

El Centro o punto de honor del Escudo muestra al Istmo con sus montañas, el 14 de marzo de 1995. cielo, en el cual se destacan la Luna que comienza a elevarse sobre las ondas y el Sol que comienza a esconderse tras el monte, marcando así la hora solemne del grito de nuestra independencia.

Su Excelencia

Doctor

PABLO ANTONIO THALASSINOS

Ministro de Educación

E.

Señor Ministro:

Con sumo placer le brindamos nuestra opinión jurídica en torno a la consulta administrativa que Usted no nos planteara en fecha reciente, sobre el Escudo de Armas de nuestro país.

Por razones metodológicas hemos dividido nuestras consideraciones jurídicas en los siguientes puntos:

- I- Antecedentes
- II- Problemática involucrada
- III- Solución jurídica.

I.- ANTECEDENTES.

Desde el inicio de nuestra historia republicana los símbolos que nos identifican como Estado y Nación cobran interés en la trágica regulación jurídico-legal del Escudo de Armas de la República.

En 1904, la Junta Provisional de Gobierno le asignó al Ministro de Gobierno, la tarea de convocar a un concurso público, para el escogimiento de los símbolos que nos identificarían como Nación.

En el concurso de 1904 hubo 103 propuestas. No obstante, se escogió la propuesta de Don Nicanor Villalaz, la cual no fue inicialmente presentada junto con los otros concursantes.

Esta anomalía hizo que fuera la propia Asamblea Nacional, la que dilucidara la controversia. La solución se dio vía legal, por medio de la Ley 64 de 1904. En esta Ley, el artículo 2 preceptuaba lo siguiente:

"ARTICULO 2: El Escudo provisional de la República descansa sobre campo verde, símbolo de la vegetación, y es de la forma comunmente denominada ojival y es terciado en cuanto a la división.

1904. En Este del Centro o punto de honor del Escudo del Escudo
serían que muestra al istmo con sus mares y su del Escudo
sentido, el cielo, en el cual se destacan la Luna En este
que comienza a elevarse sobre las ondas
y el Sol que comienza a esconderse tras
el monte, marcando así la hora solemne
del grito de nuestra independencia.

El jefe está subdividido en y dos
cuarteles: en el de la diestra -en campo
de plata- se van colgados una espada y
un fusil en son de abandono, para
significar un adiós para siempre a las
guerras civiles, causa de nuestra ruina;
en el de la siniestra y sobre campo de
gules se contemplan relucientes una
pala y un azadón cruzados, para
simbolizar el trabajo.

La Punta del Escudo también se
subdivide en dos cantones: el diestro, en
campo azul, muestra una cornucopia,
emblemática de la riqueza; y el siniestro,
-en campo de plata- la Rueda Alada,
símbolo del Progreso.

Detrás del Escudo y cubriéndolo con
sus alas abiertas, está el Águila,
emblemática de la Soberanía, la cabeza
vuelta hacia su izquierda y lleva en el
pico una cinta de plata, cuyos cantos
cuelgan de derecha a izquierda. Sobre
la cinta va estampado el siguiente lema:
'Pro mundi beneficio'. La Rueda Alada,

Sobre el Águila en forma de arco van
siete estrellas de oro en representación
de las Provincias en que está dividida la
República.

Como accesorios decorativos, a cada
lado del Escudo van dos pabellones
nacionales recogidos por su parte
inferior. Va estampado el siguiente lema:
'Pro mundi beneficio'.

Luego, y por mandato de la propia ley 64 de 1904, se
ordenó una segunda convocatoria, para escoger en 1906,
definitivamente, el Escudo de Armas de la República. En este
concurso, el jurado decidió que la propuesta de Don Nicanor
Villalaz en 1904, no tenía similar; por lo que se mantuvo el
Escudo de Armas según la Ley 64 de 1904. a cada
lado del Escudo van dos pabellones

Ya en 1925, por virtud de la Ley 48 de ese año, se hizo
una adición a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 64 de

1904. En 1941, la Ley 18 cambió el lema del Escudo. Esta adición dispuso que las estrellas del Escudo serían cuantas provincias tuvieran la República. En este sentido, el artículo 2 decía lo siguiente:

"ARTICULO 2: El Escudo provisional de la República descansa sobre campo verde, símbolo de la vegetación, y es de la forma comúnmente denominada ojival y es terciado en cuanto a la división.

El Centro o punto de honor del Escudo muestra el Istmo con sus mares y su cielo, en el cual se destacan la Luna que comienza a elevarse sobre las ondas y el Sol que comienza a esconderse tras el monte, marcando así la hora solemne del grito de nuestra independencia.

