

Prohibiciones en la Constitución de Panamá

Por:

Dr. Edgardo Molino Mola*

Resumen: *Las prohibiciones inferidas en la Constitución Política de la República de Panamá, constituyen el análisis central del presente artículo. En el mismo se realiza una valoración jurídica muy profunda del concepto de prohibición, desde el punto de vista dogmático jurídico del derecho constitucional panameño. En el artículo se hace un recorrido a los preceptos de prohibición claramente dispuestos en la conformación del Estado Panameño, los Derechos y Deberes del Individuo, en los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de nuestra Constitución Política.*

Palabras clave: *Prohibición Constitucional, Garantías del Individuo, Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo, Órgano Judicial, Ministerio Público, Canal de Panamá.*

Abstract: *The prohibitions inferred in the Political Constitution of the Republic of Panama constitute the central analysis of this article. It makes a very thorough legal assessment of the concept of prohibition, from the legal dogmatic point of view of Panamanian constitutional law. The article takes a tour of the prohibition provisions clearly arranged in the formation of the Panamanian State, the Rights and Duties of the Individual, in the Legislative, Executive and Judicial Bodies of our Political Constitution.*

Keywords: *Constitutional Prohibition, Individual's Guarantees, Legislative Body, Executive Body, Judicial Body, Public Prosecutor's Office, Panama Canal.*

*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

Desde el principio, una de las primeras normas establecidas, consistió en fijar una prohibición.

Según la tradición hebraica, en el libro del Génesis, 2, 6 y 7, Dios le dijo a Adán que podía comer cualquier cosa de los árboles del Jardín del Edén, menos de la fruta del árbol del conocimiento del bien y del mal, porque de hacerlo moriría, pero al desobedecer y hacer el acto que se le tenía prohibido, diciendo que Eva le dio a comer el fruto prohibido, se produjo la primera sanción, que de acuerdo con la Biblia, Dios le dijo a Eva: “Aumentaré tus dolores cuando tengas hijos, y con dolor los darás a luz, pero tu deseo te llevará a tu marido, y él tendrá autoridad sobre ti” (Génesis 3:16), que Adán debería trabajar para comer (Génesis 3:19) y que ambos morirían; y fueron expulsados del paraíso.

EL acto de prohibir se establece con el propósito de que no se haga una cosa a fin de evitar un mal o daño grave, para quien realice el acto prohibido o a un tercero o a la sociedad en general. La violación de la regla que prohíbe el acto de no hacer genera a su vez una sanción establecida en la misma disposición o en norma aparte. El desarrollo de las prohibiciones se ha extendido más allá de materia de tránsito vehicular, en donde se representa con un símbolo gráfico formado por un círculo rojo y blanco atravesado por una línea vertical, y se ha extendido a otras áreas distintas del tránsito vehicular. Sería muy conveniente fijar en los despachos públicos y de los concesionarios de servicios públicos, un símbolo gráfico como el descrito, con el libro de la constitución en su interior para así advertirle a sus aplicadores que está prohibido violar la Constitución.

La Constitución panameña establece de diferentes maneras o formas estas prohibiciones. A veces dice se prohíbe o es prohibido o utiliza la palabra no para expresar que una determinada actividad no es permitida y utiliza frases como no podrá o no podrán, no hay, no habrá, no se otorgará, no se percibirá, no se establecerá, solo podrá, etc., para significar una prohibición.

Lo opuesto a lo prohibido es lo permitido. Existe un principio de derecho que establece que los particulares pueden hacer todo lo que la ley no les prohíbe y que las autoridades solamente pueden hacer lo que la ley expresamente les autoriza. Nuestra Constitución en su artículo 18 consagra este principio de derecho cuando dice: “Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o la ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en su ejercicio.

