueces Municipales que devengaban un sueldo de B. 10.00 y un personero municipal B. 5.00, a los cuales muchas veces no se les llegó a pagar. Otras veces no se conseguía quien desempeñara esos puestos, porque los sueldos no satisfacían a nadie. Luego vino el régimen provincial y la economía se desarrolló favorablemente en los otros distritos.

Con ese régimen municipal, Portobelo jamás hubiera podido reunir una suma de veintidós mil balboas (B. 22.000.00) para construir un edificio como el que ahora mismo posee; ni Nombre de Dios adquirir una Planta Eléctrica. Allí mismo se gastaron B. 10.000.00 en máquinas perforadoras para hacer pozos artesianos.

Yo estoy absolutamente seguro de que si se sometieran estos dos regímenes a un plebiscito en la Provincia de Colón, la mayoría votaría a favor del régimen provincial; porque hay tal sentido de solidaridad provincial en Colón, que estoy seguro de que casi todos, mejor dicho todos votarán a favor del Régimen Provincial.

Se habla mucho de que el Municipio es la célula básica del Estado, eso es así; pero haciendo un poco de historia, vemos que el Régimen Provincial no deshace aquéllo, porque los Municipios surgieron en España en virtud de fueros que les fueron otorgados a las Colectividades que dieron muestras de vigor económico.

Esas Colectividades iban adquiriendo autonomía, no en virtud de un decreto, sino en virtud del vigor económico.

Creo que si se pudiera conciliar el régimen provincial con el municipal, si nosotros básicamente aceptáramos el régimen provincial, podríamos entonces disponer la creación de municipios autónomos donde las colectividades han demostrado suficiente vigor económico para administrar sus propias rentas. Si mañana por ejemplo, Aguadulce reúne las condiciones necesarias para constituirse en un distrito autónomo, nada tan fácil como dictar la ley necesaria para que ese distrito funcionara con autonomía.

Para que ese distrito se desprendiera del resto de la economía provincial, debería tener su propia tesorería, sus propias rentas, sus propias inversiones, etc. Pero eso como medida general sería ruinoso, porque los otros distritos no están en condiciones de administrarse, porque no tienen nada que administrar. Del mismo modo hay que ver los presupuestos municipales para darse cuenta del déficit, de lo negativo de ese asunto. Eso se experimentó desde el año de 1904 hasta el 41 y el resultado fué negativo.

Ninguna persona puede decir que los distritos están bien administrados, porque ni siquiera el 80% de ellos lo están. No era por falta de administración, ni por falta de quien los administrara, sino porque eran demasiado pobres para tener un tesorero y porque carecían de las rentas necesarias.

Por eso sostengo el principio del régimen provincial inicial, y entonces la creación de municipios autónomos cuando las comunidades municipales hayan demostrado el vigor necesario para administrar sus propias rentas e invertirlas en beneficio de todo el distrito.

*El Honorable Rogelio Robles:* Quiero mostrarme en completo desacuerdo con mis distinguidos colegas Tejeira y Barletta; quiero creer, porque así lo afirman ellos, que el régimen que está planteado en la actualidad ha sido grandemente beneficioso para las Provincias de Colón y la de Panamá.

Las razones son obvias: estos dos municipios son ricos; los otros son municipios porque se llaman así; pero yo he sostenido siempre que hemos incurrido en Panamá, desde la independencia hasta ahora, en un error; en creer que la República sólo está en las ciudades terminales del Canal.

Yo puedo asegurar sin temor a equivocarme que si sometemos a un plebiscito este asunto, el 99% de la ciudadanía que queda al otro lado del canal, votaría por el régimen municipal.

El régimen municipal es la institución que precedió a ésta, a la provincial. El Municipio autónomo es la institución que cuadra más en un régimen democrático. Se ha hablado de la posibilidad de crear estos dos sistemas de Ayuntamiento y Municipio concediéndole autoridad a los Municipios que pueden ofrecer arbitrios rentísticos necesarios suficientes para atender a sus gastos.

Si eso llega a ocurrir, de qué viven los otros que no han tenido la autonomía, porque no han tenido nada? Tenemos casos como éstos: Aguadulce que produce cerca de veinticinco mil balboas actualmente no tiene ni como pagar la botada de la basura. Está en un estado de indigencia atroz y yo creo que cada barco ha de cargar su vela. Y yo creo que este régimen a esas poblaciones las convierte en parásitos. No hay estímulo, ni hay ese afán de mejorar, de crearse nuevas rentas, de propender al mejoramiento de esas poblaciones. Yo considero que lo más conveniente es volver al régimen municipal. Ahora, tampoco estoy de acuerdo con que eso sería cuestión de leyes y que funcionen municipios que ni siquiera dan para pagar un juez, porque así ocurre no menos que en un 30% de los casos de la República.

*El Honorable Gil Blas Teixeira:* Qué se haría con esos municipios?

*El Honorable Rogelio Robles:* Convertirlos en corregimientos. Yo conozco en Coclé la cabecera de un corregimiento; tiene 15 casas y en las 15 solo viven 13 sufragantes, no es posible que eso sea cabecera de distrito. En cambio, tienen corregimientos con una población de 600 habitantes; yo creo que no tienen razón de existir como distrito un grupo de casas. Ese lugar es una casi iglesia con pueblo y no un pueblo con iglesia. Eso es una cabecera de distrito. Con todo, creo que no tienen razón de existir, y eso sería materia que no nos correspondería a nosotros por ahora, pero considero que debemos volver al régimen de Municipio que es lo indicado.

*El Honorable Rosendo Jurado:* En el terreno de lo práctico, en la provincia de Bocas del Toro, el ayuntamiento fué un éxito. Los municipios de Bocas del Toro, con excepción del Distrito Capital, durante el régimen municipal, pagaban sueldos irrisorios y nominales a los empleados. En Chiriquí Grande, figuraba un Juez Municipal con un sueldo de cinco balboas mensuales y un secretario con dos balboas con cincuenta centésimos y muchas veces no se les pagaba.

Vino el régimen provincial y los municipios de Chiriquí Grande y Bastimentos, que tenían entradas ridículas, consiguieron mejoras materiales de importancia y que se le pagaran sueldos a los empleados. Hoy al Juez de Chiriquí Grande, que antes ganaba cinco balboas nominales, gana veinte balboas que se le pagan. En Chiriquí Grande donde no se atendía las mejoras materiales del Distrito, conseguí con el A-

yuntamiento Provincial que se construyera un muelle y también que se repararan las casas para escuelas. En el Distrito de Bastimentos se consiguió que se arreglara el muelle y el mercado, la casa donde funcionaba la Alcaldía y el Correo y hasta se construyó un pequeño edificio para Cuartel de Policía. En el Distrito de Bocas del Toro, se arregló debidamente el cementerio, se hizo higiénico el mercado público, se construyó un matadero y se hicieron otras mejoras que no se habían hecho mientras trabajaba el municipio. En el terreno de lo práctico hay que convenir que el Ayuntamiento en Bocas del Toro fué un éxito. A todas las provincias el Gobierno les da un subsidio con excepción de las Provincias de Panamá y Colón.

Como dijo el Honorable Robles, hay lugares en donde la población es tan reducida y los medios económicos tan pobres que no se justifica que sean Municipios. Si se pudiera lograr que los Municipios de esos lugares tuvieran mejores entradas, se justificara su existencia.

En favor del Ayuntamiento hay otra cosa y es que escoge el mejor personal. Yo creo que se podría establecer como obligación de que cada Distrito tenga representantes en el Ayuntamiento provincial. Si hay manera de que todos los Municipios tengan personal competente y sueldos para pagarle a los empleados, soy partidario del Municipio. Pero refiriéndome a Bocas del Toro, los Municipios fueron un fracaso y el Ayuntamiento un éxito.

*El Honorable Cecilio Castellero:* Cuando se inició el régimen provincial, yo fui uno de los que pensó en que algunos distritos de nuestra provincia iban a recibir un gran beneficio con el nuevo sistema. Pero después en el curso de los años me he venido a dar cuenta de que en realidad lo que iba a ser beneficioso para los Municipios, resultó perjudicial. Por consiguiente hoy día me encuentro en desacuerdo con el régimen provincial y dispuesto a dar mi voto al régimen Municipal. En el Interior ya hemos palpado la situación. Yo acepto perfectamente bien lo que los Colegas de Panamá y Colón han manifestado aquí. La cabecera de la provincia es suficientemente rica para darle todo lo que necesitan los Municipios. Pero en el interior todas las cabeceras de provincias son tan pobres como el resto de los distritos y algunos más pobres que el resto de sus distritos. Por consiguiente, el capital que se recoge en todas las provincias, llega a la capital de la provincia y allí se queda. Se reparte no sé como por los Distritos, pero los Municipios no vuelven a ver más ese capital.

Voy a contar un caso que me pasó en Océ. Una vez llegué a Océ y el Alcalde me llamó para que viera un caso de un herido. Fui a verlo y le dije: "Este hombre necesita ir a un hospital" a lo que me respondió: "No tenemos un centavo para mandar a este hombre al hospital de Chitré", y el hombre tenía ya tres días de estar herido en Océ y no lo mandaban porque el

Alcalde estaba cansado de poner dinero de su bolsillo cada vez que ocurría un caso semejante, porque la chiva que contratan para llevar los heridos, no quieren hacerlo si no se les paga inmediatamente; cuando a un chivero se le dice que el Tesoro Provincial le pagará, no lo aceptan porque dicen que es mucho lío. En algunos sitios ni siquiera pueden dar comida a sus presos, porque el Municipio no cuenta con un solo centavo, para cubrir esas necesidades. Yo creo que en realidad hay muchos distritos que no merecen existir y que solo un espíritu regionalista los hace mantenerse. De manera, que creo que es preferible que volvamos al régimen Municipal, y que eliminemos el provincial que solo ha beneficiado a las ciudades de Panamá y Colón, pero que no ha beneficiado al resto de las provincias.

*El Honorable Rosendo Rosas:* Voy a permitirme exponer mi humilde concepto en este asunto. Opto porque volvamos al Régimen Municipal. Yo expongo estas razones refiriéndome a mi provincia, Veraguas. Ningún beneficio ha dado allí el régimen Provincial.

Hace poco uno Comisión integrada por el Gobernador de aquella Provincia y algunos Delegados que formamos esa Comisión tuvimos que presentarle al señor Presidente un memorandum con algunas reformas materiales para esa provincia, porque el régimen Provincial no ha dado los buenos resultados para que se pudieran llevar a cabo esas mejoras.

No es justo que dos o tres distritos vayan a pagar el pato como se dice de las mejoras en otros pueblos, y menos en la capital de las provincias. Es muy distinto cuando se trata de las provincias de Panamá y Colón, dos capitales, las más ricas y productivas donde se pueden hacer casitas de oro en sus distritos, pero allá en el interior la condición es muy distinta. Hasta la Provincia de Chiriquí podría decirse que cuenta con rentas suficiente para sostenerse pero no es así en el resto del interior.

Yo creo que podemos suprimir los distritos que no tienen razón de ser, que como se ha dicho aquí no tienen ni para pagar un Juez, pero aparte de esto yo considero de vital importancia que volvamos al Régimen Municipal.

*El Honorable Nicolás Sagel:* Creo que las condiciones en las provincias de Panamá y Colón son diferentes a las de las demás provincias. El régimen provincial establecido por la Constitución de 1941 tiende a la centralización en detrimento de otros distritos y los resultados de dicho régimen han sido negativos en la provincia de Chiriquí.

*El Honorable Gil Blas Tejeira:* Una pregunta H. Sagel. Usted sabe cuánto ganaba el juez municipal de Remedios antes del régimen provincial?

*El Honorable Nicolás Sagel:* Suponga que B. 30.00. Chiriquí tiene un presupuesto casi como de B. 1,000.00.

*El Honorable Gil Blas Tejeira:* Antes los pagaba el Estado, pero ahora los paga la Provincia y les paga muy bien.

*El Honorable Arosemena:* La Presidencia da las gracias a todos los Honorables que han asistido a esta reunión a expresar su opinión en este delicado asunto.

Al reanudarse la sesión se leen por Secretaría un telegrama del Gobernador de la provincia de Coclé y una carta del señor Román B. Reyes abogado por el régimen municipal.

*El Honorable Arosemena:* Ha llegado el momento para que la Comisión decida por alguno de los dos sistemas, por el provincial o el Municipal, y por lo tanto le suplico al señor Secretario que llame a lista para que cada comisionado diga por cual se decide.

El resultado fué el siguiente: siete votos en favor del régimen municipal emitidos por los Convencionales Arosemena, Bellido, Calvo, Fábrega, Ferrari, López y León y Silvera, y un voto del Convencional de la Rosa en favor de un sistema mixto.

Se procede a considerar el Título VIII de las Provincias.

Se aprueban textualmente los artículos 184 y 185.

Se pone a discusión el Título IX del Régimen Municipal.

Se aprueba el artículo 186.

Se lee el artículo 187.

*El Honorable de la Rosa:* Me parece que el término de cuatro años sería más conveniente porque no sabemos de cuántos miembros va a constar cada municipio.

*El Honorable Fábrega:* Por un período de cuatro años? Yo pregunto si acaso la elección o el período presidencial quedara en 6 años, todavía quedaría justificándose el período de cuatro años?

*El Honorable de la Rosa:* Vamos poniendo un período de cuatro años que es lo que hemos señalado a los concejos.

Quiero establecer una modificación: establecer que puedan ser miembros de los concejos y elegir... (lee). Siendo las funciones de los concejos de un carácter tan local no deben excluirse de la participación en los mismos, al elemento que ya se halla habituado con la vida nacional. Muchos elementos extranjeros pueden muy bien figurar en los concejos.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Quiero hacer una observación en favor de proposición del Honorable de la Rosa. Conozco a varios extranjeros residentes en el Interior, que han contribuido y contribuyen de manera tan efectiva al desarrollo económico y cultural de las comunidades, que es justo reconocerles su contribución al pro-

greso nacional, y hacerlos partícipes del gobierno de esas mismas comunidades por la ingerencia que se les dá en la administración municipal. Nadie puede negar cuánto significa el estímulo vigoroso que le han dado a muchos pueblos del Interior, desde que se fundó la República, grupos de extranjeros a quienes les ha interesado el desarrollo de su industria, y su comercio, la obra de saneamiento y otros aspectos más de nuestra vida nacional. Es fácil comprobar estas afirmaciones.

Es que casi todos esos extranjeros residentes en las poblaciones del interior de la República, son los que, con su dinero y preparación técnica, han fomentado y estimulado el desarrollo económico de las Provincias.

Y no será conveniente señalar las condiciones que debe tener el ciudadano para ser elegido miembro del Consejo Municipal?

El artículo se aprueba con modificación a la adición del Honorable de la Rosa. Quedando así:

Artículo 187. El territorio de cada Municipio se denomina distrito. En cada distrito habrá una corporación que se denominará Consejo Municipal, compuesta del número de miembros que la ley determine, los cuales serán elegidos en votación popular directa por un período de cuatro años, haciéndose cada dos años la elección de la mitad.

Son electores en las elecciones municipales y elegibles a los concejos, los extranjeros con cuatro años de residencia continua en el respectivo distrito o con residencia de un año si son casados con mujer panameña o tienen hijos en el mismo".

*El Honorable Fábrega:* En ese caso debemos hacer una salvedad y poner "salvo lo que disponga el artículo 78". De lo contrario parecería una contradicción.

Se aprueba la proposición y el artículo quedando así:

"Artículo 78. La ciudadanía consiste en el derecho de elegir y de ser elegido para puestos públicos de elección popular y en la capacidad para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción, excepto en lo referente al artículo 187".

El Honorable de la Rosa propone artículo nuevo como artículo 187a. que dice:

"Artículo 187a. Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y referendum en los asuntos atribuidos a los concejos. La Ley establecerá la forma de hacer uso de este derecho.

Los concejales pueden ser retirados de su cargo por abandono de sus deberes o mal conducta en el ejercicio de los mismos".

*El Honorable de la Rosa:* Si van a quedar los municipios con autonomía estimo conveniente que los ciudadanos deben tener o contar con

los recursos necesarios para prevenir o evitar que aquellas personas a quienes se les ha entregado el ejercicio la autonomía municipal puedan, basados en esa autonomía, actuar contrariamente a los intereses públicos; por eso hay que darles el derecho de iniciativa y referendum.

*El Honorable Arosemena:* Si la primera parte es un freno para qué la segunda parte?

*El Honorable Fábrega:* A mi me parece que es un método mediante el cual va a haber una serie de disturbios diarios, por agrupaciones que no han llegado a un estado de cultura suficiente para proceder reflexivamente. Yo no estoy de acuerdo con eso en la forma práctica.

*El Honorable de la Rosa:* Es una garantía para impedir que los municipios vayan a marchar en lo futuro a las corruptelas que han tenido lugar anteriormente.

Se pone en discusión el artículo y se aprueba la primera parte.

Se somete a discusión la segunda parte.

*El Honorable Fábrega:* Yo pregunto, por qué ese principio no se aplica también a los diputados? Desde luego, que no se puede aplicar en nuestro medio. Aquí, prácticamente, se trata de un grado de cultura cívica.

*El Honorable de la Rosa:* Los Municipios de acuerdo con este proyecto, van a gozar de una autonomía mucho más vigorosa que hasta ahora. La intervención del poder central será mucho más restringida para que el municipio marche en condiciones de eficacia.

Es necesario capacitar al pueblo para que intervenga activamente en el funcionamiento de los concejos e introducir en la constitución preceptos que hagan viable esa intervención y le den ocasión a manifestarse cuantas veces sea necesario.

Ese es el sentido de mi artículo: que no vayan a quedar los concejales como hasta ahora que una vez que ellos se posesionan, se desligan del cuerpo político al cual representan y hacen y deshacen con las arcas públicas sin sujeción alguna. Así tenemos por ejemplo el caso de que cuando el concejo decida hacer tal o cual obra debe primero discutirse si esa obra es o no necesaria, a fin de que la mayoría del distrito decida si se lleva a efecto o nó. Ud. ve, es un freno que opera el conjunto ciudadano.

*El Honorable Fábrega:* Como ensayo, podríamos estudiarlo, honorable de la Rosa. Sobre todo, con respecto al último punto. Si uno se pone a estudiar el problema aritméticamente hablando, los mismos individuos que nombran los Concejos son los que nombran Presidente de la República, Diputados, etc. Por qué motivo, si al ciudadano que nombre un concejo en el cual, prácticamente debe tener mayor atención y hay mayor seguridad de acierto por lo mismo que es un escogimiento inmediato, si a ese individuo se le da la facultad de anular, de retirar la designa-

ción del miembro del consejo municipal, por qué no se le ha de dar la misma atribución cuando se trata de un Diputado a la Asamblea o de un Presidente de la República? En otras palabras que si aceptamos que el miembro del Consejo Municipal se le puede retirar, aceptemos que se le puede retirar al Diputado y al Presidente de la República, en cualquier momento en que un grupo de ciudadanos lo pida. Por supuesto, dentro de los términos legales; se entiende que no por mero capricho.

*El Honorable de la Rosa:* Desde luego que no es en cualquier momento, sino cuando haya una causa reconocida legalmente.

Se niega la segunda parte por seis votos negativos contra dos afirmativos.

Se somete a discusión el artículo 188.

*El Honorable de la Rosa:* Yo no soy partidario de que todos los alcaldes de la República sean elegidos por el pueblo. Soy partidario de que en algunos centros de la República, o en algunas cabeceras de provincia, como Panamá, Chitré, Aguadulce o en un número de distritos que se puedan señalar, se practique esta fórmula. Nosotros tenemos que reconocer la tremenda realidad de la incultura política de nuestro pueblo; sujetos, a medida que se apartan de los centros más vigorosos de la población, al influjo del caciquismo y de todas esas formas de sumisión directa que persisten, por debajo de una democracia ilusa. Veremos de nuevo florecer los elementos que invalidan la realidad democrática en Panamá, que lejos de mover las elecciones hacia formas autónomas lograrán por el contrario sujetarlas más al grillete de la política caciquil de campanario. Esto no sería así si al volver nosotros a la restitución de los municipios lograríamos eliminar tanto municipio inerte, tanta circunscripción municipal ficticia. Pero no va a suceder así. Nosotros no vamos a resistir como legisladores la presión que vendrá sobre nosotros de sesenta municipios que reclamarán cada uno su existencia y que nos prometerán una vida ejemplar en el futuro. Van a subsistir los mismos municipios pobres, raquíticos, esqueléticos, sujetos al dominio de roscas formadas por individuos de mentalidad restringida y si esto es así, la elección de los alcaldes por el pueblo teórico se va a convertir en un fenómeno de malas consecuencias políticas para nuestro país. Manifiesto aquí que cuando se haga la discusión en la Cámara me opondré a ello.

*El Honorable Fábrega:* Para manifestar que estoy completamente de acuerdo con la exposición del Honorable de la Rosa añadiendo como detalle de énfasis que estoy de acuerdo con él en un sentido total. En otras palabras, no sé si él ha cubierto todo el engranaje nacional o todo el panorama nacional en el que en ningún caso, ningún alcalde de la República sea elegido por elección popular. Soy el partidario más fervoroso que tiene la República del voto libre. Considero que el eje de la democracia es el voto direc-

to. Pero, desgraciadamente, nosotros no hemos llegado en su totalidad al grado de eficacia, y en vez de acercarnos más a ese grado vamos a burlar más la democracia en el sentido en que lo hemos hecho hasta el presente, si hacemos la pantomina de una elección para nombrar alcalde del distrito. Le suplico al señor Secretario que al mencionar la palabra pantomina, la subraye, porque eso no es más que una verdadera pantomina.

*El Honorable López y León:* Yo abundo en los mismos conceptos de los Honorables Fábrega y de la Rosa, y por eso voy a someter una reforma a la aprobación de la Comisión. El artículo podría quedar así:

"Artículo 188. Habrá en cada Distrito un Alcalde como jefe de la administración municipal. La ley determinará a quien corresponda su nombramiento o elección".

Debemos suprimir esto: "Elegidos en votación popular directa".

En cada distrito había un alcalde nombrado por el gobernador de la provincia. No creo que aquí se debe señalar período; mucho mejor es dejárselo a la ley misma; el período del alcalde también. Para qué señalarle en la Constitución un período al alcalde?

Yo propongo esta otra reforma, porque ahí dice nombrar. (se lee la reforma).

Como se ve por la reforma que he propuesto no se le cierra el camino a la posibilidad que pueda presentarse para la elección de alcalde por votación popular; pero no se acepta el artículo tal como está, porque si no resulta en la práctica convenientemente tendría que ser motivo de una reforma constitucional, y volver hacia atrás: mientras que dejando a la ley que determine su elección, según el caso, se obvia esta dificultad y quedan contemporizadas las dos tendencias.

*El Honorable Bellido:* Sr. Presidente: Yo sé que voy a ser derrotado; pero mi pensamiento es que si estamos tratando de mejorar el aspecto económico a los Municipios, en el artículo 190 que probablemente se apruebe dice (lee). Hay derecho a pensar que habrá una disciplina política si no es todos en la mayoría de los distritos de la República. Yo no quiero hablar en un sentido tan pesimista porque quiero darle un poco de crédito al avance de la educación en Panamá. Las escuelas han aumentado y hemos llegado ya al pináculo de la Universidad, y estamos todavía viviendo en ese ambiente, en ese nivel de atraso anterior. Aquí se dice que la educación no está progresando absolutamente nada en Panamá. Yo quisiera que nos quitemos un poquito ese ambiente de pesimismo en que todo lo queremos ver negro y tratemos de ver un poco las cosas de color de rosa. Si estamos pensando que habrá corrompimiento político en la materia económica también puede haber corrompimiento debido al caciquismo. En resumen estoy de acuerdo con que los Alcaldes sean elegidos por medio



del voto popular. Estoy de acuerdo con el original.

Además quiero preguntarle al Honorable Fábrega que si no es peor que un cabecilla político de San Carlos o Santiago venga a la Presidencia de la República para poner un analfabeto como Alcalde y el Presidente de la República lo nombre porque es un favor político que él tiene que pagar?

*El Honorable Fábrega:* Para mí, esto es algo insustancial en nuestra vida democrática. Yo parto de un principio y es que una gran cantidad del electorado panameño y sobre todo el electorado campesino de las regiones vecinas a las poblaciones, no sabe de qué se trata. El ensayo lo estamos haciendo bajo una suposición o una presunción de que estamos realizando democracia; la estamos haciendo para Presidente de la República y para Diputado hace 40 años, en la base de que todo individuo que ha llegado a los 21 años, tiene el criterio suficiente para juzgar a la persona que debe elegir. Ud., honorable Bellido como hombre de conciencia que es, no me puede decir que el electorado nacional sí responde a una conciencia individual en materia de elección. La escuela necesita un gran grado de desarrollo todavía y si le añadimos a este ensayo la elección de alcalde, me parece que vamos a debatirnos en un maremagnum para el cual no estamos preparados todavía. Esa es mi impresión.

Hace unos días, hablando con el Honorable de la Rosa, le decía que en un escrito del Dr. Justo Arosemena había leído que él decía que el ejercicio del voto era el que capacitaba al ciudadano para el éxito en el voto y yo le decía al Honorable de la Rosa que con todo respeto estoy en desacuerdo con esa tesis. Yo no creo que un individuo incapacitado intelectualmente para votar pueda tener acierto en el voto, por más que lo repita en 100 o 200 años; tendríamos que cambiar el proceso biológico del individuo. El individuo tiene acierto para votar, a medida de su cultura y no a medida del voto, porque la cultura trae la selección; en otra forma está haciendo un acto mecánico. Insisto en que por lo mismo de la devoción que le tengo al voto democrático como eje de la República, que quizá en ningún lapso lo hemos tenido, vamos a tirarnos a un abismo cuando decidamos elegir a nuestro Alcalde. Pregunto yo, está Ud. seguro de que se va a hacer un acto democrático en la elección del Alcalde? Cojo el caso de Santiago de Veraguas donde yo nací y el caso de Los Santos.

Yo hago esta pregunta, voy a tomar el caso de Panamá Ud. cree que el alcalde de Panamá, donde están los letrados de la República, debe ser elegido por elección popular? Pero coja un pueblo apartado de la República Ud. cree, Honorable Bellido, que el núcleo que forma el distrito, va a votar por la persona que considere más capacitada o va a ser el que tiene más aguardiente o el que dé más dinero al que va a escoger?

*El Honorable Bellido:* Eso es cuestión de cultura y de educación nacional.

*El Honorable Fábrega:* Debemos intensificar la cultura, debemos hacer escuela, para que nuestro voto sea efectivo. Por eso en el capítulo de Educación, traté de insertar todos los artículos para que tengamos cultura; porque mientras no la tengamos, el voto no será efectivo, porque ahora en conciencia el electorado no tiene noción de lo que es el voto.

*El Honorable de la Rosa:* No es que la escuela haya fracasado. Es que treinta años de escuela no pueden todo en un país, como el nuestro que cuando nació a la vida independiente el 78% de la población era analfabeta. No hay que creer en el efecto mecánico, automático de la instrucción popular. Muchos de los individuos a quienes la escuela enseña a leer vuelven al medio rural, espeso de la ignorancia y vuelven a analfabetizarse, porque la escuela no puede ejercer efectos milagrosos sobre el individuo en un ambiente atrasado.

*El Honorable Fábrega:* Mi acometividad no llega contra el sufragio, porque no voy a llegar hasta ese extremo, pero todavía no hemos llegado al grado de perfeccionamiento del sufragio público. Para la elección presidencial ese es el método más adecuado; pero por qué vamos a repetir lo mismo con respecto a los Alcaldes. El alcalde es el producto del medio; y mientras más demos ocasión a que el alcalde tenga un sentido de gamonal con respecto a la tribu, el núcleo no civilizado, es peor la cosa; y esta medida indica que se va a reincidir en esa especie de capellanía, de vasallaje que existe entre un grupo y el resto. Yo le garantizo que si se establece esta medida nueva, habrá regiones en que un alcalde estará allí mientras viva.

*El Honorable de la Rosa:* Quisiera agregar un parágrafo. (Lee). Es con el fin de darle a los ciudadanos del distrito la oportunidad de una iniciativa así: tales y tales distritos pueden pedir que las funciones distritoriales se puedan ejercer mejor mediante una fusión. Sigo buscando siempre la idea de hacer circunscripciones más grandes.

*El Honorable Fábrega:* Yo insisto en este punto porque tengo una concepción exacta de la mentalidad interiorana nuestra. En mi concepto, esa es una cosa trágica; porque yo conozco bien el interior.

Es primordial; no se debe entrar en la elección del Alcalde que es una farsa de democracia. No hemos llegado a esa preparación para la cual se necesita mucha escuela. La influencia de la escuela, está comenzando; necesitamos mucha escuela para que lleguemos al ideal de la democracia. Pueden ser 40, 50 años, pero contentémonos por ahora, con la elección presidencial.

*El Honorable Silvera:* Estoy de acuerdo con que los Alcaldes deben ser elegidos por el pueblo, simplemente como vía de ensayo.

Debe tratarse de practicar este nuevo sistema en las ciudades de Panamá y Colón.

*El Honorable Arosemena:* Si se da el caso que un alcalde sea elegido digamos en la ciudad de Panamá en contra del querer del gobierno, a ese alcalde no va a haber quien le obedezca.

Cuál es la fórmula del año 4?

*El Honorable Fábrega:* Eso quiere decir que la constitución del 4 decía que "nombre", el Alcalde dentro de las normas legales por el cual se hace el nombramiento, pero no la elección. Porque ellos no estaban pensando en elección en esa época, y esto se explica, porque eso fué tomado de Colombia; y en Colombia quien podría ser nombrado por elección? No se hacían nombramientos de Alcalde por elección.

*El Honorable Ferrari:* Yo no estoy de acuerdo con la modificación del Honorable López y León pues considero preferible que se deje el artículo original.

A pesar del panorama tenebroso que aquí se nos ha presentado, yo creo que al igual de como se eligen los Diputados y los concejales, se deben escoger por elección popular los alcaldes de los distritos de toda la república.

Ahora que vamos a establecer municipios autónomos, y tenemos derecho a creer que van a subsistir en esa forma, debemos interesarnos porque a ellos no llegue, como ha sucedido hasta aquí la acción de los intereses del Poder Ejecutivo por medio de los alcaldes que nombra por conducto de los Gobernadores.

Si se estima que se pueden encontrar 5 o 7 personas honorables en un distrito, para que sean elegidos concejales, cómo no se van a encontrar algunas candidatas más para el cargo de Alcaldes? No veo razón alguna para pensar que el Alcalde va a ser el más bribón.

Se pueden tomar las disposiciones necesarias, y ello corresponde a la Ley, para que si se porta mal un Alcalde se le siga juicio y se le mande a Coiba.

Por esas razones, pues, voto por el artículo original y pido se niegue la modificación del Honorable López y León.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Se ha dicho hace poco que se burla siempre la democracia en el ejercicio del voto popular, y esta afirmación se toma como argumento para manifestarse en contra de la elección de los Alcaldes por medio del voto directo. También se ha manifestado que la educación nacional no ha avanzado lo suficiente para que este método democrático sea efectivo en su aplicación, y que, si este método no ha dado siempre los resultados deseables en la elección de un Presidente, y de los Diputados, menos los dará en la elección de un Alcalde porque se burlarán aún más los postulados de la democracia. Yo pregunto: No será urgente, pues, iniciar cuanto antes una campaña de educación política que garantice la pureza del sufragio, y la ente-

reza de carácter con que debe actuar el votante cuando elige a un Presidente y a los Diputados? Y el ejercicio del voto directo en elecciones para alcalde, no será un principio de una escuela política preparatoria del ciudadano votante para las elecciones de Presidente y diputados? Yo creo que esta práctica puede constituir una experiencia fecunda en beneficio de la ética que se desea en política, la oportunidad para que el ciudadano se ejercite en la práctica de virtudes necesarias; sobre todo hoy que se le ha reconocido a la mujer el derecho al sufragio universal, y que ella necesita más que el hombre la debida preparación.

Me pronuncio pues, en favor de la elección popular como método para elegir a los Alcaldes porque, como ya dije, considero que estas elecciones pueden ser medio oportuno para sentar las bases de una escuela política que ponga en práctica los postulados que recomienda la democracia, y lograr que se miren las elecciones como función esencial de la soberanía popular que debe ser respetada y enaltecida mediante la práctica de expresar los ciudadanos recta y libremente su voluntad y su opinión.

*El Honorable Pérez:* Yo voy a atacar el problema. Yo he sido personalmente víctima del sistema centralista del Gobierno. He vivido en carne viva la situación creada en el país a través de un método centralista, y como consecuencia de eso estoy cien por ciento de acuerdo con la elección de los alcaldes por votación popular.

Votan en contra de la proposición del Honorable López y León, los Honorables Bellido, Calvo, Ferrari, Pérez, y Silvera, siendo por lo tanto negada.

El Honorable Pérez propone que la elección de alcaldes se efectúe cada dos años en vez de cuatro.

Se aprueba el artículo 188 con la modificación del Honorable Pérez.

Se aprueba textualmente el artículo 189.

Se aprueba el artículo 190 con un párrafo adicional del Honorable de la Rosa quedando así:

Artículo 190. El Municipio debe tener capacidad económica suficiente para mantener el gobierno propio en condiciones adecuadas. La Ley determinará el procedimiento que deba seguirse para la creación de distritos nuevos y la supresión de aquellos que no dispongan de los recursos necesarios para regirse por sí mismos.

Parágrafo: Por iniciativa popular pueden refundirse en uno, dos o más municipios o asociarse varios de estos para el cumplimiento de fines de beneficio común. La Ley establecerá el procedimiento".

Se lee el artículo 191.

*El Honorable Arosemena:* Le voy a hacer una observación. Tal como este artículo está redactado me parece que efecta grandemente al im-

puesto de inmuebles. Y voy a hacer que esto quede en esta forma (lee). Eliminando esta parte (lee).

Se aprueba el artículo con la modificación del Hon. Arosemena quedando así:

Artículo 191. Los impuestos que no tengan incidencia o efecto fuera del distrito son municipales. Lo son también los servicios públicos que sólo benefician a la población de un distrito. Partiendo de esta base, la ley establecerá, con la debida separación, las rentas y gastos nacionales y los municipales".

A las 6:05 de la tarde el señor Presidente clausura la sesión.

### ACTA

de la trigésima sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

A las tres y cuarenta minutos de la tarde del día catorce de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunió la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, integrada por los siguientes comisionados que contestaron a lista así: Harmodio Arosemena F., Presidente; Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Jacinto López y León y Didacio Silvera. Dejó de concurrir mediante excusa de rigor el C. Felipe O. Pérez. Estuvo presente de fuera del seno de la Comisión el Honorable Antonio Carrillo Vargas.

1. Se discutió y aprobó el acta de la sesión anterior.

2.—El C. de la Rosa presentó un pliego contenido de toda la materia correspondiente al régimen municipal, con la observación de que consiste, en parte, en un reagrupamiento de las disposiciones insertas en el proyecto, y en parte, en algunos artículos nuevos que completan y reglamentan la materia en discusión: el primer artículo del pliego corresponde más o menos al sexto del proyecto; el segundo al 186; el tercero al 190; el cuarto al 196, y el quinto, que establece la autonomía municipal, coincide en sus líneas generales con el 189.

Los CC. López y León y Ferrari estuvieron acordados en sostener que el artículo 5º del pliego limita la autonomía municipal y en que, en todo caso, los municipios deberían poder hacer todo aquello que no les está expresamente prohibido por la Ley. El C. de la Rosa sostuvo la tesis contraria a esta y afirmó que, según la mejor doctrina de derecho constitucional, los Poderes, y, desde luego, entre ellos el Municipal, no pueden actuar sino dentro de los límites que especifican las instituciones que los crean.

El C. de la Rosa siguió explicando las diferencias existentes entre las disposiciones de su pliego y las contenidas en el proyecto.

Al llegar al artículo que debería llevar el número siete del pliego y el 193 del proyecto, referente a la administración fiscal del Municipio, en que se establece que cerca de cada Tesorero Municipal debe funcionar un Auditor designado por la Contraloría General de la República, el C. Fábrega observó que a su juicio era impracticable que cerca de cada tesorero Municipal funcionase un auditor nacional y que era preferible que la Contraloría General crease una sección o departamento de fiscalización municipal, que practicara las visitas periódicas o especiales que fueran necesarias.

El C. Arosemena F. sugiere facultar al Contralor General para que nombre auditores en aquellos distritos que a su juicio fueran necesarios.

El C. de la Rosa estuvo de acuerdo en la fórmula de nombrar auditores en los distritos cuyo presupuesto pase de B/. 20.000.00 y, cuando sean necesarios, en los que no excedan de esta suma.

Sobre el artículo referente a que los Municipios deben cooperar con la Nación en lo referente al pago de los gastos de la educación pública, todos los comisionados estuvieron acordados.

También lo estuvieron, en principio, en lo que concierne a la facultad para los Municipios de contratar empréstitos, mediante autorización legal.

El Presidente sugirió, por fin, y la Comisión lo aprobó, suspender la consideración general del pliego del C. de la Rosa, para hacer de él una discusión pormenorizada en la sesión del lunes, 17, y de las cuestiones económicas, el 18; religiosas, el 19; electoral, el 20, y sobre nacionalización, el 21, todas pendientes de discusión.

La sesión fue clausurada a las 4.50 p. m.

El Presidente,

H. AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 14 DE SEPTIEMBRE DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Harmodio Arosemena F.)

A las 3 y 40 de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los jurisperitos doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella los siguientes convencionales Harmodio Arosemena F., Diógenes de la Rosa, Abilio Bellido, Agustín Ferrari, Jacinto López y León, Ether Neira de Calvo, Fábrega J.

Isaac y Didacio Silvera. Estuvo presente, fuera del seno de la comisión, el Honorable Carrillo Vargas.

Se discute y se aprueba el acta de la sesión anterior.

*El Honorable de la Rosa:* Voy a explicar el proyecto que está sobre la mesa. El proyecto que está sobre la mesa es una redistribución de la materia en discusión en lo que me parece su orden lógico y al mismo tiempo incluye artículos nuevos o dentro de los artículos ya discutidos, nuevas disposiciones cuyo sentido iré explicando una por una.

El primer artículo no hace más que reproducir el texto de la constitución que habíamos dejado en suspenso, pero suprimí los párrafos. (Lee). Hasta aquí, debe llegar lo que diga la constitución sobre los municipios. Pero debe dejar lo siguiente (lee) en la parte relativa al régimen municipal y en efecto yo propongo que así se haga. Por ejemplo (lee). Es lo que debe apreecer en el capítulo primero. Debe seguir entonces con una definición del municipio, que no está definido en el proyecto. He puesto la definición de lo que cubre la acción municipal (lee); y le he agregado un nuevo párrafo que prohíbe que los miembros del concejo o sus parientes ejerzan cargos municipales para evitar la formación de las "roscas" en que en el pasado redujeron a cosa nula la vida municipal.

El artículo 186 propongo que se modifique así (lee). Esa última parte del artículo no hace sino reproducir el artículo 190 que dice (lee).

*El Honorable López y León:* Observo que el quinto artículo del proyecto presentado por el comisionado de la Rosa limita la autonomía del Municipio. Considero que, como principio general, el municipio debería tener facultad para hacer todo aquello que no se le prohíbe, y por consiguiente me opongo al artículo en mención.

*El Honorable Ferrari:* Estoy de acuerdo con lo expresado por el Honorable López y León. Aquí no se explica donde llega la autonomía de los municipios. Yo creo que no se debe decir estrictamente que aquellas actividades pertenecen al Estado; eso es lo que yo he entendido. Yo pienso que la constitución no le señala toda las atribuciones al municipio. Si se establece en esa forma, lo que no le da a los municipios forzosamente tendrá que pertenecer al Estado.

El Secretario observa que lo que hace el artículo elaborado por el Honorable de la Rosa es reducir al municipio a su propia personalidad.

*El Honorable de la Rosa:* El sujeto artículo del proyecto corresponde al 187 con la adición de un párrafo nuevo. El séptimo corresponde al 188 con un párrafo nuevo. El octavo refunde el 193, sustituye al 195 y contienen una adición.

*El Honorable Fábrega:* "El departamento de Auditoría" (lee). . . . . Parece ser que en cada municipio, resultara forzosamente tener, además

del tesorero, un auditor. Y yo pregunto: será necesario eso para la fiscalización de las rentas, o bastará que el contralor general de la república tenga a su cargo la labor de mandar a sus subalternos a auditar las cuentas de los municipios ya que hay algunos en los cuales la creación de un puesto de auditor se hace un cargo pomposo?

Debemos tener en cuenta que un auditor significa un empleo de cierta envergadura y si se van a tener sesenta y cinco auditores, digamos uno en cada distrito, para llevar el examen de las cuentas, por ejemplo, de Pinogana, o de Olá, me parece que eso no es necesario. Yo creo que esto, en este artículo se puede poner potestativo, pero no obligatorio en ningún caso, para que en cada uno de estos lugares haya un auditor, ya que se podría establecer la labor de fiscalización por medio de la auditoría de la Contraloría. El artículo dice que habrá un tesorero elegido por el Concejo etc. y un departamento de auditoría cuyo jefe es un auditor etc. (lee).

De manera que la obligación del Contralor no sólo es la de vigilar las rentas, sino que está obligado a tener en cada municipio un auditor especial al lado de un tesorero, y por eso, pregunto yo, no será muy difícil de cumplir esto, que es imperativo, dada la enorme falta de auditores, cuando a veces se hace difícil conseguir uno? Por tanto yo considero que esto será difícil de cumplir.

Aparte de la escasez económica de muchos municipios, pensemos en aquellos que tienen una economía suficiente para ello, hay que darse exacta cuenta de las cosas y pensar en lo difícil que será conseguir auditores para que la Contraloría pueda tener un auditor en cada municipio. Hago esta observación porque creo que el Honorable de la Rosa trata de sustituir el artículo 195.

*El Honorable de la Rosa:* Precisamente, como dice el licenciado Fábrega, es como opino que debe ser, junto a cada tesorería debe funcionar un auditor o funcionario nombrado por la contraloría porque si no las funciones de auditoría no se cumplen. Yo tengo la experiencia del municipio de Panamá en que el auditor no era tal. Precisamente esa era una de las reformas hechas al régimen provincial por la constitución de 1941: la de que los auditores fueran nombrados por la contraloría, en un esfuerzo porque esos funcionarios no disponen de la independencia que el desempeño de sus funciones les exige, difícilmente podrían efectuarlas en la forma en que se espera.

