

## El Derecho a la Vivienda y la Política Nacional de Vivienda Estatal (Comentario sobre el artículo 117 de la Constitución de 1972)\*

*The Right to Housing and the National State Housing Policy (Commentary on article 117 of the 1972 Constitution)*

■ Alexis Martínez Scigliani\*\*

**Resumen:** Esta investigación propone determinar el alcance, real y efectivo, de la protección del derecho a la vivienda digna en Panamá. Lo anterior, con el objetivo de comprender cuáles medidas son necesarias para garantizar el acceso universal de este derecho. Para ello, nos valdremos, además, de un análisis histórico, a fin de mostrar qué circunstancias sociales favorecieron, en el pasado, la evolución y desarrollo legal de este derecho.

**Palabras clave:** derecho constitucional; derecho a la vivienda digna; derecho internacional; derechos económicos, sociales y culturales.

**Abstract:** This research aims to determine the real and effective scope of the protection of the right to adequate housing in the Republic of Panama. The above, with the intention of identifying the necessary measures required to guarantee universal access to this right. It will also include an analysis of historical and social settings in order to show how this right has evolved and developed legally.

**Keywords:** Constitutional right, right to adequate housing; international right; economic, social and cultural rights.

---

\*Esta investigación forma parte del proyecto sobre Evaluación de la Constitución de 1972 que adelantan el Tribunal Electoral e IDEA Internacional desde enero de 2021.

\*\*Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Santa María la Antigua con máster en Derecho Internacional por The New York University, School of Law y máster en Comunicación Política y Marketing Digital por el Centro de Educación Superior Next adscrito a la Universitat de Lleida. Investigadora en el Centro de Estudios y Monitoreo Digital del Tribunal Electoral de Panamá. (septiembre 2020 - febrero 2022). Actualmente asistente de magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

## I. Introducción

En 1943, Abraham Maslow, en su libro *Una teoría sobre la motivación humana*, propuso la jerarquización de las necesidades humanas, conocida hoy como “la pirámide de Maslow”. Esta teoría divide las necesidades humanas en cinco estamentos, en cuya base están las necesidades fisiológicas (respiración, alimento, descanso, reproducción), sin las cuales no es posible la existencia humana; mientras que en la cúspide posiciona la moralidad, la creatividad, el entretenimiento, y otros factores que son útiles y deseables para la autorrealización del ser humano.

Así, utilizando como guía la teoría de Maslow, pudiésemos entender que lo más imperante para el ser humano es el acceso al agua potable y al alimento, seguido por los métodos curativos, que nos permitan sobrevivir, a pesar de las enfermedades, continuado por la vivienda y el vestido que nos brinden protección contra las amenazas del tiempo y de la naturaleza, luego de ello, se posiciona la electricidad y demás elementos que facilitan la vida y, finalmente, la diversión y el acceso al conocimiento.

Si bien, a pesar de que la vivienda es una necesidad prioritaria para el ser humano, no porque Maslow lo diga, sino porque la experiencia de la humanidad así lo ha confirmado, al reconocimiento del “derecho a la vivienda” no se le ha dado tal prioridad. Al ser parte de los denominados *derechos económicos sociales y culturales*, el derecho a la vivienda es constantemente refutado por Estados y sectores de la población, alegando que el acceso a la vivienda no es un derecho como tal y, por tanto, los Estados no tienen el deber, ni el compromiso tangible o justiciable, de garantizarlo a la población.

No obstante, y gracias a interpretación moderna de la aplicación y extensión de los derechos humanos, la visión de que los

derechos humanos están agrupados por generaciones (primera, segunda, tercera y hasta cuarta) y, que es precisamente la posición de la generación lo que determina la relevancia del derecho, está siendo, cada vez con mayor frecuencia, desplazada por la postura que los derechos humanos son indivisibles y están relacionados entre sí, por lo que mal podría protegerse el derecho a la vida, por ejemplo, si no se garantiza el acceso a la salud, la vivienda y la educación.

Por ello, los Estados, en su deber de salvaguardar los derechos fundamentales de su población, deberán, además, tomar acciones concretas a fin de alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Lo anterior, teniendo en cuenta que, si bien, el crecimiento económico, la democracia y la institucionalidad favorece las condiciones de existencia de la población, sin medidas concretas que busquen la efectividad de estos derechos, rara vez podrán ser garantizados.

Así, proponemos este análisis, cuyo objetivo es determinar la protección tangible, en rango constitucional, del derecho a la vivienda en Panamá. Para ello, presentaremos un examen histórico contextual de las Constituciones de nuestra era republicana, con la intención de explorar la evolución de la protección de este derecho, si la hubiese. Así como el entendimiento actual: legal y jurisprudencial del “derecho a la vivienda”. Lo anterior, con la expectativa de resolver si, efectivamente, hay una tutela legal y procesal de este derecho, actualmente contemplado en el artículo 117 de nuestra Constitución Política:

Artículo 117. El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso.

## **II. Evolución Constitucional del Derecho a la Vivienda**

Como introducción al estudio constitucional, y para contextualizar, veremos la evolución del derecho de la vivienda en la historia constitucional panameña, prestando especial atención al contexto social previo al proceso de redacción y sanción de las Constituciones, a fin de evaluar el impacto, si lo hubiese, del acontecer nacional en el desarrollo constitucional de la época.

### **A. Constitución de 1904**

La Constitución de 1904 fue aprobada el 15 de febrero de 1904, pocos meses después de la separación de Panamá de Colombia. Esta nueva constitución reemplazó la Constitución colombiana de 1886, que reflejaba la visión liberal-conservadora y centralista de Rafael Núñez (1825-1894), y surgió de un acuerdo entre liberales y conservadores, esperanzados con el proyecto de construcción del Canal Interoceánico, propuesto por los Estados Unidos que, además, le garantizaría al nuevo istmo la protección militar de dicho país.<sup>1</sup>

Para la elaboración de esta Constitución, se designó una Convención Nacional Constituyente, que en pocos días presentó el texto de la Constitución, que reprodujo literalmente numerosas cláusulas contenidas en la Constitución colombiana de 1886.<sup>2</sup> Esta Constitución dio acogida al individualismo filosófico, inspirado en las Constituciones de Francia y Estados Unidos de Améri-

---

<sup>1</sup>Giannareas, J. & Rodríguez, S. (2017). Orígenes, Evolución y Actualidad del Constitucionalismo Social Panameño, en *Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional* (pp. 777-863) México: Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>2</sup>Ricord, H. (1988). Las Constituciones panameñas del siglo XX (pp.321-370) México: Universidad Nacional Autónoma de México, en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*.

ca, entendiendo que, al ser reconocidos y protegidos preferentemente los derechos individuales, las sociedades pueden desarrollarse libremente y, por ende, las condiciones de vida de las poblaciones tienden a mejorar exponencialmente.<sup>3</sup>

Este texto constitucional se mantuvo vigente durante 37 años, con leves reformas, a saber: 1906, 1918, 1928, 1932. Dichas reformas no modificaron el semblante liberal e individualista que caracterizaba a esta Constitución.<sup>4</sup> Así, es natural concluir que, ni en el texto constitucional de 1904, ni en sus posteriores reformas, se incluyó referencia alguna al reconocimiento del derecho a la vivienda. Lo anterior, ya que el derecho a la vivienda no era considerado, en ese momento, una garantía fundamental del ser humano, que debía ser garantizada por el Estado.

Ahora bien, entendiendo que, de forma expresa, no se incluía referencia alguna a los ahora denominados derechos sociales y, por ende, al derecho a la vivienda, creemos relevante destacar ciertas disposiciones que podrían ser significativas, análogamente, para este estudio. Como primer punto, vemos que, en el considerando de la Constitución, se incluyó que uno de los propósitos de la misma era “*promover el bienestar general*”. Este bienestar general, solo podría ser alcanzado, con una garantía de protección férrea a la propiedad individual.

En concordancia con lo anterior, a lo largo del desarrollo constitucional se velaba directamente porque la propiedad de los individuos fuese respetada por el Estado y por los demás particulares (Artículo 42) y que, si en caso de “grave” necesidad, era nece-

---

<sup>3</sup>Idem, p. 325

<sup>4</sup>Giannareas, J. & Rodríguez, S. (2017). Orígenes, Evolución y Actualidad del Constitucionalismo Social Panameño, en *Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional* (pp. 777-863), México: Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sario despojar a una persona de su propiedad, esta situación debía estar previamente definida por el legislador o, en casos de enajenación forzosa de bienes, era requerido mandamiento judicial y el pago del valor declarado previamente (artículo 42).

Lo anterior, en ese momento, podría representar una tímida e indirecta protección a la vivienda de cierto grupo privilegiado de personas, mas no podría entenderse, bajo ningún concepto, como disposiciones predecesoras al actual artículo 117 de nuestra Constitución, ya que el derecho a la propiedad y a la vivienda, si bien, pueden estar relacionados en la actualidad, en el contexto histórico que nos ocupa, no era así.

A fin de enmarcar la situación, en ese momento, los terrenos, las propiedades y, en general, los bienes raíces de la República de Panamá, en su mayoría pertenecían a unas cuantas familias adineradas que, a su vez, le alquilaban los cuartos a los trabajadores y personas de menor recurso económico. Este aspecto es relevante puesto que, en el tema que nos ocupa de la protección al derecho a la vivienda, si hubiese sido la intención del legislador o las autoridades proteger las condiciones y acceso a la vivienda de la población, la Constitución y/o normativa vigente hubiese incluido disposiciones relacionadas a la protección de los inquilinos, así como el respeto a los contratos de alquiler.

