

PROYECTO
DE
CONSTITUCION NACIONAL
Y
EXPOSICION DE MOTIVOS

PRESENTADOS AL GOBIERNO POR
LA COMISION NOMBRADA POR EL DECRETO
N° 1056 DEL 1° DE NOVIEMBRE DE 1944
Y COMPUESTA POR LOS DOCTORES J. D.
MOSCOTE, R. J. ALFARO Y EDUARDO CHIARI.



PROYECTO
DE
CONSTITUCION NACIONAL
Y
EXPOSICION DE MOTIVOS

PRESENTADOS AL GOBIERNO POR
LA COMISION NOMBRADA POR EL DECRETO
Nº 1056 DEL 1º DE NOVIEMBRE DE 1944
Y COMPUESTA POR LOS DOCTORES J. D.
MOSCOTE, R. J. ALFARO Y EDUARDO CHIARI.



PROYECTO DE CONSTITUCION NACIONAL

TITULO I

DEL ESTADO PANAMEÑO

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

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

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.

Artículo 4º—La República está constituida sobre el territorio continental e insular comprendido entre Colombia y Costa Rica, de acuerdo con los tratados de límites celebrados entre Panamá y dichas repúblicas.

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

Artículo 5º—El Estado panameño acatará las normas del derecho internacional en sus relaciones con los demás estados.

Artículo 6º—El territorio de la República se divide en Municipios autónomos agrupados en Provincias. La Ley podrá aumentar o disminuir su número y fijar los límites de unos y otras.

La Ley podrá también crear comarcas sujetas a regímenes especiales y establecer otras divisiones del territorio por razones administrativas y de servicio público.

Artículo 7º—Para la creación o eliminación de una provincia o de un municipio será necesario que la ley que los elimine o cree sea aprobada por las dos terceras partes del número de diputados que constituyen la Asamblea Nacional.

Artículo 8º—El territorio con los bienes públicos que de él forman parte pertenece al Estado.

Artículo 9º—Pertenece igualmente al Estado el espacio aéreo correspondiente al territorio nacional.

Artículo 10.—El subsuelo pertenece también al Estado,

quien podrá hacer concesiones para su explotación, conforme a lo que establezca la Ley.

La propiedad minera concedida y no explotada dentro del término que fije la Ley será reintegrada al Estado.

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.

TITULO II NACIONALIDAD Y EXTRANJERIA

Artículo 11.—La calidad de panameño se adquiere por nacimiento o por naturalización.

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 aquéllos 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.

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;

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 de nacionalidad panameña.

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.—El extranjero que desee obtener la nacionalidad panameña hará la solicitud del caso al Poder Ejecutivo,

el cual le extenderá carta provisional, válida por un año. Si vencido este año, el extranjero ratifica su solicitud y no ha llegado a conocimiento del Poder Ejecutivo hecho alguno que dé motivo para negarla, se le otorgará la carta definitiva.

Por razones de salubridad, de moralidad y de seguridad públicas podrá siempre negarse una solicitud de carta de naturaleza.

La Ley determinará los derechos de que gocen aquellos que obtengan la carta provisional.

Artículo 16.—Se reconocen los derechos de la nacionalidad panameña a todas las personas a quienes se los reconoció la Constitución de 1904.

Artículo 17.—La mujer panameña casada con extranjero conserva su calidad de panameña, a menos que adquiriera la de su marido por razón del matrimonio. En el último caso, disuelto el vínculo matrimonial, readquirirá su calidad de panameña mediante la rehabilitación.

Artículo 18.—La nacionalidad panameña, una vez adquirida, sólo se pierde por renuncia expresa o tácita.

Hay renuncia expresa cuando la persona manifiesta por escrito al Poder Ejecutivo su voluntad de abandonar la nacionalidad panameña.

Hay renuncia tácita:

1º—Cuando se adquiere la calidad de nacional de un país extranjero;

2º—Cuando se aceptan empleos de otro gobierno, sin el permiso del Poder Ejecutivo, salvo el caso de que el empleo sea para trabajar en una obra en que la República tenga interés conjunto con otra nación;

3º—Cuando el nacional entra al servicio de un estado enemigo; y

4º—Cuando el nacional que define el ordinal d) del artículo 11 abandona su domicilio en la República.

La nacionalidad sólo podrá recobrase en virtud de rehabilitación por la Asamblea Nacional.

Artículo 19.—Todos los nacionales panameños tienen el deber de servir a la nación conforme lo dispongan las leyes; y tanto éstos como los extranjeros que se hallen en el territorio de la República, el de vivir sometidos a la Constitución y a las leyes y el de respetar y obedecer a las autoridades.

Artículo 20.—Los extranjeros naturalizados no serán obligados a tomar las armas contra el país de su nacimiento.

Artículo 21.—Los extranjeros disfrutarán 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 públicas y de economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros en general.

Los derechos políticos se reservan a los nacionales.

Artículo 22.—La capacidad, el reconocimiento, y, en general, el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas, se determinarán por la Ley.

TITULO III

DERECHOS Y DEBERES INDIVIDUALES Y SOCIALES

Capítulo 1º—Garantías Fundamentales:

Artículo 23.—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.

Artículo 24.—Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o 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.

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.

Artículo 26.—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 *in fraganti* 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.

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.

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.

Artículo 29.—El domicilio es inviolable. Nadie podrá entrar en el domicilio ajeno sin el consentimiento de su dueño, o no ser por mandato escrito de autoridad competente o para socorrer a víctimas de crímenes o desastres. El registro de papales 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.

Las autoridades administrativas podrán practicar, previo aviso, visitas domiciliarias únicamente para investigar si se cumplen o nó los reglamentos sanitarios.

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.

Artículo 31.—Las cárceles son lugares de seguridad y regeneración, no de castigo cruel; por lo tanto, es prohibida toda severidad que no sea necesaria para la custodia y enmienda de los presos.

Artículo 32.—La correspondencia y demás documentos privados son inviolables, y ni aquella ni éstos podrán ser ocupados o examinados 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 de la ocupación o del examen.

Artículo 33.—No habrá pena de muerte. Tampoco podrá imponerse pena de destierro a los panameños.

Artículo 34.—Sólo podrán ser castigados los hechos declarados punibles por ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto que se impute.

Artículo 35.—Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni podrá ser juzgado más de una vez por el mismo hecho.

Artículo 36.—Podrán castigar 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 al respeto en el acto en que están desempeñando 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;

3^o—Los capitanes de buque, que tienen, no estando en puerto, la misma facultad para reprimir los delitos cometidos a bordo.

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 al agente que lo ejecuta.

Con excepción de los oficiales y clases, 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 da la orden.

Artículo 38.—En ningún caso podrá imponerse pena de confiscación de bienes.

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.

Artículo 40.—Se reconoce que la religión católica es la de la mayoría de los panameños.

Se la enseñará en las escuelas públicas, pero su aprendizaje no será obligatorio para los alumnos cuando así lo solicitan 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.

Artículo 41.—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.

Artículo 42.—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.

Artículo 43.—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.

Artículo 44.—Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio. La Ley podrá exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones.

Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a moralidad, seguridad y salubridad públicas.

Artículo 45.—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.

Artículo 46.—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.

Artículo 47.—Las leyes no tendrán efecto retroactivo. En materia criminal, la ley favorable al reo tendrá siempre preferencia y retroactividad aun cuando ya hubiese sentencia ejecutoriada.

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.

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.

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.

Artículo 51.—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.

El Estado será siempre responsable por toda expropiación que así lleve a cabo el Poder Ejecutivo y por los daños y perjuicios causados por la ocupación, y pagará su valor tan pronto como haya cesado el motivo que dió lugar a la expropiación u ocupación.

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.

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 y suspender temporalmente los efectos de los artículos 26, 27, 29, 30, 32, 41, 42 y 48. El estado de sitio y la suspensión temporal serán decretados por la Asamblea Nacional, si estuviere reunida. Si estuviere en receso, por el Poder Ejecutivo, por decreto que llevará las firmas de todos los Ministros de Estado, y en el mismo decreto se convocará a la Asamblea Nacional para que ésta se reúna a la mayor brevedad y resuelva lo que estime conveniente. Al cesar la causa, la Asamblea, si estuviere reunida, y si no lo estuviere, el Consejo de Gabinete, levantarán el estado de sitio y la suspensión.

Capítulo 2º—De la Familia:

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:

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;

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;

3ª—Los padres están obligados a alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos y éstos a respetar y a asistir a sus padres. La Ley asegurará el cumplimiento de estos deberes con garantías y sanciones adecuadas;

4ª—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.

Capítulo 3º—Del Trabajo:

Artículo 55.—El trabajo es un derecho y un deber del in-

dividuo. 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.

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.

Artículo 57.—A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponderá siempre igual salario, cualesquiera que sean las personas que lo realicen.

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 tendrá un término improrrogable de treinta días para admitir o rechazar la inscripción de un sindicato obrero o patronal. La inscripción determinará la personalidad jurídica del sindicato. La Ley regulará lo concerniente al reconocimiento del sindicato por el Poder Ejecutivo, por los patronos o por los obreros, según sea el caso.

El Poder Ejecutivo no podrá disolver un sindicato sino cuando se aparte de sus fines exclusivos y así lo declare tribunal competente por sentencia firme.

Las directivas de estas asociaciones estarán integradas exclusivamente por panameños.

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.

Artículo 60.—La Ley regulará el sistema de contratos co-

lectivos de trabajo, los cuales serán de obligatorio cumplimiento para patronos y obreros.

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 obrero en esta Constitución o en la Ley.

Artículo 61.—La Ley regulará la inmigración, atendiendo al régimen económico nacional y a las necesidades sociales. Queda prohibida la contratación de braceros que puedan rebajar las condiciones del trabajo o las normas de vida del obrero nacional.

Artículo 62.—Ningún patrono podrá despedir a un trabajador sin justa causa y sin las formalidades que establezca la Ley.

Artículo 63.—Las controversias que se susciten entre el capital y el trabajo se someterán a comisiones de conciliación, integradas por representantes paritarios de patronos y obreros. La Ley determinará el funcionario que debe presidir dichas comisiones y el tribunal ante el cual serán recurribles sus resoluciones.

Artículo 64.—La Ley reglamentará las relaciones entre el capital y el trabajo a fin de obtener una mejor justicia social en forma que, sin inferir 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 inversión.

Artículo 65.—El Estado velará por que el pequeño productor o industrial independiente pueda obtener de sus actividades lo suficiente para asegurarle las condiciones económicas necesarias para una existencia decorosa.

Artículo 66.—La asistencia social es deber del Estado y comprende los servicios de sanidad y de higiene, los de previsión social y protección al trabajo y los de jubilación y recompensas. La Ley determinará la forma en que deben prestarse estos servicios.

Capítulo 4º.—De la Educación Nacional:

Artículo 67.—El servicio de la educación nacional es deber esencial del Estado.

La educación primaria será obligatoria. La pública primaria y la secundaria, en todos sus grados, serán gratuitas.

La gratuidad en la enseñanza secundaria no impide el establecimiento de un derecho de matrícula.

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. Sobre este principio descansarán todas sus agencias y organismos, así los primarios, secundarios y universitarios, como los administrativos y docentes.

Artículo 68.—Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los establecimientos docentes privados con el fin de procurar el cumplimiento de los fines nacionales y sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos.

Artículo 69.—El castellano es la lengua de la República. No podrá impartirse su enseñanza sino por profesores que la posean como propia. La enseñanza de la historia patria y la de la educación cívica serán dadas siempre por profesores nacionales.

En ningún establecimiento privado se permitirá impartir la enseñanza primaria en lengua extranjera.

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 únicamente la aptitud y la vocación.

Artículo 71.—Ningún establecimiento de educación, público o privado, podrá negarse a admitir alumnos por motivo de nacimiento o de diferencias sociales, raciales o religiosas.

La violación de este principio constituye en quien lo ejecuta causal que ocasiona la pérdida del derecho de enseñar.

Artículo 72.—Los gastos que demande el sostenimiento del servicio de educación tendrán prelación sobre cualesquiera otros gastos, y a ellos se destinará no menos del veintitrés por ciento del Presupuesto.

Artículo 73.—La expedición de títulos académicos y profesionales corresponde al Estado.

Artículo 74.—La Universidad oficial de la República será autónoma en la medida que lo dispongan sus estatutos y la Ley a que éstos deben atemperarse.

La Ley creará el patrimonio de la Universidad.

Artículo 75.—La cátedra universitaria es libre. Las opiniones que en ella emitan los profesores no les acarrearán responsabilidad alguna, excepto si con ellas incitan a la subversión del orden público o son atentatorias del régimen jurídico que establece la presente Constitución o si constituyen labor proselitista.

Disposición Final:

Artículo 76.—Es prohibido a los Poderes Públicos dictar leyes, decretos u otras disposiciones, según los casos, o ejecutar actos que disminuyan, restrinjan o adulteren cualquiera de los derechos y garantías consignados en el presente título.

La Ley determinará las responsabilidades a que deben quedar sometidos los funcionarios públicos que atenten contra los derechos garantizados en este título o que violen la prohibición establecida en la primera parte de este artículo.

TITULO IV

DERECHOS POLITICOS

Capítulo 1º—Disposiciones Generales:

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:

1º.—Por pérdida de la nacionalidad panameña conforme a esta Constitución; y

2º.—Por pena conforme a la Ley.

Artículo 80.—La ciudadanía se suspende:

1º.—Por sentencia judicial, en los casos que determine la Ley;

2º.—Por interdicción judicial;

3º.—Por causa criminal pendiente desde que el juez dicte auto de enjuiciamiento, en los casos en que no haya derecho a excarcelación.

Capítulo 2º—Del Sufragio:

Artículo 81.—El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos en ejercicio. Sobre las bases estipuladas en los artículos siguientes, la Ley regulará su funcionamiento y señalará sanciones para los que lo adulteren o intenten adulterarlo u omitan o impidan su cumplimiento.

Artículo 82.—El voto será directo, secreto e igualitario.

Artículo 83.—La Ley establecerá la cédula personal permanente, la cual servirá de base para todas las elecciones populares y como medio de identificación personal para todos los fines que ella determine.

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.

Es de la esencia de la representación proporcional que los partidos o elementos de oposición estén representados en las asambleas y concejos municipales.

Artículo 85.—La Ley regulará la manera de constituirse los partidos políticos sobre la base de que no es lícita la formación de ningún partido de carácter racial o religioso o que tienda a destruir o cambiar la forma democrática de gobierno.

Capítulo 3º.—De los Organos Electorales:

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.

Artículo 87.—Cada miembro del Jurado Nacional de Elecciones tendrá dos suplentes designados por él mismo, quienes tendrán el mismo carácter y calidades de los principales.

Artículo 88.—Los cargos de miembros del Jurado Nacional de Elecciones son de forzosa aceptación y no tendrán remuneración alguna.

Artículo 89.—El Jurado Nacional de Elecciones conocerá de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales; ejercerá la superintendencia directiva, correccional y consultiva de los órganos electorales; decidirá sobre todas las apelaciones que se produzcan; hará o verificará los escrutinios generales de las votaciones y ejercerá las demás atribuciones que la Ley establezca.

Artículo 90.—Cada corporación electoral será elegida por la corporación jerárquica inmediatamente superior, en la forma que la Ley disponga.

Artículo 91.—No podrán formar parte de ninguna corporación electoral quienes sean candidatos a cargos de elección popular.

Artículo 92.—Los miembros del Jurado Nacional de Elecciones sólo podrán ser suspendidos o removidos de sus cargos por sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia mediante procedimiento sumario, sentencia que únicamente podrá fundarse en tener el interesado suspendida o perdida la ciudadanía, en haber éste cometido delitos electorales comprobados en el desempeño de sus funciones, o en cualquier otra causa que la Ley haya determinado.

Artículo 93.—El Poder Ejecutivo prestará a las corporaciones electorales toda la cooperación necesaria para el desempeño de sus funciones y tomará todas las medidas que la prudencia aconseje para impedir o reprimir toda acción u omisión que tienda a perturbar el orden público o a adular la verdad y pureza del sufragio.

TITULO V

DEL PODER LEGISLATIVO

Capítulo 1º—Asamblea Nacional:

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 veinte mil habitantes, y uno más por un residuo que no baje de diez mil.

La provincia con menos de veinte 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.

Artículo 95.—Ningún ciudadano podrá ser elegido Diputado a la Asamblea Nacional por más de una provincia o círculo electoral.

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.

Artículo 97.—Los Diputados y sus suplentes serán elegidos en votación popular directa por un período de cuatro años, haciéndose cada dos años la elección de la mitad de ellos.

Artículo 98.—La Asamblea Nacional se reunirá por derecho propio sin necesidad de convocatoria, en la capital de la República, cada dos años, el día 1º de septiembre.

Artículo 99.—La duración de las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional será de cuatro meses.

Artículo 100.—El Poder Ejecutivo podrá convocar la

Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias por el tiempo que él señale para tratar exclusivamente los asuntos que le someta.

Artículo 101.—Para ser Diputado a la Asamblea Nacional se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber cumplido veinticinco años de edad.

Artículo 102.—Los miembros de la Asamblea Nacional son responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su cargo.

Artículo 103.—Los funcionarios con mando y jurisdicción en toda la República y los miembros del Jurado Nacional de Elecciones no podrán ser elegidos Diputados a la Asamblea Nacional sino seis meses después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 104.—Tampoco es elegible Diputado a la Asamblea Nacional ningún empleado con mando y jurisdicción por provincia donde haya ejercido autoridad tres meses antes de las votaciones.

Artículo 105.—Veinte días antes de principiar las sesiones, durante ellas y veinte días después, ningún Diputado a la Asamblea Nacional podrá ser llamado a juicio criminal sin permiso de ésta.

En caso de flagrante delito, podrá ser detenido y será puesto inmediatamente a disposición de la Asamblea, la cual decidirá si lo suspende para que se le siga causa por el tribunal competente.

Artículo 106.—Los tribunales acogerán la acusación o denuncia criminal que se entable contra un Diputado durante los términos expresados, pero no podrán darle curso hasta después de expirado el término de la inmunidad o hasta que la Asamblea lo suspenda conforme al artículo anterior.

Artículo 107.—La inmunidad cesa durante las sesiones para el Diputado que se separe de su cargo desde el momento en que lo reemplace su suplente, a quien se trasmite la inmunidad.

Artículo 108.—Los Diputados devengarán sueldos durante las sesiones, y percibirán además en cada reunión ordinaria o extraordinaria de la Asamblea viáticos que cubran sus gastos de transporte de ida y regreso entre el lugar de su residencia y la capital, y gastos de representación hasta por suma igual al sueldo de un mes.

Artículo 109.—No se hará efectivo ningún aumento o disminución de dietas o asignación nueva de cualquier clase sino después que hayan cesado en sus funciones los miembros de la Asamblea en que hubiere sido votado.

Artículo 110.—Los Diputados a la Asamblea Nacional 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 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 mientras la Asamblea esté reunida.

Artículo 111.—Lo dispuesto en el artículo anterior no comprende el uso personal de servicios públicos ni las transacciones ordinarias con instituciones o empresas pertenecientes al Estado o administradas por éste o en que tenga algún interés o intervención.

Artículo 112.—Las prohibiciones del artículo 110 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.

Artículo 113.—Durante las sesiones y por un año después de haber cesado en el ejercicio de su cargo, los Diputados y los suplentes que hayan reemplazado a éstos por falta absoluta no podrán ser nombrados por ninguna autoridad para ningún cargo en que devenguen sueldo o asignación de cualquier clase del Tesoro Nacional o Municipal o de cualquiera de las instituciones autónomas pertenecientes al Estado o en que éste tenga intervención o interés, ni para ningún cargo oficial por razón del cual puedan percibir del público derechos, comisiones o emolumentos de cualquier clase. Los únicos cargos para los cuales pueden ser nombrados son los de Ministro de Estado, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Embajador o Ministro Plenipotenciario.

La aceptación de cualquiera de estos cargos producirá la pérdida de la Diputación.

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 especial para los siguientes:

- 1º.—Adoptar, poner en vigor, reformar o derogar los códigos nacionales;
- 2º.—Determinar el número de Ministerios de Estado que

deben constituir el Gobierno junto con el Presidente de la República, y distribuir entre ellos los negocios de la Administración;

3º—Crear o suprimir empleos, determinar las funciones, deberes y 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 Poder Ejecutivo, requisito sin el cual no tendrán valor ni efecto;

5º—Aprobar o improbar los contratos o convenios que celebre el Poder Ejecutivo con cualesquiera personas naturales o jurídicas y en los cuales tenga interés la Nación, hayan sido o nó previamente autorizados;

6º—Conceder autorizaciones al Poder Ejecutivo para celebrar contratos, negociar empréstitos y ejercer otras funciones análogas dentro de la órbita constitucional;

7º—Declarar la guerra y facultar al Poder Ejecutivo para negociar la paz;

8º—Designar el lugar donde deban residir los poderes públicos;

9º—Decretar la división territorial de la República;

10.—Limitar y regular la adjudicación de tierras baldías conforme al artículo 215;

11.—Fijar el pie 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.—Fomentar la agricultura y las industrias;

14.—Disponer las obras públicas que deban emprenderse con recursos nacionales y los monumentos que haya de erigir el Estado;

15.—Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo;

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 con vista del presupuesto que le presente el Poder Ejecutivo, aprobándolo o modificándolo, pero no podrá disponer ningún gasto público que no sea propuesto por el Poder Ejecutivo.

Si por cualquier motivo no se expidiere el presupuesto por la Asamblea Nacional, continuará en vigor el de la vigencia económica anterior.

20.—Establecer impuestos, contribuciones, rentas y monopolios oficiales para atender a los servicios públicos;

21.—Disponer la enajenación de bienes nacionales o su aplicación a usos públicos y la forma y condición de una y otra;

22.—Determinar la ley, peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda nacional, y arreglar el sistema de pesas y medidas;

23.—Determinar la bandera, himno y escudo de armas de la República;

24.—Revestir *pro tēpore* al Poder Ejecutivo de facultades extraordinarias precisas cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen. Al ejercer esta atribución, la Asamblea Nacional elegirá de su seno una comisión compuesta de cinco principales y cinco suplentes en la cual estará necesariamente representado el partido o partidos de oposición. El concepto favorable de la mayoría de la comisión será indispensable para el ejercicio de tales facultades.

Los decretos-leyes que el Poder Ejecutivo expida en 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, para el efecto de determinar las responsabilidades correspondientes, si las hubiere.

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 acusa de actos ejecutados en ejercicio de sus funciones contra el libre funcionamiento de los poderes públicos o violatorios de la Constitución y 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.