En lo que se refiere al artículo 195, la larga historia anterior al año de 1941, nos va a decir que este artículo carecerá de efectos prácticos, pues en ese entonces las funciones de supervigilar los presupuestos municipales les estaban atribuidas al Ministerio de Gobierno y Justicia. Los municipios estaban obligados a mandar al Gobierno sus presupuestos anuales y, a ese respecto cábeme decir que en el archivo de esa sección sólo se encuentran los presupuestos de uno que otro

año. A mi me consta esa irregularidad. De manera que esto que se dice en el artículo 195, no producirá efecto alguno. Y si produce efecto tendrá la contraloría que crear el departamento respectivo con su personal de supervigilancia fiscal.

*El Honorable Fábrega:* Permítame que les haga una observación de índole práctica en esta forma. Recuerdo que cuando estaba al frente del ministerio de Educación, quise conseguir un auditor permanente para la Escuela Normal de Santiago y la respuesta de la contraloría fue que ellos no podían tener un auditor permanente allí porque unos estaban en la capital y los otros haciendo un recorrido por el interior, y por este motivo no me fue posible conseguir que hubiese en la Escuela Normal un auditor.

Quise conseguir otro para el ministerio de Educación para que revisara en las Escuelas secundarias si el número de horas de los empleados correspondía al sueldo de las planillas, para que hiciera allí una labor de fiscalización, y tampoco pude conseguirla pues me dijeron que no había auditores. De manera que yo pienso que si imperativamente ponemos que desde el momento en que entre en vigencia la constitución en cada municipio de la república, debe estar sentado un señor auditor, nombrado por el contralor, para que revise las rentas de los respectivos municipios, pasarán muchos años antes de conseguir esa cantidad de auditores.

Además de esto, esa cantidad de auditores, debido al número de municipios que habrá, significa una erogación que tendrá que pagar el Estado que si se justificara el gasto sea bien venido, pero si no es necesario que exista un auditor permanente debido al pequeño volumen económico o fiscal del municipio, cual es el motivo de esa erogación?

Voy a tomar por ejemplo el caso de Chepo, que puede ser una especie de término medio de los otros municipios de la república. Cuál creen Uds. que sería el volumen fiscal de un municipio como el de Chepo? Mil, dos mil, cuatro mil, cinco mil balboas? Solamente mil balboas, y entonces se dará el caso de tener un señor auditor permanente en Chepo peleando gallos y jugando billar, que nada está fiscalizando, cuando se puede mandar un auditor una vez al mes, el cual puede hacer ese mismo trabajo en un par de horas. Yo estoy de acuerdo con que la contraloría ejerza una labor total de fiscalización sobre los municipios. Con lo que no estoy de acuerdo es con que sea una obligación de la contraloría mantener un auditor como cabeza en cada municipio, lo cual me parece que es un lujo, muy difícil de sostener mientras nuestro desarrollo económico no alcance una etapa que no vislumbramos todavía. Resumiendo mi opinión en otras palabras; no estoy de acuerdo con la sustitución que se hace a este artículo con respecto al punto de establecer un auditor permanente en cada municipio.

*El Honorable de la Rosa:* Me parece que si nosotros vamos a hacer una reorganización municipal para llegar a que los municipios sean dependencias vivas, no podemos conservar la actual división municipal.

Cuando se trate de la nueva división territorial de la república y comiencen a llegar centenares de telegramas de Tonosí, Chiriquí Viejo y Tabasará será muy difícil que los diputados reorganicemos los municipios de una manera efectiva. Si lo llegamos a hacer, no serán sesenta los funcionarios que se necesiten para las funciones de fiscalización porque no habrá sesenta municipios sino treinta, veinte o menos.

*El Honorable Fábrega:* Yo le aseguro a Ud. que un auditor nuestro de los buenos, con uno o dos días que vaya al mes, fiscaliza completamente uno de esos municipios. Es que hay que darse cuenta de que por más que se aumente el volumen de las entradas de la mayoría de los municipios, es muy pequeño para que justifique el tener un auditor permanente allí. Yo considero que es mejor que se deje a la contraloría la potestad de nombrar un auditor permanente en aquellos municipios en que se justifique, pero no hacerlo imperativo obligándola, porque en muchos municipios resultará oneroso el cargo.

*El Honorable de la Rosa:* Establecer el nombramiento de auditores de la contraloría en aquellos municipios que tengan una recaudación mayor de B. 20.000.00. Podemos modificar el artículo 195 así: (lee). Esto es establecer que los tesoreros municipales deban enviar, dentro de diez días después de vencido el período, las cuentas a la contraloría para que la contraloría las finiquite.

*El Honorable Arosemena:* Por qué no se puede facultar a la contraloría para que nombre auditores permanentes en aquellos municipios que estime conveniente?

*El Honorable de la Rosa:* De acuerdo con la sugestión del Honorable Arosemena.

*El Honorable Fábrega:* De acuerdo con la sugestión del Honorable Arosemena.

*La Honorable señora de Calvo:* Otra sugestión: se puede autorizar a la contraloría para que nombre un cuerpo de auditores fiscalizados.

*El Honorable López y León:* La contraloría podría contar con un departamento de fiscalización.

*La Honorable señora de Calvo:* La fiscalización es necesaria pero considero que es importante crear un método efectivo de fiscalización.

*El Honorable de la Rosa:* El artículo siguiente modifica el artículo 194 de la constitución, que dice: (lee). Esto implica una modificación al régimen que existía antes en que los municipios no podían contraer empréstitos sino con la aprobación de la Asamblea. Y por eso lo he redactado así (lee). Para qué pueden contratar

los (lee). Por obras que en verdad se necesitan. Hay que poner una disposición de control (lee). Existe una apreciación general en cuanto a la capacidad de los tesoros para cubrir obligaciones no ordinarias y se ha llegado a la conclusión de que no se puede disponer sino del 20% de las entradas.

Aquí viene un artículo que ha sido olvidado por la constitución la obligación de los municipios de contribuir a los gastos de educación. En el proyecto que tenemos por delante, no está debidamente establecido. No soy partidario de que la constitución fije la proporción de las rentas dedicadas a determinados gastos.

*El Honorable Fábrega:* A mí lo que me parece que está de más es la parte que dice "en el respectivo distrito". Esto impide que se obedezca a un plan general de educación. Por esa misma cooperación, de la cual hizo Ud. mención, que debe tener el municipio para con el resto de la nación, yo creo que la doble función del municipio de servir a los interesados municipales a la vez que sirve los otros es imposible, dada la índole de la instrucción pública, que tiene que obedecer a un plan general.

El establecimiento de una cuota, para que el municipio la gaste en el respectivo municipio, implica tener que circunscribirse a determinado municipio e impide un plan general de organización. Aquí existe un decreto sobre la matrícula, pero se estableció que el producto de la matrícula debía gastarse en relación con la misma escuela donde se cobraba la matrícula, lo cual dá por resultado que si la escuela de Penonomé producía B. 200.00, había que ver dónde se compraban doscientos balboas en clavos para meterlos en una pared de la escuela porque no se podía gastar en otra parte. Pero sí pensamos que esa suma gruesa, unida a los fondos nacionales, ayuda a un plan general que no se puede subdividir dada la misma índole de la educación que tiene que ser integral.

*El Honorable de la Rosa:* La cuota de los municipios para educación nunca es muy lujosa. Existe la de los municipios de Panamá y Colón. Una de las quejas de los municipios con respecto al ayuntamiento consiste en que los ayuntamientos contribuyen proporcionalmente para gastos de educación; y la contraloría no los empleaba en eso. Ocurría que de los pueblos venían quejas sobre el estado de las escuelas y el ayuntamiento se resistía a atenderlas porque decía que ellos daban a la contraloría su cuota respectiva. Esta es, precisamente, una manera de estimular a los municipios para que recorten esas partidas, como han hecho hasta ahora.

*El Honorable Fábrega:* Por ejemplo, en este plan que concebí como producto de muchas consultas y observaciones, yo quise poner en la constitución que la educación física fuera parte integral de la educación general. Yo tenía la idea de la creación de un departamento autónomo de educación física, con funciones específicas detalladas en la ley. En otros países, como Cuba

y Méjico, existen estos departamentos autónomos de educación física, de este modo yo quisiera que el departamento de educación física fuere autónomo y que además se estableciera la obligación de tener en todas las ciudades del interior campos de juego modernos y entrenadores para esos juegos. Hay que ver lo que significa la creación del deporte en el interior de la república: hacer hombres fuertes y apartarlos del vicio, y mi idea era que los fondos que se colectaran como el porcentaje que se señala a esos municipios fueran el elemento con el cual contará esa entidad semi-autónoma, la cual vendrá a sumar casi medio millón de dólares, con lo cual se podrían hacer campos de juegos que no cuestan menos de cuarenta mil balboas. Con medidas de esa naturaleza, con esa parte en la cual encasillamos el asunto del porcentaje, diciendo que eso se gastará en el respectivo municipio, se rompe con la posibilidad de llevar a cabo un plan de esa clase, que quedaría destruido con la anticipación ésta de que todo lo que proviene de un municipio en materia de determinados fondos tiene que gastarse en el mismo municipio; lo cual, como dije antes, rompe con la posibilidad de llevar a cabo cualquier plan de educación física, cuando no hay necesidad de hacerlo así, ya que el municipio debe ser una especie de auxiliar, de cooperador del Estado. Por lo tanto me gustaría saber cuál es la base suya para hacer eso.

Si usted coge el 25% de lo que produce Chepo, digamos cien balboas, y se los destina a Cehpo, eso no le servirá de nada, pero si usted con ese dinero hace un fondo común, entonces sí.

*El Honorable de la Rosa:* Este artículo debía ir en lo que se refiere a la creación de los municipios. El proyecto que voy a leer es la conclusión de un pensamiento que concebí la primera vez que se trató el asunto del régimen municipal, cuando dije que se debía tomar en cuenta una especie de institución intermedia entre el municipio y la provincia, como existió de 1941 para acá.

Este artículo es el resultado de una conversación que sostuve con el licenciado Fábrega, ayer, terminada la sesión en que, después de un cambio de ideas, llegué a la conclusión de que puede ser saludable al régimen municipal la táctica de reagrupar los municipios. Por eso dije (lee) "es potestativo de los concejos".

El Secretario sugiere un artículo transitorio.

*El Honorable Arosemena:* A mí me parece que desde luego debemos suspender la discusión del régimen municipal esta tarde para darle a los caballeros presentes tiempo de que estudien de aquí al lunes la proposición de De la Rosa y esta tarde podemos dedicarla al asunto religioso; no hay razón para suspender una sesión tan temprano.

*El Honorable Bellido:* Tengo un caso especial que quisiera que se arreglara aquí; en la escuela de enfermería, a pesar de ser una institución oficial, impera un régimen religioso y cuan-

año. A mí me consta esa irregularidad. De manera que esto que se dice en el artículo 195, no producirá efecto alguno. Y si produce efecto tendrá la contraloría que crear el departamento respectivo con su personal de supervigilancia fiscal.

*El Honorable Fábrega:* Permitame que les haga una observación de índole práctica en esta forma. Recuerdo que cuando estaba al frente del ministerio de Educación, quise conseguir un auditor permanente para la Escuela Normal de Santiago y la respuesta de la contraloría fue que ellos no podían tener un auditor permanente allí porque unos estaban en la capital y los otros haciendo un recorrido por el interior, y por este motivo no me fue posible conseguir que hubiese en la Escuela Normal un auditor.

Quise conseguir otro para el ministerio de Educación para que revisara en las Escuelas secundarias si el número de horas de los empleados correspondía al sueldo de las planillas, para que hiciera allí una labor de fiscalización, y tampoco pude conseguirla pues me dijeron que no había auditores. De manera que yo pienso que si imperativamente ponemos que desde el momento en que entre en vigencia la constitución en cada municipio de la república, debe estar sentado un señor auditor, nombrado por el contralor, para que revise las rentas de los respectivos municipios, pasarán muchos años antes de conseguir esa cantidad de auditores.

Además de esto, esa cantidad de auditores, debido al número de municipios que habrá, significa una erogación que tendrá que pagar el Estado que si se justificara el gasto sea bien venido, pero si no es necesario que exista un auditor permanente debido al pequeño volumen económico o fiscal del municipio, cual es el motivo de esa erogación?

Voy a tomar por ejemplo el caso de Chepo, que puede ser una especie de término medio de los otros municipios de la república. Cuál creen Uds. que sería el volumen fiscal de un municipio como el de Chepo? Mil, dos mil, cuatro mil, cinco mil balboas? Solamente mil balboas, y entonces se dará el caso de tener un señor auditor permanente en Chepo peleando gallos y jugando billar, que nada está fiscalizando, cuando se puede mandar un auditor una vez al mes, el cual puede hacer ese mismo trabajo en un par de horas. Yo estoy de acuerdo con que la contraloría ejerza una labor total de fiscalización sobre los municipios. Con lo que no estoy de acuerdo es con que sea una obligación de la contraloría mantener un auditor como cabeza en cada municipio, lo cual me parece que es un lujo, muy difícil de sostener mientras nuestro desarrollo económico no alcance una etapa que no vislumbramos todavía. Resumiendo mi opinión en otras palabras; no estoy de acuerdo con la sustitución que se hace a este artículo con respecto al punto de establecer un auditor permanente en cada municipio.

*El Honorable de la Rosa:* Me parece que si nosotros vamos a hacer una reorganización municipal para llegar a que los municipios sean dependencias vivas, no podemos conservar la actual división municipal.

Quando se trate de la nueva división territorial de la república y comiencen a llegar centenares de telegramas de Tonosí, Chiriquí Viejo y Tabasará será muy difícil que los diputados reorganicemos los municipios de una manera efectiva. Si lo llegamos a hacer, no serán sesenta los funcionarios que se necesiten para las funciones de fiscalización porque no habrá sesenta municipios sino treinta, veinte o menos.

*El Honorable Fábrega:* Yo le aseguro a Ud. que un auditor nuestro de los buenos, con uno o dos días que vaya al mes, fiscaliza completamente uno de esos municipios. Es que hay que darse cuenta de que por más que se aumente el volumen de las entradas de la mayoría de los municipios, es muy pequeño para que justifique el tener un auditor permanente allí. Yo considero que es mejor que se deje a la contraloría la potestad de nombrar un auditor permanente en aquellos municipios en que se justifique, pero no hacerlo imperativo obligándola, porque en muchos municipios resultará oneroso el cargo.

*El Honorable de la Rosa:* Establecer el nombramiento de auditores de la contraloría en aquellos municipios que tengan una recaudación mayor de B. 20.000.00. Podemos modificar el artículo 195 así: (lee). Esto es establecer que los tesoreros municipales deban enviar, dentro de diez días después de vencido el período, las cuentas a la contraloría para que la contraloría las finiquite.

*El Honorable Arosemena:* Por qué no se puede facultar a la contraloría para que nombre auditores permanentes en aquellos municipios que estime conveniente?

*El Honorable de la Rosa:* De acuerdo con la sugestión del Honorable Arosemena.

*El Honorable Fábrega:* De acuerdo con la sugestión del Honorable Arosemena.

*La Honorable señora de Calvo:* Otra sugestión: se puede autorizar a la contraloría para que nombre un cuerpo de auditores fiscalizados.

*El Honorable López y León:* La contraloría podría contar con un departamento de fiscalización.

*La Honorable señora de Calvo:* La fiscalización es necesaria pero considero que es importante crear un método efectivo de fiscalización.

*El Honorable de la Rosa:* El artículo siguiente modifica el artículo 194 de la constitución. que dice: (lee). Esto implica una modificación al régimen que existía antes en que los municipios no podían contraer empréstitos sino con la aprobación de la Asamblea. Y por eso lo he redactado así (lee). Para qué pueden contratar

los (lee). Por obras que en verdad se necesitan. Hay que poner una disposición de control (lee). Existe una apreciación general en cuanto a la capacidad de los tesoros para cubrir obligaciones no ordinarias y se ha llegado a la conclusión de que no se puede disponer sino del 20% de las entradas.

Aquí viene un artículo que ha sido olvidado por la constitución la obligación de los municipios de contribuir a los gastos de educación. En el proyecto que tenemos por delante, no está debidamente establecido. No soy partidario de que la constitución fije la proporción de las rentas dedicadas a determinados gastos.

*El Honorable Fábrega:* A mí lo que me parece que está de más es la parte que dice "en el respectivo distrito". Esto impide que se obedezca a un plan general de educación. Por esa misma cooperación, de la cual hizo Ud. mención, que debe tener el municipio para con el resto de la nación, yo creo que la doble función del municipio de servir a los interesados municipales a la vez que sirve los otros es imposible, dada la índole de la instrucción pública, que tiene que obedecer a un plan general.

El establecimiento de una cuota, para que el municipio la gaste en el respectivo municipio, implica tener que circunscribirse a determinado municipio e impide un plan general de organización. Aquí existe un decreto sobre la matrícula, pero se estableció que el producto de la matrícula debía gastarse en relación con la misma escuela donde se cobraba la matrícula, lo cual dá por resultado que si la escuela de Penonomé producía B. 200.00, había que ver dónde se compraban doscientos balboas en clavos para meterlos en una pared de la escuela porque no se podía gastar en otra parte. Pero si pensamos que esa suma gruesa, unida a los fondos nacionales, ayuda a un plan general que no se puede subdividir dada la misma índole de la educación que tiene que ser integral.

*El Honorable de la Rosa:* La cuota de los municipios para educación nunca es muy lujosa. Existe la de los municipios de Panamá y Colón. Una de las quejas de los municipios con respecto al ayuntamiento consiste en que los ayuntamientos contribuyen proporcionalmente para gastos de educación; y la contraloría no los empleaba en eso. Ocurría que de los pueblos venían quejas sobre el estado de las escuelas y el ayuntamiento se resistía a atenderlas porque decía que ellos daban a la contraloría su cuota respectiva. Esta es, precisamente, una manera de estimular a los municipios para que recorten esas partidas, como han hecho hasta ahora.

*El Honorable Fábrega:* Por ejemplo, en este plan que concebí como producto de muchas consultas y observaciones, yo quise poner en la constitución que la educación física fuera parte integral de la educación general. Yo tenía la idea de la creación de un departamento autónomo de educación física, con funciones específicas detalladas en la ley. En otros países, como Cuba

y Méjico, existen estos departamentos autónomos de educación física, de este modo yo quisiera que el departamento de educación física fuera autónomo y que además se estableciera la obligación de tener en todas las ciudades del interior campos de juego modernos y entrenadores para esos juegos. Hay que ver lo que significa la creación del deporte en el interior de la república: hacer hombres fuertes y apartarlos del vicio, y mi idea era que los fondos que se colectaran como el porcentaje que se señala a esos municipios fueran el elemento con el cual contará esa entidad semi-autónoma, la cual vendrá a sumar casi medio millón de dólares, con lo cual se podrían hacer campos de juegos que no cuestan menos de cuarenta mil balboas. Con medidas de esa naturaleza, con esa parte en la cual encasillamos el asunto del porcentaje, diciendo que eso se gastará en el respectivo municipio, se rompe con la posibilidad de llevar a cabo un plan de esa clase, que quedaría destruido con la anticipación ésta de que todo lo que proviene de un municipio en materia de determinados fondos tiene que gastarse en el mismo municipio; lo cual, como dije antes, rompe con la posibilidad de llevar a cabo cualquier plan de educación física, cuando no hay necesidad de hacerlo así, ya que el municipio debe ser una especie de auxiliar, de cooperador del Estado. Por lo tanto me gustaría saber cuál es la base suya para hacer eso.

Si usted coge el 25% de lo que produce Chepo, digamos cien balboas, y se los destina a Chepo, eso no le servirá de nada, pero si usted con ese dinero hace un fondo común, entonces sí.

*El Honorable de la Rosa:* Este artículo debía ir en lo que se refiere a la creación de los municipios. El proyecto que voy a leer es la conclusión de un pensamiento que concebí la primera vez que se trató el asunto del régimen municipal, cuando dije que se debía tomar en cuenta una especie de institución intermedia entre el municipio y la provincia, como existió de 1941 para acá.

Este artículo es el resultado de una conversación que sostuve con el licenciado Fábrega, ayer, terminada la sesión en que, después de un cambio de ideas, llegué a la conclusión de que puede ser saludable al régimen municipal la táctica de reagrupar los municipios. Por eso dije (lee) "es potestativo de los concejos".

El Secretario sugiere un artículo transitorio.

*El Honorable Arosemena:* A mí me parece que desde luego debemos suspender la discusión del régimen municipal esta tarde para darle a los caballeros presentes tiempo de que estudien de aquí al lunes la proposición de De la Rosa y esta tarde podemos dedicarla al asunto religioso; no hay razón para suspender una sesión tan temprano.

*El Honorable Bellido:* Tengo un caso especial que quisiera que se arreglara aquí; en la escuela de enfermería, a pesar de ser una institución oficial, impera un régimen religioso y cuan-



do las alumnas no asisten porque no pertenecen a la secta religiosa, son objeto de castigo. Aquí hay una carta del Dr. Mendoza que quisiera que se leyera. Voy a leer la modificación que presenté (lee) El Dr. Mendoza dice que eso ocurre así, por una reglamentación de la escuela de enfermería.

*El Honorable Fábrega:* Me parece que con respecto al asunto religioso lo mejor sería someterlo a votación; el señor de la Rosa está situado en una posición sincera; otros en otra posición, y ninguna va a convencer al otro. Yo desde ahora, sin entrar en discusión, hago constar que votaré porque el asunto quede tal como está en el proyecto.

*El Honorable Arosemena:* Entonces el lunes vamos a discutir el régimen municipal, el martes el asunto religioso, el miércoles la economía nacional el jueves la nacionalidad. Se suspende la sesión.

Se clausura la sesión a las 4 y 50 de la tarde.

### ACTA

de la trigésima primera sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

A las tres y cuarenta y cinco minutos de la tarde del día diez y siete de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunió la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, integrada por los siguientes comisionados que contestaron a lista: Harmodio Arosemena Forte, Presidente; Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Jacinto López y León y Didacio Silvera. Dejó de concurrir el C. Felipe O. Pérez. Estuvieron presentes de fuera del seno de la Comisión los Honorables Gil Blas Teejira y Antonio Carrillo Vargas.

1. Se discutió y aprobó el acta de la sesión anterior.

2. De acuerdo con el orden del día se procedió a considerar el Capítulo que trata sobre el Régimen Municipal en toda su extensión, teniendo como guía el pliego presentado al efecto por el C. Diógenes de la Rosa.

El artículo 186 fue aprobado textualmente y dice:

“Artículo 186. El Estado descansa sobre una comunidad de municipios autónomos.

El Municipio es la organización política de la sociedad local, establecida en un territorio determinado por relaciones de vecindad y con la capacidad económica suficiente para satisfacer los gastos del gobierno propio.

La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.”

A moción del C. Fábrega se aprobó un artículo que debe seguir al anterior bajo el número de 186-a y que dice:

“Artículo 186-a. El Estado podrá suplir la gestión municipal, cuando ésta sea insuficiente, en caso de epidemia, grave alteración del orden público u otros motivos de interés general, en la forma que determine la Ley.”

El segundo artículo del pliego del C. de la Rosa, que corresponde al artículo 196 del Proyecto, fue aprobado como sigue:

“Artículo... El gobierno municipal cumple la doble finalidad de satisfacer las necesidades colectivas locales y de cooperar con los órganos del estado a la gestión de éste en todo el territorio nacional.”

Se negaron el tercer artículo del pliego del C. de la Rosa y el 189 del Proyecto y, en cambio se aprobó una moción del C. Fábrega en el sentido de insertar en este sitio para sustituirlo el artículo 192 del Proyecto con unas breves adiciones suya, y de los CC. Bellido y de la Rosa quedando el artículo en la forma siguiente:

“Artículo 192. Son atribuciones especiales de los Municipios:

1ª Establecer las contribuciones locales sin afectar el sistema tributario del Estado;

2ª Crear o suprimir empleos, señalar sus funciones y fijar los sueldos correspondientes;

3ª Formar su presupuesto de rentas y gastos con la cooperación y aprobación de la Contraloría General de la República;

4ª Establecer los reglamentos sanitarios que consideren convenientes;

5ª Crear y organizar la carrera administrativa municipal de conformidad con lo establecido en el Título XI.

6ª Prestar servicios públicos mediante concesiones o contratos legalmente celebrados o administrar empresas de dichos servicios; ya sea creándolas o adquiriéndolas;

7ª Llevar a cabo todas las obras públicas y de asistencia social que sean necesarias;

8ª Propender el establecimiento y desarrollo de cooperativas de producción y consumo;

9ª Ordenar, en general, por medio de acuerdos propios o de reglamentos preparados por comisiones o juntas técnicas todo lo que convenga a la administración del distrito.

La Ley señalará a los Municipios las atribuciones no establecidas en esta Constitución y que sean necesarias para llenar sus fines.”

El artículo del pliego del C. de la Rosa que corresponde al 188 fue aprobado y quedó como sigue:

Artículo 188. Habrá en cada distrito un alcalde elegido cada dos años en votación popular directa junto con dos suplentes que le reem-

plazarán en las faltas temporales o absolutas. Le corresponde al alcalde la jefatura de la administración municipal como mandatario del pueblo y agente del Estado. En caso de falta absoluta del alcalde y de sus suplentes, le reemplazará un ciudadano electo por el concejo que no podrá ser miembro de éste. Una misma persona no podrá ser elegida alcalde para más de dos periodos consecutivos. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de la persona que haya ejercido la alcaldía durante dos periodos consecutivos no podrán ser electos al mismo cargo para el periodo inmediatamente siguiente."

El artículo del pliego del C. de la Rosa que corresponde a los 187, 190, 202, 203 y 207 del Proyecto, fue aprobado con una leve modificación del C. López y León y quedó aprobado como sigue:

"Artículo. . . . Se denomina distrito el territorio que cubre la acción del Municipio.

La Ley establecerá el procedimiento que deba seguirse para la creación o supresión de Municipios o para la incorporación de varios en uno solo teniendo como primordial objeto dotarlos de los recursos suficientes para sufragar los gastos del gobierno local.

Por iniciativa popular y mediante el voto de los concejos o comisiones respectivas pueden dos o más municipios incorporarse en uno solo o asociarse para fines de beneficio común.

Con iguales requisitos pueden los municipios de una provincia o los de distintas provincias, siempre que sean limítrofes unificar un régimen estableciendo un tesoro y una administración fiscal comunes. En este caso podrá crearse un concejo o una comisión intermunicipal cuya composición, atribuciones y funcionamiento determinará la Ley."

El artículo 191 quedó en la misma forma en que había sido aprobado en sesión anterior.

El 192 quedó como se ha dicho arriba.

A moción del C. de la Rosa se acordó insertar en este sitio el artículo presentado por él en sesión anterior sobre iniciativa y referendum que dice:

"Artículo. . . . Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referendum en los asuntos atribuidos a los Concejos. La Ley establecerá la forma de hacer uso de este derecho. Los concejales pueden ser retirados de su cargo por abandono de sus deberes o por mala conducta en el ejercicio de los mismos."

El artículo quinto del pliego del C. de la Rosa correspondiente a los artículos 193, 194 y 195 del Proyecto, con modificaciones de los CC. Silvera, Bellido y Ferrari quedó aprobado así:

"Artículo. . . . Habrá en cada distrito un tesorero elegido por el consejo, para un perio-

do de tres años, el cual será el jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y pagaduría.

La Ley dispondrá que en aquellos distritos cuyo monto rentístico llegue a la suma que ella determine, funcione una oficina o departamento de auditoría a cargo de un funcionario que será nombrado por la contraloría general de la República.

Los tesoreros de los distritos donde no existan auditores, tienen la obligación de enviar a la contraloría general de la República dentro de los diez primeros días de cada mes las cuentas de la tesorería del mes anterior y la documentación respectiva para que sean fenecidas. La contraloría se abstendrá de finiquitar aquellas cuentas que encuentre irregularmente causadas o imputadas o deficientemente comprobadas y las devolverá para que se corrija la irregularidad o informará a quien corresponda si estima que se trata de actuaciones delictuosas.

La contraloría general de la República puede también, cuando lo estime conveniente examinar las cuentas de cualquier municipio para cerciorarse de que se cumplen los reglamentos oficiales de contaduría o de que no se cometen irregularidades que afectan a los intereses del común."

El artículo sexto del pliego del C. de la Rosa quedó como artículo 195-a y dice así:

"Artículo 195-a: Mediante autorización legal de la Asamblea Nacional y previo concepto favorable de la Contraloría General de la República, podrán los Municipios contratar empréstitos para llevar a cabo obras materiales o empresas de carácter económico o de asistencia social que no pudieran costearse con los fondos comunes del tesoro. El servicio de la deuda no podrán absorber más del veinte por ciento de las rentas ordinarias de cada ejercicio fiscal."

El artículo séptimo del pliego del C. de la Rosa fue aprobado como artículo 195-b con modificaciones introducidas por los CC. López y León, Neira de Calvo y el Secretario. Quedó como sigue:

"Artículo 195-b. Es obligación de los Municipios contribuir a promover y sostener la educación, la higiene, la salubridad y el ornato en el territorio de su jurisdicción. La Ley señalará la parte de las rentas municipales que deban asignarse a estos fines."

A moción del C. Fábrega fue reconsiderado el artículo 244 y aprobado con una modificación propuesta por el mismo. Quedó así:

"Artículo 244. Se aplicarán a los funcionarios con mando y jurisdicción en toda la República, en lo referente al departamento de que son directores o jefes inmediatos, las prohibiciones que para los Diputados establece es-

ta Constitución en su artículo 110. Estas prohibiciones se aplicarán también a los funcionarios municipales dentro del respectivo distrito."

El artículo 196 del Proyecto fue eliminado.

El 197 aprobado con modificaciones del Secretario. Quedó así:

"Artículo 197. Los acuerdos, resoluciones y demás actos del Consejo Municipal, de las Comisiones o del Alcalde sólo podrán ser suspendidos o anulados por los Tribunales de justicia competentes. La acción pertinente podrá ser promovida por cualquier ciudadano que tenga interés en el asunto o por cualquier funcionario público nacional que estime que el acto impugnado es contrario a la Constitución o a la Ley. Quedan exceptuados los juicios de policía de carácter civil o penal, en los cuales siempre serán admisibles los recursos legales."

Fueron aprobados textualmente los artículos 198 al 202, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 198. Ningún funcionario o empleado municipal podrá ser suspendido ni destituido por las autoridades nacionales".

"Artículo 199. El Consejo Municipal, el Alcalde o cualquiera otra autoridad local, así como cualquier ciudadano, podrán demandar ante la Corte Suprema de Justicia la suspensión y la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones y demás actos oficiales expedidos por la Asamblea Nacional, por el Ejecutivo o por cualquier otra autoridad que, a su juicio, atenten contra el régimen de autonomía municipal establecido por esta Constitución."

"Artículo 200. También podrán demandar las personas que se dejan expresadas ante los tribunales competentes la suspensión y la declaratoria de ilegalidad de cualquier decreto, resolución o acto que atente contra dicho régimen."

"Artículo 201. La Ley establecerá el procedimiento sumario que deba seguirse en los casos de que tratan los cuatro artículos anteriores."

"Artículo 202. La Ley podrá disponer que determinados municipios se rijan por el sistema de comisiones."

El artículo 203 fue aprobado con modificaciones de los CC. Ferrari, de la Rosa y el Secretario, dice:

"Artículo 203. Los comisionados serán elegidos directamente por el pueblo, para un período de cuatro años y pueden ser reelegidos."

Los artículos 204 y 205 fueron eliminados a moción de los CC. de la Rosa y López y León, respectivamente.

El artículo 206 fue aprobado con una modificación del Secretario. Quedó como sigue:

"Artículo 206. La Comisión ejercerá todas las atribuciones de los Consejos Municipales y en relación con sus actos tendrá las mismas garantías y responsabilidades establecidas para aquellos."

El 207 quedó incorporado en el pliego del C. de la Rosa como queda dicho.

El 208 fue aprobado textualmente. Dice así:

"Artículo 208. Tanto el Alcalde como los comisionados recibirán del Tesoro Municipal una remuneración que podrá ser alterada en cualquier tiempo; pero ni el aumento ni la disminución surtirán efecto alguno sino después de una nueva elección. Para aumentarla será indispensable que hayan aumentado también los ingresos municipales durante los dos últimos años."

El 209 fue eliminado a moción del C. Ferrari.

Agotado el Capítulo sobre el Régimen Municipal el C. Bellido propuso un artículo nuevo para que sea colocado después de 188.

Este artículo fue aprobado y dice:

"Artículo. . . . Para ser Alcalde se requiere ser ciudadano panameño en ejercicio, haber cumplido veintiún años de edad y llenar los requisitos que señale la Ley."

A insinuación del C. Fábrega, quien sostuvo firmemente la tesis de que los funcionarios públicos deben ser nacionales panameños, se aprobó un artículo en ese sentido como modificación aditiva al 240 del Proyecto, el cual quedó por tanto así:

"Artículo 240. Los funcionarios y empleados públicos serán de nacionalidad panameña, con las solas excepciones que establezca la Ley. El nombramiento y remoción de funcionarios y empleados no es potestad absoluta y discrecional de ninguno de los órganos del Poder Público, excepto lo que al respecto dispone esta Constitución. El servicio del Estado debe tener como base la competencia y la moralidad del funcionario o empleado y su inamovilidad, a excepción de remoción por causa determinada en la Ley y declarada por los tribunales."

La sesión fue clausurada a las cinco y veinticinco de la tarde.

El Presidente,

H. AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

**NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR  
LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR  
EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA  
17 DE SEPTIEMBRE DE 1945**

(Presidencia del Honorable Convencional  
Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 3 y 45 de la tarde en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el proyecto de Constitución elaborado por los jurisconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella los siguientes convencionales: Harmodio Arosemena F., Didacio Silvera, Dña. Esther Neira de Calvo, Agustín Ferrari, Diógenes de la Rosa, Jacinto López y León, José I. Fábrega, y Abilio Bellido. Dejó de asistir con excusa, el Honorable Felipe O. Pérez. Estuvieron presentes, fuera del seno de la comisión, los Honorables Gil Blas Tejeira y Carrillo Vargas.

Se discute y se aprueba el acta de la sesión anterior.

*El Honorable Arosemena:* Continúa la discusión sobre el régimen Municipal.

De acuerdo con lo dispuesto en la sesión anterior se procede a discutir el proyecto sobre régimen municipal elaborado por el C. de la Rosa, y a moción de éste se reconsidera el artículo 186 que corresponde al primer artículo de su proyecto.

*El Honorable López y León:* Quería preguntarle a mi colega de la Rosa, de acuerdo con lo que él establece aquí, si esa expresión excluye el que la nación, como lo está haciendo actualmente con las provincias, contribuya siquiera a ayudar a determinados municipios al sostenimiento de los mismos.

*El Honorable de la Rosa:* El artículo N° 190 del Proyecto de Constitución de los Doctores Chiari, Moscote y Alfaro tiene el mismo pensamiento; sólo que lo hace con carácter imperativo; usa la palabra "debe".

Hay un artículo en la constitución cubana para cubrir las situaciones excepcionales.

*Constitución Política de Cuba*

Artículo 212.....

El Estado podrá suplir la gestión municipal, cuando ésta sea insuficiente, en caso de epidemia, grave alteración del orden público u otros motivos de interés, general, en la forma que determine la Ley.

*El Honorable Fábrega:* Eso ahí está como artículo especial y creo que debemos ponerlo también como artículo especial. Me parece que este artículo tiende a la definición de lo que es el Municipio y dice por eso que ha de ser de suficiente

fuerza, de suficiente vigor económico, para sostenerse. Ese es un artículo de definición. La misión del Estado de ayudar a los Municipios etc. debe ser un artículo completamente aparte.

El primer artículo del proyecto del Honorable de la Rosa se aprueba y queda como sigue:

Artículo (186). El Estado descansa sobre una comunidad de municipios autónomos.

El Municipio es la organización política de la sociedad local, establecida en un territorio determinado por relaciones de vecindad y con la capacidad económica suficiente para satisfacer los gastos del gobierno propio.

La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

*El Honorable de la Rosa:* Este artículo es el que corresponde al Número 196 del Proyecto de Constitución que por su redacción claramente puede verse que tiende a establecer la doble finalidad del gobierno.

Se aprueba el segundo artículo del proyecto del Honorable de la Rosa que corresponde al 196 del proyecto de constitución: queda así.

Artículo ..... El gobierno municipal cumple la doble finalidad de satisfacer las necesidades colectivas locales y de cooperar con los órganos del estado a la gestión de éste en todo el territorio nacional.

Se niega el tercer artículo del proyecto del C. de la Rosa.

*El Honorable de la Rosa:* Si se niega el artículo presentado por mí en el pliego de modificaciones, hay que negar el N° 189 del Proyecto de Constitución, porque el mío tiende a sustituirlo.

El Ng 189 dice: (lee) "El Municipio tendrá autonomía administrativa. etc., etc."

Mi artículo reproduce ese artículo e incluso le agregaba un párrafo por medio del cual se reservaban al Municipio las facultades que esta Constitución no confiere al Gobierno Nacional.

Como Uds. ven este artículo no hace más que reproducir algo aprobado; lo único que añade es una nueva ordenación o formulación. Todas estas cosas las habíamos aprobado previamente. Le he reformado la redacción para hacerlo un poco más preciso.

El Honorable Fábrega presenta una proposición en el sentido de que sea adoptado el artículo 192 con un párrafo nuevo. Esta proposición fué aprobada.

Se aprueba la proposición del C. de la Rosa por la cual pide que el artículo 192 quede insertado después del cuarto de su proyecto. De acuerdo con esta proposición, se da lectura al artículo cuarto del proyecto del C. de la Rosa, que corresponde a los artículos 187, 190, 202, 203 del proyecto de constitución.

*El Honorable López y León:* En la forma expresa como está consignado el principio, pareciera que mañana o pasado la nación no contribuiría a auxiliar los determinados municipios en casos de epidemias.

Se aprueba con una leve modificación del C. López y León. Queda así:

Artículo . . . . . Se denomina distrito el territorio que cubre la sección del municipio.

La Ley establecerá el procedimiento que deba seguirse para la creación o supresión de municipios o para la incorporación de varios en uno sólo teniendo como primordial objeto el dotarlos de los beneficios del gobierno local.

Por iniciativa popular y mediante el voto de los concejos o comisiones respectivas pueden dos o más municipios incorporarse en uno sólo o asociarse para fines de beneficio común.

Con iguales requisitos pueden los municipios de una provincia, o los de distintas provincias, siempre que tengan linderos comunes, unificar su régimen estableciendo un tesoro y una administración fiscal comunes. En este caso podrá crearse un consejo o una comisión internacional cuya composición atribuciones y funcionamiento determinará la Ley.

El artículo 191 queda en la forma en que ha sido aprobado en sesión anterior.

Se lee el artículo 192.

*El Honorable de la Rosa:* Este artículo que dice (lee) "Llevar a cabo Obras Públicas de Asistencia Social, etc. etc." Me parece que la redacción es un poco bárbara. No sería mejor: "Llevar a cabo Obras Públicas y de Asistencia Social?" Porque dentro del sentido exacto del término Asistencia Social no se comprende asistencia o ayuda para la construcción de un tramo de calle, por ejemplo, sino obras administrativas comunes. Yo creo que el término Asistencia Social es para crearle al Municipio la obligación de contribuir con el Estado a obras en pro de la comunidad.

*El Honorable Fábrega:* Señor Presidente: Yo estoy de acuerdo, después de haber meditado mucho el problema, con una sugestión formulada aquí por nuestro colega Ferrari. Francamente con respecto a este artículo, debemos seguir la misma ruta que existe en el proyecto; la de señalarle atribuciones específicas a los municipios, añadiendo a lo que está en el proyecto, la expresión de que la ley señalará las otras atribuciones que correspondan al Municipio y dentro de los fines para los cuales éstos han sido creados. Me parece que en una pauta constitucional, resulta de mayor claridad y seguridad para no crear problemas de interpretación el señalar taxativamente las funciones municipales que tiene una entidad. Quiero dejar constancia de que el sistema de la enumeración es el mismo que prácticamente se viene siguiendo en las Constituciones moderadas de América, principalmente las que

le dan importancia al Municipio. Constituciones como la Guatemalteca, por ejemplo, no tienen la enumeración de funciones o atribuciones que le corresponden al Municipio, pero allí se dice que se dejan esas atribuciones; y yéndose más allá, de la Constitución de Guatemala, la colombiana tiene el detalle taxativo de las atribuciones de los Municipios y la Constitución cubana, de la cual, según he tenido ocasión de leer, se han tomado las ideas casi al pie de la letra, de uno de los más grandes investigadores en materia de Municipios Carrera Justiz, se han establecido allí taxativamente las atribuciones de los Municipios. Esto lo expongo allí, repitiendo lo que dije antes, con el objeto de establecer una mayor claridad, hasta la orientación del sentido del Municipio que parece más definido cuando se señalan sus funciones taxativamente, máxime, cuando se dice al final que la ley determinará las otras atribuciones que corresponden al Municipio.

Por ese motivo yo diría que estoy de acuerdo con el criterio expresado en la sesión pasada. Y pediría que se insertara las disposiciones que están en el proyecto original y el párrafo que yo mismo redactaré en caso de que sea aprobado el artículo. Creo que si pusiéramos (lee "La Ley señalará etc.") en un aparte quedaría zanjado el problema. El artículo 192 lo señala en una de sus cláusulas que dice (lee).

Yo decía que como ya lo de la autonomía está consagrado en el primer artículo de su proyecto, honorable de la Rosa, bastaría en este artículo que estamos contemplando donde dice "El Estado descansa sobre una comunidad de Municipios autónomos (lee) hablar de las atribuciones que detalla el artículo 192. Ya no hay para qué repetir lo de la autonomía. Ya en los otros artículos está definido lo que es el Municipio. Yo pido que se niegue el artículo, que se adopte el cambio del artículo 192 y que se añada este párrafo (la ley señalará etc. lee).

*La Honorable Neira de Calvo:* Estoy de acuerdo con el Honorable de la Rosa, y propongo que al referirse a las obras públicas que deben llevar a cabo los Municipios, se haga mención de "obras de embellecimiento" como parte de su programa de trabajo. Se dice en el párrafo 7º, "llevar a cabo obras públicas". Por qué no se señalan cuáles? Encuentro vaga esta expresión y es muy importante que queden claramente especificadas las atribuciones de los municipios, que son la médula de su funcionamiento.

