



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de octubre de 2023
Nota C-156-23

Señor
David Saúl Warzawczyk Rodríguez.
Ciudad.

Ref: Si durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1947 hasta el 31 de diciembre de 1951, existía ejército en Panamá.

Señor Warzawczyk:

Por este medio, damos respuesta a su nota recibida el 10 de octubre de 2023, en la que nos consulta ***“Si durante el periodo comprendido desde el 1 de enero de 1947 hasta el 31 de diciembre de 1951 existía ejército militar en Panamá”***.

Sobre el particular, debemos expresarle a la Procuraduría de la Administración le corresponde, tal como lo prevé el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de esta entidad, ***“servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto”***, supuestos que no se configuran en el caso que nos ocupa, además porque quien formula la consulta no es servidor público; no obstante, con fundamento al derecho de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la referida Ley No.38 de 2000, nos permitimos brindarle una orientación, aclarando que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de este Despacho.

I. Aspectos Constitucionales y legales sobre la Fuerza Pública en Panamá

Consideramos prudente detenernos a indagar el significado de la palabra *ejército* para luego referirnos al periodo señalado en la consulta.

Según la Real Academia Española, ejército se define como: *“Conjunto de fuerzas aéreas o terrestres de una nación”, “Gran unidad integrada por varios cuerpos de ejército, así como por unidades homogéneas y servicios auxiliares”, “Colectividad numerosa organizada para la realización de un fin”, “Antiguamente, conjunto de tropas militares con los pertrechos correspondientes, unidas en cuerpo bajo las órdenes de un mando.”*

De la misma manera, el Diccionario Naval de la Secretaría de Marina de la Armada de México lo define como: *“El conjunto de fuerzas militares de una nación, especialmente las terrestres”* *“Gran unidad integrada por varios cuerpos de ejército, así como por unidades homogéneas y servicios auxiliares”*¹

En este sentido, durante el periodo al que se refiere la consulta – 31 de diciembre de 1947 al 1 de enero de 1951 –, regía en Panamá la Constitución de 1946, que estuvo vigente hasta el 10 de octubre de 1972, y que en su Título XIII le dedicó cuatro artículos a la “Fuerza Pública”, así:

“Artículo 248.-Todos los panameños están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo requieran para la defensa de la independencia nacional y de la integridad territorial de la Nación, con la excepción señalada en el artículo 17.”

“Artículo 249.- La Ley organizará por separado el servicio militar y el de la Policía Nacional.” (Cursivas del Despacho).

“Artículo 250.-La Fuerza Pública no es deliberante. Sólo podrá reunirse por orden de autoridad legítima y no podrá dirigir peticiones sino sobre asuntos que se relacionen con el servicio, de acuerdo con la Ley.”

“Artículo 251.-Sólo el Gobierno podrá poseer armas y elementos de guerra. Para su fabricación, importación y exportación se requerirá permiso previo del Ejecutivo...”

Cabe mencionar que estas normas constitucionales son idénticas a los artículos 168, 169, 170 y 171, respectivamente, de la Constitución de 1941, y en uno de ellos se señaló que la *“Ley organizará por separado el servicio militar y el de la Policía Nacional”* (Cfr. artículo 169 de la Constitución de 1941 y 249 de la Constitución de 1946), y bajo el amparo de este Estatuto de 1941 se dictó la Ley No.79 de 26 de junio de 1941, *“Por la cual se reorganiza el Cuerpo de Policía Nacional”*.

El término policía, es definido por el Diccionario de la Real Academia Española como *“Cuerpo a las órdenes de las autoridades políticas o militares que se encarga del mantenimiento del orden público, la seguridad de los ciudadanos y el cumplimiento de las leyes”*, y es por eso que la Ley No.79 de 1941 estableció, en su artículo 1, la función de la Policía Nacional, y que eran:

1. El mantenimiento del orden, público;
2. La protección a las personas y propiedades;
3. La prevención de los delitos y demás infracciones de la Ley, y la persecución y captura de los transgresores; y
4. El cumplimiento de las órdenes que reciba de los Poderes Públicos.

¹ Ver: https://www.semar.gob.mx/unhicun/diccionario_naval.pdf

II. La transformación de la Policía Nacional en Fuerza Militar.

Mientras que la Policía Nacional se encarga de la **seguridad pública**, y de acuerdo a las nuevas tendencias internacionales, a la seguridad ciudadana, los ejércitos se encargan de la **seguridad nacional**, es decir, de enfrentar a aquellos agentes que ponen en riesgo o amenazan al Estado. Desde ese punto de vista, la Policía Nacional, primero, y la Guardia Nacional, después, vinieron a constituir las Fuerzas Armadas de la República de Panamá.

En efecto, para el año 1947 – *periodo que inicia la consulta* –, el Cuerpo de Policía Nacional era una institución disciplinada y con capacidad organizativa, y contaba en ese momento con un pie de fuerza de 2000 hombres; no obstante, el coronel José Antonio Remón Cantera le imprimió jerarquía profesional de mando al equipo técnico de combate, y también aumentó el pie de fuerza a 3000 hombres. Esta nueva estructura permitió que la Policía Nacional se organizara en distintas zonas regionales transformándose así en una fuerza militar con presencia nacional, ya que hasta entonces la Policía Nacional solo cubría las zonas de Panamá y Colón. Con las estructuras creadas por Remón Cantera, se extiende su control a tres provincias de las seis que conforman el país, en ese entonces.