El Jefe está subdividido en dos cuarteles; en el de la diestra -en campo de plata- se ven colgados una espada y un fusil en son de abandono, para significar adiós para siempre a las guerras civiles, causa de nuestra ruina; en el de la siniestra y sobre campo de gules se contemplan relucientes una pala y un azadón cruzados, para simbolizar el trabajo de su dos cantones: el diestro -en campo azul- muestra una cornucopia

La Punta del Escudo también se subdivide en dos cantones: el diestro, en campo azul, muestra una cornucopia, emblema de la riqueza; y el siniestro, -en campo de plata- la Rueda Alada, símbolo de Progreso.

Detrás del Escudo y cubriéndolo con sus alas abiertas está el Aguila, emblema de la Soberanía, la cabeza vuelta hacia su izquierda y lleva en el pico una cinta de plata, cuyos cantos cuelgan de derecha a izquierda. Sobre la cinta va estampado el siguiente lema: 'Pro mundi beneficio'.

Sobre el Aguila en forma de arco van siete estrellas de oro en representación de las Provincias en que está dividida la República. A cada lado del Escudo van dos pabellones

Como accesorios decorativos, a cada lado del Escudo van dos pabellones nacionales recogidos por su parte inferior."

En 1941, la Ley 18 cambió el lema del Escudo. En esta Ley se dijo que el lema sería Honor, Justicia y Libertad, como a 1941. Estas leyes de 1941, lo eran la referida Ley 28 y la Ley 30 de "ARTICULO 4: El Escudo de Armas de la República tiene el uso de la Banderas siguientes: descansa sobre campo verde, símbolo de la vegetación, y es de la

El ar forma comúnmente denominada ojival y, en referencia señaló lo terciado en cuanto a la división.

El Centro o punto de honor del Escudo muestra el Istmo con sus mares y su cielo, en el cual se destacan la Luna que comienza a elevarse sobre las ondas y el Sol que comienza a esconderse tras el monte, marcando así la hora solemne de nuestra separación de Colombia.

El Jefe está subdividido en cada lado el Escudo, en cuarteles: en el de la diestra -en campo de plata- se ven un sable y un fusil relucientes, para significar actitud de alerta en defensa de nuestra soberanía; en el de la siniestra y sobre campo de gules, se contempla un pico y una pala como símbolos del Trabajo.

El Centro o punto de honor del Escudo se subdivide en dos cantones: el diestro -en campo azul- muestra una cornucopia, emblema de la Riqueza; y el siniestro -en campo azul- muestra una cornucopia, emblema de la Riqueza; y el siniestro -en campo de plata- la Rueda Alada, símbolo del Progreso.

Sobre el Escudo y cubriéndolo con sus alas abiertas, está el Águila, emblema de Soberanía, la cabeza vuelta hacia su izquierda y en el pico una cinta de plata, cuyos cantos cuelgan a derecha e izquierda. Sobre la cinta va estampado el siguiente lema: 'Honor, Justicia y Libertad'.

Las Estrellas del Escudo también se subdivide en tantas cuantas Provincias tenga la República.

Como accesorios decorativos, en cada lado del Escudo van dos pabellones nacionales, recogidos en su parte inferior. Sobre el Escudo y cubriéndolo con sus alas abiertas, está el Águila, emblema de soberanía, la cabeza vuelta hacia su

En 1946, el constituyente ordenó que el Escudo de Armas fuera el que estaba descrito, según las leyes anteriores a 1941. Estas leyes de 1941, fueron la referida Ley 28 y la Ley 30 de 1941 por medio de la cual se reglamentaba el uso de la Bandera, el Escudo y el Himno Nacional, y las Banderas extranjeras. Las estrellas que hacen marco sobre

El artículo 6 de la Constitución de 1946, en referencia señaló lo siguiente:

Por artículo 6 de la Constitución de 1972 en su artículo describía el que se dice así: **"ARTICULO 6:** Son símbolos de la Nación: el himno, la bandera y el escudo de armas adoptados con anterioridad al año de 1941".

En 1949, el legislador, al describir el Escudo omitió señalar lo relativo al accesorio decorativo del Escudo. Esto es, los dos pabellones nacionales que llevaría a cada lado el Escudo. En esta Ley se dijo lo siguiente:

"ARTICULO 4º: El Escudo de Armas de la República tiene la siguiente descripción: descansa sobre campo verde, símbolo de la vegetación, de forma oval terciada en cuanto a la división. El Centro o punto de honor del Escudo muestra el Istmo con sus mares y su cielo, en el cual se destacan la corona que comienza a elevarse sobre las ondas y el Sol que comienza a esconderse tras el monte, marcando así la hora solemne de nuestra separación de Colombia.