Quiero observar, que al discutirse el Capítulo sobre, "Colectividades campesinas e indígenas", en el artículo 1º de mi colaboración que titulé "Protección del campesino", propuse el establecimiento de cooperativas como un deber del Estado en su labor proteccionista de las clases campesinas, y como medio eficaz de su redención Cooperativas, que con tanto interés nos recomienda en su nota el Centro de Estudios Cooperativos, quedó incluido en el capítulo a que me he referido.

Se aprueba el artículo 192.

En atención a solicitud formulada por el Centro de Estudios Cooperativos de Panamá la Comisión acuerda insertar el ordinal 8º en el capítulo correspondiente a la Economía Nacional. El artículo queda así:

Artículo 192. Son atribuciones especiales de los Municipios.

1º Establecer las contribuciones locales sin afectar el sistema tributario del Estado;

2º Crear o suprimir empleos, señalar sus funciones y fijar los sueldos;

3º Formar y aprobar su presupuesto de rentas y gastos con la cooperación de la Contraloría General de la República;

4º Establecer los reglamentos sanitarios que consideren convenientes;

5º Crear y organizar la carrera administrativa municipal de conformidad con lo estatuido en el Título XI.

6º Por servicios públicos mediante concesiones o contratos legalmente celebrados, o administrar empresas de dichos servicios ya sea creándolas o adquiriéndolas;

7º Llevar a cabo obras públicas y de asistencia social.

8º Ordenar en general, por medio de acuerdos propios o de reglamentos preparados por comisiones o juntas técnicas todo lo que convenga a la administración del distrito.

Parágrafo: La Ley señalará a los Municipios las atribuciones no establecidas en esta Constitución y que sean necesarias para llenar sus fines.

A moción del C. de la Rosa se acuerda insertar el artículo que se refiere a "iniciativa y referendium" antes del quinto artículo de su proyecto, que dice:

Artículo 187. Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y referendium en los asuntos atribuidos a los concejos. La Ley establecerá la forma de hacer uso de este derecho.

Los concejales pueden ser retirados de su cargo por abandono de sus deberes o mala conducta en el ejercicio de los mismos.

*El Honorable Bellido:* Quiero preguntarle al Honorable de la Rosa por qué opta por dejar a la Ley que señale el período del Tesorero y no está de acuerdo con que ese período sea de tres años como está en el proyecto original?

*El Honorable Ferrari:* A mi me parece que si en otros artículos de la Constitución se le ha fijado el período a los Miembros del Concejo y el de los Alcaldes, por qué no se le señala al Tesorero?

Dos años se le ha puesto al alcalde y cuatro al concejo, pues que cada vez que se reelija el Concejo que se reelija también al Tesorero.

Se aprueba el artículo quinto del proyecto del C. de la Rosa, correspondiente a los artículos 193, 194, 195 del proyecto de constitución, con modificaciones de los CC. de la Rosa, Bellido y Ferrari. Queda así:

Artículo . . . . . Habrá en cada distritos un tesorero elegido por el concejo para un período de tres años, el cual será el jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y pagaduría.

La Ley dispondrá que en aquellos distritos cuyo monto rentístico llegue a la suma que ella determine, funcione una oficina o departamento de auditoría a cargo de un funcionario que será nombrado por la contraloría general de la República.

Los tesoreros de los distritos donde no existan auditores, tienen la obligación de enviar a la contraloría general de la República dentro de los diez primeros días de cada mes, las cuentas de tesorería del mes anterior y la documentación respectiva para que están fenecidas.

La contraloría se abstendrá de finiquitar aquellas cuentas que encuentre irregularmente causadas o imputadas o deficientemente comprobadas y las devolverá para que se corrija la irregularidad o informará a quien corresponda si estima que se trata de actuaciones delictuosas.

La contraloría general de la República puede también, cuando lo estime conveniente examinar las cuentas de cualquier municipio para cerciorarse de que cumplen los reglamentos oficiales de contaduría o de que no se cometen irregularidades que afectan a los intereses del común.

Se aprueba el artículo sexto del proyecto del C. de la Rosa como artículo 195, a, quedando así:

Artículo . . . . . Mediante autorización legal de la Asamblea Nacional y previo concepto favorable de la contraloría general de la República, podrán los municipios contratar empréstitos para llevar a cabo obras materiales o empresas de carácter económico o de asistencia social que no pudieran costearse con los fondos comunes del tesoro. El servicio de la deuda no podrá absorber más del veinte por ciento de las rentas ordinarias de cada ejercicio fiscal.

*El Honorable López y León:* Aquí pareciera como de obligación nada más para los municipios contribuir para el sostenimiento de la administración y de la educación pública y es mejor dejar establecido que también deben contribuir al sostenimiento de la higiene y salubridad.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Quiero hacer una sugerción, o mepor dicho, someter a la consideración de la Comisión, una solicitud de modificación al artículo que se discute. Se dice, que es deber de los Municipios contribuir a los gastos que ocasione el sostenimiento de la educación pública. Pareciera que los Municipios sólo deben contribuir a este sostenimiento cuando el Estado les señala una obra. Yo creo que el Municipio debe estar siempre en actitud de aler-

ta, de observación de las necesidades educativas de sus comunidades, y contribuir, no sólo a su sostenimiento, sino también a su fomento. Por eso pido que se le señale a los Municipios esta obligación, y que se agregue la palabra "fomento" para que se diga que los Municipios deben contribuir al fomento y al sostenimiento de la educación nacional. Creo además que los Municipios deben fomentar y contribuir de igual modo al desarrollo de otras obras, y que esta obligación debe señalarse claramente en sus atribuciones.

Insisto en que la obligación que le impone al Municipio, la realización de obras de embellecimiento, no está incluida en este artículo. Se habla de obras de Higiene y de salubridad, y debemos reconocer, que también son necesarias las de embellecimiento en uestras localidades, sobre todo en las del Interior. Pido pues, que se mencionen en el programa de acción municipal.

A mí no me interesa, qué termino se usará para designarlas. Colega de la Rosa. Puede ser, el término "embellecimiento" o el término "ornato" como dice usted; lo que me interesa es que la idea de esta obligación municipal quede expresada en el artículo.

del C. de la Rosa como artículo 195b., quedando así:

Artículo . . . . . Es obligación de los municipios contribuir a promover y sostener la educación, la higiene, la salubridad y el ornato en el territorio de su jurisdicción. La Ley señalará la parte de las rentas municipales que deben asignarse a estos fines.

*El Honorable Fábrega:* A propósito, parecería una vuelta hacia atrás, pero es el mismo punto, de cuando hablábamos de los empleados públicos en general artículo 244 (lee) Yo entiendo que ese artículo fué modificado por el Honorable de la Rosa. Me atrevo a mencionar este punto, porque estamos en la misma situación del parentesco de que se hablaba. El Honorable de la Rosa, con toda la buena fé del caso, añadió un aparte mediante el cual resulta lo siguiente: todo individuo que tiene parentesco dentro del cuarto grado con algún empleado de la administración que tenga mando y jurisdicción queda impedido para celebrar contratos de ninguna clase con el Poder Ejecutivo. Alguien me decía que había habido una modificación aditiva en el período, hecha por el Honorable de la Rosa en ese sentido. Ahí de lo que se trata es que el diputado no pueda burlar la ley haciendo la operación por medio de un pariente; pero habría muchísimos casos en que ingenieros, arquitectos, médicos, abogados, no podrían ejercer su profesión, por estar vinculados con Ministros de Estado, y hasta con el Presidente de la República, y eso me parece a mí que es una injusticia, porque no hay nada pecaminoso en que una persona que tenga estas vinculaciones ejerza honradamente su profesión.

Se considera el artículo 244 a moción del C. Fábrega y con su modificación queda así:

Se aprueba.

Artículo 244. Se aplicarán a los funcionarios con mando y jurisdicción en toda lo que se refiere al departamento de que son directores o jefes inmediatos, las prohibiciones que para los diputados a la Asamblea Nacional establece esta constitución.

Estas prohibiciones se aplicarán también a los funcionarios municipales dentro del respectivo distrito.

Se elimina el artículo 196.

El artículo 197 fué aprobado con modificaciones del C. Tejeira y del Secretario, quedando así:

Artículo 197. Los acuerdos, resoluciones y demás actos del Consejo Municipal o de las Comisiones o del Alcalde no podrán ser suspendidos o anulados sino por los tribunales de justicia competentes. La acción pertinente podrá ser promovida por cualquier ciudadano que tenga interés en el asunto o por cualquier funcionario público nacional que estime que el acto impugnado es contrario a la Constitución o a la Ley.

Quedan exceptuados los juicios de policía de carácter civil o penal, en los cuales siempre serán admisibles los recursos legales.

Se aprueban textualmente los artículos 198, 199, 200, 201 y 202.

Se aprueba el artículo 203.

El artículo aprobado dice:

Artículo 203. Los comisionados serán elegidos directamente por el pueblo, para un período de cuatro años y pueden ser reelegidos.

Se eliminan los artículos 204 y 205 a moción de los CC. de la Rosa y López y León respectivamente.

El artículo 206 se aprueba con una modificación del Secretario.

Artículo 206. La comisión ejercerá todas las atribuciones de los Consejos Municipales y tendrá, en relación con sus actos, las mismas garantías y responsabilidades establecidas en favor de aquéllos.

El artículo 207 queda incorporado en el proyecto del C. de la Rosa.

Se aprueba textualmente el 208.

Se elimina el 209 a moción del C. Ferrari.

Se aprueba el artículo presentado por el C. Bellido para ser insertado después del artículo 188. Este artículo dice:

Artículo . . . . . Para ser Alcalde se requiere ser ciudadano panameño en ejercicio, haber cumplido veintiún años de edad y llenar los requisitos que señale la ley.

*El Honorable Fábrega:* "Estados que opinan: que en vez de poner que para ser Alcalde o tal o cual cosa se necesita ser nacional panameño, establezcamos lo que está como pauta en casi todas las constituciones, y que se justifica hasta por fines de rumbo y seguridad pública: "Los puestos públicos, salvo que haya contratos, que sean para los nacionales panameños". No digo, para los panameños de nacimiento, con las excepciones que establezca la ley (lee la proposición). En vez de ponerlo como apéndice, lo ponemos como parte íntegral.

Se aprueba el artículo 240 adicionado así:

**Artículo 240.** Los funcionarios públicos serán de nacionalidad panameña con las solas excepciones que establezca la ley.

El nombramiento y remoción de funcionarios y empleados no es potestad absoluta y discrecional de ninguno de los Poderes Públicos, salvo las excepciones que establece esta Constitución. El servicio del Estado debe tener como base la competencia y moralidad, del funcionario o empleado y su inamovilidad, excepto la remoción por causa determinada por la Ley y declarada por los tribunales.

La sesión se clausura a los 5 y 25 p.m.

## ACTA

de la trigésima segunda sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente

A las cuatro y diez minutos de la tarde del día diez y ocho de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunió la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, integrada por los siguientes comisionados que comparecieron a lista, así: Hermedio Arosamena F., Presidente; Abilio Bellido, Esther Neira de Caba, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Jacinto López y León y Didiacio Sivera. Dejó de concurrir mediante excusa de rigor el C. Felipe O. Pérez. Estuvieron presentes de fuera del seno de la Comisión los Honorables Gil Blas Tejera y Antonio Carrillo Vargas.

1. Se discutió y aprobó el acta de la sesión anterior.

2. Se dió lectura al artículo 39 del Proyecto de Constitución, que junto con otros trata de la cuestión religiosa en el país. En consideración, el C. de la Rosa propuso la modificación siguiente:

"Artículo 39. Se garantiza la libertad de conciencia así como la libre profesión, difusión y práctica de toda religión que no sea contraria a la moral social o al orden público, ni predique ideas o inculque sentimientos adversos al mantenimiento y desarrollo de las instituciones democráticas y el respeto debido a las leyes y funcionarios del Estado.

**Parágrafo.** Las confesiones, sectas y organizaciones religiosas se regirán por la ley que regule la formación y reconocimiento de las personas jurídicas."

Como esta modificación había sido sustentada previamente por su autor, fue sometida a votación y negada por empate de cuatro a cuatro votos.

El C. López y León retiró la modificación al mismo artículo 39 que había presentado anteriormente, mediante la venia de la Comisión.

El Secretario presentó una modificación que comprende los artículos 39 y 40 del Proyecto y que dice:

"Artículo 39 y 40. En Panamá no existe Iglesia Oficial. Todos los habitantes gozan de plena libertad de conciencia. El culto está garantizado por la Constitución y las leyes. Las confesiones religiosas tienen capacidad jurídica y ordenan y administran sus asuntos dentro de los límites marcados por el Derecho Civil, lo mismo que las demás personas jurídicas.

Se reconoce que en la actualidad la mayoría de los panameños profesan la religión católica."

Esta modificación fue negada por empate de cuatro a cuatro votos.

Se puso en discusión el artículo 39 del Proyecto original, el cual fue aprobado por seis votos afirmativos contra dos negativos, con una adición del C. de la Rosa, que reproduce párrafo de la modificación del Secretario y quedó así:

"Artículo 39. Es libre la profesión de todas las religiones así como el ejercicio de todos los cultos, sin otra limitación que el respeto a la moral cristiana y al orden público.

Las confesiones religiosas tienen capacidad jurídica y ordenan y administran sus asuntos dentro de los límites marcados por el Derecho Civil, lo mismo que las demás personas jurídicas."

Se leyó el artículo 40 y fue aprobado con una modificación del C. Bellido, en los términos siguientes:

"Artículo 40. Se reconoce que la religión católica es la de la mayoría de los panameños. Se podrá enseñar la religión católica y cualquiera otra en las escuelas públicas, pero su aprendizaje ni la asistencia a actos del culto son obligatorios para los alumnos cuando así lo soliciten sus padres o tutores. En las escuelas y colegios oficiales no se efectuarán por ningún motivo, ceremonias ni actos de proselitismo de carácter religioso."

El artículo 245, que al igual de los 235, 236 y 237 concierne a la materia religiosa, fue aprobado con una modificación del C. Bellido, quedó así:

"Artículo 234. Los edificios destinados o que se destinen a cualquier culto religioso no



podrán ser gravados con impuestos ni contribuciones, y sólo podrán ser ocupados por el Estado en casos de urgente necesidad."

Luego de un breve cambio de puntos de vista entre los CC. Silvera, Neira de Calvo, Fábrega, de la Rosa y López y León, el artículo 225 fue aprobado como sigue:

"Artículo 235. Los edificios consagrados al culto religioso no podrán ser traspasados a ninguna persona natural o jurídica extranjera".

El 236 fue aprobado con la eliminación de la frase "o docentes" y quedó por consiguiente así:

"Artículo 236. Los edificios de la naturaleza expresada que en la actualidad estén inscritos como propiedad de personas jurídicas extranjeras deberán ser traspasados a personas jurídicas nacionales dentro del año siguiente a la vigencia de esta Constitución.

Expirado este término sin haberse dado cumplimiento a este precepto, el Ejecutivo procederá a suspender en los respectivos edificios las actividades religiosas que se lleven acabo en ellos."

A moción del C. Ferrerá fue eliminado el artículo 237.

El C. Silvera obtuvo la reconsideración del artículo 67 del Proyecto para agregarle al final de la frase "ni religiosa", quedando por tanto la última parte del artículo como sigue:

"Artículo 67. ....

La Ley reglamentará el servicio de la educación pública dándole un carácter esencialmente técnico, de modo que no puedan permearse razones o conveniencias de índole política ni religiosa. ...., etc."

A moción del mismo C. Silvera se reconsideró el artículo 26 y se aprobó con una adición propuesta por el mismo. Quedó así:

"Artículo 26. Nadie puede ser privado de su libertad sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la Ley.

El delincuente sorprendido infraganti puede ser aprehendido por cualquier persona y debe ser entregado inmediatamente a las autoridades para su juzgamiento.

Nadie puede ser detenido por término mayor de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de la autoridad competente.

Las autoridades de la policía y demás funcionarios públicos que violen este precepto quedan como sancionados la pérdida inmediata del empleo, sin perjuicio de las otras penas que para el efecto establecen la Ley.

En ningún caso puede haber prisión, detención o arresto por deuda u obligaciones pecuniarias civiles."

La sesión fue clausurada a las cinco y veinticinco minutos de la tarde.

El Presidente,

H. AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 18 DE SEPTIEMBRE DE 1945

Presidencia del Honorable Convencional Harmodio Arosemena F.)

A las cuatro y diez de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Nacional Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los Jurisconsultos doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó pasar lista y remanieron a ella los siguientes Convencionales: Abilio Bellido, Harmodio Arosemena, José I. Fábrega, Agustín Ferrerá, Didacio Silvera, Jacinto López y León, Esther Neira de Calvo y Diógenes de la Rosa. Estuvieron presentes, fuera del seno de la comisión, los Honorables Carrillo Vargas y Tejeira.

Se discute y se aprueba el acta de la sesión anterior.

Se da lectura al artículo 39 del proyecto de Constitución.

El Honorable de la Rosa propuso la siguiente modificación:

"Artículo 39. Se garantiza la libertad de conciencia así como la libre profesión, difusión y práctica de toda religión que no sea contraria a la moral social y al orden público, ni predique ideas o inculque sentimientos adversos al mantenimiento y desarrollo de las instituciones democráticas del Estado".

*El Honorable de la Rosa:* Me he abstenido de fundamentar mi proposición porque ya lo he hecho en dos ocasiones anteriores y esta vez, habría de repetir mi argumentación. Entre la primera parte del artículo 39 del proyecto, votaría por el artículo 39. En el artículo 39 se establece la libertad de conciencia en una forma clara, al decir que es libre la profesión de todas las religiones y señalar las condiciones para el ejercicio de las mismas. Y en el otro se impone el respeto a todas las religiones. A mí me parece que la libertad de conciencia no depende de quien practica un culto. Es el Estado mismo quien la establece. Por ello esta redacción es extraña a la

forma misma en que se establece los derechos individuales. Entre una y otra redacción es preferible la del artículo 39 porque es más lógica.

*La Honorable señora de Calvo:* Al decir "se garantiza la libertad de conciencia", se defiende la libertad de conciencia, y está bien que así se haga.

Se somete a votación y es negada por haber sido declarada empatada la votación.

El Honorable López y León presenta una modificación cuyo texto dice:

"Artículo 39.—Es libre la profesión de todas las religiones así como el ejercicio de todos los cultos, sin otra limitación que el respeto a la moral cristiana, a la libertad de conciencia, al orden público y a la ley.

Se podrá enseñar la religión católica en las escuelas públicas, pero su aprendizaje no será obligatorio para los alumnos cuando así lo soliciten éstos, sus padres o tutores. La Ley dispondrá los auxilios que se deban prestar a dicha religión para misiones a las tribus indígenas y para otros fines análogos".

*El Honorable Bellido:* Creo, si no estoy equivocado, que el Honorable López y León, proponente de esta proposición, ha reunido los artículos 39 y 40, que consiste en agregarles la frase: "ni la asistencia a actos de culto" y "en las escuelas y colegios oficiales no se efectuarán por ningún motivo ceremonias de carácter religioso".

*El Honorable Fábrega:* Yo me voy a permitir manifestar por qué voy a votar en contra del artículo 39; es por la forma como está redactado porque veo allí algo que es de procedimiento. El Honorable López y León une aquí dos artículos y no estoy de acuerdo cómo comienza la primera parte de este mismo artículo: por este motivo me voy a ceñir textualmente a lo que dicen los artículos 39 y 40 del proyecto. Por eso me voy a oponer a la primera parte de este artículo.

*El Honorable López y León:* Después de oír las argumentaciones que se han presentado aquí, no tengo ningún inconveniente en retirar mi proposición. Yo también votaría por las mismas disposiciones que aparecen en el proyecto. Lo único que quise al resumir las dos disposiciones fue quitar el dato estadístico que aparece ahí y que dice que la mayoría del país es católica. No tengo ningún inconveniente en que tenga la libertad de conciencia.

Se discute una modificación propuesta por el Secretario, la cual se niega al resultar empatada la votación. Dice así:

"Artículo 39 y 40.—En Panamá no existe Iglesia Oficial. Todos los habitantes gozan de plena libertad de conciencia.

El culto está garantizado por la Constitución y las leyes. Las confesiones religiosas tienen capacidad jurídica y ordenan y administran sus

asuntos dentro de los límites marcados por el Derecho Civil, lo mismo que las demás personas jurídicas.

Se reconoce que en la actualidad la mayoría de los panameños profesan la religión católica.

*El Honorable Fábrega:* Señor Presidente: la verdad es que la modificación del Honorable de la Rosa y Turner están negadas. Yo considero que es mejor que entremos ahora mismo a discutir el artículo original.

Seguidamente se somete a votación el artículo 39 del proyecto de Constitución el cual se aprueba por seis votos afirmativos contra dos negativos.

*El Honorable de la Rosa:* Yo entre una u otra me decidiría por ésta; pero estoy decidido contra ambas fórmulas. Ese párrafo que trae aquí el Secretario Turner sobre capacidades jurídicas y de las asociaciones religiosas es lo menos que el Estado puede reservarse en materia de organizaciones religiosas. Yo voy a permitirle proponer la fórmula ésa. Voy a modificar el párrafo (como párrafo del artículo 39).

La adición propuesta por el Honorable de la Rosa se aprueba quedando el artículo así:

Artículo 39.—Es libre la profesión de todas las religiones así como el ejercicio de todos los cultos, sin otra limitación que el respeto a la moral cristiana y al orden público. Las confesiones religiosas tienen capacidad jurídica y ordenan y administran sus asuntos dentro de los límites marcados por el Derecho Civil, lo mismo que las demás personas jurídicas.

Se lee el artículo 40.

*El Honorable Bellido:* Como ven ustedes lo único nuevo que se ha agregado a la palabra aprendizaje es: "la asistencia a actos religiosos". Puede ocurrir que un maestro o profesor le ordene al alumno que vaya a procesión, misa, etc., y eso no lo contempla la Constitución.

*La Honorable señora de Calvo:* Esa es la misma modificación que tienen el Honorable López y León cuando dice en su artículo propuesto: "se le podrá enseñar". Pero, una pregunta: no quiere esto decir, que la ley podrá prohibir la enseñanza de la religión?

*El Honorable de la Rosa:* No, porque si la Constitución dice que podrá enseñarla, una ley no puede decir que no se puede enseñar.

*El Honorable Fábrega:* Eso lo único que quiere decir que no hay obligación de ponerlo en los programas primarios, que es facultativo. La palabra puede significar que no es obligación de la ley establecerla en la enseñanza.

*La Honorable señora de Calvo:* Si un gobierno dispone en el futuro, que no debe enseñarse la religión católica en las escuelas, podrá igualmente ordenar, que se le excluya como materia

de enseñanza en los planes de estudios oficiales. No es así? Trato de consultarles todos los aspectos del problema, para que se vea claramente el alcance de nuestras disposiciones a este respecto, elevadas al rango de preceptos constitucionales.

Se discute y aprueba la modificación del Honorable Bellido al artículo 40 y dice así:

**Artículo 40.**—Se reconoce que la religión católica es la de la mayoría de los panameños. Se la podrá enseñar en las escuelas públicas, pero su aprendizaje ni la asistencia a actos de culto son obligatorios para los alumnos cuando así lo soliciten sus padres o tutores. En las escuelas y colegios oficiales no se efectuarán por ningún motivo ceremonias de carácter religioso.

Se lee el artículo 234.

**El Honorable Bellido:** Yo quiero generalizar este artículo que habla nada más de la religión católica y mi intención es que sea de carácter general ya sea budista o de cualquiera otra religión, que no pegue impuesto a nadie.

Se aprueba la modificación del Hon. Bellido, quedando así:

**Artículo 234.**—Los edificios destinados o que se destinen a cualquier culto religioso no podrán ser gravados con impuesto ni contribuciones, y sólo podrán ser ocupados por el Estado en casos de urgente necesidad.

Se lee el artículo 235.

**El Honorable Silvera:** Pido que se mantenga el artículo como está. No veo la razón para que sea modificado o suprimido, porque no hace más que conservar aquellos edificios los cuales están destinados a la enseñanza de religión y mantenerlos el Estado panameño y que sean traspasados a persona alguna.

**La Honorable Señora de Calvo:** Sobre estos artículos, recibí oportunamente una comunicación del "Comité Patriótico Católico", el que aprobó recientemente una Resolución, de la que envió copia a cada miembro de la Asamblea Constituyente. Si el señor presidente me lo permite, le daré lectura a esta Resolución, porque envuelve una solicitud que se relaciona directamente con el problema que discutimos. Firmen la comunicación las señoras Rosario G. de Arias como presidente y Berta Q. de Healy como Secretaria.

**El Honorable Fábrega:** Yo pido que en materia comercial digamos lo mismo para todos los edificios de comercio y de negocio. Que se diga que sólo las personas jurídicas, dando por sentado que el Colegio sea un negocio, debemos sentar la prohibición para que diga que dentro del acto comercial o de negocios, la propiedad de edificios en la República solamente puede estar a cargo de personas organizadas bajo la existencia de la ley panameña, y que no se puede traspasar a ninguna persona jurídica extranjera. Creo que la misma tesis debe ser para la una y para la otra. Si ustedes buscan en el Registro Público, verán que hay una gran cantidad de compañías europeas y americanas que

tienen muchísimos bienes en la República de Panamá y no veo por qué hacer esa discriminación. Por mala que fuera la educación en esos planteles tienen que aceptar que no lo hacen por fines exclusivamente especulativos y que algún fermento de cultura y de educación traen esos colegios, mientras que la simple actividad comercial no trae ninguna cultura.

**La Honorable señora de Calvo:** Refiriéndome a la observación que hace el Honorable Fábrega quiero agregar que debemos considerar igualmente la influencia benéfica que ejercen los colegios privados como éste en el país; la obra docente que cumplen, la obra cultural que desarrollan, cómo influyen en la formación del carácter de la joven y los beneficios que prestan a los hogares por la educación integral que le dan a un gran sector de la juventud femenina de la república. No deben mirarse estas instituciones como meras casas comerciales; debe valorarse la obra fecunda espiritual que realizan, obrar que vale mucho más, creo yo, que el dinero que puedan ganar haciéndola.

**El Honorable Diógenes de la Rosa:** Me parece que háylos que inspiran estos artículos es la de que los edificios consagrados al culto religioso y a la enseñanza por comunidades religiosas de cualquier procedencia existentes en el país son el resultado de una cooperación o una colaboración como quiera llamársele, del pueblo del cual se dice que es religioso en toda su extensión. Siendo esas propiedades constituidas a base de los centavos, de las contribuciones, de las inversiones modestas de un gran número de panameños, no se justifica que puedan ser objeto de traspaso a entidades extrañas a nuestro país. Desde esos puntos de vista el artículo es una adaptación de disposiciones de otras constituciones que declaran que las iglesias y todos los edificios dedicados al culto religioso son propiedad del pueblo y no pueden ser enajenadas. Por eso voy a votar afirmativamente el artículo.

**El Honorable López y León:** Señor Presidente: en relación con este artículo no estoy de acuerdo que los edificios consagrados al culto religioso sean traspasados, porque indudablemente estos edificios son distintos a los edificios de comunidades religiosas y a los edificios de enseñanza. Una cosa es la Iglesia, el edificio donde existe el culto, que es del pueblo, al que ha contribuido el pueblo y la nación. Y otra cosa son los edificios dedicados a esa enseñanza que es otra clase de trabajo de sus directores y fundadores, como el Colegio de María Inmaculada, La Salle y algunos otros edificios.

**El Honorable Fábrega:** Va a haber en este artículo una redundancia. O se ponen "temples" que es suficientemente genérico o se dejan "edificios consagrados al culto".

Se aprueba el artículo 235 con una modificación del Honorable López y León, quedando así:

**Artículo 235.**—Los edificios consagrados al culto religioso no podrán ser traspasados a ninguna persona natural o jurídica extranjera.

Se lee el artículo 236.

Se aprueba el artículo 236 con la eliminación de la frase "o docentes" del último párrafo, quedando así:

Artículo 236.—Los edificios de la naturaleza expresada que en la actualidad estén inscritos como propiedad de personas jurídicas extranjeras deberán ser traspasados a personas jurídicas nacionales dentro del año siguiente a la vigencia de esta Constitución. Expirado este término sin haberse dado cumplimiento a este precepto, el Poder Ejecutivo procederá a suspender en los respectivos edificios las actividades religiosas que lleven a cabo en ellos.

Se elimina el artículo 237 a moción del Honorable Ferrari.

Se reconsidera el artículo 67 a moción del Honorable Silvera y se aprueba la adición que propone el penúltimo párrafo, el cual queda así:

Artículo 67.— . . . . .

*"La ley reglamentará el servicio de la educación pública dándole un carácter esencialmente técnico, de modo que no puedan perturbarlo razones o convenciones de índole política ni religiosa".*

*La Honorable Schio de Culeo:* Señor Presidente: yo he revisado detenidamente el capítulo sobre educación y tengo algunas observaciones que hacer de fondo. Además, tengo algunos artículos nuevos que quiero presentar a la consideración de la Comisión. Igualmente he hecho un trabajo de revisión de los capítulos de la Familia y del Trabajo. Tendré la oportunidad de presentar a la consideración de esta Comisión mis observaciones y proposiciones?

*El Honorable Fábrega:* Yo propondría que el sábado tuviéramos una revisión general. Yo tengo dos o tres apartes en los cuales dije que quería volver atrás y entiendo que algunos de los comisionados quieren también hacer lo mismo.

*El Honorable Silvera:* Es el artículo 26 que modifiqué yo con relación al hecho específico de que los detenidos pasan más de 24 horas sin ponerlos a órdenes de autoridades competentes. Yo modifiqué el artículo en este sentido: "la violación de este precepto por las autoridades de la policía" y el diputado López y León lo modificó diciendo "por los funcionarios públicos". Yo quiero arreglar eso.

Yo pensaba aclarar el artículo en esta forma: "La violación de este precepto por las autoridades de la Policía o por cualquier funcionario público traerá consigo la pérdida del empleo". Yo no quiero dejar pasar desapercibido un asunto tan importante porque yo he visto las irregularidades que se han cometido en la policía.

Se aprueba la adición propuesta por el Honorable Silvera, quedando así:

Artículo 26.—La violación de este precepto por las autoridades de policía y demás funcionarios públicos, traerá consigo, etc.

*El Honorable Fábrega:* Aquí hay un punto que yo quería tocar, yo quisiera referirme a un artículo que creo que es de importancia. Cuando se trataba de discutir el punto educación, yo presenté una modificación que sustenté en el sentido de que en todas las escuelas primarias privadas había obligación de ceñirse a los programas de geografía, historia, cívica y castellano; y alguien sugirió que no fuese sólo en lo relativo a esas cuatro materias, sino que los programas de las escuelas privadas serían los mismos que los de las escuelas públicas. La Escuela Metodista consideró que eso era demasiado drástico y uno de los padres de familia me manifestó que en ninguna parte del mundo existía aquello que además del programa oficial tenían que pedir permiso si querían enseñar alguna otra materia aparte. Hoy fué el mismo comisionado y me dijo que había hablado con el señor Crespo y le había dicho que no estaba de acuerdo con eso, que era demasiado exigir que además del curso oficial, si querían otra materia tenían que pedir permiso, pero que yo era quien me había empecinado en este asunto, y que era yo el que había obtenido el voto de la Comisión. No digo sólo que esté equivocado el concepto, porque es algo que no tiene importancia; pero yo creo que debemos recapacitar sobre esa materia, sino será suficiente exigir que la enseñanza primaria y quizá la secundaria esté de acuerdo con los programas oficiales. Porque si alguien quiere dar una clase de historia en inglés sobre los Estados Unidos, tendrá que pedir un permiso especial para ello, cosa que es demasiado férrea.

*El Honorable Arosemena:* Por ejemplo que se le ocurra además del programa dar una conferencia sobre el nazismo o fascismo y entonces nosotros no lo vamos a poder impedir.

*El Honorable Fábrega:* En ese caso había que establecer el sistema para que todo el que dicte conferencias, tenga que pedir permiso para explicar el tema. En ese caso, habría que establecer la misma práctica para las tribunas públicas.

*El Honorable Arosemena:* Aquí no habrá un sólo maestro de instrucción pública que se atreva a no darle un permiso a esta escuela para que dé historia sobre los Estados Unidos. De todos modos vale la pena pensar en todo esto.

*El Honorable Fábrega:* . . . El otro día estuve en una reunión donde se encontraba el señor Céspedes y la Dra. Georgina Jiménez de López y encontraban la mayor parte de ellos que era demasiado drástico el asunto, que era una cosa que no existía en ninguna parte del mundo.

Está bien que se diga que la enseñanza primaria y secundaria deben ceñirse a los programas oficiales siempre que no pugnen con los principios democráticos.

La Comisión acuerda a moción del Honorable Fábrega, reconsiderar el artículo 69 cuando se haga la revisión general del proyecto de Constitución.

La sesión se clausura a las 5 y 25 minutos de la tarde.

## ACTA

de la trigésima tercera sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

A las cuatro y veinte minutos de la tarde del día diez y nueve de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunió la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, integrada por los siguientes comisionados que contestaron a lista así: Harmodio Arosemena Forte que preside; Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Agustín Ferrari, Jacinto López y León y Didacio Silvera. Dejaron de concurrir mediante excusa de rigor los CC. Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega y Felipe O. Pérez. Estuvieron presentes de fuera del seno de la Comisión los Honorables Pacífico Ríos y Antonio Carrillo Vargas.

1. Se discutió y aprobó el acta de la sesión anterior.

2. A solicitud del C. Fábrega, en comunicación que fué leída por el Secretario se acordó posponer la discusión del Capítulo sobre Economía Nacional para ponerlo al orden del día en la sesión siguiente.

3. La C. Neira de Calvo pidió se hiciera constar en el acta de este día que en la sesión anterior ella había llevado a conocimiento de la Comisión un memorial elevado a la misma por el Comité Patriótico Católico sobre eliminación de los artículos 235 y 236 del Proyecto de Constitución.

4. A petición del C. López y León se reconsideró el artículo 235 y fué aprobado con una modificación del mismo comisionado, en la forma siguiente:

"Artículo 235. El dominio, posesión, uso o usufructo de los edificios consagrados al culto religioso, no podrán ser traspasados a ninguna persona natural o jurídica extranjera."

A moción de los CC. Arosemena Forte y Ferrari fué reconsiderado el artículo 40 y aprobado con la modificación siguiente, propuesta por el mismo C. Dice:

"Artículo 40. Se reconoce que la religión católica es la de la mayoría de los panameños. Se podrá enseñar la religión católica o cualquier otra en las escuelas o colegios oficiales, pero su aprendizaje ni la asistencia a actos de culto son obligatorios para los alumnos cuando sus padres o tutores así lo soliciten. Tampoco se efectuarán en ellos por motivo alguno ceremonias ni actos de proselitismo de carácter religioso".

La C. Neira de Calvo propuso la eliminación del artículo 40 y que en su reemplazo se hiciera una adición al artículo 39 en la siguiente forma:

"Se reconoce que la religión católica es la de la mayoría de los panameños. La Ley reglamentará la enseñanza de cualquier religión".

Después de una ligera discusión en la que intervinieron los CC. Silvera, Bellido, Ferrari y Neira de Calvo, ésta pidió permiso para retirar su modificación y le fué concedido.

A moción del C. Arosemena Forte se reconsideró el último párrafo del artículo 242 y fué modificado por el mismo comisionado como sigue:

"Los trabajadores de la enseñanza, de la fuerza pública, de obras nacionales o municipales y de otros ramos análogos que se rijan por un estatuto orgánico especial."

La sesión fué clausurada a las cinco y veinticinco minutos de la tarde.

El Presidente,

H. AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

#### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 19 DE SEPTIEMBRE DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 4 y 20 de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juriconsultos Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella los siguientes convencionales: Harmodio Arosemena F., Agustín Ferrari, Didacio Silvera, Esther Neira de Calvo, Abilio Bellido y Jacinto López y León. Dejaron de asistir con excusa los Honorables José Isaac Fábrega, Diógenes de la Rosa y Felipe O. Pérez. Estuvieron presentes fuera del seno de la Comisión, los Honorables Carrillo Vargas y Ríos.

Se discute y aprueba el acta de la sesión anterior.

En atención a solicitud escrita del C. Fábrega, se acuerda posponer la discusión del Capítulo sobre Economía Nacional hasta tanto esté presente el Honorable Fábrega.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Señor Presidente: Recuerdo que intervine en la discusión de ayer sobre el tema religioso y que le solicité permiso para leer una nota que había recibido del Comité Patriótico Católico; al aceptar usted, muy generosamente, mi solicitud, le di lectura igualmente a una Resolución del Comité que acompaña dicha nota. Le solicito que se haga constar en el acta leída esta intervención mía. Recuerdo además, que al leerse los artículos 235

y 236, que tratan de los edificios consagrados al culto religioso y a los destinados a la enseñanza de carácter religioso, pedí la palabra para hacer mención de la labor altamente benéfica que cumplen en el país las instituciones docentes, regeneradas por órdenes religiosas, y para manifestar mi inconformidad con la disposición que en su contra encierran estos artículos. Dije, por ejemplo, que al considerar los resultados económicos que podían obtener estos colegios, debía apreciarse el provecho que el país recibe de ellos, por sus enseñanzas, y por la labor de alta cultura que ellos desarrollan. Le pido señor Presidente, que también se haga constar en el acta esta intervención.

*El Honorable López y León:* Señor Presidente: Ayer cuando se discutió el artículo N.º 235 del Proyecto de Constitución, le hice una reforma suprimiéndole lo que se refería a los edificios destinados a la enseñanza por comunidades religiosas de cualquier naturaleza y lo reduje exclusivamente a los edificios consagrados al culto. Establecí que no podían ser traspasados a ninguna persona natural o jurídica o extranjera; pero solamente usaba el término "traspaso" sin referirme especialmente a qué derechos o cuáles serían los derechos: si el dominio, posesión, uso o usufructo.

En vista de que hoy podemos tratar estas cuestiones por haberse alterado el orden del día, deseo reformarlo con el fin de dejarlo más claro en el sentido siguiente: "El dominio, posesión, uso o usufructo de los edificios consagrados, etc. etc."

*El Honorable Bellido:* En ese caso ocurre que lo que se llamó aquí el Obispado y que fué un seminario, ese edificio no paga impuesto y resulta que abajo está alquilado a casas comerciales y arriba hay gente viviendo. Y como se supone que allí funcionó el Arzobispado no paga impuesto al estado, lo mismo pasa con la casa del Panazone.

El artículo 235 a petición del C. López y León se aprueba y se reconsidera con la modificación del mismo. Queda así:

Artículo 235. El dominio, posesión, uso o usufructo de los edificios consagrados al culto religioso, no podrán ser traspasados a ninguna persona natural o jurídica extranjera.

Se reconsidera el artículo 40 a moción del C. Arosemena.

*El Honorable Arosemena:* Una observación miembros de esta comisión: El artículo 234 fué modificado por el Honorable Bellido en el sentido siguiente: "Los edificios destinados o que se destinen al uso religioso los seminarios y casas episcopales de la Iglesia Católica". Eso lo modificó Bellido en el sentido que dijese "los que se destinen al uso religioso de cualquier clase, no podrán ser gravados con impuestos y contribuciones" y le quitó lo referente a la Iglesia Católica. Si vamos a ser

consecuentes con ese precepto establecido también en el artículo 39 cuando asseveramos que es libre la profesión de todas las religiones como todas los ejercicios referentes a usos cultos, tenemos que variar también el artículo 40 donde dice: De manera que es la religión católica la que se pueda enseñar en todas las escuelas públicas y voy a modificarlo así: a fin de que en las escuelas públicas sea posible enseñar cualquier religión que no sea la católica exclusivamente, después de haber una modificación al artículo 235 en el mismo sentido, de parte del honorable Bellido y así se lo propongo a la comisión.

*El Honorable Ferrer:* Como el artículo 40 se ha establecido aquí en este proyecto de Constitución y existe también en la Constitución de 1941, con el firme propósito de dejar constancia en lo que en éste país llaman dato estadístico y religión católica, para no separar mucho el resultado final de la idea, a mí me parece que se podría llegar a una transacción diciendo en esta forma: "Se podrá enseñar la religión católica o cualquier otra" y en esa forma varía la opinión de usted, señor Presidente; parece la misma opinión que usted tiene con respecto a este artículo.

*El Honorable Sca, de Calvo:* Yo creo, señor Presidente, que las enunciadas propuestas para ser introducidas al artículo 40, debilita la fuerza de la afirmación con que se inicia este artículo, y que dice: "Se reconoce que la religión católica es la de la mayoría de los panameños". Todas las cambios son de carácter restrictivo, apartan el mandato expresado en el párrafo que sigue: "Se le enseñará en las escuelas públicas". Este párrafo es consecuencia lógica del anterior.

Los juristas que prepararon el Proyecto que estudiamos, debieron razonar así: "Puesto que la religión católica es la de la mayoría de los panameños, debe enseñarse en las escuelas públicas". Esto, como un medio de perpetuarla en el pueblo panameño respetando su creencia religiosa.

Las enmiendas hablan de que se puede enseñar cualquier religión en las escuelas públicas, y que se prohíben actos religiosos en las mismas.

Por eso propongo, señor Presidente, que se elimine el artículo 40, o que se enmiende así: "Se reconoce que la Religión católica es la de la mayoría de los panameños. La ley reglamentará la enseñanza de cualquier religión en las escuelas públicas". Como dije, todas las modificaciones introducidas, le quitan fuerza al reconocimiento la verdad que encierra el primer párrafo del artículo: en ese caso, es mejor suprimir el artículo.

*El Honorable Silvera:* Para reforzar la idea de Doña Esther me permito cambiar el párrafo que ella quiere agregar siempre que se suprima el artículo 40. "La ley podrá reglamentar la enseñanza de cualquier religión en las escuelas".

*El Honorable Bellido:* Yo quiero llamar la atención sobre este Dña. Esther. Ud. piensa que el artículo 40 debilita en parte la doctrina que expresa el artículo 19 y que en el primer inciso que esa ocurre en cualquier enunciado de la Constitución. Cito por ejemplo el caso del artículo 25; en la parte esta, no habrá fueros ni privilegios ni distinciones de raza, o sexo, religión, esto lo fortalece más. Vamos al Artículo 21. Así es que tenemos un enunciado definitivo al principiar; pero después la misma Constitución adiciona el enunciado a las normas que regule ese país.

*La Honorable Sr. de Calvo:* Repito que las fórmulas propuestas para referirse al artículo 40 contrarían el espíritu con que los juristas, autores del proyecto que estudiamos, escribieron este artículo. Por qué no acepta esta Comisión el artículo 40 con la enmienda que he propuesto?