Es por ello que el profesor Iván B. Ricord A. señaló lo siguiente:

*“Desde 1943 la Policía Nacional había emprendido un proceso de **militarización para acompañar a la incorporación de Panamá a la Segunda Guerra Mundial**. La presencia abrumadora de las fuerzas armadas norteamericanas en Panamá había militarizado el país y, como consecuencia, la Policía recibiría equipamiento con los excedentes militares. Además, un intenso fortalecimiento técnico, logístico, entrenamiento, bienestar y espíritu de cuerpo.”²*

El mismo Iván B. Ricord, en su Tesis de Maestría, se refiere de este modo al papel de las fuerzas armadas panameñas:

*“Al igual que en los años anteriores, los conflictos políticos, muy comunes en la nación panameña, ubica a la Policía Nacional como fiel balanza para que ejerza consecuentemente como garante del orden. Para algunos observadores, parecía que la Policía Nacional podría estar preparada luego de haber completado un periodo intenso de profesionalización y de haber evolucionado significativamente en el proceso de **militarización del cuerpo**, para asumir plenamente el destino del país desde los cuarteles. Sin embargo la propia formación social panameña y la presencia beligerante de las fuerzas armadas extranjeras, no permitía que a diferencia de otros estados*

²Ver: Ricord B., Iván A. -“La Guardia Nacional de 1968”- en La Estrella de Panamá” en <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/151011/1968-guardia-nacional>.

latinoamericanos, **la fuerza armada nacional tomara el control absoluto del Estado**"³ (Énfasis del Despacho).

Aquí, el profesor Iván B. Ricord no se refiere a la Policía Nacional como ejército, sino como cuerpo militarizado, que se sitúa como garante de las fuerzas que se disputan el poder; sin embargo, el desaparecido profesor universitario Humberto E. Ricord, sí creyó que tanto la Policía Nacional como la Guardia Nacional, fueron ejército, cuando manifestó:

*"En los primeros ocho lustros de la vida panameña del siglo actual, **el ejército fue mantenido**, en forma total, al margen del poder político. Sólo cumplía un rol meramente policivo, bajo el mandato indisputado de los presidentes.*

*Pero el debilitamiento gubernamental progresivo de la oligarquía y sus partidos políticos trajo como contrapartida **un fortalecimiento ascendente del ejército (llamado policía nacional hasta 1952)**... Esta evolución se inició en 1937, con la militarización de los rangos superiores de la policía, Al terminar la década de los cuarenta, **ya el ejército cumplía el papel de árbitro de las querellas oligarcas en la lucha por la ocupación del poder político.***

No obstante, la posición jurídica de la política nacional continuaba siendo, como era la Constitución de 1946, de un cuerpo no deliberante y subordinado al presidente de la República.

El ascenso político del ejército**, sigue su curso, dentro de las directrices de la política oligárquica y dentro de los marcos jurídicos de la Constitución de 1946, y en las elecciones presidenciales de 1952...Esta evolución se inició en 1937, con la militarización de los rangos superiores de la policía. Al terminar la década de los cuarenta, **ya el ejército cumplía el papel de árbitro de las querellas oligárquicas en la lucha por la ocupación del poder político.

...

*El ascenso político **del ejército** sigue su curso,...lo que puede considerarse como una primera etapa de la **evolución política del ejército panameño**, descrita muy esquemáticamente..."⁴(Énfasis del Despacho).*

En este ensayo, cuando el profesor Ricord se refiere a la Policía Nacional, lo hace bajo el entendimiento que está haciendo alusión al **ejército de Panamá**, ya que era el único cuerpo armado que se encargaba de las funciones de usar la fuerza para imponer el orden y hacer cumplir la ley, tal como lo indicaba el artículo 1 de la Ley No.79 de 1941, pero en realidad no existió ninguna ley que la denominara ejército, como el que existió al inicio de la República con la denominación Ejército Nacional de Panamá, y que fue disuelto en el año de 1904 por consejo de los Estados Unidos de América.

³Ver: Ricord B., Iván A. "El Remonismo en Panamá, Eclósion del Poder Militar 1943-1953" en http://up-rid.up.ac.pa/2705/1/ivan_ricord.pdf

⁴Ver Ricord, Humberto E. "Presidencia, Parlamento y Dictadura Militar en Panamá", en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/899/30.pdf>.

Posteriormente, mediante la Ley No.44 de 23 de diciembre 1953, "Por la cual se crea la Guardia Nacional de Panamá y se subroga la Ley 41 de 25 de junio de 1941", se estableció, entre otras cosas, que el servicio de la Guardia Nacional en el territorio de la República estaría dividido en Zonas, comandadas por mayores, y las Zonas subdivididas en Secciones, comandadas por Capitanes.

Como se puede apreciar, durante el período al que se refiere la consulta, si bien la Policía Nacional se concibió como un cuerpo que tenía como función la seguridad ciudadana, también velaba por la defensa nacional, pero durante el período consultado no existió una ley especial que la denominara ejército u otro término similar, como sí lo hizo la Ley No.20 de 29 de septiembre de 1983⁵, por la cual se dictó la Ley Orgánica de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá, que unificó todas las fuerzas (aérea, terrestre, marina y de policía) bajo un solo comando, y las puso bajo el mando de un solo Comandante en Jefe; no obstante, hoy día, el artículo 310 de la Constitución Política de 1972, modificada por el Acto Legislativo 1 de 1993 y 2 de 1994, establece que la República de Panamá **no tendrá ejército**.

En vista de las consideraciones anteriores, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que **durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1947 al 31 de diciembre de 1951, no existió en Panamá una ley que instituyera el ejército**, ya que para ese entonces "las Fuerzas Armadas" estaba constituida por la Policía Nacional, aunque algunas personas que trataron el tema hacen referencia al ejército, cuando aluden a Policía Nacional o la Guardia Nacional.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio concluyente que determine una posición vinculante en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro

Procurador de la Administración

RGM/gac

C-155-23



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*

⁵ Esta Ley 20 de 1983 fue derogada expresamente por el Decreto Ley 7 de 20 de agosto de 2008.