Por ello, fuimos categóricos en líneas anteriores, al afirmar que, ninguna de las disposiciones que velaban por el respeto a la propiedad individual (del tipo que fuese) pudiera ser entendida como predecesora de la actual protección al derecho a la vivienda. Máxime, al considerar que, en ese momento, las soluciones habitacionales disponibles para la mayoría de la población trabajadora eran las “casas de inquilinato”, pequeñas unidades de alojamiento, con poca iluminación y condiciones deplorables de salubridad,

ubicadas principalmente en las ciudades de Panamá y Colón. Para el resto de la población, la opción era ubicarse en asentamientos informales, donde cada persona era responsable de construir su vivienda de forma artesanal.

Por tanto, y entendiendo la situación habitacional de la mayoría de la población en ese momento, es viable colegir que los artículos 39 y 42 de la Constitución de Panamá eran disposiciones que tenían como única misión la protección de los adinerados propietarios de terrenos y bienes raíces, para garantizar el *statu quo* y evitar intervenciones arbitrarias por parte del Estado.

Artículo 39: No habrá bienes raíces que no sean de libre enajenación, ni obligaciones irredimibles.

Artículo 42: Nadie podrá ser privado de su propiedad ni en todo ni en parte, sino en virtud de pena o contribución general con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa de bienes o derechos mediante mandamiento judicial, pero el pago de su valor declarado se hará antes de desposeer de ellos al dueño.

Durante la vigencia de la Constitución de 1904, la República de Panamá fue el escenario de la construcción e inauguración de una de las obras de infraestructura más ambiciosa de la época, el Canal de Panamá. Esto causó que el Istmo fuera un sitio de convergencia de múltiples trabajadores, no solo de las afueras de la ciudad, sino también del extranjero, en su mayoría originarios de

las Antillas Francesas, el Caribe Británico, Europa y Asia.<sup>5</sup> La gran afluencia de personas naturalmente causó un crecimiento acelerado y desproporcionado de la población, que limitó la respuesta por parte del Estado y de los actores privados que alquilaban las soluciones habitacionales, por lo que el descontento de la población era exponencial. La situación era precaria y los servicios públicos eran virtualmente inexistentes.

El descontento era evidente y la inconformidad social se generalizó. La población exigía que el gobierno prestara atención y atendiera sus necesidades de más viviendas, escuelas y atención médica.<sup>6</sup> Las condiciones insalubres de existencia a las que estaba sometida la mayoría de la población, incluso para la época, eran inaceptables.

Resulta interesante destacar que la situación social en Panamá no era distinta a la que ocurría en otros países. A nivel mundial, las condiciones de existencia de la mayoría de las personas, al igual que el de los trabajadores y pobladores del Istmo, eran deplorables. Por tanto, provocadores movimientos sociales estaban surgiendo, exigiendo mejoras en la calidad de vida. Específicamente, y relacionado al tema que nos ocupa, los “movimientos inquilinarios” emanaban del descontento de la población, en países como Inglaterra, Estados Unidos, España, México y Chile, mismos que coexistieron contemporáneamente con la situación en Panamá.<sup>7</sup> Recordando el contexto mencionado en acápites anteriores, no sería impropio considerar que parte de las

---

<sup>5</sup>Marcihacy, D. (s.f.) Panamá “puente del mundo”: la huelga inquilinaria de 1925, una modernidad contrariada.

<sup>6</sup>Giannareas, J. & Rodríguez, S. (2017). Orígenes, Evolución y Actualidad del Constitucionalismo Social Panameño, en *Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional* (pp. 777-863) México: Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>7</sup>Guardia, M. (2015). El Movimiento Inquilinario de 1925: el poder de las masas, *La Estrella De Panamá*.



ideas “subversivas” de la población fueron, sino exportadas, alimentadas o respaldadas por la movilización social extranjera.

El gobierno, por su parte, al ser imposible desentenderse del clamor social, incursionó en la aplicación de medidas de gestión urbana en la ciudad de Panamá. No obstante, no causó asombro en la población, al percatarse que la propuesta gubernamental estaba dirigida, únicamente, a los denominados “barrios de exposición”, es decir, aquellos donde residían las personas con elevado poder adquisitivo y no, como era necesario, a los barrios donde residían las clases populares.<sup>8</sup>

A pesar de los malogrados esfuerzos gubernamentales que no lograron contentar a la población, el tiempo aplacó la insatisfacción, y la población se abrigó con un aparente sentimiento de conformidad e impotencia frente al *statu quo*. La situación era tolerada con apatía y resignación. Empero, en 1925, el gobierno de Rodolfo Chiari, mediante la Ley 29 de 11 de febrero de 1925, impuso un cambio en el gravamen de la propiedad urbana, que pasó del 2% sobre la renta bruta probable anual, a cinco mil sobre su valor catastral, aumentando de un 25% a 50% los valores de los alquileres, sin proporcionar mejora alguna a las condiciones de vivienda, como compensación.<sup>9</sup>

Esta medida marcó un hito en la historia: la apacibilidad, resignación y apatía terminó. La situación que ya era luctuosa, se volvió insostenible. La resistencia de los inquilinos era la única alternativa viable para asegurarles su supervivencia.

---

<sup>8</sup>Cabrera, M. (2013). Políticas Públicas de Vivienda en Panamá. Análisis y Revisión Histórica, Ecuador, FLACSO, p. 348: Citando a: Rubio, A. (1949). La ciudad de Panamá, Panamá: Banco de Urbanización y Rehabilitación.

<sup>9</sup>Academia Panameña de la Historia (1986). Boletín habla el inquilino N.º 48-49, julio-diciembre. Panamá: Minerva.

Hubo movimientos sociales de protesta que, rápidamente se organizaron, creando la Liga de Inquilinos y Subsistencia, como parte del Sindicato General de Trabajadores. Este era un movimiento coordinado, con aproximadamente seis mil miembros, que demandó una mejora en la situación, e intervención inmediata por parte del gobierno en pro de los trabajadores (inquilinos).<sup>10</sup> Al no recibir respuesta oficial, la organización impuso la “Huelga de No Pago”.<sup>11</sup>

La Liga organizó mítines de protesta, desde junio hasta octubre del mismo año, los primeros, a pesar de haber levantado suspicacia, incluso, en oficiales del Gobierno de los Estados Unidos, habían sido permitidos en Panamá. No obstante, el 10 de octubre de 1925, el alcalde de la ciudad de Panamá, prohibió las reuniones de la liga, amparado con la protección del orden público. Ese mismo día, a pesar de las prohibiciones e intimidaciones por parte del gobierno panameño, los miembros de la Liga organizaron un mitin; la molestia de los protestantes y la actitud desafiante de la policía, ocasionó enfrentamientos directos, la policía abrió fuego contra los manifestantes, causando la cifra de cuatro muertos y siete heridos.<sup>12</sup>

El acontecimiento generó preocupación en las autoridades locales, quienes iniciaron esfuerzos para mitigar “la intransigencia de los inquilinos”. Se organizaron “Batallones de Voluntarios”, no obstante, las autoridades consideraron necesaria la intervención, entonces constitucional, del gobierno de los Estados Unidos, a fin de restablecer el orden público. Así, el 12 de octubre de 1925, las fuerzas norteamericanas ingresaron al territorio nacional, y permanecieron por nueve días, hasta el 23 de octubre del mismo año.

---

<sup>10</sup>Guardia, M. (2015). El Movimiento Inquilinario de 1925: el poder de las masas, *La Estrella De Panamá*.

<sup>11</sup>Idem.

<sup>12</sup>Idem.

Luego de los trágicos acontecimientos, refiriéndonos a los fallecidos y heridos y al cobarde actuar gubernamental al solicitar la intervención extranjera en suelo patrio, el entonces presidente de la República, Rodolfo Chiari, designó una Comisión encargada de preparar una nueva ley de inquilinato en 1926. Esta medida, solamente aplacó un problema agudo, puesto que aquella victoria fue revertida en años posteriores.

## B. Constitución de 1941

El descontento generalizado de la población, que el gobierno había estado lidiando en años anteriores, influyó directamente en el discurso político y electoral de la época, la atención de los problemas sociales era una prioridad para la población. Desde la década de los treinta, la necesidad de reformar la Constitución vigente (1904) era cada vez más notoria, para muchos, la carta política de 1904 era un instrumento inservible, por lo que el anhelo general era su reforma.<sup>13</sup>

En 1940, tras un proceso electoral denominado “irregular”, tomó el control de la presidencia de la República, Arnulfo Arias Madrid, quien, como parte de su promesa de campaña, logró que la Asamblea Nacional discutiera y aprobará un nuevo texto constitucional.<sup>14</sup> Este texto fue sometido a un plebiscito, cuyo resultado fue el 98% de aprobación.<sup>15</sup> Así, el 2 de enero de 1941,

---

<sup>13</sup>Ricord, H. (1988). Las Constituciones panameñas del siglo xx (pp.321-370). México: Universidad Nacional Autónoma de México, en El constitucionalismo en las postrimerías del Siglo XX.

<sup>14</sup>Giannareas, J. & Rodríguez, S. (2017). Orígenes, Evolución y Actualidad del Constitucionalismo Social Panameño, en Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional (pp. 777-863) México: Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>15</sup>Hubo especulaciones de fraude y que la consulta ciudadana fue un simulacro. Ver: Giannareas, J. & Rodríguez, S. (2017). Orígenes, Evolución y Actualidad del Constitucionalismo Social Panameño, en Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional (pp. 777-863) México: Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos citando

entró en vigor la segunda constitución de la era republicana, reconocida por introducir el llamado “Constitucionalismo Social”.

