

La Prensa

EXCLUSIVO

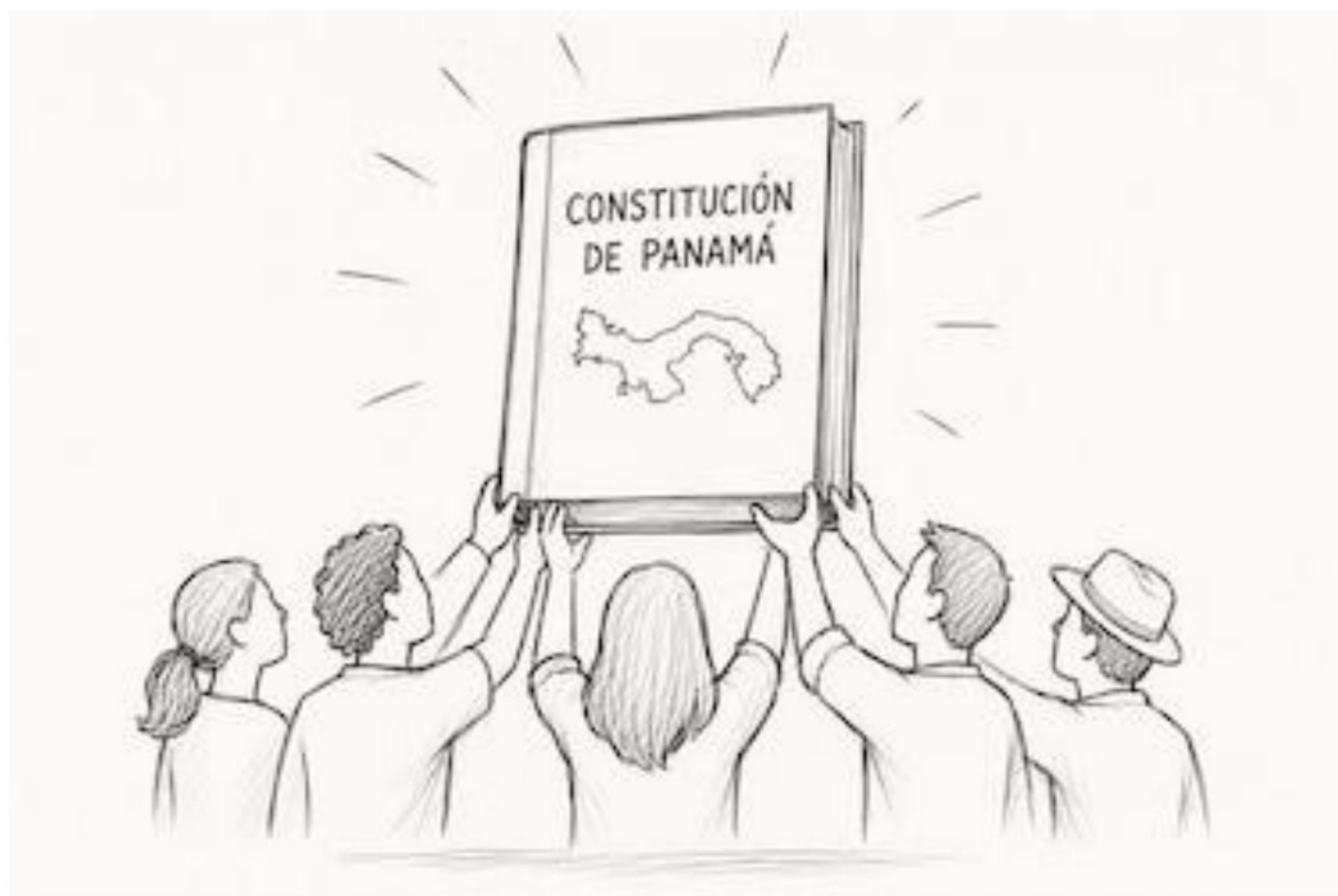
OPINIÓN

INSTITUCIONES

Poder constituyente en América Latina: lecciones para Panamá

Tomás Cristóbal Alonso Sandoval

26 ago 2026 - 09:00 PM



Un constituyente es la persona u órgano que participa directamente en la creación, reforma profunda o sustitución de una **Constitución**. Actúa en nombre del poder constituyente, es decir, de la autoridad soberana del pueblo para establecer el orden jurídico fundamental del Estado.

A diferencia de los poderes constituidos como el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, el constituyente interviene en un momento fundacional o refundacional, con un mandato extraordinario de servicio distinto al de los legisladores ordinarios.

Su tarea consiste en redactar el texto constitucional, definir la estructura del Estado, la forma de gobierno, la distribución del poder y el catálogo de derechos y garantías fundamentales.

En términos teóricos, ejerce una competencia que no necesariamente proviene del derecho positivo previo, sino de la voluntad política originaria de organizar jurídicamente la comunidad. Por ello, su actuación suele canalizarse mediante una asamblea constituyente convocada para deliberar y aprobar la Constitución que dará forma al sistema jurídico y político del país.

En cuanto a sus requisitos, un constituyente debe reunir condiciones que aseguren legitimidad democrática, idoneidad técnica y neutralidad institucional. Primero, debe contar con legitimación democrática, normalmente mediante elección popular directa, aunque algunos modelos incorporan cuotas sectoriales o representación de grupos históricamente excluidos. Segundo, debe acreditar idoneidad ética, lo que exige ausencia de condenas por delitos graves, respeto a los principios democráticos y compromiso con los derechos humanos. Tercero, debe garantizar independencia, evitando conflictos de interés, subordinación a actores económicos o políticos y cualquier forma de captura partidista. Finalmente, debe tener capacidad deliberativa: formación suficiente para comprender la arquitectura constitucional, habilidades de negociación y disposición para construir consensos amplios.

Respecto de cómo debe actuar, la teoría constitucional y la práctica comparada coinciden en que el constituyente debe asumir su función con responsabilidad histórica, consciente de que su labor puede definir las bases del Estado durante generaciones. Debe ser plural, representar la diversidad social, territorial, cultural y política del país, y evitar una homogeneización partidista que empobrezca la deliberación. También debe ser transparente, sometido a publicidad, rendición de cuentas y participación ciudadana. Debe dialogar, escuchar, negociar y construir acuerdos más allá de intereses coyunturales.

Además, debe ser garante de derechos, situando la dignidad humana en el centro del diseño constitucional. Sobre todo, debe actuar con sentido institucional y evitar conductas facciosas, maximalistas o personalistas que pongan en riesgo la estabilidad del nuevo orden constitucional.

En América Latina, los constituyentes han adoptado perfiles diversos según el modelo de cada país, aunque comparten rasgos derivados de la historia política regional. En **Colombia**, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 permitió una representación indígena significativa, con dos constituyentes elegidos por

movimientos indígenas (Lorenzo Muelas y Francisco Rojas Birry), además de la participación de un representante del Movimiento Armado Quintín Lame con voz pero sin voto, y de sectores desmovilizados y minorías religiosas. Sin embargo, no hubo cuotas formales ni escaños reservados para pueblos indígenas o comunidades afrodescendientes, cuya influencia fue más política que representativa.

En **Bolivia**, los constituyentes de 2006-2007 tuvieron una composición profundamente diversa, con fuerte presencia indígena y campesina; más de la mitad de los constituyentes se autoidentificaron como pertenecientes a pueblos originarios, lo que influyó en la orientación plurinacional del texto constitucional. En **Ecuador**, la Asamblea Constituyente de 2007-2008 reunió a representantes de partidos, movimientos sociales y sectores ciudadanos, con un mandato de refundación institucional. En **Chile**, la Convención Constitucional de 2021-2022 incorporó paridad de género y 17 escaños reservados para pueblos originarios dentro de un total de 155 convencionales, lo que la convirtió en un órgano altamente representativo y plural, aunque su propuesta fue rechazada en el plebiscito de salida.

En **Venezuela**, los constituyentes de 1999 fueron elegidos en un proceso electoral general que otorgó una amplia mayoría al Polo Patriótico, con un mandato de transformación del sistema político y una pluralidad real limitada. En **Perú**, el Congreso Constituyente Democrático de 1992-1993 tuvo una composición predominantemente partidista, dominada por la alianza oficialista de Alberto Fujimori, en el contexto posterior al autogolpe.

En **Costa Rica**, aunque no ha habido una asamblea constituyente reciente, los constituyentes históricos se distinguieron por su perfil técnico y compromiso con la institucionalidad democrática. En **México**, los constituyentes de la Ciudad de México en 2016 fueron seleccionados mediante un modelo mixto: 60 por elección popular y 40 designados (14 por el Senado, 14 por la Cámara de Diputados, 6 por el Presidente de la República y 6 por el Jefe de Gobierno), lo que produjo un cuerpo con perfiles técnicos y políticos diversos.

La reflexión sobre los constituyentes y el poder constituyente ha sido desarrollada por numerosos autores del derecho constitucional. Hans Kelsen, en **Teoría General del Estado y Teoría Pura del Derecho**, explica que el poder constituyente es la fuente originaria del orden jurídico y que los constituyentes actúan en un plano normativo superior al legislador ordinario. Carl Schmitt, en **Teoría de la Constitución**, sostiene que el poder constituyente es una decisión política

fundamental que expresa la unidad del pueblo y que los constituyentes encarnan esa voluntad soberana. Bruce Ackerman, en **We the People**, analiza cómo los momentos constitucionales requieren actores capaces de canalizar la energía democrática hacia transformaciones institucionales profundas. En América Latina, Roberto Gargarella, en **La Sala de Máquinas de la Constitución**, analiza cómo los constituyentes deben enfrentar la hipertrofia histórica del poder ejecutivo y diseñar constituciones más equilibradas. Luigi Ferrajoli, en **Principia Iuris**, sostiene que los constituyentes deben construir un orden constitucional que limite los “poderes salvajes” y asegure la supremacía de los derechos fundamentales.

En Panamá, la discusión sobre un proceso constituyente surge de una realidad institucional marcada por la desconfianza ciudadana, la fragmentación política, la debilidad de los mecanismos de control y la persistencia de prácticas clientelares que erosionan la legitimidad democrática. La Constitución vigente, originada en la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos de 1972 y reformada parcialmente en 1978, 1983, 1994 y 2004, mantiene tensiones entre su diseño inicial nacido en un contexto de dictadura militar y las necesidades actuales del Estado panameño. Estas tensiones se reflejan especialmente en la separación de poderes, el control del gasto público, la transparencia, la justicia penal y la participación ciudadana. La situación se ve agravada por crisis institucionales recurrentes, como la inestabilidad penitenciaria, los escándalos de corrupción y la percepción de captura de instituciones clave.

En este contexto, un proceso constituyente podría ofrecer soluciones estructurales: redefinir el equilibrio entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial; fortalecer los órganos de control; garantizar la independencia judicial; establecer mecanismos sólidos de participación ciudadana; y modernizar el régimen de derechos fundamentales conforme a estándares internacionales. También permitiría revisar la descentralización, mejorar la gobernanza territorial y adaptar la arquitectura constitucional a un país socialmente diverso y económicamente dinámico. Para que el proceso sea legítimo y eficaz, los constituyentes panameños deberían elegirse mediante reglas claras, transparentes y equitativas, que aseguren pluralidad, independencia y competencia técnica, y eviten la captura partidista o económica. En pocas palabras, Panamá enfrenta una coyuntura en la que la discusión constituyente no constituye un capricho político, sino una oportunidad para reconstruir la confianza pública y fortalecer la institucionalidad democrática. Es imprescindible que los futuros constituyentes comprendan que su designación representa un alto honor y una responsabilidad histórica al servicio del país. El

ejercicio de esta función exige actuar con plena conciencia del mandato recibido, manteniéndose al margen de la política partidista, de los egos personales y de cualquier afán de protagonismo. Solo así podrán orientar su labor hacia el bien común, la construcción de consensos amplios y la transformación positiva de la sociedad que aspiramos a mejorar. La historia reciente demuestra que no podemos permitirnos repetir los errores del pasado; el proceso constituyente debe ser una oportunidad para corregirlos y avanzar con mayor madurez institucional.

El auto es abogado, investigado y doctor en Derecho.



Tomás Cristóbal Alonso Sandoval