

HOMENAJE

EL CENTENARIO DE LA CODIFICACIÓN NACIONAL*

MGDO. OSCAR VARGAS VELARDE

El movimiento codificador en el Panamá independiente corrió a renglón seguido de la gesta de 1903 y cristalizó poco más de un decenio después con la promulgación de los códigos Administrativo, Civil, Penal, Fiscal, Judicial, de Comercio y de Minas, en un cometido nacional orientado a sentar las bases jurídicas e institucionales de la novel República que, a pesar de haber cortado los lazos políticos con Colombia, adoptado la Constitución Política de 1904 y reactivado el Código Administrativo del extinguido Estado Soberano de Panamá (sancionado el 12 de octubre de 1870), con “las leyes que lo adicionan y reforman y las Ordenanzas expedidas por las Asambleas del Departamento de Panamá, adicionales y reformatorias de aquél y de éstas”, prosiguió por disposición de la Ley 37 de 4 de mayo de 1904, sujeta al imperio de los códigos y las leyes colombianas, con las modificaciones requeridas por la nueva nomenclatura nacional, con excepción del Código de Elecciones.

La Junta de Gobierno Provisional de la República de Panamá nombró dos comisiones presididas por el doctor Carlos A. Mendoza, ministro de Justicia, para asumir la ingente tarea de la codificación nacional: una formada por los doctores Francisco Filós, Nicanor Villalaz y Heliodoro Patiño, encargada de elaborar los códigos Civil y Judicial, y la otra integrada por los doctores Inocencio Galindo, Abraham Jesurum Jr. y Juan Antonio Henríquez para los de Comercio Terrestre y Comercio Marítimo, de Minas y Penal.

La labor de los comisionados quedó inconclusa, pero el ministro Mendoza sometió a la Convención Nacional Constituyente tres proyectos: uno del Código de Minas, otro del Código de Comercio Terrestre y Marítimo y el último del Código Penal. Ninguno de estos aportes, fundamentales para el devenir nacional, fue considerado y adoptado por los convencionales.

Recién elegido presidente, el doctor Manuel Amador Guerrero encomendó a los doctores Facundo Mutis Durán, Belisario Porras y Julio J. Fábrega la misión de elaborar los códigos nacionales en el plazo de un año. Al doctor Mutis Durán le correspondió el Civil y el de Comercio, al doctor Porras el Judicial y el Penal, y al doctor Fábrega el Administrativo y el de

*Homenaje a la Codificación Nacional en su centenario, publicado en la Memoria del XIII Congreso Nacional de Derecho Procesal, organizado en la ciudad de Panamá en agosto de 2016, por el Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal.

Minas. El doctor Porras se excusó de cumplir con su asignación por juzgar insuficiente el número de los miembros nombrados para tan grande encomienda, muy corto el plazo fijado para “concluir tan colosal obra” y pequeña la suma destinada como remuneración. Seguidamente fue reemplazado por el doctor Juan Antonio Henríquez. Solamente el doctor Mutis Durán entregó al Poder Ejecutivo el proyecto de Código Civil y el doctor Fábrega, un “proyecto incompleto” de Código Administrativo.

El doctor Belisario Porras, al asumir el 1° de octubre de 1912 la Presidencia de la República, denunció la obsolescencia de la legislación vigente, a consecuencia del “tradicionalismo jurídico colombiano”, con el Código Civil realmente atrasado, con la ley de timbre y papel sellado de lo más anticuada, con las leyes administrativas de suyo “estacionarias” y con el Código Judicial portador del “incalculable fárrago de embrolladas disposiciones judiciales que hacen costosa, retardada y casi nula la administración de justicia”.