Cabe destacar que los redactores de esta Constitución encontraron inspiración en la obra del doctor José Dolores Moscote, “Orientación hacia la reforma constitucional”, publicado en 1934, donde el Doctor Moscote abordó una propuesta de reforma constitucional, incluyendo la explicación y adecuación de la doctrina de la “función social de la propiedad privada” y abordando numerosos derechos sociales. Si bien, la Constitución no replicó la propuesta del Dr. Moscote, es aceptado por los expertos en la materia, que dicha propuesta fue utilizada como base para la redacción del texto constitucional.<sup>16</sup>

Por otro lado, y al ser este un estudio académico, es relevante acotar, aunque de forma superficial, algunas de las críticas de la Constitución de 1941.<sup>17</sup> La primera de ellas, tiene su génesis en el nacimiento de la Constitución, al alegar que la misma surge de una corriente antidemocrática y autoritaria, al ser impuesta desde el poder y no, como en teoría debería serlo, desde el pueblo. Como segundo punto, una de las críticas más conocidas, es el tinte racista y discriminatorio de dicho cuerpo legal, alegando que se elevan a rango constitucional disposiciones migratorias basadas en el menosprecio de ciertas razas.<sup>18</sup>

Ahora bien, habiendo tratado lo concerniente al contexto y proceso de reforma, corresponde dilucidar lo relativo a la protec-

---

a: Ricord, H. (1977). Las crisis políticas y las cuatro Constituciones panameñas del siglo 20 en Los cambios constitucionales (pp.137-154). México: Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM.

<sup>16</sup>Idem.

<sup>17</sup>Idem citando a: Ricord, H. (1977). Las crisis políticas y las cuatro Constituciones panameñas del siglo 20 en Los cambios constitucionales (pp.137-154). México: Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM.

<sup>18</sup>El artículo 23 de la Constitución de 1941 consideraba como inmigración prohibida “la raza negra cuyo idioma originario no sea el castellano, la raza amarilla y las razas originarias de la India, el Asia Menor y el Norte de África”.

ción del derecho a la vivienda, que pudiese estar integrado, expresa o implícitamente, dentro del nuevo cuerpo constitucional.

Vemos que, a la posta del texto de la Constitución de 1941, no se extrae disposición o referencia directa a la protección, acceso o garantía al derecho a la vivienda. A pesar de ello, encontramos avances que pasamos a mencionar:

A primera vista, el Considerando de la Constitución de 1941 no introduce nuevos factores pertinentes a este estudio, sin embargo, en las disposiciones normativas de la Constitución, el actuar gubernamental va más allá de un simple espectador, limitado a la mera protección del derecho de propiedad individual.

Como primer punto, vemos la inclusión de la “función social de la propiedad privada”. Este elemento es de suma importancia, ya que constituye una transición entre el entendimiento de propiedad, como bien absoluto, a un entendimiento que la propiedad, en ocasiones, puede estar limitada y regulada por el Estado, de forma tal que los propietarios de dicha propiedad tienen, además de derechos, responsabilidades para con la sociedad. Este concepto actualmente es citada por los jueces como el fundamento para decretar la usucapión (prescripciones adquisitivas de dominio), que, en Panamá, es un modo legal de adquirir el derecho de propiedad, cuando una persona constituye el dominio pacífico e ininterrumpido por diez años, en el caso de la extraordinaria, o quince, en la ordinaria, sobre una propiedad que, según el Registro Público de Panamá, le corresponde a otro propietario.

De igual forma, además de incluir las disposiciones comunes sobre la no enajenación de bienes, abordadas en el análisis de la Constitución de 1904, el nuevo texto constitucional incluye una protección adicional a “*los demás derechos adquiridos con justo título*” lo que, en la práctica, es una protección accesible a todas las

clases, en ese momento, existentes en la República de Panamá, ya que el “*justo título*” podría interpretarse como contratos civiles, de arrendamiento u otros.

Artículo 47. Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, los cuales no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

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.

La propiedad privada implica obligaciones por razón de la función social que debe llenar.

Artículo 48. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el Legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial y justa indemnización previa. (...).

En segundo lugar, vemos que la Constitución establece, en su artículo 52, numerales 6 y 7, el deber estatal de proteger la maternidad y la infancia, al ser elementos necesarios para el correcto desarrollo de la niñez y la juventud, así como el deber de velar por el fomento social y económico de la familia. A nuestro juicio, esta disposición es relevante ya que, el acceso a una vivienda, propia o

rentada, es uno de los requisitos para el desarrollo óptimo de la niñez, por tanto, consideramos que este artículo podría brindar, tímidamente, una protección o garantía al derecho a la vivienda, o al menos, ser utilizado como fundamento adyacente para exigir este derecho. El artículo establece lo siguiente:

Artículo 52. (...)

6. 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;

7. El Estado velará por el fomento social y económico de la familia y podrá organizar el patrimonio familiar de las clases pobres obreras y campesinas, determinando los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que será inalienable y estará al amparo de toda persecución judicial.

Ahora bien, vemos que justamente, en la década de los 40, inició un desarrollo legislativo relacionado a la reglamentación de las Urbanizaciones en la República de Panamá,<sup>19</sup> donde se le confería al ministro del, en ese momento denominado Ministerio de Salubridad y Obras Públicas, la tarea de aprobar todo proyecto de urbanización dentro del territorio nacional, así como administrar su reglamento.

Años más tarde, en 1944, es creado el Banco de Urbanización y Rehabilitación (B.U.R.), la primera institución Estatal diri-

---

<sup>19</sup> Asamblea Nacional de Panamá. (1941). Ley No. 78 de 23 de junio de 1941, por la cual se reglamentan las Urbanizaciones en la República de Panamá.

gida a la vivienda, con el propósito de mitigar la cuestión de la vivienda popular, así como urbanizar las áreas suburbanas y rehabilitar los sectores deteriorados. Ese mismo año, se preparó un Reglamento de Construcciones mediante el cual se estableció el tamaño mínimo de las habitaciones y altura de los ambientes.

Lo anterior se dio en la etapa de “Estado Constructor” (1940 – 1970), lo que se tradujo en inversiones millonarias<sup>20</sup> dedicadas a la construcción de edificios de alquiler, destinados a las clases populares. Sobre la base de lo expuesto anteriormente, sería natural concluir que este movimiento social es consecuencia directa del descontento generalizado de la situación de la vivienda en Panamá, el conflicto de intereses y la presión que ejercían las pocas familias que controlaban el sector de renta y propiedad de las viviendas en Panamá.

### C. Constitución de 1946

En octubre de 1941, Arnulfo Arias Madrid fue derrocado. Pero no fue hasta diciembre del año 1944 que el ministro encargado de la presidencia de la República, Ricardo Adolfo de la Guardia, previo acuerdo Inter partidario con la oposición, disolvió la Asamblea y convocó un proceso constituyente.

De la Guardia nombró una comisión de tres juristas para que elaborasen un anteproyecto de Constitución, mismo que debería ser utilizado como guía para la posterior deliberación de los constituyentes. Los constituyentes, a su vez, fueron elegidos democráticamente, luego de la promulgación de una ley electoral, que

---

<sup>20</sup>En 1941 el Estado, a través de la Caja de Seguro Social, invirtió 120 millones de dólares en Edificios de Alquiler. Ver: Cabrera Arias, M. (2013) Políticas Públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica. Ecuador, FLACSO, p. 349.



determinó la participación igualitaria de la mujer, flexibilizó el criterio de la nacionalidad y permitió la postulación de independientes.

Así, el 6 de mayo de 1945, se eligió a los 51 miembros de la Asamblea Nacional Constituyente. Esta Asamblea contó con la participación de todos los partidos, tres candidatos por la libre postulación y siete mujeres (cinco titulares, dos suplentes). Las deliberaciones iniciaron el 15 de junio de 1945, y se extendieron hasta el 1 de marzo de 1946. Destacamos que durante el ejercicio de esta Asamblea se suspendieron los lanzamientos de viviendas de las personas que se encontraban en mora hasta que se aprobase una ley que regulara la materia, y se creó una Junta de Inquilinato para las ciudades de Panamá y Colón.<sup>21</sup>

Días más tarde, el 4 de marzo de 1946, se publicó el texto de la nueva Constitución de la República de Panamá, bajo la presidencia de Enrique A. Jiménez.

Esta Constitución es reconocida comúnmente por el logro político de alcanzar la inclusión de los derechos sociales. El texto de la Constitución, dividida por Títulos, consagró dentro de su contenido el Título III, que a su vez se subdivide en capítulos, a saber: garantías fundamentales, la familia, el trabajo, la cultura nacional, salud pública, asistencia social y colectividades campesinas e indígenas.

Si bien, la Constitución de 1946 mantiene la protección de la propiedad privada y la función social que esta debe llenar, así como también la obligación estatal de velar por el fomento social y económico de la familia.<sup>22</sup> Incluye, como aspecto novedoso, la obligación estatal de crear un régimen especial de protección para menores abandonados, deficientes físicos o mentales, desbarriados,

---

<sup>21</sup> Turner, A. (2014) La Constitución de 1946 y la constituyente que le dio origen. Panamá.

<sup>22</sup> Constitución de la República de Panamá. (1941). Artículo 45.

delincuentes o de aquellos que sus padres o tutores estén económicamente incapacitados para hacerlo.<sup>23</sup> Lo anterior resulta interesante, puesto que el Estado, mediante esta disposición, parece estar comprometiendo a crear políticas públicas, tendientes a garantizar el goce de derechos mínimos a menores de edad, que pudiesen incluir el derecho a la vivienda, a pesar que el mismo no sea mencionado de forma expresa.

No obstante, el artículo 93 incluye, por primera vez, una obligación Estatal directa relacionada a la vivienda, así:

Artículo 93: (...)

