

**Perspectivas internas
y externas: artículos
258 y 291 de la
Constitución de
Panamá**

*Internal and external
perspectives: articles
258 and 291 of the
Constitution of
Panama*

Por

Garritt Geneteau Real*

<https://orcid.org/0000-0003-0962-8630>

Resumen: *El presente trabajo se basa en el análisis de los artículos 258 y 291 de la Constitución Política de Panamá, desde su origen y evolución histórica constitucional, a fin de examinar ciertos episodios ocurridos en nuestro país, partiendo de un enfoque científico. Este escrito posee una perspectiva interna emanada de la misma fuente constitucional, y una perspectiva externa que vendría siendo la legislación panameña.*

Palabras clave: *Constitución, perspectiva interna, perspectiva externa, economía y legislación.*

Abstract: *The present work is based on the analysis of articles 258 and 291 of the Political Constitution of Panama, from its origin and constitutional historical evolution, in order to examine certain episodes that occurred in our country, starting from a scientific approach. This writing has an internal criteria emanating from the same constitutional source, and external criteria that would be the Panamanian legislation.*

Keywords: *Constitution, internal perspective, external criteria, economy, and legislation.*

*Garritt Geneteau: Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, posee una maestría en Derecho Procesal, y actualmente es investigador académico en el Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral.

I. Introducción

A través de la presente investigación analizaremos el comportamiento y rendimiento constitucional del artículo 258 y 291, a través de hechos históricos desde su génesis, correspondiente a la segregación de tierras de nuestras costas e islas hacia el sector privado, beneficiando al sector económico nacional del país.

Por otro lado, dentro de la historia constitucional de Panamá, se logra observar las condiciones en que se encontraba el país al momento que fueron redactados los artículos constitucionales del párrafo que antecede. Adicionalmente, presento, en esta investigación, algunos cuadros cronológicos, profundizando el comportamiento constitucional desde 1904 hasta 1972 y sus distintas reformas posteriores.

Los artículos 258 y 291 de la Constitución Política de Panamá revelan un enfoque sobre el régimen político de las costas e islas y la economía nacional del país.

Podemos observar en este escrito investigativo aspectos fundamentales como:

- a. La perspectiva interna, que viene siendo todo lo que emana del origen constitucional y;
- b. La perspectiva externa, que vendría siendo todas las leyes y normas que fueron creadas, correspondiente a los artículos constitucionales mencionados en esta investigación.

Es por esta razón, que, al complementarse estas dos perspectivas, garantizan y promueven beneficios económicos a la población panameña. Asimismo, realicé algunos cuadros cronológicos explicando el régimen y comportamiento constitucional en relación con la economía nacional del país, entre otros aspectos que se desarrollan en esta investigación.

II. Aspectos metodológicos

La metodología que utilicé en esta investigación fue de carácter cualitativo, aplicando una perspectiva interna y externa, en la cual brindo una valoración constitucional y general. Esta técnica logra desarrollar y obtener datos importantes, dando como resultado el rendimiento constitucional del país, desde su inicio en el año 1904 correspondiente a su redacción, desafíos, legados y aportes institucionales hasta 1972, y sus distintas reformas; asimismo, logrando el propósito subjetivo de la Constitución dentro del contexto. Este método científico logra vislumbrar eventos relevantes y situaciones de carácter político-económico a través de la cronología constitucional y recopilación de datos.

III. Historia Constitucional

La Constitución Política de Panamá de 1904 presentaba cierta similitud con la Constitución de Colombia, observando temas familiarizados con la soberanía, división de los poderes del Estado y garantías y derechos fundamentales con una estrategia económica liberal.

Sánchez explica que al inicio de la época republicana se logró observar que la Constitución Política de Panamá era de corte estrictamente individualista, y que esta carta fundamental de 1904 presentó un esquema que se apoyaba en la filosofía política y económica del liberalismo (Sánchez, Salvador, 2019, p.561).

Por otro lado, Giannareas establece que en 1906 y 1932 tuvieron lugar diez actos de reforma (1906, 1918, 1928,1932) en aspectos muy puntuales que no tocaron su “credo individualista” (Giannareas, Jorge, 2017, p. 357).