Estas atribuciones tienen como consecuencia el hecho de que el Escudo del Jefe está subdividido en dos cuarteles: en el de la diestra, en el campo de plata, se ven un sable y un fusil relucientes, para significar actitud de alerta en defensa de nuestra soberanía; y en el de la siniestra, sobre un campo de gules, se contempla un pico y una pala como símbolo del trabajo. Como trabajo, aprenderá, los costos económico, social y político serían a corto, mediano y largo plazo, muy elevados.

La punta del Escudo también se subdivide en dos cantones; el diestro en campo azul, muestra una cornucopia, emblema de riqueza; y el siniestro, en campo de plata, la rueda alada, símbolo de Progreso.

Sobre el Escudo y cubriéndolo con sus alas abiertas, está el águila, emblema de soberanía; la cabeza vuelta hacia su

izquierda y en el pico una cinta de plata, cuyos cantos cuelgan a derecha e izquierda. Sobre la cinta va estampado el siguiente lema: 'Pro Mundi Beneficio.'
 nuestra legislación hasta sus albores en el "Las estrellas que hacen marco sobre la Aguila serán tantas cuantas Provincias tenga la república."

Por último, la Constitución Política de 1972 en su artículo 6 ordenó que el Escudo Nacional fuera el que se describía en la Ley 34 de 1949. Dicho precepto constitucional dice así: ley que se estudia. Compendiadas esas

leves las citaremos así:
 "ARTICULO 6: Los símbolos de la Nación son el himno, la bandera y el escudo de armas adoptados por la Ley 34 de 1949."

II.- PROBLEMÁTICA INVOLUCRADA.-

b) La ley 39 de 1906 que adopta En la actualidad, afirman algunos letrados, como el Dr. Gilberto Medina, que la omisión del legislador de 1949 fue refrendada por el constituyente de 1972, y por ello el Escudo que hoy día conocemos, es ilegítimo.

Esta irregularidad, se dice, se debe a que en la reproducción del Escudo de Armas, según la Ley 34 de 1949, no aparecen las banderas o pabellones a cada lado del Escudo, luego, la reproducción con estos adornos, estaría fuera del marco legal para la República su vida constitucional con el Acto Legislativo

Estas afirmaciones tienen como consecuencia el hecho de que el Escudo de Armas que conoce la República desde 1904, deba ser considerado ilegítimo. que, surgieran con vida legal las normaciones de las

De esta afirmación también se desprende que todos los documentos públicos que reproduzcan el símbolo patrio con los pabellones deban ser sacados del ámbito administrativo procedimental.

2) 30 de 1941 sobre uso de la

Como se comprenderá, los costos económico, social y político serían a corto, mediano y largo plazo, muy elevados.

III.- SOLUCION JURIDICA.-

Al pasar la Tercera Constitución de la República de 1946, las leyes 28 y 31 desde nuestra perspectiva jurídica este asunto tiene una solución, que la técnica jurídica la circunscribe dentro del concepto de la ciencia jurídico-interpretativa.

El proyecto que estudiamos ha reunido En atención a esta temática, hemos preferido subdividir este tema, en los siguientes tópicos. Este leyes no es inaconsejable, si opinamos que ha debido

legislarse tal como se procedió con respecto a las leyes 28 y 30 donde se

- 1.- Ambito Hermenéutico.
- 2.- La integración del derecho.
- 3.- La indagación respecto al sentido de la Ley 34 de 1949.

El proyecto en estudio es casi una versión taxativa de las leyes últimamente

1.- Ambito Hermenéutico. La solución jurídica planteada a continuación, está fundamentada en una interpretación constructiva o extensiva de la Ley 34 de 1949.

Por tanto vuestra Comisión, Entendemos por interpretación constructiva o extensiva, aquella en la que el intérprete extiende al alcance de lo que pretendía expresar (minus dixit quam voluit).

Désele segundo debate al proyecto de ley que estamos considerando antes de la creación del derecho, ante una recreación del sentido de la ley.

La historia legislativa de la ley in examine, permite este tipo de interpretación, como consecuencia de la necesidad de dar una explicación clara ante un texto legal impreciso e incompleto

Arcadio Aguilera O. (fdo.)

PRESIDENTE

De la atenta lectura del informe que presentaron los diputados encargados de la redacción del proyecto de la ley, por medio del cual se regulaba lo relativo a los símbolos patrios en 1949, se puede colegir que ellos tenían plena intención, de que nuestros emblemas patrios se referían a las descripciones de las leyes 64 de 1904, 39 de 1906 y 28 de 1925. Veamos:

Estas opiniones de los creadores de la Ley 34 de 1949, le dan unidad doctrinal a las disposiciones de la ley.

