

El modelo económico establecido en la *Constitución panameña*

Por
Dr. Edgardo Molino Mola*

Resumen: *El autor hace referencia en su artículo a las reglas del sistema económico, siendo relevante su análisis de los sistemas capitalista, socialista y el mixto de economía. En el mismo sentido, nos brinda particular importancia en el estudio de la evolución de las normas constitucionales, en materia económica, partiendo del estudio de las constituciones de 1904, 1941, 1946, 1972 y sus posteriores reformas en materia económica. Lo dispuesto en el Título X de la Constitución como un principio económico central que las actividades económicas corresponden, son abordados desde una perspectiva técnico – jurídica, haciendo un minucioso análisis del contenido de los artículos 282 al 298.*

Palabras clave: *sistema económico, Constitución política, derecho económico, sistemas de producción, economía de libre mercado.*

Abstract: *The author makes reference in his article to the rules of the economic system. In this article, his analysis of the capitalist, socialist and mixed economic systems are relevant. In the same sense, it offers us particular importance in the study of the evolution of constitutional norms, in economic matters, starting from the study of the constitutions of 1904, 1941, 1946, 1972 and their subsequent reforms in economic matters. The provisions of Title X of the Constitution as a central economic principle that economic activities correspond to, are approached from a technical-legal perspective, making a thorough analysis of the content of articles 282 to 298.*

Key Words: *Economic System, Political Constitution, Economic Law, Production Systems, Free Market Economy.*

*Doctorado en Derecho por la Universidad Central de Madrid con la distinción Summa Cum Laude. Ex – Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, ha ejercido la docencia en las asignaturas de Derecho Constitucional, practica forense, derecho procesal constitucional y procesal administrativo, fue decano y vice decano de la Facultad de Derecho.

I. Introducción

Un sistema económico es la forma en que organiza un Estado la producción y distribución de bienes, como la tierra, trabajo, consumidores, capital, organización empresarial y servicios comerciales, profesionales, o de cualquier tipo, y lo establece en su Constitución.

Lo importante de establecer las reglas del sistema económico es para saber cómo se distribuye la riqueza del Estado y como se adoptan las decisiones referidas a los temas expresados, y esto tiene que ver con los fines del Estado, lo que a su vez determinará las funciones que debe realizar el mismo Estado, para así regular los derechos y deberes de las personas que habitan en dicho país y sobre la forma en que las autoridades darán cumplimiento a las reglas que se establezcan.

Existen diferentes tipos de sistemas económicos, íntimamente relacionadas con las ideas políticas sobre los fines y funciones del Estado, y los expondremos brevemente en su contenido esencial, pero hay que tomar en cuenta que cada uno de esos sistemas tienen combinación o mezcla de principios que se intercalan entre ellos, y que cada país determina cómo los aplica.

Sistema capitalista

Conocido igualmente como de economía libre o de libre mercado, porque no interviene la regulación del Estado, sino factores como la oferta y la demanda, que son las que fijan los precios en los mercados. Es decir, en la economía capitalista los individuos y las empresas privadas están a cargo del proceso productivo del país. De igual

forma, se caracterizan por respetar el derecho de propiedad, y, especialmente, promueven la libre empresa y el libre comercio. Las ideas políticas liberales adoptaron, en diferentes formas, este tipo de economía, que evolucionó del individualismo a los derechos sociales y últimamente al Estado social de Derecho, en una mezcla de sistemas políticos y económicos de las diferentes ideas.

Sistema socialista

Conocido como de economía planificada, ya que se funda en la intervención del Estado en el proceso de producción de los bienes. Se caracteriza por eliminar al mínimo la propiedad privada, solo para uso personal, pero para las actividades económicas, la propiedad es colectiva. Su fin es distribuir de manera igualitaria la riqueza y la eliminación de las clases sociales y al llegar a su momento culminante, la eliminación del Estado. Al igual que el sistema capitalista, ha ido atemperándose el sistema socialista original a nuevos modelos socialistas.

Sistema mixto de economía

Existen Estados con economía capitalista o socialista, pero como ya expresamos, existen sistemas que mezclan o combinan los sistemas mencionados, y hoy en día, no creemos que exista ningún Estado que aplique por completo los sistemas originales. El sistema de economía mixta puede mezclar, por ejemplo, el sistema capitalista, respetar la propiedad privada, el libre mercado y la constitución de empresas, pero la autoridad interviene en los mercados para que en ellos se cumplan la justicia social o que la economía tenga como objetivo el bienestar general de la población, dentro de las reglas acordadas en la Constitución.

II. Evolución de las Normas Constitucionales de Tipo Económico en Nuestro País

1. La Constitución de 1904

Para la época en que nació la Constitución panameña de 1904, el modelo económico liberal individualista clásico era el predominante; era el sistema de “dejar hacer, dejar pasar”, y por tanto, abstenerse el Estado de intervenir en los asuntos económicos y sociales; y el fin de las autoridades era de simple árbitro de la lucha económica entre los particulares. El artículo 15 de la Constitución establecía que las autoridades estaban establecidas para proteger a todas las persona, residentes o transeúntes, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales constitucionales y legales, previniendo y castigando los delitos.

Se permitían los monopolios particulares no así los oficiales.

A pesar de lo dicho, si había intervención del Estado a través de leyes, como la que fijaba el horario de 8 horas de trabajo al día.

La Constitución de 1904 estableció en su artículo 33, la regla de oro en las relaciones entre el Estado, el individuo y la sociedad, que cuando de la aplicación de una ley, expedida por motivos de utilidad pública resulten en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida por dicha ley, el interés privado deberá ceder al interés público. Pero la expropiación que sea preciso hacer requiere previa y plena indemnización. Este principio ha permanecido invariablemente en todas nuestras constituciones.

Esta norma constitucional permitió la intervención económica del Estado a través de leyes, como efectivamente ocurrió en la práctica, a pesar del sistema liberal individualista.

No se permitían los juegos de suerte y azar. Se permitían los monopolios particulares no así los oficiales.

2. La Constitución de 1941

Es la primera constitución panameña que establece los derechos y deberes sociales y, por tanto, la primera manifestación del intervencionismo estatal en la economía, pero conservando la filosofía del liberalismo económico, de que la economía es una actividad reservada primordialmente a los particulares, pero ahora es un liberalismo además de individualista con rasgos sociales, con la menor intervención estatal posible.

Las autoridades están instituidas, dice el artículo 24, para defender los derechos de la Nación, para proteger en su vida y honra y bienes a los nacionales dondequiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción y para asegurar el cumplimiento de todos los deberes que imponen la Constitución y la leyes del Estado a los particulares. Esta norma es la que consagra la seguridad jurídica, que las constituciones siguientes fueron mejorando su contenido.

Regula por primera vez en la Constitución el trabajo como una obligación social y estará bajo la protección del Estado. El Estado podrá intervenir para reglamentar las relaciones entre el capital y el trabajo a fin de obtener una mejor justicia social en forma que, sin inferir agravio injustificado a ninguna de las partes, asegure al trabajador un mínimo de condiciones necesarias para la vida, y las

garantías y recompensas que se le acuerden por razones del interés público y social, y al capital la compensación para su inversión.

Establece la función social de la propiedad, la libertad de contratación sujeta a las limitaciones y restricciones que establezcan las leyes por razones de orden social. Se establece asimismo la regla fundamental de que el interés privado deberá ceder ante el interés público o social, cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, los derechos de los particulares resulten en conflicto con las necesidades reconocidas en la ley.

Igualmente establece por primera vez el control de la constitucionalidad de las leyes, el amparo de garantías constitucionales y el control de la legalidad de los actos administrativos.

Los juegos de suerte y azar solo los podrá explotar el Estado o mediante concesiones administrativas.

3. La Constitución de 1946

Introduce por primera vez en nuestras constituciones un Título sobre la Economía, incorporando también constitucionalmente el comercio al por menor solo para los panameños, que en 1941 fue regulado mediante ley. Mantuvo el sistema de intervencionismo económico estatal de la Carta anterior, pero siempre dentro del sistema económico liberal con mayor énfasis ahora en su aspecto social. Así vemos que el artículo 227 establece que “El Estado intervendrá en cualesquiera clases de empresas privadas, dentro de la reglamentación que establezca la ley, exclusivamente para hacer cumplir los fines de la justicia social que se refiere el Capítulo 3,

Título III de la presente Constitución. Intervendrá además en la misma forma en las empresas de utilidad pública para los siguientes fines: a. Regular por medio de organismos especiales las tarifas de los Servicios Públicos de los artículos de primera necesidad. b. Exigir la debida eficacia en los servicios y la adecuación de calidad en los artículos mencionados en el aparte anterior, y c. Coordinar los servicios y la producción de artículos. La Ley reglamentará las empresas de utilidad pública y los artículos de primera necesidad.

Como hemos expresado en la Introducción, los otros Títulos de la Constitución de 1946 también contenían normas relacionadas con la Economía y que examinaremos en otro epígrafe.

4. La Constitución de 1972

Esta Constitución hizo algunos cambios en el Título sobre la Economía de la Constitución de 1946. Por ejemplo, al artículo que desarrolla el principio económico central del modelo económico panameño, que consiste en que la actividad económica corresponde primordialmente a los particulares y, por tanto, la intervención del Estado en asuntos económicos es de carácter subsidiario, y solo para los fines de justicia social, acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país; añadió un párrafo que dice: El Estado planificará el desarrollo económico y social mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la Ley.

Este artículo a la vez tiene una importante relación con el artículo que le sigue, ya que dicha norma constitucional establece , que para

realizar los fines de que trata el artículo anterior, es decir, que la intervención del Estado en la Economía es para realizar la justicia social, acrecentar la riqueza nacional y asegurar los beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país; la ley dispondrá que se tomen las medidas siguientes, y las expresa en cinco literales, que la Constitución de 1972 cambió en su contenido y forma en relación con el mismo artículo similar al de la Carta de 1946, por ejemplo, en lo que era el literal b. lo convirtió en numeral 2, pero agregó que, además de permitir que la Ley cree empresas particulares que funcionen de acuerdo con las recomendaciones de las Comisiones que menciona el literal a, ahora numeral 1, dice que, también la ley puede, “establecer empresas estatales e impulsar la creación de las mixtas en las cuales participará el Estado , y podrá crear las estatales para atender las necesidades sociales y la seguridad e intereses públicos.

En el artículo sobre la intervención del Estado en cualesquiera empresas privadas en que decía la normativa de 1946, que era exclusivamente para cumplir los fines de la justicia social, la de 1972, eliminó la palabra exclusivamente y quedó para hacer efectiva la justicia social a que se refiere la presente Constitución, es decir que amplió el radio de acción de la Intervención estatal en la economía, ya que antes(1946) solo asociaba la intervención al Capítulo 3, del Título III, de la Constitución y ahora(1972) a toda la Constitución que trate sobre la justicia social.

Además, eliminó el literal c. del artículo de la Constitución de 1946, que establecía para que asesorara al Ejecutivo y Legislativo en lo relativo a la orientación y desarrollo de la economía nacional, que se creara un Consejo de economía nacional.

Igualmente, esta Constitución cambió la disposición de la anterior Constitución que no permitía la propiedad de las islas que se encuentran bajo la jurisdicción de la República, pudieran ser adquiridas por extranjeros y estableció que el territorio insular solo podrá enajenarse para fines específicos de desarrollo del país y estableciendo las condiciones para que ello pudiera llevarse a cabo.

Y añadió, la de 1972, un artículo que estableció:

La mayor parte del capital de las empresas privadas de utilidad pública que funcionen en el país deberá ser panameño, salvo las excepciones que establezca la Ley, que también deberá definir las.

Vemos que la Constitución de 1972 mantuvo el modelo económico establecido por la Constitución de 1946, con cambios que permitieron la creación de empresas públicas y empresas mixtas en que el Estado participa en las actividades económicas, ampliándose en este sentido la intervención del Estado en la Economía, pero solo en los términos que la Constitución establece para que este tipo de empresa públicas o mixtas en que participa el Estado pueden operar.

5. Las Reformas Constitucionales a la Constitución de 1972

Las reformas que se hicieron en 1978 y que se pueden ver en la gaceta oficial No 18694 de 31 de octubre de 1978, se dieron después de la aprobación del nuevo tratado sobre el Canal y tuvieron como principal objetivo la democratización del régimen militar, y no tuvieron nada que ver sobre el modelo económico panameño y la intervención del Estado en esa actividad.

El 24 de abril de 1983 se llevó a cabo un Referéndum, que aprobó los cambios para reformar la Constitución de 1972 y sus cambios de 1978, y fueron publicados en la gaceta oficial No 19286 de 6 de junio de 1983, que consistieron primordialmente en un retorno, en su mayor parte a la Constitución de 1946, actualizándola a los avances del constitucionalismo y a la realidad política del momento, pero manteniendo intacto todo lo relativo a la economía, como había quedado en la Constitución original de 1972, con lo que había tomado de la Constitución de 1946.

Los actos legislativos No.1 de 27 de octubre de 1993 y No 2 de 1994, introdujeron un nuevo título a la Constitución sobre el Canal de Panamá, pero nada en relación con la economía.

Las reformas constitucionales de 2004, publicadas en la gaceta oficial No 25176 de 15 de noviembre de 2004, de gran importancia en el mejor desarrollo de los derechos individuales y sociales, pero que no tocó para nada el sistema económico, con excepción, precisamente de los derechos sociales relacionados con la economía, cuando añadió el derecho de los consumidores y usuarios y el derecho de toda persona de obtener bienes y servicios de calidad, que quedó en el artículo 49 de la Constitución, después de que se hizo el nuevo orden numérico de la Constitución. Posteriormente se dictó una de las leyes más importantes sobre economía en Panamá, como es la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, que tiene por objeto proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, erradicando las prácticas monopolísticas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, para preservar el interés superior del consumidor.

III. Las normas constitucionales vigentes sobre economía

Las normas constitucionales actuales al año 2022 en que nos encontramos, relacionadas con la Economía, no solo son las contempladas en el Título X de la Constitución, que trata sobre la Economía, y que establece como principio económico central, que las actividades económicas corresponden primordialmente a los particulares, pero con intervención estatal para orientarlas, dirigir las, reglamentarlas o reemplazarlas, según las necesidades sociales, dentro de las normas del presente Título, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios al mayor número posible de los habitantes del país, y que van desde el artículo 282 hasta el artículo 298; sino que comprenden también varios Títulos de la Constitución íntimamente relacionados con la Economía, como son el Preámbulo, que establece los fines del Estado, entre los que se encuentra la justicia social y el bienestar general de sus habitantes, el Título I, que regula Las Funciones del Estado, y que puede intervenir en la Economía a través de Leyes y Decretos ejecutivos que las desarrollen y en un sistema de justicia que controla la legalidad y constitucionalidad de las actuaciones de las autoridades; el Título III, y sus Capítulos 1, Los Derechos y Deberes Individuales y Sociales que poseen los particulares y las personas jurídicas en el ejercicio de sus actividades, que incluyen, además normas de carácter mercantil, fiscal, administrativas, relacionadas con la propiedad, los casos en que puede haber expropiación de la propiedad, el ejercicio de las profesiones, la formación de compañías, la libertad de contratación, los derechos de usuarios y consumidores, la forma de establecer impuestos y cobrarlos, la irretroactividad de la ley, y su regulación; el Capítulo 3 sobre el Trabajo, uno de los principales elementos de la relación económica, el 5 sobre la Educación, ya que sin personal capaz e idóneo no hay desarrollo económico, el 6 sobre Salud, Seguri-

dad Social y Asistencia Social, pues sin salud no hay economía, ni trabajo, el 7 sobre el Régimen Ecológico, por la necesidad de conservar los recursos naturales y su no contaminación, fuente principal de la riqueza de sus habitantes, y el 8 sobre el Régimen Agrario por la importancia del desarrollo alimentario del país, y el Título IX, sobre la Hacienda Pública y, que comprende además sobre el Presupuesto General del Estado, debido a la importancia del uso y explotación los bienes públicos y patrimoniales del Estado en beneficio de los panameños, y el uso racional de los ingresos y gastos del Estado, y todas estas normas en conjunto, forman, lo que se ha dado en llamar, la Constitución Económica del Estado Panameño, en que se desarrollan los principios en que se funda la organización económica del país.

De las normas constitucionales citadas sobre Economía en la Constitución, las especiales sobre la materia que trata el Título X, las expondremos muy brevemente, debido a los límites permitidos para esta colaboración.

1. El Título X sobre Economía

Este Título tiene 17 artículos, que van desde el artículo 282 hasta el artículo 298. El artículo 282 es el que establece el sistema económico panameño.

Según el jurista nacional Humberto Ricord, este artículo 282, establece un régimen capitalista individual, que tiene su postulado categórico, en que:

El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares, siendo

subsidiaria la actividad del Estado, y, sostiene que identifica una radical antinomia entre el modelo de Estado que propugna, un Estado de bienestar público o social, que se acoge a una filosofía colectiva en materia de derechos sociales, de fuerte intervencionismo estatal, con un Estado, que contradictoriamente consagra, un régimen económico capitalista individual.

El jurista panameño Luis Camargo sostiene que en nuestro país rige el Sistema de economía de mercado, el cual deja en manos de los particulares la iniciativa de la actividad económica, restringiendo la actividad del Estado en ese aspecto, es decir, que el capital constituirá la base de los sistemas de producción, a través de la propiedad privada de los mismos, con limitaciones a la intervención del Estado, y con libre acceso de los particulares a los mercados de bienes y servicios, a través de los mecanismos de libre competencia y libre competencia.

Y continúa el autor Camargo diciendo:

En la economía de mercado, la asignación de los recursos son determinados a través del principio de la libre oferta y demanda en los mercados, con una limitada intervención estatal, a través del cual corresponde a las empresas o los particulares la iniciativa económica, motivados por el interés de obtener beneficios a través de la adquisición de los medios de producción y la venta de productos, con lo que los precios serán determinados por la demanda de los mismos.

El jurista panameño Rogelio Fábrega Zarak dice que:

El ordenamiento constitucional ha adoptado el sistema de economía de mercado, dosificada con intervención estatal para configurar y articular el sistema económico con la actuación mercantil de los actores económicos dentro de una sociedad pluralista en la cual se desenvuelven.

Y que:

La actuación del Estado no puede ser otra que la ordenación de la competencia y del mercado, que será el que resulte de aplicar en forma orgánica e integral los principios de la constitución económica; y termina diciendo Fábrega Zarak, la importancia cardinal de esta afirmación no escapará a los estudiosos de Derecho constitucional y de Derecho Público, ya que su consecuencia es que cualquier acto público, normativo o de otro carácter, contrario a las normas que integran la Constitución económica, en un sistema económico precisamente definido, como la economía de mercado, será contrario a nuestra Constitución.

El autor panameño, Luis Fuente Montenegro, dice:

Resulta indudable la relación que existe entre el régimen de producción, la distribución de la propiedad y los modos de actuación del Estado; esta inte-

rrelación entre la economía y el ente estatal manifiesta la necesidad de una coordinación entre el capital, los asalariados-consumidores y el propio Estado, con el propósito de hacer efectiva la justicia social . El fenómeno de la intervención del Estado, en la Economía dentro de las sociedades con un sistema de economía de mercado, como el nuestro, exterioriza vestigios evolutivos de un Estado de Derecho hacia un Estado Social de Derecho, concepción esta, que tiende a garantizar la participación activa de la sociedad en la política distributiva y las prestaciones estatales.

Como se puede apreciar de lo expresado por todos los juristas panameños citados, el sistema económico panameño, si bien no se define expresamente como economía de libre mercado, libre competencia e intervención estatal para fines de justicia social, sí del contenido de sus normas, se puede afirmar, que tácitamente establece este modelo económico y que los tribunales panameños así lo han considerado, a veces, variando los matices, ya que el principio de que el interés particular tiene que ceder ante el interés social, tiene mucha relevancia a al momento de aplicar las normas constitucionales.

Referencias

Constitución de Panamá de 1904.

Constitución de Panamá de 1941.

Constitución de Panamá de 1946.

Constitución de Panamá de 1972.

Reformas Constitucionales de la Constitución de 1972.