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 nó en la forma que prescribe la Ley;

3ª—Admitir o nó 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 Poder Ejecutivo para los siguientes cargos:

- a) Contralor General de la República;
- b) Gerente y miembros de la Junta Directiva del Banco Nacional;
- c) Gerente y miembros de la Junta Directiva del Banco de Urbanización y Rehabilitación;
- d) Administrador y miembros de la Junta Directiva del Banco Agropecuario;
- e) Gerente y miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social;
- f) Gerente y miembros de la Junta Directiva de la Lotería Nacional de Beneficencia;
- g) Gerente y miembros de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros;
- h) Cualquier otro cargo en que por disposición de esta Constitución, el nombramiento que haga el Poder Ejecutivo requiera la ratificación de la Asamblea Nacional.

6ª Nombrar al Procurador General de la Nación y sus suplentes;

7ª—Nombrar comisiones para que investiguen cualquier asunto relativo a actos ejecutados o medidas propuestas por el Poder 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 estará necesariamente representado el partido o partidos de oposición y los diputados que las integren no devengarán emolumento alguno por los servicios que presten en ellas;

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 o al honor del Estado.

Para que el voto de censura sea exequible 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.

Propuesto un voto de censura contra uno o más Ministros, cualquiera que haya sido su resultado, no podrá proponerse otro contra el mismo o los mismos antes de tres meses.

9ª—Examinar y fenecer definitivamente, en cada reunión ordinaria, la cuenta general del Tesoro que el Poder Ejecutivo le presente;

10ª—Solicitar de los Ministros de Estado informes verbales o escritos y requerir su asistencia a las sesiones, expresan-

do el asunto, cuando resuelva que ella es necesaria para ilustrar el debate;

11^a—Rehabilitar o nó a los que hayan perdido la nacionalidad o la ciudadanía.

Artículo 117.—Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1^o—Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución;

2^o—Reconocer a cargo del Tesoro Público indemnizaciones que no hayan sido previamente declaradas por el Poder Judicial, y votar partidas para pagar becas, pensiones, jubilaciones, gratificaciones o erogaciones que no hayan sido decretadas conforme a las leyes generales preexistentes;

3^o—Decretar actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones;

4^o—Dar votos de aplauso o de censura respecto de actos del Presidente de la República o de gobiernos extranjeros;

5^o—Dirigir excitaciones a funcionarios públicos;

6^o—Hacer nombramientos distintos de los que le corresponden de acuerdo con esta Constitución;

7^o—Exigir informes sobre negociaciones diplomáticas pendientes que tengan carácter reservado.

Capítulo 2^o Formación de las Leyes:

Artículo 118.—Las leyes tendrán origen en la Asamblea Nacional, a propuesta de alguno de sus miembros o de los Ministros de Estado.

Exceptúanse de esta disposición las leyes sobre materia civil, penal y de procedimiento judicial, que no podrán ser modificadas 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.

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 Poder Ejecutivo.

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 con la asistencia de uno o más expertos si no los hubiere en la comisión. 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.

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 Poder Ejecutivo, y si éste lo sancionare, lo promulgará como ley. Si no lo sancionare, lo devolverá con objeciones a la Asamblea.

Artículo 123.—El Poder Ejecutivo dispondrá del término de seis días hábiles para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando éste no conste de más de cincuenta artículos; de diez, cuando conste de más de cincuenta y menos de doscientos; y de quince, cuando contenga doscientos artículos o más.

Si el Poder 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 se pusiere 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 Poder Ejecutivo volverá a la Asamblea a tercer debate. El que fuere objetado sólo en parte, volverá a segundo debate, con el único objeto 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 Poder 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 Poder 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 Poder Ejecutivo no cumpliere 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 129.—Siempre que se reformen los códigos nacionales se especificará el número del artículo o artículos del código que se deroguen o subroguen.

Si se introdujeran a algún código artículos adicionales se especificará el número del artículo a continuación del cual deben ir colocados y se dará a los artículos adicionales el mismo número, seguido de una letra por el orden alfabético.

Artículo 130.—Las leyes podrán ser motivadas, y al texto de ellas precederá la siguiente fórmula:

LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMA

DECRETA:

Artículo 131.—Los proyectos de ley que queden pendientes en un período de sesiones sólo podrán ser considerados como proyectos nuevos.

TITULO VI

DEL PODER EJECUTIVO

Capítulo 1º—Presidente y Designados:

Artículo 132.—El Poder Ejecutivo se ejerce por un Magistrado que se denominará 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 respectivo ramo, constituyen la entidad que se llama Poder Ejecutivo.

Artículo 134.—El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría absoluta de votos para un período de cuatro años. A falta de tal mayoría se repetirá la elección.

Junto con el Presidente de la República serán elegidos de la misma manera y por el mismo término un primer Designado y un segundo Designado, quienes reemplazarán al Presidente en sus faltas conforme a lo prescrito en el artículo 146.

Artículo 135.—El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser reelegido para el mismo cargo en los dos períodos siguientes.

Artículo 136.—El Presidente entrará en el ejercicio de sus funciones constitucionales el día 1º de octubre siguiente al de su elección.

Artículo 137.—Para ser Presidente de la República se requiere:

Artículo 129.—Siempre que se reformen los códigos nacionales se especificará el número del artículo o artículos del código que se deroguen o subroguen.

Si se introdujeran a algún código artículos adicionales se especificará el número del artículo a continuación del cual deben ir colocados y se dará a los artículos adicionales el mismo número, seguido de una letra por el orden alfabético.

Artículo 130.—Las leyes podrán ser motivadas, y al texto de ellas precederá la siguiente fórmula:

LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMA

DECRETA:

Artículo 131.—Los proyectos de ley que queden pendientes en un período de sesiones sólo podrán ser considerados como proyectos nuevos.

TITULO VI

DEL PODER EJECUTIVO

Capítulo 1º.—Presidente y Designados:

Artículo 132.—El Poder Ejecutivo se ejerce por un Magistrado que se denominará 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 respectivo ramo, constituyen la entidad que se llama Poder Ejecutivo.

Artículo 134.—El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría absoluta de votos para un período de cuatro años. A falta de tal mayoría se repetirá la elección.

Junto con el Presidente de la República serán elegidos de la misma manera y por el mismo término un primer Designado y un segundo Designado, quienes reemplazarán al Presidente en sus faltas conforme a lo prescrito en el artículo 146.

Artículo 135.—El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser reelegido para el mismo cargo en los dos períodos siguientes.

Artículo 136.—El Presidente entrará en el ejercicio de sus funciones constitucionales el día 1º de octubre siguiente al de su elección.

Artículo 137.—Para ser Presidente de la República se requiere:

glo a las leyes fiscales y con la obligación de dar cuenta a la Asamblea Nacional;

- 7^a—Dirigir las relaciones exteriores; nombrar y recibir agentes diplomáticos y consulares; y celebrar tratados públicos y convenios, los que serán sometidos a la consideración de la Asamblea Nacional;
- 8^a—Conceder a los nacionales que lo soliciten permisos para aceptar cargos de gobiernos extranjeros, en los casos en que tal permiso sea necesario de acuerdo con la Constitución o la Ley;
- 9^a—Expedir cartas de naturaleza según el procedimiento que señale la Ley;
- 10^a—Conceder patentes de privilegio conforme a la Ley;
- 11^a—Dirigir, reglamentar e inspeccionar la educación pública nacional, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo 4^o del Título III.
- 12^a—Nombrar con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional, al Contralor General de la República, al Gerente y miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, al Gerente y miembros de la Junta Directiva del Banco Nacional, al Gerente y miembros de la Junta Directiva del Banco de Urbanización y Rehabilitación, al Administrador y miembros de la Junta Directiva del Banco Agropecuario, al Gerente y miembros de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros y a los suplentes de todos estos funcionarios;
- 13^a—Nombrar con el acuerdo unánime del Consejo de Gabinete a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo;
- 14^a—Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes;
- 15^a—Conferir grados militares;
- 16^a—Disponer de la Fuerza Pública de la Nación;
- 17^a—Ejercer las facultades extraordinarias precisas de que trata el artículo 114, ordinal 24 de esta Constitución;
- 18^a—Reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento;
- 19^a—Ejercer las demás atribuciones que le correspondan de acuerdo con esta Constitución y la Ley.

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 se constituye responsable.

Artículo 143.—El Presidente de la República podrá separarse de sus funciones con licencia que le será concedida por la Asamblea Nacional, y en receso de ésta, por la Corte Suprema de Justicia.

En caso de renuncia, conocerán de ella para aceptarla o negarla, las expresadas corporaciones de la manera que se deja establecida.

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 período para el cual haya sido elegido.

Artículo 145.—El Presidente de la República, sólo es responsable en los casos siguientes:

1º—Por extralimitación de sus funciones constitucionales;

2º—Por actos de violencia o coacción en las elecciones, o que impidan la reunión de la Asamblea Nacional, o estorben a ésta o a las demás corporaciones o autoridades públicas que establece la Constitución, el ejercicio de sus funciones;

3º—Por delitos de alta traición.

En los dos primeros casos la pena no podrá ser otra que la de destitución, y, si hubiere cesado en el ejercicio de sus funciones, la de inhabilitación para ejercer cualquier cargo público.

En el último caso se aplicará el derecho penal común.

Artículo 146.—Por falta temporal o absoluta del Presidente de la República, ejercerá sus funciones uno de los Designados en el orden en que hayan sido elegidos.

Son faltas absolutas del Presidente su muerte, su renuncia aceptada y su destitución.

Artículo 147.—El ciudadano que reemplace al Presidente de la República tendrá la misma preeminencia y ejercerá las mismas atribuciones que éste.

Cuando el Presidente haya sido reemplazado por falta absoluta o temporal, el reemplazante tomará el título de Presidente de la República.

Artículo 148.—Para ser Designado son necesarios los mismos requisitos que para ser Presidente de la República.

Artículo 149.—Cuando por cualquier motivo, las faltas del Presidente no pudieren ser llenadas por los Designados, ejercerá la Presidencia uno de los Ministros de Estado elegido por éstos por mayoría de votos.

Artículo 150.—No podrá ser elegido Presidente:

1º—El Designado 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 Designado 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 seis 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 artículos 1º y 2º de este artículo.

Artículo 151.—No podrán ser elegidos Designados:

1º.—El Presidente que hubiese desempeñado sus funciones por cualquier tiempo, cuando la elección de Designados sea para los dos períodos 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 hubiera ejercido el poder;

3º.—El ciudadano que como Designado 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 hubiesen ejercido la Presidencia.

Capítulo 2º—Ministros de Estado:

Artículo 152.—Los Ministros de Estado son los jefes superiores de sus respectivos ramos y cooperan necesariamente con el Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, con arreglo a lo dispuesto en esta Constitución.

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 por ella requeridos, 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.

Artículo 158.—Ningún Ministro de Estado podrá continuar en ejercicio de su cargo después de haber dado la Asamblea Nacional voto de censura contra él, conforme al ordinal 8º del artículo 116.

Capítulo 3º.—Consejo de Gabinete:

Artículo 159.—Constituye el Consejo de Gabinete la reunión de todos los Ministros de Estado bajo la presidencia indispensable del Presidente de la República.

Artículo 160.—Son funciones del Consejo de Gabinete:

- 1ª—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;
- 2ª—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;
- 3ª—Acordar con el Presidente de la República y por voto unánime, los nombramientos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo;
- 4ª—Acordar, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros, los decretos que deba dictar el Presidente sobre suspensión de garantías o en ejercicio de facultades extraordinarias cuando estuviere investido de ellas;
- 5ª—Abrir, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros, 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 desarrollo de este precepto;
- 6ª—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 funcio-

narios públicos para que rindan informes verbales ante él;

7ª—Dictar el reglamento de su régimen interior;

8ª—Ejercer las demás funciones que le señalen la Constitución o la Ley.

Artículo 161.—El Secretario General de la Presidencia ejercerá las funciones de Secretario del Consejo de Gabinete.

TITULO VII

DEL PODER JUDICIAL

Capítulo 1.º—Organos de la Administración de Justicia:

Artículo 162.—El Poder Judicial se ejerce en la República por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales subalternos y juzgados ordinarios que la Ley establezca, y por los demás tribunales o comisiones especiales que haya necesidad de crear de conformidad con los tratados públicos.

La Asamblea Nacional ejerce las funciones judiciales que determina esta Constitución.

Artículo 163.—La Corte Suprema de Justicia se compondrá del número de Magistrados que la Ley determine, nombrados cada dos años para un período de diez años. El nombramiento de Magistrados será hecho por el Presidente de la República con el acuerdo unánime del Consejo de Gabinete.

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.

Artículo 164.—La Corte Suprema de Justicia tendrá un Presidente elegido por los Magistrados que la integren, por mayoría de votos, quien durará en sus funciones dos años y podrá ser reelegido.

Artículo 165.—Para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere:

- a) Ser panameño por nacimiento;
- b) Haber cumplido treinta y cinco años de edad;
- c) Hallarse en el pleno goce de los derechos civiles y políticos;
- d) Ser graduado en Derecho;
- e) Reunir, además, alguna de las circunstancias siguientes:

Haber ejercido en Panamá durante diez años por lo menos la profesión de abogado; o haber desempeñado por igual tiempo una magistratura o judicatura o los cargos de Procura-

dor General de la Nación o de Fiscal de un tribunal superior; o servido durante el mismo número de años, una cátedra de Derecho en establecimiento oficial de enseñanza.

Se reconoce la validez de las credenciales para Magistrado de la Corte Suprema de Justicia ya expedidas al entrar a regir esta Constitución.

Artículo 166.—Durante el período para el cual han sido nombrados, los Magistrados principales no podrán desempeñar ningún otro cargo público, salvo lo dispuesto en la parte final del artículo 170.

Artículo 167.—En los tribunales y juzgados ordinarios 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.

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.

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. Pero podrán los Magistrados ser nombrados profesores para la enseñanza del Derecho en establecimiento de educación universitaria o profesional.

Artículo 171.—Sin previa reforma de la Constitución no podrá ser modificado ni cambiado el período de los Magistrados y Jueces de manera que la modificación o el cambio perjudique o beneficie a los que estén ejerciendo sus cargos.

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 durante el período para el cual hayan sido nombrados.

Los sueldos de los Magistrados de la Corte Suprema no serán inferiores a los de los Ministros de Estado.

Toda supresión de empleos en el ramo judicial se hará efectiva al finalizar el período correspondiente.

Artículo 173.—Los Magistrados y Jueces no podrán ser detenidos ni arrestados sino en virtud de mandamiento escrito

de la autoridad judicial competente para juzgarlos.

Artículo 174.—La Ley determinará las causas que en materia criminal deban decidirse por el sistema de Jurados.

Artículo 175.—La administración de justicia es gratuita en toda la República.

Capítulo 2º —Del Ministerio Público:

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.

Artículo 177.—Son atribuciones de los funcionarios del Ministerio Público:

- 1ª.—Defender los intereses de la Nación 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 e investigar 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.

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.

Artículo 179.—El período del Procurador General de la Nación será de seis años. El de los demás agentes del Ministerio Público será fijado por la Ley.

Artículo 180.—El Procurador General de la Nación y sus suplentes serán nombrados por la Asamblea Nacional. Los demás funcionarios del Ministerio Público serán nombrados por el funcionario inmediatamente superior en jerarquía.

Artículo 181.—Son funciones especiales del Procurador General de la Nación:

- 1ª.—Acusar ante la Corte Suprema a los funcionarios cuyo juzgamiento corresponda a esta corporación;
- 2ª.—Cuidar de que los demás funcionarios del Ministerio Público desempeñen fielmente su encargo, y promo-

ver que se les exija responsabilidad por las faltas que cometan;

3ª.—Nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia; y

4ª.—Las demás que le atribuya la Ley.

Artículo 182.—Los Agentes del Ministerio Público tienen mando y jurisdicción; y cuando actúen en defensa de los intereses de la Nación u otras entidades políticas, tendrán las facultades y prerrogativas de los apoderados judiciales.

Artículo 183.—Rigen respecto de los Agentes del Ministerio Público las disposiciones que para los funcionarios judiciales establecen los artículos 166, 169, 170, 171, 172 y 173.

TITULO VIII

DE LAS PROVINCIAS

Artículo 184.—En cada Provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Poder 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.

TITULO IX

DEL REGIMEN MUNICIPAL

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.

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.

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.

Artículo 189.—El Municipio tendrá autonomía administrativa. En consecuencia, el gobierno municipal ejercerá los poderes necesarios para resolver libremente los asuntos de naturaleza local.

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.

Artículo 191.—Los impuestos que no tengan incidencia o efecto fuera del distrito o que recaigan directamente sobre bienes muebles e inmuebles situados dentro de su territorio son municipales. Lo son también los servicios públicos que sólo beneficien 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.

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;
- 3ª—Formar su presupuesto de rentas y gastos con la cooperación de la Contraloría General de la República, que debe aprobarlo;
- 4ª—Establecer los reglamentos sanitarios que consideren convenientes;
- 5ª—Crear y organizar la carrera administrativa municipal de conformidad con lo estatuido en el Título XI.
- 6ª—Prestar servicios públicos mediante concesiones o contratos legalmente celebrados, o administrar empresas de dichos servicios, ya sea constituyéndolas o adquiriéndolas;
- 7ª—Llevar a cabo obras públicas de asistencia social de todas clases;
- 8ª—Propender al establecimiento y desarrollo de cooperativas de producción y consumo; y
- 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.

Artículo 193.—Habrá en cada Municipio un Tesorero nombrado por el Concejo por un período de tres años y que no podrá ser reelegido.

Artículo 194.—Los Municipios no podrán contratar emprés-

titos dentro o fuera del país sin opinión favorable previamente emitida por la Contraloría General de la República.

Artículo 195.—La Contraloría General de la República examinará las cuentas de los Municipios obligatoriamente una vez en cada año, y además, en toda ocasión en que lo estime conveniente. Del resultado de su examen dará cuenta al Consejo Municipal y si encontrare irregularidades o delitos informará a quien corresponda.

Artículo 196.—Dentro de su autonomía, los Municipios deben cooperar con el gobierno del Estado, como organismos auxiliares suyos, a la realización del bienestar social en todo el país.

Artículo 197.—Los acuerdos, resoluciones y demás actos del Consejo Municipal o del Alcalde no podrán ser suspendidos o anulados sino por los tribunales competentes de justicia. 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.

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 Poder Ejecutivo o por cualquier otra autoridad, que a su juicio, atenten contra el régimen de autonomía municipal establecidos 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.

Artículo 203.—Los comisionados serán elegidos directamente por el pueblo, por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos, con excepción del Comisionado Tesorero. Cada comisionado será jefe de un departamento de la organización municipal, del cual será responsable, y estará encargado de

cumplir y hacer cumplir en todo lo relacionado con su departamento, los acuerdos y demás disposiciones adoptados por la comisión.

Artículo 204.—Los comisionados no podrán ser más de tres y uno de ellos, quien será su Presidente, tendrá a su cargo el ramo administrativo del régimen municipal y ejercerá en general las atribuciones que corresponden a los Alcaldes.

Cuando la comisión fuere de tres, habrá además un comisionado versado en cuestiones de hacienda pública, quien tendrá a su cargo el manejo del Tesoro Municipal, y un ingeniero, a quien se encomendará la dirección, administración, inspección y ejecución de las obras y servicios públicos municipales.

Artículo 205.—Los comisionados deberán poseer aptitudes técnicas reconocidas y probadas para el manejo del ramo de la administración municipal que toque a cada uno. La Ley detallará los requisitos que deben reunir.

Artículo 206.—La comisión ejercerá todas las atribuciones de los Consejos Municipales y tendrá, en relación con sus actos, las mismas garantías establecidas en favor de aquéllos.

Artículo 207.—Los Municipios podrán asociarse para determinados fines de beneficio común, en virtud de acuerdos de sus respectivos consejos o comisiones.

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.

Artículo 209.—Las elecciones municipales se celebrarán en fecha distinta de la que se establezca para elegir Presidente de la República y Diputados a la Asamblea Nacional, distante de la última no menos de seis meses.

TITULO X

HACIENDA PUBLICA Y ECONOMIA NACIONAL

Artículo 210.—Pertenece a la República de Panamá:

- 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;

5º.—Las salinas y las minas 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, todo ello sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos;

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.

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 tránsito y comunicación terrestre, telefónicos y telefónicos;

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 conviertan por disposición legal en bienes de dominio o uso público, el dueño de ellos será previamente indemnizado.

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, previo pago de la indemnización correspondiente. Vencidos dichos veinte años, los propietarios podrán conservar el dominio útil en las condiciones que prescriban las leyes.

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, quien podrá prohibir su destrucción o exportación, regular su enajenación y decretar las expropiaciones que estime oportunas para su defensa, indemnizando previamente a sus dueños. El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico.

Artículo 214.—El cultivo del suelo es un deber del propietario para con la comunidad y puede ser regulado por la Ley para que no se impida o estorpe su aprovechamiento.

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.

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.

Artículo 217.—La caza y la pesca serán de libre aprovechamiento, con sujeción a las reglamentaciones que establezca la Ley.

Artículo 218.—Sólo podrán ejercer el comercio al por menor los panameños por nacimiento y los que lo sean por nacionalización siempre que sean casados con nacional panameño o panameña, o que tuvieren hijos con cónyuge panameño.

La Ley determinará lo que debe entenderse por comercio al por menor para los fines de esta disposición.

Artículo 219.—Podrán ejercer el comercio al por mayor:

1º.—Los panameños por naturalización que hayan cumplido cinco años de haberse nacionalizado;

2º.—Los extranjeros que hayan tenido residencia habitual en el territorio nacional durante quince años. La prueba de la residencia deberá comprender indispensablemente documento público o privado de fecha cierta;

3º.—Las personas naturales o jurídicas establecidas en el país con anterioridad a la vigencia de esta Constitución cuyo capital no sea menor de B/.200,000.

Artículo 220.—No habrá bienes que no sean de libre ena-

jenación 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 y las condiciones o modalidades que suspendan o retarden la redención de las obligaciones.

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, previo pago de la indemnización correspondiente.

Artículo 223.—El Estado podrá reglamentar las tarifas de las empresas privadas de utilidad pública y los precios de artículos de primera necesidad, cuando así lo exijan los intereses de la comunidad, e intervenir por medio de la Ley en la vigilancia y coordinación de industrias y empresas.

La Ley definirá las empresas de utilidad pública.

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 o mediante concesiones administrativas otorgadas y vigiladas por el Poder Ejecutivo, siempre que se impongan a los concesionarios las restricciones necesarias para que no se lesionen los intereses sociales, y para que no se obtengan de esa clase de concesiones utilidades excesivas.