INFORME DE LA COMISION DE GOBIERNO Y JUSTICIA

Es más, con estos planteamientos se confirma la voluntad del constituyente de Materia: Proyecto de Ley por

medio del cual se adoptan la Bandera, el Himno y el Escudo de Armas de la República y se reglamentan su uso así como el de las Banderas Extranjeras.

Es, pues, claro para los trabajos preparatorios de la Ley 34 de 1949, el fundamento para pensar que el proyecto de Ley expresa menos de lo que en verdad debió y quiso decir.

Ya en el ámbito hermenéutico, según el artículo 9 del Código de Procedimiento Civil, la ley está permitida indagar la finalidad de la ley. Es más, de no encontrar que la intención del legislador es clara, debe buscarse la intención de la ley en los anales legislativos. La ha tocado a la Comisión de Gobierno y Justicia estudiar el proyecto de Ley por medio del cual se adoptan la Bandera, el Himno y el Escudo de Armas de la República y se legisla sobre su uso así como el que concierne a las Banderas Extranjeras.

Por tal motivo, vuestra comisión presenta el informe que inmediatamente se desarrolla así:

- 1.- Hemos tenido que internarnos en nuestra legislación hasta sus albores en el año de 1904 cuando se inició nuestra vida jurídica como República independiente. El ordenamiento legal nuestro da noticias de varias leyes cuyo contexto ha sido exclusivamente respecto de los símbolos nacionales sobre los cuales nos ocupamos en el proyecto de ley que se estudia. Compendiadas esas leyes las citaremos así:

- a) Ley 64 de 1904 por medio de la cual se adopta provisionalmente el Escudo de Armas y la Bandera de la República.
- b) La ley 39 de 1906 que adopta igualmente de manera provisional el Himno Nacional.
- c) La Ley 48 de 1925, por medio de la cual se adoptan definitivamente el Escudo, Bandera y el Himno Nacional.

Esta Ley de 1925 rigió hasta tanto la Constitución de 1904 ejerció plena vigencia en el territorio del Istmo; al iniciar la República su vida constitucional con el Acto Legislativo de 1941 fue menester legislar sobre las materias expresamente subrogadas por la Carta de 1941, de aquí que, surgieran con vida legal las normaciones de las leyes:

GOBIERNO Y JUSTICIA

- 1) 28 de 1941 que adopta la Bandera, el Himno, y el Escudo.
- 2) 30 de 1941 sobre uso de la Bandera, Escudo y el Himno Nacional.

Al nacer la Tercera Constitución de la República de 1946, las leyes 28 y 31 quedaron derogadas, motivo por el cual toca a la Asamblea Nacional ahora reunida legislar sobre la misma materia.

El proyecto que estudiamos ha reunido en 21 artículos las leyes 28 y 30 de 1941; aunque esta fusión de leyes no es inaconsejable, sí opinamos que ha debido

ARTICULO 9: Cuando el sentido de la Ley legislarse tal como se procedió con respecto a las leyes 28 y 30 donde se legisló primero sobre adopción de los símbolos y luego sobre su uso.

Debemos manifestar, sí, que el proyecto en estudio es casi una variación taxativa de las leyes últimamente derogadas, la 28 y la 30 de 1941 por lo que, vamos a legislar sobre materia que Pero, ya ha tenido aplicación fructífera en el territorio nacional.

Por tanto vuestra Comisión, considerando conveniente y oportuno legislar sobre la materia que entraña este proyecto os propone:

Désele segundo debate al proyecto de Ley por la cual se adoptan la Bandera, el Himno y el Escudo de Armas de la

República y se reglamenta sobre su uso y el uso de las Banderas Extranjeras.

VUESTRA COMISION,

Arcadio Aguilera O. (fdo.) en el razonamiento jurídico.

PRESIDENTE

- 2.- Felipe O. Pérez (fdo.) Carlos Chang Ortiz (fdo.)
- ~~Luis Quintero Celería (fdo.)~~

Para algunos juristas Luis Raúl Fernández (fdo.) Panamá, 17 de Noviembre de 1948."

Estas opiniones de los creadores de la Ley 34 de 1949, le dan unidad doctrinal, firmeza política y reafirman los efectos de la ley.

Es más, con estos planteamientos se confirma la voluntad del constituyente de 1946.

Es, pues, claro para nosotros, que los trabajos preparatorios de la Ley 34 de 1949, vienen a darnos el fundamento para pensar que el legislador expresó menos de lo que en verdad debió y quiso decir.