El Estado fomentará, además, la creación de viviendas baratas para trabajadores.

En ese sentido, el Capítulo 6 de la Constitución introduce, por primera vez, lo relativo a las colectividades campesinas e indígenas, de modo tal que el Estado, a través de este nuevo enclave, se compromete a realizar, metódicamente, actividades dirigidas a proveer tierras colectivas y gratuitas a estas comunidades.

De igual forma, mediante el artículo 233 se incluye la posibilidad de que el dominio pudiese ser limitado de forma temporal, así:

Artículo 233. No habrá bienes que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles, salvo lo dispuesto en el artículo 60. Sin embargo, valdrán hasta por un término máximo de veinte años las limitaciones temporales al derecho de enajenar

---

<sup>23</sup>Constitución de la República de Panamá. (1941). Artículos 61 y 62.

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

A nuestro juicio, esta disposición permitió que las personas accedieran a préstamos con garantías reales, es decir, hipotecas. Nos resulta lógico colegir que esto no era posible anteriormente, puesto que las personas de escasos recursos habitaban en espacios alquilados o en asentamientos informales, ubicados en áreas periféricas a la ciudad.

Este desarrollo constitucional permitió el desarrollo legal que, a su vez, posibilitó la proyección Estatal en la planificación urbana de la ciudad. En 1958, el Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU)<sup>24</sup> reemplazó al BUR<sup>25</sup>, cuya misión era impulsar la construcción de viviendas y urbanizaciones y demás aspectos atinentes a la planificación urbana, e inició la construcción de varios edificios, de alquiler y de vivienda propia, ofreciendo capital para el financiamiento a través de la Caja de Seguro Social. De igual forma, los propietarios de viviendas de inquilinos (aquellos que mencionamos al inicio, circa 1915) modificaron su estructura de negocio e iniciaron inversiones para la producción, construcción y financiamiento de viviendas propias.<sup>26</sup>

Si bien, la Constitución de 1946 fue reformada cuantiosamente en 1956, dicha reforma tenía como objetivo fortalecer las Instituciones gubernamentales y el Estado de derecho, por lo que no fue afectado el catálogo de derechos sociales antes explicados.

---

<sup>24</sup>Ley No. 17 de 29 de enero de 1958.

<sup>25</sup>En 1952, el BUR se transformó en Departamento de Urbanización y Rehabilitación (DUR), adscrito al Instituto de Fomento Económico (IFE), que fue creado mediante la Ley No. 3 de 20 de enero de 1953.

<sup>26</sup>Cabrera Arias, M. (2013) Políticas Públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica. Ecuador, FLACSO, p. 350.

#### D. Constitución de 1972

Hemos estudiado la evolución histórica de las constituciones republicanas de Panamá, llegando a la Constitución vigente en el año 2022, la Constitución de 1972. Esta constitución fue aprobada el 11 de octubre de 1972, luego del golpe de Estado militar de 1968, mismo que suspendió formalmente la aplicación de la constitución de 1946.

En cuanto a la aprobación, la Constitución es formulada por 505 representantes de corregimiento que fueron electos conforme lo dictó el Decreto de Gabinete 214 de 11 de octubre de 1971, firmado por el presidente y el vicepresidente de la Junta Provisional de Gobierno y por todos los ministros de Estado. Estos representantes debían aprobar, en un mes, “con o sin modificaciones”, el texto de reformas que preparó la “Comisión de Reformas Revolucionarias”, integrada por 25 miembros, nombrados por el general al mando de la dictadura militar, Omar Torrijos Herrera.

Así, la Constitución vigente de 1972, al ser producto de una dictadura militar, es natural que para que pudiese tener legitimidad y aplicabilidad en un régimen democrático, como el que hoy gozamos, haya tenido que ser objeto de múltiples reformas integrales a lo largo del tiempo, a saber: en 1978, 1983, 1994 y 2004.<sup>27</sup>

Esta Constitución mantiene parte de la estructura de la Constitución de 1941; por ejemplo, la denominación del título III, “Derechos y deberes individuales y sociales”, modificando la distribución de los capítulos, así: capítulo 1, las garantías fundamentales; capítulo 2, regulación sobre la familia; capítulo 3, el tra-

---

<sup>27</sup>Constitución Política de 1972.

bajo; capítulo 4, cultura nacional; capítulo 5, la educación; capítulo 6, sobre la salud, seguridad social y asistencia social y; capítulo 7, sobre el régimen agrario.

En las Constituciones anteriores, debíamos hacer un estudio análogo de las disposiciones incluidas en ella, a fin de determinar cuál pudiese ser utilizada como fundamento a la protección del derecho a la vivienda. No obstante, en la Constitución de 1972, el constituyente incluyó, de forma expresa, el reconocimiento al derecho a la vivienda como una garantía que contempla el derecho de los ciudadanos de acceder a ella y el deber del Estado de garantizarla, así:

Artículo 109: El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso.

En la Constitución de 1972, con las reformas de 1983, se incluye, además, el deber del Estado de establecer una política de población, así:

Artículo 108: Es deber del Estado establecer una política de población que responda a las necesidades del desarrollo social y económico del país.

Además del que ahora es el artículo 113, que mantiene de forma íntegra lo dispuesto en el artículo 109 de la Constitución original. Esto se mantiene así con la reforma de 1994 y con la reforma del 2004, que, a pesar de cambiar el número del artículo (al actual artículo 117) mantiene sin cambios el texto.

La Constitución de 1972 tiene como contexto histórico la consolidación del proceso de urbanización en Panamá. La coyuntura económica, vinculada al Canal de Panamá, la construcción de diversas carreteras, tales como la Carretera Panamericana y el Puente de las Américas<sup>28</sup>, así como el desarrollo industrial, provocó la migración de trabajadores rurales hacia la ciudad de Panamá. Estos trabajadores se asentaron, aumentando la toma de tierras y autoconstrucción de viviendas.

Lo anterior mantuvo la segregación vista años atrás, donde un sector de la población, en el área central de la ciudad, gozaba de infraestructura adecuada, construida por la empresa privada y, en las zonas periféricas de la ciudad, las personas vivían en casas precarias, autoconstruidas, que carecían de infraestructura y salubridad básica.<sup>29</sup>

Así, la situación antes del golpe militar, y de la entrada en vigor de la Constitución de 1972, era deplorable: viviendas deterioradas, hacinamiento y asentamientos informales sin infraestructura básica. Posteriormente, se crea el entonces Ministerio de Vivienda (MIVI), con la finalidad de asegurar la ejecución de una Política Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.<sup>30</sup> Desde entonces, el gasto público produjo una construcción masiva de viviendas e infraestructura básica; durante ese periodo, el 78% de las viviendas fue pagado por el Estado.<sup>31</sup>

Según (Cabrera, 2013) la década de los ochenta se caracterizó por normas que apoyaban a los arrendatarios y pobladores de bajos ingresos, donde el Estado estaba claramente destinado a la

---

<sup>28</sup>Puente vehicular sobre el Canal de Panamá, inaugurado el 12 de octubre de 1962.

<sup>29</sup>Cabrera Arias, M. (2013) Políticas Públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica. Ecuador, FLACSO, p. 353.

<sup>30</sup>Ley No. 9 de 25 de enero de 1973.

<sup>31</sup>Cabrera Arias, M. (2013) Políticas Públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica. Ecuador, FLACSO, p. 354

construcción de viviendas “de interés social” mientras que la empresa privada se ocupaba de la construcción de locales comerciales y viviendas de lujo.<sup>32</sup> No obstante, en la década de los ochenta también se disminuyó la inversión estatal en viviendas, donde solo se construyeron los “edificios de renovación urbana” con área mínima y mensualidades altas, pagaderas en plazos de 25 años y viviendas comunitarias, que, según (Mendoza, 2003), eran similares a los cuartos de alquiler de principio de siglo.<sup>33</sup>

Luego de ello, en 1985, mediante la Ley 3 de 20 de marzo de 1985, el Estado creó un incentivo de interés preferencial para el préstamo hipotecario. El interés preferencial contempla que el Estado subsidie, por un tiempo determinado, parte de los intereses cuando el valor de la propiedad ronde un rango determinado por la ley. El objetivo era promover el acceso a las viviendas y facilitarles a las personas solicitar préstamos bancarios con tasas de intereses accesibles.

La ley de interés preferencial ha cambiado a lo largo de los años, no obstante, una de sus principales características es que está dirigida, de forma privativa, a las viviendas nuevas. De esta forma, según el Estado, se incentivaría, no solo la adquisición de viviendas, sino también la construcción por parte de las empresas privadas. El interés preferencial es sostenido presupuestariamente con el Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECI), creado en 1980, para subvencionar intereses preferenciales a préstamos destinados al sector agropecuario, y los aportes vendrían de un cargo adicional de 1% a quienes asumiesen préstamos locales, personales

---

<sup>32</sup>Idem.

<sup>33</sup>Mendoza, R. (2003). “Evolución de la vivienda en Panamá”. Ponencia presentada en el foro organizado por el Banco Hipotecario Nacional (BHN) en la celebración del Centenario de la República: habitaciones en hilera, balcón corrido, patio y servicios sanitarios comunales.

o comerciales, mayores a cinco mil balboas, en cualquier tipo de institución financiera. El objetivo del FECI cambió con los años, y a partir del año 2009 se estableció que el 50% de los fondos irían al Tesoro Nacional para ser destinados a los intereses preferenciales, pero ahora en el ramo hipotecario.