Podrá haber loterías oficiales administradas por el Estado para fines de beneficencia y asistencia social.

Artículo 225.—Habrá 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 estará un funcionario que se denominará Contralor General de la República, quien será nombrado por el Poder Ejecutivo con la aprobación de la Asamblea Nacional, por un período de seis años, dentro del cual no podrá ser suspendido ni removido sino por la Corte Suprema, por causas definidas en la Ley.

El Contralor será responsable ante la Asamblea Nacional.

Artículo 226.—La facultad de emitir moneda de curso legal, de cualquier clase que sea, pertenece al Estado, quien podrá transferirla, con respecto a la moneda fiduciaria, a bancos oficiales o particulares de emisión que estén bajo la vigilancia del Estado en todo lo relacionado con la emisión, en la forma que determine la Ley.

Artículo 227.—No habrá en la República papel moneda de curso forzoso.

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.

Artículo 229.—Cuando haya necesidad de hacer un gasto imprescindible, a juicio del Poder Ejecutivo, no estando reunida la Asamblea Nacional y no habiendo partida votada o siendo ésta insuficiente, podrá abrirse al respectivo Ministerio de Estado un crédito suplemental o extraordinario.

Estos créditos se abrirán por el Consejo de Gabinete bajo su responsabilidad colectiva, instruyendo para ello expediente que lo justifique.

Correspondé 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 se resuelva sobre la validez del crédito votado y sobre las responsabilidades consiguientes en caso de invalidación.

Artículo 230.—Ninguna contribución indirecta ni aumento de impuestos de esta clase comenzará a cobrarse si no treinta días después de promulgada la Ley que establezca la contribución o el aumento.

Artículo 231.—No habrá monopolios regidos por intereses particulares.

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 ruinosa 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.

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 cualquier persona del ejercicio de una industria o negocio lícito, el Estado pagará previamente a su dueño el valor que tenga la industria o negocio al tiempo de ser desposeído de ellos.

Artículo 234.—Los edificios destinados o que se destinen al culto religioso, los seminarios conciliares y las casas arzobispaes, episcopales y curales de la Iglesia católica no podrán ser gravados con impuestos ni contribuciones, y sólo podrán ser ocupados por el Estado en casos de urgente necesidad.

Artículo 235.—Los edificios consagrados al culto religioso y los destinados a la enseñanza por comunidades religiosas de cualquier naturaleza o procedencia sólo podrán pertenecer a personas jurídicas organizadas y existentes bajo la ley panameña y no será permitido traspasar su dominio, posesión, uso o usufructo a ninguna persona natural o jurídica extranjera.

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 o docentes que se lleven a cabo en ellos.

Artículo 237.—Las personas jurídicas que sean dueñas de los edificios expresados en los dos artículos anteriores no podrán venderlos ni traspasarlos por ningún título sin la autorización del Poder Ejecutivo, que solamente será dada después

de asegurarse de que el capital producto de la enajenación no saldrá del país.

Artículo 238.—Todas las entradas y salidas de los Tesoros Públicos deben estar incluídas 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.

TITULO XI

DERECHOS Y DEBERES DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO

Capítulo 1º—Disposición Fundamental:

Artículo 240.—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.

Capítulo 2º—De la Carrera Administrativa:

Artículo 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 las condiciones de ingreso a la Administración 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 las resoluciones que les afecten.

Establécense además las reglas relativas a la permanencia, al ascenso, a la suspensión, al traslado, a la cesantía y a la jubilación.

6º—Ninguna investigación sobre irregularidades, omisiones o delitos, se considerará concluida mientras el inculpado no pueda presentar sus descargos y articular su defensa.

Artículo 242.—No forman parte de la carrera administrativa:

- a) Los funcionarios cuyo nombramiento deba hacerse de conformidad con 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 las Provincias;
- f) Los Comandantes primero y segundo jefes del Cuerpo de Policía;
- g) El personal de la Secretaría de la Asamblea Nacional;
- h) El Administrador de Rentas Internas;
- i) El Director General de Correos y Telecomunicaciones;
- j) Los Abogados Consultores de los Ministerios y de los establecimientos públicos autónomos o semi-autónomos del Estado.

Capítulo 3º.—De la Carrera Judicial:

Artículo 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 son de su libre nombramiento.

Capítulo 4º.—Disposición General:

Artículo 244.—Se aplicarán a los funcionarios con mando y jurisdicción en toda la República las prohibiciones que para los Diputados a la Asamblea Nacional se establecen en los artículos 110 y 112 de esta Constitución.

Estas prohibiciones se aplicarán también a los funcionarios municipales dentro del respectivo distrito.

Artículo 245.—No habrá en la República cargo ni em-

pleo que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento.

Artículo 246.—Ningún empleado público podrá recibir dos o más sueldos pagados por la Nación, los Municipios, o las instituciones autónomas o semi-autónomas. Se exceptúa el caso de empleados que reciban sueldo adicional por cátedras de enseñanza superior.

TITULO XII

DE LA FUERZA PUBLICA

Artículo 247.—Todos los panameños están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo requieren, para defensa de la Independencia nacional y de la integridad territorial de la Nación.

Artículo 248.—La Ley organizará el servicio militar y el de la Policía Nacional.

Artículo 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.

Artículo 250.—Sólo el Gobierno podrá poseer armas y elementos de guerra. Para su fabricación, importación y exportación se requerirá permiso previo del Poder Ejecutivo. El legislador definirá las armas que no deban considerarse como de guerra y reglamentará su importación, fabricación y uso.

TITULO XIII

INSTITUCIONES DE GARANTIA.

Artículo 251.—A la Corte Suprema se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá la siguiente:

Decidir definitivamente con audiencia del Procurador General de la Nación sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Poder 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.

También decidirá la Corte si una reforma constitucional es exequible cuando el Poder Ejecutivo la objete por no haberse ajustado en su forma de expedición a las normas fijadas por el artículo 257.

Todo funcionario encargado de impartir justicia, que al estudiar una causa cualquiera considere 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.

Artículo 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 cualquiera 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.

Artículo 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 del Poder Ejecutivo y del Judicial, y se extenderá a los juicios contenciosos de plena jurisdicción, de anulación y de interpretación.

Artículo 254. Para ser Magistrado del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo se requieren las mismas calidades que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Se reconocen las credenciales que se tengan para ejercer dichos cargos, al entrar a regir esta Constitución.

Artículo 255. El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo se compondrá del número de magistrados que la Ley determine, nombrados cada dos años para un período de seis años. El nombramiento de magistrado será hecho por el Poder Ejecutivo, como se estatuye en el ordinal 13 del artículo 141.

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 para el resto del período.

Artículo 256.—Se aplicará a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo lo dispuesto en los artículos 166, 169, 170, 171, 172 y 173.

TITULO XIV

REFORMA DE LA CONSTITUCION

Artículo 257.—Esta Constitución sólo podrá ser reformada por un acto legislativo expedido por la Asamblea Nacional en sesiones ordinarias, el cual debe ser publicado y transmitido por el Poder Ejecutivo a la Asamblea en sus próximas sesiones, también ordinarias, para que en ellas sea nuevamente debatido y aprobado por la mayoría absoluta de los Diputados que la integren.

El Poder Ejecutivo sólo podrá objetar la reforma cuando la reciba para su promulgación después de los debates de la segunda legislatura ordinaria.

TITULO XV

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 258.—El mismo día en que se promulgue el presente estatuto, la Convención Constituyente queda transformada en Asamblea Legislativa para los efectos de ejercer sus atribuciones constitucionales, de desarrollar las bases establecidas en esta Constitución, y muy especialmente de expedir las leyes relativas al estado civil de la familia, al trabajo, a la educación, a las elecciones populares y a las carreras administrativa y judicial.

Artículo 259.—La mitad de los diputados que se elijan en la primera elección que tenga lugar después de expedida esta Constitución durará en sus funciones dos años y la otra mitad cuatro años, a fin de que en lo sucesivo se efectúe la renovación del personal de la Asamblea de la manera que establece el artículo 97.

Esta disposición es aplicable a los concejales que se elijan para formar el primer Consejo Municipal después de entrar en vigencia esta Constitución.

Artículo 260.—Una vez promulgado el presente estatuto, el Poder Ejecutivo nombrará las comisiones siguientes:

1ª.—Una comisión de tres miembros, que bajo la presidencia del Ministro de Hacienda y Tesoro, estudie las posibilidades económicas y fiscales del país, y elabore un proyecto de ley sobre impuestos, otro

sobre sueldos que tengan en cuenta únicamente la importancia y naturaleza del servicio que preste cada funcionario o empleado, y otro que establezca las reglas permanentes que deben seguirse en la preparación del Presupuesto; y

2ª.—Una comisión de expertos que revisen las leyes o decretos-leyes bajo los cuales funcionan el Banco Agropecuario, la Caja de Seguro Social y el Banco de Urbanización y Rehabilitación, y recomienden las reformas que estimaren convenientes.

Artículo 261.—El Ministerio que tenga a su cargo los servicios de Salubridad y Obras Públicas preparará al ser promulgado el presente estatuto un plan sexenal de viviendas higiénicas para obreros y campesinos, a cuyo desarrollo se dedicará no menos de la cuarta parte del Presupuesto de dicho Ministerio.

Artículo 262.—El período presidencial que comenzará el.....durará hasta.....

Artículo 263.—Continuarán en sus puestos hasta la terminación de sus respectivos períodos los Magistrados de la Corte Suprema y de los Tribunales Superiores y de lo Contencioso-Administrativo, los Jueces, el Procurador General de la Nación y demás Agentes del Ministerio Público, el Contralor General de la República y los Directores o Gerentes de entidades autónomas en cuyo nombramiento haya intervenido la Asamblea Nacional, que estén en ejercicio del cargo al tiempo de entrar en vigencia esta Constitución.

DISPOSICION FINAL

Artículo 264.—Quedan derogadas todas las leyes que sean contrarias a esta Constitución.

EXPOSICION DE MOTIVOS

EXPLICACION

Por decreto de 10 de noviembre del año pasado, el Poder Ejecutivo tuvo a bien nombrarnos en comisión para que redactáramos un proyecto de reformas a la carta política de 1941. Entendimos que se quería acatar así el clamor general que, desde varios sectores sociales y políticos, se escuchaba en pro de la reforma de esa carta; y nosotros aceptamos tan delicada tarea porque nada era más conforme con nuestro deber de ciudadanos que contribuir a librar dicho estatuto de las tachas que tan justamente le señalaba la crítica general. Quedó aceptado que el trabajo no consistiría en un simple proyecto de modificaciones adjetivas. Se convino, por el contrario, en que revisaríamos integralmente toda la Constitución para que las reformas fueran un conjunto armónico, desde los puntos de vista de la técnica y de la pura ideología democrática. Los últimos acontecimientos han reafirmado este propósito y hecho más definida nuestra posición de redactores de un proyecto de reformas sustantivas que, prácticamente, lo es de una constitución sistemática, planeada para satisfacer los anhelos de la Nación en este momento decisivo de su existencia.

Es oportuno que dejemos aquí constancia de que el Jefe del Ejecutivo nos dejó en libertad absoluta de darnos a la tarea, hoy terminada, sin otra guía que la de nuestro leal saber y entender, sin otro compromiso que el implícito de pulsar, lealmente también, la opinión pública y las urgencias nacionales en que las reformas debían inspirarse. Nuestro trabajo, no tiene, pues, carácter oficial en el sentido de que el Gobierno nos haya hecho determinadas sugerencias para realizarlo.

Bosquejo General

Creemos sinceramente que el proyecto que entregamos al Gobierno, y, por su medio, al pueblo panameño, responde a su objeto, no precisamente por la novedad de su contenido, sino por el empeño que hemos puesto en coordinar las instituciones y las normas ya definitivamente incorporadas en nuestro derecho público, con otras que nos han parecido apropiadas.

das para enriquecerlo, para darle mayor consistencia doctrinal y jurídica, como lo exigen las angustiosas necesidades nacionales y los tiempos que vivimos.

Nuestra labor se ha concretado, en lo esencial, a redactar un instrumento de gobierno en que el Estado panameño se destaque distintamente como una unidad sociológica con voluntad original de propia determinación, sometida por sí misma a los modos políticos, republicanos y democráticos y como una entidad jurídica con medios eficaces de acción, sentada sobre un territorio perfectamente definido; en que el estatuto de la nacionalidad, libre de aberraciones exóticas, descansa sobre los tutelares principios de la equidad y la justicia; en que los derechos individuales y sociales, así como sus correspondientes garantías, se hallen expuestos con la mayor claridad y precisión deseables; en que el sufragio, medio insustituible para dar paso a la auténtica y libre expresión de la voluntad popular, dependa de una organización inaccesible, hasta donde lo permitan nuestras condiciones, a toda influencia contraria a los legítimos intereses del electorado; en que los órganos del Poder Público se encuentren distribuidos y limitados racionalmente por el clásico sistema de los frenos y equilibrios, armonizados con los principios de la separación y la cooperación; en que el Poder Ejecutivo no esté constituido sólo por el Presidente de la República, sino por una asociación solidaria y responsable formada por él y sus Ministros y el Consejo de Gabinete, según los casos; en que el Poder Legislativo, librado de funciones políticas enojosas, recobre su dignidad y se capacite para efectuar una labor legislativa técnica; en que el Poder Judicial pueda llegar a ser tan independiente y prestigioso como lo quieran los miembros que lo integran y lo exige la razón de ser de su existencia; en que la Administración Pública, lejos de ser un conjunto de funcionarios imbuídos de principios autoritarios, sea lo que debe ser: una corporación de servidores públicos sujetos a normas precisas de carácter jurídico. Hemos redactado, en fin, un instrumento de gobierno cuyo vigor lógico y doctrinal pueda contribuir, como lo deseamos, a dignificar la vida y la función públicas, a crear una nueva conciencia en la ciudadanía frente a los destinos de la Nación y sus problemas e intereses esenciales.

Ahora bien, las constituciones no son solamente instrumentos de gobierno y medios de asegurar el pleno goce de las libertades ciudadanas. Son también pactos más o menos explícitos de que las relaciones entre gobernantes y gobernados deben fundarse en ideales de justicia y bienestar común. Esto es, debíamos preocuparnos por que este concepto tuviese

alguna expresión en el proyecto, y es así como no faltan en él numerosas disposiciones impregnadas del humanismo social que propugna, desde hace tiempo, por darle un nuevo color y un nuevo contenido a la vida. Los capítulos y artículos que se refieren al derecho de familia, del trabajo, de la asistencia social, de la educación pública, y los que consagran o reafirman un moderado intervencionismo económico del Estado para evitar los desequilibrios que ocurren en el libre juego de las diversas tendencias sociales, son prueba evidente de la amplitud de miras con que hemos llevado a cabo el trabajo que se nos encomendó.

Hasta dónde estas presunciones nuestras puedan ser comprobadas a través de la letra y el espíritu del proyecto, es tarea que concierne a los lectores desprevenidos de la presente exposición de motivos.

Técnica Formal

El proyecto consta de quince títulos que comprenden treinta capítulos y doscientos sesenta y cuatro artículos, distribuidos, unos y otros, en un cierto orden por materias próximas dentro de los mismos marcos de las constituciones de 1904 y 1941. Sin embargo, hay variaciones de alguna importancia en la denominación o en el contenido de algunos de los títulos que deben ser justificadas.

El Título primero, que trata de las *Disposiciones Preliminares* en la última de las constituciones mencionadas, lo denominamos *Del Estado Panameño*, en razón de que contiene en forma sintética, desde luego, las declaraciones fundamentales relativas a la forma, carácter y atributos del Estado que habrán de ser desarrolladas, más tarde, en el cuerpo de la Constitución, informando el derecho de ésta. En pocas palabras, le hemos dado mayor importancia al contenido que al lugar que ocupa el Título. Bajo el Título V, *Del Poder Legislativo*, está comprendido, como es natural, lo concerniente a la *Asamblea Nacional* y a la *Formación de las Leyes*, que en las anteriores constituciones llenaban títulos separados. Hay tan estrecha relación entre el órgano que hace las leyes y el modo de hacerlas que en buena lógica no debía ser dissociada. El Título VI, *Del Poder Ejecutivo*, trata del Presidente y Designados, de los **Ministros** y del Consejo de Gabinete. En la Constitución de 1941 las dos últimas materias se consideraban en títulos aparte. Ahora, las tres aparecen reunidas, y la razón de tal arreglo la suministra la nueva caracterización del Poder Ejecutivo, que descansa en una verdadera triada de funciones

coordinadas a que la estructura del Título debe ajustarse. El Título VII, *Del Poder Judicial*, comprende no sólo los órganos de la administración de justicia, sino además, el Ministerio Público por razón de la identidad de fines que todos se proponen. El Título IX se refiere al *Régimen Municipal* que en las ideas inspiradoras del proyecto es materia de extraordinaria importancia. El Título XI versa sobre los *Derechos y Deberes de los Servidores del Estado*. El contenido es nuevo y se relaciona con las carreras administrativa y judicial, limitativas de las facultades de los Poderes Públicos en punto a nombramientos y destituciones.

Los Títulos II, sobre Nacionalidad y Extranjería; III, sobre los *Derechos Individuales y Sociales*; IV, sobre los *Derechos Políticos* y X sobre *Economía Nacional y Hacienda Pública*, acordes con la misma ordenación del estatuto de 1941, conservan su carácter original, bien que, como sucede con la mayor parte de los demás títulos, han sido objeto de alteraciones y cambios formales o sustanciales; éstos últimos por sustracción o por adición de materias. Se notará que el Título VIII, *De las Provincias*, es, apenas, un esquema a que la Ley le dará la expresión que en definitiva le corresponda. Y se notará también que el Título XII, *De la Fuerza Pública*, no ha sufrido modificaciones apreciables con respecto al original. El Título XIII, de las *Instituciones de Garantías*, era el XV de la Constitución que se reforma, con alguna modificación de cuenta que se verá oportunamente. Los Títulos XIV y XV, en fin, sobre la *Reforma de la Constitución* y sobre *Disposiciones Transitorias*, son de contenido nuevo y propio como consecuencia de la naturaleza y extensión de las reformas. No tienen nada que ver con los respectivos de la Constitución de 1941.

En cuanto al articulado, sobrepasa en número al de la Constitución de 1941, pero ello se debe a la mayor cantidad de materia constitucionalizada y a que las constituciones modernas, a medida que se agudiza el sentimiento democrático del pueblo y éste adquiere mayor conciencia de sus derechos, tienden, inevitablemente, a hacerse un tanto reglamentarias. Lo son, entre otras, las de Cuba, Colombia, Uruguay, Nicaragua, Honduras y Guatemala, las cuales pasan, con mucho, de los doscientos artículos. La racionalización del poder político que, en la práctica, acarrea la de toda la vida del Estado, no puede efectuarse sólo por la simple enunciación de máximas generales, sino que es preciso darles la forma de preceptos concretos claramente delineados, única garantía cierta, desde el punto de vista formal, hoy por hoy, de que los fundamentales postulados de la democracia no serán burlados por los gobiernos proclives a

la arbitrariedad. Que muchos de estos preceptos podrían ser confiados a la Ley ello es evidente, pero no lo es menos que entre nosotros la Ley es muy remisa cuando se trata de desarrollar principios que envuelven reivindicaciones de carácter jurídico o social. Por lo demás, entiéndase bien que no incurrimos en la ingenuidad de creer que la bondad del proyecto depende del número de artículos que contiene. Lo que sí hemos tenido en mientes al redactarlo es que Panamá no es los Estados Unidos, ni Inglaterra, ni mucho menos una sociedad política de ángeles.

A propósito de lo reglamentario de las constituciones léase lo siguiente: "Casi todas las definiciones de lo que es una constitución concuerdan en que en ésta sólo debe haber principios fundamentales. Pero, qué es un principio fundamental? Teóricamente, puede decirse que es algo de valor muy relativo que se sustrae a pauta alguna que pueda servir de guía para determinararlo con precisión científica. No hay más que pensar en los intereses constitucionalizados en los diversos países para llegar a la conclusión de que lo fundamental para unos es secundario para otros y que lo que en aquéllos es un principio de orden, de estabilidad o de justicia, para éstos es un simple detalle que podría afectar la forma del reglamento. La tradición y la cultura política, el desarrollo de la civilización, la forma del gobierno y del Estado, las fuerzas ideológicas y sociales predominantes tienen mucho que ver con el contenido de las normas, preceptos o disposiciones que ordinariamente se elevan a la categoría de lo fundamental. Qué punto de contacto puede haber, por ejemplo, entre lo fundamental de un estatuto como el de Weimar de 1919 o el español de 1931? Cuáles son los intereses fundamentales contemplados en la constitución americana de 1787 y los de las constituciones particulares de los estados de la Unión? Y sin ir tan lejos, qué nos enseñaría acerca de lo fundamental de las leyes constitucionales un cotejo de constituciones tan parejas ideológicamente como la colombiana vigente y las panameñas de 1904 y 1941? Lo que antecede no impide que exista, sin embargo, un criterio superior que respalde la preocupación de lo fundamental en las constituciones. Ese criterio es, según lo afirma Finer, que los hombres necesitan reducir al minimum la incertidumbre que ha prevalecido siempre en el mundo con respecto a la mayor parte de las cosas y los bienes que les son más caros; que los problemas que emergen del goce de éstos, para ser debidamente resueltos, requieren constante vigilancia y constante esfuerzo bajo la égida de regímenes jurídicos adecuados a la importancia que asignan a dichas cosas o dichos bienes. La libertad, la propiedad, la fa-

milia, el trabajo, la religión, la cultura y los numerosos y diversos intereses permanentes que forman la trama de la vida social cívica no pueden estar sujetos a las vicisitudes de la legislación común impregnada siempre de los sentimientos inferiores de las milicias politiqueras. (*El Derecho Constitucional panameño*).

Se notará que, además del cuidado por la estructura formal del proyecto nos hemos esforzado en que su redacción sea tan correcta como hay derecho a esperarlo de un documento de su índole en el que se aspira a poner de relieve a un mismo tiempo la cultura jurídica del país y el grado de la general que éste alcanza. En el desaliño con que, a veces, están redactados los textos constitucionales; en la vaguedad de su terminología; en la falta de precisión y exactitud de ésta, encuentran los intérpretes despreocupados motivos no sólo para la maliciosa tergiversación de sus doctrinas, sino para sacar adelante aquellas que ni siquiera pudo imaginar el constituyente. Una carta fundamental sólo es un verdadero instrumento de educación cívica y política, capaz de suscitar generosas y nobles actitudes en todos los ciudadanos, cuando su texto se distingue por la claridad transparente de todas y cada una de sus cláusulas.