Ya en el ámbito hermenéutico, es pertinente aclarar que según el artículo 9 del Código Civil, a los intérpretes de la Ley les está permitido indagar sobre la razón de ser y la finalidad de una disposición legal. Es más, de no encontrar que la intención del legislador es clara, debe buscarse la intencionalidad según la historia fidedigna de los anales legislativos. Veamos:

sello del
reproducción
Villalaz.

"ARTICULO 9: Cuando el sentido de la Ley es claro, no se destenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu. Fero, bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento."

En esta...
Panamá, a...
papalaría...
Ley 64 de...
adhesiones...
primer mandatario de la República, y el Ministro de Relaciones Exteriores...

Pero, se nos pudiera preguntar sobre el por qué de la búsqueda de los antecedentes legislativos, ante una disposición meramente descriptiva.

Ante este interrogante, debemos responder que ello es así, porque la ley no se construyó en el vacío, ni salió de la nada. Ella tiene un marco o contexto que le sirve de apoyo fáctico. Estos antecedentes le dan a la ley un contorno y su acento normativo.

En definitiva, el intérprete no solo busca indagar sobre la voluntad del cuerpo legislativo, sino que, además, como quiera que la ley es la propia manifestación de voluntad del Estado, se debe buscar en sus antecedentes, retrotrayendo la mente al momento teleológico que influyó en el razonamiento jurídico.

2.- La integración del Derecho:

Para algunos juristas, en la solución de esta problemática, la costumbre ha de cobrar importancia o preeminencia.

Se dice que, la costumbre nacional y la práctica administrativa de reproducir los panameños el escudo tal como aparece y ha aparecido en nuestras monedas, en nuestros textos de historia, en los sellos postales, en los timbres de papel sellado, en toda la vida institucional, etc., está conforme a derecho, y por ello subsana aquella omisión de 1949.

Es decir, que se reconoce el escudo de armas descrito en la ley 34 de 1949, adornado con los pabellones a ambos lados, como el que siempre se ha aceptado desde 1904; se convierte en una fuente jurídica integradora del derecho.

En este mismo sentido, se destaca que el Escudo también ha sido reproducido adornado con los pabellones nacionales en las relaciones internacionales.

SENTENCIA DE 19 DE FEBRERO DE 1992:

Verdad es que, desde antes de 1949, la República de Panamá se ha identificado a nivel internacional, por medio del

sello del Estado. Y el sello del Estado es precisamente la reproducción del Escudo de Armas, creados por Don Nicanor Villalaz.

En esta misma línea de pensamiento, debemos reconocer que Panamá, a nivel internacional, se ha presentado con una papelería que tiene impreso este Escudo de Armas, nacido de la Ley 64 de 1904. Asimismo, los convenios, notas, acuerdos, adhesiones, etc., siempre han llevado, previa la firma del primer mandatario de la República, y el Ministro de Relaciones Exteriores, la leyenda "en fe de lo cual expido la presente firmada de mi mano, sellada con el sello del estado y refrendada por el Ministro de Relaciones Exteriores, en el Palacio Presidencial, en la ciudad de Panamá, ...".

Si vemos bien, de la tesis antes mencionada, se desprende que la solución estaría en integrar el derecho. Recordemos que la integración, según el artículo 13 del Código Civil, puede operar cuando no existe una disposición legal aplicable a la situación de hecho controvertida. Veamos:

"ARTICULO 13: Cuando no hay ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales de derecho, la costumbre, siendo general y conforme a la moral cristiana."

Si hacemos una retrospectiva nos percataremos de que el caso ante el cual nos encontramos, la costumbre no llega para crear el derecho, sino que ha sido el derecho el que ha dado vida a la costumbre. se actúa conforme al orden constitucional panameño. Veamos:

En otras palabras, después de la Ley 64 de 1904 surge la conformidad o la creencia, de que el Escudo proyectado o ideado por Don Nicanor Villalaz es uno de nuestros símbolos patrios.

No negamos que exista una práctica administrativa, y aún una creencia reiterada y firme de la comunidad nacional, y hasta la internacional, en el sentido de que el escudo que conoce nuestra generación, se ajusta a derecho.