*El Honorable Bellido:* Sepárgase Ud. que la provincia de Rocas del Toro, es una cosa casi extraña, allí la población habla inglés y profesa el protestantismo y hay escuelas pagadas por el Estado y ellos piden que le den clase de esa religión protestante. Qué vamos a hacer si imponemos la enseñanza de la religión católica en las escuelas?

*El Honorable Ferrari:* Señores, infortunadamente en este caso no estar de acuerdo con Dña. Esther, porque a mí me parece que resulta más convenientemente dejar el artículo tal como quedaría con la modificación y eso sería hasta más beneficioso o para los intereses de los que profesan la religión católica, que por la forma como sugiera Dña. Esther; entonces el artículo 40, quedaría así:

Esta parte que dice que su aprendizaje no podrá ser obligatorio para los alumnos, ni la asistencia a esos actos, cuando así lo solicitan los padres o tutores. Pues yo soy partidario que se deje constancia en la Constitución, y que no se deje para que lo reglamente la ley, porque se podrá dar el caso de que vengan una o dos Asambleas y que una de ellas tenga mayoría de católicos y entonces se hiciera obligatoria la enseñanza de la religión católica. Me parece que no se debiera, cambiar el último inciso, donde habla que en las escuelas no se les enseñará la religión en contra de la voluntad de sus padres; yo estoy de acuerdo con ese último inciso, pues me parece que no deben existir las escuelas que no sean laicas.

Sin embargo, yo he considerado que a pesar que hay una ley que le prohíbe a las escuelas la exposición de imágenes parece que esas leyes no se han cumplido; yo he visto exhibiendo en muchos vestibulos de algunas escuelas santos, a pesar de que los inspectores deben fijarse en eso.

Me parece que sería preferible que se apruebe con ésta pequeña modificación, para que si los padres o tutores no quieren, y también que no se permitirán ceremonias religiosas dentro de las escuelas.

*La Honorable Sr. de Calvo:* Señor Presidente: cuando se inició la discusión sobre este tema de la religión, hice mención de la forma adoptada en la Constitución de los Estados Unidos, y que constituye su primera enmienda. "El Congreso dice, no podrá aprobar ninguna ley tendiente al establecimiento de Religión alguna, ni prohibir el libre ejercicio de ninguna de ellas". Aprecio mucho el espíritu liberal de esa enmienda. En él me he inspirado para estar en conformidad con las medidas coercitivas que contendrá ahora el artículo 40. Y en atención a que se me solicita que suprima del artículo 40 como lo he propuesto, la primera parte, que dice: "Se reconoce que la Religión católica es la de la mayoría de los panameños", yo reíto mi objeción y nuevamente una vez más mi conformidad con las enmiendas introducidas al artículo 40, y me doy por que este artículo quede como lo presentaron los miembros de la comisión que redactó el Proyecto que estudiamos.

Se aprueba el artículo 40 con las modificaciones de los CC. Arozmena y Ferrari, quedando así:

"Artículo 40. Se reconozca que la religión católica es la de la mayoría de los panameños. Se podrá enseñar la religión católica o cualquier otra en las escuelas públicas, pero su aprendizaje ni la asistencia a actos de culto son obligatorios para los alumnos cuando así lo soliciten sus padres o tutores. En las escuelas y colegios oficiales no se efectuarán por ningún motivo ceremonias de carácter religioso."

*El Honorable López y León:* Sr. Presidente: No sé que se reconsidere el artículo que discutimos ayer y que se refiere al auxilio que podía prestar el Estado a los Municipios en caso de epidemias, terremotos, etc. Y por ese motivo; Alguien hizo hoy, y con mucha razón, la observación de que pareciera que solamente en esos casos el Estado estaría obligado a ayudar a los municipios y no observaba que también debe extenderse a cualquier otra obra de carácter material. Dice por ejemplo, que si el Municipio de Guabac quiere construir un acueducto que le cueste B. 50,000.00, pero que lo es imposible porque solamente tiene un fondo en la actualidad de B. 30,000.00, ¿...? Por qué el Gobierno no puede en ese caso, auxiliar al Municipio de Guabac en 20,000.00 para que construya una obra que cueste B. 50,000.00? Me parece que la observación es atendida.

Se da lectura al artículo 186 a, en atención a moción hecha por el C. López y León.

Se lea los artículos 234, 235 y 236 accediendo a petición de la C. Neira de Calvo.

*El Honorable Arosemena:* Quiero consultar con los miembros de la comisión, el artículo 22 del proyecto que dice así: Quiero decir que lo que no está comprendido aquí, forma parte de la carrera administrativa máxima si se toma en cuenta la definición que han hecho nuestros tri-

omales de los funcionarios públicos. Quiero decir que para ser obrero al servicio del gobierno también va a ser preciso tomar un examen, lo que va a ser pavoroso.

Se reconsidera el artículo a moción del C. Arosemena.

Se aprueba el ordinal "K" con modificación del mismo. Queda así:

"K". Los trabajadores de la enseñanza de la fuerza pública, de obras nacionales o municipales y de otros ramos análogos que se rijan por un estatuto orgánico especial.

La sesión se clausura a las cinco y veintinueve p.m.

## ACTA

de la trigésima cuarta sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

A las cuatro y quince minutos de la tarde del día veintiuno de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunió la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, integrada por los siguientes comisionados que contestaron a lista así: Arosemena F. que preside; Bellido, Neira de Calvo, de la Rosa, Fábrega, Ferrari, López y León y Silvera. Dejó de asistir con excusa el C. Pérez. Estuvo presente de fuera del seno de la Comisión el Honorable Carrillo Vargas.

1. Se discutió y aprobó el acta de la sesión anterior.

2. A moción del C. Fábrega la Comisión acordó pedir al Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente que convocara al pleno de ésta para la reanudación de sesiones el día 8 de octubre próximo venturo, y al efecto se dispuso expedir por el Presidente de la Comisión un Comunicado de Prensa dando cuenta de aquel acuerdo, cuya parte final dice:

"Al entregar a la Constituyente su estudio la Comisión abrigará la satisfacción de que ha trabajado con el más patriótico esmero y, desde luego, más con fines de acierto que de impresionante rapidez."

El C. Fábrega depositó en Secretaría el pliego definitivo de cómo a su juicio deberían quedar en la Constitución los primeros artículos del Capítulo referente a la Economía Nacional.

Se leyó el artículo 1º del pliego, que dice:

"Artículo. . . . Corresponde primordialmente a los particulares el ejercicio de las actividades económicas. Pero el Estado debe orientar tales actividades en el sentido de un constante crecimiento de la riqueza nacional en beneficio del mayor número posible de habitantes del país, y reglamentarlas o reemplazarlas, de acuerdo con las necesidades sociales, dentro de las normas del presente capítulo."

El Secretario advirtió que él había preparado un proyecto de artículo que cubra toda la materia contenida en el anterior en forma diferente. Se ordenó la lectura de éste artículo.

"Artículo. . . . Los particulares tienen titularmente el ejercicio de las actividades económicas. Pero con el fin de orientarlas en el sentido de un constante crecimiento de la riqueza nacional y de beneficiar el mayor número posible de habitantes del país, el Estado puede, por Ley y mediante la debida indemnización, hacer ingresar al dominio público, empresas económicas privadas, aptas para su nacionalización. También puede interesarse en su organización y administración, a fin de asegurarse en ellas una influencia decisiva.

En caso de apremiante necesidad, puede igualmente asegurar la colaboración de todos los elementos productores; interesar en la administración de esas empresas a patronos y obreros, y regular la producción, distribución, consumo y tasa de precios agrícolas, comerciales e industriales, así como la importación y exportación de bienes, con arreglo a los principios de la economía colectiva."

El C. Fábrega sustentó su artículo manifestando que éste se limita a mantener el control de las empresas de utilidad pública por parte del Estado y que, en lo concerniente a la Economía Nacional, él provee la intervención estadual para casos de coordinación, organización y justicia social y en general, para aquellos en que la iniciativa privada fracasara por falta de estímulo.

El C. de la Rosa se pronunció a favor del artículo presentado por el Secretario y en contra de la idea de que el Estado después de contribuir al florecimiento o salvación de una industria o empresa, allí donde la iniciativa privada ha fracasado, ésta pueda revertir al capital privado dentro de los límites y con las condiciones que fije la Ley.

El C. Fábrega redarguye contra la tesis del C. de la Rosa y apoya la suya con citas de las "Nociones de Derecho Político", de Angel Osorio y Gallardo, y "Las Democracias de Hoy y de Mañana", de Eduardo Benes.

La C. Neira de Calvo considera que hasta el presente la iniciativa privada no ha tenido toda la eficiencia apreciable, debido al poco tiempo que tenemos de vida independiente; a la escasez de población; a la falta de riquezas, y a nuestra educación precaria.

El C. Bellido expresó su juicio de que el fracaso de la iniciativa privada reside también en la ninguna acción gubernamental para ayudarla.

Al artículo propuesto por el Secretario fue negado por cinco votos en contra y tres en favor.



En cambio fue aprobado el primero del pliego del C. Fábrega, con una breve modificación del C. de la Rosa y quedó así:

"Artículo. . . . Corresponde primordialmente a los particulares el ejercicio de las actividades económicas. Pero el Estado debe orientar tales actividades en el sentido de un constante crecimiento de la riqueza nacional en beneficio del mayor número posible de habitantes del país, y reglamentarlas o reemplazarlas o crearlas, de acuerdo con las necesidades sociales, dentro de las normas del presente capítulo".

Luego de negada una modificación del C. de la Rosa el artículo 2º del pliego del C. Fábrega, en el sentido de pedir que se suprimiera de éste la frase "únicamente mientras ello sea indispensable para suplir el capital privado", fué aprobado el artículo 2º de dicho pliego en la forma siguiente:

"Artículo. . . . El Estado dará incremento a la iniciativa económica privada, tomando especialmente las siguientes medidas cuando ello sea necesario:

- a) Creando comisiones de técnicos o especialistas que estudien las posibilidades comerciales, agrícolas e industriales de la nación y formulen las correspondientes recomendaciones;
- b) Impulsando la creación de empresas particulares que actúen de acuerdo con las recomendaciones mencionadas en el aparte anterior y tomando participación económica en dichas empresas, por medio de entidades autónomas o semiautónomas o de primas o subsidios, únicamente mientras ello sea indispensable para suplir el capital privado y dentro de los límites y condiciones que fije la ley;
- c) Designando un Consejo Técnico de economía, que asesore al Legislativo y al Ejecutivo en lo concerniente a una acertada orientación económica nacional;
- d) Fundando instituciones de crédito destinado a dar especialmente facilidades a los pequeños comerciantes, agricultores e industriales; y
- e) Disponiendo el establecimiento de centros teórico-prácticos adecuados a las posibilidades presentes y futuras del medio, para la enseñanza del comercio, la agricultura, los oficios y las artes, incluyendo en estas últimas las manuales, y para la formación de obreros y capataces industriales especializados."

El artículo 3º del pliego del C. Fábrega fué aprobado con una ligera modificación del Secretario declarativa de que el Estado no sólo puede si no que debe intervenir en cualesquiera clases de empresas privadas para fines específicos, especialmente para la reglamentación de tarifas de

servicios y fijación de los precios de artículos de primera necesidad. Quedó así:

"Artículo. . . . El Estado intervendrá en cualesquiera clases de empresas privadas dentro de la reglamentación que establezca la ley para cumplir los fines de justicia social a que se refiere el Capítulo III, Título III, de la presente Constitución. Intervendrá además en la misma forma en las empresas privadas de utilidad pública para los siguientes fines:

a) Para reglamentar las tarifas de los servicios y los precios de los artículos de primera necesidad;

b) Para exigir la debida eficacia en los servicios y la adecuada calidad en los artículos mencionados en el aparte anterior;

c) Para los fines de coordinación en los servicios y en la producción de artículos.

La Ley definirá las empresas de utilidad pública".

También se aprueba el último artículo del pliego del C. Fábrega quedando así:

"Artículo. . . . El Estado creará, por medio de entidades autónomas o semiautónomas o por otros medios adecuados aquellas empresas de utilidad pública que no hayan sido establecidas por la actividad privada. También asumirá por los mismos medios ya expresados, mediante expropiación e indemnización, el dominio de las empresas de utilidad pública pertenecientes a particulares, cuando tal medida resulte necesaria al bienestar colectivo, siempre que en cada caso particular así lo autorice la ley".

La sesión se clausura a las seis y diez minutos de la tarde.

El Presidente,

H. AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

#### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 21 DE SEPTIEMBRE DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 4 y 15 de la tarde, en el despacho de la Secretaría de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los jurisperitos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F., Abilio Bellido, Didaci Silvera, Jacinto López y León, Esther Neira de

Calvo, Agustín Ferrari, Diógenes de la Rosa y José I. Fábrega. Dejó de asistir con excusa, el Honorable Felipe O. Pérez. Asistió fuera del seno de la Comisión, el Honorable Carrillo Vargas.

Se discute y se aprueba el acta de la sesión anterior.

*El Honorable Harmodio Arosemena F.:* Antes de entrar en discusión, quiero manifestarle a los señores comisionados algo que me sugirió mi distinguido amigo y colega el Honorable Fábrega. Quiere Ud. explicar colega Fábrega su punto de vista?

*El Honorable José I. Fábrega:* Hace un momento hablaba con el Dr. Arosemena y le decía que nosotros hemos estado por necesidad trabajando más de dos meses en la labor relacionada con el proyecto de Constitución y que yo pensaba que no tenía explicación de ninguna especie el que a última hora, ya sea por culpa de las críticas o por cualquier otro motivo, después de haber procedido a conciencia en este caso vayamos a precipitar esa misma tarea en forma de que la última etapa de la misma no corresponda al esmero con que han sido estudiados los capítulos anteriores. Todavía nos falta el capítulo de la Economía que es largo y que se llevará seguramente dos sesiones; nos falta el capítulo relativo a la nacionalidad; el capítulo relativo a los artículos transitorios y al Jurado Nacional de Elecciones, y todo eso no puede en ninguna forma ser terminado antes del martes o miércoles. Si pedimos que se reúna la Constituyente el primero, va a resultar que para efectos de una labor de coordinación de casi 300 artículos vamos a tener dos o tres días y allí precisamente estaría la falla en que vamos a hacer una tarea precipitada en un asunto tan importante como es el de coordinación y revisión. Le decía al Dr. Arosemena que tratáramos de conseguir que se reuniera la Asamblea no el primero, sino el lunes 8 para que haya una semana para esa labor que toma mucho tiempo, que es la de coordinar esa enorme cantidad de artículos a fin de que haya un todo perfectamente armónico.

A moción del Honorable Fábrega, la Comisión acordó pedir al presidente de la Asamblea Nacional Constituyente que convocara la misma a sesiones para el día 8 de Octubre.

*La Honorable Esther Neira de Calvo:* Opino de la misma manera, señor Presidente. En los primeros días de nuestra labor, cuando se trató del método que debíamos adoptar para hacer el trabajo, dije que debíamos realizarlo en una forma tan analítica y detallada, que no tuviéramos que arrepentirnos luego, de haber pecado de superficiales y precipitados, en un trabajo de tanta responsabilidad como es éste de la revisión del Proyecto de la Constitución.

En las discusiones que este estudio ha suscitado, hemos ahondado tanto en los problemas nacionales tratados, que el articulado del Proyec-

to que estudiamos se ha cualificado casi totalmente por nuestro esfuerzo, y esta circunstancia nos obliga a considerar la importancia que tiene, hacer un trabajo de revisión total muy cuidadoso, durante los días que aún nos faltan de labor. En cuanto a lo que se opino fuera de la Comisión sobre la manera cómo estamos trabajando y lo que estamos haciendo, no podemos evitar los comentarios de las personas que juzgan nuestro esfuerzo sin saber cómo lo estamos realizando. Esto, no debe preocuparnos. Creo que el trabajo de coordinación y de corrección de estilo, es de tanta importancia, que debemos tomar el tiempo necesario para realizarlo con gran cuidado, y con el mismo sentido de responsabilidad con que hemos trabajado hasta ahora. Debemos llevar a la Cámara un trabajo de lo más esmerado y completo que sea posible. Por eso debemos prorrogar los días de labor. Seguro estoy de que entregaremos a la Asamblea en pleno, un trabajo nítido, hecho a plena conciencia, y con el más alto sentido de responsabilidad.

*El Honorable Didacio Silvera:* Estoy perfectamente de acuerdo en el punto de vista del Honorable Fábrega, porque la crítica mal entendida está en todo su apogeo. Vamos nosotros a dejar de realizar un trabajo serio, concienzudo, patriótico, en forma tal que responda a las necesidades del país? Es necesario que en esa labor de revisión que vamos a tener después de la de purificación tomemos el tiempo preciso para que ese trabajo vaya impecable. Una labor así de dos o tres días no resulta.

Recuerdo perfectamente bien que como Secretario de la Comisión de reformas constitucionales, integrada por los Drs. Chiari, Alfaro y Moscote, estuvimos más de 10 días en el trabajo de revisión, rectificación y purificación del proyecto que hoy vuelvo a revisar, ahora como miembro de esta Corporación.

De tal manera pues, que no es nada del otro mundo, que nosotros tengamos siquiera un plazo de ocho días para pulir, revisar y presentar una Constitución donde realmente se vea que ha habido esmero, espíritu de comprensión y patriotismo en la labor que vamos a someter a la Cámara en pleno.

*El Honorable Diputado Ferrari:* Indudablemente señor Presidente, que el trabajo que nosotros debemos presentar, debe ser completo, y también que sea bien revisado. Yo creo que no será necesario esperar hasta el lunes 8, que se entregue el día 5, jueves, a la cámara, podemos sesionar dos veces al día si quieren y quizás así no tendremos que esperar hasta el día 8 de octubre; y si así no es posible, naturalmente que tendremos que esperar hasta el día 8 de Octubre como lo señalan Uds.

Se aprueba el proyecto de comunicado para la prensa presentado por el Honorable Arosemena y por el cual se justifica la demora de la Comisión en el estudio del Proyecto de Constitución.

El parágrafo final dice así:

"La Comisión propondrá al Presidente de la Asamblea Constituyente que convoque a la misma para los primeros días de Octubre, fecha en que estará determinada va la última etapa de la tarea, o sea la revisión del articulado. Al entregar a la Constituyente su estudio, la Comisión abrigará la satisfacción de que ha trabajado con el mas patriótico esmero y más, desde luego, con fines de acierto que de impresionante rapidez".

*El Honorable Didacio Sáenz:* El comunicado me parece muy bueno, pero tengo que objetar únicamente que él debe ser dado a la prensa cuando ya entremos en el período de revisión y purificación del proyecto; antes nó.

Hasta ahora el pueblo piensa que nosotros vamos a sesionar el 1º de Octubre; si entregamos el comunicado con anticipación a esa fecha entonces le daremos mayor prolongación a la cosa. El pueblo y la sociedad esperan que la Cámara reanudaré sus sesiones el 1º de Octubre y si no podemos pedir que se convoque la Asamblea para esa fecha próxima, entonces debe dársele una explicación al público.

Por eso me parece que ese comunicado no debe ser publicado mañana sino el 30 del presente mes.

*La Honorable Esther Neira de Calvo:* Ciego, señor Presidente, que el público que lea su comunicado, se enterará de que no hemos terminado la discusión del proyecto, que todavía falta el trabajo de coordinación que es muy importante, y que para realizarlo no bastan cinco días.

*El Honorable José I. Fábrega:* Alguien me hacía esa observación; pero no resultará más práctico convocar a la Constituyente cuando ya tengamos el proyecto, porque a base de la misma crítica que nos han hecho, les decimos el proyecto no está terminado. Hay que repartir copias de ese proyecto y mientras se reputan no está concluido el trabajo, vamos a estar en una situación de apremio y van a decir: "después de tanto tiempo y no han hecho nada?"

Seguidamente se procede a considerar un proyecto sobre Economía Nacional elaborado por el Honorable Fábrega.

Se da lectura al primer artículo del Proyecto del Honorable Fábrega que dice:

"Artículo . . . . . Corresponde primordialmente a los particulares el ejercicio de las actividades económicas. Pero el Estado debe orientar tales actividades en el sentido de un constante crecimiento de la riqueza nacional en beneficio del mayor número posible de habitantes del país, y reglamentarlas o reemplazarlas, de acuerdo con las necesidades sociales, dentro de las normas del presente capítulo."

*El Honorable José I. Fábrega:* Yo a este proyecto le he hecho algunas ligeras modificaciones, que no cambian para nada la misma esencia del mismo. Quisiera que se viera esto, e añadí "o reemplazarlas", porque mas adelante en otro artículo se habla de que cuando la ini-

ciativa privada resulte incapaz para prestar los servicios relativos a determinada empresa de utilidad pública, el Estado puede asumir el dominio de la empresa. Por eso, he añadido "o reemplazarlas" dentro de las normas del capítulo, para que el primer artículo sea una pauta general sobre lo que viene más adelante.

El señor Secretario advierte que él ha preparado un Proyecto de artículo que cubre toda la materia contenida en el anterior.

A ración del Honorable de la Rosa se lee el artículo correspondiente, el cual dice así:

"Artículo . . . . . Los particulares tienen el dominio y el ejercicio de las actividades económicas. Pero con el fin de orientarlas en el sentido de un constante crecimiento de la riqueza nacional y de beneficiar al mayor número posible de habitantes del país, el Estado puede, por Ley y mediante la debida indemnización, hacer ingresar al dominio público empresas económicas privadas, aptas para su nacionalización. También puede intervenir en su organización y administración a fin de asegurarse en ellas una influencia decisiva.

En caso de apremiante necesidad, puede igualmente asegurar la colaboración de todos los elementos productores, intervenir en la administración de esas empresas a patronos y obreros, y regular la producción, distribución, consumo y tasa de precios agrícolas, comerciales e industriales, así como la importación y exportación de bienes, con arreglo a los principios de la economía colectiva.

*El Honorable José I. Fábrega:* Yo precisamente estaba leyendo el artículo del Secretario Turner y me había atenido a esa fórmula no por ser mía, sino porque me parece que es la mejor, porque en aquella fórmula están contemplados los casos que, dentro de un sistema de economía individual en el cual vivimos todavía en Panamá, se justifica la intervención del Estado. Es decir, la definición es lo suficientemente global para cubrir todos esos casos. En cambio, acá se establece en este artículo que con el fin de orientar acertadamente el crecimiento de la riqueza nacional, de manera que basaría la razón de que dentro de determinado orden de ideas económicas y sociales, se considere que el Estado es más apto que el individuo y que conviene más para la colectividad que el Estado asuma todas las empresas del país para que sencillamente el Estado asuma el control de todos los medios e instrumentos de producción; en este caso se circunscribe a aquellos casos en que por necesidad social tiene el estado el control de la utilidad de la empresa. En otras palabras; esto es una amplísima fórmula mediante la cual, sin variar la Constitución, sin variar el sentido jurídico y social que le estamos dando a este instrumento, el Estado podría asumir el dominio de toda la producción de la República con el solo motivo de acrecentar la riqueza.

El fracaso de la iniciativa individual, lo he advertido en aquellas empresas que son de interés

social. Soy el primero en reconocer que mientras no se destruya el sistema liberal en su esencia, el Estado debe intervenir en todas aquellas necesidades de ese sistema; he previsto el caso general de empresas de utilidad pública, que definirá la ley.

La luz es una empresa de utilidad pública; mañana es deficiente por razones de precio o de servicio mismo; el Estado está ampliamente facultado para asumirla. Lo que no he hecho es establecer un campo o presentar un campo, mediante el cual el Estado, por simples razones de aumento de riqueza o de consideración de que es el medio más conveniente para la economía, el Estado puede asumir absolutamente toda la producción. Me he situado por eso en el campo exclusivo de la democracia, sin ir al otro extremo en que ya el Estado asumiría el control absoluto.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Yo soy partidario del artículo del Secretario Turner, porque me parece que lleva a su conclusión lógica el pensamiento que el Honorable Fábrega deja en la mitad del camino. El hecho social contemporáneo es el de que la iniciativa individual ha fracasado en lo que se refiere a la organización de la economía. Si se toma como punto de vista ahora el consumo del mayor número posible, la iniciativa individual, dentro de la organización económica social actual, no puede garantizar ya el mayor disfrute para el mayor número. Ese es el hecho principal de nuestro tiempo y en torno a eso giran todos los problemas económicos sociales: que tienen su manifestación pugnaz en el hecho de la guerra.

En Panamá, a pesar del curso de nuestra incipiente economía, la iniciativa individual se viene demostrando insuficiente en una serie de actividades de la mayor importancia. Nosotros tenemos a la vista lo que ocurre en lo relativo al problema de la vivienda; la vigorosa y penetrante intervención del Estado en el fomento de la iniciativa constructora nuestra, se deba al conocimiento de éste de que la iniciativa individual no puede ya ofrecer a la sociedad las mejores garantías en cuanto se refiere al consumo de vivienda; por eso ha intervenido el Estado, y si este ha intervenido, debe mantener su intervención en el sentido que los hechos lo indican, con un sentido colectivista, como dice en el artículo redactado por el Secretario Turner, el cual tiene toda mi simpatía y mi apoyo.

Me parece que no es posible, que una vez que el Estado tome una ingerencia tan activa, con todos los riesgos que ella implica, en cualquier actividad económica y de gran volumen, y una vez que el resultado de esa intervención ponga en funcionamiento una forma de economía que satisface al mayor número, se separe, se desligue de ella, como sería el resultado de adoptar los artículos presentados por el Honorable Fábrega, porque se reproduciría el problema de la incapacidad de la iniciativa individual, obligando nuevamente al Estado a otra intervención quizás en condiciones más difíciles, con perspectivas

menos exitosas que la primera vez. Yo creo que el problema es ése precisamente, que tenemos que reconocer la incapacidad, la insuficiencia de la iniciativa individual. En nuestro país esa incapacidad se hace más notoria, como dije al comienzo, precisamente por nuestra incipiente económica.

Si nosotros observáramos las empresas de mayor volumen, podríamos darnos cuenta que tienden hacia una forma monopolista, en virtud de la exigüidad de nuestro mercado. Forma monopolista sobre la cual gira la economía capitalista que actúa con un fin, que es el del lucro personal; todo lo cual va en perjuicio de la capacidad de consumo de las grandes masas, que es la única condición mediante la cual puede el lucro seguir subsistiendo y operando.

Pensemos en la ciudad de Panamá, en la Compañía de Fuerza y Luz, ese monopolio, que en el pecho de todos los panameños suscita el mismo odio, por la forma despiadada como ha operado en nuestro medio. El hecho de que la Fuerza y Luz haga convertido en monopolio un servicio de utilidad pública, es uno de los factores que más contribuyen a nuestra inseguridad económica.

Además, observemos lo que ocurre en el suministro de las materias esenciales para la dieta del pueblo, con las carnes y alimentos: en todo se tiende hacia una forma monopolizadora que trae grandes perjuicios para la gran masa consumidora y que ejerce sobre el consumidor una dictadura verdaderamente insoportable.

Una de las grandes consecuencias inesperadas, una vez que fueron expulsados los asiáticos del comercio, ha sido la aparición de tres o cuatro grandes casas importadoras y distribuidoras, que no han hecho más que sustituir a las grandes casas importadoras y surtidoras chinas.

De manera que nuestra economía tiende hacia la forma colectivista, con la circunstancia de que son colectivistas en su forma en cuanto implican o complican en su funcionamiento un gran número de individuos, pero son individuales en cuanto se refiere al lucro de las actividades que comprenden.

Me parece que ése es el problema y que lo debemos enfocar con mente colectivista.

No voy a proponer que se declare que la economía panameña sea colectiva. Ni me he opuesto al artículo en que se reconoce la actividad privada que lleva emplazada el funcionamiento de iniciativa individual; pero lo que no me parece justo, es que una vez que el Estado se mueva para subsanar las deficiencias de la iniciativa individual, pongamos por delante limitaciones que van a entorpecer la buena labor que pueda realizar el Estado con respecto a esto, o sólo como un medio de favorecer a esos mismos círculos que no pueden mejorar la economía a base de conocimiento administrativo y de la economía nacional.

Por todas esas razones, estoy de acuerdo con el artículo del Secretario Turner, que me parece que enfoca el problema como debe ser, y que le da la suficiente, conveniente y adecuada solución al problema.

*El Honorable José I. Fábrega:* Quiero referirme brevemente a los comentarios hechos por el Honorable de la Rosa. El ha dicho que el hecho social es que la iniciativa individual ha fracasado o ha dado de sí cuanto podía dar. Yo respeto su criterio, porque es el criterio que dentro de su posición doctrinaria ha manifestado con toda sinceridad y claridad con que suele exponer sus puntos de vista fundamentales. Pero precisamente, y es entrar a discutir de lleno la materia, sería enfrascarnos en un debate que está planteado ante el mundo hace muchos años y hay dos partidos formados en el Universo; yo digo dentro de ese punto de vista porque estoy situado en un aspecto distinto: en el aspecto del liberalismo económico, desde luego totalmente modificado ese liberalismo de lo que era su aspecto clásico. Dentro de ese liberalismo yo considero, y a eso obedece mi proyecto, que el Estado debe intervenir en todo aquello que sea indispensable para el bienestar público, pero sin dar por sentado que la actividad o iniciativa individual ha fracasado; los defectos que haya tenido el régimen liberal son corregibles sin necesidad de llegar al colectivismo y mucho menos al colectivismo integral. Por eso me he situado en la posición de la libre actividad individual en materia económica; libre actividad que puede ser reglamentada para fines de utilidad pública o la necesidad pública dentro de las bases adecuadas, de acuerdo con lo que rezan los artículos del proyecto y además, he sostenido en el articulado la tesis de que además de esa reglamentación, además de la mera intervención, puede haber casos en los cuales es necesaria la apropiación del Estado con respecto a los elementos de producción, porque en ese caso particular, la iniciativa particular ha fracasado.

La diferencia estriba en que el proyecto acepta la posibilidad de que en determinados casos la iniciativa particular no presta los servicios que de ella se espera; y en el otro aspecto, contemplo el problema desde el punto de vista de la seguridad de que toda la iniciativa particular ha fracasado, el Estado tendrá que hacerse cargo de lo que antes hacía el individuo. Y respecto al caso de Panamá, por lo mismo que ya, concretando la materia lo ha situado el Honorable de la Rosa, pasando de lo general a lo particular, el caso nuestro en mi concepto, no es que la iniciativa particular haya fracasado. El caso nuestro es que por razones específicas de nuestro medio, y de nuestra situación geográfica, la iniciativa particular en la cual creo yo y creo todavía la inmensa mayoría del país, no se ha desarrollado lo suficiente.

La facilidad que tiene el Estado para acaparar fondos fiscales con motivo del impuesto de introducción, esa facilidad que hace un país pobre, con un Erario Público relativamente rico, hecho

que ese Erario reparta gran cantidad de dinero, en concepto de sueldos, contratos, y prebendas de toda naturaleza; y una gran cantidad de elemento panameño se ha sentido en una vida cómoda y ese es uno de los motivos fundamentales por los cuales esa actividad no se ha desarrollado siquiera; de manera que, en el caso particular de Panamá no podemos asegurar que sea inepta la actividad que todavía no se ha desarrollado siquiera, que todavía no existe. Por ese motivo, yo contemplo en el proyecto la posibilidad de que el estado impulse, ayude, colabore con esa actividad individual para que llegue el grado de desarrollo mediante el cual nuestra economía tome cuerpo en virtud de esa iniciativa, que es el querer de nuestro sistema dentro de la doctrina liberal.

Mañana, cuando lleguemos a la absoluta conclusión de que en realidad la actividad privada ha fracasado, que es, fatalmente o felizmente, necesario el colectivismo integral, en ese momento todos los panameños seremos los primeros en acatar el cambio fundamental de nuestra Constitución, una Constitución que es de tipo liberal, por otra Constitución de un tipo completamente distinto.

El Honorable de la Rosa ha citado el caso de la vivienda y el caso de la Cía. de Fuerza y Luz. Yo no voy a contradecirlo; precisamente ya he dicho que los que participamos de una idea distinta de la del Honorable de la Rosa y del Secretario Turner, consideramos que si hay el caso en que la actividad del individuo resulta inútil para determinado fin por cualquier circunstancia, es el Estado el que debe asumir el control de esa actividad específica en que no ha sido suficientemente apto el individuo. Por eso se establece en el proyecto que cuando la actividad individual es ineficaz para determinado servicio de utilidad pública, el Estado puede reemplazar esa actividad individual. Son los dos puntos de vista en los cuales nos encontramos situados.

Yo tengo en mis manos la obra de Angel Osorio y Gallardo, de la cual se valió el Honorable de la Rosa, para definir, hace algún tiempo, en qué consistía la diferencia entre nación y estado, y esa obra menciona precisamente el caso específico de hasta dónde llega y cuál es el sentido de la actividad del estado en la economía

Yo tengo en mis manos la obra de Angel Osorio no es liberal de izquierda sino de centro o que es liberal de derecha; pero hago constar que esta aserción o estos comentarios de Osorio no son de derecho o de izquierda. Lino en calidad de expositor que está diciendo, dentro del régimen liberal, cuál es el extremo dentro del cual puede llegar el Estado a absorber la actividad individual.

Ese es el punto de vista como yo creo sinceramente en el cual en todas partes del mundo y en la América nosotros nos situamos, todos aquellos que creemos en la iniciativa individual y que no damos por sentado que la iniciativa individual debe ser reemplazada por lo colectivo, sino que

damos la potestad al Estado para que en esos casos específicos, la reemplace. En esta Constitución estamos estableciendo todos los medios posibles con toda la amplitud del caso que se necesita, con el objeto de que toda injusticia social que sea creada por la libre producción, por la libre competencia, sea reparada.

Creo que en eso estamos procediendo con un criterio abierto y creo que ése es el ideal del sistema liberal, que ese es el rumbo del sistema liberal. Me permito mencionar estas palabras que tomé de una obra que tengo en mi modesta biblioteca, de Eduardo Benes, de Checoslovaquia, sintetizando la lucha sobre las tendencias comunistas, nazis y liberales.

Ese es el punto de vista que he querido sostener, y es a la Comisión a quien le toca decidir.

*El Honorable de la Rosa:* Pero si no ha fracasado, Honorable Fábrega, ha dado de sí cuanto podía dar.

*La Honorable Esther Neira de Calvo:* Señor Presidente: Me permite hablarle una pregunta al Honorable Fábrega? En el caso concreto de Panamá, no le parece injusto, Colega, considerar como un fracaso la iniciativa particular? No cree usted más bien, que no ha tenido tiempo para desarrollarse con toda plenitud, y en toda forma debido a razones como éstas: el tiempo corto que tiene nuestro país de vida independiente, el estado precario de cultura en que estaba el Istmo cuando nació la República: la falta de población, de mano de obra, de capital; la absorción de los pequeños negocios por extranjeros, y otros factores más que indiscutiblemente han retardado esta iniciativa en su desarrollo, y no la han protegido y estimulado para que se manifestara como ha sucedido en otros países? También la falta de materia prima, y de educación adecuada para que hubiera el número de técnicos, versados en los problemas relacionados con el desarrollo agrícola, industrial y comercial del país? Creo yo que estos factores han influido enormemente para que los resultados de nuestra iniciativa particular sean pobres pero no debemos concluir que ésta ha fracasado. Por eso es necesaria la intervención estimuladora y protectora del Estado, para que evite este fracaso, sin que ocupe el puesto de la iniciativa particular.

Como ya dije, Panamá tiene una vida independiente tan corta, y el Estado cultural que la República encontró en el Istmo era tan precario, que no debe culparse al panameño de su impotencia económica. No es responsable el país de no haber tenido suficientes recursos internos que ofrecerle a sus hijos, desde que se fundó la República. Por eso hoy, en el momento en que se hace esta Constitución y que debemos legislar sobre estos problemas, no debemos partir del punto de vista, que en mi concepto es errado, de que ha fracasado la iniciativa particular, sino más bien, que esta se presente en un plan de empuje hacia un futuro que puede ser magnífico, si Panamá sigue recibiendo las inyecciones de op-

timismo y de dinero que ha recibido hasta ahora y que son estímulos poderosos que han de beneficiar el desarrollo de nuestra Economía Nacional.

*El Honorable José I. Fábrega:* Desde luego, yo estoy completamente de acuerdo con usted, y enantes anuncié que había una serie de factores por los cuales nuestra actividad económica no se ha desarrollado. Creo que además de todos eso, hay uno relacionado con nuestra posición geográfica.

La diversidad de elemento que vino aquí, inició el negocio de cantinas y otros similares. La gran cantidad de gente que venía, que hizo la necesidad de la vivienda, inició el negocio de casas. Entonces, toda la gente invertía en casas o en cantinas, o en establecimientos similares; y desde entonces, la iniciativa particular se ha acostumbrado a ese lucro y no se ha despertado la curiosidad por otras actividades; y si partimos del punto de que vivimos en una época de actividad individual, nos hacemos esta pregunta: Nosotros no tenemos economía; quién desarrolla la economía, el Estado o el individuo? Si no vamos a transformarnos en un estado colectivista y el individuo ha sido demorado en el desarrollo de sus colectividades, es natural que el Estado coopere con el individuo en que desarrolle esa actividad individual. Por eso he colocado aquí un artículo en que el Estado ayuda a la actividad del individuo.

*La Honorable Esther Neira de Calvo:* Para ilustrar mi criterio expuesto, quiero referir una experiencia que tuve hace algún tiempo, sobre el establecimiento de un Hotel para turistas. A base de observaciones hechas fuera de Panamá, en Europa y los Estados Unidos, sobre este tipo de actividad, y en mi deseo de entrar en la vida comercial del país, tuve la idea de establecer en un sitio pintoresco del interior y cerca de la ciudad, un pequeño Hotel para turistas de estilo campestre, que recogiera nuestro ambiente campesino en sus aspectos de vivienda, arte, e industrias para darle valor a lo nuestro, presentándolo a la vez, con todas las comodidades que el confort moderno recomienda, y que sirviera de solaz y descanso sabatino a las personas nacionales y extranjeras que pudieran pagarse esta distracción. Así instalamos el Hotel, único en su estilo, llamado "La Cabaña". Creo que algunos de ustedes disfrutaron en él de horas de descanso. Pues bien, una de las grandes dificultades que encontramos mi esposo y yo, para que éste negocio constituyera una realidad económica, fué la falta de aprecio del lugar por numeroso elemento panameño, no habituado a darle el valor al descanso sabatino que debe tener el hombre de negocios, después de seis días de intenso trabajo en el trópico, necesario para recobrar energías y seguir en la brega, como lo hacen los norteamericanos, para quienes ese descanso es una necesidad. El negocio no habría podido subsistir a base de clientela notamente panameña y sólo comenzó a ser una realidad económica, cuando los norteamericanos que habitaban la Zona del

Canal conocieron el sitio, y apreciando su ambiente típico, la manera rústica y artística como estaba presentado el ambiente panameño y campestre que ofrecían sus viviendas, lo frecuentaban semanalmente. Es que el panameño aprende lentamente la vida metódica y balanceada de trabajo y descanso. Es cuestión de cultura, no de falta de dinero. Ve usted, Colega de la Rosa, cómo se retardan los resultados de la iniciativa particular?

Cuando a consecuencia de la guerra creció tanto la población de la Zona, el negocio floreció. Pero cuando los Estados Unidos declaró la guerra al Japón, y se decretó en Panamá el racionamiento de la gasolina, tuvimos que cerrar el lugar. Hay pues, fuerzas que son valia y luchan contra el desarrollo de la iniciativa particular, pero decir que ésta ha fracasado, es acusación grave e injusta.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Voy a tratar de ser conciso como siempre. Voy a hacer dos observaciones. Una de carácter general y otra de carácter particular, siguiendo mi procedimiento de siempre.

La observación de carácter general se dirige a precisar mi pensamiento. Cuando los que piensan como yo, dicen que la iniciativa individual ha fracasado, no están por ello acusando a la iniciativa individual. Ese pensamiento debe interpretarse desde este punto de vista, y dentro del contexto de las siguientes ideas: la base, la justificación de la economía liberal, es la de que si se permite el libre funcionamiento de la iniciativa individual, en materia económica, en la actividad y productividad, con todos los males sociales que esa iniciativa acarrea, el resultado en final de cuentas es un crecimiento en el volumen de riquezas, en la cantidad de las cosas disponibles para el consumo y al mismo tiempo la situación de esa consumición, en las mejores condiciones, viene acompañado de un lucro o beneficio o ganancia individual. Ese postulado fué cierto durante algún tiempo; y a la iniciativa individual le debemos todo lo que existe actualmente en el mundo, pero ha dejado de ser cierto hace algunas décadas. Ya ese optimismo de liberalismo económico pregenera situaciones completamente ilógicas.

Por los hechos ya no se puede abandonar a la iniciativa individual el funcionamiento del sistema económico, porque los males que trae como tal, resultan ser peores que el beneficio que le reporta al conglomerado social, y que de las consecuencias de la operación sin límites, de la iniciativa individual, es, precisamente, ese hecho pugnaz al que se refería hace un momento.

De manera que la iniciativa individual ha fracasado en cuanto a la presunción misma del liberalismo económico del sistema. De seguir funcionando sobre esa base, puede que aumente la riqueza de una manera absoluta, pero junto a esa riqueza aumentan los males sociales. Riquezas derivadas de la explotación, lo que probablemente traerá el pauperismo y la miseria, y sobre to-

do hay que observar la rivalidad que el sistema engendra atribuída al hecho de la guerra.

Desde ese punto de vista ha fracasado, porque no puede resolver los problemas económicos que es el principio inicial del liberalismo económico. Por eso mismo ha dicho que ha fracasado de una manera absoluta.

El régimen capitalista, que es el régimen del imperio de la libre iniciativa individual, ha producido todo lo que hoy tenemos, pero también ha producido todos esos otros males a que me refería enantes. Eso desde un punto de vista teórico. En Panamá se trata de un problema de incipencia, de cosas rudimentaria económica, que desgraciadamente no puede ser resuelto dentro de los simples y puros marcos de la economía individual, ni tampoco guiándonos por los reglamentos del optimismo liberal.

Tomamos el problema agrario, por ejemplo: desde el año de 1904 hasta la fecha, se han decretado no menos de 50 leyes sociales sobre la repartición de la tierra; sin embargo, la condición del campesino no se ha elevado desde esa fecha hasta nuestros días de manera definitiva, porque el simple reparto de tierras de una parcela de tierra para que la cultiven el campesino, ha fracasado; porque en las condiciones de la agricultura moderna, que no se hace sino a base de maquinaria moderna, inversión de grandes implementos técnicos y científicos, el agricultor panameño está condenado económicamente a muerte. Y entonces la única manera de resolver el problema agrícola es concentrando la producción en grande: otorgando al campesino de 10 a 15 hectáreas.