Otros factores, tales como la creación del Centro Bancario Internacional, la Zona Libre de Colón y el crecimiento por el Canal de Panamá ocasionaron el crecimiento significativo de la Región Metropolitana.<sup>34</sup>

Años más tarde, en 1989, con la Invasión de los Estados Unidos a Panamá, el barrio del Chorrillo (céntrico y antiguo) fue destruido por el bombardeo por parte de los Estados Unidos, lo que produjo, además de un saldo, aún indeterminado de fallecidos y heridos, cuantiosas pérdidas materiales. El Estado, en aras de solucionar la trágica situación y proveer soluciones habitacionales a las personas que habían perdido sus hogares por los bombardeos, presupuestó contrataciones a la empresa privada, a fin de que habilitara edificios y construyera viviendas para los damnificados.

No obstante, en la década de los noventa, Panamá aplicó las políticas económicas derivadas del Decálogo del Consenso de Washington. Estas políticas resaltan por la privatización, desregularización, garantía absoluta del derecho de propiedad y drástica reducción del Estado (reducción del gasto público en educación, salud, vivienda y ayudas sociales). Sin embargo, esto no impidió que al final de la década se ejecutaran programas de subsidios con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), directamente dirigidos a la construcción de viviendas de interés social y asistencia habitacional a familias de ingresos bajos.

---

<sup>34</sup>Provincias de Panamá y Colón.



Actualmente, la obligación estatal de garantizar una “Política Nacional de Vivienda” ha sido delegada y distribuida en tres instituciones principales, a saber: el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), el Banco Hipotecario Nacional y la Caja de Ahorros.

En concreto, el MIVIOT establece, coordina y asegura la política nacional de vivienda y desarrollo urbano destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población; es la encargada de las políticas de planificación de la vivienda y ordenamiento territorial, así como la infraestructura física y equipamiento social.<sup>35</sup> Por su parte, el Banco Hipotecario de Panamá otorga el financiamiento para los programas que ejecuta el Ministerio, regula y fiscaliza el sistema nacional de ahorro y préstamos inmobiliarios, y administra financiamiento para la vivienda social.<sup>36</sup>

No obstante, tal y como hemos anticipado, estos planes de vivienda gubernamentales no han sido suficientes para satisfacer la demanda de vivienda digna por parte de la población. Actualmente, la oferta inmobiliaria reduce, cada vez más, la posibilidad de las personas para acceder a una vivienda digna, los altos costos de la vivienda, hace que solamente una selecta parte de la población pueda acceder a viviendas en el área central de la ciudad.

### **III. Derecho a la vivienda: concepto, interpretación y Constitucionalización**

#### **A. Concepto de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales**

---

<sup>35</sup> Ley 9 de 25 de enero de 1973 Por la cual se crea el Ministerio de Vivienda.

<sup>36</sup> Cabrera Arias, M. (2013) Políticas Públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica. Ecuador, FLACSO, p. 345.

Como primer punto, es vital entender el concepto e interpretación del derecho a la vivienda, en el marco de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), a fin de contar con mayores elementos que nos permitan determinar si la interpretación y alcance del reconocimiento al derecho de la vivienda por parte del Estado panameño es satisfactorio o, a lo más, suficiente, de acuerdo con los estándares internacionales.

Partimos de la premisa que, nuestro acercamiento al derecho a la vivienda será desde un punto de vista general, sin adentrarnos en cada uno de los elementos que lo componen, puesto que el objetivo de este estudio es entender el reconocimiento que, en conjunto, le confiere la Constitución panameña al derecho a la vivienda. Lo anterior es fundamental aclararlo puesto que, el derecho a la vivienda y, en general, el concepto de una vivienda digna y adecuada contiene, en sí mismo, diversos elementos que individualmente, requieren un trabajo investigativo propio.

Así, y luego de la aclaración antes dicha, es menester conceptualizar los DESCAs y entenderlos como aquellos derechos que están directamente relacionados con la satisfacción básica de las personas, es decir, los DESCAs son un conjunto de derechos y/o atributos que le permiten a los seres humanos tener una vida digna. Por ejemplo: el derecho a la alimentación, a la salud, al agua potable, al trabajo, a una vivienda, entre otros. Tal y como hemos anticipado, los DESCAs han sido entendidos como una responsabilidad Estatal, quien, en principio, tiene la obligación de adoptar medidas concretas (de acuerdo con los recursos disponibles) para alcanzar una progresiva efectividad de estos derechos para la totalidad de la población.

Ahora bien, en nuestro afán de definir el derecho a la vivienda, podemos tomar como primera referencia el derecho que

tiene todo ser humano de vivir en condiciones seguras, pacíficas y dignas (seguridad, paz y dignidad). Así vemos que este concepto ha ido evolucionado y se ha perfeccionado en el tiempo, adecuando la interpretación y alcance de “seguridad, paz y dignidad”, así como debatiéndose cuál debe ser el rol del Estado en esta misión, cuyas posturas se dividen entre el Estado, como un facilitador, el Estado como un proveedor y una postura híbrida entre ambos.

No obstante, para garantizar el entendimiento de este concepto, debemos repasar los documentos internacionales, nacionales, así como la jurisprudencia que se ha desarrollado, a nivel nacional e internacional, y que posibilitan una visión integral del alcance del “derecho a la vivienda”.

#### B. Instrumentos internacionales e interpretación jurisprudencial supranacional

Como primer punto, y al referirnos a los instrumentos internacionales aplicables a este estudio, anunciando que no buscamos una presentación exhaustiva de los mismos, sino una mención de aquellos con mayor relevancia, debemos mencionar prioritariamente la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948 cuyo artículo 25 establece que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; (...)

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a firma, ratificación y adhesión por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966 menciona en su artículo 11 que:

Artículo 11. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso, alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (...)

Así, resulta valioso remitirnos a las interpretaciones de organismos supranacionales que han sido constituidos con el mandato de supervisar el cumplimiento de las disposiciones contenidas, tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este es el caso del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es entablar un diálogo con los Estados parte, determinar si las normas del Pacto se aplican en los Estados Parte y evaluar cómo podría mejorarse la aplicación y cumplimiento del Pacto.<sup>37</sup>

Para el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a una vivienda debe ser entendido como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.<sup>38</sup> Este derecho, según el Comité, incluye la protec-

---

<sup>37</sup>Resolución 1985/17 (1985) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

<sup>38</sup>Naciones Unidas. (2010). *El derecho a una vivienda adecuada* [Folleto informativo] (número 21., p. 3).

ción contra el desalojo forzoso, la destrucción y demolición arbitrarias del hogar; el derecho a ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia y; el derecho de elegir la residencia y determinar dónde vivir, así como el derecho a la libertad de circulación. Además, el derecho a una vivienda adecuada contiene, en sí mismo, el acceso a la seguridad de la tenencia; la restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio; el acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada; la participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad.<sup>39</sup>

Ahora bien, la Observación General No. 4<sup>40</sup>, proferida por el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, concerniente al derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), menciona que, si bien, existe una amplia variedad de instrumentos internacionales que abordan lo relacionado al derecho a la vivienda adecuada, el párrafo 1 del artículo 11 *lex cit.* es el que, a juicio del Comité, abarca, de forma más completa las disposiciones pertinentes al derecho a la vivienda. Aclarando que, en ningún caso, y bajo el principio de hermenéutica *pro persona*, debería interpretarse el alcance al derecho a la vivienda en un sentido restrictivo.

El Comité ha mencionado, además, que la problemática de una vivienda digna no es privativa de los Estados en vías de desarrollo que enfrentan limitaciones graves de recursos, institucionalidad, entre otros, sino que también ha demostrado ser un problema visible y latente en sociedades desarrolladas económicamente, por tan-

---

<sup>39</sup>*Idem.*

<sup>40</sup>Opinión General N° 4 (General Comments), El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, párr. 1): 13/12/91 (1991).

to, reitera que *“ningún Estado Parte está libre de problemas importantes de una clase u otra en relación con el derecho a la vivienda.”*<sup>41</sup>

En cuanto a la interpretación del artículo 11 del Pacto, el Comité, en su Opinión General No. 4<sup>42</sup>, distingue, en su párrafo séptimo, que el derecho a la vivienda debe entenderse desde una doble óptica. Es decir, como un derecho relacionado y vinculado a otros derechos humanos, por lo que debe ser garantizado a todos, independientemente de sus recursos o condición económica. Y, que no solo debe interpretarse que el objetivo es que todas las personas tengan una vivienda, como tal, sino una vivienda digna y adecuada.

En concordancia con lo anterior, vemos que, bajo estándares internacionales, una vivienda adecuada debe reunir criterios básicos, tales como: seguridad y que, en la medida de lo posible, sus habitantes están protegidos contra desalojos forzosos, hostigamiento y amenazas; la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, tales como agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, calefacción, alumbrado, energía, entre otros; asequibilidad, ya que una vivienda adecuada no puede tener un precio que su acceso ponga en riesgo o dificulte en gran medida el disfrute de otros derechos (alimento, vestido, entre otros); habitabilidad, ya que se debe proporcionar un espacio apto, que proteja a sus habitantes de las inclemencias del clima, tales como el frío, la humedad, el calor, entre otros; accesibilidad, puesto que es fundamental que se tome en cuenta la infraestructura necesaria para los grupos desfavorecidos, marginados o con alguna forma de discapacidad; ubicación, que debe facilitar el acceso a fuentes de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y, similarmente, debe estar

---

<sup>41</sup>Idem.