Si entendemos este precepto correctamente, las autoridades tienen que demostrar que el acto que realizan se los permite la Constitución o la ley, es decir, que están facultados para hacerlo. Si el acto no está permitido expresamente, entonces el acto les está vedado o prohibido. Elisur Arteaga Nava dice:

Una prohibición referida a una autoridad, en estricta técnica jurídica, no tiene razón de ser; es suficiente que no se le otorgue la facultad o atribución para actuar sobre determinada materia, para que se entienda que la tiene prohibida, debe entenderse que toda facultad no concedida se tiene prohibida.

A pesar de lo dicho, la Constitución y la ley establecen prohibiciones expresas para hacer énfasis en conductas no permitidas por su gravedad y daño que ocasionan a particulares, a la sociedad y al propio Estado. En cuanto a los particulares, pueden hacer todo lo que no tienen prohibido.

Los actos que prohíbe la ley son nulos y sin ningún valor de acuerdo con el artículo 5 del Código Civil panameño. Esta norma, en mi opinión, tiene alcance constitucional y debe entenderse como parte del bloque de constitucionalidad, porque vale para todas las prohibiciones legales y no solo para las establecidas en el Código Civil. Por tanto, todo acto prohibido por la constitución o la ley queda sancionado con la nulidad y falta de valor, además de la sanción que expresamente establezca la norma que describe el acto prohibido.

La responsabilidad a la que se refiere la Constitución puede ser penal, civil, administrativa, o disciplinaria. A veces la Constitución fija la sanción o se la deja a la ley establecerla, pero la responsabilidad se puede y debe exigir por la violación de las normas constitucionales.

II. Prohibiciones del título primero sobre el Estado panameño

La primera prohibición que de manera expresa aparece en nuestra constitución se refiere al territorio nacional y se encuentra en el párrafo segundo del artículo 3 y dice así: El territorio nacional no podrá ser jamás cedido, traspasado o enajenado, ni temporal ni parcialmente, a otros estados.

Esta norma surge debido a los grandes problemas y tragedias que sufrió la nación panameña debido a la existencia de la Zona del

Canal de Panamá, y por el tratado de 1903 con los Estados Unidos de América.

Otra prohibición, que a mi juicio se desprende de este título es del artículo 2 cuando dice: El Poder Público solo emana del pueblo. Significa que el poder público solo tiene valor cuando es el pueblo el que lo confiere mediante elecciones libres. Por tanto, aquí la palabra solo tiene el valor de una prohibición ya que únicamente permite que el poder público surja de los elegidos por el pueblo y que cualesquiera otras formas de llegar al poder están vedadas, salvo que la propia constitución determine otra cosa, como cuando faltan de manera absoluta los elegidos y las normas constitucionales establecen la forma de llenar la vacante.

III. Prohibiciones del título tercero sobre derecho y deberes individuales y sociales

El título tercero de la constitución (el más largo), se divide en capítulos y artículos

El capítulo 1 sobre garantías fundamentales contiene las siguientes prohibiciones.

1. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de estas. Art. 18.
Esta norma que no menciona ninguna prohibición es, sin embargo, la norma central sobre lo que se puede hacer y lo que no se puede hacer por los particulares y las autoridades, y que ya explicamos en la parte introductoria.

2. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Art. 19.
3. Nadie puede estar detenido más de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de la autoridad competente. Los servidores públicos que violen este precepto tienen como sanción la pérdida del empleo, sin perjuicio de las penas que para el efecto establezca la Ley.
4. No hay prisión, detención o arresto por deudas u obligaciones puramente civiles. Art. 21.
5. El Estado no podrá extraditar a sus nacionales; ni a los extranjeros por delitos políticos. Art. 24.
6. El domicilio o residencia son inviolables. Nadie puede entrar en ellos sin el consentimiento de su dueño, a no ser por mandato escrito de autoridad competente y para fines específicos, o para socorrer a víctimas de crímenes o desastres. Art. 26.
7. Se prohíbe la aplicación de medidas que lesionen la integridad física, mental o moral de los detenidos. Art. 28.
8. La correspondencia y demás documentos privados son inviolables y no pueden ser examinados ni retenidos, sino por mandato de autoridad competente y para fines específicos, de acuerdo con las formalidades legales. En todo caso se guardará reserva sobre los asuntos ajenos al objeto del examen o de la retención. Todas las comunicaciones privadas son inviolables y no podrán ser interceptadas o grabadas, sino por mandato de autoridad judicial.