Ese es una de las razones por las cuales en Panamá los intentos de reforma agraria siempre han resultado fallidos. La tierra dotada en esa forma, se va concentrando en manos de unos cuantos acaparadores, porque el campesino, como trabaja a base de iniciativa individual, no tiene la libertad de disponer de lo que el Estado le pueda dar.

En cuanto se refiere concretamente al artículo presentado por el Honorable Fábrega, se deduce inmediatamente la crítica que voy a hacerle a las formulaciones por él presentadas.

Es posible producir crecimiento de la riqueza lo hemos visto en las ciudades de Panamá y Colón; la riqueza ha crecido en esas ciudades enormemente a costa del resto del organismo nacional. El concepto del Lic. Fábrega de que no poseemos riquezas, es un concepto poco elaborado, porque si tenemos esa gran riqueza que es el producto de nuestra posición económica.

Nosotros tenemos un país en el cual hay yuxtapuestas dos realidades económicas divergentes: el campo despoblado y la zona canalera de tránsito, con una economía mercantil exuberante, que como nosotros no tenemos un gran aparato de producción, se ha concentrado hasta ahora en la industria de bienes raíces, en la construcción de casas para dar alojamiento a la masa pobre.

No se puede asegurar de modo absoluto que nuestra economía sea pobre, nuestra economía mercantil, pues no lo dice el hecho de que haya 60 o 70 millones de balboas por consagrarse para actividades económicas y por la no diversificación de nuestro sistema productivo. Nosotros recibimos en nuestro país los réditos de nuestro sistema nacional, y eso es lo que significa el desarrollo de nuestras dos ciudades principales; por eso nuestra riqueza no ha beneficiado al gran conjunto social.

De manera que el pensamiento que hay allí, de que el crecimiento automático de esas riquezas tiende a beneficiar al mayor número, no es exacto ni está de acuerdo con la realidad; por eso el Estado debe intervenir y si éste interviene lo debe hacer de una manera total. Aquí es posible que tengamos nosotros que dictar una ley de inversión que establezca la obligatoriedad que tiene el estado de hacer que el dinero acumulado en los bancos se derrame por ciertos canales productivos; y eso no sería posible sino mediante el estímulo, la intervención y el control del Estado.

Por eso no creo que se trate de una simple reglamentación: se trata de la creación de zonas de actividades económicas, del acrecentamiento de campos de inversión; y eso tiene que hacerlo el Estado, porque si se deja a la iniciativa individual viene como consecuencia la inversión en bienes raíces que no son más que un medio de especular con las masas.

*El Honorable Abilio Bellido:* Señor Presidente: Quizá sea un poco atrevido mi concepto; pero si aceptamos que la iniciativa privada ha fracasado, hay que aceptar que la acción gubernamental en cuanto a la economía ha sido descuidada. Los que con frecuencia vamos al interior, quizá todos los días, vemos empresas a cargo del Estado que están perfectamente abandonadas. Hay poblaciones que pasan dos, tres meses sin luz y agua porque falta una tuerca o el mecánico no puede atender varias plantas a la vez. Por eso no soy partidario de que se le dé ese exclusivismo al Estado. En cuanto a que sea formado monopolio comercial, responsable es el Estado porque desde el año 4 está prohibido. Así es que esa acción del estado es permanente y ha fallado también. Aquí se han gastado varios millones de balboas en la construcción de caminos y repito que los que vamos al interior hemos visto como están la cantidad de maquinaria perfectamente abandonadas y perdidas. Por esto me sitúo en el punto medio, o sea en la proposición del Honorable Fábrega.

*El Honorable José I. Fábrega:* Quiero manifestar que en la exposición hecha por el Honorable de la Rosa, pareciera demostrarnos que yo estoy abogando por la economía irrestricta del individuo y mi posición de siempre en este sentido por reflexión, por convicción, es absolutamente clara. Creo que la actividad del individuo no puede en el mundo moderno marchar por sí sola. Yo creo que en el caso específico de Panamá, esa actividad del individuo necesita de una vigilan-

cia por parte del estado. No estoy situado en la posición de que la fórmula de la felicidad universal fuera que el individuo sea el creador exclusivo. Estoy muy lejos de eso; hablo de un estado intervencionista y he querido poner en este proyecto disposiciones categóricas sobre esa intervención. En el proyecto de los Dres. Chiari, Alfaro y Moscote, se habla de que el Estado puede reemplazar en determinadas empresas de utilidad pública a la actividad personal cuando el Estado necesite establecer un monopolio sobre la utilidad para fines fiscales y yo establezco que ese dominio, por parte del Estado, se pueda establecer cuando la empresa privada no rinde lo necesario para los fines de utilidad pública. Yo no tomo este asunto del Estado para reemplazar el individuo en determinados casos sino que digo que cuando hay que llenar un fin de utilidad social y el individuo no lo llena, el Estado tiene derecho a reemplazar al individuo. Pero yo creo que todavía en Panamá debemos partir del principio de que creemos en la iniciativa privada, lo mismo que en todas las naciones liberales, y debemos decir que creemos en los resultados de justicia siempre y cuando que la atemperemos.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Los socialistas también creemos en la iniciativa privada; pero dentro de los marcos de una economía social. No creemos en la iniciativa privada girando en torno al lucro, en torno al beneficio individual.

*El Honorable José I. Fábrega:* Ustedes para suprimir ese lucro han eliminado la iniciativa.

*El Honorable de la Rosa:* Pero aún el Estado Social no podría marchar sin una constante producción y reproducción de la iniciativa individual dentro de sus marcos.

*El Honorable José I. Fábrega:* El individuo, pero todo controlado por el estado; el individuo es el elemento.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Lo único que se le quita al individuo es el lucro, porque éste impide el beneficio del mayor número.

*El Honorable José I. Fábrega:* Para quitarle el lucro, le ha quitado la iniciativa. El artículo 4 de la Constitución rusa dice que ha terminado el régimen capitalista; lo que dice que el capital individual de producción queda eliminado y el Estado acapará todos los instrumentos de producción en virtud de que el Estado es socialista. Yo creo que el Estado en Panamá, no debe partir del principio que debe acaparar todos los medios de producción.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Licenciado Fábrega; el artículo del Secretario Turner no implica eso en ninguna parte.

*El Honorable José I. Fábrega:* Es que yo generalizo en el proyecto a aquellos casos en que para dar incremento a la riqueza, dentro del sistema nuestro, nosotros creemos que el incremento de la riqueza debe estar en manos de los particulares. En Chile por ejemplo, el Estado



necesita crear hoteles de turismo, y en vez de decir, este negocio no existe lo voy a fundar, le dice al capitalista chileno: "nosotros le aseguramos el 4% de la utilidad, le damos dinero y levante Ud. el hotel". Y colaborando el Estado, con el 4% está financiando la empresa privada. Si se dá cuenta de que el individuo no puede levantar el hotel, entonces lo reemplaza. Por eso he afirmado que la iniciativa privada es la base económica, pero hay casos en que el Estado puede intervenir hasta expropiando; pero con lo que no estoy de acuerdo es con que se ponga un artículo que diga que el Estado en una forma genérica, como regla general, asuma el control de los elementos de producción de la actividad individual, para aumentar la riqueza nacional. En eso no estoy de acuerdo y por ese motivo he redactado el proyecto en esta forma y diciendo que me voy más allá de lo que dice el proyecto de los señores Alfaro, Chiari y Moscote.

Quiero tocar un último punto y me voy a referir a un asunto que es primordial por referirme al proyecto. El señor de la Rosa, analizando el artículo primero de mi proyecto, dice que yo hablo de crecimiento de la riqueza nacional y que como la riqueza nacional es una riqueza relativamente grande para nuestro medio, en Panamá y Colón donde está esa riqueza nacional situada en estas ciudades, ese proyecto implica la aceptación de que hay una riqueza en el territorio nacional que debemos aumentar. Esa riqueza, es una riqueza que no hay que medirla por la situación actual del caso de emergencia que hemos tenido en nuestra historia; hemos tenido provechosos especiales por motivos excepcionales. Si bien es cierto que en términos generales el comercio trae a las ciudades de Panamá y Colón una cantidad apreciable de riqueza, no es exageración, porque hasta que los barcos de la Grace no traigan turistas puede que venga casi una hecatombe económica en Panamá y Colón. Esa situación de una vigorosa economía es algo que puede comentarse y decirse que no es tan firme y vigorosa como se expresa. El hecho de que la riqueza está en Panamá y Colón no quiere decir que no se pueda dar incremento a la riqueza que hay en el resto de la República. Está donde esté la riqueza nacional, nada tiene que hacer con el hecho de que establezcamos como del Estado el dar incremento a la riqueza nacional aunque solamente esté ubicada en dos ciudades.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Yo quizás no me expliqué bien en mi primera exposición o en la segunda. Hablo de la pobreza de nuestro país. Mi observación es que ese es un concepto indiferencial que hay que distinguir cuando se habla de la situación económica de nuestro país; entre un campo paupérrimo y una zona canalera, donde hay una riqueza hipertrofiada que tiene su explicación en el hecho de que haya en los bancos paralizados 60 o 70 millones de balboas.

*La Honorable Esther Neira de Galvo:* Permítame exponer otra consideración, señor Presidente: La intervención del Estado debe ser, como ya dije, para proteger la iniciativa particu-

lar, y no para entorpecerla, pero ocurre, que no todas las Administraciones son protectoras de los intereses individuales y colectivos. Este es otro factor que ha retardado el desarrollo de nuestra economía nacional. Hay Presidentes que interpretan su posición, como lo hacía aquel gobernante cuando decía: "El Estado soy yo", y esta actitud es otro peligro contra la iniciativa particular.

Se niega el artículo presentado por el Secretario por 5 votos negativos contra 3 afirmativos.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Voy a proponer: "Pero el Estado debe incrementarlas en el sentido, etc. etc." Yo propondría "reglamentarlas, reemplazarlas o crearlas".

El primer artículo del pliego del Honorable Fábrega se aprueba con una modificación del Honorable de la Rosa y quedó así:

Art. . . . . Corresponde primordialmente a los particulares el ejercicio de las actividades económicas. Pero el Estado debe orientar tales actividades en el sentido de un constante crecimiento de la riqueza nacional en beneficio del mayor número posible de habitantes del país, y reglamentarlas o reemplazarlas o crearlas, de acuerdo con las necesidades sociales, dentro de las normas del presente capítulo.

Se lee el segundo artículo del pliego del Honorable Fábrega.

Se lee el aparte (a) y se aprueba con una modificación del Secretario quedando así:

a) Creando comisiones de técnicos o especialistas que estudien las posibilidades comerciales, agrícolas e industriales de la nación y formulen las correspondientes recomendaciones.

Al discutirse el aparte (b) el Honorable de la Rosa dijo: Señor Presidente, pido la palabra nuevamente para volver a insistir en que yo no creo que el Estado una vez que cree una industria y que esa industria se encuentre ya en situación lucrativa, debe abandonarla o entregarla plenamente a la iniciativa individual.

Que una vez, que con el apoyo del Estado ha sido creada una industria, y ésta ha llegado a un grado de lucratividad bastante grande, el Estado debe seguir interviniendo como copartícipe de la industria, porque ello además de beneficiar al agregado social de una manera directa, también lo beneficia de una manera indirecta, en cuanto aumenta los recursos fiscales y realísticos del Estado.

El estado panameño en el futuro va a tener fuertes obligaciones que atender y es necesario pensar en crearle canales de rentas para que pueda sufragar las partidas adicionales a que se verá obligado por lo mismo.

Por eso no estoy de acuerdo con la forma de que únicamente sea para suplir; estoy de acuerdo en que si el Estado interviene, que siga interviniendo después de que la industria ha llegado ya a un estado de poderosa.

Se niega la modificación del Honorable de la Rosa por 7 votos negativos contra 1 afirmativo y se aprueba el aparte (b) del pliego del Honorable Fábrega.

Al discutirse el aparte (c) el señor Secretario se refiere a su pliego y propone una modificación al pliego del Honorable Fábrega.

*El Honorable Fábrega:* No estoy de acuerdo con la modificación propuesta por el señor Secretario. En países de mayor desarrollo que el nuestro no se hace imperativa la creación del Consejo de Economía. Opino que el Consejo puede resultar una rémora y que por esta razón su artículo no hace imperativa la creación del Consejo.

La Honorable señora de Calvo observa que el Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad ha sido cerrado, lo que lamenta.

*El Honorable de la Rosa:* Yo sí soy partidario del Consejo Técnico de Economía Nacional.

El aparte en su conclusión del proyecto del Licenciado Fábrega, habla de las Comisiones Técnicas que harán un estudio sobre la agricultura, el Comercio y las Industrias.

Yo creo que ninguna de esas investigaciones pueden prosperar separadamente, parcialmente. Creo que el problema de nuestra economía es unitario, que no podemos saber si debemos decidirnos por una política proteccionista o por una política de libre cambio sin saber al mismo tiempo cómo vamos a redimir al campesino, cómo vamos a estimular la producción agraria; que no podemos adquirir rentas para un gran programa de fomento, sino sabemos cuáles de los impuestos son susceptibles de un mayor gravamen o de desgravamen, que revistan al Estado de la producción nacional, etc. etc.

El problema económico es unitario, y si no lo consideran así, no podemos resolverlo. Por eso se necesita un Consejo Nacional de Economía, que prevea el problema en su integridad y que entonces se organice en Comités subalternos que estudien cada uno de los aspectos de la realidad económica nacional; aspectos que han de venir al organismo coordinado para entonces formular un plan de coordinación económica.

*El Honorable Fábrega:* No, porque no se trata de entidades de crédito, sino de instituciones que participan. Voy a darle el caso de la Fábrica de Cemento; hasta con que el Estado pasara al Banco Agro-Pecuario para que interviniera y dijera que no necesitaba el dinero para que la gente viniera a comprar acciones. Es porque puede resultar que el capital privado no dé lo suficiente para las industrias que se puedan establecer de acuerdo con los informes que rindan los técnicos.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Se habla de la creación de una fábrica de cemento, no discuto las posibilidades que haya de crear dicha fábrica; pero me parece que ese mismo proyecto

no se hace posible, ni se adopta inicialmente, por el estímulo que le dió el Estado a un proyecto que cayó de sus alturas; que se trae por una realidad económica inmediata, sin haberse sometido a un estudio de todas las consecuencias económicas que implicaría en materia de construcción, y de una serie de actividades comunes, etc. Lo mismo pasaría en todos los demás aspectos no podemos hacer nada parcialmente. Si vamos a reorganizar la economía nacional, debemos considerarla como un todo. El problema de la vivienda, por ejemplo, tiene honda relación con el problema de la despoblación del campo, con el problema de la mala distribución, de nuestra pobreza agraria; de manera que tiene que ser resuelto en conjunto, con un programa de redistribución nacional, de creación de nuevas zonas de producción agraria, y de una diversificación de la población agraria.

Yo he estudiado este problema, porque le he dedicado ratos, y cada vez que me encuentro en una situación parecida a ésta, acude a mi mente ese problema. Eso ocurre con la vivienda, ocurrió en muchos otros aspectos durante la época de mayor auge debido a las complicaciones que trajo consigo la guerra.

El Banco Agropecuario, por ejemplo, se dedicó a traer algunas especies comestibles, durante el régimen de Ricardo Adolfo de la Guardia; ésta política trajo graves críticas. Yo creo que eso estuvo bien, pero se inició sin un conocimiento práctico de la repercusión que traería, plan que se puso en práctica sin conocer a fondo el problema de los transportes, la necesidad de un abaratamiento de la vida a cierto sector de la población, intensificación de la producción; lo cual trajo como consecuencia una serie de complicaciones desagradables para la masa social.

Y así sucede en casi todos los problemas económicos que se considere: en cuanto los profundizamos, nos damos cuenta que van creciendo, y nos lleva a la conclusión de que se necesita un examen integral, un estudio integral de la economía nacional. Por eso es necesario la creación de un Consejo Nacional de Economía, que no debe ser integrado solamente por panameños, sino también por extranjeros, los cuales trabajen a base de ese concepto global, conjuntamente con el problema de la economía nacional.

*El Honorable Fábrega:* Precisamente; yo le tengo miedo al Estado interviniendo directamente sobre todo en nuestro medio. Es la única manera como el Estado puede tener intervención; creo que es una seguridad para nosotros, poner por medio entidades autónomas.

Yo tenía marcado el caso del Instituto creado en Colombia. Aquí tienen la cantidad de industrias que se han creado en los 10 últimos años, industrias de carácter químico, textiles, laboratorios y ha sido por medio de entidades autónomas.

No ha hecho obligatoria la creación de la comisión porque carecería de base para formular

sus planes. Primero debe llevarse a cabo las investigaciones por medio de técnicos y expertos para así obtener los datos necesarios para formular planes. Sin el técnico resultaría nula y entorpecedora la labor del Consejo.

Se niega la modificación del señor secretario por 7 votos negativos contra 1 afirmativo.

*El Honorable de la Rosa:* Vamos designando un Consejo Técnico de Economía de consulta forzosa.

Se aprueba el aparte (e) con modificación del Honorable de la Rosa.

El Honorable Fábrega añadió "o por medio de primas o subsidios".

El segundo artículo del pliego del Honorable Fábrega se aprueba con modificaciones del señor Secretario al aparte (b) y del Honorable de la Rosa al aparte (c), quedando así:

"Artículo . . . . . El Estado dará incremento a la iniciativa económica privada, tomando especialmente las siguientes medidas cuando ello sea necesario:

- a) Creando comisiones de técnicos o especialistas que estudien las posibilidades comerciales, agrícolas e industriales de la nación y formulen las correspondientes recomendaciones;
- b) Impulsando la creación de empresas particulares que actúen de acuerdo con las recomendaciones mencionadas en el aparte anterior y tomando participación económica en dichas empresas, por medio de entidades autónomas o semiautónomas o de primas o subsidios, únicamente mientras ello sea indispensable para suplir el capital privado y dentro de los límites y condiciones que fije la ley;
- c) Designando un Consejo Técnico de Economía, que asestore al Legislativo y al Ejecutivo en lo concerniente a una acertada orientación económica nacional;

Queda pendiente la discusión de los apartes (d) y (e).

El 3º artículo del pliego del Honorable Fábrega se aprueba con una ligera modificación declarativa de que el estado no sólo puede si no que debe intervenir en cualesquiera clases de empresas privadas para fines específicos especialmente para la reglamentación de tarifas de servicios y fijación de los precios de artículos de primera necesidad.

El artículo queda así:

Artículo . . . . . El Estado intervendrá en cualesquiera clases de empresas privadas dentro de la reglamentación que establezca la ley, para cumplir los fines de justicia social a que se refiere el Capítulo III, Título III, de la presente Constitución. Intervendrá además en la misma forma en las empresas privadas de utilidad pública para los siguientes fines:

- a) Para reglamentar las tarifas de los servicios y los precios de los artículos de primera necesidad;
- b) Para exigir la debida eficacia en los servicios y la adecuada calidad en los artículos mencionados en el aparte anterior;
- c) Para los fines de coordinación en los servicios y en la producción de artículos.

La Ley definirá las empresas de utilidad pública".

También se aprueba el último artículo del pliego del Honorable Fábrega y queda así:

Artículo . . . . . El Estado creará, por medio de entidades autónomas o semiautónomas o por otros medios adecuados, aquellas empresas de utilidad pública que no hayan sido establecidas por la actividad privada. También asumirá por los mismos medios ya expresados, mediante expropiación e indemnización, el dominio de las empresas de utilidad pública pertenecientes a particulares, cuando tal medida resulte necesaria al bienestar colectivo, siempre que en cada caso particular así lo autorice la ley."

La sesión se clausura a las seis y diez minutos de la tarde.

## ACTA

de la trigésima quinta sesión de la Comisión de Constitución de la segunda Asamblea Nacional Constituyente.

A las diez y treinta minutos de la mañana del día veintidos de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunió la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, integrada por los siguientes comisionados que contestaron a lista así: Arosemena F. que preside; Bellido, Neira de Calvo, Fábrega, Ferrari, López y León y Silvera. Dejaron de asistir con excusa los comisionados de la Rosa y Pérez. Estuvieron presentes de fuera del seno de la Comisión los Honorables Gil Blas Tejeira y Antonio Carrillo Vargas.

A indicación del Presidente se dió lectura al artículo 214, el cual fue aprobado con una modificación del C. Arosemena F. en la forma que sigue:

"Artículo 214. El cultivo del suelo apto para ello es un deber del propietario para con la comunidad y puede ser regulado por la ley para que no se impida o estanque su aprovechamiento."

El artículo 215 del proyecto fue eliminado a moción del C. López y León.

Se leyó el 216, que dice:

"Artículo 216. Ninguna persona natural ni jurídica podrá poseer más de 500 hectáreas de tierras sin cultivo ni aprovechamiento. La Ley

regulará la manera de dar cumplimiento a este precepto, sobre las bases del impuesto progresivo y de que los dueños o poseedores de cantidad mayor que la expresada no podrán traspasar el excedente a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad ni a personas jurídicas de que unos y otros formen parte."

A moción del C. Fábrega se dispuso incluir este artículo en el Capítulo referente a Hacienda Pública. El mismo C. sugirió se discutieran en este Capítulo de Economía Nacional los artículos 221 y 222, los cuales por su índole pertenecen a este Capítulo. Fueron aprobados en la siguiente forma:

"Artículo 221. Ningún gobierno extranjero, ni ninguna entidad o institución oficial o semi-oficial extranjera, podrá adquirir el dominio, posesión, uso o usufructo sobre ninguna parte del territorio nacional, salvo lo estipulado en tratados públicos celebrados con anterioridad a esta Constitución."

"Artículo 222. No podrá ninguna persona natural o jurídica extranjera ni ninguna persona jurídica nacional cuyo capital sea extranjero en todo o en parte, adquirir la propiedad de tierras nacionales ni particulares situadas a menos de treinta kilómetros de las fronteras terrestres ni la propiedad de las islas que se encuentren bajo la jurisdicción de la República. Sin embargo, se respetarán los derechos adquiridos al entrar a regir esta Constitución; pero estos bienes podrán ser expropiados en cualquier tiempo mediante pago de la indemnización correspondiente."

El artículo 217 fue aprobado con sendas modificaciones del C. Arosemena F. y del Secretario. Quedó así:

"Artículo 217. La Ley reglamentará la caza y la pesca teniendo especial cuidado en proteger las especies.

Asimismo reglamentará y protegerá la industria forestal."

El artículo 218 fue modificado y adicionado por el C. Silvera y fue aprobado así:

"Artículo 218. Sólo podrán ejercer el comercio al por menor los panameños por nacimiento o por adopción y los extranjeros que a la fecha de entrar a regir esta Constitución hayan residido en el país veinticinco años consecutivos.

También pueden ejercerlo los extranjeros que hayan residido en Panamá, de manera continua, durante los últimos cinco años anteriores a la fecha en la cual esta Constitución entra en vigencia, siempre que sean casados con panameño o panameña o que tengan hijos nacidos en Panamá.

Igualmente podrán ejercerlo los extranjeros que a la fecha de entrar a regir esta Constitu-

ción posean establecimientos mercantiles autorizados de acuerdo con las leyes.

Por medio de convenios internacionales podrá permitirse ejercer el comercio al por menor a los ciudadanos o súbditos de aquellos estados bajo cuya jurisdicción existan permanentemente empresas u organizaciones en las cuales encuentren los panameños facilidades continuas para obtener trabajo.

Se entiende por comercio al por menor la operación comercial entre expendedor y consumidor y la representación de agencias mercantiles."

También se aprobó a sugerencia del Centro de Estudios Cooperativos de Panamá, contenida en carta para el Presidente de la Comisión, el artículo siguiente:

"Artículo.... Es deber del Estado el fomento de las cooperativas de producción y consumo, y para tal fin este creará las instituciones que sean necesarias."

La sesión fué clausurada a las doce del día.

El Presidente,

H. AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

#### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 22 DE SEPTIEMBRE DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 10 y 30 de la mañana, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juriconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F., Agustín Ferrari, José Isaac Fábrega, Didacio Silvera, Esther Neira de Calvo, Jacinto López y León, Abilio Bellido. Dejaron de asistir con excusa los Honorables Diógenes de la Rosa y Felipe O. Pérez. Estuvieron presentes fuera del seno de la Comisión los Honorables Gil Blas Tejeira y Carrillo Vargas.

El señor Secretario manifiesta a la Comisión que, debido a la premura del tiempo, le ha sido imposible confeccionar el Acta de la sesión anterior. Queda por lo tanto pendiente la aprobación de la misma.

*El Honorable Arosemena:* Continúa la discusión del segundo artículo del pliego del Honorable Fábrega, sobre Economía Nacional.

*La Honorable señora de Calvo:* Pido la palabra señor Presidente:

Precisamente, al hacer la revisión del Capítulo de Educación, de que hablé en otra sesión, observé que dicho capítulo no consulta este tipo de instituciones docentes de que ahora habla el Colega Fábrega en el artículo que acaba de leerse. Por eso preparé el artículo que me permito leer, y que encierra, con una adición, la misma idea de este acápite E. Dice así:

Artículo ..... El Estado fomentará el establecimiento de escuelas técnicas especiales, industriales y profesionales, agro-pecuarias y comerciales, adaptándolas a las necesidades específicas de la Nación. La Ley establecerá, desde la escuela primaria, servicios de orientación profesional, que permitan descubrir las aptitudes y capacidades de los alumnos y encaminarlos para su mejor utilización individual y social". Este artículo forma parte de las observaciones y proposiciones que presentaré cuando se haga el trabajo, de revisión final del proyecto de Constitución que estudiamos.

*El Honorable Fábrega:* Yo quiero manifestar mi punto sincero, señora de Calvo. Creo que el artículo éste, dentro del Capítulo de que se trata, en cuanto que él habla de Escuelas de comercio, de agricultura etc., los puntos que se relacionan con lo que podríamos denominar aprendizaje económico está bien; pero en lo que se diga a la enseñanza primaria, en cuanto que se diga a que se estudiará la vocación del individuo, está completamente fuera del ramo de que trata. Me parece a mí que cuando hagamos la revisión y lleguemos al capítulo de Educación, se podría hacer una modificación a las disposiciones pertinentes en una forma global y dejar para acá, las disposiciones comerciales, de agricultura, etc., con los modificaciones que le quiera hacer la comisión.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Yo le pregunto, Colega Fábrega, si Ud. cree que su artículo debe quedar incluido en el capítulo de Economía Nacional, o si conviene incluirlo en el de Educación?

*El Honorable Fábrega:* Esto es lo particular; sólo me deico en cuanto a preparar el pueblo panameño para la economía. He incluido la cuestión del comercio, porque soy el primero en creer que en Panamá hace una falta enorme una escuela de comercio.

Se lee el 3er. artículo del pliego del Honorable Fábrega.

*El Honorable Fábrega:* Es para hacer una aclaración. Este artículo corresponde al artículo 233 del proyecto que dice: Yo he observado en este artículo con respecto al primer aspecto del mismo, que reglamenta las tarifas de servicios y los precios de artículos de primera necesidad, pero me parece que la reglamentación del estado debe ir más allá todavía. Que no se debe referir únicamente a las tarifas de servicio

y a los precios de artículos de primera necesidad, sino se debe referir también como lo dice el proyecto a la exigencia de eficacia en los servicios. En otras palabras, no solamente es necesario que el Estado vigile tarifas y precios de artículos sino también que vigile por lo mismo de tratarse de elementos de primera necesidad, que vigile que el servicio sea eficaz, y la calidad de los productos. Es una adición que le he puesto al artículo en una intervención adicional que debe tener el Estado en este aspecto.

El tercer artículo del pliego del Honorable Fábrega se aprueba con una modificación del Secretario, quien propone sustituir la palabra "podrá" por la palabra "intervendrá".

*El Honorable Fábrega:* Yo quisiera dar una explicación con respecto a este artículo. Lo primero que tengo que decir que lo de la creación de empresas de utilidad pública esto no figura en el proyecto de Constitución. Si hay una empresa que no lo establece en ese caso específico por deficiencia de la iniciativa individual, el Estado llena esa medida. El segundo aspecto es el que dice (lee) que no está en el proyecto de constitución. Repito que esto es una innovación con respecto al proyecto, porque hay casos de empresas en los cuales la deficiencia les obstaculiza como cuando presenta la empresa para beneficio público una serie de contingencias en beneficio del mismo público; el Estado debe tomar de su cuenta la industria de la empresa en dominio pleno. Ahora bien, yo he querido añadir estas dos frases sustanciales que obedecen a conceptos de carácter práctico relacionados con nuestro medio. He hablado de que esa acción del Estado de crear industrias o de tomar las industrias de empresas particulares en determinados casos, ya sea por medio de entidades autónomas o dentro de la realidad, tenemos que llegar a la conclusión de que el Estado en el engranaje actual, actuando en el sentido de controlar empresas y de llevarlas a una etapa de desarrollo etc., corre mucho peligro. El medio del Instituto autónomo es el medio adecuado para que la marcha de una institución de esta naturaleza se libre del peligro de la política que entre nosotros, muchas cosas entorpece. Por eso he puesto que sea por medio de institutos autónomos. He querido añadir que sea por medio de la ley, por la misma índole del asunto, siempre dentro de nuestra realidad cruda, yo he pensado que si se deja a la libre acción del Ejecutivo decir en virtud de las facultades ordinarias o extraordinarias que tengo, voy a expropiar tal empresa, puede esto significar una arma de persecución terrible. El día que el Estado pueda acaparar servicios de utilidad pública se debe dictar una ley que se diga que tal servicio lo puede asumir el Estado; que sea por medio de la Asamblea Nacional.

*El Honorable Silvera:* Pido la palabra para interpretar: Estoy satisfecho del artículo en la forma en que está redactado, pero quiero preguntarles si con ello no se necesita la expropiación. No está el término expropiación y por eso pregunto. A mí me parece que en vez de decir

previa indemnización se debe decir previa expropiación.

*El Honorable Bellido:* Se puede agregar que no cabe la expropiación porque no se explica allí.

*El Honorable Fábrega:* Y no solamente no está en la Constitución este artículo, sino que no está en la ley. Entre los fines de expropiación que tiene la ley, no está este caso, no existe el motivo de expropiación.

Eso de que a determinadas empresas, sencillamente por el voto de la ley se les priva de la indemnización, me parece que sería peligroso. Me parece que la solución es decir la expropiación mediante la indemnización.

El cuarto artículo del pliego del Honorable Fábrega se aprueba con modificaciones introducidas por el C. Silvera y el Secretario.

*El Honorable Arosemena:* Pido la palabra para modificar el artículo, incluyendo la frase "apto para ello" con el fin de evitar o impedir que se pretenda cultivar áreas de terrenos improductivos como por ejemplo el caso de terrenos que incluyen áreas enteras de manglares imposibilitadas para el cultivo; por ese modifico en el sentido de que sea el cultivo de los terrenos aptos para ello.

El artículo 214 se aprueba con una modificación del C. Arosemena y queda así:

"Artículo 214.—El cultivo del suelo apto para ello es un deber del propietario para con la comunidad y puede ser regulado por la ley para que no se impida, o estanque su aprovechamiento".

El 215 se elimina a moción del C. López y León.

*El Honorable López y León:* Yo quería decir algo alrededor de ese artículo: Me parece que ese artículo es innecesario; que éso debe dejarse a la ley. Para qué determinar en la Constitución el número de hectáreas que se han de dar para el cultivo a determinadas personas? No me parece que sea principio de orden constitucional, sino más bien de la reglamentación en el Código Fiscal que habla de la adjudicación de tierras.

*El Honorable Fábrega:* A mi me parece con respecto al artículo 216, que el impuesto progresivo, debía quedar como una base general. Ahora ese artículo no lo discutimos cuando se trataba del asunto fiscal, sino que lo incluimos en Economía porque como habla de que (lee). Ya eso no es un asunto fiscal sino económico, pero ahora que vamos a suprimir esa parte y nos vamos a concretar a establecer la base del impuesto progresivo, poner en el régimen fiscal un artículo como principio el impuesto progresivo.

*El Honorable Silvera:* Yo tengo una modificación que hacerle al artículo 216, si es que va a quedar enclavado en la cuestión de Hacienda. Yo tenía este: (lee). Lo tenía para el 215, pero no sé si puede encuadrar aquí (lee) Simplemen-

te quiero saber la opinión de ustedes para prescindir o no de la modificación. Si les parece dejar esto para la Ley, perfectamente.

*El Honorable Fábrega:* En la cuestión de Hacienda, vamos a irnos a la parte fiscal del artículo y la parte fiscal es el enunciado del impuesto progresivo.

Ese es el motivo por el cual sí me parece que eso ha de ser del código fiscal porque vamos a tener que entrar en una serie de detalles.

Este artículo comprende dos partes; la parte de la cantidad de terreno que cada individuo puede poseer y la otra parte que es la fiscal sobre el impuesto progresivo.

Se acuerda dejar para el régimen fiscal el artículo 216 en atención a proposición hecha por el C. Fábrega.

*El Honorable Fábrega:* Yo quisiera hacer una observación antes de discutir el artículo 217. Parte de nuestra labor en este caso de la Economía debía ser discutir los artículos en un orden distinto al que están, porque me parece que debemos coordinar los artículos de la misma especie. Primero debemos unir todos los que son de tierra, después seguir con la pesca y cualquier otro análogo que haya. Esto es para que vayan las disposiciones juntas.

Se aprueba y se procede a discutir los artículos que éste desea.

El artículo 221 dice así y se aprueba textualmente:

Artículo 221. Ningún gobierno extranjero, ni ninguna entidad o institución oficial o semi-oficial extranjera, podrá adquirir el dominio, posesión, uso o usufructo sobre ninguna parte del territorio nacional, salvo lo estipulado en tratados públicos celebrados con anterioridad a esta Constitución".

El 222 se aprueba con una leve modificación del Secretario y queda así:

Artículo 222. No podrá ninguna persona natural o jurídica extranjera ni ninguna persona jurídica nacional cuyo capital sea extranjero en todo o en parte, adquirir la propiedad de tierras nacionales ni particulares situadas a menos de treinta kilómetros de las fronteras terrestres ni la propiedad de las islas que se encuentren bajo la jurisdicción de la República. Sin embargo, se respetarán los derechos adquiridos al entrar a regir esta Constitución; pero estos bienes podrán ser expropiados en cualquier tiempo mediante pago de la indemnización correspondiente."

El 217 se aprueba con modificación del C. Arosemena y submodificación del Secretario. Quedando así:

Artículo 217. La Ley reglamentará la caza y la pesca teniendo especial cuidado en proteger las especies.

Asimismo reglamentará y protegerá la industria forestal.

Se lee el artículo 218.

*El Honorable Silvera:* Yo tengo una modificación el artículo 218 que viene a ser sustitutivo, con el objeto de armonizar las dos tendencias que se han expresado aquí y en el país, sobre todo la que exterioriza un nacionalismo o un ebrauvinismo crudo y la otra que prácticamente quiere hacerle justicia a aquellos extranjeros que han convivido con nosotros, que están casados con panameñas y que tienen hijos panameños. Mi proposición reza así: (lee). Pido a la Comisión ante todo que se detenga a pensar en mi modificación porque la he consultado con muchas personas entendidas en la materia y lo han aprobado porque estiman que concilia ambos intereses y tendencias. La idea de este artículo es poner dificultades en forma un poco drásticas al ejercicio del comercio por aquellos extranjeros que vienen aquí y que a los 4 u 8 meses se establecen poniendo una tienda en la Avenida Central y en cada esquina; a esos extranjeros se les señala 25 años de residencia para que puedan ejercer el comercio al por menor, siempre que estén casados con panameño o panameña y tengan hijos nacidos aquí. Quiere que se detengan a meditar un poco el alcance y la proyección del artículo. (lee) Esta es una disposición que evita que el extranjero que viene aquí, de la noche a la mañana, se instale con una tienda en la Avenida Central.

*El Honorable Fábrega:* Eso es muy serio y le voy a decir que si Ud. hace el balance de los dos aportes que nos interesan, y que nos han traído que es el de cultura o el económico, en 40 años de vida tienen en el debe millones que se han llevado del país los chinos, que sólo nos han dejado los cohetes y los shopsuey.

Quiero dejar constancia de que eso debe ser adicionado en esta forma. Yo me imagino el caso de un extranjero que vino aquí, tiene ocho años de vivir en Panamá, no tiene hijos por cualquier circunstancia, que no está casado con panameña, se le va a cerrar el almacén?

Quiero hacer una pregunta, yo soy partidario de que cualquier extranjero radicado aquí, pueda ejercer el comercio en la forma expresada aquí, porque no podemos destruirle su modo de vivir. Pero esto estará no suficientemente claro para que se entienda que eso reza con los individuos que han estado los últimos cinco años en Panamá? Porqué los chinos que se fueron que llegan a 1:500, la república entera, así como repudió el atropello y abusos en el procedimiento de Arnulfo Arias, está de acuerdo en el fondo con que la cantidad de chinos que se fueron, no regrese. Por eso digo que quizá es conveniente poner esto un poco más claro.

*El Honorable Silvera:* Quiero explicar mi pensamiento. Deseo que se detenga a meditar la segunda parte de mi artículo (lee). La idea mía es que los extranjeros que han convivido con

nosotros por más de 25 o 30 años no sean expulsados del ejercicio del comercio al por menor, como ocurrió con la Ley 24 de 1941 y que tan trágicos efectos dió con los chinos sobre todo.

La modificación que le he introducido al artículo 218 establece cuatro condiciones fundamentales para que los extranjeros ejerzan en Panamá el comercio al por menor.

1) Que deben estar nacionalizados panameños.

2) Que tengan 25 años de residencia continua en Panamá, al momento de firmarse esta Constitución.

3) Que tengan 5 años de residencia habitual en la misma forma que se establece en el artículo anterior, esto es al momento de firmarse la carta fundamental de la República, siempre que estén casados con panameños o panameñas, o tengan hijos panameños. No veo la razón por la cual el Honorable Fábrega circunscribe el extranjero a chino únicamente. Los chinos no sólo han dejado en Panamá, el recuerdo de sus cohetes triqui-traques y sus shopsuey, sino que también han fundado sus hogares en Panamá. han adquirido tierras, se han vinculado a nosotros y han modificado mucho sus costumbres, hasta en la manera de vestirse. En Remedios, Provincia de Chiriquí, dejó Ling Chang una fortuna colosal a su hijo Eulalio Carreras, panameño nacido en Las Lajas, Provincia de Chiriquí, fortuna que consistía en grandes potreros, ganados, alambiques, tiendas de abarrotes y de telas y muchas cosas más que demuestran que ese chino trabajó intensamente, primero, en beneficio de un hijo panameño y de una mujer panameña y segundo, en beneficio de la economía nacional. En los anales de los tribunales y de la Policía no se encuentran faltas ni delitos cometidos por elementos de la colonia china. Ellos son respetuosos, cumplidores, de sus deberes, amorosos con sus hijos y su mujer y también tienen un sentido práctico para tener sus amistades, no prodiga confianza a ninguno que no se las inspira con honradez y con sinceridad. Aquí en el Instituto Nacional, en La Salle y en el Instituto Panamericano se han educado una gran cantidad de hijos de chinos nacidos en Panamá que han salido muy buenos ciudadanos y que han sido muy buenos estudiantes, hombres de conducta ejemplar. El chino no inspira ningún peligro, para nadie, y menos para el Estado. El chino no constituye una carga pública para el Gobierno porque jamás se ha dado el caso de que el Gobierno tenga que mantener a un chino indigente porque sus compatriotas se encargan de su subsistencia y de su enfermedad, cuando hubiese ocurrido el caso. Considero que hay mil cien y pico de chinos en la República de los 3,200 que había antes de la expedición de la Ley 24 de 1941. Unos fueron deportados por Arnulfo Arias, después de haberles arrebatado sus tiendas el Alcalde Barletta, otros fuéronse para sus tierras; otros se fueron para países como Costa Rica, El Salvador, Venezuela, que les abrieron las puer-

tas. Algunos se han muerto y otros están regados por el Interior de la República. Yo estimo que no hay más de 70 u 80 chinos casados con panameñas y con hijos panameños que son los que quedarán favorecidos con la modificación que le he introducido al artículo 218. Otros hay que tienen los 25 años que también pueden ser favorecidos pero señores; no es posible atropellarlos ni apretarles el dogal, que consistió en haberles recluso en las recámaras de sus casas sin poder salir al mostrador de una tienda que tuvo que poner en cabeza de su mujer para poder tener siquiera quien le diese pan y albergue. Esa es en mi opinión; por eso pido a Uds. que, meditando seriamente el problema le den el voto a la modificación que propongo al artículo 218.

*El Honorable Arosemena:* Honorable Silvera, cuál es la intención de su artículo que todos los chinos casados con panameña y que tengan hijos con panameña pueden ejercer el comercio? Señor Secretario, sírvase darle lectura nuevamente al artículo del honorable Silvera.

*El Honorable Bellido:* No podría concretarse la discusión al chino solamente si tenemos multiplicidad de extranjeros. Yo estoy perfectamente de acuerdo con el artículo del Honorable Silvera.

*El Honorable Silvera:* No sólo debemos tomar en cuenta el chino en Panamá, por qué no se habla del colombiano, del español, del peruano, del sin número de extranjeros que ejercitan el comercio hoy al por mayor y al por menor, principalmente turcos y judíos.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Señor Presidente: Quiero consultar este caso; qué derecho tendrá de ejercer el comercio por menor, un extranjero que tiene cinco años de residir en Panamá, que posee una pequeña tienda, que tiene sus papeles de nacionalidad en vías de arreglo, pero que está casado con una extranjera, y no tiene hijos nacidos en Panamá.

El 218 fué modificado y adicionado por el C. Silvera quedando así:

Artículo 218. Sólo podrán ejercer el comercio al por menor los panameños por nacimiento o por adopción y los extranjeros que a la fecha de entrar a regir esta Constitución hayan residido en el país veinticinco años consecutivos.

También pueden ejercerlo los extranjeros que hayan residido en Panamá, de manera continua, durante los últimos cinco años anteriores a la fecha en la cual esta Constitución entra en vigencia, siempre que sean casados con panameño o panameña o que tengan hijos nacidos en Panamá. Igualmente podrán ejercerlo los extranjeros que a la fecha de entrar a regir esta Constitución posean establecimientos mercantiles autorizados de acuerdo con las leyes.