En la década de los treinta, José Dolores Moscote (1879-1956), propuso un amplio programa de reformas a la Constitución; los derechos sociales figuraron de manera prominente. Se sustituye “Derechos individuales” por “Derechos, deberes y garantías”.

Treinta y siete años después, en el año 1941, para el periodo del presidente Arnulfo Arias Madrid, se constituye la primera constitución social panameña; sin embargo, tenía ciertas anomalías.

Al mismo tiempo, se le recuerda como una constitución contentiva de disposiciones racistas y xenóforas, expedida a través de un procedimiento ilegítimo, y que prolongaba el mandato presidencial (de cuatro a seis años), aplicable al propio presidente que había impulsado la reforma (Sánchez, Salvador, 2019, p. 564).

...la Carta Fundamental de 1941 elevó a rango constitucional aspectos cruciales de la legislación migratoria entonces existente, con un contenido racista y discriminatorio. Aunque generalmente se le reconoce como la primera Constitución que consagró derechos sociales (Giannareas, Jorge, 2017, p. 363).

La Constitución Política de Panamá de 1946 eliminó preceptos que privaban la nacionalidad por su condición de raza a ciertos nacionales.

...la discriminación racial, que era uno de los graves defectos que arrastraba el texto de 1941, fue erradicada de la Constitución, de forma que no queda rastro de ella en el texto de 1946. Por el contrario, aparece una plena garantía de los derechos políticos de las mujeres, la continuidad a la constitucionalización de los derechos sociales y la profundización de las instituciones de garantía (Sánchez, Salvador, 2019, p. 565).

Por otro lado, el día 11 de octubre de 1968, militares panameños, comandados por el general Omar Efraín Torrijos Herrera, tomaron el control del país para cicatrizar una crisis político-social, expropiándose literalmente de una política sin equidad dominada por la oligarquía panameña de la época. Un solo golpe de Estado bastó para que se constituyera de manera expresa un sistema militar de gobierno trayendo beneficios a la sociedad.

Tras el golpe de Estado se suspendió parcialmente la Constitución de 1946, hasta que finalmente fue reemplazada íntegramente, al ser adoptada la nueva Constitución por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento (ANRC), sobre la base de un proyecto presentado por la Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución (Sánchez, Salvador, 2019, p. 566).

Esta última fue modificada por los actos reformativos de 1978, que establecían la elección popular directa del presidente y vicepresidente de la República por un periodo de seis años. Mediante acto constitucional de 1983 se fijó el periodo de gobierno en cinco años. Los actos legislativos No. 1 de 1992 introdujeron nuevos preceptos y modificaciones, entre las que se destaca la eliminación de los ejércitos y, adicionando en 1994, un título relacionado con el Canal de Panamá. Asimismo, en las reformas de 2004 se eliminó el segundo vicepresidente y el segundo suplente de los diputados, entre otros aspectos.

Tabla 1. *Evolución del artículo 258 de la Constitución Política*

Constitución Política de 1904 Artículo 115	No se instituyó artículo alguno que se refiriese a los bienes de “uso público” y los excluyese de apropiación privada.
Constitución Política de 1941 Artículo 146	Se incorpora que los bienes son de dominio público, y que por consiguiente no pueden ser objeto de apropiación privada.

Constitución Política de 1946 Artículo 209	Se estableció que los bienes son de uso público, y que no pueden ser objeto de apropiación privada
Constitución Política actual de 1972, y sus reformas. Artículo 258	Mantiene el mismo tenor, que pertenecen al Estado, y que son de uso público, y que no pueden ser objeto de apropiación privada

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. *Evolución del artículo 291 de la Constitución Política*

Constitución Política de 1904	No se incorporó el título de Economía Nacional.
Constitución de 1941 Artículo 152.	Se incorpora el Título de Economía Nacional a la Hacienda Pública <i>“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 situadas a menos de treinta kilómetros de nuestras fronteras terrestres ni la propiedad de las islas que se encuentren bajo la jurisdicción de la República. Sin embargo, se respetarán los derechos ya adquiridos al entrar a regir esta disposición, sobre tierras e islas comprendidas en la primera parte de este artículo; pero estos bienes podrán ser expropiados en cualquier tiempo mediante justa indemnización previa.”</i>
Constitución de 1946 Artículo 232.	Se separa Economía Nacional de la Hacienda Pública Que dando de la siguiente manera: <i>“No podrá ninguna persona natural o jurídica extranjera ni ninguna persona nacional cuyo capital sea extranjero, en todo o en</i>

	<p><i>parte, adquirir la propiedad de tierras nacionales o particulares situadas a menos de diez kilómetros de las fronteras ni la propiedad de las islas que se encuentran bajo jurisdicción de la República. Sin embargo, se respetarán los derechos adquiridos al entrar a regir esta Constitución; pero los bienes correspondientes podrán ser expropiados en cualquier tiempo, mediante pago de la indemnización adecuada.”</i></p>
<p>Constitución 1972 Artículo 291</p>	<p><i>“Las personas naturales o jurídicas extranjeras y las nacionales cuyo capital sea extranjero, en todo o en parte, no podrán adquirir la propiedad de tierras nacionales o particulares situadas a menos de diez kilómetros de las fronteras.</i></p> <p><i>El territorio insular sólo podrá enajenarse para fines específicos de desarrollo del país y bajo las siguientes condiciones:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. Cuando no sea considerado área estratégica o reservada para programas gubernamentales.</i> <i>2. Cuando sea declarado área de desarrollo especial y se haya dictado legislación sobre su aprovechamiento, siempre que se garantice la Seguridad Nacional.</i> <p><i>La enajenación del territorio insular no afecta la propiedad del Estado sobre los bienes de uso público. En los casos anteriores se respetarán los derechos legítimamente adquiridos al entrar a regir esta Constitución; pero los bienes correspondientes podrán ser expropiados en cualquier tiempo, mediante pago de la indemnización adecuada.”</i></p>

Fuente: Elaboración propia.

IV. Régimen constitucional de la propiedad de islas y costas

Ya que hemos visto nuestra historia constitucional y la cronología de los artículos en relación con nuestro tema de costas e islas, podemos comprender con claridad que toda ley creada producto del mandato constitucional ha servido para beneficiar al Estado, la sociedad, y el incremento del sector económico del país a través de las negociaciones con el sector privado.

El Ministerio de Economía y Finanzas, identificado con las siglas MEF, es el representante del Estado en las negociaciones con el sector privado.

En relación con lo establecido en nuestra carta fundamental, se crearon leyes como la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, en la cual se reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras¹ y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo.

La utilización de la zona costera, la creación de propiedad inmueble, la regulación y aplicación de tasa y tarifas, la celebración de contratos con el Estado, el planeamiento rural, el desarrollo de bienes inmuebles, la propiedad sobre la tierra, los actos de licitación pública, la creación de aeropuerto entre otras, permiten el desarrollo económico del Estado, beneficiando al país.

¹ *“Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones.”* (Gaceta oficial no. 26438-b).

En este ordenamiento de ideas, señalamos que la Autoridad Nacional de tierras, conocida con las siglas ANATI, creada por la Ley N° 59 de 8 de octubre de 2010,² es la única entidad competente del Estado para regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras, y para recomendar la adopción de políticas nacionales relativas a estas materias o bienes.

La ANATI se encarga de observar que las tierras cedidas al sector privado para la incrementación económica de país tenga los siguientes requisitos:

- No vulnere la Constitución.
- Que el terreno no sea finca privada, área protegida, territorio indígena, manglar, servidumbre, estero, zona costera, territorio insular y similar.
- Que la tierra no tenga oposición o el mismo haya sido resuelto por autoridad competente.
- Que esté dedicado a la actividad agraria, forestal o a la vivienda rural.
- Que no esté reservado para un proyecto de desarrollo gubernamental o de utilidad pública o interés social.
- Que ninguna de dichas personas posea tierras, o que las que posea cumplan con la función social.

² "Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional" (Gaceta oficial no. 26638-a).

Cuando el Estado, a través de negociaciones con el sector privado, construyan en zonas costeras, áreas de playas, tierras, etc, para la incrementación económica de país, tendrán un estudio de impacto ambiental por parte del Ministerio de Ambiente, creado por la Ley No. 8 de 25 de marzo de 2015³.

V. Economía Nacional

El desarrollo económico no solo depende de las transacciones económicas realizadas en el mercado por el sector privado, sino también de los bienes y servicios, de las leyes y las normas, de la educación, del bienestar social y de la infraestructura que son proporcionadas por el Estado.

Las actividades económicas corresponden primordialmente a los particulares, y el Estado orienta, dirige, reglamenta, reemplaza o crea, las circunstancias sociales que se encuentren tipificada en nuestra carta fundamental.

El Ministerio de Economía y Finanzas, como representante del Estado panameño, trata siempre de acrecentar la riqueza del país, asegurando beneficios para la mayor cantidad posible de habitantes sin distinción. Planificando el desarrollo económico-social, mediante organizaciones o departamentos especializados cuya organización y función es determinada por la Ley.⁴

³ Posteriormente la Ley 8 de 25 de marzo de 2015 reemplaza la ANAM y crea el Ministerio de Ambiente. (Gaceta Oficial No. 27749-B)

⁴ Artículo 282 de la Constitución Política de Panamá, Título X, Economía Nacional.

VI. Valoración constitucional (perspectiva interna)

Para entrar a valorar de manera constitucional, tenemos que preguntarnos: ¿se han implementado disposiciones económicas en Panamá? Se ha implementado a través de dos disposiciones como: la política económica y política pública económica.

Política económica: Panamá como país capitalista ha creado empresas particulares, que cumplen con los requisitos establecidos por organismos internacionales, que influyen en la toma de decisiones a la hora de plantear una política económica que pueda proteger nuestra inversión y capital estatal.

Política pública económica: el representante del Estado facilita y abre el camino para que empresas nacionales y extranjeras puedan invertir en el país, incrementando la economía nacional y el bienestar social.

El MEF, como representante del Estado, incorpora la función de planificación y política económica. A través de la Dirección de Planificación, se desarrollan planes estratégicos con visión de país y con crecimiento económico sostenible.⁵

Por otro lado, se observa la aplicación de un sistema de la tierra, propiedad, transacciones, previsto en la Constitución a través de las instituciones y la legislación necesarias creando comisiones con

⁵ Ley No.2 del 10 de marzo de 2014, que modifica la Ley No.97, incorporando la función de planificación: "todo lo relacionado con la formulación de iniciativas en materia de planificación y política económica" (Gaceta Oficial No. No 27489-A)

especialistas para que estudien las condiciones y posibilidades en todo tipo de actividades económicas.

Entidades como el MEF, ANATI, MI AMBIENTE entre otras, se encargan de aplicar el sistema de gestión de tierra, propiedad, transacciones e impacto ambiental, previsto en la Constitución y la creación de leyes que permiten el manejo de manera transparente.

VII. Valoración General (perspectiva externa)

Utilizando el principio de legitimidad, se puede vislumbrar que la perspectiva externa, son todas las normas que fueron creadas emanadas de la constitución, leyes, decretos ejecutivos, reglamentos y acuerdos internacionales, con capacidad y derecho para ejercer una labor o función en beneficio del Estado y la sociedad en general.

Según el artículo 282 de la Constitución Política establece que:

El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares; pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales y dentro de las normas del presente Título, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país.

El Estado planificará el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la Ley.

Esto quiere decir, que el sector privado, jamás va estar alejado de toda negociación o contratación, que pueda realizar con el Estado.

Por otro lado, el Órgano Judicial, resuelve los conflictos en forma independiente, rápido confiable, eficiente e imparcial, asegurando el respeto a la Constitución, las leyes de nuestro país, protegiendo la libertad y las garantías de toda la ciudadanía. El poder judicial, a pesar de su independencia, construye un futuro de paz y prosperidad para la Nación, rindiendo cuenta, fortaleciendo la democracia, el Estado y nuestros derechos.

Por otra parte, el Estado panameño se encuentra regulado a través de leyes que fueron creadas por mandato constitucional, para garantizar inversiones públicas que permiten un crecimiento económico y un bienestar social. Asimismo, existen leyes que regulan y reconocen derechos en zonas costeras, tierras, territorio insular, incrementando la economía nacional y el turismo. Gracias a instituciones rectoras y fiscalizadoras creadas por leyes en beneficio del país. Adicionalmente, todo plan de gobierno que incluya inversión económica, política pública, política económica, en relación con el sector privado, es discutido a través del diálogo. Por ejemplo: a través de la Cámara de Comercio e Industria y Agricultura, con los sindicatos, y otros.