TITULO I

Del Estado panameño

Se conservan en este Título, bien que con más precisión en los términos, las mismas declaraciones de los estatutos de 1904 y 1941, relativas a la personalidad del Estado; a su forma de gobierno; a los órganos por medio de los cuales éste se ejerce; al territorio, sus límites y modo de dividirlo, y a los bienes públicos que de él forman parte. Tales declaraciones son de un valor normativo general, destinadas a nutrir con la savia de sus principios las subsiguientes cláusulas de la Constitución.

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

La personalidad del Estado que se proclama tiene como característica dominante la de ser independiente. El Estado que es independiente posee la capacidad necesaria para alternar de igual a igual con los demás Estados en el concierto de la sociedad internacional y para ejercer de modo incontestable los derechos llamados de soberanía; es decir, puede hacerlo todo, dentro de las limitaciones de diversa índole que, naturalmente, surgen de las relaciones humanas.

La forma de gobierno del Estado panameño, que siempre ha sido la republicana y democrática, adquiere mayor relieve y comprensión al agregársele la forma unitaria, que implica una modalidad político-administrativa de aquéllas, y la representativa, que es el derecho común de las organizaciones constitucionales modernas. Es de trascendencia suma esta última agregación. La democracia representativa en la cual los menos asumen el querer de los más es un método de gobierno que soluciona no un problema jurídico sino que satisface necesidades de índole política. Su práctica se armoniza con la razón y con la diversidad de factores y circunstancias que condicionan la vida de los pueblos modernos.

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

Hemos querido acentuar, en expresión que nos parece exacta, el dogma de que el ejercicio del poder público no tiene otro título que la voluntad del pueblo. Del pueblo como un todo, se entiende, quien si no puede determinar directamente como deben atenderse los mil detalles de la administración de la cosa pública, sí es capaz de orientarse muy bien en todo lo concerniente a la dirección general de la política. El poder público de que se habla, atributo esencial del Estado, es, en la práctica, el gobierno, en sentido amplio, en función que se manifiesta por medio de tres órganos enteramente distintos.

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.

A éstos tres órganos les dejamos los tradicionales nombres con que figuran en la Ciencia Política. Así no habrá en este proyecto la confusión de términos que es notoria en los artículos 2º y 3º de la Constitución de 1941, que se refieren a la *autoridad pública* y a los *órganos* de ésta. Expresión que, pese al sentido general en que se la toma, no es equivalente a la de *poder público* y mal puede, por lo tanto, tener órganos de ninguna clase. Lo que esencialmente debe considerarse en el artículo es el enlace de los principios de la separación y de la cooperación que cada día ganan más terreno como criterio que debe prevalecer en la estructuración jurídica de los Estados.

Artículo 4º.—La República está constituida sobre el territorio continental e insular comprendido entre Colombia y Costa Rica, de acuerdo con los tratados de límites celebrados entre Panamá y dichas repúblicas.

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

Los tratados públicos celebrados entre Panamá y los Estados vecinos de Colombia y Costa Rica han determinado la sencilla redacción de este artículo, cuya forma es la única que procedía, ya que la declaración en él contenida no puede estar sujeta a complicaciones futuras de ninguna clase. A partir del canje de dichos tratados y de la demarcación limítrofe consiguiente, el territorio de la República quedó perfectamente definido; lo que, en síntesis, declara el artículo, dejando constancia en su inciso segundo, como respaldo de la buena fé de la República, de que serán respetadas las limitaciones jurisdiccionales convenidas en tratados públicos con otros estados.

Artículo 5º.—El Estado panameño acatará las normas del derecho internacional en sus relaciones con los demás estados.

La declaración de este artículo —una novedad en nuestro derecho constitucional— es de las que surten sus efectos por sí mismas, sin necesidad de leyes que las hagan viables. Si así no fuese, el artículo carecería de todo sentido, o envolvería una potencial contradicción con respecto a la Ley, si eventualmente ésta pudiera establecer reglas sobre la materia contrarias al principio que se sienta.

Artículo 6º.—El territorio de la República se divide en Municipios autónomos agrupados en Provincias. La Ley podrá aumentar o disminuir su número y fijar los límites de unos y otras.

La Ley podrá también crear comarcas sujetas a regímenes especiales y establecer otras divisiones del territorio por razones administrativas y de servicio público.

7º.—Para la creación o eliminación de una provincia o de un municipio será necesario que la ley que los elimine o cree sea aprobada por las dos terceras partes del número de diputados que constituyen la Asamblea Nacional.

Se incluyen en estos artículos las disposiciones ya contenidas en los correspondientes, 5º y 6º de la Constitución de 1941, pero se ha suprimido la parte de éstos concerniente a los ayuntamientos, ya que en nuestro proyecto se vuelve al régimen municipal pleno y no hay por qué contar con la intervención que tal entidad pueda tener en la división o subdivisión de las provincias y los municipios. Nótese algunas ligeras variaciones de forma en los artículos; pero nótese, sobre todo, el cambio fundamental en cuanto a la división del territorio de la República que descansa principalmente en los Municipios. En el Título IX se advertirá la trascendencia de este cambio que le imprime nueva faz al Estado panameño. Se mantiene el mismo método para la creación o eliminación de un municipio o de una provincia.

Artículo 8º.—El territorio con los bienes públicos que de él forman parte pertenece al Estado.

Artículo 9º Pertenece igualmente al Estado el espacio aéreo correspondiente al territorio nacional.

Artículo 10.—El subsuelo pertenece también al Estado, quien podrá hacer concesiones para su explotación, conforme a lo que establezca la Ley.

La propiedad minera concedida y no explotada dentro del término que fije la Ley será reintegrada al Estado.

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.

Estos artículos reproducen en forma más detallada la sustancia del artículo 7º de la Constitución de 1941, pero habiéndose eliminado la frase *dominio eminente* que, por error, figura en dicho artículo. El derecho de expropiación contemplado en el artículo 48 del proyecto se funda precisamente en el concepto que expresa la frase eliminada. Las nuevas tendencias relativas a la posición de los Estados con respecto a los bienes públicos, al suelo, al subsuelo y al espacio atmosférico han sido adoptadas para el nuestro con criterio amplio y equitativo. Lo mismo sucede con los preceptos que regulan el goce de las concesiones que se autoricen para explotar partes del suelo, como bosques, aguas, medios de transporte, etc. Son expresión de un derecho justo, no normas de carácter arbitrario.

La comisión cree que las declaraciones del Título, en lo

general, caracterizan bien al Estado panameño cuya organización jurídica y administrativa va a ser plasmada en los títulos siguientes.

TITULO II

Nacionalidad y Extranjería

Está reunido en este Título todo lo concerniente a la nacionalidad y a la extranjería, ya que en buena técnica formal estas materias deben tratarse juntamente, dada la proximidad, así sea excluyente, en que se encuentran.

Con respecto a la nacionalidad se conservan, en parte, las mismas disposiciones de la Constitución de 1941, pero habiendo erradicado de ella las de los artículos 12, 14, 17, 18 y 23, inspirados en un abominable criterio de discriminación racial que la mayoría del país ha reprobado y tenido como una penosa exhibición de sentimientos inferiores de parte de quienes lo adoptaron. Una de las razones que se aducían en pro de la reforma del estatuto citado es ésta que se ha expuesto, y lógico es que la comisión la haya tenido presente. Aquellas ominosas disposiciones han sido, pues, reemplazadas por las del artículo 12 del proyecto, concebidas a la luz de una justa estimación de los principios que deben presidir todo lo que se relaciona con la nacionalidad en nuestro Estado. Son éstas:

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 sujetos 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 aquéllos estén domiciliados en Panamá y que al tiem-

po 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.

Se advertirá que se mantienen en este artículo los modos originarios de determinar la nacionalidad, o sean el *jus soli* y el *jus sanguinis*.

No hay nada que pueda observarse al principio universal que se acoge en el ordinal a) de que quien nace en un territorio dado, de padres también nacidos en el mismo territorio, adquiere de hecho la nacionalidad de sus padres. Se trata en este caso de la determinación, por el procedimiento más sencillo posible, del vínculo jurídico-político que, a partir del nacimiento, une el individuo al Estado (*jus soli*).

No sucede lo mismo en el caso del ordinal b), aunque el individuo haya nacido en territorio sujeto a la jurisdicción de la República. El vínculo de familia puede debilitar el vínculo con el Estado y darle al último un carácter incierto. Por eso se estima que es necesario y conveniente que el interesado lo reafirme por medio de declaración expresa de que opta por la nacionalidad panameña.

El caso del ordinal c). Se puede nacer en un territorio no sujeto a la jurisdicción de la República, de padre y madre extranjeros, circunstancia que por sí sola, y menos que en el caso anterior, no basta para que se aplique irrestrictamente el principio del *jus soli*. De aquí que se exijan las formalidades contempladas en el ordinal para excluir toda posibilidad de individuos de nacionalidad indefinida entre nosotros, no obstante haber nacido en el territorio de la República.

En el ordinal d) se consideran como panameños los nacidos de padre o madre panameños fuera del territorio de la República, pero aquí el domicilio juega un papel importante. El interesado debe comprobar que ha vivido en Panamá en forma regular y que no deje dudas; de otro modo será imposible reconocerle el derecho de nacionalidad fundado en la sangre.

La solución de los problemas de la nacionalidad, tal como aparece en las transcripciones, está inspirada en un criterio en que la seguridad del Estado, la justicia y la humanidad han sido debidamente consultadas. Ya había uno de nosotros sugerido este criterio cuando dijo que en materia de nacionalidad las condiciones especiales de la República exigían que se abandonase el sistema absoluto del *jus soli* para establecer la ciudadanía de los nacidos en el territorio nacional, y que se sujetase la nacionalidad por nacimiento a condiciones razonables basadas en los principios del *jus sanguinis*.

Nada de lo que contiene el proyecto en materia de nacionalidad por nacimiento o por adopción afecta a quienes se la reconocía la Constitución de 1904. El artículo 16 del proyecto es terminante al efecto y no hay forma de que pueda entenderse de otro modo que a la letra.

En virtud de dicho artículo ya no se podrá pensar que entre nosotros existe una minoría inasimilada del tipo de las que sirvieron de pretexto al nazismo para desencadenar la guerra en Europa; ni una casta de parias sociales incrustada en nuestra población, al margen de la ley por obra y gracia de los preceptos constitucionales (F. J. Escobar).

En cuanto a la nacionalidad panameña por naturalización se le somete en el proyecto a condiciones generosas, ya que no limitan demasiado la oportunidad de adquirirla a quienes tengan vínculos afectivos con el país que merezcan ser tenidos en cuenta. Así, por ejemplo, el extranjero soltero o casado que haya residido no menos de cinco años en el territorio de la República puede ser panameño por naturalización, si no le comprenden condiciones de moralidad, salubridad y orden público, en virtud de las cuales se le pueda negar esa gracia. Así mismo, el tener hijos nacidos en la República o el ser casado en ésta con cónyuge de nacionalidad panameña da opción a la nacionalidad, en un plazo no menor de tres años.

Hay en el Título II, por supuesto, otras disposiciones que responden a nuevos principios o necesidades generalmente reconocidas, pero que tienen, sin embargo, menos trascendencia. Se explican por sí solas y no merecen atención especial. Tales: la que determina definitivamente la situación en punto de nacionalidad de los colombianos que tomaron parte en la independencia (artículo 14); la que fija el *status* de la mujer panameña casada con extranjero (artículo 17); la referente al deber en que se encuentran nacionales y extranjeros de acatar las leyes del país (artículo 19).

Si llamamos la atención hacia el artículo 21 del proyecto, correspondiente al del mismo número del estatuto de 1941, que establece que *los extranjeros disfrutarán en Panamá de las garantías y los derechos civiles y públicos reconocidos a los nacionales*, pero pudiendo limitarlos la Ley, no a una clase determinada de extranjeros, sino a todos, en general, y sólo por razones de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional. Así se evita la interpretación que se daba al artículo 21 del estatuto mencionado, en virtud de la cual la Ley podría hacer distinciones entre los extranjeros y reducir una parte de ellos a condiciones especiales.

La Constitución de 1941 en un exceso de previsión nacio-

nalista estatúa en su artículo 22, que la *capacidad, el reconocimiento y, en general, el régimen de las sociedades jurídicas extranjeras se determinarían por la ley panameña*. En el correspondiente artículo del proyecto se ha suprimido la palabra *extranjeras*, siguiendo el ejemplo de la Constitución colombiana de 1936, de donde fue tomado. La doctrina de los comentaristas de ésta es que las sociedades jurídicas no tienen nacionalidad y que todas deben estar sujetas, por consiguiente, a un mismo régimen de igualdad jurídica, doctrina cuya importancia práctica consiste en que con ella se trata de evitar las reclamaciones diplomáticas por perjuicios o daños ocasionados a sociedades extranjeras. "No existiendo éstas —dice la comisión que redactó la mencionada reforma— carecen de fundamento las reclamaciones en el campo del derecho constitucional, puesto que el Estado no puede velar o reclamar sino para proteger o defender los derechos o los intereses de sus propios nacionales".

TITULO III

Derechos y Deberes Individuales y Sociales

Este Título comprende cuatro capítulos que se refieren, respectivamente, a las garantías individuales, a la familia, al trabajo y a la educación nacional. Tal distribución de materias no implica diversidad esencial entre ellas; obedece, más que todo, a lo numeroso del articulado, a través del cual corren, como un hilo conductor, las formas bajo las cuales se manifiestan en el campo del derecho constitucional los privilegios de la personalidad por lo que ella es en sí y como elemento formativo de la organización social.

Se comprende que haya sido así. No hay en realidad problemas que resolver en punto de libertades públicas escritas. Nuestro derecho positivo constitucional supera, con mucho, a este respecto al de los demás estados americanos. Nuestro problema, bien grave, por cierto, es de orden moral, educativo y cívico, y sólo indirectamente se roza con los dogmas de la Constitución. No basta que éstos contengan la más pura esencia de las instituciones libres. Es preciso que ellas sean conciencia actuante de la ciudadanía en todas las ocasiones en que haya de demostrarse que ciertamente se las acata y respeta.

Capítulo 1º—Garantías fundamentales:

Con excepción de los artículos 23, 25, 42 (inciso segundo) y 48 de este Capítulo, los demás artículos comprendidos en él

han quedado en la misma forma, mejor redactados muchos de ellos que lo estaban en las constituciones de 1904 y 1941.

Artículo 23.—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.

Este artículo es idéntico al 15 de la Constitución colombiana (artículo 9º del acto legislativo de 1936). El de la Constitución panameña de 1941 se le asemeja; pero involucra el extraño concepto de que *las autoridades están instituidas para defender los derechos de la nación*, y el modo como, en general, está redactado lo aparta un poco ideológicamente del colombiano. Era, pues, preciso, poner las cosas en su lugar, adoptando, sin variación alguna, el artículo original colombiano que nos parece más exacto, y, sobre todo, más conforme con el pensamiento del Título en que se halla. La primera parte: *las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Panamá en sus vidas, honra y bienes*, está en perfecta armonía con las implícitas prerrogativas de los derechos del individuo; la segunda: *y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*, se acomoda igualmente en su letra y en su espíritu a la filosofía social que alientan los capítulos II, III y IV del Título en que nos ocupamos.

No está de más que reproduzcamos aquí parte de los motivos del artículo, según el constituyente colombiano.

Dijo éste que:

"ya con esta disposición deja el Estado de ser un mero agente para convertirse en una entidad que tiene el derecho de obligar a los ciudadanos a cumplir los deberes sociales";

que:

"hoy es tendencia de todos los países modernos, aumentar considerablemente la actividad del Estado. Las necesidades sociales de la época actual hacen indispensable cambiar la noción de Estado agente, por la del Estado intervencionista, para equilibrar, en cuanto ello sea posible, las desigualdades económicas de los hombres, y hacer efectiva la igualdad de los ciudadanos ante la Ley";

que:

"precisamente la razón de ser de la sustitución del Estado constitucional que nos rige, es la de cambiar el sistema individualista, fundado en una concepción metafísica del derecho, por uno distinto, que haga factible en la interpretación de las leyes

y contratos la aplicación de la noción objetiva del derecho”.

“Aquí irrumpe —ha dicho también uno de nosotros— el momento verdaderamente crucial de la transformación de nuestro derecho público interno; aquí se quiebra la tradición fieramente individualista del Estado, y es superada, a la vez, por el empuje del nuevo credo social al valorizar éstas realidades que antes escapaban a la influencia normativa del derecho, al infiltrar en la vida del hombre los consoladores sentimientos de unidad y de seguridad bajo la sombra amable de una reglamentación jurídica basada en la justicia”.

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.

El principio de la igualdad, consustancial con el concepto de la democracia, ha estado considerablemente sacrificado entre nosotros en virtud de determinadas prescripciones de la Constitución de 1941 y de las leyes que le siguieron, impregnadas del intransigente espíritu nacionalista que el país sabe. Faltaría a uno de sus objetos primordiales la revisión de nuestro derecho constitucional si se hubieran dejado las cosas a este respecto como estaban.

La proclamación del saludable y noble principio, en la forma en que ahora se ha reconocido, será de importantes consecuencias en la vida social del Estado, además de que le devolverá el crédito perdido en el exterior por causa de las mencionadas leyes contrarias a las suprémas reivindicaciones por que se lucha en la presente guerra mundial.

La primera parte del inciso segundo del artículo 42 ha quedado así:

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 modificación que se advierte está justificada por la experiencia. Las autoridades han venido interpretando este artículo con manifiesta violación del principio de reunión y de manifestación, al exigir que para el ejercicio de este derecho era necesaria autorización previa. La institución que aquí se contempla es de gran trascendencia puesto que se refiere al goce de una libertad pública de las más preciadas. A nuestro pa-

recer, es más conforme con el concepto esencial de esta libertad que el Estado se abstenga de intervenir para autorizar o no su uso. Su ingerencia debe limitarse a la represión, si con pretexto de usarla, se abusa de ella. El intervencionismo del Estado, muy aceptable en materias económicas, debe ponerse a raya cuando se trata de materias políticas porque entonces es contrario a los principios esenciales de la democracia.

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.

Es decir, además de la aplicación del principio de la irretroactividad de las leyes (artículo 47 del proyecto), en lo relativo a la propiedad privada y demás derechos de su clase se generaliza el concepto de Ley extendiéndolo a todas las leyes bajo cuyo régimen se haya adquirido algún derecho: las leyes administrativas, por ejemplo, inspiradas en principios de derecho público, que también son susceptibles de crear situaciones jurídicas subjetivas.

Capítulo 2º.—De la Familia:

En este Capítulo se hallan reunidas las mismas disposiciones ya conocidas de la Constitución de 1941 sin alteración alguna de importancia. Los principios relacionados con la familia son de los definitivamente incorporados en nuestro derecho público y sólo hace falta que la Ley los desarrolle para que tengan cumplimiento efectivo. El artículo 258, transitorio, por el cual se dispone que la primera Asamblea dicte la Ley que el caso requiere responde al propósito de acelerar ese cumplimiento. No es posible qué después de más de seis años que hace se viene halagando al país con el estatuto de la familia, acorde con la importancia que a ésta se concede en el derecho social moderno, siga aún bajo la ilusión de una expectativa que nunca se concreta. La Ley puede dictarse sin inconveniente alguno y luego ser incorporada al Código Civil, cuando, a su vez, éste se apruebe.

Capítulo 3º.—Del Trabajo:

A la general, pero incompleta disposición del artículo 53 del estatuto de 1941 suceden en el proyecto nueve artículos nue-

vos, tomados o adoptados de la Constitución cubana de 1940, que se insertan.

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.*

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.

Artículo 57.—*A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponderá siempre igual salario, cualesquiera que sean las personas que lo realicen.*

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 tendrá un término improrrogable de treinta días para admitir o rechazar la inscripción de un sindicato obrero o patronal. La inscripción determinará la personalidad jurídica del sindicato. La Ley regulará lo concerniente al reconocimiento del sindicato por el Poder Ejecutivo, por los patronos o por los obreros, según sea el caso.

El Poder Ejecutivo no podrá disolver un sindicato sino cuando se aparte de sus fines exclusivos y así lo declare tribunal competente por sentencia firme.

Las directivas de estas asociaciones estarán integradas exclusivamente por panameños.

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.

Artículo 60.—La Ley regulará el sistema de contratos colectivos de trabajo, los cuales serán de obligatorio cumplimiento para patronos y obreros.

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 obrero en esta Constitución o en la Ley.

Artículo 61.—La Ley regulará la inmigración, atendiendo al régimen económico nacional y a las necesidades sociales. Queda prohibida la contratación de braceros que puedan rebajar las condiciones del trabajo o las normas de vida del obrero nacional.

Artículo 62.—Ningún patrono podrá despedir a un trabajador sin justa causa y sin las formalidades que establezca la Ley.

Artículo 63.—Las controversias que se susciten entre el capital y el trabajo se someterán a comisiones de conciliación, integradas por representantes paritarios de patronos y obreros. La Ley determinará el funcionamiento que debe presidir dichas comisiones y el tribunal ante el cual serán recurribles sus resoluciones.

Este articulado es prueba concluyente de la atención que le hemos dedicado a la materia. En su mayor parte contiene mandatos o prescripciones que podrían tener cumplimiento inmediato y directo sin mediación de la Ley, generalmente remisa cuando se trata de convertir en realidades las legítimas reivindicaciones del derecho social en cualquiera de sus formas. El principio básico que ahora se proclama, de que el trabajo es derecho y deber a un mismo tiempo, será de consecuencias incalculables en cuanto a la inteligencia que habrá de primar en las relaciones entre el Estado y los trabajadores y entre éstos

y el capital. Sueldo o salario mínimo, ampliamente regulado, según el nivel de vida y las peculiaridades de cada lugar; derecho efectivo de sindicación de que puede valerse no sólo el trabajador corriente sino la clase media que se ocupa en funciones burocráticas, derecho equitativamente reconocido de los trabajadores a la huelga y de los patronos al paro; reglas sobre la contratación colectiva de trabajo; seguridad de éste y medios racionales de dirimir las controversias que se susciten entre el capital y el trabajo quedan asegurados, como se ve, con el carácter de garantías mínimas que el Estado debe ofrecer a la parte peor favorecida de la colmena social. El código del trabajo, tan llevado y traído, tan largamente esperado por los que entre nosotros también pagan su pequeño tributo de lágrimas, sudor y sangre en sus incruentas luchas por la existencia, tiene ahora una base firme sobre la cual extenderse. Como en el caso del derecho de familia, el proyecto recomienda en su artículo 259 que la primera Asamblea Nacional legisle en forma reglamentaria y orgánica sobre la materia.