Por medio de convenios internacionales podrá permitirse ejercer el comercio al por menor a los ciudadanos o súbditos de aquellos estados bajo cuya jurisdicción existan permanentemente em-

presas u organizaciones en las cuales encuentren los panameños facilidades continuas para obtener trabajo.

“Se entiende por comercio al por menor la operación comercial entre expendedor y consumidor y la representación de agencias mercantiles.”

Se aprueba un artículo presentado a la consideración de la comisión por el centro de estudios cooperativas de Panamá. El artículo aprobado dice así:

Artículo . . . . . Es deber del Estado el fomento de las cooperativas de producción y consumo, ya para tal fin éste creará las instituciones que sean necesarias.”

*El Honorable López y León:* Señor Presidente: Yo pienso salir para el interior y no estaré de regreso sino dentro de 3 o 4 días. Cuando comience la revisión del proyecto alrededor de la cuestión de elecciones, tengo aquí un Proyecto que consta de varios artículos y otro sobre el caso de la unión fuera del matrimonio. Atendiendo a las observaciones del Honorable Fábrega también modifiqué el artículo que se había aprobado. Lo voy a dejar en manos del Sr. Secretario advirtiéndole que lo pongo como base de discusión; que si no estoy aquí cuando éso se trae, no es necesario que me aguarden.

La sesión fué clausurada a las doce del día.

## ACTA

de la trigésima sexta sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En la sede de la Secretaría General de la segunda Asamblea Nacional Constituyente, siendo las cuatro y cinco minutos de la tarde del día veinticuatro de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunió la Comisión de Constitución para seguir considerando el proyecto sometido a su estudio. Contestaron a lista los comisionados Arosemena F., que preside; Bellido, Neira de Calvo, Fábrega, Ferrari y Silvera Dejaron de asistir con excusa los CC. López y León, de la Rosa y Pérez. De fuera del seno de la Comisión asistió el Honorable Carrillo Vargas.

1. El acta del veintiuno de septiembre fue leída y aprobada.

2. Luego de un cambio de ideas entre los CC. Arosemena F., Fábrega y Silvera, autor del artículo, quedó definitivamente el 218 en la forma siguiente:

“Artículo 218. Sólo podrán ejercer el comercio al por menor:

1º—Los panameños por nacimiento o por adopción;

2º—Los extranjeros que a la fecha de entrar a regir esta Constitución hayan residido en el país durante no menos de veinticinco años consecutivos;



3º—Los extranjeros que hayan residido en Panamá, de manera continua, durante los últimos cinco años anteriores a la fecha de expedición de esta Constitución, siempre que sean casados con panameño o panameña o que tengan hijos nacidos en Panamá;

4º—Los extranjeros que a la fecha expresada anteriormente posean establecimientos mercantiles autorizados de acuerdo con las leyes;

5º—Las personas jurídicas formadas por panameños o en las cuales figuran extranjeros facultados para ejercerlo individualmente de acuerdo con este artículo.

Por medio de convenios internacionales podrá permitirse ejercer el comercio al por menor a los ciudadanos o súbditos de aquellos estados bajo cuya jurisdicción existan permanentemente empresas u organizaciones en las cuales encuentren los panameños facilidades para obtener trabajo.

Por ejercer el comercio al por menor se entiende dedicarse a la venta al consumidor o a la representación o agencia de empresas productoras o mercantiles."

Se leyó el artículo 219. El Secretario propuso el siguiente artículo para que se tomara en consideración conjuntamente con éste:

"Artículo..... La ley gravará progresivamente y en detalle la exportación de capitales".

En vista de la trascendencia de estos artículos, la Comisión decidió posponer su discusión para la próxima sesión.

En la discusión de ellos participaron los CC. Silvera, Bellido, Arosemena, Fábrega, Ferrari, Neira de Calvo y el Secretario.

El 220 fue aprobado con la eliminación de la última frase, a moción del C. Arosemena F. Quedó así:

"Artículo 220. No habrá bienes que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles, salvo lo dispuesto en el artículo 54, ordinal 7º. Sin embargo, valdrán hasta por un término máximo de veinte años las limitaciones temporales al derecho de enajenar."

El 224 fue aprobado, eliminando lo referente a concesiones y loterías oficiales, a moción de los CC. Arosemena F. y Ferrari, respectivamente. El artículo aprobado dice así:

"Artículo 224. La Ley reglamentará los juegos así como toda actividad que origine apuestas, cualquiera que sea el sistema de ellas.

La explotación de juegos de suerte y azar y de actividades que originen apuestas sólo podrán efectuarse por el Estado."

El 231 fue aprobado textualmente como sigue:

"Artículo 231. No habrá monopolios regidos por intereses particulares."

Fue aprobado el 232 del proyecto, que dice:

"Artículo 232. Es prohibida en el comercio y en la industria toda combinación, asociación, consorcio, amalgama, fusión, sindicato, contrato, de acuerdo o práctica individual o conjunta que tenga por objeto fijar precios a productos industriales o comerciales, eliminar la competencia, dominar el mercado, acaparar determinados géneros o negocios, disminuir o limitar la producción o las ventas, o establecer en cualquier forma sistemas que restrinjan o imposibiliten el libre comercio y la competencia y que tengan efectos de monopolio en perjuicio del público.

"Pertenece a este género la práctica de explotar una sola persona natural o jurídica cadenas de establecimiento mercantiles al por menor, en forma que haga ruinoso o tienda a eliminar la competencia del pequeño comerciante o industrial.

Habrá acción popular para acusar ante los tribunales la formación de cualquier compañía o sindicato o la celebración de cualquier amalgama, fusión, contrato o acuerdo que tenga por objeto el establecimiento de prácticas monopolizadoras.

La Ley regulará esta materia."

Previa reconsideración, fue aprobado el artículo 48, que dice:

"Artículo 48. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales, los cuales no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar".

También fue aprobado, previa reconsideración el 49, que dice:

"Artículo 49. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren con conflictos los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social".

El 59 fue aprobado, después de acordada su reconsideración, con modificación del C. Bellido y quedó así:

"Artículo 59. Se reconoce el derecho de los trabajadores a la huelga y el de los patronos al paro, conforme a la regulación que la Ley establezca para el ejercicio de ambos derechos. No se permitirán huelgas en los servicios públicos del Estado."

La sesión fue clausurada a las cinco y veinticinco minutos de la tarde.

El Presidente,

H. AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner

**NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR  
LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR  
EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA  
24 DE SEPTIEMBRE DE 1945**

(Presidencia del Honorable Convencional  
Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 4 y 5 de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juriconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Mocote y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F., Agustín Ferrari, José I. Fábrega, Didacio Silvera, Esther Neira de Calvo, y Abilio Bellido. Dejaron de asistir con excusa, los Honorables Diógenes de la Rosa, Jacinto López y León y Felipe O. Pérez. Estuvo presente, fuera del seno de la Comisión, el Honorable Carrillo Vargas.

Se discute y se aprueba el acta de la sesión del 21 de Septiembre.

*La Honorable Sra. Esther Neira de Calvo:* Señor Secretario, permítame una observación: ha quedado claro, que en la discusión expresé mi duda de que haya fracasado la iniciativa privada en Panamá? Porque en ningún momento acepté su fracaso. Como dije, creo que la iniciativa privada puede no haber dado todos los resultados que eran de esperarse; pero no creo que ha fracasado. Que no ha podido desarrollarse con todo el vigor y la intensidad suficiente en todo el país, es verdad, pero ello se debe principalmente a causa de las que señalé algunas ayer, y que se citan en el acta.

Se da lectura al artículo 218.

*El Honorable Harmodio Arosemena F.:* Observo que de la manera como está redactado quedan excluidas las personas jurídicas.

*El Honorable José I. Fábrega:* Yo creo que se puede decir:

"Las personas jurídicas formadas por panameños o en las cuales figuran extranjeros facultados para ejercerlo individualmente de acuerdo con este artículo."

*El Honorable Silvera:* Propongo que se diga "durante no menos de 25 años consecutivos."

*La Honorable señora Esther Neira de Calvo:* Señor Presidente, permítame hacer una observación: no sería mejor indicar en este artículo, primero la definición de lo que es comercio por menor, y después, quiénes pueden ejercerlo?

*El Honorable José I. Fábrega:* Para ponerlo al final, antes de la definición, se podría poner "las personas jurídicas podrán ejercer el comercio al por menor etc. etc."

*La Honorable Esther Neira de Calvo:* Solicito permiso para hacer una sugerencia, señor Presidente: por qué no se hace una enumeración así: "Podrán ejercer el comercio por menor: 1º ..... 2º ..... 3º ..... etc. etc."

*El Honorable Abilio Bellido:* A mi me parece que esto hay que verlo con cuidado. Al expedirse la Constitución de 1941, multitud de extranjeros, que tenían diez, quince y más años de estar aquí y a quienes no les importaba un bledo con nada, cuando vieron afectados sus intereses, y se vieron frente a la obligación de nacionalizarse para poder ejercer el comercio, entonces y sólo entonces corrieron a nacionalizarse. Allí está la memoria de RR. EE. del 41, que registra en cinco o diez páginas la lista de nacionalizados. Así que insisto en que se espere el transcurso de cinco años después de haberles expedido la carta de naturalización para que puedan ejercer el comercio; porque de otra manera ahora mismo van a correr todos los extranjeros a nacionalizarse.

La Honorable Esther Neira de Calvo propuso que la redacción del artículo quede así

Artículo 218.—Sólo podrán ejercer el comercio al por menor:

1. Los panameños por nacimiento o por adopción.
2. Los extranjeros que a la fecha de entrar a regir esta Constitución hayan residido en el país durante no menos de 25 años consecutivos.
3. Los extranjeros que hayan residido en Panamá, de manera continua, durante los últimos 5 años anteriores a la fecha de expedición de esta Constitución, siempre que sean casados con panameña o panameño o que tengan hijos nacidos en Panamá.
4. Los extranjeros que a la fecha expresada anteriormente posean establecimientos mercantiles autorizados de acuerdo con las leyes.
5. Las personas jurídicas formadas por panameños o en las cuales figuran extranjeros facultados para ejercerlo individualmente de acuerdo con este artículo."

Por medio de convenios internacionales podrá permitirse ejercer el comercio al por menor a los ciudadanos o súbditos de aquellos estados bajo cuya jurisdicción existan permanentemente empresas u organizaciones en las cuales encuentren los panameños facilidades para obtener trabajo.

Por ejercer el comercio al por menor se entiende dedicarse a la venta al consumidor o a la representación o agencia de empresas productoras o mercantiles.

Se lee el artículo 219.

*La Honorable Esther Neira de Calvo:* Señor Presidente, permítame expresar un concepto sobre este tema del comercio, al por mayor, y el ca-

pital extranjero. Creo que el problema tiene dos aspectos. Debemos considerar primero si debe permitirse que llegue a Panamá capital extranjero. Yo creo que nuestra posición geográfica nos impide oponernos a ello. No podemos restringir ni eliminar esta posibilidad; al contrario debemos estimularla y considerar a Panamá como tierra propicia para que se convierta en incubadora de grandes empresas, y en centro distribuidor de productos de todos los países del continente.

Lo esencial es, y éste es en mi opinión, el segundo punto del problema, cuidar de que su inversión, no anule la capacidad técnica del panameño; ni su capacidad económica. El capital extranjero debe llegar para mejorar y estimular la situación y el desarrollo económico del país. Por eso creo que no debe gravarse el capital que salga de Panamá, para que esta medida no restrinja su entrada. Eso sí, deben cuidarse los efectos de su inversión para que no sean negativos de las ventajas que puedan obtener de ella, Panamá y los panameños. Nuestra privilegiada situación geográfica que no la tienen otros países, le señala a Panamá un destino que no puede dejar de cumplir, y es nuestro privilegio encontrar los medios de que se cumpla para su gran beneficio.

*El Honorable Abilio Bellido:* Yo también estoy de acuerdo con que se ponga trabas al comercio al por mayor, porque quiero citar el caso concreto de las cadenas de tiendas de Endara Riba. Endara Riba figura como importador de gran cantidad de artículos de primera necesidad procedente de California y de otros centros productores; después los distribuye en sus cadenas de tiendas. Hay también el caso verídico de extranjeros de la Avenida Central, que quizá no tienen vinculación con Panamá, y cuyas ganancias del año pasado excedieron de varios cientos de miles de balboas. Por eso insisto que nos detengamos a meditar sobre este tema importante.

*El Honorable José I. Fábrega:* Con respecto a la última observación suya me parece que es cierto que de acuerdo con este artículo ningún panameño podrá comerciar al por mayor si no cuenta con un capital de doscientos mil balboas.

Yo creo que es conveniente primero discutir si vamos a establecer prohibiciones para el comercio al por mayor, para después entrar en detalle a discutir lo que vamos a quitar.

Mientras no me convenzan de lo contrario, yo creo que no debemos establecer reparos para el comercio al por mayor. Yo soy nacionalista hasta donde sea necesario para salvar al país; pero estarán de acuerdo conmigo en que el panameño no se dedica al comercio al por mayor porque no tiene capital para eso, y el que tiene capital no lo dedica a esta clase de actividades; pero si tomamos en cuenta el punto de vista de futuras empresas veremos que el país sí se beneficiaría.

Lo que yo sí veo peligroso, y digo que no tengo contra el elemento chino ningún resquemor, pero es cierto que económicamente no han significado

para nosotros ningún aporte; lo que sí es peli groso, repito, es que si dejamos tal como está su proposición, este mismo comercio al por mayor va a degenerar mañana en comercio al por menor, y que en el deseo único que tienen los chinos de comerciar al por menor, establezcan y ayuden a formar una serie de tiendas de esta naturaleza.

El problema surge en esta forma no hablando de asuntos racionales sino económicos o culturales. Nadie podría negar la amplitud de criterio del ilustre estadista don Pablo Arosemena, y nadie podría decir que tenía prejuicios raciales; él fué uno de los estadistas que vió surgir en un futuro este problema, vió venir a este elemento a competir con los panameños.

Yo le pediría al Sr. Presidente que primero se discuta si se le pone cortapisas al comercio al por mayor? Ellos dirán que si se les hace la excepción en el comercio al por mayor por qué no se les ha de hacer en el comercio al por menor?

Yo no sé si eso estará bien para un ambiente como el nuestro. Pero es un asunto económico de tal envergadura que está bien para Colombia o cualquier otro país de América; hemos de pensar en Panamá como un centro distribuidor.

El Secretario propone el siguiente artículo:

Artículo . . . . . La Ley determinará qué clase de exportación de capitales puede ser gravable progresivamente".

*El Honorable Abilio Bellido:* Me parece que la sugestión que hace el secretario cubre la materia.

*El Honorable José I. Fábrega:* Yo quisiera que pensáramos en la repercusión que eso traería tomando en cuenta a Panamá como punto de comercio al por mayor; pensando en Panamá como el Almacén Central de la América, de allí que habría que pensar en la trascendencia que tendría la exportación del capital. Yo lo que quisiera es que esa medida no se discutiera a la ligera. Yo quisiera que me dieran tiempo para consultar esto con cuatro o cinco personas versadas en esta materia, para que me den su opinión al respecto.

*El Honorable Abilio Bellido:* Voy a referirme al Honorable Fábrega: En vía de información puedo decirle que la censura de guerra obligaba a todos los bancos, al Banco Nacional y a los extranjeros, a declarar a la censura todas las operaciones bancarias del día, especialmente las que se referían a las transferencias de dinero a otros países. Me parece, pues, que el estado tiene una base para reglamentarla materia.

*El Honorable Agustín Ferrer:* Señor Presidente, yo tengo algunas dudas, pues yo he estado conversando con algunos de los miembros de la Cámara de Comercio y ellos me han indicado que precisamente tienen el mismo temor que esbozó aquí el Honorable Fábrega, que es el que vengan extranjeros con capital fuerte y pongan sus es-

tablecimientos al por mayor, tengan contacto directo con las fábricas y de esa manera ayuden a determinadas tiendas en Panamá y en todo el interior de la República. Dijeron que mejor se dejara el artículo en esta forma, pues es necesario evitar este peligro que se presentará.

Es conveniente dejar restricciones en el Comercio al por mayor y ponerle algunas trabas si es necesario, lo único que me parece mal es que se les señale un capital de B. 200.0000.00, pues es o me parece un solemne disparate.

*El Honorable José I. Fábrega:* Yo, por lo pronto, veo esto. No conozco ninguna constitución que establezca esto como norma general. Si la medida es agradable o conveniente; si esa medida al mismo tiempo no va a resultar perjudicial para el país, si nosotros somos partidarios que se permita sin límites el comercio al por mayor, si nosotros creemos que eso le traerá al país un gran bien, que la constitución entonces permita, señale, el rumbo para el gravamento del capital que se exporte.

Actualmente se piensa establecer aquí grandes almacenes de depósito y la compra venta se hará aquí. Una empresa chilena, por ejemplo, que quiera establecer aquí depósitos de sus productos, cuando se de cuenta que se gravará dinero que saque del país, entonces no se establecerá aquí.

La West Indian Oil Co tiene aquí sus oficinas principales para todo Centro América, y tiene una gran cantidad de empleados panameños; si se dicta una disposición en este sentido sus negocios los sacarán de aquí porque se les grava el capital que exportan. Yo hasta ahora no tengo una opinión definida al respecto, les expongo estos casos para ver el problema con más claridad.

*El Honorable Bellido:* Depende de las posibilidades que brinda Panamá, que no brindan los demás países. Estoy seguro que un importador de mercancías trabaja mejor en Panamá que en Costa Rica, Salvador o Guatemala. De consiguiente estos individuos saben que van a hacer dinero y por eso vienen aquí.

En vista de la trascendencia de estos artículos, la Comisión acuerda posponer la discusión para la próxima sesión y comisiona a los Honorables Fábrega y Silvera para que hagan un estudio detenido de los mismos.

Se lee el artículo 220.

*El Honorable José I. Fábrega:* Con respecto a este artículo 220, el otro día tuve ocasión de encontrarme con el Dr. Harmodio Arias y le pregunté si él entendía este artículo, y me dijo que él tampoco entendía la parte final.

El artículo 110 se aprueba con la eliminación de la última frase a moción del Honorable Arosemena. Quedando así:

“Artículo 220.—No habrá bienes que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles, salvo lo dispuesto en el artículo 54, ordinal 7º

Sin embargo valdrán hasta por un término máximo de veinte años las limitaciones temporales al derecho de enajenar.”

Se lee el artículo 224.

*El Honorable Agustín Ferrari:* Aquí en la parte final se habla de que puede haber loterías oficiales; parece que en la forma como está redactado se piensa que podría formarse otra vez o establecerse además de la lotería nacional, otras loterías oficiales; a mí me parece que debemos quitarle todo eso y dejar la primera parte solamente.

Se aprueba el artículo 224 eliminando lo referente a concesiones y loterías oficiales a moción de los Honorables Arosemena y Ferrari respectivamente. El artículo aprobado dice así:

“Artículo 224.—La ley reglamentará los juegos así como toda actividad que origine apuestas, cualquiera que sea el sistema de ellas.

La explotación de juegos de suerte y azar y de actividades que originen apuestas sólo podrá efectuarse por el Estado.”

El artículo 231 se aprueba textualmente:

“Artículo 231. No habrá monopolios regidos por intereses particulares.”

Se aprueba el artículo 232 del Proyecto que dice:

“Artículo 232.—Es prohibida en el comercio y en la industria toda combinación, asociación, consorcio, amalgama, fusión, sindicato, contrato, acuerdo o práctica individual o conjunta que tenga por objeto fijar precios a productos industriales o comerciales, eliminar la competencia, dominar el mercado, acaparar determinados géneros o negocios, disminuir o limitar la producción o las ventas, o establecer en cualquier forma sistemas que restrinjan o imposibiliten el libre comercio y la competencia y que tengan efectos de monopolio en perjuicio del público.

Pertenece a este género la práctica de explotar una sola persona natural o jurídica, cadenas de establecimientos mercantiles al por menor, en forma que haga ruínosa o tienda a eliminar la competencia del pequeño comerciante industrial.

Habrá acción popular para acusar ante los tribunales la formación de cualquier compañía o sindicato o la celebración de cualquier amalgama, fusión, contrato o acuerdo que tenga por objeto el establecimiento de prácticas monopolizadoras.

La ley regulará esta materia.

Se aprueba el artículo 48 que dice:

“Artículo 48.—Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a la ley por personas jurídicas o naturales, los cuales no podrán ser desconocidos ni viciados por leyes posteriores.

La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar.

Se aprueba el artículo 49 que dice:

“Artículo 49.—Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.”

Se lee el artículo 59.

*El Honorable Bellido:* Yo quisiera, señores, que volviéramos al artículo que se refiere el derecho de huelga o sea el artículo 59. Recuerdo que le quitamos la parte final que dice: (lee) Eso fué negado; pero la práctica nos demuestra un peligro. Hace poco, el otro día, surgió una huelga de telefonistas, que es un servicio público, y la población sufrió terriblemente. Esa huelga se declaró sin previo aviso y ha sido por la prensa que nos enteramos de un conato de huelga de los empleados. Mañana podrían hacer lo mismo los empleados del acueducto y así sucesivamente. Yo creo que lo ocurrido nos está demostrando el peligro de esto. De la noche a la mañana nos dirán los empleados del acueducto que van a la huelga y nos quedamos sin agua. El acueducto está en manos del Estado y puede que la luz eléctrica esté mañana en manos del estado también.

El artículo 59 se aprueba con la modificación del Honorable Bellido y queda así:

“Artículo 59.—Se reconoce el derecho de los trabajadores a la huelga y el de los patronos al paro, conforme a la regulación que la Ley establezca para el ejercicio de ambos derechos. No se permitirán huelgas en los servicios públicos del Estado.

La sesión se clausura a las 5 y 25 p.m.

## ACTA

de la trigésima séptima sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En el salón de sesiones de la Comisión de Constitución se reunieron, siendo las 4.15 p. m. del día veinte y cinco de septiembre de mil novecientos cuarenticinco, con el fin de continuar el estudio del proyecto de Constitución presentado a la misma, los comisionados Arosemena Forte, que preside; Bellido, Fábrega, Ferrari, López y León, Neira de Calvo y Silvera. De fuera del seno de la Comisión asistieron los HH. Carrillo Vargas y Tejeira.

1. Fueron leídas y aprobadas las actas de los días 22 y 24 de este mes.

2. A moción del C. Fábrega se reconsideró y aprobó el artículo 218 que, a moción del C. Sil-

vera, se había aprobado anteriormente, como sigue:

“Artículo 218. Sólo podrán ejercer el comercio al por menor:

1º—Los panameños por nacimiento o adopción;

2º—Los extranjeros que a la fecha de entrar a regir esta Constitución hayan residido en el país durante no menos de veinticinco años consecutivos;

3º—Los extranjeros que hayan residido en Panamá de manera continua durante los cinco años anteriores a la fecha de expedición de esta Constitución, siempre que sean casados con panameño o panameña o que tengan hijos nacidos en Panamá;

4º—Los extranjeros que a la fecha expresada anteriormente posean establecimientos mercantiles autorizados de acuerdo con las leyes;

5º—Las personas jurídicas formadas por panameños o en las cuales figuren extranjeros facultados para ejercerlo individualmente de acuerdo con este artículo.

Por medio de convenios internacionales podrá permitirse ejercer el comercio al por menor a los ciudadanos o súbditos de aquellos estados bajo cuya jurisdicción existan permanentemente empresas u organizaciones en las cuales encuentren los panameños facilidades para obtener trabajo.

Por ejercer el comercio al por menor se entiende dedicarse a vender al consumidor o a la representación o agencia de empresas productoras o mercantiles o a cualquier otra actividad que la Ley clasifique como perteneciente a dicho comercio.

La Ley establecerá un sistema de vigilancia y sanciones para impedir que quienes, de acuerdo con este artículo, no pueden ejercer el comercio al por menor lo hagan por medio de interpuesta persona o en cualquier otra forma fraudulenta.”

Se leyó el artículo 219 y el C. Fábrega lo sustituyó como se expresa a continuación:

“Artículo 219. Se entiende por comercio al por mayor el que no está comprendido en la disposición precedente, y podrá ejercerlo toda persona natural o jurídica.”

Este artículo fue aprobado. El C. Silvera hizo constar su voto negativo, por considerar que no se le debe dar la oportunidad a una misma persona de ejercer al propio tiempo ambos comercios, al por mayor y al detal.

El Secretario presentó a la consideración de la Comisión el siguiente artículo, que fue negado:

“Artículo.... La Ley podrá clasificar y gravar progresivamente, o no, según la clasificación que en ella se haga, la exportación de capitales.”

Agotada la parte relacionada con la Economía Nacional, se pasó a considerar la concerniente al Sufragio.

El Secretario presentó una recapitulación de la materia comenzando con el artículo 81. El Presidente la sometió a consideración de la Comisión. Los CC. López y León y Fábrega presentaron sendas modificaciones y quedó como sigue:

"Artículo 81. El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto: universal, igual, directo y secreto. La Ley lo reglamentará sobre las bases siguientes:

1ª—Será libre. Se prohíbe todo patrocinio oficial a candidatos a puestos de elección popular, aun cuando sean velados los medios empleados para tal fin;

2ª—Las autoridades son imparciales garantizadoras del sufragio y no instrumentos directos o indirectos de coacción política. Se prohíbe el despojo del sueldo de los empleados públicos por medio de la llamada cuota política voluntaria;

3ª—Toda elección popular y las que deban hacer las corporaciones políticas cuando se trate de elegir a más de dos ciudadanos, se harán por el sistema del voto acumulativo u otro cualquiera que asegure la representación proporcional de los partidos. La Ley determinará la manera de hacer efectivo este derecho."

Se acordó eliminar el ordinal 4º del artículo 241, por ser una reproducción del principio acordado en la base 2ª anterior.

El artículo 82 del pliego presentado por el Secretario, con una supresión del C. Ferrari, fue aprobado así:

"Artículo 82. La Ley establecerá el censo electoral y proveerá a los ciudadanos de una cédula permanente, cuya adquisición es obligatoria y les servirá de identificación para las elecciones populares y para todos los fines que así lo exijan. La ley regulará ampliamente esta materia."

Se acordó eliminar los artículos 83 y 84 del proyecto. El 85 fue modificado por el C. Fábrega y aprobado como sigue:

"Artículo 85. Se erige en delito la transgresión de los principios contenidos en el artículo 81. En el Código Penal se establecerán las disposiciones pertinentes para su castigo."

El artículo 86 del pliego del Secretario, con una modificación de la C. Neira de Calvo, quedó aprobado así:

"Artículo 86. Habrá un Jurado Nacional de Elecciones compuesto de un miembro por cada uno de los partidos políticos nacionales, designado por el mismo partido.

Cuando el número de jurados sea par, estos escogerán uno más de partidos o intereses no

representados en él, por mayoría de votos, a efecto de que siempre sea impar. Ninguno de los Partidos Políticos nacionales podrá tener menos de cinco mil adherentes".

El artículo 87 fue eliminado a moción del C. Bellido.

Los artículos 88, 89 y 90 fueron aprobados textualmente así:

"Artículo 88. El cargo de miembro de un Jurado de Elecciones es de forzosa aceptación y no tendrá remuneración alguna."

"Artículo 89. El Jurado Nacional de Elecciones conocerá:

1º—De todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales;

2º—De la superintendencia directiva, correccional y consultiva de los mismos;

3º—De las apelaciones que se produzcan;

4º—De los escrutinios que se practiquen, de cuya validez decidirá en apelación cuando no le corresponda practicarlos por sí mismo;

5º—De todo lo demás que la Ley disponga.

"Artículo 90. El Jurado Nacional de Elecciones elegirá las corporaciones subalternas que determine la Ley, siguiendo el principio de representación de los partidos."

Fueron eliminados los artículos 91, 92 y 93 del proyecto por ser considerados de índole legal.

Fue aprobado un artículo nuevo presentado por el C. López y León, que dice:

"Artículo. . . . La Ley podrá disponer que los miembros de la fuerza pública no ejerzan el sufragio mientras estén en servicio activo".

La sesión fue clausurada a las 6.20 p. m.

El Presidente,

H. AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

#### NARRACION DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 25 DE SEPTIEMBRE DE 1945

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena F.)

A las 4 y 15 de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juriconsultos Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El señor Presidente ordenó pasar lista y respondieron a ella los siguientes Convencionales: Harmodio Arosemena F., Agustín Ferrari, José Isaac Fábrega, Didacio Silveira, Esther Neira de Calvo, Jacinto López y León y Abilio Bellido. Dejaron de asistir con excusa los Honorables Diógenes de la Rosa y Felipe O. Pérez. Estuvieron presentes, fuera del seno de la comisión, los Honorables Gil Blas Tejeira y Carrillo Vargas.

Se discuten y se aprueban las Actas del 22 y del 24 de Septiembre.

*El Honorable Fábrega:* Yo quisiera pedir que se me permitiera volver hacia atrás en el artículo referente al comercio al por menor y teniendo en cuenta la importancia de este artículo que se me permitiera poner dos adiciones al artículo que explicaré una por una. Aquí tengo la primera modificación que propongo al artículo 218 que es una adición. El artículo 218 tiene un aparte último que fué propuesto por mí y que se refiere a lo que se entiende por comercio al por menor. Dice el aparte (lee). Después de haberse redactado y aprobado este artículo, meditando sobre él, he llegado a la conclusión de que no está completo por la sencilla razón de que dada la fórmula terminante cómo está la definición, pareciera que toda otra actividad mercantil está fuera de los límites del comercio al por menor, esto es, pertenece al comercio al por menor, se legaría a la posibilidad de que elementos extranjeros actúen en determinadas ramas que no están comprendidos aquí, y que, sin embargo, lógicamente son de comercio al por menor en detrimento de los elementos panameños. Por ese motivo he procurado completar la fórmula mediante una adición que diga (lee). De manera que en la Constitución quede como materia básica que la venta al consumidor y la representación de agencias o empresas productores mercantiles, es materia de comercio al por menor para evitar los vaivenes respecto a estas cosas y para que las definiciones sean atemperadas a circunstancias especiales de intereses creados. Pero como es peligroso dejar así esta definición, me propongo añadirle esto (lee). Además con esta adición se persigue otro fin de orden práctico. Cuando la ley haya establecido cualesquiera otras actividades pertenecen al comercio al por menor esas actividades es detallada por la ley unidas a las que establece la Constitución, dar la clave por eliminación de lo que significa comercio al por menor. He querido salvar estas dos cuestiones básicas; la venta al consumidor y la representación de empresas extranjeras, que son las más importantes; pero no debemos circunscribir esto al proyecto, por un error que cometí yo.

*El Honorable Silveira:* Yo pregunto en vía de consulta: Tratándose de la definición de lo que se entiende por comercio al por menor, simplemente pregunto, un zapatero remendón en qué categoría está, en qué denominación se puede clasificar? De acuerdo con el comercio, con la definición que se da de lo que se entiende por

comercio al por menor, se puede estimar que ese zapatero remendón ejerce el comercio al por menor?

El Honorable Fábrega le dice que indudablemente está ejerciendo el comercio al por menor.

*El Honorable Fábrega:* Tengo otra adición al mismo artículo. He estado pensando y he conversado la materia con algunos colegas, que este artículo que hemos aprobado ofrece un peligro que hasta cierto punto es inevitable. Es el que elementos que no pueden comerciar al por menor por ser extranjeros, se valgan de una trata o subterfugios para hacerlo; y es conveniente tratar de restringirlo hasta donde sea posible. El medio será valerse de interpuesta persona. Yo sé que eso no se resuelve con un artículo constitucional o legal, pero es una ayuda establecer un sistema de vigilancia o sanción y recomendar en la Constitución que la ley deba crearla para que hasta donde sea posible y hasta donde haya la buena voluntad de cumplir la ley, se establezca un sistema de vigilancia y sanción para evitar ese sistema de burla a la misma, y para ello he redactado este párrafo al artículo 218 que someto a la consideración de la comisión: dice así: "La ley establecerá un sistema de vigilancia con sanciones para impedir que quienes no puedan ejercer el comercio al por menor, lo hagan por intermedio de otras personas".

No he querido usar la expresión general conocida de que serán penados los fraudes, porque he considerado más práctico redactar el artículo en una forma concreta, atemperándolo al sistema de burlas por interpuestas personas, o en cualquier forma fraudulenta.

*La Honorable señora de Calvo:* Los vendedores de revistas y de libros que tiene instalados su negocio en las aceras de las calles, están clasificados en el negocio al por menor, verdad?

El Honorable Fábrega le contesta afirmativamente.

En el caso de un comerciante al por mayor, la prohibición suya le impide que establezca almacenes al por menor?

El Honorable Fábrega le contesta que no pueden establecer esos almacenes.

Y no podrá ese comerciante burlar esta disposición, registrando sus almacenes a nombre de su esposa o de sus hijos?

El artículo 218 se aprueba con adición introducida por el Honorable Fábrega quedando así:

Artículo 218.—Sólo podrán ejercer el comercio al por menor:

- 1º Los panameños por nacimiento o adopción;
- 2º Los extranjeros que a la fecha de entrar a regir esta Constitución hayan residido en el país durante no menos de veinticinco años consecutivos;

3º Los extranjeros que hayan residido en Panamá, de manera continua, durante los últimos cinco años anteriores a la fecha de expedición de esta Constitución, siempre que sean casados con panameña o que tengan hijos nacidos en Panamá;

4º Los extranjeros que a la fecha expresada anteriormente posean establecimientos mercantiles autorizados de acuerdo con las leyes;

5º Las personas jurídicas formadas por panameños o en las cuales figuran extranjeros facultados para ejercerlo individualmente de acuerdo con este artículo.

Por medio de convenios internacionales podrá permitirse ejercer el comercio al por menor a los ciudadanos o súbditos de aquellos estados bajo cuya jurisdicción existan permanentemente empresas u organizaciones en las cuales encuentren los panameños facilidades para obtener trabajo.

Por ejercer el comercio al por menor se entiende dedicarse a la venta al consumidor o a la representación o agencia de empresas productoras o mercantiles o a cualquier otra actividad que la ley clasifique como perteneciente a dicho comercio.

*Parágrafo:* La Ley establecerá un sistema de vigilancia y sanciones para impedir que, quienes de acuerdo con este artículo no pueden ejercer el comercio al por menor lo hagan por medio de interpuesta persona o en cualquier otra forma fraudulenta.

Se lee el artículo 219.

*El Honorable Arcsemena:* En discusión el artículo leído; continúa la discusión.

Soy de opinión de que se suprima este artículo. Ese artículo, sometido a consideración, puede ser peligroso para este país.

Además, está pésimamente redactado. Este artículo, tal como está redactado, les prohíbe a los panameños ejercer el comercio si no tienen B. 200.000.00.

Así es que soy de opinión que ese artículo se suprima totalmente de esta Constitución.

*El Honorable Silvera:* Estoy de acuerdo con la supresión del artículo; efectivamente, en la forma en que está concebido sería impracticable aquí para una persona natural o jurídica extranjera que llegara al país con fuerte capital a invertir, por las muchas trabas que se le pone y, además como acaba de decir el Presidente de la Comisión, Panamá por su posición geográfica, por su situación, por su destino, por ser el paso obligado del atlántico al pacífico debe abrir amplio margen al comercio al por mayor. Estoy de acuerdo con la supresión del artículo.

*El Honorable López y León:* Suprimamos el artículo; pues dá la impresión que el comercio al por mayor no se puede ejercer en la República de Panamá.

Por eso propongo que se puede establecer que el comercio lo ejerzan al por mayor todas las personas no comprendidas en el artículo anterior.

*El Honorable Fábrega:* Tenemos que partir de esa base. Esa medida significa una restricción nueva y grande a la libre actividad comercial. Si la República en virtud de esa libertad comercial y total que hemos establecido, la economía de la República va a sufrir un grave perjuicio con esa medida, está justificada la limitación. Pero quisiera saber si efectivamente en la República de Panamá existe, motivos de que haya comerciantes al por mayor que lo son al mismo tiempo al por menor. No porque haya comerciantes al por mayor que tengan cada uno de tiendas, sin que sean comerciantes al por mayor, tengan una tienda al por menor. Si hay una inquietud económica dentro del pequeño comercio, se justifica la medida, pero a la importancia de la restricción tiene que seguir la importancia del mal, la reacción del pequeño comerciante. No veo que nadie se haya quejado de eso.

*El Honorable Silvera:* Es realmente doloroso lo que está pasando aquí en ciertas casas comerciales que ejercen conjuntamente el comercio al por mayor y al por menor.

Eso es precisamente lo que se está combatiendo. El otro día me informaron de una persona que introdujo aquí una gran cantidad de clavos, y fué dónde un comerciante y le dijo: "Tengo aquí mil libras de clavos, son las últimas que me quedan, se las doy a 13 centavos la libra. El ingenio comerciante, creyendo que su vendedor no tenía más, las compró, pero se encontró con que el comerciante que se las había vendido tenía miles más que las puso en venta a 12 centavos la libra. Así al otro lo dejó clavado vendiendo la libra de sus clavos a 13 centavos, cuando él las vendía a 12. Hay muchas personas que se quejan de ciertos comerciantes, los cuales son vendedores y consumidores a la vez. Es muy doloroso que en Panamá sucedan estas cosas en perjuicio del pequeño comerciante.

*El Honorable Fábrega:* Por regla general, señor Silvera, voy a decir, lo que he observado como abogado en los clientes que llegan a mi bufete, el comerciante al por mayor tiene necesidades distintas, contabilidad especial, un volumen de negocios especial, que no le permiten dedicarse al comercio al por menor; y quien está imbuido en un comercio al por menor, no lo está haciendo al por mayor. Así vemos una gran cantidad de comerciantes, que aún siendo prósperos se pasan la vida en el comercio al por menor, y lo mismo pasa con los de al por mayor. Yo no creo que prácticamente haya 300 comerciantes al por mayor y al por menor al mismo tiempo. Son raros en Panamá, los que comercian en los dos aspectos.

Yo estimo que toda restricción a una libertad debe estar justificada por una gran necesidad. Si una necesidad está demostrada, estoy de acuerdo con el artículo.



*El Honorable Silvera:* Yo me refiero a la cadena de tiendas. Dígame Ud. Honorable Fábrega, si se diera el caso especialísimo de que 40 comerciantes al por mayor, introductores de mercancías aquí, importadas de los Estados Unidos y de Europa, establecieran cada uno dos tiendas al por menor, dónde quedarían los comerciantes al por menor en el país?

Honorable Fábrega Ud. como abogado no tiene vinculación con comerciantes de comercio al por menor, sólo con comerciantes al por mayor; por eso no sabe del clamor del comerciante en pequeño. Yo puedo mostrarle dos vecinos míos de calle 12 y 13 que se quejan de un comerciante al por mayor que ejerce los dos comercios. Hasta Ud. no llegan las lamentaciones que yo he oído. Yo defendiendo el caso, y si me derrotan, quiero dejar constancia de que eso constituye un monopolio odioso y perjudicial.

El otro día un comerciante respetable me dijo: "Señor, aquí pasa algo muy particular, mientras en todas partes del mundo la competencia de los comerciantes abarata los artículos, aquí la competencia es lo contrario". Quiero pues hacer constar que no estoy conforme con la medida que la Comisión acaba de aprobar y por ello quiero que conste mi voto negativo en los anales de este cuerpo.

Mi tesis es que no se debe ejercer conjuntamente el comercio al por mayor y al por menor. Haga constar en el acta, Sr. Secretario, que me opongo abiertamente a la medida aprobada porque la considero inconveniente y lesiva para los intereses del pequeño comerciante.

*El Honorable Fábrega:* Todos los casos que Ud. me ha puesto, señor Silvera, son de individuos que tienen cadena de tiendas.

Yo lo que le digo es que si está justificado, está bien que se haga; usted me ha citado un caso personal, pero poner una pauta constitucional por un solo caso, no puede ser; yo al menos, no le daría mi aprobación. Yo le he preguntado a usted, señor Silvera, que si usted considera que es un problema nacional el que tenemos para que esté justificado el que restrinjamos la libre actividad económica en esa forma.

Yo he hablado con el señor Turner sobre esa fórmula que él deja como última posibilidad en esta materia, pero me he quedado pensando que sino resultará lo siguiente: Es verdad que la disposición es meramente potestativa, pero si no resultará que nunca vamos a aplicar eso, y que sin embargo, este impuesto quedará en la Constitución y hará más mal que bien, porque tal vez de esta manera, no vendrá capital extranjero a establecerse aquí, porque se asustará.

Es que no se sabe el gravamen hasta donde va a llegar, y el capital, se acostumbra siempre a resguardarse. Yo en Honduras me encontré con un empresario norteamericano y le pregunté cómo escogía él a Honduras donde había una revolución diaria y no se venía a establecer a Pa-

namá, y me dijo: aquí hay un cambio de gobierno diario y allá un cambio de impuesto diario. Preferimos la revolución de bala a la revolución de impuestos. Ya ven que, por la posibilidad de cambio de impuestos, escogía otro medio.

*El Honorable Bellido:* Tenemos el caso de Angelini que es importador de licores, y allí se puede conseguir una botella de vino o lo que sea a pesar de tratarse de comercio al por mayor.

Mire Honorable Silvera: Si yo soy importador en Panamá y tengo una tienda en San Carlos, otra en Penonomé, otra en Antón y otra en Santiago, hago mal? Le pregunto: eso es cadena de tienda? Distinto es el caso de Endara Riba en Panamá que tienen varias tiendas.

Deseo, hacer otra observación. El artículo 232 que aprobamos aquí dice (lee el artículo). Como se ve se fija allí una condición y mientras ésta no se determine no cabe la prohibición. En el renglón de las farmacias tenemos establecimientos que aparecen como de dueños distintos, pero en los cuales priva el mismo precio. Un frasco de sal hepática cuesta B. 0.35 en la farmacia Beendetti y lo mismo en una botica de quinto orden en Calidonia. Esta situación indica que esos farmacéuticos han llegado a un acuerdo previo y que existe una tendencia al monopolio.

Precisamente ese caso que presentó el Honorable Fábrega hace poco contempla esa posibilidad que Ud. dice tratando de hacer imposible que individuos por traspuestas personas comercien. Es lo que está haciendo Endara Riba. La mayor parte de las tiendas que figuran en Panamá como pertenecientes a otra persona pertenecen a Endara Riba y con la Cervecería Nacional pasa lo mismo; cantinas de las que aparecen como de ños otras personas pertenecen a la Cervecería Nacional. El artículo que acaba de presentar el Honorable Fábrega cubre esa materia.

Honorable Silvera: Ud. y yo nos agitamos en la misma esfera y puedo decir que tanto atañe el panameño como el extranjero.