Respecto del valor de la costumbre constitucional se ha pronunciado nuestra Corte Suprema de Justicia, así:

a) SENTENCIA DE 19 DE FEBRERO DE 1992:

"Es evidente que nuestra Constitución no regula el cargo de Viceministro. Sin

embargo, considera el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que existe en Panamá una costumbre, de valor constitucional, según la cual se estima que los Viceministros actúan jurídicamente, dentro del orden constitucional. Se dan aquí, a juicio del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, los dos elementos de una costumbre, a saber: la actuación constante y uniforme de los viceministros, quienes reemplazan a los Ministros de Estado dentro de ciertas hipótesis, y la convicción generalizada de que los viceministros actúan dentro del orden constitucional de la República de Panamá' (amparo de garantías constitucionales propuesto por Roberto H., Clarke y otros contra la orden de hacer contenida en la Resolución N°98-DW-91 dictada por el Viceministro de Trabajo, Registro Judicial de febrero de 1992, p. 117)".

b) SENTENCIA DE 14 DE ENERO DE 1994:

"En el caso que nos ocupa también se presentan los elementos integrantes de una costumbre constitucional: la adopción constante y reiterada por parte del Ejecutivo de acuerdos simplificados sobre la materia discutida y otras, y la convicción de que al adoptarse tales acuerdos se actúa conforme al orden constitucional panameño. Veamos:

En el año 1941, la República de Panamá, mediante Nota D-14 de 15 de enero de 1941, propuso al gobierno de los Estados Unidos que, basándose en el principio de navieras incorporadas bajo las leyes panameñas. Como respuesta a esta propuesta, el gobierno de los Estados Unidos, mediante Nota N°178 de 28 de marzo de 1941, aceptó la propuesta presentada por el gobierno de Panamá, y basándose en el principio de reciprocidad, ambos países acordaron lo siguiente: las actividades relacionadas con la explotación puede apreciarse, fue el gobierno de Panamá el que propuso acordar el texto anterior, del cual,

dicho sea paso, se advierte que con anterioridad a su adopción, ambos gobiernos habían pactado un acuerdo similar (ver el énfasis de la Corte en la transcripción anterior). Las consideraciones expuestas, tienen el propósito de demostrar que desde el año 1936 el gobierno de Panamá y el de los Estados Unidos han venido realizando acuerdos simplificados relacionados con exoneración del impuesto de la Renta que debía pagarse por las rentas derivadas de operaciones de marina mercante.

El aserto anterior (el relativo a la costumbre), viene confirmado por el hecho de que la Nota impugnada constituye precisamente un documento a través del cual se enmiendan acuerdos relacionados con la materia que se discute en este negocio. Ello se deduce del siguiente extracto de la Nota impugnada:

"La Embajada de los Estados Unidos de América estima que esta Nota, el junto con la nota respuesta del Ministerio confirmando que el Gobierno de Panamá acepta esta su estos términos, constituye un acuerdo que enmienda el acuerdo de del 15 de enero, del 8 de febrero y del 28 de marzo de 1941. Como se ha podido demostrar, exista una costumbre del gobierno panameño de pactar con el gobierno de los Estados Unidos de América, acuerdos simplificados que versan sobre exoneración del impuesto sobre la renta de las actividades relacionadas con la explotación de la marina mercante. Y ello, como se ha dicho, infringe el Estatuto Fundamental panameño.

considera la Corte que el mismo no ha sido infringido porque la exoneración prevista en el acuerdo simplificado. Por otro lado, es necesario destacar que el gobierno panameño también ha celebrado múltiples acuerdos simplificados con otros países como Japón, Colombia, etc., que versan sobre donaciones y otras materias. Para mejor ilustración pueden consultarse entre otras, el canje de Notas de 4 de julio de 1980 y de 20 de julio de 1980 (NºDOI-2827) entre el gobierno de Japón y Panamá; el canje de Notas de 22 de julio de 1985 (Nº193) y de 22 de julio de 1985 (DM 01028) entre el gobierno de Panamá y Colombia.

Esta solución al proceso constitucional que nos ocupa, es concordante con el Derecho Internacional. En efecto, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aprobada por nuestro país mediante la Ley 17 de 1979, señala en su artículo 46 que 'El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno'. No obstante, el artículo 45 de la misma convención dispone que un Estado 'no podrá ya alegar una causa para anular un tratado... con arreglo a lo dispuesto en los artículos 46 a 50... si después de haber tenido conocimiento de los hechos, ese Estado... b) Se ha comportado de tal manera que debe considerarse que ha dado su equiescencia a la validez del tratado o su continuación en vigor o en aplicación, según el caso'.

Tal como ya se expuso, los órganos del Estado panameño al haber dado aplicación continua al acuerdo simplificado impugnado, han dado su equiescencia al mismo.

Finalmente, en cuanto a la violación del artículo 48 de la Constitución Nacional que el recurrente esgrime,

La punta del Escudo también se considera la Corte que el mismo no ha sido infringido por la exoneración prevista en el acuerdo simplificado impugnado se fundamenta en una costumbre constitucional que se integra al bloque de constitucionalidad. Por ello, la tributaria, la cual, si normalmente debe ser prevista en una ley, con mayor razón puede estarlo en una costumbre constitucional de jerarquía superior a la ley. (Registro Judicial - Corte Suprema de Justicia - 1994, Dr. Arturo Hoyos - Presidente, pág. 81 y 82).