Por lo tanto, el presidente Porras puso manos a la magna obra de la codificación, que era “una necesidad hondamente sentida” en el país (Gregorio Miró). El 23 de agosto de 1913 se reunió en el Salón Amarillo del Palacio Presidencial con los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el procurador general de la Nación, varios miembros de su Gabinete y los principales juristas del país. En efecto, a esta histórica cita acudieron los magistrados Alberto Mendoza, Juan Lombardi, Aurelio Guardia, Heliodoro Patino y Saturnino L. Perigault; el procurador general, doctor Antonio Papi Aizpuru, el secretario de Gobierno y Justicia, doctor Francisco Filós, el secretario de Hacienda y Tesoro, don Aristides Arjona y el subsecretario de Fomento y Obras Públicas, don Ladislao Sosa; y los juristas siguientes: doctor Carlos A. Mendoza, don Nicanor Villalaz, don Julio J. Fábrega, doctor Santiago de la Guardia, doctor Horacio Alfaro, don Fernando Guardia, doctor Francisco Rodríguez Camacho, doctor Jorge E. Boyd, don José María Fernández, don Manuel María Valdés, doctor Harmodio Arias Madrid, doctor Dámaso A. Cervera, don Juan J. Amado, don Héctor Valdés, don Juan Demóstenes Arosemena, y don Gregorio Miró. No pudieron asistir, por encontrarse fuera de la capital el doctor Francisco V. de la Espriella, doctor Gerardo Ortega y don Ricardo J. Alfaro.

El propósito del presidente de la República con esta invitación fue la consulta “acerca de la necesidad apremiante de redactar pronto, adoptar y promulgar los Código de la República; sobre el modo más práctico y eficaz de llegar a alcanzarlo y sobre un plan mío al respecto”. Porras reconoció que ninguna ley le autorizaba para emprender la codificación, pero creía que

podía realizarlo con base en la necesidad urgente que invocó la Ley 37 de 4 de mayo de 1904, adicionada dos años más tarde por la Ley 49, que autorizaron para tal objeto a uno de sus antecesores y en la falta de cumplimiento que se había dado a dicha autorización. Por consiguiente, propuso formar la Comisión Codificadora integrada por “siete ciudadanos competentes, consagrados a ese fin pundonorosos y bien remunerados”, para preparar en el plazo de un año, los proyectos de los códigos nacionales, que permitieran regir las actividades públicas y privadas, así como el Derecho sustantivo como el adjetivo.

Para el presidente Porras, “El mal de tener una legislación numerosa y complicada es incalculable”. “Es muy sabido que aplicando esa legislación (la colombiana) los pleitos duran entre nosotros, con excepciones dilatorias, años de años y que sucede lo mismo como describe Rabelais en su Gargantúa y Pantagruel, que se morían el Juez de la causa y su sustituto, los testigos y peritos y aún las partes, y la controversia seguía entre los herederos de éstos, quedando, sin embargo en el punto de saber si la demanda era inepta o no”.

Luego de escucharse el criterio de los participantes, el acta correspondiente, levantada por don Gregorio Miró, refleja meridianamente que hubo en la reunión consenso favorable a la loable intención del jefe del Ejecutivo.

En meses posteriores, el presidente Porras nombró a los miembros de esa Comisión, constituida por el doctor Carlos A. Mendoza, quien fue su presidente, y los doctores Ricardo J. Alfaro (vicepresidente), Santiago de la Guardia, Luis Anderson, Julio J. Fábrega, Ángel Ugarte y Oscar Terán. Al doctor Mendoza se le encomendó la redacción del proyecto de Código Civil, al doctor Ángel Ugarte (magistrado de la Corte Suprema de Honduras), la del Código Penal y al doctor Julio J. Fábrega, la del Código Administrativo. La redacción de los otros proyectos recayó finalmente en los doctores De la Guardia (Código Fiscal), Alfaro (Código Judicial), Anderson (Código de Comercio), Fábrega (Código Administrativo) y Terán (Código de Minas). El secretario fue don Gregorio Miró. Luego el doctor Harmodio Arias Madrid reemplazó al doctor Terán.

En el nombramiento de esta Comisión no solo se tomó en cuenta la pericia jurídica y las dilatadas experiencias de sus componentes, pues como el fruto fecundo de un acuerdo nacional, el personal que acometería tan noble misión pertenecía a los partidos históricos: el Liberal y el Conservador.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, doctores Juan Lombardi, Heliodoro Patiño, Alberto Mendoza, Saturnino L. Perigault y Samuel Quintero C., tenían facultad para examinar los trabajos de la codificación y formular las enmiendas que juzgaran necesarias.

En octubre de 1915 los proyectos del doctor Ugarte (Código Penal) y del doctor De la Guardia (Código de Minas) fueron debidamente aprobados por la Comisión Codificadora y la Corte Suprema de Justicia, de tal suerte que estos renunciaron a proseguir en la Comisión. El Poder Ejecutivo entonces disminuyó el número de sus miembros a seis. Como eran cinco los comisionados en ejercicio, nombró como sexto comisionado al doctor Miró, a quien se le encomendó “la coordinación del proyecto de Código de Minas, de acuerdo con las reformas, enmiendas o modificaciones que se le han introducido y del Penal lo referente al retiro del capítulo sobre ‘Faltas’ para incorporarlo en el Código Administrativo”.

Tras su preparación, consulta y asentimiento, todos los proyectos fueron sometidos a la Asamblea Nacional. Así, conforme a Cristóbal Rodríguez, “La Comisión Codificadora, integrada por los elementos de lo más representativos en el país, desde el punto de vista jurídico, entregó los distintos códigos que le diera a elaborar el Poder Ejecutivo, en Julio de 1916; obra copiosa, rica de materia, pues que informa más de nueve mil artículos en siete volúmenes, que dejaba adivinar a las claras por parte de sus autores una labor tesonera y sostenida, lo cual era corroborado, además, por los trabajos previos de esa misma Comisión” (presidida ahora por el doctor Julio J. Fábrega, quien reemplazó al doctor Mendoza que falleció el 13 de febrero de 1916).

El presidente Porras, en su mensaje de inauguración de las sesiones extraordinarias convocadas, expresaba con inocultable orgullo: “Me cabe la satisfacción de haber cumplido con la promesa que hice al país de dotarlo de Códigos vaciados en nuestras propias costumbres y en nuestras legítimas necesidades, indispensables para complementar la obra de nuestra verdadera independencia. No era posible continuar por más tiempo aferrados al tradicionalismo jurídico, lleno de prácticas ineficaces; dilatorias o contraproducentes. Estamos obligados a ser modernos en todo, aun cuando para alcanzarlo tengamos que hacer esfuerzos gigantescos. Para conservar la Nación debemos andar siempre hacia delante, pues de quedarnos letárgicos se nos obligaría por la fuerza a eliminar cartabones antiguos y mohosos de manera contraria a nuestros hábitos y costumbres”.

El Órgano Legislativo, luego de largas discusiones y algunas modificaciones introducidas por una comisión ad hoc, dictó las leyes correspondientes. En efecto, la Ley 1 de 22 de agosto de 1916, adoptó el Código Administrativo y la Ley 2 de la misma fecha, aprobó los códigos Penal, Civil, de Comercio, de Minas, Fiscal y Judicial. Estos códigos debían entrar a regir el 1° de julio de 1917; sin embargo, por disposición ejecutiva su vigencia se pospuso hasta el 1° de octubre de ese año, salvo el Código Administrativo que comenzaría el 1° de enero de 1919, con excepción de su Título V (Código de Instrucción Pública) que se encontraba en vigencia desde la expedición de la Ley 44 de 1917.

En el Código Administrativo, el doctor Julio J. Fábrega compiló las disposiciones vigentes e introdujo innovaciones en pocas materias, conforme al plan de la Comisión Codificadora. De esta suerte, este Código, decía el propio Fábrega, tal como lo exigió la ley de la codificación, no podía ser otra cosa que una compilación de las leyes sobre la materia, en la cual se suprimieron las disposiciones derogadas, se armonizaron las normas que estaban en contradicción y se realizaron “aquellas reformas que la experiencia ha enseñado ser necesarias”. Se trata fundamentalmente de la disposiciones contenidas en el Código Administrativo del Estado Soberano de Panamá, que entró a regir en 1871, preparado por el doctor Justo Arosemena y de las leyes administrativas dictadas ulteriormente.

En la *Exposición de Motivos* se revela que “Las leyes administrativas son por su naturaleza misma, de un carácter local y es imposible por eso que a las más de ellas puedan hacerse reformas sustanciales. Las necesidades mismas del país han ido exigiendo la expedición de tales leyes y la tarea del Codificador tiene que ser, por tanto la de buscar aquellas disposiciones vigentes cuya conservación parece conveniente; hacerles la reforma que la experiencia indica y clasificarlas para que hagan parte de la agrupación a la que correspondan según la materia de que tratan”.

El texto legal, diferentes veces modificado o adicionado, hoy subrogado en la mayoría de sus disposiciones, constaba de cuatro libros, a saber: Libro I, *Asuntos fundamentales*; Libro II, *Régimen político y municipal*; Libro III, *Policía*; y Libro IV, *Asuntos varios*. En estos libros se regulaban los aspectos siguientes: la división territorial de la República, la estadística y el censo de población, la nacionalidad, la ciudadanía, la extranjería y la naturalización, el régimen político y las elecciones, la instrucción pública, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el régimen provincial, el sistema municipal, la Policía moral, material y judicial (así como los

procedimientos civiles y correccionales), la civilización de los indígenas, el servicio diplomático y consular, los correos, los telégrafos, los teléfonos, los cables submarinos y la comunicación inalámbrica, la propiedad literaria y artística, la prensa, los archivos nacionales, las fiestas cívicas y demás días feriados, el cuerpo de bomberos, la extradición de reos, el notariado, los intérpretes públicos y oficiales, el cuerpo de policía y el servicio civil.

En cuanto al Código Civil, el doctor Carlos A. Mendoza, por mandato legal, utilizó como fundamento el proyecto del doctor Mutis Durán, pero consagrando ideas e instituciones propias de su talante liberal y progresista. Sus antecedentes istmeños son el Código Civil del Estado de Panamá (inspirado en el Código Civil chileno de 1857), producto de la pluma del doctor Gil Colunje, que empezó su vigencia en 1862 y concluyó en 1887, cuando fue puesto en vigor el Código Civil colombiano, adoptado por el gobierno “regenerador” del presidente Rafael Núñez, prácticamente una copia del Código Civil chileno, del doctor Andrés Bello. También tiene como referente el Código Civil de Cundinamarca, redactado por otro jurista panameño, el doctor Miguel Chiari Jiménez y el mencionado Código Colombiano.

Este cuerpo legal se encuentra formado por un título preliminar y cinco libros, con los títulos siguientes: *de las personas, de los bienes y su dominio, posesión, uso y goce; de la sucesión por causa de muerte y de las donaciones entre vivos, de las obligaciones en general y de los contratos, y del notariado y Registro Público*. Sus asuntos esenciales, entre otros, son: la igualdad ante la ley, la irretroactividad de la ley, el matrimonio civil y los efectos civiles del matrimonio religioso, el divorcio, la separación de cuerpos, la patria potestad, los alimentos, la habilitación de edad, la tutela, la curatela, el registro de personas, la propiedad, la posesión y la tenencia de bienes, la libertad de testar, la forma de los testamentos, las donaciones ínter vivos, las obligaciones y los contratos, el régimen de separación de bienes en el matrimonio, prohibición del pacto de retroventa, el registro de propiedad e hipotecas, y el notariado.

Muchas décadas después, su normativa fue afectada por el Código de la Familia, que rige desde 1995, porque las disposiciones de este son de orden y de interés social, y derogan todas las disposiciones legales promulgadas anteriormente en los asuntos de la familia y de los menores. Esta excerta legal cuenta con un título preliminar y cuatro libros, con la regulación de las materias siguientes: Libro I: *De las relaciones familiares*; Libro II: *De los menores*; Libro III: *De la participación del Estado en la política familiar*; y Libro IV: *De la jurisdicción y de los procedimientos*.

También su preceptiva fue afectada, casi cien años más tarde, en la esfera agropecuaria por el Código Agrario, adoptado en el 2011, pues este regula, entre otros temas, la propiedad agraria, la posesión agraria, la prescripción adquisitiva de predio agrario, la prescripción adquisitiva colectiva agraria, los contratos agrarios (arrendamiento, aparcería agrícola o pecuaria, pastoreo y pastaje, crédito agrario, agroindustria y agrocomercialización) y la sucesión de bienes agrarios.

En cuanto al Código de Comercio debe indicarse que en 1853, durante la “Revolución liberal del medio siglo” el Congreso de la Nueva Granada derogó las Ordenanzas de Bilbao, que regían en todo el territorio colombiano y aprobó el Código de Comercio. La Asamblea Legislativa del Estado Soberano de Panamá votó el Código de Comercio Terrestre, vigente en el Istmo desde 1871, preparado por el doctor Justo Arosemena. Suprimidos los Estados Unidos de Colombia y, por ende, el Estado Soberano de Panamá, el gobierno del doctor Núñez adoptó este Código para toda la República de Colombia.

El Código de Comercio de la República de Panamá, a cargo del jurista costarricense Luis Anderson, alberga un título preliminar y tres libros. Estos tratan sobre el *comercio en general*, el *comercio marítimo* y la *quiebra*. En este sentido, regula los actos de comercio, la capacidad comercial, los comerciantes (matrícula y registro, contabilidad y correspondencia), los lugares y las casas de contratación, los agentes mediadores, los contratos de comercio (sociedades, mandato, transporte terrestre, compraventa, permuta, préstamo, depósito, etc.), las naves y sus propietarios, los contratos marítimos, los riesgos, los daños y los accidentes marítimos, los créditos y los privilegios marítimos; la declaratoria, los efectos, la administración y la rehabilitación en la quiebra, y la prescripción mercantil, entre otros.

En el Istmo, previo al Código Penal promulgado en 1916, habían tenido su predicamento dos códigos penales: el Código Penal para el Estado de Panamá, adoptado en 1863, y el Código Penal del Estado Soberano de Panamá, en eficacia desde 1871, ambos redactados por el doctor Justo Arosemena, con antecedentes en la Recopilación Granadina de 1837.

El Código Penal de la República de Panamá -tipificó los delitos y las penas, y derogó el Código Penal colombiano de 1890-, preparado por el jurista hondureño Ángel Ugarte, con base en los códigos hondureño, español y chileno, fue organizado en dos libros: *delitos, delincuentes y penas en general*; y *clasificación de los delitos y aplicación de las penas*, se fundamentó en cuatro principios básicos: 1. La inviolabilidad de la vida humana; 2. La proscripción de penas

perpetuas, infamantes, de confiscación y las que implicaran incapacidad civil permanente, así como la prohibición de aplicar dichas penas antes del fallo definitivo; 3. La retroactividad de las disposiciones penales cuando favorecían al reo sin menoscabo de la responsabilidad civil derivada del hecho criminoso; y 4. La imposición de penas por actos u omisiones calificadas por delitos por leyes anteriores a su perpetración (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).

Este Código Penal fue subrogado pocos años después por el Código de 1922, cuyo proyecto fue redactado por el doctor Juan Lombardi. Este, en cambio, rigió la vida nacional hasta que fue reemplazado por el Código Penal de 1982. Su proyecto lo preparó el doctor Aristides Royo. En el 2008 entró a regir un nuevo Código Penal, que luego de las múltiples reformas legislativas, la Asamblea Nacional las fusionó con el instrumento original en el 2010, en un texto único.

El Código de Minas -redactado por el doctor Santiago de la Guardia-, dividido en tres partes: *propiedad, adjudicación y explotación de minas*, fue reglamentado por el Órgano Ejecutivo en 1925. Este Código se derogó en 1963 cuando fue promulgado el Código de Recursos Minerales, imperante hoy en día.

El Código Fiscal, redactado por el doctor Harmodio Arias, constaba de dos libros: *la Hacienda y el Tesoro, y la Administración de la Hacienda Nacional*. Según la exposición de motivos, contenía “muchas de las disposiciones vigentes y varias otras nuevas” para “establecer un solo sistema” y así superar “en claridad y precisión” las leyes en vigor. Su vigencia se extendió hasta 1956 cuando entró en vigencia un nuevo Código Fiscal.

En el Istmo, durante el siglo XIX, se promulgaron dos códigos judiciales: el Código Judicial para el Estado de Panamá, sancionado en 1863 y el Código Judicial para el Estado Soberano de Panamá, en vigor desde 1871 y que fue subrogado por el Código Judicial de la “regeneración” nuñista dispuesto para toda Colombia.

La Asamblea Nacional de la República de Panamá en 1916 adoptó el primer Código Judicial del Estado independiente, fruto del ingenio del doctor Ricardo J. Alfaro. Este texto jurídico se presenta con una organización judicial, en su libro I, bastante similar a la existente desde la fundación de la República: Corte de Justicia, Juzgado Superior, Juzgados de Circuito y Juzgados Municipales. Esta nomenclatura, por legislación posterior, cambió a Corte Suprema de Justicia y a Tribunales Superiores de Justicia, preservándose los Juzgados de Circuito y los Juzgados Municipales. El Libro II, sobre el procedimiento civil, se atenía, en ciertos asuntos, al

Código Judicial colombiano, mientras que en otros hacía aportes: el traslado mediante copias, las notificaciones por edicto, salvo casos especiales; la supresión de las excepciones dilatorias, la clasificación de las resoluciones (providencias, autos y sentencias), la ejecución de sentencia, el juramento referido, los incidentes de previo pronunciamiento y las reformas a los juicios ordinario, ejecutivo y especiales, entre otros. El Libro III, sobre el procedimiento penal, estableció que ciertos delitos requerían acusación particular, mientras que otros tenían procedimiento de oficio, previa denuncia de la ofendida; separó el sobreseimiento definitivo del provisional, permitió interrogar al procesado, sistematizó con claridad los antejuicios y los juicios ante la Asamblea Nacional, reformó el hábeas corpus, etc.

Este Código conservó su vida útil hasta 1987, cuando inició su vigencia el nuevo Código Judicial, promulgado en 1984, que sigue en vigor como texto único aprobado en el 2001, con la incorporación de leyes que lo reformaron o adicionaron. Hoy, en el área procesal penal, existe el Código Procesal Penal adoptado en el 2008, con aplicación escalonada en los Distritos Judiciales que, con su sistema penal acusatorio, ha sustituido el régimen penal inquisitivo contenido en el Código Judicial.

El presidente Belisario Porras fue “el alma de la Codificación”, “Gracias a su dinamismo, a su patriótico empeño, y a su inquebrantable determinación de dar término a esa magna tarea”, como bien expresó el doctor Jorge Illueca. El expresidente Carlos A. Mendoza fue el motor que impulsó con su perseverancia y sus concepciones esta gigantesca tarea republicana. Ambos estadistas, uno como gobernante y el otro como presidente de la Comisión Codificadora y redactor del Código Civil, junto a los ilustres miembros de esta, los distinguidos funcionarios judiciales y los ciudadanos diputados de la Asamblea Nacional, genuinos representantes de la Nación, supieron colocarse a la altura histórica del momento en el que los cerebros lúcidos del país, liberales y conservadores, una vez más se conjugaron sin titubear, como lo hicieron el 3 de Noviembre de 1903, en esta ocasión bajo la guía liberal, para declarar formalmente, a través de los códigos nacionales, la independencia jurídica de la nación istmeña.

Ciudad de Panamá, agosto de 2016.