El incumplimiento de esta disposición impedirá la utilización de sus resultados como pruebas, sin perjuicio de las responsabilidades penales en que incurran los autores. Art. 29.

9. No hay pena de muerte, de expatriación ni de confiscación de bienes. Art. 30.
10. No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial. Art. 39.
11. No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes. Art. 40.
12. Los ministros de los cultos religiosos, además de las funciones inherentes a su misión, solo podrán ejercer los cargos públicos que se relacionen con la asistencia social, la educación o la investigación científica. Art. 45.
13. Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto, que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes. Art. 51.

Capítulo 2. La Familia

1. No se consignará declaración alguna que establezca diferencia en los nacimientos o sobre el estado civil de los padres en las actas de inscripción de aquellos, ni en ningún atestado, partida de bautismo o certificado referente a la filiación. Art. 61.

Capítulo 3. El Trabajo

1. El Ejecutivo **no podrá** disolver un sindicato sino cuando se aparte permanentemente de sus fines y así lo declare el tribunal competente mediante sentencia firme. Art. 68.
2. Se **prohíbe** el trabajo a los menores de 14 años y el nocturno a los menores de dieciséis, salvo...se prohíbe igualmente el empleo de menores hasta de 14 años en calidad de sirvientes domésticos y el trabajo de las mujeres en ocupaciones insalubres. Art. 70.
3. La mujer en estado de gravidez **no podrá** ser separada de su empleo público o particular por esta causa. Al reincorporarse a su empleo, después del descanso forzoso, **no podrá** ser despedida por el término de un año. Art. 72.
4. Se **prohíbe** la contratación de trabajadores extranjeros que puedan rebajar las condiciones de trabajo o las normas de vida del trabajador nacional. Art. 73.

Capítulo 4. Cultura Nacional

1. Cuando sean usados (los medios de comunicación) para la publicidad o la difusión de propaganda, estas **no deben** ser contrarias a la salud, la moral, la educación, formación cultural de la sociedad y la conciencia nacional. La Ley reglamentará su funcionamiento. Art. 89.

Capítulo 5. Educación

1. Solo se reconocen los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por este de acuerdo con la Ley. Art. 99.
La enseñanza de la historia de Panamá y de la educación cívica será dictada por panameños. Art. 100.

Capítulo 8. Régimen Agrario

1. Se prohíbe la apropiación privada de tierras en las reservas y propiedad colectiva de las comunidades indígenas. Art. 127.

Capítulo 9. Defensoría del Pueblo

1. Para ser elegido defensor del pueblo se requiere:
No haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más. Art. 129.
No tener parentesco, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, con el presidente de la República, con ningún otro miembro del Consejo de Gabinete, ni con magistrados de la Corte Suprema de Justicia ni con diputados de la República. Art. 130.

IV. Prohibiciones del título IV sobre derechos políticos

1. Las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y honradez del sufragio.

Se prohíben:

1. El apoyo oficial directo o indirecto a candidatos a puestos de elección popular, aun cuando fueren velados los medios empleados a tal fin.
 2. Las actividades de propaganda y afiliación partidistas en las oficinas públicas.
 3. La exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines, políticos, aún a pretexto de que son voluntarias.
 4. Cualquier acto que impida o dificulte a un ciudadano obtener, guardar o presentar personalmente su cédula de identidad. Igualmente, se prohíbe la exacción de cuotas, contribuciones, cobros o descuentos a los trabajadores del sector privado por los empleadores para fines políticos, aun a pretexto de que son voluntarias. La Ley tipificará los delitos electorales y señalará las sanciones respectivas. Art. 136.
-
2. No es lícita la formación de partidos que tengan por base el sexo, la raza, la religión o que tiendan a destruir la forma democrática de gobierno. Art. 139.