Capítulo 4º—De la Educación Nacional:

Las disposiciones relacionadas con la educación nos han merecido el mayor cuidado. Este servicio se halla expuesto, más que ninguno otro de los que presta el Estado, a ser perturbado por el juego de los intereses políticos. Por mucho tiempo se pensó que para librarlo de la influencia nefasta de estos intereses sería suficiente descentralizarlo y destinarle rentas propias (artículo 133 de la Constitución de 1904). Ni lo uno ni lo otro se ha hecho y alguna tentativa con respecto a lo primero dió lugar a que se creyera que lo que se quería era sustraer el servicio de las manos del Presidente de la República para entregarlo a las irresponsables de los secretarios y ministros que también actuaban influídos por la política. Durante varios lustros el servicio se ha resentido de falta de continuidad y de estabilidad por no haber estado regido por normas adecuadas a su importancia y a los fines que en toda democracia le corresponden. El proyecto trata de encauzar el servicio de acuerdo con estas normas y con estos fines y por eso inculye, además de las disposiciones que se contenían en la Constitución de 1941, las que se verán:

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. Sobre este principio descansarán todas sus agencias y organismos, así los prima-

rios, secundarios y universitarios, como los administrativos y docentes.

Este inciso, 4º del artículo 67 del proyecto, se basa en la idea, que nos parece acertada, de que sólo mediante la disposición que contiene se puede lograr que el servicio de la educación nacional se armonice con los altos fines democráticos y culturales que son su supuesto necesario; de que sólo así podrá haber continuidad y estabilidad en la orientación que previamente se le haya fijado y lograrse que la educación pública satisfaga, plenamente, las necesidades nacionales en lo económico y en lo espiritual. La intromisión inconsiderada e irreflexiva en el ramo de quienes han pretendido dirigirlo sin experiencia y sin conocimientos especializados es la causa que más ha influido en el estado caótico y de retroceso en que se encuentra.

Artículo 68.—Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los establecimientos docentes privados, con el fin de procurar el cumplimiento de los fines nacionales y sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos.

La libertad de enseñanza ha dejado de ser el principio irrestricto e incondicionado, según el cual cualquiera podía fundar una escuela y enseñar en ella lo que le viniese en gana sin necesidad de pertenecer a gremios de doctores y maestros. El ejercicio de esta libertad se roza necesariamente con vitales intereses de la nación, sociales y culturales, que el Estado, en virtud de sus funciones, tiene que proteger. De aquí que en fuerza de esta idea se le atribuyen en el artículo las funciones de inspeccionar y vigilar la educación que se imparte en los establecimientos privados para que se cumplan de acuerdo con aquellos intereses.

Artículo 69.—El castellano es la lengua de la República. No podrá impartirse su enseñanza sino por profesores que la posean como propia. La enseñanza de la historia patria y la de la educación cívica serán dadas siempre por profesores nacionales.

En ningún establecimiento privado se permitirá impartir la enseñanza primaria en lengua extranjera.

Parece innecesaria la exigencia del inciso 1º de este artículo, pero es que, en realidad, la despreocupación a este respecto ha llegado hasta el extremo de que profesores de

lengua extranjera y sin los suficientes vínculos espirituales con el país hayan estado enseñando las asignaturas mencionadas con daño moral enorme para la juventud educanda. En cuanto al segundo inciso, su conveniencia es obvia ante la necesidad de que la niñez panameña se levante en un ambiente nacional caracterizado.

Artículo 71.—Ningún establecimiento de educación, público o privado, podrá negarse a admitir alumnos por motivo de nacimiento o de diferencias sociales, raciales o religiosas.

La violación de este principio constituye en quien lo ejecuta causal que ocasiona la pérdida del derecho de enseñar.

He aquí otro artículo absolutamente necesario en el derecho de la Constitución. La República está constituida sobre los principios democráticos. Sus instituciones todas descansan sobre estos principios, entre los cuales el de igualdad se proclama, una vez más, en los términos que ya se han expresado en el artículo 25. Por otra parte, la educación privada es y no puede ser más que un servicio de utilidad pública y social de que deben gozar todos los ciudadanos, sin restricción ni distingos de ninguna clase. Cómo se puede tolerar que en un servicio de tal naturaleza se incruste la idea de privilegio o de casta? Cómo se puede tolerar que en nombre de un celo religioso muy discutible se establezcan en las escuelas diferencias que contraríen la ley constitucional y la ordinaria? La sanción que sigue al artículo es apenas la lógica para quienes no quieran cumplirlo. Si se dijera que el artículo es de carácter reglamentario habría que contestar que la línea divisoria entre lo fundamental y lo reglamentario no está demarcada en derecho constitucional.

Artículo 72.—Los gastos que demande el sostenimiento del servicio de educación tendrán prelación sobre cualesquiera otros gastos, y a ellos se destinará no menos del veintitrés por ciento del Presupuesto.

Ha sido costumbre que en la concurrencia de necesidades de los diversos servicios del Estado, las de la educación nacional hayan sido preteridas, porque aunque ésta es función esencial de aquél, según se dice, en la práctica no la desempeña ni aproximadamente. Tal incongruencia entre la teoría y los hechos han retardado el desarrollo natural del ramo. La cuarta parte del presupuesto que se le asigna no es arbitraria. Representa el porcentaje más alto del presupuesto de que ha

gozado la educación en cuarenta años. Es lógico pensar que a medida que su progreso se acentúe, deba contar con los fondos indispensables para el caso.

Artículo 74.—La Universidad oficial de la República será autónoma en la medida que lo dispongan sus estatutos y la Ley a que éstos deben atemperarse. La Ley creará el patrimonio de la Universidad.

La universidad debe ser autónoma en el verdadero sentido de la palabra. Sólo es una utopía que pueda llegar a serlo si no se le aseguran condiciones indispensables al efecto: clima moral, clima de estudio académico, y lo que es esencial y lógico: patrimonio adecuado a sus funciones y a sus necesidades.

Artículo 75.—La cátedra universitaria es libre. Las opiniones que en ella emitan los profesores no les acarrearán responsabilidad alguna, excepto si con ellas incitan a la subversión del orden público o son atentatorias del régimen jurídico que establece la presente Constitución o si constituyen labor poselitista.

El artículo se explica por sí sólo. La cátedra universitaria si no es libre, no es tal cátedra. En los actuales tiempos de reafirmación de todas las libertades que han estado amenazadas de muerte, la de la cátedra es la más llamada a mantenerse incólume con sólo las restricciones que se determinan en el artículo.

TITULO IV

Derechos Políticos

En este Título que, en lo general, conserva el mismo articulado de la Carta de 1941 se incluyen cinco artículos nuevos que solucionan cuestiones esenciales íntimamente ligadas a la aplicación práctica que debe darse al principio del gobierno representativo.

El primer artículo establece quienes son ciudadanos; el segundo determina la extensión del concepto de ciudadanía; el tercero fija una condición esencial del principio de la representación proporcional; el cuarto es limitativo de la facultad que tienen los ciudadanos de fundar partidos políticos; el quinto, en fin, se refiere al Jurado Nacional de Elecciones, que es la piedra angular de la institución del sufragio. Veamos, separadamente, los motivos de estos artículos.

Artículo 77.—Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de veintitún años sin distinción de sexos.

Se resuelve así la cuestión que, desde hace varios años, viene preocupando al país acerca de si a la mujer se le deben o no reconocer los derechos políticos en la misma forma y en la misma extensión que al hombre. La solución no podía ser otra que la que se da. Pesados los motivos prácticos y las razones de diversa índole que algunos alegan contra la ciudadanía integral de la mujer, era natural que nos decidiéramos por la afirmativa, sin reserva alguna. La cuestión es fundamentalmente de lógica democrática, reforzada por razones jurídicas, sociales y económicas. La democracia es gobierno del pueblo por medio del sufragio que se dice universal. La mujer en cada sociedad política es, por lo menos, la mitad del pueblo. A qué título se le puede arrebatar su derecho legítimo, como tal pueblo, a ser oída en los comicios? No le alcanzan las consecuencias de la mala política de los gobernantes? No paga impuestos? No constituye la maternidad la función pública más importante que puede ejercerse en el Estado? Es una contradicción inexplicable que países, como el nuestro, que admiten el sufragio universal, hayan continuado excluyendo a la mujer del goce de ese derecho. No hay ninguna razón básica para semejante exclusión, a menos sea la de la persistencia, como dice León Duguit, de un estado social que considera a la mujer como a una menor, como sujeta a una perpetua tutela. Entendemos que tal estado social no existe entre nosotros y que el nuevo orden jurídico que se avecina se encargará de demostrarlo acogiendo la solución del artículo propuesto, por otra parte, ya aceptado por el Gobierno actual.

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.

Marca el fin este precepto de la evolución que ha sufrido en nuestro derecho constitucional el concepto de ciudadanía. La Constitución de 1904 dijo que la ciudadanía consistía en el derecho de elegir para los puestos públicos de elección popular y en la capacidad para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción. Definición incompleta ésta puesto que excluye el derecho de ser elegido que también está incluido en el concepto. La Constitución de 1941 llenó en parte el vacío de

la anterior, pero incurrió en la contradicción de limitar los derechos políticos de la mujer a la capacidad para ejercer puestos públicos con mando y jurisdicción, al propio tiempo que le negaba el derecho de sufragio. Era el prejuicio contra la plena ciudadanía de la mujer que en el artículo que se recomienda desaparece por completo.

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.

Es de la esencia de la representación proporcional que los partidos o elementos de oposición estén representados en las asambleas y consejos municipales.

Este precepto se ofrece como un correctivo eficaz para acabar terminantemente con la errónea creencia de que se cumple con el principio de la representación cuando al hacerse la elección de varios candidatos, se incluyen en las listas respectivas sólo nombres de personas adictas a partidos o agrupaciones que si bien tienen denominaciones distintas son decididos amigos y adherentes de una sola causa. La interpretación correcta del principio es que el partido o agrupación opuesto al Gobierno debe tener representación efectiva en la entidad que se trata de elegir para que con su opinión o con su voto se decidan los negocios de que ella conozca. Cualquiera otra práctica es una farsa indigna que nada tiene que ver con tan saludable y justo principio.

Artículo 85.—La Ley regulará la manera de constituirse los partidos políticos sobre la base de que no es lícita la formación de ningún partido de carácter racial o religioso o que tienda a destruir o cambiar la forma democrática de gobierno.

El querer popular está ya bastante fraccionado con la diversidad existente de partidos políticos entre los cuales no hay diferencias esenciales con respecto a los principios que profesan, y aún es posible que se formen otros nuevos partidos en virtud de la tendencia de la opinión pública a atomizarse, como consecuencia de causas que no queremos analizar. Sería sumamente perjudicial la formación de nuevos partidos de la clase de que trata el artículo que no responden a ninguna necesidad nacional y que vendrían a aumentar el caos moral en que se debate la República. Este proyecto de constitución trata de cortar radicalmente toda agitación injustificada de carácter racial o religioso.

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.

El órgano electoral que propicia este artículo puede no ser perfecto, pero basta que en él no tenga ingerencia alguna el Poder Ejecutivo, ni sólo ni en connivencia con el Poder Legislativo o el Judicial, para que ya represente un gran avance, para que el escrutamiento de la voluntad nacional deje de ser el medio más seguro de falsearla. La función queda en manos de los partidos políticos que son, por lo menos en principio, los órganos naturales de manifestación de aquella voluntad. No se descuentan, porque en el estado actual de nuestras costumbres no es posible descontarlas, las menudas artes de la política, pero para reducirlas al mínimum, o para contrarrestarlas, es para lo que en el tribunal electoral figuran tres elementos moderadores que han de reunir las más severas calidades en saber, en dignidad e integridad, de las cuales dependerá, en gran parte, el mérito del Tribunal.

TITULO V

Del Poder Legislativo

Idea eje del proyecto es desarrollar con la mayor justicia el principio de la limitación y separación de los poderes públicos, estableciendo entre ellos, según ya se ha dicho, un eficaz sistema de frenos y equilibrios que hagan del gobierno una función racionalizada, como es propio del Estado de Derecho. Una amplia confrontación de la estructura de los tres poderes y de sus atribuciones sería adecuada para saber hasta qué punto se ha logrado esta meta en el proyecto. Como elementos para esta confrontación bosquejamos brevemente la estructura del primero de dichos poderes.

También el presente Título ha servido de marco para la inclusión de ciertas disposiciones importantes que le inyectan sangre nueva, por decirlo así, a nuestro derecho constitucional. La mayor parte de las disposiciones de los viejos estatutos, subsisten en el Título, o habiendo sido su fraseología objeto de una cuidadosa revisión, o reordenándolas con criterio metódico, es decir, lógico. Esto particularmente se advierte en los artículos que se refieren a las atribuciones de la Asamblea, cuya ordenación es visiblemente mejor que la de las constituciones de 1904 y 1941. El Título consta de dos capítulos: en el primero está incluido todo lo concerniente a la Asamblea Nacional, a sus órganos, a sus atribuciones y a cuanto siempre se ha tenido como propio de la materia en las anteriores constituciones. El segundo incorpora las disposiciones relativas a la *Formación de las Leyes*, que en ambas constituciones formaban título aparte. El órgano legislativo es el que hace las leyes, pero sin las pautas que indican como hacerlas su labor sería imposible o, por lo menos, de realización defectuosa. Cuanto se refiera al uno y al otro, forma una unidad de principios y de medios que no debe aparecer dividida en sus relaciones externas.

Se determina en el artículo 94, como lo hacía la Constitución de 1904, quién ejerce el Poder Legislativo y de qué modo se compone el personal que lo encarna: tantos diputados cuantos correspondan a los circuitos electorales a razón de uno por cada veinte mil habitantes y uno más por un residuo que no baje de diez mil. No es de nuestra invención el artículo, pero hallándolo muy razonable lo conservamos en el proyecto. El cuerpo legislativo de un Estado puede tener por base o los datos que arroje el censo de población o su capacidad fiscal para pagarlo. Puede, en cierto modo, también, ser, numéricamente, la resultante de su devoción republicana y democrática. Con la base que fija el artículo 94 se satisface esta devoción, porque el número de Diputados excedería del que ahora compone la Asamblea. Con una base mayor de la que contempla el artículo es indudable que se echaría sobre el tesoro público una carga tremenda, superior a sus posibilidades y que no sería recompensada con una mayor eficiencia de las labores de la Asamblea.

Qué traen los nuevos artículos del Título?

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.

Este artículo, sin importancia aparente, contiene, no obs-

tante la mejor doctrina acerca de la actitud que debe adoptar el diputado ante sus electores y ante la Nación. Se habla aquí con frecuencia del diputado por el circuito electoral tal o por la provincia cual. Y los diputados mismos creen que ellos no tienen otro vínculo representativo que el que los une a la provincia o a su circuito electoral. Pero la verdad es que estamos ya muy lejos del sistema del mandato imperativo en que parece basarse la creencia mencionada. El artículo es, en parte, una adaptación del artículo 58 de la constitución española y del correspondiente de la Constitución de Weimar. El comentario que le hace Nicolás Pérez Serrano pone las cosas en su lugar. Dice este comentarador:

"Trátase de un principio clásico, a virtud del cual no hay diputados por distritos, sino por la nación. Los distritos o las circunscripciones son demarcaciones imprescindibles, porque el tamaño del territorio y el volumen de la población no permiten reunir un colegio nacional único en que los electores designen de una vez todos los diputados que han de formar el congreso. Pero como la voluntad representada por los elegidos es la de la totalidad del país, a éste, y no al núcleo reducido que los votara (y que es un representante nato y espontáneo de la colectividad estatal), es a quien representan los diputados. Evítanse así los inconvenientes del parlamentarismo de corto radio, y también los del mandato imperativo, a que de nuevo se propende hoy, aunque por otro cauce y para otras finalidades que las añejas. Fuera insincero callar, de todas suertes, que el principio mencionado atraviesa honda crisis".

El cauce a que se refiere Serrano es el que le indica el principio de la representación funcional. No habría inconveniente en incorporar este principio en nuestro derecho público interno, si la organización social del país fuera la apropiada para su funcionamiento, y es claro que no lo es.

Artículo 97.—Los Diputados y sus suplentes serán elegidos en votación popular directa por un período de cuatro años, haciéndose cada dos años la elección de la mitad de ellos.

El propósito es evitar hasta donde sea posible que exista entre el Presidente y los Diputados a todo lo largo del período para que ambos han sido elegidos una vinculación de tal naturaleza que implique la sumisión del Poder Legislativo al Ejecutivo. En principio es muy defendible la tesis de que una vinculación libre y de buena fé puede facilitar al Presidente la realización de sus planes de política general o administrativa que, acaso, pudiera ser entorpecida con la renovación de la cá-

marc a mitad de su período; pero en principio también parece más saludable que la voluntad popular tenga un medio de pronunciarse acerca de aquella política aprobándola, si le parece conveniente a los intereses del país, o rechazándola, si la cree perjudicial, lo que es muy posible con el sistema. En la práctica, por otra parte, la vinculación que ha existido ha sido frecuentemente una especie de asociación tácita de largo radio entre el Presidente y la diputación, nefastas para el país. Las constituciones son también instrumentos de moralización política y administrativa.

Artículo 105.—Veinte días antes de principiar las sesiones, durante ellas y veinte días después, ningún Diputado a la Asamblea Nacional podrá ser llamado a juicio sin permiso de ésta.

En caso de flagrante delito, podrá ser detenido y será puesto inmediatamente a disposición de la Asamblea, la cual decidirá si lo suspende para que se le siga causa por el tribunal competente.

Artículo 106.—Los tribunales acogerán la acusación o denuncia criminal que se entable contra un Diputado durante los términos expresados, pero no podrán darle curso hasta después de expirado el término de la inmunidad o hasta que la Asamblea lo suspenda conforme al artículo anterior.

Considerando que el cumplimiento de las obligaciones civiles o el atender a cualquiera acción civil que se entable contra un diputado en nada afecta su inmunidad y sí, en cambio, puede afectar su honorabilidad, la comisión ha omitido su inciso segundo al reproducir el artículo correspondiente de la Carta de 1941, en virtud de lo cual sí podrán ser demandados los Diputados civilmente. Del mismo modo, le ha parecido a la comisión que en nada se merma la inmunidad de los Diputados si los tribunales acogen las acusaciones o denuncias criminales que contra ellos se entablen dentro del término que comprende la inmunidad, siempre que no se les dé curso hasta después del expresado término.

Artículo 108.—Los Diputados devengarán sueldos durante las sesiones, y percibirán además en cada reunión ordinaria o extraordinaria de la Asamblea viáticos que cubran sus gastos de transporte de ida y regreso entre el lugar de su residencia y la capital, y gastos de representación hasta por suma igual al sueldo de un mes.

Con algunas excepciones interesadas, no hay en el país persona sensata que sea partidaria de que los Diputados devenguen sueldo cuando la Asamblea no esté en sesiones. La idea de que el sueldo permanente asegura la dignidad y el decoro del Diputado, aceptable en principio, ha resultado fallida en la práctica en forma tan notoria que no hay para qué entrar a considerarla. Lo justo, lo conveniente, lo decoroso, de ahora en adelante, debe ser que el diputado sólo devengue sueldo durante el período de sesiones a la Asamblea. Percibir emolumentos sin trabajar constituye un privilegio que va contra el espíritu de la democracia y merma la capacidad del tesoro público para atender a las necesidades de los servicios nacionales.

Artículo 110.—Los Diputados a la Asamblea Nacional 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 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 mientras la Asamblea esté reunida.

Artículo 111.—Lo dispuesto en el artículo anterior no comprende el uso personal de servicios públicos ni las transacciones ordinarias con instituciones o empresas pertenecientes al Estado o administradas por éste o en que tenga algún interés o intervención.

Artículo 112.—Las prohibiciones del artículo 110 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 disposiciones casi no necesitan comentario, son de las que se explican por sí solas. Tienden a eliminar radical-

mente toda ocasión de que los Diputados se conviertan en simples especuladores políticos. No pudiendo éstos, ni sus parientes, pedir a la Administración ni obtener nada de ella en ninguna de sus formas y manifestaciones, porque todos los caminos están obstruidos, tendrán que reconcentrarse en sí mismos y revestirse, ahora sí, de verdadera dignidad, la que corresponde a los auténticos representantes del pueblo. La Asamblea gozará de mayor autoridad moral para fiscalizar la conducta del Ejecutivo y cumplir sus propias atribuciones con independencia y eficacia.

Artículo 113.—Durante las sesiones y por un año después de haber cesado en el ejercicio de su cargo, los Diputados y los suplentes que hayan reemplazado a éstos por falta absoluta no podrán ser nombrados por ninguna autoridad para ningún cargo en que devenguen sueldo o asignación de cualquier clase del Tesoro Nacional o Municipal o de cualquiera de las instituciones autónomas pertenecientes al Estado o en que éste tenga intervención o interés, ni para ningún cargo oficial por razón del cual, puedan percibir del público derechos, comisiones o emolumentos de cualquier clase. Los únicos cargos para los cuales pueden ser nombrados son los de Ministro de Estado, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Embajador o Ministro Plenipotenciario.

La aceptación de cualquiera de estos cargos producirá la pérdida de la Diputación.

A la comisión le ha parecido que para evitar la menor oportunidad de que el Ejecutivo, por sí o por medio de autoridades que le estén directa o indirectamente subordinadas, pueda ejercer influencias indebidas en los Diputados, con el señuelo de determinadas posiciones, es menester que existan, a tal efecto, en la Constitución algunas normas que por su rigidez no puedan ser burladas. Estas normas, como se ve, se refieren no sólo al Ejecutivo sino a los Establecimientos Públicos de toda clase y al orden municipal. Esta otra puerta, que así tan herméticamente se cierra, podría conducir, si se mantuviera abierta, a oscuras combinaciones. Habrá, talvez, quien diga que así no vale la pena ser Diputado, pero tal parecer sólo sería propio de quienes tengan un concepto errado de la función parlamentaria. Se busca una diputación para servir a la República, no para satisfacer las ansias del apetito personal. Por lo demás, puede verse que si en la Asamblea hubiera un hombre eminente cuyos servicios fueran necesarios,

en los importantes cargos que enuncia el precepto, nada se opondría a que se le nombrase. En este caso si el interés público o el del servicio son tan grandes y urgentes, bien vale la pena de que se quiebre la incompatibilidad que establece el artículo.

Ordinal 19 del artículo 114:

Decretar los gastos de la Administración con vista del presupuesto que le presente el Poder Ejecutivo, aprobándolo o modificándolo, PERO NO PODRA DISPONER NINGUN GASTO PUBLICO QUE NO SEA PROPUUESTO POR EL PODER EJECUTIVO.