El Honorable Fábrega presenta un artículo sustitutivo del 219 el cual se aprueba por 7 votos afirmativos y 1 negativo. El artículo aprobado dice así:

Artículo 219.—Se entiende por comercio al por mayor el que no está comprendido en la disposición anterior y podrá ejercerlo toda persona natural o jurídica".

El Secretario presenta un artículo a la consideración de la Comisión cuyo texto dice:

"Artículo . . . . . La ley podrá clasificar y gravar progresivamente o no, según la clasificación que haga, la exportación de capitales."

Se niega el artículo.

Seguidamente se procedió a discutir el Título IV, Capítulo 2º del Sufragio. Se leen los artículos del Proyecto de Constitución y de los pliegos presentados por el Honorable López y León y el Secretario que tratan de la misma materia.

El Honorable López y León y el Secretario explican el contenido de sus respectivos pliegos.

*El Honorable Ferrari:* Yo comprendo la intención que ha tenido el Honorable López y León al presentar este artículo para obtener la pureza del sufragio, pero yo creo que debemos colocarnos dentro de nuestra realidad política.

Todos los partidos políticos quieren poner sus mejores figuras en los puestos que los partidos políticos quieren asegurar, sea para partidos al cual pertenece o por ayuda a sus partidarios o colocar siempre las mejores figuras.

Tal como lo propone el Honorable López y León va a ser todo lo contrario, a él le van por León va a ser todo lo contrario; a él le van por mí irá colocarse en un puesto con rango y jurisdicción porque únicamente podrá recibir el voto. Según este artículo no puede asistir a convenciones, suscribir peticiones, firmar manifiestos, lo único que falta es que le prohiben pronunciar discursos y votar.

Yo considero que esto va a ser una cosa imposible; que no se va a cumplir nunca; yo lo que propongo es que se niegue.

El Honorable López y León retira su artículo con asentimiento de la Comisión.

Se lee el artículo del pliego presentado por el Secretario que corresponde al 81 del Proyecto de Constitución.

El Honorable Bellido presenta una modificación al original primero la cual retiró luego, previa venia de la Comisión, y cuyo texto dice:

"Los recursos del Estado y de sus entidades autónomas o semiautónomas, no se destinarán directa ni indirectamente a apoyar ni impulsar candidaturas presidenciales, de diputados de concejales o de alcaldes.

La Ley fijará sanciones aplicables a los transgresores de esta prohibición."

El Honorable López y León propone sustituir el ordinal tercero por el tercer artículo del pliego. Esta proposición se aprueba.

*El Honorable Fábrega:* A mí lo que me parece es que, dado el mal de que hemos venido adoleciendo en la república en materia de intervención de los gobiernos en las elecciones, había que darle todo lo importante y por decirlo así la solemnidad del caso. Por eso me permito establecer una prohibición expresa para las candidaturas oficiales que sea que modificando; y una forma para las autoridades. (lee). Y luego la parte de la cuota por ciento de los empleados públicos, que me parece que en este capítulo en donde debe estar. Por ese motivo me había permitido redac-

tar el artículo en la forma que fué aprobado. Yo le propondría al Honorable Bellido, la transacción de esta fórmula. (lee).

Es que hablar de los recursos del Estado no es una advertencia directa para los empleados públicos.

En la América hemos adolecido mucho de ese mal y me parece que está bien que se ponga aquí. Cada uno había de acuerdo como está su situación. La guatemalteca habla de que prohíben las dictaduras y que se consagra el derecho de revolución. La realidad es que ahora en América estamos comenzando a depurarnos y que una etapa saltando la otra, ha habido patrocinio de las candidaturas, de modo que no debemos avergonzarnos de consignarlo en la Constitución.

Ahora, si la forma es mala, no es la adecuada.

Desgraciadamente esa es la tradición que hemos seguido en el país y debemos acabarla, pero siempre es una ayuda sentir un norte en la Constitución.

*El Honorable Bellido:* Yo acepto toda la cruda realidad. Pero creo que para sentir principio en la Constitución de un estado de corrupción parte de nuestro medio no es cuerdo ir al extremo. Hay otra Constitución que siente tales principios, pregunte?

Yo me temo que a pesar de todas las normas que sentemos aquí, sigamos brillando por el mismo camino. Aquí la Constitución, las leyes, dicen que no nos debemos apoyar los fondos del Gobierno y con todo es frecuente hacerlo y a veces lo premian. A Coiba no va nadie. Yo no tengo inconveniente, siempre que se encuentre una fórmula menos bruesa.

*El Honorable Fábrega:* Yo le pregunto al señor Bellido, si el encuentra más suave esa fórmula de "patrocinio de candidaturas oficiales". Me que a mí me parece que la palabra "patrocinio" de candidaturas da una idea clara de lo que aquello de "emplear los recursos del Estado".

Es indudable que una fórmula constitucional no resuelve una situación social. Allí queda la constancia de nuestra buena voluntad para la historia.

Se aprueba el artículo 81 con la modificación del Honorable López y León y del Honorable Fábrega al ordinal 1º. Dice:

"Artículo 81. El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto: universal, igual, directo y secreto. La Ley lo reglamentará sobre las bases siguientes:

1º Será libre. Se prohíben las candidaturas de personas oficiales, aun cuando sean veñados los mismos empleados para impulsarlas;

2º Las autoridades son imparciales, garantizadas del sufragio y no instrumentos directos o indirectos de la acción política. Se prohíbe el uso de los sueldos de los empleados públicos para fines de la campaña política electoral.

En toda elección popular y en las que deban hacer las corporaciones políticas, cuando se trate de elegir más de dos ciudadanos, aquella se hará por el sistema del voto acumulativo, u otro cualquiera que asegure la representación proporcional de los Partidos.

La Ley determinará la manera de hacer efectivo este derecho.

El artículo 82 del pliego del Secretario se aprueba con modificación del Honorable Ferrari.

"Artículo 82. La Ley establecerá el Censo Electoral y proveerá a los ciudadanos de una cédula permanente, cuya adquisición es obligatoria y les servirá de identificación para las elecciones populares y para todos los fines que así lo exijan. La Ley regulará ampliamente esta materia.

Se eliminan los artículos 83 y 84.

Se aprueba el artículo 85 presentado por el Honorable Fábrega que dice:

"Artículo 85. Se erige en delito la transgresión de los principios contenidos en el artículo 81. En el Código Penal se establecerán las disposiciones pertinentes para su castigo."

Se procede a discutir el Capítulo tercero de los Organos Electorales.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Yo pienso señores, que si la mujer tiene que iniciarse en la política, como debe hacerlo, es doloroso que aprenda de ella tantas cosas que hoy ignora, y que no le aconsejo que aprenda.

Si mal no recuerdo, se dijo aquí en una sesión, que los Ministros de Estado podían no ser técnicos, que eran por sobre todo, agentes políticos. Si esa es la realidad, si están colocados en tan altos puestos para ser agentes políticos de un Partido, cómo no influyen para mejorar las prácticas políticas del Partido que representan? Recuerdo este incidente para que se vea que nuestras disposiciones sobre la pureza del sufragio pueden no cristalizar en la realidad que deseamos porque los representantes del Estado en los altos puestos que ocupan, son ante todo políticos, y están allí para defender los intereses de sus Partidos, en detrimento muchas veces de la administración.

Hago esta observación, ahora que introducimos en la Constitución las restricciones anotadas, para que se piense en la peligrosa ineffectividad de las medidas. Estamos escribiendo ideales en favor de una sana política, y el recuerdo que he hecho de los Ministros de Estado, sirve para que se compagine el idealismo que escribimos con las realidades que se constatan. Por eso, soy partidaria del voto secreto. En la época pre-eleccionaria prediqué mucho en favor del voto consciente y libre.

Entre quienes se elegirá, por mayoría de votos, ese otro miembro del Gran Jurado Nacional de Elecciones?

De su seno? Y si el número de Partidos políticos representados es impar, esa elección, no le dará dos votos a uno de los Partidos? Debe indicarse claramente de donde se hará la escogencia, y propongo señor Presidente, que se modifique el artículo en ese sentido.

Esto es lo que yo pregunto. A qué filiación política debe pertenecer el nuevo miembro, a qué entidad representará en el Gran Jurado?

Esto debe aclararse para evitar que un Partido tenga dos representantes en el Gran Jurado.

Sírvase leer señor Secretario, el artículo como está en el Proyecto, a fin de intercalar la adición que propongo, y que usted redactará. (se lee el artículo).

Hay una disposición que dice, que para llegar al resultado final en el recuento de votos, el Gran Jurado se guiará por las actas, y no por el número de votos contados en la mesa del Gran Jurado. No encuentro correcta esta disposición porque el acta puede ir en contra de la realidad. Así se burla el voto secreto. Debe encontrarse una fórmula para corregir esa disposición, a fin de que el resultado final lo indique el número de votos.

Se aprueba el artículo 86 del pliego del Secretario con una modificación de la Honorable Sra. de Calvo, quedando así:

Artículo 86. Habrá un Jurado Nacional de Elecciones compuesto de un miembro por cada uno de los partidos políticos nacionales, designado por el mismo partido. Cuando el número de Jurados sea par, éstos escogerán de partidos o intereses no representados en él por mayoría de votos uno más a efecto de que siempre sea impar. Ninguno de los partidos políticos nacionales podrá tener menos de cinco mil adherentes.

Se elimina el artículo 87 a moción del Honorable Bellido.

Se aprueban los artículos 88, 89 y 90 que dicen:

Artículo 88. El cargo de miembro del Jurado de Elecciones es de forzosa aceptación y no tendrá remuneración alguna.

"Artículo 89. El Jurado Nacional de Elecciones conocerá:

- 1º De todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales;
- 2º De la superintendencia, directiva, correccional y consultiva de las mismas;
- 3º De las apelaciones que se produzcan;
- 4º De los escrutinios que se practiquen, de cuya validez decidirá en apelación, cuando al mismo Jurado no le corresponda practicarlos; y
- 5º De todo lo demás que la Ley disponga.

Artículo 90. El Jurado Nacional de Elecciones elegirá las corporaciones subalternas que de-

termine la ley, siguiendo el mismo principio de representación en el de los partidos políticos nacionales.

Se eliminan los artículos 91, 92 y 93.

Se niega el artículo presentado por el Honorable López y León que dice:

“Artículo: Ningún empleado o funcionario público con mando o jurisdicción, podrá formar parte, bajo las penas que establecerá la Ley, de convenciones, directorios, comisiones o centros políticos, ni suscribir peticiones, manifestaciones o adhesiones de partidos, ni ejecutar acto alguno excepto el del voto, de carácter político, y que los miembros de la fuerza pública no puedan ejercer el sufragio mientras están en servicio activo.

Se aprueba el artículo presentado por el Honorable López y León que dice:

Artículo . . . . . La Ley podrá establecer, por razones de orden público, que los miembros de la fuerza pública no puedan ejercer el sufragio mientras estén en servicio activo.

La Honorable Sra. de Calvo pidió la reconsideración del artículo 54 y propuso una modificación.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Señor Presidente, yo pido que se reconsidere el capítulo de la familia, sobre el cual tengo que hacer algunas preguntas para ver si se justifican enmiendas que quiero hacerle a algunos artículos. Seré breve. El párrafo 1º del artículo 54 dice: “La Ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes deberes y derechos de éstas, con sujeción a las siguientes reglas”. No expresa, como ustedes, ven la protección que el Estado debe a la familia.

Propondré que se introduzca una enmienda al artículo 54 en este sentido porque no encuentro esta disposición en todo el articulado del capítulo.

Otra idea que considero fundamental, y que expresaré en una enmienda para el párrafo 1º es la que expresa el reconocimiento del matrimonio como fundamento legal de la familia.

La comisión acuerda atender la moción de la Honorable Sra. de Calvo cuando se haga la revisión de todos los artículos y pide a ésta que deposite en Secretaría su modificación.

La sesión se clausura a las 6 y 20 p.m.

## ACTA

de la trigésima octava sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En el salón de sesiones de la Comisión de Constitución se reunieron, siendo las cuatro y veinte minutos de la tarde del día veintisiete de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, con

el fin de continuar el estudio del proyecto de Constitución presentado a la misma, los comisionados Arosemena Forte, que preside; Bellido, Neira de Calvo, de la Rosa, Fábrega, Ferrari y Silvera. Dejaron de asistir mediante excusa de rigor los comisionados López y León y Pérez. Estuvo presente de fuera del seno de la Comisión el Honorable García de Paredes.

1. Se discutió y aprobó el acta de la sesión anterior.

2. El C. de la Rosa pidió la reconsideración del artículo 218 y al serle concedida propuso la eliminación de la frase “anteriores a la fecha de expedición de esta Constitución” y que se aumentara a diez años el período para que los extranjeros con residencia en Panamá de manera continua pudiesen ejercer el comercio al por menor.

Fue negada esta proposición y en cambio el artículo 218 mencionado, fue aprobado como sigue:

“Artículo 218. Sólo podrán ejercer el comercio al por menor:

1º—Los panameños por nacimiento o adopción;

2º—Los extranjeros que hayan residido en el país durante no menos de veinticinco años consecutivos;

3º—Los extranjeros que hayan residido en Panamá, de manera continua, durante los últimos cinco años anteriores a la fecha de expedición de esta Constitución, siempre que sean casados con panameño o panameña o que tengan hijos nacidos en Panamá;

4º—Los extranjeros que a la fecha expresada anteriormente posean establecimientos mercantiles autorizados de acuerdo con las leyes;

5º—Las personas jurídicas formadas por panameños o en las cuales figuren extranjeros facultados para ejercerlo individualmente de acuerdo con este artículo.

Por medio de convenios internacionales podrá permitirse ejercer el comercio al por menor a los ciudadanos o súbditos de aquellos estados bajo cuya jurisdicción existan permanentemente empresas u organizaciones en las cuales encuentren los panameños facilidades para obtener trabajo.

Por ejercer el comercio al por menor se entiende dedicarse a vender al consumidor o a la representación o agencia de empresas productores o mercantiles o a cualquier otra actividad que la ley clasifique como perteneciente a dicho comercio.

La Ley establecerá un sistema de vigilancia y sanciones para impedir que quienes, de acuerdo con este artículo, no pueden ejercer el comercio al por menor, lo hagan por medio de interpuesta persona o en cualquier otra forma fraudulenta.”

Se procedió a discutir un pliego presentado por el C. Arosemena F., sobre Nacionalidad y Extranjería, que dice:

"1. Son panameños

A. Por nacimiento:

- a. Los nacidos de padre o madre panameños en territorio sometido a la jurisdicción de la República;
- b. Los nacidos de padre o madre panameños en territorio nacional no sometido a la jurisdicción de la República;
- c. Los nacidos en el extranjero de padre o madre panameños por el sólo hecho de domiciliarse en la República;
- d. Los nacidos en territorio nacional sometido a la jurisdicción de la República sin padres conocidos, y,
- e. Los que adquirieron ese derecho de acuerdo con la Constitución de 1904 y el acto reformativo de 1923.

B. Por adopción:

- a. Los hijos de padres extranjeros nacidos en territorio nacional que al llegar a la mayoría de edad opten por la ciudadanía panameña, previa renuncia de la suya de origen;
  - b. Los españoles e iberoamericanos que llenen las condiciones requeridas para ello según el procedimiento que señala la ley y la regla de reciprocidad;
  - c. Los que obtengan ese título por Ley, y,
  - d. Los que se naturalicen de acuerdo con esta Constitución y la Ley.
- Parágrafo. La Ley establecerá el procedimiento y las condiciones para optar y adaptar la nacionalidad panameña".

En discusión este artículo, el C. Fábrega modificó el aparte a.) y solicitó que fuesen refundidos los a.) y b.) El d.) fue aprobado textualmente y los e.) y c.) modificados por el mismo C. Fábrega. En consecuencia dicho artículo quedó así:

"Artículo. . . . Son panameños:

A. Por nacimiento:

- a. Los nacidos de padre o madre panameños en territorio de la República;
- b. Los nacidos en el extranjero de padre o madre panameños por el sólo hecho de domiciliarse en la República y poseer el idioma español, previa la comprobación correspondiente;

- c. Los nacidos en territorio nacional sometido a la jurisdicción de la República sin padres conocidos; y,
- d. Los que adquirieron ese derecho de acuerdo con el acto reformativo de 1923.

La aprobación de este artículo así modificado fue motivo de amplia discusión en la cual tomaron parte los CC. Fábrega y Nerra de Calvo, de una parte, para sostener que los hijos de extranjeros que no hicieron uso de la oportunidad acordada a ellos por el Acto Reformativo de 1923, no son en realidad al título de nacionales panameños, y Arosemena Forte y de la Rosa, de la otra, combatiendo este razonamiento y propugnando la conveniencia de asimilar a unos elementos que necesariamente han convivido y conviven con nosotros en el mismo territorio y a quienes, si se les arrebatara la patria, se les convertiría en elementos amargados y entonces sí verdaderamente peligrosos.

La sesión fue clausurada a las seis y cuarenta y cinco minutos de la tarde.

El Presidente,

H. AROSEMENA F.

El Secretario,

D. H. Turner.

**RESEÑA DE LA SESION CELEBRADA POR LA COMISION ENCARGADA DE ESTUDIAR EL PROYECTO DE CONSTITUCION EL DIA 27 DE SEPTIEMBRE DE 1945**

(Presidencia del Honorable Convencional Dr. Harmodio Arosemena Forte)

A las 4 y 20 de la tarde, en el despacho de la Secretaría General de la Honorable Asamblea Constituyente se reunieron los miembros de la Comisión encargada de estudiar el Proyecto de Constitución elaborado por los juristas Doctores Ricardo J. Alfaro, José D. Moscote y Eduardo Chiari.

El Señor Presidente ordena pasar lista y responden a ella los siguientes convencionales: Harmodio Arosemena F., José J. Fábrega, Diógenes de la Rosa, Estévez N. de Calvo, Abilio Bellido, Didacio Silvero y Agustín Ferrari. Dejaron de asistir con excusa, los Honorables López y León y Felipe G. Pérez. Estuvo presente fuera del seno de la comisión, el Honorable García de Parales.

Se discute y se aprueba el acta de la sesión anterior.

*El Honorable Sr. Presidente, Dr. Harmodio Arosemena F.:* En la Estrella de Panamá de esta mañana aparece un editorial muy fuerte contra esta comisión. Me parece que se emplea allí un lenguaje que no debiera emplearse cuando se trata de una comisión de la Asamblea Constitu-

yente que ha hecho todo lo que está a su alcance para dar lo mejor que tiene y lo mejor que puede en este trabajo. En ese editorial se nos dice infelices. Infelices quiere decir desgraciados. entonces quiere decir que en ese editorial se nos llama desgraciados y yo desearía saber si valdría la pena enviar un comunicado de esta comisión con el fin de dirigirlo a la Estrella de Panamá, haciendo resaltar la crudeza con que se nos ha tratado, o si ustedes creen que vale la pena pasar en forma desapercibida esta agresión que considero verdaderamente injusta.

*El Honorable Bellido:* Señor Presidente: Yo creo que si la prensa exige, en muchas ocasiones, consideración de las autoridades y de los cuerpos colegiados, ella debe corresponder de la misma manera. Yo estoy de acuerdo con que se proteste del editorial en cuestión por el estilo en que se ha escrito.

*El Honorable de la Rosa:* Debemos nombrar un miembro de la comisión para que redacte una carta contestando el editorial de la Estrella de Panamá.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Estoy de acuerdo con el Honorable de la Rosa para que se nombre un miembro de la comisión que redacte una carta contestando el editorial de la Estrella de Panamá sobre los trabajos de la comisión.

Sobre todo que esta comisión pidió a todas las personas interesadas en su trabajo y capacidades para seguir la trayectoria de su labor, que le hicieran sugerencias. Todo ello con el fin de ponerse en contacto con la ciudadanía y recibir de ella oportuna colaboración.

*El Honorable Fábrega:* Yo estoy de acuerdo con el señor de la Rosa. Desde luego la vuelta atrás nuestra, no es por lo que ha dicho La Estrella, es que ha habido muchos comentarios sobre este artículo entre nosotros mismos.

*El Honorable Hermódis Arosemena F.:* Si me permite la comisión designo al Honorable de la Rosa para que escriba esa carta.

En atención a la observación hecha por el señor Presidente, la comisión acuerda que el Honorable Diógenes de la Rosa formule la protesta y que la comisión se abstenga de hacerlo.

*El Honorable Silvera:* Yo pido que se traiga a discusión el artículo 218 original tal como está allí y como yo lo presenté.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* Pido la reconsideración del artículo 218 y propongo que se elimine la frase "anteriores a la fecha de expedición de esta Constitución" y que se aumente a diez años el período para que los extranjeros con residencia en Panamá de manera continua puedan ejercer el comercio al por menor.

Se reconsidera el artículo 218.

*El Honorable Arosemena:* Yo también estoy de acuerdo con las objeciones que hace usted y pensaba traer esto a discusión esta tarde porque me parece injusto.

*El Honorable Bellido:* Yo creo, señor Presidente, que si surge el caso de un extranjero que cumple 25 años de residencia en el país diez o quince días después de firmada la Constitución o de que entre en vigencia, ese señor, al igual que ya ha ocurrido con otros, ha demostrado su ningún interés, su ningún deseo por vincularse con la nacionalidad panameña, ni con nuestras cuestiones. Si nosotros abrimos la memoria de Relaciones Exteriores del año 42, encontramos allí los nombres de 260 extranjeros, griegos, españoles, argentinos, costarricenses, cubanos, etc., que obligados por la Ley 24 del 41 adoptaron la nacionalidad panameña, no porque tenían deseos de hacerlo, sino por un interés muy personal de seguir comerciando en Panamá. Por esto vuelvo al punto primero, esto es que si el extranjero tiene 25 años de residencia o los cumple después, esto no es ningún detalle especial que lo pueda perjudicar. El aparte primero del artículo dice que pueden ejercer el comercio al por menor los panameños por nacimiento o adopción.

Así es que para el extranjero cuyo caso contemplamos le queda el recurso de nacionalizarse. Soy partidario, por tanto, de que el artículo quede tal como está.

*El Honorable Arosemena:* Sosteniendo el criterio de la Estrella de Panamá para que nosotros digamos que aquellos que tienen veinticinco años de residir en Panamá cuando entre en vigencia la Constitución tienen derecho a ejercer el comercio. Por qué mejor no decimos todos los que tienen veinticinco años de residencia pueden ejercer el comercio, al entrar en vigencia la Constitución. Digamos que la Constitución entra en vigencia el 1º y supongamos que hay un hombre que cumple los veinticinco años de residencia el día 2. Que razón hay para que ese hombre no pueda ejercer el comercio el día 1º?

Cuál es la diferencia entre el extranjero que cumple 25 años de estar en el país al entrar en vigencia la Constitución y el que los cumple después de entrar en vigencia la Constitución?

*El Honorable Fábrega:* Ahí es donde está la cosa. Me parece que si nosotros llevamos la tendencia de darle al comercio a los panameños, aceptado ese punto de vista, yo no concibo el motivo de la excepción para que siga. Sin embargo, cada vez que en el futuro se le cumpla a un individuo 25 años de residir en Panamá, a ese individuo se le puede dejar comerciar, y por eso fui partidario de que se dejara lo del pasado para salvar una parte. Yo soy el primero en considerar que nosotros no debemos, por múltiples razones, proceder en una forma inhumana o atropelladora, como se vió en el pasado. Pero yo, sin entrar a discutir una cosa que hemos resuelto por mayoría, debemos partir de este punto de vista primordial que si hay algo que quiere la República es el comercio al por menor. Porque la república lo quiere, eso es indudable. Debemos partir de esa base.

*El Honorable Arosemena:* Estamos discriminando entre los mismos extranjeros. Estamos haciendo dos clases de extranjeros. Me parece dividir a los extranjeros en dos categorías. Vamos a tomar el caso de que un padre puede ejercer el comercio, y el hijo que trabaja aquí, que tiene 24 años, no puede ejercer el comercio.

Hay hombres que conservan su nacionalidad toda la vida y son hombres correctísimos, buenos y sanos.

*El Honorable Fábrega:* Yo quiero hacer una pregunta, con el objeto de entender esto de los 25 años. Un individuo tiene tiempo de vivir en Panamá y no ha venido ejerciendo el comercio. Esta ley o esta Constitución va a prohibir a los extranjeros ejercer el comercio; entonces a ese individuo que no ha ejercido el comercio jamás o que hace mucho tiempo abandonó el comercio, como una especie de regalo por lo llamado "bodas de plata" por su permanencia en Panamá, se le dice, usted puede comerciar. A mí me parece más todavía. Si la Constitución va a prohibir a los extranjeros ejercer el comercio al por menor, el que dentro de 4, 5, 6, 8, 10, 15, 20 años cumple 25 años de residir en Panamá, ese individuo si ha estado todo ese número de años sin ejercer el comercio por lo mismo que la Constitución se lo va a prohibir, cuál es el objeto de hacer esa especialidad que considero muy extraño de que cuando ese individuo que no ha ejercido por el término de 15-20 años, se le diga, bien venido en el momento en que cumple 25 años de residir en Panamá, hoy primero de noviembre de 1970, se le da la facultad de ejercer el comercio al por menor en la República de Panamá. Yo comprendo todas estas excepciones por un sentido de justicia, de humanidad que debe prevalecer aún por encima de la tendencia que tenemos de nacionalizar el comercio. Aún en 1941, cuando entró a regir la ley decapitadora, ley 24 de 1941, el que estaba ejerciendo el comercio o el que lo está ejerciendo hasta ahora al entrar en vigencia esta Constitución, que ese individuo merezca una excepción, eso sí se concibe; pero cuál es el motivo por el cual un sujeto que ha estado viviendo 15 o 20 años en Panamá, ese individuo que no ha ejercido el comercio, que ha vivido sin necesidad de ejercer el comercio, cuál es el motivo por el cual en un asunto tan serio vamos a hacer esa excepción para darle una autorización para que ejerza el comercio? Yo admito que ese individuo no se le exija nacionalizarse, que ese debe ser asunto voluntario y no motivo de coacción, pero no veo por qué hay que darle un premio al individuo que ha vivido 25 años aquí sin nacionalizarse. Si el asunto, es no lastimar intereses del individuo que ya está en el comercio, cuál es la razón de los 25 años? Yo no la veo.

El Honorable Silvera tenía el término de 25 años para todos, el pasado y el futuro: y yo como una transacción dije siquiera salvemos esto y dejemos el pasado. Si ese individuo cuando vino la ley restrictiva del comercio estaba comerciando, perfectamente que vuelva; pero es me-

nester que estuviera comerciando cuando se dictó la ley decapitadora; pero porqué hacer esa excepción con un individuo que tenga 25 años de residir aquí?

*El Honorable Silvera:* Yo fui el autor de la modificación del artículo 218 y por ello creo que debo hacer algunas explicaciones al respecto.

La idea fundamental que tuve al modificar el artículo 218 del proyecto, que se refiere al ejercicio del comercio al por menor, no fué otra que la de reparar una gran injusticia que se ha cometido con una gran cantidad de extranjeros que hay en Panamá que fueron maltratados, atropellados, con motivo de la ley 24 de 1941. Al redactar la reforma del artículo le puse un término que consideré sumamente largo, 25 años de residencia que se le da al extranjero para ejercer el comercio en Panamá, me parece que es un tiempo largo casi la mitad de una vida.

Una persona que reside 25 años consecutivos como prescribe el artículo, está prácticamente desvinculada de sus afectos, de su patria, de su familia, de sus vinculaciones con su tierra. De manera, pues, que ese término me parece muy largo. Sin embargo para armonizar la tendencia nacionalista, cruda y drástica, con la tendencia contraria de humanidad, de justicia con aquellos extranjeros que están radicados aquí; casados con panameña o panameña o con hijos panameños, me he situado en un término medio, en una situación de equilibrio entre los dos ángulos de la cuestión. Yo no tengo aquí ningún interés sino el de hacerle una reparación a aquellos extranjeros que de la noche a la mañana se vieron privados de sus derechos y despojados y expulsados de sus tiendas.

En esa época de chauvinismo y de nacionalismo estrecho fui abogado de algunos extranjeros y nada pude obtener en defensa de sus derechos.

En la memoria que dice el Honorable Bellido se encuentra que de 1941 al 1943, en dos años, se han nacionalizado una gran cantidad de extranjeros. 260 personas me parece que no es mucho en un país de 700.000 habitantes. Usted sabe Honorable Bellido si esas 260 personas nacionalizadas están todas dedicadas al comercio al por menor? Eso constituiría dato estadístico. Por otra parte nosotros no debemos mantener un criterio estrecho en este sentido. Hay que ver ahora mismo el caso de Méjico que ha nacionalizado 50.000 españoles, la mayoría de ellos republicanos. En España, si no surge nuevamente la República, Méjico se quedaría con esa cantidad de españoles, algunos de ellos hombres distinguidos, profesores, artistas, profesionales, de todo orden, etc. etc. Si la República se restablece nuevamente, es posible que muchos de esos elementos se van y otros se quedan allí, porque a la verdad no todo el que se nacionaliza se queda en el país que le ha dado nacionalidad.

De manera que yo pienso, con un criterio amplio, y con ese espíritu sereno, tratemos esta cuestión máxima, grave, trascendental, que ha cau-

sado un gran revuelo en la opinión pública y la prensa. De ayer a hoy he oído expresar muchos conceptos a personas serias de que ese artículo es muy drástico y muy injusto.

Acabo de oír al Honorable Arosemena, Presidente de esta comisión, decir lógicamente: qué sería de un extranjero que tuviera 24 años, 11 meses, 29 días de estar aquí si al cumplir los veinticinco ya se hubiera aprobado la Constitución? Una vez aprobada quedaría sin ningún derecho, sin ninguna esperanza de ejercer el comercio al por menor. Esta medida, señores, es sencillamente odiosa, injusta y monstruosa. Por eso les pido que este asunto lo tratemos con serenidad y con un espíritu de justicia y de equidad para el extranjero.

Quiero explicar una vez más cual ha sido mi intención al colocar en el artículo 218 del proyecto el término de 25 años para ejercer el comercio al por menor para el futuro. Antes de la ley 24 de 1941 no se le exigía aquí a ningún extranjero que tuviera siquiera 8 días de residir en Panamá para ejercer el comercio. Después de la cruel ley 24 de 1941 que se redujo únicamente a desalojar un poco de chinos de sus tiendas han quedado muchos de esos chinos prácticamente sin oficio alguno en Panamá, viviendo del amparo de sus paisanos, pues, los escasos que se habían casado con panameña pusieron sus tiendas de abarrotes a nombre de sus mujeres, quedando en la triste condición de estar recluidos a la recámara de sus casas, pues ni siquiera se les permitía salir al mostrador. Mi objeto fué armonizar las dos tendencias, la que por sentido de humanidad le devolvía el derecho para ejercer el comercio al por menor a los que lo habían perdido, y la que quería a todo trance cerrarles las puertas condenándolos a la inacción.

Yo pregunto una cosa: si antes de la ley podría ejercer el comercio cualquier extranjero que llegaba a Panamá a los cinco días de estar aquí por qué ahora no se le quiere permitir a los que tengan 25 años o más de residir en Panamá que ejerzan el comercio en pequeño. 25 años representa casi la mitad de una vida. Porqué al que tiene 5 años de residir de manera habitual en Panamá, casado con panameña o panameño y con hijos panameños se trata de cerrarles la puerta limitando esas condiciones al tiempo de formar la Constitución. Eso es injusto señores.

En la forma en que el Honorable Fábrega sub-modificó mi artículo llegando hasta el momento de esa firma resulta discriminatorio e injusto, como dice un editorial de la Estrella de Panamá de hoy. De manera pues, que si se les pone esa limitación tan drástica, se ha desvirtuado completamente mi artículo y mi tendencia conciliadora.

Hay que obrar con un poco de serenidad y de calma. Esa fué mi intención al ponerle 25 años y la otra condición que le puse al parágrafo, de cinco años, llevaba descrita la cuestión de que,

siempre que sean casados con panameña o panameño o que tengan hijos panameños.

Podemos llegar a una transacción en el sentido de que en vez de cinco años sean diez, pero quitándole el tope de que habla el editorial de la Estrella de Panamá, es decir dejando en pie mi artículo primitivo en forma tal, que esos cinco o diez años de residencia que requiere el extranjero en Panamá para ejercer el comercio al por menor, siempre que reúna los requisitos del matrimonio y de los hijos, se cumple ese plazo fatal después de entrar a regir nuestra Carta Fundamental. Así procederíamos con ánimo sereno, comprensión y justicia.

*El Honorable Fábrega:* Lo que quiero manifestar es que cuando se hace una excepción en una disposición constitucional, ésta debe obedecer a una razón fundamental, por lo mismo que se trata de una Constitución. Si nosotros lo establecemos, porque consideramos que se necesita para la economía nacional que el comercio al por menor ha de ser para los panameños, considero que dentro de una medida de ese alcance, las otras medidas de excepción deben obedecer a motivos primordiales, y así estimo que si un extranjero a la vigencia de la ley 24 de 1941 estaba comerciando en Panamá y tiene ciertas condiciones por las cuales nos consideramos obligados a dejar lo comercial en este medio, lo justo es que a ese individuo le permitamos comerciar en Panamá. Pero no veo por qué debe ser esa excepción para un individuo que ha permanecido 25 años en Panamá, si ese individuo no ha comerciado, si ese individuo no tiene interés en ejercer el comercio, por qué motivo vamos a llevar a la altura de un canon constitucional la excepción con respecto a ese individuo? Me parece que las mismas razones podríamos decir del individuo que tiene 25 años de estar en Panamá puede ejercer empleos públicos y porque la excepción no sería de necesidad justificable, sino de gracia y simpatía; y si vamos al camino de la simpatía, ya se deben hacer otras excepciones. Por eso creo que las dos cosas no se compaginan. Lo hacemos porque sea eminentemente necesario o lo hacemos por gracia.

Yo estoy de acuerdo que los que están ejerciendo ahora el comercio se dejen, pero que no se dicte esta disposición para el futuro.

Eso es muy claro, el individuo que vino en 1940, vino al amparo de disposiciones que sobre esta materia existían en aquel entonces; él vino con la intención, con el propósito de dedicarse al comercio que era su actividad, su inclinación. Si estableció su hogar en Panamá y después vino el úkase de que no podía comerciar, es lo natural que nosotros, por un principio de justicia, dejemos que ejerza el comercio; pero si hay una Constitución que se pone en vigor ahora que viene a ratificar lo que hizo la ley 24 y se presenta dentro de 3 años, a sabiendas que si viene a Panamá no es a ejercer el comercio sino a una industria, o a dedicarse a cualquier actividad de esa naturaleza y si se casa



con panameña y no considero conveniente nacionalizarse panameño, por qué motivo, porque cuando él vino sabía que no podía ejercer el comercio, debemos hacer esa excepción con él? Además de que teóricamente no se justifica; es una razón de orden práctico. Usted toma el caso de Costa Rica donde el año pasado tuvieron que restringir el comercio a los costarricenses. Porque llegó el gran número de polacos a dedicarse a la agricultura; los llevó el gobierno creyendo que iban a llevar nuevos métodos a la agricultura. Muchos de ellos han tenido hijos en Costa Rica y han acaparado el comercio en tal forma que se dictó la ley el año pasado, porque todo el comercio de Costa Rica está actualmente en manos de polacos. Yo lo que veo es lo siguiente: aquí en Panamá donde una gran cantidad de elemento que va a venir deseoso de ejercer el comercio al por menor, va a venir gran cantidad de elementos a dedicarse a la agricultura o actividades que no están restringidas por la ley; pasan 5 años en ese trabajo, pero lo que quieren es dedicarse al comercio al por menor y apenas pasan los cinco años, se dedicarán inmediatamente a ejercer dicho comercio. Así como en otras partes se restringen oficios, el comercio al por menor que es la clave para la economía, también debe restringirse. Yo critico esa medida porque no tiene la altura de una excepción constitucional.

*El Honorable Ferrer:* Eso no es ponerle el tope, como dice el editorial de la Revista.

Va a suceder entonces que después de cualquier fecha va a haber 100 o 200 extranjeros que van a cumplir 25 años. Yo estoy de acuerdo en este caso; solamente es un interés de esos señores de ejercer el comercio y nada más.

Pues que ejerzan el comercio al por mayor que no tiene tantas trabas.

Se niega la modificación del Honorable de la Rosa y se aprueba el ordinal 3º en la forma en que había sido aprobado en la sesión anterior. Los Honorables de la Rosa y Silvera hacen constar su voto negativo.

El artículo 218 queda así:

1º Los panameños por nacimiento o adopción; durante no menos de veinticinco años consecutivos;

2º Los extranjeros que hayan residido en el país durante no menos de veinticinco años consecutivos;

3º Los extranjeros que hayan residido en Panamá, de manera continua, durante los últimos cinco años anteriores a la fecha de expedi-

ción de esta Constitución, siempre que sean casados con panameño o panameña que tengan hijos nacidos en Panamá.

4º . . . . . etc.

Se elimina el 216 y se acuerda incluirlo en el Código Fiscal.

Se procede a discutir el pliego presentado por el Honorable Arosemena sobre nacionalidad y extranjería cuyo texto dice:

Art. . . . Son panameños:

A Por nacimiento:

- a). Los nacidos de padre o madre panameños en territorio sometido a la jurisdicción de la República;
- b). Los nacidos de padre o madre panameños en territorio nacional no sometido a la jurisdicción de la República;
- c). Los nacidos en el extranjero de padre o madre panameños por el sólo hecho de domiciliarse en la República;
- d). Los nacidos en territorio nacional sometido a la jurisdicción de la República sin padres conocidos y,
- e). Los que adquirieron ese derecho de acuerdo con la Constitución de 1904 y el acto reformativo de 1928.

*El Honorable Fábrega:* El hijo de panameño que nace en territorio bajo la jurisdicción de la República es panameño. Todo hijo de panameño que nace en territorio no sujeto a la jurisdicción de la República es panameño. La pregunta es ésta: por qué no se une en una sola disposición y se dice: "son panameños por nacimiento, los nacidos de padre o madre panameños, en el territorio de la República" y eso cubre todo. Nosotros sostenemos que la Zona del Canal no tiene la jurisdicción total, que la fiscal no la tiene, y deberos evitar la fórmula "no sujeto a la jurisdicción de la República", porque estamos aceptando que ellos tienen la jurisdicción total.

Se modifica el aparte A) y se fundan los apartes a y b en uno sólo.

Se aprueba textualmente el aparte a.

*El Honorable Fábrega:* Para someter este caso que no es uno, dos, tres ni cuatro. Hay un gran número de panameños por adopción, que fueron panameños por adopción precisamente en virtud de leyes que trataban de forzar lo que debía ser una cuestión eminentemente espiritual y que están dedicados a ejercer el comercio en Panamá. Esos individuos mandan sus hijos al extranjero; cuando esos hijos regresan después de haberse pasado ya sea en la Palestina o en cualquier otra parte, estudiando, y cuando tienen 20 o 25 años, se los traen a Panamá, para que tomen la tienda de ellos. De acuerdo con ese artículo, ese elemento al llegar a Panamá, ya es panameño. Yo le puedo citar a usted muchí-

simos casos de elementos que llega a la hora de ejercer el comercio en Panamá y que ni siquiera habla el idioma ni tiene una idea de nuestras costumbres. Yo creo que esta disposición debemos adicionarla en el sentido ya sea del idioma o ya de que siempre y cuando que al llegar a los 21 años, hayan residido determinados años en Panamá.

Siquiera ese individuo tiene más alcance para relacionarse con nuestro medio. Todos esos elementos que se nacionalizaron forzosamente, mandan sus hijos al exterior y cuando es la hora de que los pueden aprovechar en el comercio, los llaman.

Se aprueban los apartes *c* y *e* con las modificaciones del Honorable Fábrega.

Al discutirse el aparte *e*, los comisionados se expresan de la siguiente manera:

*El Honorable Fábrega:* Para manifestar que no estoy de acuerdo con ese aparte.

Yo acepto que los individuos que cuando vino la reforma del año 1928 pidieron que querían ser panameños, son individuos a quienes parecería extremista quitarles la nacionalidad. Si me permite un momento; voy a hacer una ligera apreciación aquí sobre el acto legislativo de 1928, que estableció lo siguiente, en la parte pertinente (lee). Yo considero que este no es un requisito suficiente para el caso que se contempla como regla general, pero que si del año 1928 a 1941 en que se cambió esa disposición o sea en el lapso de 13 años determinado número de individuos nacidos en el territorio de la República de padres extranjeros se acercaron en virtud de esta amplia disposición y manifestaron expresamente que querían ser panameños y se les dió documentación de panameños, yo creo que, como una excepción, debemos aceptar a esos individuos. Pero en la misma forma, no creo que se debe seguir el mismo principio para los que nacieron al amparo de la Constitución de 1904. Yo creo que no hay por qué andar con rodeos en esta materia. En Panamá existe hoy día 40 o 50 mil individuos que no habían el idioma español, que no están vinculados con nuestras costumbres, que como decía La Estrella en un editorial en que los defendía, no se interesan por nuestros problemas en lo absoluto y considero que esos individuos no tienen por qué ser aceptados al amparo de la Constitución de 1904, de acuerdo con la cual de hecho quedarían incorporados en la vida nacional, todos los elementos nacidos en la República de Panamá de padres extranjeros, hasta 1941. Cuando se hizo la Constitución de 1904 no había el problema de esos elementos en Panamá. Jamás, seguramente, pensaron los miembros de la Constituyente de esa época, que iba a resultar el caso de que gran cantidad de elementos de esa clase vinieran a trabajar para el Canal y que trabajan para y por el Canal, que viven alrededor del Canal, de manera que dentro del espíritu de esa disposición ellos no estaban comprendidos. Y aceptar lo que dispone la

Constitución de 1904, es aceptar a una gran cantidad de elementos que no hicieron ningún esfuerzo por ser panameños al tenor de esa disposición ya que en una forma tácita los aceptaba, porque no había previsto su caso. Me parece que hay una contradicción en el hecho de tener en una misma disposición, la Constitución de 1904 y la reforma del año 28. Por qué se hizo esa reforma? Porque se consideró que no era conveniente tal como estaba esa disposición que daba un espaldarazo del nacional a los individuos extranjeros, porque habían nacido en Panamá.

La segunda disposición viene siendo una contradicción con la disposición del año 1904. Si queremos proceder con base lógica, no podemos decir que son panameños los extranjeros nacidos en territorio de Panamá, porque no lo dice la Constitución de 1904, ni tampoco los hijos de padres extranjeros en la reforma del 28. Yo estoy de acuerdo con la reforma del 28. Los individuos que al amparo de esa reforma, en un lapso de 13 años, cumplieron la fórmula de la reforma, bien está que se les acepte como una excepción, pero no el mismo caso de la Constitución de 1904.