V. Prohibiciones del título V, sobre el órgano legislativo

Para ser diputado se requiere:

1. No haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia. Art.153.

2. El diputado principal o suplente podrá ser demandado civilmente pero no podrá decretarse secuestro u otra medida cautelar sobre su patrimonio, sin previa autorización del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con excepción de las medidas que tengan como fundamento asegurar el cumplimiento de obligaciones por Derecho de Familia y Derecho Laboral. Art. 155.
3. Los diputados principales y suplentes, cuando estos últimos estén ejerciendo el cargo no podrán aceptar ningún empleo público remunerado. Art. 156.
4. Los diputados devengarán los emolumentos que señale la ley, los cuales serán imputables al Tesoro Nacional, pero su aumento solo será efectivo después de terminar el periodo de la Asamblea Nacional que lo hubiere aprobado. Art. 157.
5. Los diputados no podrán hacer por sí mismos, ni por interpuestas personas, contrato alguno con Órganos del Estado o con instituciones o empresas vinculadas a éste, ni admitir de nadie poder para gestionar negocios ante esos Órganos, instituciones o empresas. Art 158.
6. La Ley de facultades extraordinarias no podrá comprender las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez de este artículo, ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones. Art. 159, numeral 16.
7. Los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del procurador general de la Nación, del procurador de

la Administración y los demás que haga el Ejecutivo y que, por disposición de esta Constitución o de la Ley, requieran la ratificación de la Asamblea Nacional. Los funcionarios que requieran ratificación no podrán tomar posesión de su cargo hasta tanto sean ratificados. Art. 161, numeral 4.

8. Los funcionarios que nombre o ratifique la Asamblea podrán ser citados para que rindan informes verbales o escritos, pero el debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario específico. Art. 161, numeral 9.

Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Expedir Leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.
2. Inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos que son de la privativa competencia de los otros Órganos del Estado.
3. Reconocer a cargo del tesoro público indemnizaciones que no hayan sido previamente declaradas por las autoridades competentes y votar partidas para pagar becas, pensiones, jubilaciones, gratificaciones o erogaciones que no hayan sido decretadas conforme a las leyes generales preexistentes.
4. Decretar actos de proscripción o de persecución contra personas o corporaciones.
5. Incitar o compeler a los funcionarios públicos para que adopten determinadas medidas.

6. Hacer nombramientos distintos de los que le correspondan de acuerdo con esta Constitución y las leyes.
7. Exigir al Órgano Ejecutivo comunicación de las instrucciones dadas a los Agentes Diplomáticos o informes sobre negociaciones que tengan carácter reservado.
8. Ordenar o autorizar otras partidas y programas no previstos en el Presupuesto General del Estado, salvo en casos de emergencia así declarados expresamente por el Órgano Ejecutivo.
9. Delegar cualquiera de las funciones que le correspondan, salvo lo previsto en el numeral 16 del artículo 159.
10. Dar votos de aplausos o de censura respecto de actos del presidente de la república. Art. 163.
11. El Ejecutivo dispondrá de un máximo de treinta días hábiles para devolver con objeciones cualquier proyecto.
Si el Ejecutivo una vez transcurrido el indicado término no hubiese devuelto el proyecto con objeciones no podrá dejar de sancionarlo y hacerlo promulgar. Art. 169.

VI. Prohibiciones del título VI, sobre el Órgano Ejecutivo

1. Los ciudadanos que hayan sido elegidos presidente o vicepresidentes de la República no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos periodos presidenciales inmediatamente siguientes. Art. 178.

2. No podrá ser elegido presidente ni vicepresidente de la República quien haya sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada proferida por un tribunal de justicia. Art. 180.