<sup>42</sup>Idem.

alejado de zonas contaminadas, peligrosas o que pongan en riesgo la salud de los habitantes del hogar.<sup>43</sup>

De igual forma, y dentro de los esfuerzos realizados por la Comisión de Derechos Humanos para brindar aún más oportunidades de garantizar el derecho a una vivienda adecuada, se adoptó, el 17 de abril de 2000, la Resolución 2000/9, en la que decidió nombrar un Relator Especial cuyo mandato se centrara en la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Este Relator, entre sus principales tareas, tenía la responsabilidad de informar sobre la situación mundial del acceso a la vivienda; promover la asistencia de los gobiernos y la cooperación entre ellos para garantizar este derecho; entablar un diálogo con los gobiernos, organismos especializados y los órganos de las naciones unidas para formular recomendaciones sobre el ejercicio del derecho a la vivienda y presentar informes anuales sobre las acciones ejecutadas.

Luego de analizar la postura de los instrumentos internacionales provenientes de las Naciones Unidas, corresponde determinar el alcance de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto al derecho a la vivienda. Esto es así, ya que dichos organismos son los de mayor relevancia, para Panamá, a nivel regional.

Como primer punto vemos que la Convención Americana sobre Derechos Humanos fue adoptada en la Conferencia Interamericana Especializada sobre Derechos Humanos, celebrada en la ciudad de San José de Costa Rica, en noviembre de 1969. El Pacto de San José, como también se le conoce, se refiere principalmente a derechos civiles y políticos, razón que motivó la adopción posterior

---

<sup>43</sup>Idem.

del Protocolo de San Salvador, complemento a la Convención en materia de derechos económicos, sociales y culturales.<sup>44</sup>

Lo anterior es relevante puesto que, a juicio de (Ferrer, 2017) el derecho a la vivienda aparentemente ha sido olvidado en los propios instrumentos interamericanos, incluso en el Protocolo adicional antes mencionado, el Protocolo de San Salvador.<sup>45</sup> No obstante, el autor defiende la postura que es el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo texto remite a la Carta de la Organización de Estados Americanos, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se deriven de las normas económicas, sociales, educación, ciencia y cultura, contenidas en dicha carta, el fundamento legal que puede utilizar la Corte Interamericana, el organismo jurisdiccional correspondiente, para garantizar el acceso al derecho social de la vivienda, entre otros. El texto del artículo establece lo siguiente:

Artículo 26. Desarrollo progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenida en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, refor-

---

<sup>44</sup>Salvioli, F. (2004). a protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos. *Revista IIDH*, 39, 101-167.

<sup>45</sup>Ferrer Mac-Gregor, E. (2017). La justiciabilidad del "derecho a la vivienda" en el sistema interamericano de derechos humanos. En E. Ferrer Mac-Gregor & R. Flores Pantoja, *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional* (1 edición., pp. 315-378).



mada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

En palabras de (Ferrer, 2017), *“una argumentación recurrente (...) es que esa norma (artículo 26) no establece propiamente “derechos”, sino solo el compromiso de “desarrollo progresivo”; es decir, un objetivo programático”*<sup>46</sup> No obstante, mal podría ser esta la interpretación, tal y como lo adelanta el autor, puesto que los Estados, según menciona la norma, se comprometen a *“adoptar providencias (...) para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos”*. De una interpretación de buena fe, conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado, en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin<sup>47</sup>, debe entenderse el término “derechos”, igualmente y como se aducen en el resto del texto de la Convención. Es decir, no pudiese, bajo la norma interpretativa de los tratados, entenderse la palabra “derechos” mencionada en el artículo 26, como “objetivos”, puesto que esto sería contrario a la interpretación legal de los tratados. De igual forma, vemos que, y en concordancia con lo antes mencionado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>48</sup> se ha pronunciado sobre la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos, así como del valor jurisdiccional del desarrollo progresivo, el texto es el que sigue:

---

<sup>46</sup>Ferrer Mac-Gregor, E. (2017). La justiciabilidad del “derecho a la vivienda” en el sistema interamericano de derechos humanos. En E. Ferrer Mac-Gregor & R. Flores Pantoja, *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional* (1 edición., p. 322).

<sup>47</sup>Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados (1969).

<sup>48</sup>Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2009).

100. Asimismo, resulta pertinente observar que si bien el artículo 26 se encuentra en el capítulo III de la Convención, titulado “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, se ubica, también, en la Parte I de dicho instrumento, titulado “Deberes de los Estados y Derechos Protegidos” y, por ende, está sujeto a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 señalados en el capítulo I (titulado “Enumeración de Deberes”), así como lo están los artículos 3 al 25 señalados en el capítulo II (titulado “Derechos Civiles y Políticos”).

101. En este sentido, la Corte considera pertinente recordar la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, ya que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello.

(...)

102. El Tribunal observa que el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido materia de pronunciamiento por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el sentido de que la plena efectividad de aquéllos “no podrá lograrse en un breve período de tiempo” y que, en

esa medida, “requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo [...] y las dificultades que implica para cada país el asegurar [dicha] efectividad”. En el marco de dicha flexibilidad en cuanto a plazo y modalidades, el Estado tendrá esencialmente, aunque no exclusivamente, una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional adquirido. Así, la implementación progresiva de dichas medidas podrá ser objeto de rendición de cuentas y, de ser el caso, el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos.

De lo anterior se desprenden varios elementos. El primero es una postura clara, por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con relación a la justiciabilidad de los derechos sociales. La Corte establece que, se exige una implementación progresiva de medidas destinadas a mejorar el acceso al goce de los derechos sociales, entre ellos, el de la vivienda y, que dicha implementación *“podrá ser objeto de rendición de cuentas”* en el caso que sea necesario para resolver eventuales violaciones a los derechos humanos. Es decir, los Estados, no serán directamente responsables por no tener los medios para garantizar los derechos

sociales, económicos y culturales a su población, sin embargo, lo serán si, dentro de sus posibilidades, no aplican medidas o proyectos para que, progresivamente, mejore la situación y el acceso a los mismos.

Como segundo punto, vemos que la Corte hace una distinción sobre la indivisibilidad e interdependencia (dependencia recíproca) existente entre todos los derechos humanos reconocidos por el Pacto de San José. Así, se argumenta que la indivisibilidad niega cualquiera separación, categorización o jerarquía entre derechos, mientras que la interdependencia implica que, el disfrute de unos derechos depende, directamente, de la realización de otros.

Ahora bien, específicamente, en el asunto objeto de este trabajo, vemos que “el derecho a la vivienda” se ha protegido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, de manera indirecta por conexidad y, con relación al derecho a la vida y a la propiedad privada.<sup>49</sup> Lo que ha sido criticado por un sector de la doctrina, quienes argumentan que la interpretación de la violación al derecho a la vivienda, dependiente de la violación a otros derechos, es contraria a la postura abrigada y que hemos mencionado en líneas anteriores, relacionada a la interdependencia e indivisibilidad de derechos. Esto es así puesto que autores señalan que la Corte Interamericana pudiese valorar la violación al derecho a la vivienda, como un derecho autónomo, por conducto del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup>Ferrer Mac-Gregor, E. (2017). La justiciabilidad del “derecho a la vivienda” en el sistema interamericano de derechos humanos. En E. Ferrer Mac-Gregor & R. Flores Pantoja, *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional* (1 edición, p. 331).

<sup>50</sup>Idem, pp. 332 – 333.

### C. Interpretación y jurisprudencia nacional

Del acápite anterior se desprende que la protección de los derechos humanos, en general, solo puede ser completamente efectivo cuando existen herramientas y recursos, a disposición de la población, que permitan exigir una reparación, en caso de incumplimiento y violación. Es decir, que el reconocimiento de un derecho sin la posibilidad de exigir, justiciablemente, su cumplimiento, es un mero acto declarativo y programático, que poco efectivo tiene en la realidad de las personas y la mejora de su calidad de vida.

En Panamá, el derecho a la vivienda puede ser entendido, en ocasiones, como un derecho difuso y, antes de la reforma constitucional del 2004, era considerado como un enunciado programático, sin que de él se desprendiese obligación tangible o justiciable alguna. Por ello, es pertinente abordar el entendimiento e interpretación de estos dos conceptos, a saber: “derechos difusos” y “normas programáticas”.

*“Los derechos o intereses difusos tuvieron inicialmente reconocimiento en la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema, desde el seminal fallo de 12 de marzo de 1993, mediante la cual se acogió la tesis de la existencia de intereses o derechos difusos”*<sup>51</sup> (Sánchez, 2015). Los intereses o derechos difusos o transpersonales corresponden a aquellos donde existe una indeterminación de sus titulares, dado a su carácter supraindividual, una indivisibilidad del bien jurídico sobre el cual recaen y una ausencia de relación jurídica entre sus titulares.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup>Sánchez, S. (2015). Los DESC en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. En M. Carbonell, H. Fix-Fierro, L. González & D. Valadés, *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y vida universitaria* (Primera Ed., pp. 423-450). México: Universidad Nacional Autónoma de México. P. 425.

<sup>52</sup>Demanda Contencioso Administrativa De Plena Jurisdicción, interpuesta por la firma Galindo, Arias & López en representación de la Asociación Icomos de Panamá, para que se declare nula, por

Por su parte, corresponde ahora distinguir entre normas calificadas como programáticas y aquellas vinculantes, de las cuales se derivan obligaciones concretas. Tal y como fue visto en acápites anteriores, hay normas, contenidas en diversos cuerpos legales que, siendo o no su naturaleza, son calificadas como “programáticas o enunciativas”, esto es, que no pueden ser entendidas como normas justiciables directamente ni puedan ser utilizadas para reclamar derechos concretos, puesto que dirigen a disponer, con cierto grado de generalidad, objetivos políticos y sociales.<sup>53</sup>

En el pasado, el derecho a la vivienda, contenido en la Constitución Política, era considerado como un derecho programático, que no podía ni debía ser exigido, así vemos la siguiente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que al referirse al artículo 113 (en ese momento, el derecho a la vivienda y actualmente, artículo 117) se estipulaba lo siguiente:

se trata de normas con contenido meramente programático, lo que impide que sean susceptibles de violación directa, de donde resulta que no pueden ser utilizadas como fundamento autónomo de una acción de amparo (...)