Si por cualquier motivo no se expidiere el presupuesto por la Asamblea Nacional, continuará en vigor el de la vigencia económica anterior.

Una disposición como la inserta era ya absolutamente necesaria para frenar la liberalidad legislativa en materia de gastos. No resistimos la tentación de reproducir la opinión del doctor Esteban Jaramillo, a propósito de la parte subrayada del inciso del ordinal transcrito. Dice este autor:

“Casi todos los países han luchado, con éxito muy vario, contra este cáncer de la democracia, poniéndole trabas y limitaciones a la iniciativa del parlamento y de los diputados en materia de gastos. En Inglaterra, llamada con razón ‘la madre de los Parlamentos’ (Mater Parliamentorum) la omnipotente Cámara renunció por su propia iniciativa, desde hace más de dos siglos —1713— al derecho de proponer gastos, consignando en su reglamento interno la siguiente disposición: ‘La Cámara no admitirá moción alguna que tienda a votar un subsidio o una carga sobre las rentas públicas, sino por recomendación de la Corona’. Esta disposición se renovó el 20 de marzo de 1866. Y a pesar de esto, al decir de Gladstone, son muchos y muy ingeniosos los medios de que se valen los diputados para ejercer presión sobre el gobierno y obligarlo a solicitar créditos.

“En Francia desde 1900, se trató también de limitar la iniciativa parlamentaria en materia de gastos, por medio de una reforma del reglamento de la Cámara de Diputados, concebida en forma mucho menos rígida que la adoptada en Inglaterra, y que, por lo mismo, ha dado resultados poco satisfactorios. ‘Son, como dice Barthelemy, barreras útiles pero insuficientes’. En concepto del mismo autor, la iniciativa parlamentaria le costó al Tesoro francés en 1912 y 1913 más de 250 millones de francos oro. (Cuánto le habrá costado al tesoro colombiano?) Alarmados con esta situación los verdaderos esta-

distas franceses, no han hallado otro remedio que la reforma de la constitución para eliminar la iniciativa parlamentaria en materia de gastos. Esta reforma la propuso en 1934 el gabinete presidido por M. Doumergue, pero contra ella se levantaron los elementos socialistas y de extrema izquierda, que han sido en todas partes los apóstoles del caos financiero. Mas la necesidad de la reforma se ha abierto paso en la opinión pública y acabará por imponerse a la demagogia electoral. Están de por medio intereses vitales de aquella gran nación, que ha sabido siempre hallar el camino de la salud.

“Se invocan, con más o menos sinceridad, para oponerse a la reforma, los fueros y prerrogativas del parlamento en el régimen representativo. Pero esos fueros y prerrogativas no desaparecen con la reforma pues, como ya lo hemos dicho en otra parte, lo esencial del sistema democrático a este respecto consiste en que sean los representantes del pueblo los que en definitiva apropien los recursos, voten las contribuciones, fiscalicen la administración, y aprueben, imprueben o reduzcan los gastos propuestos por el gobierno, y todas estas prerrogativas quedan intactas con la reforma. No es, pues, el caso de preguntar, como lo hacía M. Louis Marin en la Cámara francesa el 22 de enero de 1934: ‘Entonces, para qué seremos nosotros? Para perorar?’

“El testimonio del gran publicista Joseph Barthelemy, que hasta hace algunos años no era partidario de la reforma, es de un valor inapreciable por su sinceridad y por la alta autoridad científica de su autor: ‘Cuando se habla —dice— de principios democráticos, de los derechos de la representación nacional, de las tradiciones republicanas, yo no soy insensible a semejantes evocaciones. Ellas me habían hecho vacilar hasta ahora, en mis libros, ensayos, manuales y tratados. No soy yo quien ha cambiado; lo que ha cambiado son las circunstancias. En nuestra edad de duro positivismo y de realismo a menudo brutal, no debe rebelarnos contra la lección soberana de los hechos. La iniciativa de los diputados en materia de gastos es, sí o no, una de las vías que conducen a la bancarrota? Sí. Pues bien! coloquemos el aviso: ‘Vía obs-truída’. La solución es de tal modo urgente, que la necesidad de ella aparece en todos los términos del horizonte político”.

Ordinal 24 del artículo 114:

Revestir PRO TEMPORE al Poder Ejecutivo de facultades extraordinarias precisas cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen. Al ejercer esta atribución, la Asamblea Nacional elegirá

de su seno una comisión compuesta de cinco principales y cinco suplentes en la cual estará necesariamente representado el partido o partidos de oposición. El concepto favorable de la mayoría de la comisión será indispensable para el ejercicio de tales facultades.

Los decretos-leyes que el Poder Ejecutivo expida en 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, para el efecto de determinar las responsabilidades correspondientes, si las hubiere.

Con esta disposición se vuelve por la pureza del concepto de las facultades extraordinarias; que sólo deben ser ejercidas por el Poder Ejecutivo cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen, según la doctrina colombiana.

La Constitución de 1941 sustituyó tal doctrina con la contenida en el ordinal 20 del artículo 88, que reza así:

Revestir PRO TEMPORE al Presidente de la República de facultades extraordinarias para fines específicos. En cada caso la Asamblea Nacional elegirá de su seno una Comisión compuesta de tres principales y tres suplentes. El concepto favorable de la mayoría de la Comisión será indispensable para el ejercicio de tales facultades.

La diferencia es considerable. En el primer caso debe preceder una situación bien calificada por parte de la Asamblea que exija realmente el ejercicio de las facultades extraordinarias. En el segundo caso, esa situación no sólo no existe sino que, a guisa de *finés específicos*, la Asamblea puede incluir en una ley que expida al efecto cuantos fines se le ocurran en uno como renunciamiento generoso de sus propias y exclusivas atribuciones. Esto es excesivo, porque la Asamblea no puede delegar las atribuciones que le señala la Constitución al Poder Ejecutivo, y porque al dictar la ley de facultades extraordinarias en favor de éste actúa como simple medio del querer de la propia Constitución en situaciones que ella misma ha previsto.

Conservamos en el artículo la ingerencia de una comisión, la cual, para responder a su objeto, debe incluir elemen-

tos de la oposición al gobierno en acatamiento al principio medular de la representación.

Es conveniente, en fin, llamar la atención hacia el sentido del inciso que sigue al ordinal en referencia. Los decretos-leyes deben ser, necesariamente, enviados a la Asamblea para que legisle sobre la materia de que tratan, si lo estima apropiado. Si no lo hace, desde luego, no se invalidan dichos decretos y conservan todo su valor.

Ordinal 8º del artículo 116:

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 o al honor del Estado.

Para que el voto de censura sea exequible 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.

Propuesto un voto de censura contra uno o más Ministros, cualquiera que haya sido su resultado, no podrá proponerse otro contra el mismo o los mismos antes de tres meses.

El voto de censura es una institución muy propia del sistema de gobierno de gabinete, en el cual se ha usado y abusado de él hasta límites inconcebibles, pero el hecho de que su clima natural sea el del mencionado sistema no impide que pueda aclimatarse en el sistema de gobierno presidencial. Ya la Constitución uruguaya de 1936 lo incluyó en su texto en la forma que lo estimó conveniente, de acuerdo con la índole política de ese país y no consta que haya dado malos resultados. Por qué no es posible que lo adoptemos nosotros también para limar las aristas de nuestro régimen presidencial? Por qué si un Ministro de Estado no hace honor a su puesto debe continuar en él indefinidamente desafiando la opinión pública y los votos de censura de la Asamblea que no se concretan? Debe pesar más el respaldo y la confianza que le otorga el Presidente, cuya responsabilidad en función de sus atribuciones es limitadísima, que el querer popular? No hemos tenido Ministros que han incurrido en gravísimos errores sobre quienes ha pasado, sin afectarlos, la opinión acusadora? He aquí los motivos de este artículo. Ahora bien, si son válidos en alguna medida, el problema es sencillamente de téc-

nica formal. Establezcamos el voto de censura en forma que no se preste ni a sorpresas, ni a persecuciones, ni a ser ejercido de modo que el Ministro censurado no pueda defenderse de la acusación que se le haga. Cree la comisión que para un Ministro es más decoroso afrontar un debate abierto, franco y leal sobre su conducta que esconderse, sordo a la censura pública, tras la autoridad del Presidente.

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 con la asistencia de uno o más expertos, si no los hubiere en la comisión. 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.

Uno de los cargos, por lo demás, fundados que se hacen al parlamento es el de su ineficacia legislativa, el de la enorme cantidad de tiempo que emplea en discusiones inútiles y en bajos menesteres. En el propósito de elevar el nivel de nuestra vida parlamentaria se inspira el artículo que antecede, que, tal vez, como algunos otros, puede ser tachado de reglamentario. Pero es lo cierto que si se deja a la Ley no es aventurado afirmar que nunca se dictará. Lo que esencialmente se persigue es que la Asamblea trabaje con método y con economía de tiempo, que su labor legislativa se distinga, en lo general, por este aspecto y que sus leyes no sean más el resultado de la improvisación o de inspiraciones momentáneas. Como antecedente del artículo en comento, léase lo que sigue:

Para que la Ley corresponda a las necesidades de una sociedad de hombres libres es suficiente con que su elaboración sea el producto del conocimiento especializado, capaz de armonizar en ella los requisitos de la técnica y las exigencias de la realidad social y de la libre adhesión de quienes hayan de votarla. Lo que se puede lograr con un sistema de comisiones organizadas hacia este fin. Estas serían los centros

de trabajo por excelencia de la asamblea, en los cuales se estudiarían todos los proyectos en sesiones que sin ser secretas no tuvieran el carácter espectacular de las públicas. Ningún proyecto podría ser discutido en sesión plena si no existe la constancia secretarial de que ha sido previamente considerado y discutido en una comisión, oído el parecer de un experto, si no lo hubiere en ésta, y de que se ha designado el relator respectivo. Se entiende que el autor de un proyecto tendría necesariamente que sustentarlo en la comisión. Se entiende también que a ésta podrá concurrir a informarse, a tomar datos con respecto a los proyectos que le interesen, cualquier diputado. Bosquejamos aquí algo de lo mucho que podría hacerse para metodizar el trabajo legislativo, para levantar por este aspecto el crédito del órgano representativo de la voluntad popular.

TITULO VI

Del Poder Ejecutivo

Ya se dijo atrás cómo este Título está dividido en tres capítulos que se refieren al Presidente y Designados, a los Ministros de Estado y al Consejo de Gabinete. Ahora vamos a ver lo que respecta a su contenido.

Ante todo, había que comenzar por definir con la mayor propiedad posible quién es realmente el Poder Ejecutivo. Por un vicio de fraseología o intencionalmente, lo mismo la Constitución de 1904 que la de 1941 habían consagrado el principio de que el Poder Ejecutivo es el Presidente de la República (véanse los artículos 69 de la Constitución de 1904 y 109 de la de 1941). Verdad es que el inciso 3º del artículo 2º de este último estatuto declara lo contrario, pero a esta declaración se opone el texto del mencionado artículo 109 que al enumerar las atribuciones que le corresponden al Presidente todo se lo abona a la cuenta de éste. Además, en casi todos los artículos del Título relativo a *La Formación de las Leyes*, del mismo estatuto, se nota la tendencia general a tomar al Presidente de la República por el Poder Ejecutivo, lo que puede explicarse, quizá, porque nos hemos acostumbrado a aceptar como cosa corriente la enorme suma de poderes de que en todo régimen presidencial y, particularmente en el nuestro, dispone aquel funcionario. Pero, sea de ello lo que fuere, en un serio intento de racionalizar las funciones del Estado panameño, de señalarle a cada uno de sus órganos las que precisamente y no a otro le corresponden, estos equívocos no pueden seguir subsistiendo. El ejercicio de la presidencia convierte a quien la desempeña, por la naturaleza misma de la función, en jefe

de trabajo por excelencia de la asamblea, en los cuales se estudiarían todos los proyectos en sesiones que sin ser secretas no tuvieran el carácter espectacular de las públicas. Ningún proyecto podría ser discutido en sesión plena si no existe la constancia secretarial de que ha sido previamente considerado y discutido en una comisión, oído el parecer de un experto, si no lo hubiere en ésta, y de que se ha designado el relator respectivo. Se entiende que el autor de un proyecto tendría necesariamente que sustentarlo en la comisión. Se entiende también que a ésta podrá concurrir a informarse, a tomar datos con respecto a los proyectos que le interesen, cualquier diputado. Bosquejamos aquí algo de lo mucho que podría hacerse para metodizar el trabajo legislativo, para levantar por este aspecto el crédito del órgano representativo de la voluntad popular.

TITULO VI

Del Poder Ejecutivo

Ya se dijo atrás cómo este Título está dividido en tres capítulos que se refieren al Presidente y Designados, a los Ministros de Estado y al Consejo de Gabinete. Ahora vamos a ver lo que respecta a su contenido.

Ante todo, había que comenzar por definir con la mayor propiedad posible quién es realmente el Poder Ejecutivo. Por un vicio de fraseología o intencionalmente, lo mismo la Constitución de 1904 que la de 1941 habían consagrado el principio de que el Poder Ejecutivo es el Presidente de la República (véanse los artículos 69 de la Constitución de 1904 y 109 de la de 1941). Verdad es que el inciso 3º del artículo 2º de este último estatuto declara lo contrario, pero a esta declaración se opone el texto del mencionado artículo 109 que al enumerar las atribuciones que le corresponden al Presidente todo se lo abona a la cuenta de éste. Además, en casi todos los artículos del Título relativo a *La Formación de las Leyes*, del mismo estatuto, se nota la tendencia general a tomar al Presidente de la República por el Poder Ejecutivo, lo que puede explicarse, quizá, porque nos hemos acostumbrado a aceptar como cosa corriente la enorme suma de poderes de que en todo régimen presidencial y, particularmente en el nuestro, dispone aquel funcionario. Pero, sea de ello lo que fuere, en un serio intento de racionalizar las funciones del Estado panameño, de señalarle a cada uno de sus órganos las que precisamente y no a otro le corresponden, estos equívocos no pueden seguir subsistiendo. El ejercicio de la presidencia conviene a quien la desempeña, por la naturaleza misma de la función, en jefe

del Poder Ejecutivo en función de las atribuciones concretas que le están asignadas.

Artículo 134.—El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría absoluta de votos para un período de cuatro años. A falta de tal mayoría se repetirá la elección.

Junto con el Presidente de la República serán elegidos de la misma manera y por el mismo término un primer Designado y un segundo Designado, quienes reemplazarán al Presidente en sus faltas conforme a lo prescrito en el artículo 146.

Este artículo trae tres reformas fundamentales. Por la primera, el Presidente debe ser elegido popular y directamente por la mayoría absoluta de los electores o sufragantes. Por la segunda, se reduce a cuatro años el período de seis establecido en la Constitución de 1941, y, por la tercera la elección de Designados debe hacerse al mismo tiempo que la de Presidente y por igual término.

Cada una de estas reformas requiere un comentario especial.

Era necesario, de toda necesidad, haber previsto la primera reforma, en la cual lo nuevo no es el método de la elección, sino que, de todos modos conduzca a resultados netamente democráticos. La multiplicidad de partidos que existe entre nosotros es propicia para que alguna vez sea posible que un presidente no obtenga los votos requeridos para ser elegido por la mayoría de los sufragantes. Es decir, se tendría entonces un presidente de la minoría, lo que ni aquí, ni en ninguna parte en que se rinda culto sincero al principio del gobierno democrático es cosa aceptable. Cualesquiera que sean las dificultades que provengan de repetir una elección, prevista en el artículo, deben ser afrontadas para evitar la presidencia de un ciudadano que la mayoría del país no quiere ver al frente del Estado.

La mayoría de la comisión estima que interpreta la opinión pública al haberse decidido por un período de cuatro años para el Presidente. El período de seis años encariñaría demasiado a éste con la presidencia, y lo predispondría a valerse de ella como si fuera un bien patrimonial. En cambio, el período corto, de cuatro años, no tiene estos inconvenientes, y, sobre esto, estimula al Presidente a hacer lo mejor que pueda en beneficio del país. Un miembro de la comisión ha sido siempre partidario del período de seis años con razones que constan en publicaciones suyas, y no ha cambiado de parecer al res-

pecto; pero no tratándose, en realidad, de un principio rígido, sino de uno en que cabe variedad de pareceres no se ha opuesto al voto de la mayoría, que estima muy respetable.

La elección de Designados en una sola papeleta tiene dos ventajas: releva a la Asamblea de una función política perturbadora de sus labores legislativas, y es más conforme con el idearium democrático representativo. No hay razón ninguna de peso para que el pueblo no elija los Designados como elige al Presidente.

Artículo 135.—El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser reelegido para el mismo cargo en los dos periodos siguientes.

La mayoría de la comisión estuvo inclinada al principio a la fórmula del período presidencial corto, de cuatro años, sin posible reelección, en ningún tiempo, de quien ha sido Presidente. Creía que así se evitaba todo deseo de continuismo y que se elevaba el concepto de la presidencia a los ojos de quienes aspiraran a ella. Se decidió por la fórmula que contiene el artículo, luego de pensar que se consigue en lo esencial el mismo objeto si se dejan transcurrir dos periodos, cuando se dé el caso de que un buen ex-presidente pueda, en atención a sus méritos excepcionales, ser elegido nuevamente por el pueblo.

Ordinal 13 del artículo 141:

Nombrar con el acuerdo unánime del Consejo de Gabinete a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso-administrativo.

Entre las atribuciones que debe ejercer el Presidente de la República con la indispensable cooperación del acuerdo unánime del Consejo, está una nueva que es de la mayor importancia, ya que fija en el Poder Ejecutivo la responsabilidad de la designación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los del Tribunal de lo Contencioso-administrativo por un método de severidad justificable.

La comisión estima que el método adoptado por la Constitución de 1941 en vez de hacer más efectiva la responsabilidad la divide en forma lamentable. El principio de la cooperación de los dos órganos es en sí incontrovertible. En virtud de este principio la participación que se da a la Asamblea implica, formalmente al menos, un evidente acatamiento al derecho que el órgano por excelencia de la voluntad popular

tiene de interesarse en la elección de los funcionarios de la más elevada jerarquía judicial. Pero la comisión conociendo por la experiencia del pasado hasta donde puede considerarse que la Asamblea refleja la voluntad popular y lo dispuesto que se hallan siempre sus miembros a adquirir compromisos que nada tienen que ver con esa voluntad, optó por el sistema acogido por el artículo, que, además, evita la posibilidad, ya acaecida, de que sea necesario hacer el nombramiento de un Magistrado, sin la aprobación de la Asamblea, por no hallarse ésta reunida.

Artículo 147.—El ciudadano que reemplace al Presidente de la República tendrá la misma preeminencia y ejercerá las mismas atribuciones que éste.

Cuando el Presidente haya sido reemplazado por falta absoluta o temporal, el reemplazante tomará el título de Presidente de la República.

Nos ha parecido conveniente acabar con la incertidumbre que hay acerca del título que le corresponde al reemplazante del Presidente de la República. Algunos creen que debe llamársele *Encargado de la Presidencia*, y antes se usaba la expresión errónea de *Encargado del Poder Ejecutivo*, pero lo lógico es que si tiene la misma preeminencia y ejerce las mismas atribuciones, se le designe con el mismo título.

Artículo 149.—Cuando por cualquier motivo, las faltas del Presidente no pudieren ser llenadas por los Designados, ejercerá la Presidencia uno de los Ministros de Estado elegido por éstos por mayoría de votos.

Con este artículo quiere la comisión eliminar todo motivo que dé pie, en condiciones normales, para que se perturbe el orden de sucesión a la presidencia de la República. Lo que, por otra parte, era indispensable que se proveyera, ya que la Asamblea Nacional, no tendrá, según el proyecto, que desempeñar una función política tan ocasionada a situaciones escabrosas.

Artículo 152.—Los Ministros de Estado son los jefes superiores de sus respectivos ramos y cooperan necesariamente con el Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, con arreglo a lo dispuesto en esta Constitución.

Se acentúa así el carácter de los Ministros de Estado en sus relaciones con el Presidente. Son cooperadores y asocia-

dos suyos y no subalternos que reciben órdenes. En esto principalmente se funda su responsabilidad que, en cierto modo, es mayor que la del Presidente. Reza el artículo que son los jefes superiores de sus respectivos ramos. Ocurre preguntar: Lo son independientemente del Presidente? De ninguna manera. De ellos es la iniciativa en el ejercicio de esa jefatura, pero los decretos y resoluciones que se dicten en materias importantes deben representar un acuerdo con el Presidente. En tanto, sin embargo, que los servicios adscritos a cada ramo son técnicos y se prestan por organizaciones técnicas, el concepto de la jefatura de los Ministros y la extensión de sus funciones se reduce. Será una jefatura de dirección, de vigilancia, encaminada a que los servicios públicos satisfagan las necesidades generales de bienestar social a que están destinados.

El capítulo que en este Título reemplaza al Título XI de la Constitución de 1941 contiene las mismas disposiciones de ésta, menos lo que reza el ordinal 3º que es así:

Acordar, bajo la responsabilidad colectiva de todos los miembros del Consejo, los decretos que deba dictar el Presidente sobre suspensión de garantías o en ejercicio de facultades extraordinarias, cuando estuviere investido de ellas.

Como se advierte en seguida, este ordinal se armoniza con el décimotercero del artículo 141, que enumera las atribuciones del Presidente. No hay comentario que hacer.

Artículo 161.—El Secretario General de la Presidencia ejercerá las funciones de Secretario del Consejo de Gabinete.

Queda suprimida la frase incidental que esta disposición tenía en el artículo 125 del Título IX de la Constitución de 1941. Son obvias las razones que ha habido para ello.

TITULO VII

Del Poder Judicial

El trabajo de la comisión en este Título se ha concretado a acoplarlo, por decirlo así, con el correspondiente del Ministerio Público; a revisar su articulado, siempre con la preocupación de someterlo a un orden lógico; a hacer más precisa y más exacta su fraseología; a incluir, en fin, unos cuantos artículos que responden a necesidades indiscutibles. Es claro que, en lo substancial, los más de los artículos son los mismos que han venido figurando en las dos constituciones anteriores.

Artículo 162.—El Poder Judicial se ejerce en la República por, una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales subalternos y juzgados ordinarios que la Ley establezca, y por los demás tribunales o comisiones especiales que haya necesidad de crear de conformidad con los tratados públicos.

La Asamblea Nacional ejerce las funciones judiciales que determina esta Constitución.