Por otro lado, los intereses comerciales con el gobierno (registros, licencias, pago de impuestos, etc.) Funcionan de manera eficiente a través de la Ley N° 8. De 27 de Enero de 1956 que crea el Código Fiscal de Panamá, la ley 189 del jueves 17 de diciembre de 2020, que reforma el código fiscal, para crear un régimen especial de impuesto sobre la renta aplicable a las micro, pequeñas y medianas empresas, a los empresarios y a los emprendedores, entre otras leyes que fueron creadas por mandato constitucional para regular, fiscalizar con total transparencia y sin corrupción los registros, licencias y pago de impuestos.

Constitucionalmente, han sido resueltas toda política gubernamental a través del resultado de las negociaciones de los bienes públicos con el sector privado, demostrando un gran e importante crecimiento económico. De igual forma, la creación de empresas por parte del Estado, que ha sido objeto de logros he incrementación económica, producto de nuestro mandato constitucional.

VIII. Conclusión y recomendaciones

En conclusión, a través de esta investigación se logró observar que Panamá dejó de ser un Estado autocrático para convertirse, en 1990, en un Estado democrático. La cronología histórica de los artículos constitucionales mostró cuáles fueron los ajustes que se realizaron para el mejoramiento económico nacional del país.

Por otro lado, se comprendió que la segregación de tierras en relación a las costas e islas del territorio panameño funciona a través de

leyes creadas por el Órgano Legislativo, para que el Estado pueda negociar con el sector privado, trayendo beneficio a la sociedad e incrementando el sector económico del país.

Discernimos que a través de la ANATI se regula y asegura toda la aplicación y cumplimiento de las políticas públicas económicas, leyes y reglamentos en materia de tierras, y se recomienda la adopción de políticas nacionales relativas a estas materias o bienes.

En el punto de economía nacional, aprendimos que las actividades económicas corresponden primordialmente a los particulares, y que el Estado cumple la función de negociar en beneficio del país.

Se logró comprender que la perspectiva interna es todo lo que está tipificado en la Constitución como mandato, y que la perspectiva externa son todas las normas que fueron creadas por la Constitución pero que no se encuentra dentro de la misma (leyes, decretos ejecutivos, reglamentos, acuerdos internacionales) con capacidad para ejercer una labor o función en beneficio del Estado y la sociedad en general.

Recomiendo convocar una reforma a la Constitución, o lograr que pueda impulsarse nuevamente la Constituyente Paralela, no importa cuál sea el método, lo que interesa es que beneficie al país.

“La libertad política es la condición previa del desarrollo económico y del cambio social”. Jonh F. Kennedy

Referencias

Libros:

Barrios González, Boris. *Introducción al constitucionalismo contemporáneo*. Editorial Universal Books, Año 2012.

Giannareas, Jorge. *Los derechos sociales en el constitucionalismo panameño*. En Andrews, Catherine (coordinadora), *Un siglo de constitucionalismo en América Latina (1917-2017)*, Tomo I, CIDE, México, 2017, pp. 355-401.

Artículos de revistas:

Sánchez, Salvador. *Historia constitucional de Panamá*.

Normas jurídicas:

Constitución Política de la República de Panamá

Decreto Ejecutivo 45 de 2010, que reglamenta la ley 80 de 31 de diciembre de 2009 y modifica el decreto ejecutivo 228 de 2006, para reconocer derechos posesorios y regular la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo, y deroga en todas sus partes el Decreto Ejecutivo 41 de 28 de mayo de 2010.

Ley 38 de 31 de julio de 2000

Ley 80 de 31 de diciembre de 2009

Ley 59 de 8 de octubre de 2010

Ley 41 del 1 de julio de 1998

Ley 8 de 25 de marzo de 2015

Ley 97 de 21 de diciembre de 1998

Ley 2 del 10 de marzo de 2014

Ley 18 de 17 de junio de 1948

Ley 76 de 15 de noviembre de 2010

Sitios web:

<https://arap.gob.pa/unidad-ambiental/recursos/#:-:text=Las%20costas%20han%20sido%20los,para%20procesos%20industriales%2C%20como%20por>

<https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25806/4689.pdf>