Las disposiciones transcritas no son de aplicación directa en esta clase de proceso, pues son normas

---

ilegal, la resolución n.º 412-doycm de 5 de mayo de 2009, dictada por la Dirección de Obras y Construcciones Municipales y el proveído n.º 430-doycm de 8 de mayo de 2009, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones. (Corte Suprema de Justicia 2016) (Corte Suprema de Justicia 2016).

<sup>53</sup>Sánchez, S. (2015). Los DESC en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. En M. Carbonell, H. Fix-Fierro, L. González & D. Valadés, Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y vida universitaria (Primera Ed., pp. 423-450). México: Universidad Nacional Autónoma de México. P. 427.

de carácter directivo que, según la teoría constitucional, no son preceptos autoaplicativos o autooperativos.<sup>54</sup>

No obstante, y como lo hemos anticipado, esta visión fue desplazada posterior a la reforma constitución de 2004, que adicionó un último párrafo al artículo 17 de la Constitución Política, que establece lo siguiente: *“los derechos y garantías que consagra esta Constitución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad humana.”* La inclusión de esta disposición nos llama a una interpretación Constitucional integral, sistemática y en concordancia con los artículos 4<sup>55</sup> y 17<sup>56</sup> de la misma, e incluso, ha sido denominada como *“la cláusula de derechos innominados”*<sup>57</sup>. Cabe destacar, en este apartado, que a pesar de que la mayoría de la jurisprudencia va en concordancia con lo anterior, existen fallos, como el de 28 de agosto de 2007<sup>58</sup>, donde aún, y a nuestro juicio<sup>59</sup>, sin la debida interpretación de la norma, se le niega

---

<sup>54</sup>Acción de amparo de garantías constitucionales interpuesta por la Lcda. Sara López Murray, en representación de Magaly López De Urriola, contra la orden de hacer contenida en la resolución n.º 155-95I de 21 de septiembre de 1995, proferida por la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio De Vivienda. (Corte Suprema de Justicia 1995).

<sup>55</sup>ARTICULO 4. La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.

<sup>56</sup>ARTICULO 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley. Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

<sup>57</sup>El doctor Miguel Antonio Bernal, en su propio nombre ha presentado Demanda De Inconstitucionalidad contra el último párrafo del artículo 260 del Código Electoral, tal como quedó reformado por la Ley 60 de 29 de diciembre de 2006. (Corte Suprema de Justicia 2015).

<sup>58</sup>Demanda Contencioso Administrativa De Protección De Los Derechos Humanos interpuesta por el licenciado Rodrigo Sarasqueta, en representación de Cesar Enrique Segura para que se declare nula por ilegal la orden verbal emitida por el Alcalde Del Distrito Capital y nulos por ilegales los proveídos del 25 de abril de 2005 y el nº7 del 17 de diciembre de 2005, dictado por la Corregiduría De San Francisco. (Corte Suprema de Justicia 2007).

<sup>59</sup>Y en concordancia con el entendimiento de los efectos de la inclusión del segundo párrafo al artículo 17 de la Constitución, conferido por la Corte Suprema de Justicia en múltiples fallos.

el reconocimiento como un derecho justiciable a los derechos económicos, sociales y culturales, al ser, según el ponente, derechos de segunda generación que no son susceptibles a examen por vía judicial.

Sin perjuicio de lo anterior, aquella postura está siendo cada vez, con mayor frecuencia, desplazada por una visión más garantista e integral de los derechos humanos. Vemos que, en sentencias recientes de la Corte Suprema de Justicia se ha manifestado que [con relación al artículo 117] *“la población puede requerir el cumplimiento de esta obligación”*.<sup>60</sup>

#### **IV. Actualidad: Derecho a una vivienda digna, Covid-19 y Cambio climático**

Mal podríamos, en el curso de este estudio, ignorar la realidad que ha develado la pandemia, ocasionada por el virus del Covid-19 y los crecientes efectos del cambio climático. Las conversaciones en torno a la vivienda (más no a la vivienda digna) siempre han tenido una posición recurrente en los debates políticos y sociales en Panamá, no obstante, esta posición no ha sido imperante ni prioritaria, puesto que la sociedad panameña tiende a priorizar la solución de otros asuntos, tales como la corrupción, el desempleo, los problemas económicos y la salud,<sup>61</sup> tal vez porque esos eran los que, antes de la pandemia, eran considerados latentes y urgentes.

Lo anterior ha causado, indudablemente, que la respuesta por parte de la Administración Estatal sea insuficiente e interrumpida, sin una aparente visión de los objetivos y soluciones a media-

---

<sup>60</sup>Acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Renaúl Escudero Vergada, en nombre y representación de María Angélica Santos y Porfirio Vásquez, contra el artículo 1 de la ley 44 de 2013. (Corte Suprema de Justicia 2014).

<sup>61</sup>Latinobarometro. (2020). Latinobarometro 2020. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>



no y largo plazo, situación que la población aceptaba con pasividad, puesto que muchas personas utilizaban sus viviendas únicamente como dormitorios, ya que pasaban la mayor parte del tiempo fuera del hogar. No obstante, y como queda claro, esta situación cambió repentinamente con la pandemia ocasionada por el coronavirus (covid-19).

La pandemia, por su parte, ha demostrado la importancia del acceso a este derecho, demostrando como la falta de una vivienda digna posiciona a las personas en una condición de vulnerabilidad notoria, específicamente, en el marco de una crisis sanitaria, donde el hacinamiento, cuya cifra alcanza el 5.0% de las viviendas a nivel nacional, y la convivencia en hogares pequeños y sin las condiciones de higiene necesarias, impide a sus habitantes mantener las medidas de protección y distanciamiento físico requeridas para mitigar el virus.

Entre las diversas fallas estructurales que el Covid-19 develó, el acceso a una vivienda digna se posiciona entre las principales.<sup>62</sup>

En la actualidad, y en el marco de la crisis sanitaria, la falta de una vivienda digna no solo ha significado mayor posibilidad de contagio, sino también exposición a la violencia intrafamiliar contra mujeres y niños y desventajas en el acceso a la educación y al trabajo en condiciones dignas. En cuanto a la violencia intrafamiliar, se evidencia por cifras del Ministerio Público de Panamá, donde los “delitos contra el orden familiar y el estado civil” que incluyen la violencia doméstica, aumentaron un 7.3% si comparamos las cifras de enero a marzo del 2020 con las de enero a marzo del 2021.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup>Ver noticia: PNUD, Panamá. La pobreza y la exclusión son dos de los principales obstáculos para el acceso a una vivienda digna. 2020.. Enlace: <https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/articles/2020/la-pobreza-y-la-exclusion-son-dos-de-los-principales-obstaculos-.html>

<sup>63</sup>Ver: Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. Cuadro 1: Números de denuncias registradas contra el orden jurídico familiar y el estado civil, a nivel nacional, por mes, según el tipo de delito del 1 de

Por otro lado, vemos como se vulnera el derecho a la educación en los casos que los estudiantes no tienen acceso a una vivienda digna, puesto que con la implementación de las clases a distancia, muchos estudiantes no cuentan con espacios adecuados ni aptos para completar sus jornadas escolares, máxime, en los hogares donde hay más de una persona en edad escolar.

Además, encontramos una relación entre la falta de una vivienda digna y la exposición de trabajadores a condiciones precarias, puesto que, debido a la pandemia, se aplicaron medidas de teletrabajo, lo que ciertamente modificó las condiciones laborales de las personas que conservaron su empleo en versión a distancia.

Si bien, la falta de acceso a una vivienda digna parece ser un problema secundario dentro de nuestra sociedad, las cifras nos demuestran lo contrario. Según datos oficiales, hasta el 2019, el 7.3% de los hogares en Panamá eran considerados como precarios por los materiales de su construcción (zinc, pencas), mientras que este porcentaje aumentó considerablemente en las comarcas indígenas, a saber: un 72.3% en Guna Yala; 71.9% en Ngäbe Buglé; 15.6% en Emberá. Y en las provincias de Darién, un 17.7%, Bocas del Toro, 17.7% y Veraguas, 12.5%.<sup>64</sup>

## V. Conclusiones

Del estudio presentado sobre la evolución de la Protección Constitucional del Derecho a la Vivienda en la República de Pana-

---

enero al 31 de marzo de 2021: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Estadistico-de-Violencia-Domestica-a-Nivel-Nacional-Marzo-2021.pdf> Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación. Cuadro 1: Números de denuncias registradas contra el orden jurídico familiar y el estado civil, a nivel nacional, por mes, según el tipo de delito del 1 de enero al 31 de marzo de 2020: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2020/04/Informe-Estad%C3%ADstico-de-Violencia-Dom%C3%A9stica-a-Nivel-Nacional-de-Enero-a-Marzo-2020.pdf>

<sup>64</sup> Ver noticia: PNUD, Panamá. La pobreza y la exclusión son dos de los principales obstáculos para el acceso a una vivienda digna. 2020. Enlace: <https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/articles/2020/la-pobreza-y-la-exclusion-son-dos-de-los-principales-obstaculos.html>

má, podemos concluir, como primer punto, que la Constitución, a pesar de haber incluido, en 1972, el deber Estatal de implementar “*una Política Nacional de Vivienda*”, esta inclusión nos resulta tardía al considerar el statu quo de la población panameña.