No es nueva esta declaración. Es la que se hace en el artículo 90 de la Constitución de 1904, que no había por qué suprimir, como se suprimió en la de 1941. No es desdeñable, de ningún modo, que la Constitución exprese al principio de los títulos que se refieren a los poderes públicos quién los ejerce. Semejante precaución tiende a reafirmar en términos inequívocos de qué manera se manifiesta en cuanto a personal cada órgano del poder frente a los demás poderes. La claridad y la precisión a este respecto son muy útiles para los efectos de una perfecta inteligencia de los títulos.

Artículo 163.—La Corte Suprema de Justicia se compondrá del número de Magistrados que la Ley determine, nombrados cada dos años para un período de diez años. El nombramiento de Magistrados será hecho por el Presidente de la República con el acuerdo unánime del Consejo de Gabinete.

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.

Ya se ha hecho, en parte, el comentario del inciso primero del artículo. Falta llamar la atención hacia la previsión de la primera parte del artículo en que se deja a la Ley determinar el número de Magistrados. Las necesidades crecientes de la administración de justicia respaldan dicha previsión. Lo prescrito en el inciso segundo es para corregir una anomalía que ahora ocurre. Hay varios suplentes en la Corte, pero sólo uno goza del privilegio, según se entiende la ley, de reemplazar a cada principal en sus faltas temporales o absolutas. Los demás esperan oportunidades que nunca o muy rara vez se presentan.

El artículo que sigue representa una transacción entre uno de los miembros de la comisión y sus otros colegas. Conocido es

el parecer del aludido miembro con respecto a la duración y al carácter de la presidencia de la Corte Suprema de Justicia. Ahora todos los magistrados de ésta podrán gozar de un término presidencial mínimo de dos años.

Artículo 164.—La Corte Suprema de Justicia tendrá un Presidente elegido por los Magistrados que la integren, por mayoría de votos, quien durará en sus funciones dos años y podrá ser reelegido.

Artículo 165.—Para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere:

- a).—Ser panameño por nacimiento;*
- b).—Haber cumplido treinta y cinco años de edad;*
- c).—Hallarse en el pleno goce de los derechos civiles y políticos;*
- d).—Ser graduado en Derecho;*
- e).—Reunir, además, alguna de las circunstancias siguientes:*

Haber ejercido en Panamá durante diez años por lo menos la profesión de abogado; o haber desempeñado por igual tiempo una magistratura o judicatura o los cargos del Procurador General de la Nación o, de Fiscal de un tribunal superior; o servido durante el mismo número de años, una cátedra de Derecho en establecimiento oficial de enseñanza.

Se reconoce la validez de las credenciales para Magistrado de la Corte Suprema de Justicia ya expedidas al entrar a regir esta Constitución.

Se presentan de un modo mejor ordenado las calidades que se requieren para ingresar al más alto tribunal de justicia y se agrega una, entre varias otras calidades, que puede contribuir a que el nombramiento o los nombramientos que se hagan recaigan en candidatos muy bien seleccionados. Bien merece una tan elevada magistratura el homenaje práctico que de esta manera se le tributa. Quedan en igual situación que antes quienes estaban ya calificados para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

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 durante el período para el cual hayan sido nombrados.

Los sueldos de los Magistrados de la Corte Suprema no serán inferiores a los de los Ministros de Estado.

Toda supresión de empleos en el ramo judicial se hará efectiva al finalizar el período correspondiente.

Estatuye el artículo que las asignaciones de los funcionarios y empleados judiciales no podrán ser *suprimidas, ni disminuídas* durante el período para el cual hayan sido nombrados. El objeto de este precepto es rodear al órgano judicial de tanta independencia como sea posible, poniéndolo a cubierto de cualquier tentativa del órgano ejecutivo o del legislativo de influir sobre él para lograr determinada conducta en detrimento de la justicia que dicho órgano está llamado a impartir. La comisión cree que basta a los fines del precepto que la alteración consistente en supresión o disminución de las asignaciones no se efectúe durante el período, pero que no se justifica que, de haber motivos para alterarla, no se haga esto, siempre que sea para que se cumpla en otro período. Puede haber motivos o razones de carácter fiscal o conveniencias imprevistas que hagan necesario alterar las asignaciones establecidas y, la Ley debe hallarse libre de hacerlo.

Artículo 180.—El Procurador General de la Nación y sus suplentes serán nombrados por la Asamblea Nacional. Los demás funcionarios del Ministerio Público serán nombrados por el funcionario inmediatamente superior en jerarquía.

En el artículo 177 del proyecto se enumeran las atribuciones del Procurador General de la Nación, de un modo que permite captar fácilmente su sentido general, y en el 180 se preceptúa, modificando en esto el precepto correspondiente de la Constitución de 1941, que los demás funcionarios del Ministerio Público serán nombrados por el funcionario inmediatamente superior en jerarquía, sin la aprobación del Poder Ejecutivo. Esta aprobación carece de todo motivo que la justifique. Es un simple medio que pone al Poder Ejecutivo en posición de influir, reduciéndola, si así le place, la independencia con que debe actuar el Ministerio Público en el ejercicio de sus atribuciones.

Artículo 181.—Son funciones especiales del Procurador General de la Nación:

1ª—Acusar ante la Corte Suprema a los funcio-

narios cuyo juzgamiento corresponda a esta corporación;

2ª—Cuidar de que los demás funcionarios del Ministerio Público desempeñen fielmente su encargo, y promover que se les exija responsabilidad por las faltas que cometan;

3ª—Nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia; y

4ª—Las demás que le atribuya la Ley.

Del artículo que fija las atribuciones generales del Procurador no pueden deducirse netamente las específicas que también deben corresponderle; por esto se ha creído conveniente hacerlas constar en la forma en que se lee. Así, el Ministerio Público podrá elevarse a su verdadera altura y cumplir su objeto, sin dificultades de ningún género. La democracia sin sanciones es un régimen absurdo.

TITULOS VIII y IX

Las Provincias y el Régimen Municipal

La Constitución de 1941 bajo su Título XIV dispuso, entre otras cosas, que en cada provincia habría una corporación denominada Ayuntamiento Provincial, compuesta de representantes de cada distrito, elegidos por el voto directo de los ciudadanos domiciliados en la respectiva circunscripción electoral, en la proporción de uno por cada cuatro mil habitantes. De esta manera se instituyó el novísimo régimen provincial y quedó decapitado el municipal de la tradición. Lo demás, lo completó la Ley y la voluntad oficial de imponer, de todos modos, una forma de gobierno regional que acabase con las piedras de escándalo que ciertamente eran los municipios. No es éste el lugar de averiguar prolijamente qué éxito efectivo ha tenido en la práctica el régimen provincial. Sus partidarios lo ponderan sin medida, imbuídos de un criterio político centralista exagerado y de una concepción puramente materialista del objeto de la vida de las comunidades regionales. Pudo haber habido en algunos casos razones para justificar la reforma que dió vida al régimen provincial, pero ninguna es bastante para convencer de que el municipio debe seguir decapitado, de que es una cuestión definitivamente fallada la que él envuelve y no hay para qué considerarla más. La comisión, entendiendo lo contrario, pone a un lado el régimen provincial, dejándolo como estaba hasta 1941, pero con-

fiándolo a la Ley para que lo reorganice sin perjuicio de los principios sobre los cuales se desenvolverá la vida municipal.

“Lo que pasó con el problema municipal, ha dicho uno de nosotros, fue que no se le consagró todo el estudio que merecía. Se trata no de un problema aislado sin concomitancias con el gran problema nacional, sino de uno que tiene sus más hondas raíces, sus más fehacientes datos en la historia y en la sociología política. Se trata no de un problema de naturaleza meramente administrativa que puede resolverse subsumiéndolo en otro de la misma índole, como el provincial, sino de uno de numerosas proyecciones espirituales en que, a la vez, afloran otros problemas no menos importantes relacionados con la educación y el civismo. Si nuestros municipios carecen de personal apto es ello ni más, ni menos, una manifestación del mismo fenómeno de la escasez general de elementos humanos preparados para satisfacer las exigencias de la burocracia que es necesaria para el buen funcionamiento de los servicios públicos nacionales. Si los municipios no tienen rentas lo que procede es averiguar por qué no las tienen y tratar de creárselas. La Ley es un instrumento admirable para este objeto, si la voluntad pública se hace asistir por el estudio de los medios adecuados y la reflexión jurídica. Además, la cuestión municipal no envuelve solamente una de población o de economía fiscal sino que es de enorme trascendencia para el futuro político de la nación. El municipio es la escuela primaria de la democracia. En los intereses y sentimientos estrechamente vinculados a la vida del ciudadano en lo concerniente a su hogar, a su familia, a las condiciones de una existencia en la que no hay lugar para falsías ni disimulos, existe una fuente inagotable de oportunidades para que aquél pueda dedicarle a la gran patria nacional lo mejor de su pensamiento y de su voluntad. No perdamos de vista que en el buen funcionamiento del gobierno municipal en un régimen de Estado unitario, en el que el pueblo o la ciudad con categoría de distrito son creaciones de la Ley, ésta tiene una función esencial que llenar con respecto a aquel gobierno. Función tutelar de estímulo constante, suscitadora de ciertos hábitos y actitudes en el ciudadano, en relación con el pro común. No es sensato señalar los defectos de una institución, proclamándolos en todos los tonos y en todas las ocasiones y no hacer nada concreto y constructivo por corregirla, para eliminar las causas determinantes de su deficiente funcionamiento. No sabemos que se haya pensado alguna vez en una ley de reorganización y fomento municipal, con vistas a crearles a los municipios que carezcan de ellos

medios de vida o reducirlos, si eran demasiadas las entidades así llamadas y ello falseaba el concepto municipal, a unas cuantas mancomunidades administrativas. Nada de esto se hizo nunca. Tras la idea de que el régimen municipal, como era, no tenía razón de ser, no se pensó sino en eliminarlo sin piedad alguna. Se preparó así el ambiente en medio del cual se realizó su decapitación”.

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.

Aquí se desarrolla, precisa y afirma el carácter del Estado Panameño en relación con las entidades que lo forman. Se destaca bien distintamente la idea de que el principio democrático es el que aglutina en una unidad de esencia político-administrativa nuestra entidad Estado, idea que inspirará la organización municipal que el Título esboza.

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.

Se vuelve aquí al viejo principio de que los miembros del consejo deben ser representantes directos de las comunidades cuyos intereses regentan en contraposición al sistema de la Carta de 1941 que autorizaba para nombrarlos en un proceso de sentido completamente antidemocrático.

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.

El nombramiento de los alcaldes por el pueblo fue una idea que ya apuntó como posibilidad en la Constitución de 1904, pero que siempre estuvo olvidada porque prevaleció la

fórmula inequívoca, falsa y contradictoria del "alcalde man datario del pueblo y agente del gobernador de la Provincia". Por qué? Porque en materia política y administrativa hay también ideas fijas, ideas que no se analizan y que se reputan de generación en generación como si fueran la quinta esencia de la sabiduría.

"El pueblo no está preparado para elegir sus alcaldes" —se dice corrientemente, sentenciosamente.— Pero hay quienes se preguntan: "Cómo y cuándo podrá estarlo si no se le da la oportunidad para tal efecto?" He aquí el punto vital. El único modo de que aprenda a elegir sus alcaldes es poniéndolo a que los elija, como elige a su Presidente y a sus Diputados.

Artículo 189.—El Municipio tendrá autonomía administrativa. En consecuencia, el gobierno municipal ejercerá los poderes necesarios para resolver libremente los asuntos de naturaleza local.

Ya se ha dicho que el Estado descansa en una comunidad de municipios autónomos, de manera que cuando ahora al insistirse en esta autonomía y se la circunscribe al campo de lo administrativo, es ciertamente consecuencial que debe disponer de las facultades necesarias para administrar los negocios de esta naturaleza en el radio de su influencia. De otra manera, la autonomía carecería de sentido o de fuerza operante. Lo que sí debe quedar bien entendido, y tanto más cuanto a este respecto se abrigan las ideas más raras, es que la autonomía administrativa en los asuntos locales no autoriza, en ningún caso, para que éstos se sobrepongan a los intereses generales de la Nación, que está organizada sobre el principio democrático y representativo, pero también sobre el principio unitario que impide toda disociación de esfuerzos, que perjudique la unidad nacional.

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.

La comisión es de parecer, como lo revelan todas las prescripciones de este Título, que se instaure el régimen municipal legítimo y pleno, pero piensa también que el Municipio que no

posee medios fiscales propios de vida, que no tiene cómo adquirirlos no debe subsistir. La Ley en este caso tiene una amplia función que llenar. Debe determinar el número de municipios capaces de serlo, en razón de sus condiciones sociales, geográficas y económicas; pero debe también proveer a que los que no reúnan estas condiciones puedan hallarlas asociándose o mancomunándose, si fuere necesario.

Artículo 191.—Los impuestos que no tengan incidencia o efecto fuera del distrito o que recaigan directamente sobre bienes muebles o inmuebles situados dentro de su territorio son municipales. Lo son también los servicios públicos que sólo beneficien 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.

En materia tributaria, particularmente, la Ley debe ser muy cuidadosa al fijar la esfera de lo propiamente municipal para evitar los conflictos que pudieran presentarse, si esta precaución no se tomara. La falta de una ley municipal basada en las verdaderas condiciones de las circunscripciones municipales nuestras, unida a los sutiles prejuicios totalitarios que hicieron su obra en diputados desprevenidos, fue, en gran parte, causa de la quiebra de la institución municipal. Se recomienda el estudio de las atribuciones especiales de los municipios enumeradas en el artículo 197. Pensamos que si estas atribuciones pasan del papel a la práctica no podrá decirse que los municipios carecerán de funciones.

Artículo 193.—Habrá en cada Municipio un Tesorero nombrado por el Consejo por un período de tres años y que no podrá ser reelegido.

Es clara la intención del artículo. La experiencia ha demostrado que la larga permanencia de los tesoreros en sus puestos, por el sistema de las reelecciones, contribuye a hacer de los municipios focos de irregularidades. El artículo, a este respecto, trata de segar toda fuente de corruptelas.

Artículo 194.—Los Municipios no podrán contratar empréstitos dentro o fuera del país sin opinión favorable previamente emitida por la Contraloría General de la República.

Este es precisamente uno de los casos en que la autonomía no puede ejercerse incondicionadamente. El Estado no es-

ta exento de las obligaciones que acarrea un empréstito hecho por un Municipio, de modo que es muy razonable que por alguno de sus medios de manifestación obtenga la opinión de que se trata. Análogas razones pueden aducirse para justificar la fiscalización de las cuentas del Municipio por la Contraloría General de la Nación, que, por serlo, debe extender su jurisdicción a todos los tesoros públicos nacionales o municipales, en donde se deposita el haber en especie o en potencia de toda la nación. La práctica realización de la forma unitaria de gobierno también exige que se respete el principio que el artículo sienta.

Artículo 197.—Los acuerdos, resoluciones y demás actos del Consejo Municipal o del Alcalde no podrán ser suspendidos o anulados sino por los tribunales competentes de justicia. 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.

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 Poder Ejecutivo o por cualquier otra autoridad, que, a su juicio, atenten contra el régimen de autonomía municipal establecidos por esta Constitución.

Las actuaciones municipales son susceptibles de crear conflictos con los intereses de la Nación o con los de los ciudadanos particulares y afectan, ya al derecho de la Constitución, ya a la ley ordinaria o a la administrativa. A ello está expuesto cualquier régimen jurídico o político, y es por esto por lo que deben preverse las competencias que dirimirán dichos conflictos; y no sólo esto sino quiénes pueden ejercer las acciones que procedan para restablecer, si es del caso, el imperio de la Constitución o el de la Ley. Nótese cómo las acciones pueden ser promovidas por un funcionario nacional o por cualquier ciudadano en un franco acogimiento de la acción popular.

En una esfera más amplia todavía se concede por el artículo 199 recurso no ya contra los propios actos del municipio, sino contra las leyes, decretos, resoluciones y demás actos contrarios al régimen municipal. Lo que ciertamente es la máxima garantía que la Constitución puede dar.

Artículo 202.—La Ley podrá disponer que determinados Municipios se rijan por el sistema de comisión.

Artículo 203.—Los comisionados serán elegidos directamente por el pueblo, por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos, con excepción del Comisionado Tesorero. Cada comisionado será jefe de un departamento de la organización municipal, del cual será responsable, y estará encargado de cumplir y hacer cumplir en todo lo relacionado con su departamento, los acuerdos y demás disposiciones adoptados por la comisión.

Artículo 204.—Los comisionados no podrán ser más de tres y uno de ellos, quien será su Presidente, tendrá a su cargo el ramo administrativo del régimen municipal y ejercerá en general las atribuciones que corresponden a los alcaldes.

Cuando la comisión fuere de tres, habrá además un comisionado versado en cuestiones de hacienda pública, quien tendrá a su cargo el manejo del Tesoro Municipal, y un ingeniero, a quien se encomendará la dirección, administración, inspección y ejecución de las obras y servicios públicos municipales.

Artículo 205.—Los comisionados deberán poseer aptitudes técnicas reconocidas y probadas para el manejo del ramo de la administración municipal que toque a cada uno. La Ley detallará los requisitos que deben reunir.

Los artículos transcritos propician el acogimiento de un régimen municipal que han preconizado y deseado algunos sectores de la ciudadanía. El sistema, de clara estirpe sajona, es, quizá, el más adaptable a nuestras condiciones. Consiste, en esencia, en una sencilla organización que puede valerse de medios eficaces para atender sin dilaciones todos los negocios que se le adscriban. Toda la vida municipal se ordena y conduce por las decisiones de la comisión. Los miembros de ésta se distribuyen entre sí, por mayoría de votos, las direc-

ciones de las secciones o departamentos especiales de la administración de la ciudad: hacienda y rentas, higiene, salubridad y propiedad pública, por ejemplo. El Alcalde no se encarga de un departamento especial sino que ejerce una acción directiva de conjunto. Cada comisionado tiene la responsabilidad de su departamento. La comisión confecciona y aprueba el presupuesto anual, celebra contratos y hace los principales nombramientos. "Hay en el sistema —dice Munro— una completa centralización de poderes legislativos y administrativos y una muy definida determinación de la responsabilidad". Una de las particularidades del gobierno municipal por comisión es que donde con mayor éxito se aplica es precisamente en las poblaciones de reducida cantidad de habitantes. Y no hay que perder de vista, además, que tal como se ha organizado en Norte América representa el mayor esfuerzo que se ha hecho hasta ahora para armonizar la democracia con la eficacia en los servicios públicos municipales.

TITULO X

Hacienda Pública y Economía Nacional

Corresponde este Título al XII de la Constitución de 1941, uno de los mejor elaborados de ésta porque en él, de acuerdo con el nuevo concepto del Estado, se afrontó seriamente la solución de los problemas económicos y fiscales más urgentes de la Nación. Todo Estado, ha dicho uno de nosotros, necesita tener una política de claro sentido económico estrechamente relacionada con la capacidad de producción potencial o real del factor humano, con las necesidades de todo orden a que en cumplimiento de sus vitales funciones debe llenar, en relación también con el grado de desarrollo del comercio y de la industria, no menos que con la función geopolítica que a todo Estado toca, además, en las urgencias de la civilización. Decir esto no es asegurar que las prescripciones del Título son perfectas o que no eran susceptibles de mejoramiento. En algunas la preocupación fiscal condujo a exageraciones inconcebibles; en otras, los motivos de orden económico no tuvieron la adecuada y precisa expresión que los librara de la duda o de la oscuridad. Lo que la comisión debía, pues, hacer era corregir lo imperfecto que hubiera en dichas prescripciones, ampliar su alcance y agregarle al Título nuevos artículos que extendieran su contenido. Los motivos de éstos son los que más interesan y a ellos nos concretamos.

Inciso final del artículo 211:

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 previamente indemnizado.

Era necesario que una disposición, como la presente, incluyera el principio regulador de toda transformación de propiedad privada en bienes de uso público. Y lo era tanto más cuanto que el artículo 147 de la Constitución de 1941, prescribió que en tratándose de determinados bienes como las salinas y las minas de todas clases, así como las guacas indígenas, podrían revertir al estado *sin indemnización alguna*. Con la prescripción inserta se elimina una gravísima inconsistencia institucional, según la cual un principio bueno y necesario como prenda de seguridad jurídica y social en el campo del derecho privado no lo es en el del derecho público. El pago previo de la indemnización, en los casos contemplados, debe ser, pues, un canon de cumplimiento obligatorio y necesario.

Artículo 215.—A partir de la fecha en que comienza 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.

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 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 forman parte.

El objeto de la primera disposición es ponerle término a la alegre e imprevista adjudicación de tierras, sin medida, y sin determinar el fin a que se dedican; sin pensar, sobre todo, en que es un deber del Estado proteger al campesino que está quedándose sin tierras de labor. El objeto de la segunda, es complementar la primera, y para que sus efectos no sean ilusorios se determinan las prohibiciones y sanciones que se

estiman convenientes. Poco deben contar en la organización fiscal de la República las entradas producidas por la venta y adjudicación de tierras de la Nación ante las posibilidades de un mayor desarrollo económico del país por el lado de las actividades agrícolas.

Artículo 218.—Sólo podrán ejercer el comercio al por menor los panameños por nacimiento y los que lo sean por nacionalización, siempre que sean casados con nacional panameño o panameña, o que tuvieren hijos con cónyuge panameño.

La Ley determinará lo que debe entenderse por comercio al por menor para los fines de esta disposición.

Artículo 219.—Podrán ejercer el comercio al por mayor:

1º—Los panameños por naturalización que hayan cumplido cinco años de haberse nacionalizado;

2º—Los extranjeros que hayan tenido residencia habitual en el territorio nacional durante quince años. La prueba de la residencia deberá comprender indispensablemente documento público o privado de fecha cierta;

3º—Las personas naturales o jurídicas establecidas en el país con anterioridad a la vigencia de esta Constitución cuyo capital no sea menor de B/. 200.000.

Los problemas que emergen de la práctica del comercio en un país como el nuestro, cuya posición geográfica lo ha conducido naturalmente hacia esa actividad de la vida; cuya función internacional lo ha hecho el lugar de cita de todas las razas del mundo; cuya escasa población hay que estimular, son muy difíciles de resolver, sobre todo cuando en ellos se filtra un cierto fermento nacionalista de tendencias centrífugas. Es, quizá, por esto por lo que, así haya pesado a la letra y al espíritu de la Constitución de 1941, a la de las leyes que de ella se derivaron y a los modos arbitrarios con que fueron impuestas, esos problemas han seguido latentes o manifiestos, esperando una mejor y más racional solución de ellos de la que se les ha podido dar hasta ahora.

La comisión cree que con los artículos insertos se puede hacer mayor luz en la materia que contemplan. Es claro que el comercio al por menor, que ocupa a la clase social panameña menos favorecida por la fortuna, clase que no aspira a la formación de grandes capitales, debe estar preferente-

mente en sus manos; pero ello no es razón bastante para que el nacionalizado, casado con nacional panameño o panameña, o que tenga hijos con cónyuge panameño, como reza el artículo 218, sea excluido del ejercicio del comercio al por menor. Si una tal discriminación siguiera, ello constituiría una incorregible iniquidad que ningún beneficio le traería al país. La justicia, fundamento insustituible de las relaciones humanas, se opone a esta diferenciación cuando el nacionalizado ha formado una familia, con todo lo que ella significa para el progreso y el crecimiento de la población. Además, por qué privar, en forma que parece castigo a la esposa o a los hijos de un nacionalizado, de las ventajas que pueda reportarle el trabajo del jefe del hogar?

En cuanto al comercio al por mayor, le parece a la comisión que las condiciones que se exigen en el artículo 219 son muy razonables. No deja abiertas las puertas a los extranjeros para que, sin más ni más, en cuanto pisen el suelo de la República, se conviertan en comerciantes competidores de los nacionales. En el primer caso, el nacionalizado deberá esperar que hayan pasado cinco años antes de poder dedicarse al comercio. Esto equivale a un período de prueba que impedirá que la adopción de la nacionalidad sea un mero pretexto de quien la solicite para luego aprovecharse de las oportunidades que ofrece el ejercicio del comercio nacional. En el segundo caso, será indispensable una larga residencia en el país del extranjero no nacionalizado, comprobada de modo positivo, para permitir que su capital y su trabajo contribuyan al aumento del bienestar de la comunidad panameña.

Nadie, en fin, podrá oponerse a lo que estatuye el ordinal 3º en relación con las personas a que se contrae. El país necesita de capitales. Lo único que es necesario hacer constar es que el modo facultativo del artículo 219 con respecto a los nacionalizados y extranjeros, descansa en el supuesto lógico de que los panameños por nacimiento, tienen derecho indiscutible al ejercicio del comercio al por mayor, sin restricción alguna.

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 co-

mercio 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 ruinosa 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.

En la práctica del comercio y de la industria, existen desleales competencias entre los mismos que a ellas se dedican, competencias perjudiciales para el público y para la economía nacional, y que, en una buena organización de dichas actividades, no deben ser toleradas. A este fin responde el artículo transcrito, inspirado en el derecho anglosajón en el cual se considera que si es ilegal y nula toda acción tendiente a restringir el libre comercio, la libre industria, no por eso dejan de ser legítimas las que aun afectando al derecho común, son contrarias al orden público. La adopción de las disposiciones que contiene el artículo citado era ya necesaria en nuestro comercio y nuestra industria, en donde puede advertirse que han comenzado ya las manifestaciones de competencia desleal y de prácticas monopolísticas.

Artículo 235.—Los edificios consagrados al culto religioso y los destinados a la enseñanza por comunidades religiosas de cualquier naturaleza o procedencia sólo podrán pertenecer a personas jurídicas organizadas y existentes bajo la ley panameña y no será permitido traspasar su dominio, posesión, uso o usufructo a ninguna persona natural o jurídica extranjera.

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 ac-

tividades religiosas o docentes que se lleven a cabo en ellos.

Artículo 237.—Las personas jurídicas que sean dueñas de los edificios expresados en los dos artículos anteriores no podrán venderlos ni traspasarlos por ningún título sin la autorización del Poder Ejecutivo,

Estos artículos están enmendados a evitar que con motivo de actividades piadosas o de utilidad pública subsistan entidades que se hallen fuera del régimen de la ley panameña, vinculadas, acaso, a organizaciones de carácter internacional que así podrían menoscabar los fueros de la economía del Estado. Nada se opone a la libre práctica de los cultos religiosos, nada tampoco a la de la educación, siempre que se llenen ciertas formalidades determinadas por la Constitución, por razones de salubridad, de moralidad, sociales y culturales, pero en cuanto tal práctica es fuente de proventos materiales, el Estado debè intervenir para que éstos no se trasladen al extranjero.

Artículo 225.—Habrá 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 estará un funcionario que se denominará Contralor General de la República, quien será nombrado por el Poder Ejecutivo con la aprobación de la Asamblea Nacional, por un período de seis años, dentro del cual no podrá ser suspendido ni removido sino por la Corte Suprema, por causas definidas en la Ley.

El Contralor será responsable ante la Asamblea Nacional.

Este artículo contiene dos enmiendas importantes al 155 de la Constitución de 1941: una es que las atribuciones del Contralor se precisan y amplían en términos de que su ejercicio sea más eficaz. No bastaba, como decía estatuto, que la misión del Departamento de Contraloría fuese la de fiscalizar y controlar los movimientos de los tesoros públicos. Es preciso esto y que, además, pueda examinar, comprobar, revisar e intervenir las cuentas de dichos tesoros, lo que probablemente se ha estado haciendo, en la suposición de que

podía hacerse; pero que es mejor que quede establecido que efectivamente puede hacerse por ministerio de la Constitución. La otra enmienda es que el Contralor no podrá ser suspendido, ni removido sino por la Corte Suprema de Justicia, por las causas que determine la Ley. Su responsabilidad queda dentro de la competencia de la Asamblea Nacional. Con todo lo cual gana en independencia dicho departamento, sin ser irresponsable.

TITULO XI

De los Derechos y Deberes de los Servidores del Estado

Este Título y los artículos que incluye son enteramente nuevos en el elenco de las normas del derecho de la Constitución. Los hemos tomado, en parte, de la Constitución uruguaya, agregándole algunas modificaciones formales. En el propósito de reorganizar institucionalmente la República sobre los nuevos conceptos del Estado no puede omitirse el elemento burocrático, rodaje indispensable de la maquinaria administrativa. Los servicios del Estado no alcanzarán un mediano grado de perfección y de eficiencia mientras los funcionarios y empleados no se sientan responsables de las tareas que tienen a su cargo; mientras esa responsabilidad no sea estimulada, por medio de un estatuto en que sus derechos y deberes estén perfectamente armonizados; mientras los partidos consideren los destinos públicos como botín del cual pueden disponer a su antojo. Consecuentes con estas ideas son las disposiciones del Título, dirigidas a echar las bases de la carrera administrativa y judicial, las cuales habrán de ser desarrolladas por la Ley más adelante.

La carrera administrativa fue establecida por el artículo 159 de la Constitución de 1941. Ordenó imperativamente que la Ley la reglamentara y ahí quedó todo. Las nuevas disposiciones contienen las bases sobre las cuales debe descansar la Ley. La experiencia nos ha hecho sugerir que la Ley sea dictada en la primera Asamblea Nacional.

Acerca de la importancia de la carrera administrativa o del servicio civil, como también se le llama, hay mucho que decir; pero se nos permitirá citar a este respecto el parecer del expresidente de los Estados Unidos, William H. Taft, quien, analizando en un estudio suyo acerca de la Presidencia, los deberes, los poderes, las oportunidades y las limitaciones de ésta, ha dicho:

"Las obligaciones expresas, claramente definidas en las leyes, y distribuidas en los correspondientes departamentos del

gobierno y entre aquellas personas nombradas por el Presidente, han creado en los Estados Unidos una organización estable sobre la cual el ejecutivo sólo ejerce una muy general superintendencia. Bajo las leyes del servicio civil establecidas en Norte América, inadecuadas como ellas son, en ciertos respectos, la continuidad de los empleados en los diferentes departamentos del gobierno está bastante bien asegurada y existen pocos cambios entre una administración y otra. Así tenemos que hay en Washington, por ejemplo, jefes de divisiones y secretarios de oficinas que han permanecido en sus respectivos puestos por decenios. Son leales al gobierno y no adhieren a ningún presidente, en particular, sea cual fuere su partido. Ellos representan, pues, tanta importancia en el ejército civil de servidores del Estado, como los oficiales en las filas del ejército militar. Tienen bastante mayor experiencia que los jefes de sus respectivos departamentos, que cambian con cada término presidencial, y sin embargo, su larga vida de fidelidad y competencia en el trabajo, rara vez merece una palabra de estímulo por parte de los superiores. Poseen verdadera filosofía, se conforman con un moderado salario y un puesto permanente; tienen la conciencia de que su labor está bien ejecutada y les halaga la idea de que los superiores pueden depender de ellos".

Artículo 240.—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.

Se ve cómo se quiere que las relaciones entre los que ejercen el poder público y los servidores del Estado estén fundadas en normas y reglas jurídicas y no en poderes absolutos y discrecionales. Esto es, se quiere desplazar del gobierno y de la administración del Estado la errada inteligencia de que el nombramiento y la destitución de funcionarios o empleados son actos personalísimos de la exclusiva voluntad de quien los hace, actos que vinculan para siempre el favorecido en cuerpo y alma al favorecedor.

La comisión se hace cargo, naturalmente, de que no es cosa fácil cambiar la mentalidad de quienes tienen al respecto en que se ocupa, sus ideas; pero cree al mismo tiempo que bien vale la pena esforzarse por eliminar cualquier dificultad

en gracia de que la Administración del Estado no siga siendo lo que parece: la organización de la irresponsabilidad en todas sus formas. Es preciso, en fin, hacer énfasis en que la carrera administrativa no sólo contribuye a aumentar la eficiencia de los servicios públicos, sino que favorece a un gran sector de la clase media que vive de empleos públicos y que, en virtud de las garantías que el estatuto de la carrera les dará, se sentirán seguros en ellos mientras cumplan con sus deberes.

La carrera administrativa comprende, desde luego, varias ramas, cada una de las cuales tiene, naturalmente, modalidades y exigencias peculiares. Las principales de esas ramas son el magisterio, el servicio postal y telegráfico, el consular y diplomático, el de la fuerza pública y el administrativo general.

Artículo 242.—No forman parte de la carrera administrativa:

- a) Los funcionarios cuyo nombramiento deba hacerse de conformidad con 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 general de los Ministros;
- d) Los jefes de misiones diplomáticas de la República;
- e) Los Gobernadores de las Provincias;
- f) Los Comandantes primero y segundo jefes del Cuerpo de Policía;
- g) El personal de la Secretaría de la Asamblea Nacional;
- h) El Administrador de Rentas Internas;
- i) El Director General de Correos y Telecomunicaciones;
- j) Los Abogados Consultores de los Ministerios y de los establecimientos públicos autónomos o semi-autónomos del Estado.

Hay que distinguir entre la Administración como un conjunto de servicios públicos, más o menos especializados, y la Administración como un todo al servicio de una determinada política administrativa que requiere orientación y vigilancia superiores inmediatas adecuadas a su objeto. Es ésta la función que les toca desempeñar a los funcionarios políticos de alta jerarquía que entran a la Administración y salen de ella, como consecuencia del turno de los partidos en el poder y a quienes no se les podría someter a la carrera administrativa sin hacer de la Administración un organismo estático, sin restarle interés a las pugnas políticas que se originan de la diferencia de interpretación de las necesidades políticas.

He aquí, pues, el por qué, de la lista de los funcionarios excluidos de los beneficios de la permanencia en sus funciones. Ellos deben correr la suerte de los partidos a que están afiliados; unos, por el principio de la alternabilidad en las jefaturas y los otros por ser empleados de confianza que deben dejar su puesto a quienes los reemplacen.

Artículo 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 son de su libre nombramiento.

También la carrera judicial ha de hallarse sujeta a las normas generales de la carrera administrativa. La administración de justicia es un servicio técnico que requiere, más que cualquier otro, competencia especializada de buena ley que incluye principalmente estudios sistemáticos previos, experiencia e integridad moral. Por qué en su reorganización fundamental la República ha de quedar exculida de las ventajas de esta competencia así entendida? Por qué el ingreso, la permanencia y el ascenso de los empleados judiciales han de seguir determinándose por el sólo ministerio del favor y de la amistad, de manera empírica, por el método de la complaciente recomendación? La Corte Suprema de Justicia, por razones de decoro, debe formarse o constituirse sobre principios y reglas especiales ya contemplados en el artículo 163.

TITULO XIII

Instituciones de Garantía

De los tres artículos de que se compone este Título, el primero, o sea el 251 es, con ligeras variantes de forma, el mismo 188 del estatuto de 1941, que atribuye a la Corte Suprema de Justicia la guarda de la integridad de la Constitución. El segundo, el 252, atinente a las órdenes de hacer o de no hacer, ha quedado exactamente igual al original. Sólo el artículo que crea la jurisdicción contencioso-administrativa es nuevo y se aparta por completo de los correspondientes 190, 191 y 192 de la mencionada Carta.

Ya se había observado que debido a la forma que ésta le dió a la jurisdicción contenciosa no podía corresponder ple-

namamente a los fines a que estaba destinada. La institución quedó trunca en algunos de sus aspectos esenciales. No era un recurso pleno sino limitado a la simple declaratoria de legalidad o ilegalidad del acto acusado. No autorizaba la acción pública, impidiendo así la defensa de la legalidad objetivamente considerada. No se podía apreciar la responsabilidad del Estado derivada de actos suyos que eventualmente la ocasionaran porque la competencia para el caso estaba atribuída a la justicia ordinaria. En consecuencia, la Ley no pudo desarrollar la institución en armonía con las doctrinas y principios que la caracterizan inconfundiblemente. Y para remate de males el Tribunal que creó la ley 135 de 1943 fue subordinado por ésta a la Corte Suprema de Justicia en determinados casos en que el Estado tuviese interés. En tales condiciones, aunque no es posible dudar de que la Administración se ha mostrado desde la expedición de dicha ley más cuidadosa que nunca antes al realizar los actos, órdenes y resoluciones de su competencia, todavía queda mucho por hacer para que la jurisdicción contenciosa constituya realmente un freno eficaz de la ilegalidad en todo sentido. Por todo esto el nuevo artículo que va a leerse.

Artículo 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 del Poder Ejecutivo y del Judicial, y se extenderá a los juicios contenciosos de plena jurisdicción, de anulación y de interpretación.

La fraseología de la primera parte del artículo, sin ser esencialmente diferente de la del artículo 190 de la Constitución de 1941, define el objeto de la institución en términos más precisos, más acordes con la naturaleza de las circunstancias que la hacen necesaria. La segunda parte, pone el recurso que le da vida al servicio de todas las entidades y personas que se sientan vulneradas en sus derechos por razón de los actos de la Administración. Es el único modo de que el recurso de lo contencioso ayude realmente a que impere irrestrictamente un orden jurídico administrativo, digno de tal nombre. En el

inciso del artículo se fija la posición del tribunal contencioso-administrativo frente al Poder Ejecutivo y frente al Poder Judicial. No se trata, por supuesto, de un nuevo poder, sino de que la justicia que administra no pueda ser intervenida por razones extrañas o contrarias a la esencia doctrinal de la jurisdicción. Se fija también, para que no haya duda al respecto, hasta dónde se extiende su competencia, que ahora sí es la de un verdadero tribunal de su clase. La Ley podrá desarrollar la institución ampliamente en todos los aspectos que son de su esencia y naturaleza. Los artículos 254, 255 y 256, reproducen reglas ya establecidas en la Ley 153 que al ser constitucionalizadas adquieren mayor fuerza.

TITULO XIV

Reforma de la Constitución

Entre una cláusula reformativa de la Constitución, rígida, y otra, flexible, hemos preferido la última. Los problemas generales y particulares que el progreso impone a una sociedad política nueva no deben hallar obstáculos constitucionales para su resolución, sino, por el contrario, las mayores facilidades posibles. Se dice que así se abren las puertas a las reformas irreflexivas, tanto más frecuentes cuanto mayor es la facilidad de llevarlas a cabo; que así le faltará a la Constitución la estabilidad necesaria para producir en la ciudadanía todos los efectos que de ella se esperan. Pero puede decirse también que los estatutos difíciles de reformar, a la larga, se resquebrajan y pierden su prestigio bajo el influjo de la legislación potencial o expresamente inconstitucional, que, de hecho, acaba por cancelarlos. En el caso de nuestro país son de particular fuerza las urgencias de los problemas de la postguerra, que no darán espera, muchos de los cuales no podrán solucionarse satisfactoriamente por los medios de la legislación ordinaria.

TITULO XV

Disposiciones Transitorias

En este Título, que es el final del proyecto, hay dos clases de artículos: los que tienden a facilitar el funcionamiento normal de la Asamblea Nacional y de los organismos e instituciones por ella creados, y los que tienen por objeto primordial promover la expedición de determinadas leyes indispensables para la reorganización fundamental de la Repúbli-

ca. No es necesario ponderar la importancia de unos y otros artículos que tienen en común la de abrirle el camino a la normalidad constitucional. No nos referimos a todos los artículos del Título, sino a los que más sintetizan los motivos en que éste se inspira.

Artículo 258.—El mismo día en que se promulgue el presente estatuto, la Convención Constituyente queda transformada en Asamblea Legislativa para los efectos de ejercer sus atribuciones constitucionales, de desarrollar las bases establecidas en esta Constitución, y muy especialmente de expedir las leyes relativas al estado civil de la familia, al trabajo, a la educación, a las elecciones populares y a las carreras administrativa y judicial.

Por lo general, las convenciones constituyentes, terminada su misión específica, se transforman en asambleas o congresos ordinarios para dar comienzo por medio de leyes a las labores de reafirmación del régimen que han instituido, y es natural que entre éstas tengan prelación las particularmente relacionadas con el programa de reivindicaciones que se supone trae dicho régimen. Son muchos los principios y bases que la Asamblea debe desarrollar en su primera etapa legislativa para que el país no se sienta defraudado en sus esperanzas, para que pueda conciliarse con el nuevo orden que se le da, y no pocas las leyes, como las enunciadas en el texto del artículo, que son una deuda de plazo cumplido que el Legislador tiene contraída con la nación y que ya debe pagar, porque no en vano se alientan perspectivas seductoras sin el deseo de realizarlas. La familia, el trabajo, la educación y el servicio público requieren sus respectivos estatutos, y la primera Asamblea debe dárselos porque el país así lo quiere y lo espera con justificada impaciencia.

Artículo 260.—Una vez promulgado el presente estatuto, el Poder Ejecutivo nombrará las comisiones siguientes:

1ª.—Una comisión de tres miembros, que bajo la presidencia del Ministro de Hacienda y Tesoro, estudie las posibilidades económicas y fiscales del país, y elabore un proyecto de ley sobre impuestos, otro sobre sueldos que tenga en cuenta únicamente la importancia y naturaleza del servicio que preste cada funcionario o empleado, y otro que establezca las reglas

permanentes que deben seguirse en la preparación del Presupuesto; y

2ª—Una comisión de expertos que revisen las leyes o decretos-leyes bajo los cuales funcionan el Banco Agropecuario, la Caja de Seguro Social y el Banco de Urbanización y Rehabilitación, y recomienden las reformas que estimaren convenientes.

La primera parte del artículo tiene por fin lograr que la preparación del presupuesto no sea más una labor empírica, sino una de carácter científico que descansa sobre informaciones y datos positivos. No se concibe que una función tan delicada, como la de estimar anticipadamente los ingresos de un tesoro y los gastos que demandan los servicios públicos, dentro de cierto tiempo dado, pueda llevarse a cabo con justicia para los gobernados, sin una ley general de impuestos y sin otra de asignaciones civiles que sean, la primera el resultado de un estudio a fondo del sistema tributario del país, de sus deficiencias y de cómo remediarlas, y la segunda de una justa valoración de los servicios públicos y de las funciones que exigen para dar satisfacción a las necesidades sociales. He aquí una tarea digna de un gobierno de arrestos constructivos y creadores.

La segunda parte responde a un sentir general que no debe ser desatendido. A los establecimientos públicos mencionados le están adscritas funciones socio-económicas, de la más diversa y variada índole. Es posible que los estatutos sobre que giran sus actividades sean legalmente correctos. Es posible que a sus respectivas direcciones o gerencias nada haya que objetar. Pero es posible también que las finalidades de servicio que esos establecimientos tienen, no hayan sido debidamente consideradas, a la luz del nuevo concepto del Estado y de los principios sociales que principalmente lo informan. La labor de los expertos consistiría en hacer una revisión de sus bases y supuestos científicos, de las leyes respectivas para ver si se ajustan a aquellos principios. No entienda nadie que estamos preparándole oportunidad a alguna comisión de expertos extranjeros que vengan a enseñarnos lo que, con toda seguridad, nacionales hay que lo saben.

Artículo 261.—El Ministerio que tenga a su cargo los servicios de Salubridad y Obras Públicas preparará al ser promulgado el presente estatuto un plan sexenal de viviendas higiénicas para obreros y campesinos, a cuyo desarrollo se dedicará no menos de la cuarta parte del Presupuesto de dicho Ministerio.

El proyecto le ha concedido al problema básico de la agricultura, que es el de la tierra, la importancia que merece. Pero como eso no es todo, era necesario absolutamente hacer viable algo más concreto por donde un gobierno bien poseído de sus deberes sociales debe comenzar: las viviendas higiénicas para obreros y campesinos, construyéndolas, no para dárselas en alquiler que éstos podrían pagar hoy y mañana no, sino para que las posean como dueños, mediante el pago de cuotas moderadas al Estado que así se reembolsaría los gastos que hiciera. La comisión ha creído que una empresa de tal magnitud no puede llevarse a término sino mediante un plan sexenal y un apreciable renglón del Presupuesto de Obras Públicas. Un plan, supone un estudio previo de los métodos de vida del campesino y del obrero, significa coordinación de medios y de fines para, en virtud de un nuevo ambiente físico, cambiar esos métodos; supone la organización de un personal particularmente adscrito al estudio general del problema; supone, en fin, dirección y fina sensibilidad social para comunicarle a la obra proporciones de durabilidad. El Ministerio de Salubridad y Obras Públicas posee, por fortuna, suficientes elementos humanos y materiales para esta labor de redención humanitaria. Manos a ella.

Palabras Finales

Están expuestos, a grandes rasgos, los motivos que nos han guiado al elaborar el presente proyecto de estatuto fundamental de la República. No creemos haber hecho una obra perfecta; pero sí estamos seguros de que en todo momento nos hemos sentido estimulados por el ardiente deseo de dar de nosotros lo mejor que podíamos. Queda abierto a la discusión pública nuestro trabajo para que, examinándolo imparcial y objetivamente, se le señalen las deficiencias o los errores de que adolezca. Nuevos puntos de vista, iluminados por una crítica de altura, acaso puedan contribuir a que en el proyecto se condensen todos los anhelos de la Nación en esta hora sobrado azarosa de su existencia.

Panamá, 15 de Febrero de 1945.

J. D. Moscote.

R. J. Alfaro.

Eduardo Chiari.