La Constitución tiene poder retroactivo; lo que hizo la disposición de 1928 fué decir esto: El Estado no considera panameños a esos que decía la Constitución de 1904. Para que sean panameños, es necesario que llenen esos requisitos. En 1928, dejaron de ser panameños.

*El Honorable Bellido:* Yo quiero citar el caso concreto, señor Presidente, de extranjeros que son casados con paisanas nuestras, han ocupado puestos públicos de significación aquí en Panamá y han gozado de multitud de privilegios y con todo aguardaron que se les exigiera por medio de la Ley 41, el requisito de la nacionalización para seguir traficando en comercio. Yo creo, señores, que tales sujetos jamás se sentirán panameños.

No estoy de acuerdo con dar vida al mandato de la Constitución de 1904. Sencillamente porque, por ejemplo, un jamaicano que vino a trabajar al Canal y tuvo un hijo, ese hijo sería panameño y tal cosa no sería cierta por cuanto que éste se desarrolla en un ambiente distinto había un idioma distinto al castellano; su religión es distinta, y todo en él difiere de las características de los panameños. Esta es la explicación que doy para respaldar mi punto de vista en esta materia.

Quiero agregar algo más: que si acudimos a los archivos de Relaciones Exteriores nos convenceremos de la indiferencia de ese grupo de supuestos panameños respecto a la reforma del año 28. Si figuran tres, cuatro o cinco que se acogieron a la facilidad que ella brindaba, resultaría demasiado. La señorita Llavenera fué la primera que fué al Ministerio a acogerse a esa gracia. Confirmando mi acuerdo con la segunda parte del artículo en debate, pero no con la primera.

En mis apreciaciones siempre acostumbro situarme en el plano de las realidades. He visto

como se levanta aquí la colonia antillana, perfectamente aislada de todo lo nuestro. Sé que hay multitud de componentes de ella inscritos como súbditos británicos en los consulados ingleses. Pero si pedimos a un cónsul inglés que se haga cargo de un loco o de un leproso responderá que tal sujeto no es de su tierra. Como le pasó a Cuba creo que en el año 20 y le ocurre con frecuencia. Cuba importa trabajadores para ocuparlos en la zafra en la región de Santiago de Cuba y siempre encuentra dificultades porque las autoridades de Jamaica y de otras islas de las Antillas Británicas se niegan luego a que se devuelvan al lugar de origen. Cuba fleta barcos para efectuar la repatriación; pero tiene que afrontar un sin número de dificultades por razón que acabo de exponer.

El señor Secretario pide que se haga constar en el acta que él se ha opuesto a la reforma del 28 cuando ésta fué propuesta.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Yo creo, señor Presidente que toda Constitución es susceptible de enmiendas, y precisamente hoy, con el desarrollo que ha alcanzado la vida de la República por la economía nacional, se hace necesario la revisión de nuestra Constitución. Ahora bien, en cualquier país, cuando se reúne una Asamblea para hacer enmiendas a la Constitución, se estudian los problemas que ella trata, desde el momento en que se escribió la Constitución, o se hicieron las últimas enmiendas. Indudablemente que la intención de nuestros primeros constituyentes al escribir nuestra Carta Magna, debió ser la de legislar teniendo muy en cuenta las condiciones específicas en que se encontraba el país en los momentos en que ellos la redactaron, y el problema que nos ocupa no existía entonces.

Yo estoy segura de que, si los Constituyentes de 1904 que han muerto vivieran, tendrían que admitir con los que hoy viven, que la Constitución que ellos escribieron debe reformarse, del mismo modo, que no podía perdurar la Constitución de 1941.

Usted señor precisamente, se ha referido a mi padre, que fué Constituyente en el año de 1904, y al respeto que debe merecerse su obra. Pues voy a considerar el caso de mi papá en relación, con este problema de los jamaicanos, porque me siento autorizada para hacerlo. Él fué alto empleado de la Zona del Canal durante varios años. Ocupó importantes puestos, de Colector de Hacienda y de Juez, posiciones que le dieron la oportunidad de conocer muy bien todos los problemas de esta gran obra del Canal de Panamá, y pudo apreciar en todos sus aspectos, el de los jamaicanos. Muchísimas veces al oírlo hablar de esta magna empresa y de sus problemas, le oí comentar sobre el de los jamaicanos, lo que de él pensó, años después de haber escrito la Constitución de 1904, y puedo asegurarles, que repetidas veces manifestó su inquietud, al ver cómo esta minoría constituía un problema de hondas repercusiones para la vida de la República. Por su pensamiento, sé pues lo que este problema ha significado

a través de nuestros años de vida libre, y lo grave que es hoy para nuestra República.

Repito, no creo que, sea un error hacerle enmiendas a la Constitución de 1904, para ampliar el sentido de una de sus disposiciones más importantes sobre nacionalidad, si para hacerlo, tomamos nota de la realidad actual, de cómo el problema se ha venido desarrollando, y si señalamos las fórmulas que lo resuelven mejor.

Ya en el año de 1928 se legisló sobre este asunto, consultando los legisladores las dificultades que ya el problema señalaba entonces, por eso, no es errado que hoy busquemos nuevas fórmulas que amplíen las anteriores. Esto no quiere decir que no apreciemos el patriotismo de los constituyentes de 1904, y el de los legisladores de 1928; pero debemos empeñarnos en dejar disposiciones que sean expresión de las realidades nacionales de hoy, y medidas previsoras para el futuro.

Quiero manifestar que en la exposición que acabo de hacer no quise decir que el señor Presidente de la Comisión, persona a quien conceptúo muy capacitada, a quien aprecio y respeto, pueda hablar en términos que lo califiquen de demente.

En exposición se basó en mi creencia de que una Constitución es susceptible de enmiendas, y que nuestras reformas sobre el problema que discutimos se justificarán, si tomamos nota de la forma cómo se ha desarrollado el problema a través de los años de nuestra vida republicana, y de todas las circunstancias que lo han agravado.

*El Honorable Arseniano:* De la que usted dice se deduce que los caballeros que legislaron en el año de 1904, lo hicieron en esa forma porque no tenían los problemas de ahora, no podían concebir cuales iban a ser los problemas que se iban a desarrollar en el futuro, y que por lo tanto hoy se justificaría cambiar ese criterio. Y a eso le voy a contestar yo. Tres juristas prominentes de este país, quizá los más prominentes Chiari, Alfaro y Moscote, y la cumbre de la intelectualidad de este país Felipe J. Escobar opinan lo mismo que opinaban los de 1904, 11 años después; es decir, la tesis que vengo sosteniendo yo en este proyecto. Dice el artículo 16 de este proyecto (lee) y entonces en la exposición de motivos página 60 dice: (lee) pero lo han adoptado Chiari, Alfaro y Moscote y otra lumbrera nacional Felipe J. Escobar.

Tenemos pues que 4 hombres prominentes de este país opinan de la misma manera 41 años después, de lo cual se deduce que no es una locura, porque ellos opinaron en la misma forma y en la misma manera.

Usted señor Honorable Fábrega que decidiría honrosamente el problema de legislar para el futuro es un acto de justicia para con esta gente, y darle los derechos que en una época tuvieron? Para los que vienen a mí no me mortifica que usted les exija latín, griego, además del español.Cuál

es el peligro de que se le conceda el derecho que le dió la Constitución el año de 1904? Hay algún peligro para la República de Panamá?

*La Honorable Sra. de Calvo:* Señor Presidente: crea que me ha preocupado la observación que usted me ha hecho sobre los autores del proyecto que estudiamos, juristas ilustres por quienes siento el mayor respeto, y a quienes les tenga la mayor consideración. Por eso, cuando me dí cuenta de que había sido honrada con la designación que me hizo la mesa directiva de la asamblea para que formara parte de esta importante comisión, me sentí emocionada, y me he sentido temerosa de expresar mi criterio en esta discusión, cada vez que él ha diferido del de estos tres notables juristas. Pero el ejemplo de cada uno de ustedes me ha servido de estímulo, y animada a oírlos expresar libremente su opinión, cada vez que ella contrariaba el criterio de los tres abogados autores del proyecto, y que, mediante enmiendas y artículos han cambiado el criterio expresado por ellos, me decidí a hacerlo, en la seguridad de que mi cooperación podía ser apreciada.

Me place decirle, señor Presidente, que me he ajustado siempre al espíritu de la comisión, que debe trabajar con alto sentido patriótico. Pienso distinto a usted y a los señores autores del proyecto que estudiamos, sobre este artículo 60 de la nacionalidad, y me he atrevido a expresar mi opinión que es contraria, sin pretensiones de sabiduría, animada por el espíritu ampliamente liberal y democrático que caracteriza nuestras discusiones, aún cuando el artículo 60 haya sido escrito por los autores del proyecto, las tres grandes personalidades a que nos venimos refiriendo.

En cuanto a las disposiciones reformatorias del año 1928, ya no consideraban como panameños a aquellos jamaicanos a quienes así consideró la disposición sobre la nacionalidad en la Constitución de 1904, y no tenemos por qué preocuparnos de que estamos hiriendo sentimientos nacionalistas que puedan tener algunas unidades a quienes afecten nuestras medidas, porque si se hace una estadística del número de jamaicanos que desde el año de 1904 hasta la fecha, son panameños de corazón, creo que el número sería reducidísimo.

*El Honorable Fábrega:* Yo quiero hacer esta observación: El Dr. Arosemena, ha hablado hace unos momentos de que cómo vamos a quitarles los derechos a quienes los tenían de acuerdo con la Constitución de 1904. En primer término entiendo yo que cuando se trata de dictar una Constitución, los intereses nacionales primordiales, están por encima de todo lo demás. Si por derecho adquirido toda circunstancia de carácter personal, quienes tienen la trascendental e histórica labor de hacer una nueva Constitución, tienen que formularse el interrogante de cuáles son las necesidades presentes y futuras de la República. De manera que con respecto a eso pienso que el argumento de que se les puede

quitar el derecho, no es argumento. Si se me comprueba que a la República no le es indispensable la medida, yo aceptaría inmediatamente la tesis; pero no puedo aceptar la tesis unilateral de que hay ese derecho, porque ese derecho ya no existe. Se enfocaría la cuestión en esta forma: permiten los intereses de la República que se vuelva a la vigencia de ese precepto? Si o no? Pero yo considero que los intereses de la República no lo permiten.

El Honorable Arosemena pregunta por qué?

El Honorable Fábrega le contesta: porque a ningún país del mundo, le conviene tener como nacionales un grupo de elementos que no son en realidad nacionales.

El Dr. Arosemena ha hablado de que queremos arrebatarles a estos elementos un derecho que tiene adquirido de acuerdo con la Constitución de 1904. Nosotros, no le estamos arrebatando ningún derecho. Esa misma Constitución, como bien saben todos los miembros de la comisión, estableció para la reforma de la constitución, el sistema de que toda reforma fuese votada en dos asambleas legislativas, consecutivas. Vino la Asamblea de 1927, y asustada con lo que estaba resultando con esos elementos antillanos, presentó un proyecto de reforma. Vino la subsiguiente y aprobó la reforma. Desde el momento en que se aprobó la reforma sin gritería porque no hubo gritería de ese elemento —cesó de hecho automáticamente, el derecho que les dió la Constitución de 1904. De manera que cuando reconocemos la calidad de nacionales a aquellos elementos que eran nacionales de acuerdo con la disposición de 1928, si se trata de reconocimiento de derechos, estamos renonociendo el derecho que tienen de acuerdo con la constitución de 1904, esos elementos, porque descartando la de 1941 que no tenemos en cuenta porque no le reconocemos beligerancia, cuál es la disposición que ha estado vigente con respecto a esos elementos? La disposición de la reforma de 1928. Nosotros no tenemos la culpa si la disposición de 1904 la echaron por tierra, entonces, descartando la constitución de 1904, queda la reforma de 1928. De manera que no tenemos por qué volver hacia atrás y comenzar a enmendar esfuerzos de lo que hicieron los reformistas de 1928.

La Honorable Sra. de Calvo manifiesta que siente profunda admiración por los doctores Moscote, Alfaro y Chiari, autores del proyecto de Constitución, pero que eno piensa como ellos en lo que se refiere el artículo 16.

*El Honorable Fábrega:* Yo creo que la opinión de los hombres ilustres, debe servir de fuente de consulta, pero que eso está lejos de indicar que obliga. Yo tengo un especial respeto por los miembros de la comisión, pero no podemos partir del principio de que porque se trata de tres figuras conspicuas del foro de la República,

tenemos que ceñirnos a la tesis que han presentado, de otro modo, no se justificaría nuestra labor, y las reformas que se hacen a las constituciones resultarían completamente inútiles. Debemos proceder a dictar una disposición mediante la cual esos elementos de que ya hemos hablado, puedan adoptar la nacionalidad panameña, para que veamos que ya están en un franco proceso de incorporación a la nación panameña. Señor Presidente: Yo considero que no deben tener derecho al voto, y que nosotros no debemos considerar como nacionales a quienes no son nacionales. Creo que una Constitución no debe estar divorciada con la realidad. Si nosotros decidimos que no es de día sino de noche, y lo decimos en una ley, seguira siendo de día, hasta que el oca-so llegue dentro del curso natural de la vida física. De la misma manera resultaría en esto. Nosotros vamos a declarar en una Constitución que todo individuo que nació el año 4 es panameño y estamos apartándonos de la realidad. Esos individuos no son nacionales, no son panameños, por más que lo digamos. Nosotros debemos defender el punto de vista nacional. Creo que sí sienten un gran afecto hacia los ingleses. Es que en la disyuntiva, yo tengo que irme por los intereses nacionales o por los antillanos; considero que el interés nacional está en que el asunto de la nacionalidad obedezca a la realidad. Es más, yo considero que es harto peligroso, estar aceptando elemento nacional por nacimiento o por adopción, cuando no tenemos la seguridad de que esos individuos estén espiritualmente vinculados con nosotros. Los últimos tiempos han demostrado que la vida internacional está llena de sorpresas; cuidado va a resultar que tengamos una gran cuña y que no tengamos tiempo de llorar esa gran cuña. He visto publicado en los periódicos en 3 o 4 ocasiones distintas, las actividades que se vienen desarrollando entre esos elementos, con el objeto de pedir que su majestad británica, les traiga un agente colonial regional que defienda sus intereses. El mismo día que se publicaba ese editorial en la "Estrella" diciendo que había que darles la nacionalidad, aparecía en la página de West Indian la noticia de que anoche hubo un mitin enorme porque están los antillanos con la idea de que está acogiéndose el proyecto de que venga el agente colonial regional, que necesitan los cuarenta mil antillanos que están en Panamá, para que defiendan sus intereses. Posiblemente a Inglaterra le convenga más tener esos elementos aquí que a un agente inglés, regional o colonial como dicen los antillanos.

Hablando abajo con algunos compañeros, les decía que la "Estrella" ha publicado un editorial, en que se decía que ellos no hablaban nuestro idioma, no tenían nuestras costumbres, no conocían nuestros problemas, no se interesan en lo absoluto por los problemas nacionales, ni siquiera se visten como nosotros, pero sin embargo, este es un problema racial, hay que darles nacionalidad y en ese mismo periódico donde hay la contradicción entre los argumentos, aparecía lo del agente regional colonial. A esos indivi-

duos, les interesa únicamente lo que dice la estación Miramar todos los días, noticias por medio de la legación inglesa, y por la página de West Indian. Hablan en esa sección de que nosotros los antillanos, de que nuestro hermano de la Isla de la Primavera, viene a darnos una serie de conferencias de como va el movimiento literario de nuestra isla. Hablan, piensan y sienten en jamaicano y en inglés; yo considero que no solamente es ilógico, sino inconveniente que mientras no tengamos una seguridad fundada de que esos elementos están con nosotros, podamos considerarlos como panameños.

*El Honorable Diógenes de la Rosa:* No se han señalado hechos que indiquen el grado de peligrosidad que envuelven las disposiciones de 1904. La indiferencia política del elemento antillano ha sido motivo de grandes agitaciones; y esta ha sido fomentada por la misma índole de nuestra vida política. Considero que el problema de la nacionalidad se complicó con la adopción de la constitución de 1941.

*El Honorable Fábrega:* En asuntos de nacionalidad no se deben resolver problemas de culpabilidad. Estoy de acuerdo con una opinión de Lasso de la Vega, quien dijo en el Frente Patriótico que el fenómeno de los jamaicanos es que se sienten aquí en Panamá, porque Panamá es depositario de un grupo de antillanos, trabajadores de la Zona del Canal. Su contacto con la Zona, tienen similitud con los norteamericanos, con los ingleses, porque consideran que Estados Unidos es un pueblo de una fortaleza imperial como lo es Inglaterra; tienen sus escuelas allá, y sus hijos van sólo a aquellas escuelas, y lo que se les enseña no es la geografía ni la historia patria; se les enseña los hechos de la reina Victoria, quien es Gladstone; quien construyó el Canal de Suez, etc., esos son los programas de historia, de geografía, de literatura. Nosotros no podemos declarar panameños ni admitir como panameños a esos elementos. A mí me parece que es un asunto hasta de decoro nacional que nosotros vayamos a declarar panameños automáticamente a quienes no sabemos si quieren ser panameños, porque no es cierto que ellos están gritando que quieren la ciudadanía panameña. Cuando lo del año 1928, no hubo bullas, ni grandes manifestaciones por parte de esos elementos. Pasado el lapso de los 13 años, hay que contar sólo con los que quisieron declarar que querían ser panameños. Ellos, con poder viajar a la Isla de la Primavera, están conformes porque nos les interesa problema nuestro de ninguna índole.

Yo mañana quiero presentar una adición a este artículo.

La parte del pliego se aprueba y se modifica. Queda así:

Art..... Son panameños

A. Por nacimiento;

a) Los nacidos de padre o madre panameños en territorio de la República;

b) (eliminado)

- c) Los nacidos en el extranjero de padre o madre panameños por el sólo hecho de domiciliarse en la República y poseer el idioma español, previa la comprobación correspondiente;
- d) Los nacidos en territorio nacional sometido a la jurisdicción de la República sin padres conocidos; y
- e) Los que adquirieron ese derecho de acuerdo con el acta reformatorio de 1928.

La sesión se clausura a las seis y cuarenta y cinco minutos de la tarde.

### ACTA

de la trigésimasegunda sesión de la Comisión de Constitución de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

En el salón de sesiones de la Comisión de Constitución se reunieron, siendo las cuatro y cinco minutos de la tarde del día veintiocho de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, con el fin de continuar el estudio del proyecto de Constitución presentado a la misma, los señores Arosemena F., que preside; Bellido, Neira de Calvo, de la Rosa, Fábrega, Ferrari, López y León, Pérez y Silvera. Estuvo presente de fuera del seno de la Comisión el Honorable Carrillo Vargas.

El C. Arosemena F. pidió la reconsideración del artículo aprobado en la sesión anterior sobre Nacionalidad e introdújole un inciso, que dice:

"d) Los nacidos en la República de padres extranjeros después de 1964, si dentro del año siguiente de expedida esta Constitución optan por la nacionalidad panameña mediante declaración de que renuncian a la suya de origen y comprobación de que poseen el idioma español y de que están vinculados al país por otros medios."

Después de una discusión en que tomaron parte, de un lado, a favor del inciso, los CC. Arosemena F., de la Rosa y Silvera, y del otro los CC. Bellido, Neira de Calvo, Fábrega y López y León, en contra, el inciso fue negado.

El C. Fábrega presentó una adición al aparte d), cuyo texto es como sigue:

"d). Los nacidos en territorio de la República de padres extranjeros desde el momento en que, después de haber llegado a los veintún años de edad, declaren que desean ser panameños por nacimiento, renuncien expresamente a la nacionalidad de sus padres o a cualquier otra, y comprueben que poseen el idioma español y nociones fundamentales de geografía, historia y organización política panameñas."

El C. Silvera modificó la última parte del inciso presentado por el C. Fábrega en el sentido de sustituirla con esta frase:

"y comprueben que poseen el idioma español y nociones fundamentales de nuestra formación política desde la fundación de la República". Esta modificación fue negada, y aprobada la proposición original del C. Fábrega. Los CC. Arosemena F., de la Rosa, Pérez y Silvera hicieron constar sus votos negativos.

En sustitución de la parte del pliego del C. Arosemena F., referente a los panameños por adopción, presentó el C. Fábrega el siguiente, que fue aprobado. Dice:

"Artículo.... Podrán ser panameños por naturalización:

a) Los extranjeros, solteros o casados, con cinco años de residencia consecutivos en el territorio de la República, desde el momento en que, después de haber llegado a los veintún años de edad, declaren que desean obtener carta de naturalización, renuncien expresamente a su nacionalidad, y comprueben que poseen el idioma español y nociones fundamentales de geografía, historia y organización política panameñas;

b) Los extranjeros con tres años de residencia consecutivos en el territorio de la República que tengan hijos nacidos en esta ciudad o madre sean panameños, o cónyuge de nacionalidad panameña, siempre que hagan la declaración y comprobación de que trata el aparte anterior;

c) Los nacionales de España o de cualquiera de los Estados Iberoamericanos, siempre que lo sean por nacimiento, y que llenen los mismos requisitos que en su estado de origen se exigen a los panameños para obtener su naturalización".

También fue aprobado el siguiente artículo nueve, presentado por el C. Fábrega:

"Artículo.... Conservan su calidad de panameños por naturalización quienes la tengan a la fecha de entrar a regir la presente Constitución. Pero perderán dicha calidad si dentro del término de cinco años, contados a partir de la expresada fecha, comprueban que poseen el idioma español y nociones fundamentales de geografía, historia y organización política panameñas.

No tendrán que llenar el requisito expresado en el presente artículo aquellos panameños por naturalización que antes de entrar en vigencia la presente Constitución hayan desempeñado en la República algún cargo oficial o haya sido honzados en la misma, de acuerdo con la ley, como candidatos a algún puesto de elección popular, y también aquellos cuyo país de nacimiento es alguno de los Iberoamericanos o España".

El C. Fábrega presentó un artículo para ser considerado en el artículo que trata de la Educación Nacional cuando se haga la revisión general del proyecto, que dice:

tra convivencia con ellos se realice dentro de un plan de armonía que en nada mengua nuestra calidad de nacionales y nuestra soberanía. Pero ese Canal nos ha impuesto la obligación de ser país de tránsito, paso obligado, y de que convivamos con ese elemento humano y obrero que él trajo para sus obras, que vive en su mayoría en Panamá, y trabaja en la Zona. Me refiero al elemento jamaicano, el que no se interesó desde su llegada al país por nuestra vida. Yo quisiera saber, cuál es el grupo de ellos, que se ha interesado por nuestro problema de vivienda, al que le ha importado con las estadísticas de la malaria entre la clase campesina, y con su problema de tierra; con la penuria de recursos en que vive esa clase que es expresión genuina de nuestra nacionalidad? Y aquí está ese elemento, amenaza efectiva contra nuestra nacionalidad.

*El Honorable Ferrari:* Yo me permito modificar o hacer una submodificación a la modificación del Honorable Fábrega; en vez de decir "nociones fundamentales de Historia, Geografía," decir, "nociones fundamentales de la formación política, desde la fundación de la República", porque me parece imposible que se le pueda exigir a esos elementos criollos saber todo eso.

*El Honorable Fábrega:* Yo he estado buscando un término y no he encontrado uno más apropiado porque entre nosotros ya es tradicional lo que significa la educación cívica. La educación cívica incluye saber los nombres de héroes, fechas ilustres, es decir una noción elemental y fundamental no sólo sobre lo político sino sobre lo histórico biográfico.

En ese sentido Ud. sabe que toda ley se puede violar y se puede burlar y se puede aplicar indebidamente. De manera que de acuerdo con Ud. debiéramos llenarnos de pesimismo y apagar la luz e irnos porque sería inútil que legisláramos aquí. Los Estados Unidos a determinados individuos les exigen determinados requisitos del examen para la naturalización de acuerdo con programas muy severos que les hacen cantar el himno nacional.

*El Honorable Bellido:* Yo estoy seguro de que si se abren escuelas para estos jamaicanos, ellos no van a asistir porque piensan, como dijo el Honorable Fábrega, en la Soberanía inglesa, y en las fuerzas norteamericanas.

*La Honorable señora de Calvo:* Sí, Colega, desgraciadamente tenemos que aceptar que existen capitalistas responsables de que este elemento jamaicano viva en Panamá. Por eso tenemos que mirar con interés el problema para corregir errores del pasado y conocer los responsables. En la vida de los pueblos se cometen grandes pecados, pero también se registra en la vida de muchos ciudadanos la obra de sus grandes virtudes, y ahora, es nuestra obligación, mirar con patriotismo esos pecados cometidos por causa de intereses muy personales, y que han contribuido a debilitar nuestra propia vida. Hace pocos días decía el mismo Honorable de la Rosa que la ini-

ciativa privada había fracasado en Panamá. Precisamente, por la influencia de elementos extraños como los jamaicanos, que son arma cruel contra nuestra nacionalidad. Por eso debemos hacer un esfuerzo supremo para proteger a los que realmente pueden llamarse panameños, porque si nosotros no miramos todas esas fuerzas absorbentes con verdadero interés, dentro de cien años, qué habrá quedado de Panamá, sin su idioma, su religión y sus costumbres, y con una serie de elementos extraños que nos miran con avidez, con deseos de absorber todos nuestros recursos, porque el destino nuestro, de estar en el corazón de América, nos expone a todas las corrientes? Luchar pues, contra esos factores es nuestra obligación, y creo que debemos hacer un supremo esfuerzo, para conservar y defender lo poco que nos queda, y contrarrestar la influencia de todo elemento indeseable que tengamos dentro del país. Por estas razones señor Presidente, tengo que darle mi voto negativo a su artículo. Lo lamento.

*El Honorable Arosemena:* Si le he entendido bien Ud. afirma que el Canal de Panamá es una gran calamidad para los panameños. Calamidad que no nos podemos quitar de encima.

*La Honorable Sra. de Calvo:* No, imposible, yo no he dicho que el Canal de Panamá es una calamidad. Al contrario, ha sido un medio de redención para nuestro país. Por el Canal, no hay fiebre amarilla en Panamá; y el Canal le debemos ese empuje enorme de fuerzas que han beneficiado nuestro desarrollo cultural y económico, y que nos han ayudado a forjar nuestra personalidad de país soberano. Pero repito, deben mirarse con mucho cuidado todas las influencias que pueden ser negativas para que esta misma personalidad se mantenga en un plano de dignidad universal.

El Honorable Fábrega retira provisionalmente su adición y la Comisión reconsidera el artículo sobre nacionalidad aprobado en la sesión anterior.

Sometida a votación la modificación del Honorable Arosemena ésta resultó negada por cinco votos en contra de la misma y tres en su favor.

El Honorable Fábrega propone de nuevo su adición al aparte (d) y seguidamente el Honorable Silvera la modifica en el sentido de decir "y comprueben que posean el idioma español y nociones fundamentales de nuestra formación política desde la fundación de la República".

La modificación de Silvera se niega y se aprueba la adición del Honorable Fábrega con la modificación introducida anteriormente por el Honorable de la Rosa, por cinco votos afirmativos y cuatro negativos.

*El Honorable Fábrega:* Me permito manifestar que estoy de acuerdo con el artículo primitivo en la forma como se votó ayer o sea aprobando la parte referente a la reforma y negando la de 190; por consiguiente le doy mi voto ne-





c. Los hijos de padres extranjeros nacidos en territorio nacional al llegar a su mayoría de edad opten por la panameña, previa renuncia de la suya de origen;

b. Los españoles o iberoamericanos que llenen las condiciones requeridas para ello según el procedimiento que señale la ley y la regla de reciprocidad;

c. Los que obtengan ese título por ley y,

d. Los que se naturalicen de acuerdo con esta Constitución y la ley.

Parágrafo 1º La Ley establecerá el procedimiento y las condiciones requeridas para optar y adoptar la nacionalidad panameña.

*El Honorable Fábrega:* Yo pido la negativa de este ordinal y presento al respecto una modificación haciendo constar que esa modificación del aparte a) tiene estrecha relación con la tesis que ha venido sosteniendo aquí y que se ha venido aprobando por la mayoría de dejar requisitos mediante los cuales se pueda ser panameño. Ese ordinal dice lo siguiente (lee)...

La explicación es ésta. En el aparte presentado por Arosemena hacen una especialidad sobre los extranjeros nacidos en el territorio nacional.

Yo creo que los extranjeros nacidos en el territorio nacional o nacidos fuera del territorio nacional en un país cosmopolita como el nuestro deben llenar ciertos requisitos con el objeto de saber que están incorporados a la vida panameña. No es sólo el caso de los antillanos sino de numerosísimo elemento hijo de extranjeros de varias razas, de muchísimos pueblos que nacen en el territorio nacional, que no conocen nuestro idioma, que no tienen noción de nuestra vida y no están vinculados con nosotros en ninguna forma. He presentado ese aparte que no es el fundamental para otros que vienen después.

El individuo que es extranjero necesita llenar ciertos requisitos, determinadas condiciones del conocimiento del idioma, de nuestra historia, etc. etc. para nacionalizarse. Yo quisiera si el señor Presidente no tienen inconveniente que se lea el artículo tal como yo lo tengo.

Es una medida uniforme que arranca del aparte F) que presenté. Considero que cuando un individuo se va a nacionalizar debe llenar ciertas condiciones de iniciación de nacionalización. Que no se repitan los casos de individuos que llegan a Panamá, que no conocen nuestros problemas; si se les pregunta qué es Veraguas, Los Santos, Chiriquí no tienen la menor idea de eso porque no les importa nada con la República. No conocen más que la Avenida Central o la calle donde están haciendo dinero para mañana irse del país con ese dinero. Se nacionalizan porque para poder ejercer el comercio al por menor deben ser panameños.

A nosotros nos corresponde tratar de asimilarlos porque nos conviene. No son panameños, y

ese es el problema de ellos. No debemos crear una ficción en un asunto tan trascendental, no importa que se grite que esos individuos son panameños, porque la condición de ser panameños consiste en ciertos elementos o caracteres espirituales que esos elementos no los tienen. Los pocos que los tienen bien venidos; los que en el año de 1938 acudieron en aquel entonces sin tener el incentivo de la política, del comercio, por ese medio y espontáneamente en una manifestación sincera que no tenían objetivo de interés práctico soy el primero en reconocer que esos individuos querían ser panameños y hay que respetar esa condición por virtud de que hay un indicio suficientemente grande para estimar que son panameños, y hay que fijarse en dos circunstancias; esos sujetos no tenían el aliciente de que necesitaban el requisito de ser panameños, no tenían el aliciente de que se necesita para ejercer el comercio, y nada más tenían que llenar determinada fórmula para asistir a una elección que ellos no sabían lo que iban a hacer. Por eso he puesto ese requisito.

En cuanto a esto de que son apátridas creo que el hombre está obligado a tener sentimientos de humanidad, pero contra la patria no hay razón. Si nosotros sabemos que vamos a contribuir a una ficción de nacionalidad y creemos que es perjudicial que se acepte como panameño a elementos que no son panameños, entre la disyuntiva de irme por los jamaicanos o por la patria, prefiero irme por la patria. Se dice que pobrecitos que no tienen pasaporte para ir a Jamaica, la isla de las primaveras, lástima que no pueden ir allá porque yo creo que tenemos que escoger entre la república y los jamaicanos, y entre la república y los jamaicanos yo me voy por la república.

Que el trabajo lo tienen ellos en la Zona perpetuamente. Que en las disposiciones sobre empleos y jornaleros se les dan todas las facilidades del caso, bien está. Pero considerar a ese elemento como nacional cuando no lo es, lo considero hasta peligroso.

Si a la república le perjudica eso, primero la república y después los jamaicanos. Ud. cree que ahora hay cincuenta mil jamaicanos que están nerviosos porque están pensando "no como panameños"? Habrá cincuenta o doscientos o trescientos, pero el 98% no sólo no están muy cuidadosos de lo que está pasando aquí sino que no les importa. Y el día que se apruebe este proyecto estarán lo mismo que ahora mientras que nosotros estamos en un sentimentalismo exagerado con respecto a ese elemento. Estamos defendiendo a un elemento que ni siquiera está preocupado por lo que está pasando aquí.

Yo he estado hablando con muchos de esos elementos. El señor Rodes me dijo que quería hablar conmigo. Vino aquí a Panamá y se ha entendido conmigo y le dije si todos fueran como Ud. yo estaría de acuerdo; Ud. es mi hermano en la democracia.

La comisión accede a la moción del Honorable Fábrega y su artículo se aprueba con una modificación del Honorable de la Rosa al aparte (a) y adición del mismo aparte (c). El artículo aprobado dice así:

*La Honorable Sra. de Calvo:* Hay Constituciones americanas que por espíritu de solidaridad, le dan la nacionalidad a un individuo, permitiéndole además, que mantenga la suya.

Artículo . . . . . Podrán ser panameños por naturalización:

- a) los extranjeros, solteros o casados, con cinco años de residencia consecutivos en el territorio de la República, desde el momento en que, después de haber llegado a los veintidós años de edad, declaren que desean obtener carta de naturaleza, renuncien expresamente a su nacionalidad, y comprueben que poseen el idioma español y nociones fundamentales de geografía, historia y organización política panameñas;
- b) los extranjeros con tres años de residencia consecutiva en el territorio de la república que tengan hijos nacidos en ésta cuyo padre o madre sean panameños, y cónyuge de nacionalidad panameña, siempre que hagan la declaración y comprobación de que trata el aparte anterior; y
- c) los nacionales de España o de cualquiera de los Estados Iberoamericanos, siempre que lo sean por nacimiento, y que llenen los mismos requisitos que en su estado de origen se exija a los panameños para obtener su naturalización.

Se aprueba con modificación del Honorable de la Rosa el siguiente artículo presentado por el Honorable Fábrega;

*El Honorable Fábrega:* Quiero explicar que la excepción que he puesto con respecto a los iberoamericanos es siguiendo la misma tradición que se puso en un artículo de Ud. y que se aprobó.

He pensado yo que ya un naturalizado que se ha incorporado a nuestra vida pública, que ha ejercido por años un puesto de elección popular, por lo mismo que ha sido un hecho concreto, hay presunciones para creer que ese individuo está incorporado a la vida nuestra, sobre todo a la vida pública si ha ejercido por años un puesto de elección popular, y por esa regla general quisiera hacer la excepción.

El artículo obedece a lo mismo que digo yo que existe en Panamá una gran cantidad de elemento que se ha naturalizado únicamente para ampararse en la carta de naturaleza para ejercer el comercio.

Conozco numerosos casos de elementos que me han confesado que sencillamente se nacionalizaron panameños porque lo necesitaban para ejercer el comercio, y hay una cantidad de esos ele-

mentos que se nacionalizaron por apremio de la ley 24, que ni siquiera hablan nuestro idioma.

Artículo . . . . . Conservan su calidad de panameños por naturalización quienes la tengan a la fecha de entrar a regir la presente Constitución. Pero perderán dicha calidad si dentro del término de cinco años, contados a partir de la expresada fecha, no comprueban que poseen el idioma español y nociones fundamentales de geografía, historia y organización política panameñas.

No tendrán que llenar el requisito expresado en el presente artículo aquellos panameños por naturalización que antes de entrar en vigencia la presente Constitución hayan desempeñado en la República algún cargo oficial o hayan sido lanzados en la misma, de acuerdo con la ley, como candidatos a algún puesto de elección popular, y también aquellos cuyo país de nacimiento es alguno de los Iberoamericanos o España.

El Honorable Fábrega presentó un artículo sobre educación nacional. El artículo en referencia dice:

Artículo . . . . . Será obligación del Estado realizar, por medio de planteles adecuados y de cualquiera otros sistemas idóneos, una labor metódica y constante para la correspondiente incorporación de todos aquellos grupos e individuos que, habiendo nacido en la República de Panamá, no se encuentran sin embargo espiritualmente vinculados a la misma. Y será también su obligación proporcionar todas las facilidades de asimilación espiritual a aquellos elementos que se propongan obtener la nacionalidad panameña por naturalización.

*El Honorable Fábrega:* El señor Turner me hace la indicación que quizá este artículo vaya mejor en el capítulo relacionado con la educación y cuando se haga la revisión se puede insertar en el capítulo ese.

*La Honorable Sra. de Calvo:* Una observación: recuerdo señor Presidente que yo solicité la oportunidad para hacerle enmiendas al Capítulo de Educación y se me ha dicho que las presente cuando se haga la revisión total del proyecto. En mis anotaciones, tengo un artículo que expresa la misma idea del honorable Fábrega, y por eso pregunto, si el de él debe introducirse en el Capítulo de Educación, o debe dejarse en éste de nacionalidad. Mi artículo habla del establecimiento por parte del Estado, de Cursos o Escuelas que faciliten la incorporación de estos elementos a la vida ciudadana.

En vista de que la Comisión ha terminado el estudio del proyecto de Constitución y que sólo falta la revisión del mismo, el Presidente nombra a los Honorables Fábrega, de la Rosa y el Secretario para que redacten el informe respectivo.

El Presidente fija los días lunes, martes y miércoles de la próxima semana para llevar a cabo la revisión acordada.

en el fondo son órganos del poder público los órganos del Estado. Me parece que está muy bien la consideración. Aunque el poder público estaría en el mismo caso del Estado, ese poder se ejercería por los tres órganos, creo que para ambos casos es la misma cosa. Ya no es el Estado, sino son los poderes públicos que emanan del pueblo.

Lo único que yo veo es cómo vamos a poner esto dentro de una Constitución.

La observación mía es de coordinación. En diez, veinte o cincuenta artículos hablamos de la obligación del Estado, y esta misma palabra tiene que ser repetida en una labor de ordenación. Cada vez que el Estado tiene una función entonces se la vamos a poner al Ejecutivo, Legislativo o Judicial. Yo lo veo desde el punto de vista de armonía de la cosa. Yo creo que es mejor decir en vez de el Poder Público va a hacer tal cosa, que dijéramos: "el Estado" etc. etc.

Podemos decir: "El Poder Público del Estado emana del pueblo" que me parece que sería una definición aceptable. Pero aquí viene la parte de los fines del Estado otra vez.

Aquí estamos usando la expresión "del Estado", hablamos del Estado en muchas otras partes y si se eliminan el concepto de Estado, no podemos dejar el Estado como materia de la cual se desprenden los tres otros poderes.

Con respecto al artículo 4º del anteproyecto el Honorable Fábrega explicó: Aquí dice que las líneas divisorias de la república pueden variar en virtud de tratados públicos. Yo no creo que con nuestros límites nosotros podamos hacer nada de eso, por tanto yo encuentro esta fórmula un poco extraña. De todos modos yo haría constar mi voto en el acta y me hago responsable de mi voto.

Yo quisiera que se nombrara una comisión que se entrevistara con el Dr. Alfaro para ver si hay ocasión de hacer una revisión de tratados y si se justifica esta forma que yo conceptué un poco rara "de que salvo la revisión etc. etc."

Se discutió a continuación quiénes integrarían esa comisión; el Honorable Fábrega: yo siento mucho no aceptar ser miembro de esa comisión, señor Presidente, porque yo he prejuzgado con respecto a este asunto; yo no creo que haya motivo jurídico para una revisión y yo llevo ya mi intención. Ahora si el Dr. Alfaro considera que hay motivo para una revisión del Tratado y si se justifica que dejemos este artículo en esta forma para que dejemos campo abierto para esta revisión que ya dije para mí es completamente ilusoria, sería otra cosa.

En la sesión de la comisión celebrada el dos de octubre por la mañana la Honorable Esther Neira de Calvo intervino en la revisión del capítulo II del Título III del anteproyecto que trata de la familia.

La Honorable Sra. de Calvo: Recuerde señor Presidente, que le dije a usted hace unos días, —sesión del 25 de septiembre— que tenía en-

miendas y artículos que proponer para este Capítulo de la Familia, y le solicito ahora esta oportunidad.

Propongo que al artículo 54, se le haga la siguiente enmienda: "*Es deber del Estado proteger la familia, la maternidad, y el matrimonio, y garantizar los derechos de la mujer y del niño, al que se le debe protección desde el nacimiento hasta la adolescencia*".

Uno de los miembros de la comisión solicitó una explicación, y la señora de Calvo dijo: "Proteger la familia"; es un concepto que no está expresado en todo el articulado del Capítulo.

A una interrupción del Honorable de la Rosa la señora de Calvo dijo: Propone usted, colega de la Rosa, que se suprima de la enmienda, la parte referente a la mujer que dice, "los derechos de la mujer"? Hay empeño hoy en todas las conferencias internacionales e interamericanas, de dejar constancia de este reconocimiento. La conferencia de Chapultepec, sobre los problemas de la Guerra y de la Paz, tiene en su acta final una importante resolución, la LV, sobre la carta de la mujer, y hay constituciones, que elevan a precepto constitucional el reconocimiento de estos derechos, en la forma que he propuesto.

Suprimen ustedes, esta parte, y queda la enmienda así: "Es deber del Estado proteger la familia, la maternidad y el matrimonio, y garantizar los derechos del niño, al que lo debe protección desde su nacimiento hasta la adolescencia". Yo lamento que se haya suprimido la parte referente a la mujer, sin que se hayan dado argumentos que justifiquen esta eliminación.

Sobre los derechos del Niño dijo la señora de Calvo: Si colegas, mi propósito es dejar constancia en la Constitución del reconocimiento de los derechos del niño, y de la obligación que tiene el Estado de protegerlo desde que nace hasta la adolescencia. Recuerden ustedes la declaración de Ginebra y otras más.

Mi idea es que el Estado ejerza una vigilancia protectora y continuada. Por qué no decir, pues, "desde que nace hasta la adolescencia"?

La Sra. de Calvo explicó su actitud ante el artículo 54. Dijo: Pido la palabra para presentar dos enmiendas aditivas al acápite 1º, de este artículo 54; (lee) *El matrimonio es el fundamento legal de la familia. El matrimonio judicial es gratuito.* La primera afirmación es de carácter general que dá valor a la institución del matrimonio; la segunda tiende a facilitarlo, sobre todo entre las clases obreras y campesinas.

He traído la fórmula del colega López y León sobre la inscripción del matrimonio de hecho, la que fué presentada en una sesión anterior por la solicitud que hice al respecto.

Se dirigió la señora de Calvo al señor Secretario y dijo: Cómo queda el acápite 1º? Con mi enmienda que dice: "el matrimonio es el fundamento legal de la familia", y también lo dispueso sobre la unión de hecho?