Vemos que la Constitución de 1904, comúnmente por diversos sectores de la población, al ser la más liberal de la historia Republicana, no contenía en su texto disposición alguna que protegiera los derechos de las personas, más allá de una protección férrea a la propiedad individual. Propiedad que, como vimos en aquel apartado, estaba limitado su acceso a un sector minoritario de la población.

Por tanto, y recordando que para la vigencia de la Constitución de 1904 se construyó e inauguró el Canal de Panamá, la densidad de la población aumentó en las ciudades de Panamá y Colón, debido al gran movimiento de personas del campo y del extranjero, que buscaban oportunidades de empleo en estas áreas. Por tanto, la capacidad Estatal, que en ese momento no estaba supuesta a brindar respuesta a las demandas de soluciones habitacionales, se vio aún más reducida y los trabajadores estaban a expensas de condiciones insalubres de vivienda a altos costos.

Lo anterior, indudablemente, causó un estallido social. Que años más tarde y, aunado a otros problemas que estaban presentes en la sociedad panameña, motivaron el interés general en un cambio constitucional. Para muchos, era necesario una transición de un modelo netamente liberal a uno donde el Estado pudiese velar por que ciertos derechos se garantizaran a la ciudadanía.

Así surge la nueva constitución en 1941, una constitución de vigencia reducida debido a la inestabilidad política de la época, pero que incluyó diversos elementos que brindaban una protección mayor a los inquilinos (como el reconocimiento de los dere-

chos adquiridos por justo título y la función social de la propiedad privada).

Años más tarde, en 1946, por la situación política expuesta, se promulga el nuevo texto constitucional: novedoso, garantista e incluyente (tanto en su contenido, como en el proceso de elaboración). Esta Constitución, por primera vez, impulsa el deber Estatal y lo dirige a la creación de viviendas “baratas” para trabajadores. Lo anterior, a nuestro juicio, haciendo eco al estallido social que, aún para esa fecha, estaban viviendo los pobladores de las ciudades de Panamá y Colón. Además, se permite, en rango constitucional, la enajenación de bienes, lo que a su vez patrocinó los préstamos inmobiliarios, permitiéndole a las personas acceder a hogares propios.

Con el golpe de Estado de 1968 se suspendieron todas las garantías y la vigencia de la Constitución de 1946. Esta fue, posteriormente, reemplazada por la actual Constitución vigente, la Constitución de 1972.

Esta Constitución incluyó, por primera vez, una protección directa al derecho a la vivienda, que es la vigente al día de hoy, actualmente el artículo 117 de la Constitución.

Este recuento histórico nos permite concluir que, desde la primera Constitución vigente en la era republicana y, en la actualidad, el derecho a la vivienda ha estado olvidado. La postura del Estado panameño ha sido, en la mayoría de las ocasiones, reaccionaria, y pareciese que no se destinan recursos, políticas o planes, al menos que el problema tendiente a resolver, se encuentre en un punto crítico y que la población demuestre un descontento implacable ante la inacción gubernamental.

Si bien, la doctrina constitucional panameña, así como la jurisprudencia, se ha enriquecido desde la reforma Constitucio-

nal del 2004, que incluyó la “*cláusula de derechos innominados*”, el entendimiento de que existe una protección, aún mayor a la provista por la Constitución, pareciese no ser generalizada ni estar “indudablemente aceptada” por todos los administradores de justicia, dando apariencia de que no permeado esta nueva interpretación, aplicable al texto vigente, más allá de la Corte Suprema de Justicia.

Consideramos que el debate en Panamá debe continuar avanzando. Aceptar, generalizadamente, que el derecho a la vivienda, a pesar de ser comúnmente denominado “derecho de segunda generación, es un derecho justiciable, es el primer paso. Es vital esta aceptación a fin de que podamos construir sobre ella y, entonces, sea propicia la interpretación pendiente, relativa a los conceptos de “vivienda digna” o “vivienda adecuada” que actualmente, y desde hace algunos años, se desarrolla en los organismos supranacionales garantes de la protección de derechos humanos.

En conclusión, la protección constitucional de derechos humanos, siguiendo un tenor literal de la norma es, a nuestro juicio, deficiente. No obstante, la Corte Suprema de Justicia ha adoptado una postura mayoritariamente garantista, interpretando el artículo 117 de la Constitución como parte de los derechos que, en virtud de la adecuación al artículo 17, ahora son justiciables y, por tanto, puede exigirse su cumplimiento en los Tribunales de Justicia.

No obstante, somos del criterio que el texto constitucional, en caso de ser reformado, deberá contener elementos suficientes que manifiesten, sin lugar a dudas ni espacio a interpretación, que el derecho a la vivienda digna debe ser accesible a todas las personas, sin importar su nivel de ingreso, y en virtud de ello, el Estado está obligado a tomar las medidas necesarias para garantizarlo.

## **Bibliografía**

- Academia Panameña de la Historia (1986). Boletín habla el inquilino N.º 48-49, julio-diciembre. Panamá: Minerva.
- Acción de amparo de garantías constitucionales interpuesta por la Lcda. Sara López Murray, en representación de Magaly López De Urriola, contra la orden de hacer contenida en la resolución n° 155-951 de 21 de septiembre de 1995, proferida por la Dirección General De Arrendamientos del Ministerio De Vivienda. (Corte Suprema de Justicia 1995).
- Acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Renául Escudero Vergada, en nombre y representación de María Angélica Santos y Porfirio Vásquez, contra el artículo 1 de la ley 44 de 2013. (Corte Suprema de Justicia 2014)
- Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2009).
- Asamblea Nacional de Panamá. (1941). Ley No. 78 de 23 de junio de 1941, Por la cual se reglamentan las Urbanizaciones en la República de Panamá.
- Cabrera Arias, M. (2013) Políticas Públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica. Ecuador, FLACSO.
- Constitución de la República de Panamá. (1941).
- Constitución Política de 1972.
- Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados (1969).
- Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la firma Galindo, Arias & López en representación de la Asociación Icomos de Panamá, para que se declare nula por ilegal, la resolución no. 412-doycm de 5 de mayo de 2009, dictada por la Dirección de Obras y Construcciones

Municipales y el proveído n.º 430-doycm de 8 de mayo de 2009, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones. (Corte Suprema de Justicia 2016).

Demanda Contencioso Administrativa de Protección de Los Derechos Humanos interpuesta por el licenciado Rodrigo Sarasqueta, en representación de César Enrique Segura para que se declare nula por ilegal la orden verbal emitida por el alcalde del Distrito Capital y nullos por ilegales los proveídos del 25 de abril de 2005 y el n.º 7 del 17 de diciembre de 2005, dictado por la Corregiduría de San Francisco. (Corte Suprema de Justicia 2007)

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el doctor Miguel Antonio Bernal, contra el último párrafo del artículo 260 del Código Electoral, tal como quedó reformado por la ley 60 de 29 de diciembre de 2006. (Corte Suprema de Justicia 2015).

Ferrer Mac-Gregor, E. (2017). La justiciabilidad del “derecho a la vivienda” en el sistema interamericano de derechos humanos. En E. Ferrer Mac-Gregor & R. Flores Pantoja, *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional* (1 edición., pp. 315-378).

Giannareas, J. & Rodríguez, S. (2017). Orígenes, Evolución y Actualidad del Constitucionalismo Social Panameño, en *Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional* (pp. 777-863) México: Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Guardia, M. (2015). El Movimiento Inquilinario de 1925: el poder de las masas, *La Estrella De Panamá*.

- Latinobarometro. (2020). Latinobarometro 2020. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Marcilhacy, D. (s.f.) Panamá “puente del mundo”: la huelga inquilinaria de 1925, una modernidad contrariada.
- Mendoza, R. (2003). “Evolución de la vivienda en Panamá”. Ponencia presentada en el foro organizado por el Banco Hipotecario Nacional (BHN) en celebración del Centenario de la República: habitaciones en hilera, balcón corrido, patio y servicios sanitarios comunales.
- Naciones Unidas. (2010). *El derecho a una vivienda adecuada* [Folleto informativo] (número 21., p. 3).
- Opinión General N° 4 (General Comments), El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, párr. 1): 13/12/91 (1991).
- Resolución 1985/17 (1985) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
- Ricord, H. (1988). Las Constituciones panameñas del siglo xx (pp.321-370) México: Universidad Nacional Autónoma de México, en El constitucionalismo en las postrimerías del Siglo XX.
- Salvioli, F. (2004). A protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos. *Revista IIDH*, 39, 101-167.
- Sánchez, S. (2015). Los DESC en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. En M. Carbonell, H. Fix-Fierro, L. González & D. Valadés, *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y vida universitaria* (Primera Ed., pp. 423-450). México: Universidad Nacional Autónoma de México. P. 425
- Turner, A. (2014) La Constitución de 1946 y la constituyente que le dio origen. Panamá.



PNUD, Panamá. La pobreza y la exclusión son dos de los principales obstáculos para el acceso a una vivienda digna. 2020.. Enlace: <https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/articles/2020/la-pobreza-y-la-exclusion-son-dos-de-los-principales-obstaculos-.html>

Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. Cuadro 1: Números de denuncias registradas contra el orden jurídico familiar y el estado civil, a nivel nacional, por mes, según el tipo de delito del 1 de enero al 31 de marzo de 2021: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Estadistico-de-Violencia-Domestica-a-Nivel-Nacional-Marzo-2021.pdf> y Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. Cuadro 1: Números de denuncias registradas contra el orden jurídico familiar y el estado civil, a nivel nacional, por mes, según el tipo de delito del 1 de enero al 31 de marzo de 2020: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2020/04/Informe-Estad%C3%ADstico-de-Violencia-Dom%C3%A9stica-a-Nivel-Nacional-de-Enero-a-Marzo-2020.pdf>