Nos queda entonces, en el caso que nos ocupa, hacer una comparación entre el artículo 2 de la Ley 64 de 1904 y el artículo 4 de la Ley 34 de 1949.

Artículo 2 de la Ley 64 de 1904. Este lema: 'Pro Mundi Beneficio'.

Artículo 2: El escudo provisional de la República descansa sobre campo verde, símbolo de la vegetación y las devila as forma es comúnmente denominada ojival y es terciado en cuanto a la división.

El centro o punto de honor del escudo muestra el Istmo con sus mares y sus cielos, en el cual se destacan la luna que comienza a elevarse sobre las ondas y el sol que comienza a esconderse tras el monte, marcando así la hora solemne de nuestra independencia, pa el Jefe está subdividido en dos cuarteles, en el de la diestra -en campo de plata, se ven colgados una espada y un fusil en son de abandono, para significar adios para siempre a las guerras civiles, de causa de nuestra ruina; en el de la siniestra y sobre campo de gules se contemplan relucientes una pala y un

Artículo 4 de la Ley 34 de 1949. Este lema: 'Pro Mundi Beneficio'.

Artículo 4: El Escudo de Armas de la República tiene la descripción siguiente:

Descansa sobre campo verde, símbolo de vegetación, de forma ojival terciada en cuanto a la división. El centro o punto de honor del Escudo muestra al Istmo con sus mares y su cielo, en el cual se destacan la luna que comienza a elevarse sobre las ondas y el sol que comienza a esconderse tras el monte, marcando así la hora solemne de nuestra independencia de Colombia. La estación en dos o

El jefe está subdividido en dos cuarteles: en el de la diestra, en el campo de plata, se ven un sable y un fusil relucientes, para significar actitud de alerta en defensa de nuestra soberanía; y en el de la siniestra, y sobre un campo de gules, se contempla un pico y una pala como símbolo de trabajo.

azadón cruzados para significar el trabajo. La punta del escudo también se subdivide en dos cantones: el diestro, en campo azul, muestra una cornucopia, emblema de la riqueza; y el siniestro, en campo de plata, la Rueda Alada, símbolo de Progreso.

Detrás del Escudo y cubriéndolo con sus alas está el Águila, un emblema de Soberanía, la cabeza vuelta hacia su izquierda y lleva en el pico una cinta de plata, cuyos cantos cuelgan de derecha a izquierda. Sobre la cinta va estampado el siguiente lema: 'Pro Mundi Beneficio'.

Sobre el águila, en forma de arco, van siete estrellas de oro en representación de las Provincias en que está dividida la República.

Como accesorios decorativos, a cada lado del Escudo van dos pabellones nacionales recogidos por su parte inferior."

Estamos obligados, en el supuesto del caso ante el que Comoya se ha dicho, se nos presenta como un imperativo el estudio comparativo de estas dos disposiciones legales, de la misma ley; que a no dudar, de habersa conocido esa situación, Comparar, según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa "fijar la atención en dos o más objetos para descubrir sus relaciones y estimar sus diferencias o semejanzas."

Luego de este cotejo, tenemos que las diferencias entre los dos textos legales reproducidos son:

A fin de hacer una interpretación fidedigna de la ley, 1.- En la Ley 64 se dijo: "...marcando así la hora solemne del acto de nuestra independencia...". Mientras que en la Ley 34, sobre este tema se declaró: "...marcando así la hora solemne de nuestra separación de Colombia." Como el creador de la ley valoró y equilibró las circunstancias jurídicas y de hecho constituyeron su contexto. En concreto, creemos que "ratio legis" del legislador de 1949, acentúa, enérgicamente, el pensamiento del legislador de 1904. Por consiguiente, en

La punta del Escudo también se subdivide en dos cantones; el diestro en campo azul, muestra una cornucopia, emblema de riqueza; y el siniestro, en campo de plata, la rueda alada, símbolo de Progreso.

Sobre el escudo y cubriéndolo con sus alas abiertas, está el águila, emblema de soberanía, la cabeza vuelta hacia su izquierda y en el pico una cinta de plata, cuyos cantos se cuelgan de derecha a izquierda.

Sobre la cinta va estampado el siguiente lema: 'Pro Mundi Beneficio'. Las estrellas que hacen marco sobre el águila serán tantas como Provincias tenga la República".

Los pabellones nacionales a cada lado del Escudo, que fueron omitidos por el legislador, según se ha podido observar de su establecimiento.