3. No podrá ser elegido presidente de la república:

El ciudadano que, llamado a ejercer la presidencia por falta absoluta del titular, la hubiere ejercido en cualquier tiempo durante los tres años inmediatamente anteriores al periodo para el cual se hace la elección.

Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del presidente de la República que haya ejercido sus funciones en el período inmediatamente anterior o del ciudadano indicado en el numeral uno de este artículo. Art. 192.

4. No podrá ser elegido vicepresidente de la república:

- El presidente de la república que hubiere desempeñado sus funciones en cualquier tiempo, cuando la elección del vicepresidente de la república sea para el periodo siguiente al suyo.
- Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del presidente de la república, para el periodo que sigue a aquel en que el presidente de la república hubiere ejercido el cargo.
- El ciudadano que como vicepresidente de la república hubiere ejercido el cargo de presidente de la república en forma permanente en cualquier tiempo durante los tres años anteriores al periodo para el cual se hace la elección.

- Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del ciudadano expresado en el numeral anterior para el periodo inmediatamente siguiente a aquel en que este hubiere ejercido la presidencia de la república.
 - Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del presidente de la república. Art.193.
5. Los ministros de Estado deben ser panameños por nacimiento, haber cumplido veinticinco años de edad y no haber sido condenados por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, artículo 196.
6. No podrán ser nombrados ministros de Estado los parientes del presidente de la República dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ni ser miembros de un mismo Gabinete personas unidas entre sí por los expresados grados de parentesco. proferida por un tribunal de justicia. Art. 197.

VII. Prohibiciones del título VII, sobre la administración de justicia. (Órgano Judicial)

1. Solo podrán ser designados suplentes (de magistrado), los funcionarios de Carrera Judicial de servicios en el Órgano Judicial. Art. 203.
2. No podrá ser nombrado magistrado de la Corte Suprema de Justicia:
 - Quien esté ejerciendo o haya ejercido el cargo de diputado de la república

- Suplente de diputado durante el periodo constitucional en curso.
 - Quien esté ejerciendo o haya ejercido cargos de mando y jurisdicción en el Órgano Ejecutivo durante el periodo constitucional en curso.
3. La ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada una. Art 203.
 4. La persona que haya sido condenada por delito doloso, mediante sentencia ejecutoriada proferida por un Tribunal de Justicia, no podrá desempeñar ningún cargo en el Órgano Judicial. Art. 205.
 5. Los magistrados y jueces principales no podrán desempeñar ningún otro cargo público, excepto el de profesor para la enseñanza del Derecho en establecimientos de educación universitaria. Art. 208.
 6. Los magistrados y los jueces no serán depuestos ni suspendidos o trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la Ley. Art. 211.
 7. Los cargos del Órgano Judicial son incompatibles con toda participación en la política, salvo la emisión del voto en las elecciones, con el ejercicio de la abogacía o del comercio y con cualquier otro cargo retribuido, excepto lo previsto en el artículo 208. Art. 212.
 8. Los sueldos y asignaciones de los magistrados de la Corte Suprema no serán inferiores a los de los ministros de Estado. Art. 213.

9. Los magistrados y jueces no podrán ser detenidos ni arrestados sino por mandamiento escrito de la autoridad judicial competente para juzgarlos. Art. 216.

Ministerio Público

1. Rigen para los agentes del Ministerio Público las mismas disposiciones que para los funcionarios judiciales según lo establecen los artículos 205, 208, 210, 211, 212 y 216.

VIII. Prohibiciones del título VIII, sobre regímenes municipal y provincial

Para ser representante de corregimiento se requiere:

1. No haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia. Art. 226.
2. Los representantes de corregimientos no podrán ser nombrados para cargos públicos remunerados por el respectivo Municipio. La infracción de este precepto vicia de nulidad el nombramiento. Art. 229.
3. Ningún servidor público municipal podrá ser suspendido ni destituido por las autoridades administrativas nacionales. Art. 235.
4. El Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Los municipios solo podrán hacerlo mediante acuerdo municipal. Art. 248.

IX. Prohibiciones sobre el título IX, La Hacienda Pública

Pertenecen al Estado:

1. Las salinas, las minas, las aguas subterráneas y termales, depósitos de hidrocarburos, las canteras y los yacimientos de toda clase que no podrán ser objeto de apropiación privada, pero podrán ser explotados directamente por el Estado...Art. 257.

2. Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:
 - El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales; las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.
 - Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.
 - Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos.
 - El espacio aéreo, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial.
 - Los demás bienes que la ley defina como de uso público.
 - En todos los casos en que los bienes de propiedad privada se conviertan por disposición legal en bienes de uso público, el dueño de ellos será indemnizado. Art. 258.

El Presupuesto General del Estado

1. No habrá en la república papel moneda de curso forzoso. Art. 262.
2. La Asamblea Nacional no podrá aumentar ninguna de las erogaciones previstas en el proyecto de presupuesto o incluir una nueva erogación, sin aprobación del Consejo de Gabinete, ni aumentar el cálculo de los ingresos sin el concepto favorable del contralor general de la república. Art. 271.
3. La Asamblea Legislativa no podrá expedir Leyes que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto, sin que al mismo tiempo establezca nuevas rentas substitutivas o aumente las existentes, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de las mismas. Art. 276.
4. No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo Presupuesto. Art. 277.

La Contraloría General de la República

1. Habrá un organismo estatal independiente denominado Contraloría General de la República, cuya dirección estará a cargo de un funcionario público que se denominará contralor general, secundado por un subcontralor, quienes serán nombrados por un período igual al del presidente de la República, dentro del

cual no podrán ser suspendidos ni removidos, sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas por la Ley. Art. 279.

X. Prohibiciones sobre el título x, la economía nacional

1. Ningún gobierno extranjero ni entidad o institución oficial o semioficial extranjera podrán adquirir el dominio sobre ninguna parte del territorio nacional, salvo cuando se trate de las sedes de embajadas de conformidad con lo que disponga la Ley. Art. 290.
2. 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.
El territorio insular solo podrá enajenarse para fines específicos de desarrollo del país y bajo condiciones... Art . 291.
3. No habrá bienes que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles, salvo lo dispuesto en los artículos 62 y 127. Sin embargo, valdrán hasta un término máximo de veinte años las limitaciones temporales al derecho de enajenar y las condiciones o modalidades que suspendan o retarden la redención de las obligaciones. Art. 292.
4. Solo podrán ejercer el comercio al por menor:
 - Los panameños por nacimiento.
 - Los individuos que al entrar en vigencia la Constitución estén naturalizados y sean casados con nacional panameño o pana-

meña o tengan hijos con nacional panameño o panameña.

- Los panameños por naturalización que no se encuentren en el caso anterior, después de tres años de la fecha en que hubieren obtenido su carta definitiva.
 - Las personas jurídicas nacionales o extranjeras y las naturales extranjeras que a la fecha de la vigencia de la Constitución estuvieren ejerciendo el comercio al por menor de acuerdo con la Ley.
 - Las personas jurídicas formadas por panameños o por extranjeros facultados para ejercerlo individualmente de acuerdo con este artículo, y también las que, sin estar constituidas en la forma aquí expresada, ejerzan el comercio al por menor en el momento de entrar en vigencia esta Constitución. Los extranjeros no autorizados para ejercer el comercio al por menor podrán, sin embargo, tener participación en aquellas compañías que vendan productos manufacturados por ellas mismas. Art. 293.
5. La Ley podrá, sin embargo, cuando exista la necesidad de proteger el comercio al por mayor ejercido por panameños, restringir el ejercicio de dicho comercio por los extranjeros. Art. 294.
6. Es prohibido en el comercio y en la industria toda combinación, contrato o acción cualquiera que tienda a restringir. Art. 295.
7. La explotación de juegos de suerte y azar y de actividades que originen apuestas solo podrán efectuarse por el Estado. Art. 297.

XI. Prohibiciones sobre el título XI, los servidores públicos

1. Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia

política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución. Art. 300.

2. Los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo. Art. 303.
3. Los servidores públicos no podrán celebrar por sí mismos o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajan cuando estos sean lucrativos y de carácter ajeno al servicio que prestan. Art. 309.

XII. Prohibiciones sobre el título XII, Fuerza Pública

1. La República de Panamá no tendrá ejército. Art. 310.
2. Los servicios de policía no son deliberantes y sus miembros no podrán hacer manifestaciones o declaraciones políticas en forma individual o colectiva. Tampoco podrán intervenir en la política partidista, salvo la emisión del voto. El desacato a la presente norma será sancionado con la destitución inmediata del cargo, además de las sanciones que establezca la ley. Art. 311.

XIII. Prohibiciones sobre el título XIII, reformas de la Constitución

1. No podrá (Referéndum sobre reformas) ser menor de tres meses ni exceder de seis meses, contados desde la aprobación del Acto Constitucional por la segunda legislatura. Art. 313.

2. El nuevo Acto Constitucional (nueva Constitución) aprobado con arreglo a este método será sometido a referéndum convocado por el Tribunal Electoral en un periodo no menor de tres meses, ni mayor de seis meses, contado a partir de la fecha de su publicación. Art. 314.

XIV. Prohibiciones sobre el título XIV, el Canal de Panamá

1. La Autoridad del Canal de Panamá no estará sujeta al pago de impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, el seguro educativo, los riesgos profesionales y las tasas por servicios públicos. Art. 316.
2. La Autoridad del Canal de Panamá contratará, preferentemente, a nacionales panameños. La Ley Orgánica regulará la contratación de empleados extranjeros garantizando que no rebajen las condiciones o normas de vida del empleado panameño. En consideración al servicio público internacional esencial que presta el Canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por ninguna causa. Art. 322.
3. El régimen contenido en este título solo podrá ser desarrollado por leyes que establezcan normas generales. Art. 323.

XV. Prohibiciones sobre el título XV, disposiciones finales y transitorias

1. Los tratados o convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo sobre el Canal de esclusas, su zona adyacente y la pro-

tección de dicho Canal, así como para la construcción de un Canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, deberán ser aprobados por el Órgano Legislativo, y luego de su aprobación serán sometidos a referéndum nacional, que no podrá celebrarse antes de los tres meses siguientes a la aprobación legislativa.

Ninguna enmienda, reserva o entendimiento que se refiera a dichos tratados o convenios tendrá validez si no cumple con los requisitos de que trata el inciso anterior. Art. 325.

Referencias

Adames González, Luis Manual. *¿Cuál Constitución?: la Constitución pendiente de Panamá*. Instituto de Estudios Políticos e Internacionales. Panamá. 2018

Araúz Sánchez, Heriberto. *Los Retos del Constitucionalismo Panameño: anteproyecto de reformas constitucionales de 2012*. Asamblea Constituyente paralela Jurisprudencia Constitucional. Imprenta Articsa. Panamá. 2016

Araúz Sánchez, Heriberto. *Panorama de la Justicia Constitucional Panameña*. Imprenta Articsa. Segunda Edición. Panamá. 2015

González Montenegro, Rigoberto. *Problemática de la Reforma Constitucional: la Constitución Panameña y sus ciclos de reformas constitucionales*. Editorial Portobelo. Primera Edición. Panamá. 2019

Hoyos, Arturo. *El valor de la Constitución y sus necesarias reformas.* Editorial Portobelo. Panamá. 2011

Molino Mola, Edgardo. *La Jurisdicción Constitucional en Panamá: un Estudio de Derecho Comparado.* Universal Books. Panamá. 2006

Vargas Velarde, Oscar. *La Evolución Constitucional en el Panamá Republicano.* Editorial Panameño. Panamá. 2014