3.- Según la Ley 64, la espada y el fusil colgaban, para significar "el adiós para siempre a las guerras civiles, causa de nuestra ruina". Por su parte, el legislador de 1949 concibió estas armas relucientes, "para significar actitud de alerta en defensa de nuestra soberanía".

En verdad la diferencia descriptiva de ambas normas no se puede materializar, sino es por el hecho de que en 1904 se decía que las armas estaban colgadas; y en 1949, se dice que están relucientes.

4.- Según la Ley 64, en la esquina superior izquierda habría, sobre un campo de gule, una pala y un azadón. Por su parte en 1949 se habló de una pala y un pico.

Originalmente, en la Ley 64 se habla, en relación a las estrellas, que éstas serían siete; pero luego con su reforma de 1925, se aclaró que serían tantas Provincias tuvieran la República. Es decir que, la Ley 64 con sus reformas de 1925, no se contradice con la Ley 34 de 1949, en este asunto hoy día

En lo que la Ley 34 de 1949 resulta contraria a la Ley 64 de 1904, es en lo relativo a los pabellones nacionales a cada lado del Escudo de Armas, que fueron omitidos involuntariamente por el legislador, según se ha podido apreciar en la historia fidedigna de su establecimiento del

Sin propósito, ni posibilidad de abordar aquí todas las inferencias y soluciones jurídicas a la situación planteada, nos contentamos con dejar planteada estas reflexiones, que en concreto sintetizamos así:

a.- Estamos obligados, en el supuesto del caso ante el que nos encontramos, en donde la aplicación de la ley se enfrenta a un imprevisto normativo, y de consecuencia de la misma ley; que a no dudar, de haberse conocido esa situación, o de haberse previsto, es de suponer que no hubiera sido querida por el legislador. En otras palabras, somos de la opinión que el legislador involuntariamente omitió la descripción exacta y completa del escudo nacional. Y es también mucha verdad que, el legislador de 1949, nunca se quiso desviar de la fórmula legal de 1904.

b.- A fin de hacer una interpretación fidedigna de la ley, recomienda la normativa, y la doctrina más autorizada, averiguar qué intereses fueron los determinantes para el legislador en la regulación legal denominada Ley 34 de 1949. Como consecuencia de esto, debemos tener claro cómo el creador de la ley valoró y equilibró las circunstancias jurídicas y de hecho constituyeron su contexto. En concreto, creemos que "ratio legis" del legislador de 1949, acentúa, enérgicamente, el pensamiento del legislador de 1904. Por consiguiente, en

nuestro enfoque jurídico si una disposición comprende casos o descripciones, y lleva la consecuencia que el legislador no pensó y que, de lo contrario procediendo racionalmente, no hubiera regulado de ese modo, estamos facultados para desenvolver la ley según su propia idea fundamental, considerando las necesidades y experiencias de la vida, y, sobre todo, nuestra tradición y costumbre de ser nacional.

c.- Teniendo como parámetro de interpretación las ideas anteriores, nos atrevemos a afirmar que la Ley 34 de 1949, en lo atinente al accesorio decorativo del escudo, es inconstitucional por omisión, toda vez que fue la intención del constituyente de 1946, que el Escudo de Armas fuese el adoptado "con anterioridad al año de 1941", el cual como hemos visto aparece adornado con los pabellones nacionales a ambos lados.

d.- Una vez penetrado el espíritu de la ley, y además teniendo como norte el cumplimiento de lo ordenado en el artículo 6 de la Constitución de 1946, y a impulso de las ideas precedentes, debemos concluir que el Escudo que hoy día conocemos en nuestra papelería oficial, nuestras monedas, o en los textos de historias, etc., se ajusta a derecho.

Claro está que sería preferible una reforma constitucional en la que se le dejara al legislador la tarea de describir íntegra y completamente las características del Escudo de Armas.

Como acotación final, puntualizamos que también sería una solución, que el ente activo de la administración, que Usted dirige, planteara la problemática ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. De esta forma, quedaría definitivamente solucionado el cuestionamiento a que Usted se ha referido en su interesante consulta administrativa.

Con la pretensión de haber coadyuvado a la función público-administrativa de su despacho, reciba las manifestaciones de nuestra consideración y respeto.

Atentamente, tomar en cuenta en aquellos proyectos que se desarrollan en áreas de playas, a fin de evitar que con la construcción de los mismos se cierre el acceso público

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

Primamente, debemos indicar que nuestra Carta Magna en el artículo 255 cataloga a las playas y riberas de las mismas como bienes de dominio público, los cuales, tal como lo hemos externado en la consulta N° 120 de 27 de junio de 1994, revisten las siguientes características: