

EDICIÓN ESPECIAL

CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO EN PANAMÁ

(Respuesta a 5 artículos)

Ciudadanos Unidos por
la Constituyente (CUCO)

Panamá, 11 de septiembre de 2026

Introducción

Con la presente lectura, el Movimiento Ciudadanos Unidos por la Constituyente (CUCO) se propone despertar el interés de los intelectuales y de la ciudadanía en general, para dar inicio a un debate nacional sobre el *constitucionalismo democrático*. La iniciativa surge en respuesta a cinco artículos recientemente divulgados en un medio impreso local.

CUCO agradece al autor de los cinco artículos publicados en defensa de una denominada constituyente paralela, y de otra serie de argumentos que durante varias décadas se han esparcido en el país sin una debida respuesta. Sus actuales publicaciones han estimulado un interés ciudadano. Al citar en sus escritos algunas posturas académicas de personas que hasta hoy habían contado con recursos y con mayor capacidad de divulgación para exponer sus posturas tradicionales, el articulista ha reabierto las puertas para un debate que antes no pudo darse en igualdad de condiciones. Hoy la tecnología ofrece esa igualdad. Se invita a otros ciudadanos en general, y a los intelectuales en particular, a emitir sus puntos de vista toda vez que el contraste de opiniones produce nuevas y mejores ideas para el *proceso constituyente democrático* que el país se merece.

En la sección final de esta publicación reproducimos, como anexo, los cinco artículos que CUCO está respondiendo a título de *amicus curiae* ciudadano a favor del *proceso constituyente originario* que está en marcha. Se intenta una argumentación inspirada en la doctrina clásica del *poder*

constituyente como fundamento ineludible del
constitucionalismo democrático.

Por un *constitucionalismo democrático* en Panamá

Cinco artículos recientemente publicados por un señor de nombre Enrique de Obarrio nos ofrecen la oportunidad de abrir un debate respetuoso sobre la necesidad de promover un *constitucionalismo democrático* en Panamá, muy distinto al *constitucionalismo tradicional* o *conservador* que suma décadas negando la participación del pueblo en la elaboración de su constitución. El articulista ha reiterado con bastante eficacia, las posturas de varios de esos representantes del *constitucionalismo tradicional*, lo cual nos permite someter a examen argumentos que, por años, han imperado sin la debida respuesta fundamentada en una visión realmente democrática.

La reciente serie de artículos publicada es una colección de argumentos que el *constitucionalismo tradicional* de Panamá ha esgrimido para evitar que el *poder constituyente originario* pueda expresar su voluntad democrática. Pero hoy estamos en la era de un despertar ciudadano y por esa razón sus argumentos serán cada vez más evidenciados. Hace siglos y décadas el *constitucionalismo democrático* expandió sus dominios por el mundo, y como ejemplo citamos a Estados Unidos, Francia, España, Colombia, Sudáfrica, pero también surgieron reacciones que buscan depositar todo el poder en manos del denominado *poder constituido* con la única finalidad de impedir el *poder constituyente originario* defendido por el *constitucionalismo democrático*. En las últimas décadas ha imperado en Panamá un constitucionalismo que tradicionalmente

defiende la vigencia del *poder constituido* e impide el ejercicio democrático del *poder constituyente originario*, es decir, del pueblo. Al constitucionalismo imperante en Panamá le hemos llamado *constitucionalismo tradicional* y para que se entienda bien la diferencia entre ambos arquetipos de constitucionalismo va a ser necesario definir el término *constitución*. El *constitucionalismo tradicional*, por lo general, define *constitución* ignorando o dejando como un factor secundario la participación del pueblo en su elaboración, mientras que el *constitucionalismo democrático* prioriza la participación del pueblo en la creación del documento supremo y sólo bajo esa condición se le puede denominar *constitución*.

¿CONSTITUCIONALISMO TRADICIONAL? O ¿CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO?

Definiciones tradicionales

Para iniciar con ejemplos, haremos uso de dos definiciones expuestas por dos destacados constitucionalistas que han guiado las enseñanzas universitarias en nuestro país. Uno de ellos define *constitución* como “el código solemnemente promulgado que consagra las normas supremas de un Estado”¹ mientras que el otro explica el significado de la *constitución* en términos distintos: “Una Constitución es el documento en que las fuerzas políticas dominantes en una

¹ Quintero, César. *Crítica a la teoría pura del poder constituyente*, Cultural Portobelo, Pequeño Formato No. 71.

sociedad dada y en un momento dado, consignan, bajo la forma de normas jurídicas superiores, los valores económicos, políticos y sociales esenciales a dichas fuerzas políticas”.² Tal como se observa en ninguna de ellas predomina de forma explícita que la voluntad del pueblo debe ser la fuerza propulsora principal que determina el contenido de una constitución. No negamos que se trate de definiciones provechosas y no las estamos desechando sobre todo porque provienen de dos grandes y respetados exponentes de nuestro constitucionalismo. Incluso la primera de ellas ayuda a valorar la supremacía de un texto que debe inspirar obediencia respetuosa de todos los ciudadanos, mientras que la segunda nos sirve para explicar la incidencia de los “factores reales de poder” (Lassalle) sobre un texto constitucional. La discusión acerca de la vigencia o no de la constitución militarista de 1972 (reformada en alianza con partidos políticos en 1983) podría comenzar a ser dilucidada, por ejemplo, con el auxilio de esta segunda definición que hemos citado. Dijo Lassalle que “la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen”³ y en Panamá los factores reales de poder hace mucho fueron categorizados por el doctor constitucionalista Carlos Bolívar Pedreschi. Por ejemplo, en 1978 el doctor Pedreschi habló de los “partidos políticos” como aquellos que habían sido

² Pedreschi, Carlos Bolívar. *Contenido, sentido y destino de las reformas constitucionales*, 16 de octubre de 1978.

³ Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una constitución?*, Ediciones Universales, Bogotá, 2004.

antes de 1968 “los principales factores reales de poder”⁴ y en 1980 enumeró las “fuerzas” que determinaban “el poder político en Panamá” y al respecto enunció: el “Gobierno norteamericano”, “La Guardia Nacional”, “El capital” y “El Pueblo”.⁵ Sugerimos al lector que se pregunte: ¿La Constitución de 1972 con sus reformas de 1978 responden a alguno de los factores reales de poder inventariados por el doctor Pedreschi? Nadie negará que para este caso, localmente, el principal factor real de poder fue el cuerpo armado panameño. ¿Y en las reformas de 1983? Nadie negará la participación principal visible de dos factores reales de poder locales: La Guardia Nacional y los partidos políticos. No se niega que, en este último caso de 1983, se hubiese verificado la participación del pueblo mediante referéndum, siempre que tal participación se entienda en el contexto de la aspiración de una democracia y no de una democracia que responda exclusivamente a partidos políticos. En las siguientes reformas (1993-94 y 2004) ¿qué factores reales de poder predominaron? Por ahora diremos que, localmente, quienes gobernaron desde la caída de la dictadura han sido los partidos políticos sin militares, pero he aquí una paradoja de la tan voceada democracia post invasión: mientras la dictadura militar permitió una consulta al pueblo en 1983, los nuevos *poderes constituidos* desde 1989 han impedido durante más de tres décadas, y en no

⁴ Pedreschi, Carlos Bolívar. *Contenido, sentido y destino de las reformas constitucionales*, 16 de octubre de 1978.

⁵ Pedreschi, Carlos Bolívar. *Asamblea Constituyente y realidad nacional*. 1980.

menos de ocho oportunidades, que el pueblo opine sobre una constituyente. Lo veremos más adelante.

En las páginas que siguen, a simple vista se podrá ver que la de 1972 fue una constitución de indiscutible origen militarista y que a partir de 1983 continuó siendo obra conjunta del militarismo ahora en alianza con los partidos políticos, mientras que con las reformas posteriores a 1989 gobernó localmente y visiblemente solo el factor real de poder de los partidos. Eso sí, los partidos continuaron sirviéndose de una constitución que –como aclararon desde 1983 los propios representantes de la dictadura– mantuvo “las conquistas populares del proceso revolucionario”. Esta esencia militarista instrumentada desde 1989 por los partidos políticos los ha llevado a negar al *poder constituyente originario* la decisión sobre el contenido de una nueva constitución. El constitucionalista Ítalo Antinori testimonió haber preguntado durante un acto público en 1992 a uno de los vicepresidentes que asumieron el poder tras la invasión de 1989 si estaría de acuerdo con que se introdujera una tercera papeleta en el referéndum que se avecinaba ese año 1992. El doctor Miguel Antonio Bernal había propuesto la inclusión de una tercera papeleta para preguntar al pueblo si estaba de acuerdo o no con la convocatoria a una asamblea constituyente. Según el doctor Antinori el vicepresidente respondió con una negativa argumentando que en “el derecho público sólo puede hacerse lo que una norma jurídica dice”.⁶ En otras palabras

⁶ Antinori, Ítalo. *Panamá y su historia constitucional (1808-2000)*. 1ra ed., octubre de 2000, Defensoría del Pueblo.

(traducción libre): debido a que aun regía la constitución de la dictadura militar recién derrocada, y tal normativa no establecía la posibilidad de una propuesta de consulta al pueblo para una constituyente, tal idea no era viable. Lo también paradójico en este caso es que el mismo vicepresidente fue también representante de uno de los partidos políticos que participó en las reformas de 1983 y aquella vez no expuso tal argumento frente al referéndum de ese año. Todo lo contrario, defendió el referéndum aún sabiendo que tal mecanismo no estaba contemplado en el “derecho público” de aquel entonces.

Todo lo expuesto nos reconduce al tema: *constitucionalismo tradicional* que permite la vigencia de una constitución impuesta por una dictadura militar versus *constitucionalismo democrático* que no admite la vigencia de una constitución que no haya sido el resultado de la voluntad soberana del pueblo. De ello se infiere la necesidad de una nueva visión conceptual del constitucionalismo y tal punto de partida es el que ya se ha denominado: *constitucionalismo democrático*.

Distinto a la era del militarismo y del predominio absoluto de los partidos políticos, hoy se debe avanzar hacia otra etapa histórica que se caracteriza por el despertar democrático de una ciudadanía que vigoriza su capacidad para tomar conciencia de sus derechos, deberes y garantías fundamentales. Estamos en la era del *constitucionalismo democrático* que hace imperativo por definición, el protagonismo directo del pueblo. Como vimos arriba, las citadas definiciones no hacen imperativa la voluntad

democrática del pueblo como condición para que una constitución se denomine así, pero una definición de *constitucionalismo democrático* supone la inclusión de la voluntad popular directa, como un eje troncal dirigido hacia los derechos en ella consagrados. De esto se trata el *constitucionalismo democrático*, tal como lo explicó el doctor Roberto Viciano durante unas conferencias dictadas en Panamá en el año 2025. Para este especialista en derecho constitucional si una constitución no limita el poder y no ha surgido a partir de un origen popular, “no es constitución”.⁷

Un problema que ha persistido en Panamá antes y después de la dictadura está en que no ha dejado de imponer sus dominios una visión ajena a la voluntad del pueblo que es el fundamento ineludible para determinar el contenido de la constitución. Como ya hemos dicho a esa visión le llamamos aquí *constitucionalismo tradicional*. Ya antes del año 2025, en el 2012, nos había visitado en Panamá el doctor Viciano. Se trata de un catedrático de amplios conocimientos en materia teórica constitucional, pero además con sobrada experiencia en procesos constituyentes democráticos de América Latina (y no sólo los de un signo ideológico, como recientemente otro articulista ha querido hacer ver, sino el de cualquier país que haya permitido que sea el pueblo quien exprese su voluntad constituyente). Aquella vez en 2012, Viciano compartió en una conferencia parte de su experiencia en Latinoamérica sobre sus procesos constituyentes y abordó el tema de los constitucionalistas que hemos llamado aquí *tradicionales*. Esto dijo Viciano:

⁷ Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes. 2025.

“Era bastante fácil encontrar constitucionalistas que estaban asalariados por el poder o por los grandes grupos industriales para justificar que nunca debía hacerse una Asamblea Constituyente. Yo me he topado siempre con colegas muy bien formados que perfectamente conocían la teoría de la Constitución y decían auténticas aberraciones no porque no supieran; sí sabían, pero lo que querían era evitar un *Constitucionalismo democrático* y por lo tanto explicaban de manera sectaria y sesgada lo que era la teoría de la Constitución para negar la posibilidad de que se produjeran Asambleas Constituyentes. Esa ausencia de acompañamiento de los procesos constituyentes de América Latina por parte de académicos ha llevado a que la ciudadanía haya tenido que asumir el rol que no cumplen los académicos, es decir, que debían haber cubierto los académicos”.⁸

⁸ Conferencia dictada por el doctor Roberto Viciano el martes 19 de junio de 2012 en el Hotel Continental, ciudad de Panamá.

Si hiciésemos un inventario de los ensayos, libros, intervenciones radiales o televisivas, artículos periodísticos etc. producidos en las últimas décadas por “académicos” constitucionalistas o intelectuales de otras áreas que han querido compartir sus puntos de vista sobre un cambio constitucional, notaremos que la mayor parte puede ser ubicada en la categoría que llamamos *constitucionalismo tradicional* porque no priorizan que el *poder constituyente originario* es el único legitimado para hacer constitución y ningún otro poder puede reemplazarlo en ese propósito. Todos estos años (sobre todo los dos últimos) hemos leído y escuchado argumentos que no contestan la más simple de las preguntas: ¿cree usted que el pueblo debe elegir directamente una asamblea constituyente para cambiar la constitución? si su respuesta fuera sí, estaríamos frente a una persona que cree en el *constitucionalismo democrático*. Si su respuesta es no, se trataría de una persona alineada con el *constitucionalismo tradicional* que durante décadas se ha opuesto en Panamá a que el pueblo elija su constituyente y logre su verdadera constitución democrática. No se nos escapa que muchos de quienes dicen estar a favor del *constitucionalismo democrático* temen decir abiertamente que su pensamiento es el contrario. Por eso usted leerá o escuchará a personas que PERMANENTEMENTE y DURANTE MÁS DE 30 AÑOS desde la invasión de Estados Unidos a Panamá han opinado contra la posibilidad de convocar una asamblea constituyente en la que el *poder constituyente originario* decida el contenido de su constitución, articulando (en público y en privado) impugnaciones que esquivan el punto medular, pero bloquean un cambio para favorecer el estado de cosas imperante:

- No es el momento.
- Soy del proceso revolucionario y la Constitución de 1972 es buena con sus reformas y la mejor prueba es que la democracia que llegó tras la invasión lleva más de treinta años usándola a su conveniencia y, es más, algunos liberales hasta pasaron a elogiar al proceso revolucionario que antes criticaron.
- Sin condiciones democráticas no puede haber constituyente (estos no responden a una pregunta: ¿y los que lucharon en dictadura militar por una constituyente debieron esperar a que llegara una democracia para hacerlo? o ¿estuvo bien que lucharan por ella aun en dictadura?).
- No quiero constituyente porque los que pertenecemos a partidos políticos nos vamos a ver muy afectados si el pueblo decide cambiar derechos que ya tenemos.
- No sean ilusos: no podrán convocar a una asamblea constituyente sin pedir permiso a los factores reales de poder.
- Se debe preguntar al pueblo primero si quiere una constituyente (Si muchos de quienes así se expresan fueran sinceros, este argumento sería admisible, pero un repaso histórico de sus expresiones públicas permite saber que entre quienes argumentan esto están varias personas que cuando surgieron propuestas de quinta papeleta para hacer eso, en 30

años guardaron silencio ante los rechazos del poder. Incluso –ni ellos lo recuerdan– hubo quienes se opusieron abiertamente a la consulta y hoy la reclaman, pero allí están los medios impresos para recordar lo que ayer dijeron).

- Soy de sociedad civil y apoyo la democracia, pero también soy comerciante y no puedo poner en peligro mis transacciones económicas con el Estado. En ese sentido es mejor conseguir algo en la constitución, antes que nada. (Y ciertamente hacia afuera vociferan a favor de la democracia, pero en negociaciones de recámara consiguen “algo” solo para ellos a cambio de sacrificar las aspiraciones democráticas del pueblo. Así viene ocurriendo hace más de 30 años).
- No quiero una constituyente porque se afectaría la economía y el clima propicio para las inversiones. (¿Cuál economía? ¿la de amiguetes como dijo un conocido economista? o ¿la economía que lleva décadas situando a Panamá entre los primeros países del mundo con la peor desigualdad?)
- Creo en la democracia, pero temo que si se permite al pueblo decidir no sabemos que saldrá de eso.
- Soy analista y como experto digo que eso nunca se hará. (Estos nunca dirán si creen o no que se debe hacer una constitución basada en la voluntad del pueblo; intentarán mantener una posición neutral de analista político, pero en privado se podrá saber que no están de acuerdo con que el pueblo decida).

Y así ... podríamos expandir la lista, pero lo importante por destacar aquí es que todos los argumentos anteriores –aun sin saberlo– encuentran un cómodo respaldo en las teorías del *constitucionalismo tradicional* que no exige definir constitución SOLAMENTE si es creación del pueblo. Casi todos los argumentos citados cuentan con más de treinta años de estarse reiterando en público y en privado y todas son excusas QUE NUNCA CESAN y que tienen un solo propósito: impedir o evadir decir que el pueblo, como titular del *poder constituyente originario*, debe decidir el contenido de una nueva constitución. Les resulta útil una definición de constitución que no haga imperativa la voluntad del pueblo para que realmente pueda llamarse constitución.

Ahora bien, llegado a este punto vamos a hablar de aquella que consideramos la más nociva de las argumentaciones contra el *poder constituyente originario* y nos referimos a la denominada constituyente paralela. Los cinco artículos suscritos por el señor de Obarrio defienden tal tesis y por ello vamos a dedicar una gran porción de este escrito explicar ¿por qué la constituyente paralela es el mayor obstáculo hasta ahora existente contra el ejercicio soberano del pueblo tal como lo proclama el *constitucionalismo democrático*?

Definición de *constitucionalismo democrático*

Antes de entrar en ese tema de la paralela, conviene que ampliemos el de una definición de constitución fundamentada en una visión de *constitucionalismo democrático*. Líneas arriba mencionamos que el doctor Roberto Viciano manifestó que si una Constitución no limita

el poder y no ha surgido a partir de un origen popular, “no es Constitución”.⁹ Conviene ofrecer una mayor precisión sobre el tema porque de ello dependerá todo lo que se vaya a argumentar a favor del *constitucionalismo democrático*. Vamos a reproducir textualmente lo que conceptuó el catedrático universitario, experto en derecho constitucional, durante una visita a Panamá, donde ofreció seguidas conferencias académicas:

“Definición de Constitución democrática

Es imperativo definir qué es Constitución porque si hablamos de un proceso constituyente y no tenemos claro qué es la Constitución, la cosa se complica.¹⁰

En la formación universitaria tradicional nos enseñan que ‘lo importante de la Constitución’ es que se trate de una ‘norma jurídica, norma suprema’, y que tenga ‘una división de poderes y una protección de derechos’. Que su origen fuera democrático aparecía como un elemento secundario.¹¹

La Constitución debe ser un contenido material que nos diga qué requisitos debe contener ese texto supremo del Estado.

⁹ Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes. 2025.

¹⁰ Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes. 2025

¹¹ Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes. 2025.

No cualquier texto supremo del Estado va a ser Constitución y estos son los dos elementos que me parecen capitales para definir la Constitución: [1] Que haya sido elaborado democráticamente. [2] Que tenga como finalidad la limitación del poder.¹²

Porque, si hay un texto que se autodenomina ‘Constitución’, pero, al final, no limita el poder, sino que explica cómo se ejerce el poder (que es otra cosa diferente) y, al final, no ha tenido un origen popular, pues creo que eso no es Constitución. Pero no es que lo crea yo — lo cual tendría poco interés para todos ustedes, me imagino, porque, bueno, ‘la opinión del profesor Viciano, qué maravilla’— no. Esto es lo que se determina cuando se crea el concepto de Constitución.¹³

Cuando aparece el concepto de Constitución en las revoluciones liberales, bajo la forma de *Revolución de Independencia Norteamericana* o bajo la forma de *Revolución Francesa* de carácter social, se tienen muy claras estas dos

¹² Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes. 2025.

¹³ Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes. 2025.

ideas¹⁴, es decir, su elaboración democrática de origen, y que conlleve la finalidad de limitar el poder.

Por tanto, este es un elemento importante a tener en cuenta. No lo estoy diciendo yo, Roberto Viciano, que el núcleo esencial de la Constitución es que sea elaborada democráticamente; es que lo dijeron aquellos que crearon el concepto moderno de Constitución, que fueron los norteamericanos”.¹⁵

Definiciones panameñas de *constitucionalismo democrático*

Panamá también cuenta con constitucionalistas que anteponen la voluntad del pueblo como condición ineludible para que una constitución pueda denominarse como tal. Sus posturas han sido y siguen siendo distintas a las del *constitucionalismo tradicional* que no antepone la voluntad del pueblo como condición obligada para definir constitución.

Así por ejemplo, cuando el tema se debatía décadas atrás el doctor Carlos Iván Zúñiga reclamó a los que defendían la vigencia de la constitución actual: “El planteamiento **que no enfrentan** los adversarios de la Constituyente es uno de simple rigor democrático: toda Constitución para que lo sea

¹⁴ Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes. 2025.

¹⁵ Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes. 2025.

debe representar la voluntad de la Nación”.¹⁶ En otra oportunidad reiteró: “Los que se adhieren a la Constitución de 1972 **evitan discutir** los argumentos sobre su origen tan viciado y se limitan a ponderar las reformas que la aproximan a la carta de 1946. Su origen es un aspecto troncal que no debe soslayarse”.¹⁷ (Subrayados nuestros)

Otro renombrado constitucionalista panameño, el doctor Miguel Antonio Bernal, también suma décadas exponiendo a favor de la supremacía del pueblo para conquistar una nueva constitución. Citemos al doctor Bernal con nuestros subrayados realzando las partes que se ajustan a una definición de constitución basada en el *constitucionalismo democrático*:

“¿Qué es una constitución?

Una Constitución es, ante todo, la ley fundamental, la ley suprema de un país. En ella se establecen las normas que sirven de base para el gobierno del Estado, que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados, así como la de los gobernados entre sí.

O sea que **la Constitución es el mecanismo de control del poder** y el mecanismo de organización de las competencias y atribuciones de los órganos del Estado. La Constitución es, al

¹⁶ Zúñiga, Carlos Iván. *La Prensa*, 13 de abril de 2002.

¹⁷ Zúñiga, Carlos Iván. *La Prensa*, 24 de agosto de 2002.

mismo tiempo, el derecho constitucional de la libertad y del poder.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Constituyente de Francia el 26 de agosto de 1789, recalca en su artículo 16 que toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, carece de Constitución.

¿Cómo se definió originalmente la constitución?

Thomas Paine señalaba ya en el siglo XVIII que *"Una constitución no es el acto de ningún gobierno sino **del pueblo** estableciendo su gobierno, de modo que gobierno sin constitución es poder sin derecho."* *"La Constitución precede al gobierno y el gobierno es la criatura de la Constitución"*.

¿Cuál es el significado más amplio de constitución?

El significado más amplio de *Constitución* es el más antiguo. La perspectiva más antigua quizás, es la de Bolingbroke quien en 1733 afirmaba que: "Por Constitución queremos significar, cuando hablamos con propiedad y exactitud, el conjunto de leyes, instituciones y costumbres, deducidas de determinados objetos del bien común, que integran el sistema

general **conforme al que la colectividad ha acordado ser gobernada...**A esto llamamos buen gobierno, esto es...cuando el conjunto de la Administración de los asuntos públicos se verifica con prudencia y con sometimiento estricto a los principios y fines de la constitución".

¿Quién le da el carácter democrático a una constitución?

El carácter democrático de una Constitución, como ya hemos visto con anterioridad, **emana del Poder Constituyente Originario, el cual radica exclusivamente en el pueblo**. Ese no es el caso de la Constitución militarista de 1972, por eso insistimos que está viciada desde sus orígenes. En ningún momento el pueblo panameño pudo participar ni siquiera indirectamente en los orígenes de la Constitución de 1972.

Pero ¿no es el poder constituyente constituido o derivado el componente para reformar una constitución y que en este caso sería la actual Asamblea Nacional?

Sí, efectivamente, el Poder Constituyente Constituido o derivado es el competente para reformar una Constitución existente,

pero ello presupone ante todo que la Constitución en cuestión fue hecha, redactada o aprobada ***desde un inicio por el Poder Constituyente Originario, es decir, por el pueblo***".¹⁸

Cinco artículos contra el *constitucionalismo democrático*

Al leer la serie de artículos divulgada por el señor de Obarrio no se observará una línea que se aproxime ni por accidente al *constitucionalismo democrático*. No podrá leerse allí algo como: el pueblo sin intermediarios, sin reglas impuestas por el *poder constituido*, debe decidir democráticamente el contenido de su constitución. Todo su discurso se dirige a argumentar que el pueblo debe ser sometido a lo que diga una constitución creada por una dictadura militar luego reformada en cuatro oportunidades por militares con partidos políticos y por partidos políticos sin militares, pero NUNCA con una participación SUPREMA del pueblo a no ser que se trate de un sí o de un no en dictadura, hace ya más de 40 años en 1983. En 54 años de vigencia constitucional impuesta, al pueblo sólo se le permitió decir sí o no en

¹⁸ Bernal, Miguel Antonio. *¿Qué es una Asamblea Constituyente?* En *Cuaderno de lecturas constitucionales* No. 4, Panamá, 29 de abril de 2025. Secretaría Presidencial para la Reorganización del Estado y Asuntos Constitucionales (SEPRESAC). Edición a cargo de Rafael Pérez Jaramillo.

dictadura (1983) pero NUNCA a favor o en contra de una constituyente en democracia.

Un primer artículo suscrito por el señor Enrique de Obarrio fue publicado en *La Estrella* el 20 de julio de 2026 bajo el título: “De reformar la Constitución: método y responsabilidad institucional”. Su autor califica como legítimo el debate que se surte entre dos posturas: ¿Nueva constitución o reformas? pero dice exigir “rigor histórico” y para ello inicia citando la Constitución de 1972 con sus reformas. Paso seguido despliega su análisis guiado por las producciones intelectuales de dos conocidos juristas, principalmente el doctor César Quintero.

Si bien de Obarrio reconoce que la Constitución de 1972 “nacó en un contexto autoritario” luego contrapone que ello cambi6 con las reformas de 1983. Dice que el doctor Quintero llegó a afirmar que en 1983 se logró una “nueva Constitución”. La postura de Quintero lleva a de Obarrio a concluir que: “La evolución constitucional panameña ha sido progresiva, no ca6tica”. Dos defectos (para iniciar) hallamos en lo expuesto por el señor de Obarrio: [1] cita parcialmente los textos del doctor Quintero, omitiendo fragmentos esclarecedores y [2] No advierte al desprevenido lector que cuando Quintero habló de nueva constitución democrática lo hizo aclarando que se trató de una “Constitución formal”, valorada como una “realidad jurídica” pero también habló (y esta es la parte que se esconde) de la vigencia desde 1983 de una “Constitución real” guiada bajo un “régimen militar” que “en nuestro país distaba mucho de concluir”. En las páginas

que siguen tendremos oportunidad de ampliar, pero primero vamos a la parte medular de la argumentación del articulista: la paralela.

También en su primer artículo publicado en la Estrella el 20 de julio de 2026, el señor de Obarrio pasa a examinar las reformas de 2004 sobre las que dice: “Las reformas de 2004 establecieron la constituyente paralela y delimitaron su alcance. Nuestra Constitución no contempla una ‘constituyente originaria’ como mecanismo de reforma. El artículo 2 dispone que el poder público emana del pueblo, pero se ejerce conforme a la Constitución y por medio de los órganos del Estado. La soberanía popular no autoriza a desconocer las reglas constitucionales que ordenan su ejercicio”. Y de inmediato el articulista defiende la paralela contra la que llama originaria al sostener que: “El artículo 314 sí permite adoptar una nueva Constitución mediante una Asamblea Constituyente Paralela y encomienda al Tribunal Electoral reglamentar la elección de los constituyentes. Esa competencia no puede crearse, ampliarse o sustituirse mediante una ley ordinaria. La llamada originaria carece de fundamento constitucional, procedimiento de convocatoria, mecanismo electoral y límites definidos”. En este punto cabe observar el primer problema que enfrenta el articulista: la teoría clásica del *poder constituyente*.

LA TEORÍA CLÁSICA DEL PODER CONSTITUYENTE Y EL CASO DE PANAMÁ

Confusión entre *poder constituyente originario* y *poder constituido*

Vamos a iniciar con el segundo tema expuesto por el señor de Obarrio en su primer artículo publicado en la Estrella el 20 de julio de 2026. Para comprender el tema de la denominada paralela, así como todo lo que se diga del *poder constituyente originario* es necesario incursionar en la “teoría clásica” del *poder constituyente*, tal como se viene exponiendo hace más de 200 años.

Advertimos, sin embargo, y estamos conscientes de ello, que probablemente la tesis que el señor de Obarrio defiende se inscribe en otra más reciente y minoritaria corriente teórica que considera “técnicamente” al *poder constituyente* como una “función extraordinaria del Estado” bajo la que el electorado no es más que “un órgano estatal”.¹⁹ De ser el caso estaremos a la espera de las expresiones de este y otros defensores de esa postura porque así se podrá saber con precisión ¿qué corrientes teóricas del constitucionalismo están vigentes en nuestro país? Por nuestro lado continuamos suscribiendo la “teoría clásica”, a partir de Sieyes, que posteriormente fue defendida y expandida por tantos ilustres constitucionalistas del mundo hasta nuestros días, entre

¹⁹ Quintero, César. *Crítica a la teoría pura del poder constituyente*. Cultural Portobelo, 1999.

ellos: Carlos Sánchez Viamonte, Luis Recasens Siches y Carl Schmitt, por citar unos. El doctor Quintero alcanzó a reconocer que en el mundo hispánico impera una mayoría en favor de la teoría clásica del poder constituyente. Así lo explicó: “En cuanto a los juristas hispánicos, debemos advertir que la mayor parte de los españoles adhieren a la doctrina tradicional del poder constituyente; y lo mismo ocurre con la mayoría de los hispanoamericanos”.²⁰

Si seguimos con la teoría clásica del *poder constituyente*, debemos comenzar por decir que el señor de Obarrio confunde dos nociones que la doctrina constitucional ha entendido como *poder constituyente originario* y *poder constituido*. El parece interpretar que el artículo 2 de la Constitución de Panamá donde se dispone que el poder público emana del pueblo y se ejerce por medio de “órganos”, significa que una vez que el pueblo cede tal ejercicio a los órganos, le queda prohibido (al pueblo) cambiar las reglas que se establecieron para el manejo de tales órganos. Es decir, según su parecer, si el pueblo (*poder constituyente originario*) cedió ese mandato al *poder constituido* este podrá ejercerlo aun sobrepasando al *poder constituyente originario*.

Para entender en qué consiste cada uno de los poderes enunciados, acudimos a la docencia del doctor constitucionalista Carlos Bolívar Pedreschi a partir de una

²⁰ Quintero, César. *Crítica a la teoría pura del poder constituyente*. Cultural Portobelo, 1999.

conferencia que pronunció en 1980. Explica el catedrático que “la doctrina distingue dos clases de poderes constituyentes: el *poder constituyente originario* y el *poder constituyente constituido*”. Luego precisa el alcance de cada uno de los dos conceptos cuando dice: [1] El “poder constituyente originario” es el que sirve para hacer una constitución y [2] El “poder constituyente constituido” es el que sirve para introducir reformas a una Constitución ya hecha.

De inmediato el doctor comenta los alcances del ***poder constituyente originario*** y los vamos a citar. Así dijo: ¿*Cuándo actúa el poder constituyente originario?*, se pregunta el doctor Pedreschi y de inmediato responde que el *poder constituyente originario* actúa cuando se necesita expedir una Constitución. Añade que la experiencia indica que se necesita expedir Constituciones en los siguientes casos: **[1]** Cuando el pueblo se independiza; **[2]** Cuando se produce una revolución; **[3]** Cuando se produce una guerra civil, **[4]** Cuando se produce un golpe de Estado **[5]** Y, también, cuando en ausencia de los cuatro supuestos mencionados, pero ante situaciones económicas, sociales o políticas muy explosivas, los gobernantes, en gesto de responsabilidad, inteligencia y necesidad política, apelan al poder constituyente originario, a fin de evitar que cualquier cambio político, finalmente ineludible, se abra paso a través

de cualquiera forma violenta.²¹ Adicionalmente se pregunta: *¿Cómo actúa el poder constituyente originario?* y nos dice: **[1]** Cuando la historia política contesta con franqueza, responde así: como le da la gana. **[2]** La forma como actúa el poder constituyente originario, es decir, la forma a que el apela para producir una constitución, no es un problema jurídico. Es un problema eminentemente político. **[3]** En consecuencia de lo dicho, **el Derecho no puede predeterminar**, ni aun cuando lo intente expresamente, **la forma cómo debe actuar el poder constituyente originario** en cumplimiento de la responsabilidad que le es propia. **[4]** Ordinariamente actúa a través de una Asamblea Constituyente o a través de un referéndum.²² (Subrayados nuestros)

Veamos ahora los alcances y las limitaciones del **poder constituyente constituido** y también vamos a citar aquí al doctor Pedreschi quien comienza preguntando: *¿Quién es el poder constituyente constituido?* Su respuesta es: El poder constituyente constituido lo es el organismo al cual la Constitución le atribuye autoridad para reformar la Constitución. Luego pregunta el doctor Pedreschi: *¿Cómo actúa el poder constituyente constituido?* Y enumera lo siguiente: **[1]** El poder constituyente constituido, el que se

²¹ N. del E. Nótese que sobre similar argumento el doctor Viciano dijo que este puede ser el caso de Panamá actualmente: riesgo de colapso político.

²² Pedreschi, Carlos Bolívar. *Asamblea Constituyente y realidad nacional*. 1980.

ocupa de introducirle reformas a la constitución, **a diferencia del originario, no es libre de actuar como quiera.** No puede elegir por sí mismo la forma cómo debe actuar. **[2]** El poder constituyente constituido sólo puede actuar del modo que le viene indicado en la propia Constitución. **[3]** En consecuencia, el modo cómo actúe el poder constituyente constituido sí es una cuestión de naturaleza jurídica. **[4]** De allí que, según la reforma a una constitución se haya realizado siguiendo o no el procedimiento establecido en la Constitución, la reforma puede ser constitucional o inconstitucional. Sin embargo, una Constitución puede nacer como nazca y, siempre que nazca, y se mantenga, ya tiene resuelto el problema de su constitucionalidad. Ya es una Constitución.²³ (Subrayados nuestros)

Hasta aquí las orientaciones académicas del doctor Carlos Bolívar Pedreschi.

Seamos más claros con la ayuda de otro renombrado constitucionalista, en este caso colombiano, el doctor Vladimiro Naranjo Mesa quien ilustró, con ejemplos precisos, aquellos órganos que se entienden como *poder constituido*: “Ejemplos de poderes constituidos son el Congreso o Parlamento [también en este libro citado Naranjo Mesa lo llamó legislativo], la Presidencia de la

²³ Pedreschi, Carlos Bolívar. *Asamblea Constituyente y realidad nacional*. 1980.

República, la administración de justicia, los órganos de control y fiscalización, la organización electoral, las autoridades territoriales, las fuerzas armadas, etc.”.²⁴

Es decir, si llevamos lo antedicho hacia la interpretación del artículo 2 entenderíamos que cuando se dice “el poder público sólo emana del pueblo” hablamos del *poder constituyente originario* y cuando se continúa diciendo que lo ejerce por medio de los tres “Órganos”, se hace referencia al *poder constituido*. Aquel, el originario, puede hacer constitución y este, el *poder constituido*, SÓLO puede reformarla, pero NUNCA contra la voluntad del *poder constituyente originario*.

Confusión sobre el tema de la soberanía

Un segundo artículo suscrito por el señor Enrique de Obarrio fue publicado en La Estrella el 6 de agosto de 2026 bajo el título: “Soberanía popular y constitucionalismo democrático”. En el nuevo texto se reitera la confusión entre el *poder constituyente originario* y el *poder constituido*, pero añade otra confusión, esta vez sobre el tema de la “soberanía”. Según su interpretación solo podría reformarse una constitución basada en las reglas de esa constitución, pero no podría hacerse una nueva sin el uso de las reglas constitucionales anteriores. Dice el señor de Obarrio: “En los debates sobre una eventual reforma constitucional suele

²⁴ Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Novena edición, Editorial TEMIS, Bogotá, 2003.

plantearse una disyuntiva que, a mi juicio, es falsa: ¿debemos escoger entre la soberanía popular y la supremacía de la Constitución? La respuesta es no. Lejos de ser conceptos opuestos, ambos se necesitan mutuamente. **La soberanía popular da origen a la Constitución**; el constitucionalismo democrático garantiza que esa soberanía pueda ejercerse con libertad, estabilidad y seguridad jurídica. Conviene comenzar por una precisión. He sostenido públicamente, desde hace muchos años, la conveniencia de una reforma constitucional en Panamá. Considero que diversos aspectos de nuestra organización institucional pueden y deben perfeccionarse para responder mejor a los desafíos del siglo XXI. Pero una cosa es promover reformas constitucionales y otra muy distinta **desconocer el orden constitucional vigente para intentar alcanzarlas**. Precisamente porque creo en la necesidad de introducir reformas, considero igualmente indispensable que ellas **se realicen mediante los procedimientos que la propia Constitución establece**. No se trata de una discusión meramente jurídica. Es, sobre todo, una cuestión de legitimidad democrática. Nuestra Constitución dispone, en su **artículo 2**, que el poder público emana del pueblo. Ese principio constituye el fundamento mismo del Estado democrático. Sin embargo, **el propio artículo añade una precisión igualmente trascendental: ese poder se ejerce por medio de los órganos del Estado, conforme a lo dispuesto por la Constitución**. Lejos de disminuir la soberanía popular, esa disposición la organiza y la protege. [...]”. Más adelante en este su segundo artículo el señor de Obarrio reincide en el error conceptual de origen al

decir: “Toda Constitución democrática nace de una decisión soberana del pueblo. Pero una vez adoptada, esa misma decisión **establece las reglas** mediante las cuales la comunidad política ejercerá el poder y modificará, cuando resulte necesario, sus propias normas fundamentales. El pueblo no renuncia a su soberanía; decide ejercerla mediante procedimientos que él mismo ha establecido. Toda sociedad puede cambiar sus reglas fundamentales; lo que distingue a una democracia constitucional es que **existen reglas para cambiar esas mismas reglas**”. (Subrayados nuestros)

Lo anterior puede funcionar para el *poder constituido* que SÓLO está autorizado para reformar, pero no para el *poder constituyente originario* que puede hacer una NUEVA constitución sin reglas anteriores. Se equivoca el señor de Obarrio al suponer que una vez que el pueblo ha ejercido su poder soberano está obligado a someterse para siempre (y un día más) a las reglas que creó. De ser así, tales reglas NUNCA podrían variar y las autoridades que se rigen bajo ellas impondrían su dominio eterno sobre el pueblo, cuando es exactamente lo contrario. Sabemos que existen corrientes doctrinales que tal vez suscribe el señor de Obarrio. El doctor César Quintero alcanzó a objetar lo que denominó como “la pretendida soberanía de las convenciones constitucionales”.²⁵ Según su criterio ni las “convenciones”, ni las “asambleas constituyentes”, pueden alcanzar un grado de

²⁵ Quintero, César. *Crítica a la teoría pura del poder constituyente*. Cultural Portobelo, 1999.

soberanía tal que les permita “hacer todo lo que a bien tengan”. Él se proclamaba más bien partidario de “regular convenciones constituyentes previstas por la propia Constitución”.²⁶ Sin embargo, y a juzgar por sus tempranos escritos sobre el tema de la soberanía en la constitución, el doctor Quintero dejó saber con claridad que la soberanía “es un poder que pertenece al pueblo” y que los gobernantes están **limitados** para ejercerla. Veamos lo conceptuado por el catedrático al respecto. El doctor César Quintero nos habla de dos aspectos de la soberanía, a saber: la soberanía interna y la soberanía externa. Al comentar sobre los artículos 1 y 2 de nuestra Constitución de 1946 (que en su esencia son los mismos que rigen hoy), explicó que en ellos “se reiteran los dos aspectos de la soberanía inherente a la nación panameña”.²⁷ Esto significa que el Estado “independiente” es resguardo de nuestra soberanía externa y que el “poder público” es la garantía de nuestra soberanía interna.

Para efectos de nuestro estudio vamos a centrar la atención en el aspecto interno de la soberanía que se resumiría en nuestra Constitución con las palabras “poder público” y aquí citamos un esclarecedor párrafo del doctor Quintero: “... sucede que la soberanía (interna) [...] **Es un poder que pertenece al pueblo** del Estado. **Los gobernantes**—aún en los

²⁶ Quintero, César. *Crítica a la teoría pura del poder constituyente*. Cultural Portobelo, 1999.

²⁷ Quintero, César. *La soberanía en la constitución panameña*. Anuario de derecho No. 7, 1966 - 67.

Estados autoritarios– **sólo pueden ejercer una fracción limitada**, regulada y previamente determinada **de ese poder popular supremo**".²⁸ (Subrayado nuestro) Más claro imposible. El señor de Obarrio deberá entender que no son los gobernantes quienes limitan al pueblo, sino que es el pueblo quien limita a los gobernantes.

Examinemos otro punto de vista. El constitucionalista Rigoberto González Montenegro distingue entre el *poder constituyente originario* y el *poder constituyente constituido*, que también se llama derivado. El primero, el originario, puede actuar mediante una Asamblea Constituyente para crear una "nueva constitución" mientras que el segundo puede actuar, también mediante una Constituyente, pero sólo para hacer "reforma constitucional". En el primero actúa el poder "soberano" del pueblo que es superior al de los gobernantes. Citamos al doctor González: "Cuando se trata de la Asamblea Constituyente convocada para elaborar una Constitución, **ésta no requiere estar previamente establecida en norma jurídica alguna**, pues, por medio de la misma lo que se está ejerciendo es un **poder político**, de facto y **soberano** y que tiene su sustento en el principio de la **soberanía popular**".²⁹ (Lo resaltado es nuestro)

²⁸ Quintero, César. *La soberanía en la constitución panameña*. Anuario de derecho No. 7, 1966 - 67.

²⁹ González Montenegro, Rigoberto. *La constitución, reforma o cambio constitucional*. Litho Editorial Chen, Panamá, julio de 2004.

Agregamos que no es posible suponer que la interpretación del artículo 2 de la Constitución funcione como una carta blanca concedida por parte del *poder constituyente originario* al *poder constituido* (“los órganos del Estado”) que este usará a su antojo y para siempre. El pueblo decide quien gobierna bajo qué reglas y no es el que gobierna quien decide sobre la voluntad del pueblo. Apelando a un ejemplo del mundo jurídico de nuestra cotidianeidad, una interpretación como la del señor de Obarrio nos llevaría a creer que si un cliente otorga poder a un abogado es porque tal cliente jamás podrá revocarlo y en adelante será el abogado quien decida qué hacer o no hacer aún contra la voluntad del cliente.

EL ARTÍCULO 2 EN PANAMÁ Y LA TEORÍA DEL PODER CONSTITUYENTE

El *poder constituyente originario* no es jurídico, es político

Luego de sus críticas al *poder constituyente originario* en su primer artículo publicado en La Estrella el 20 de julio de 2026, el señor de Obarrio se suma a aquellas voces que preguntan lo que como ciudadanos todos debiéramos preguntar hasta lograr consensuar. Es lo que se llama consulta ciudadana, pero que el señor de Obarrio (y otros) prefieren usar para descalificar al *poder constituyente originario* que, según ellos, no está en la Constitución. Al preguntar, por ejemplo, “¿Quién la convocaría? ¿Con fundamento en qué norma? ¿Quién reglamentaría la elección?” creen que logran esquivar la vigencia del artículo 2 de la Constitución. Según de Obarrio: “Al no existir respuestas constitucionales, su

convocatoria [la de una “constituyente originaria”, según sus términos] solo podría surgir de hecho y no de derecho, rompiendo el orden jurídico sobre el cual descansa nuestra democracia”. El articulista deberá prestar mayor atención a los teóricos del constitucionalismo como Lassalle (que el propio de Obarrio cita) cuando dijo: “Los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho, sino de poder”.³⁰ Igualmente se recomienda la lectura del doctor Pedreschi cuando dice: “La forma como actúa el poder constituyente originario, es decir, la forma a que el apela para producir una constitución, **no es un problema jurídico. Es un problema eminentemente político.** [...] En consecuencia de lo dicho, **el Derecho no puede predeterminar,** ni aun cuando lo intente expresamente, **la forma cómo debe actuar el poder constituyente originario** en cumplimiento de la responsabilidad que le es propia”.³¹ (Subrayado nuestro) Si se prestara mayor atención a lo anterior se comprendería ¿por qué no se pueden aprobar para la eternidad “reglas constitucionales” que obligatoriamente se deben aplicar para “cambiar esas reglas” constitucionales, como dice el articulista.

³⁰ Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una constitución?*, Ediciones Universales, Bogotá, 2004.

³¹ Pedreschi, Carlos Bolívar. *Asamblea Constituyente y realidad nacional*. 1980.

Ya con lo explicado, podemos continuar el examen de los argumentos del señor Obarrio interpretándolos a la luz de la teoría bien explicada por constitucionalistas panameños, del *poder constituyente originario* y del *poder constituido*. Con este fundamento doctrinal podemos decir que el señor Obarrio continúa diciendo en su primer artículo que si el pueblo (es decir el *poder constituyente originario*) quiere cambiar la constitución tiene que someterse a una constitución reformada que nunca fue aprobada por ese pueblo sino por los militares y una Asamblea Legislativa (es decir por un *poder constituido*), dominada por los partidos políticos. Esto dijo: “Por ello, hablar de un nuevo ‘pacto social’ -o, en términos clásicos, de un nuevo ‘contrato social’- no equivale necesariamente a adoptar otra Constitución. El pacto social de una democracia no se decreta en un texto: se construye en la realidad. Sin transformar la constitución social, cualquier pretensión de un nuevo contrato social sería, en el mejor de los casos, incompleta y, en el peor, ilusoria. La participación ciudadana y la democratización institucional tampoco son incompatibles **con el respeto a las reglas constitucionales**; encuentran en ellas su mejor garantía de legitimidad y permanencia. Toda sociedad puede cambiar sus reglas fundamentales. Lo que distingue a una democracia constitucional es que **existen reglas para cambiar esas reglas**”. (Subrayado nuestro)

Teoría clásica del *poder constituyente*, el “poder público” y nuestro artículo 2

El creador de la expresión “poder constituyente” fue el francés Emmanuel Sieyes³² para quien tal poder es propiedad de la “nación” entendida como “toda la población del Estado”, salvo [en ese tiempo] el sector privilegiado, o sea, la nobleza.³³ De ese poder constituyente surge una Constitución, según los términos de una muy famosa explicación de su parte, que fue registrada durante la intervención que protagonizó en la *Asamblea Nacional Constituyente*³⁴ de Francia (1789). Allí el abate Sieyes expresó que “una Constitución supone ante todo un poder constituyente” y añadió que “el poder constituyente lo puede todo [...] De ninguna manera está sometido de antemano a una constitución dada”.³⁵ El alcance del *poder constituyente* fue más tarde dimensionado por el célebre constitucionalista Carl Schmitt cuando sostuvo que “no es

³² Quintero, César. *Crítica a la teoría pura del poder constituyente*. Cultural Portobelo, 1999.

³³ Quintero, César. *Crítica a la teoría pura del poder constituyente*. Cultural Portobelo, 1999.

³⁴ Sánchez Viamonte, Carlos. *Los derechos del hombre en la Revolución Francesa*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1956. Según este autor desde el día 9 de julio “la Asamblea se convierte en Constituyente”. Cf. *De los derechos del hombre y del ciudadano. Leído los días 20 y 21 de julio de 1789, al comité de constitución, por el Sr. Abate Sieyes*. Sesión de la Asamblea Nacional del 21 de julio de 1789.

³⁵ *De los derechos del hombre y del ciudadano. Leído los días 20 y 21 de julio de 1789, al comité de constitución, por el Sr. Abate Sieyes*. Sesión de la Asamblea Nacional del 21 de julio de 1789. Citada en Sánchez Viamonte, Carlos. *Los derechos del hombre en la Revolución Francesa*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1956.

un poder más, coordinado con otros distintos «poderes» (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Es la base que abarca todos los otros «poderes» y «divisiones de poderes».³⁶

En cuanto a la noción *poder público*, recurrimos nuevamente a Sieyes. En la misma sesión de la *Asamblea Nacional Constituyente*, amplió que “todos los poderes públicos, sin distinción, emanan de la voluntad general; todos vienen del pueblo, es decir, de la nación. Estos dos términos deben ser sinónimos”.³⁷ Y más aún, cuando dio fin a su intervención en la sesión del 21 de julio de 1789, la resumió diciendo textualmente: “Aquí puede terminar la exposición razonada de los *Derechos del Hombre y del Ciudadano* que hemos querido ofrecer a la nación francesa, y que nos proponemos a nosotros mismos, para que nos sirva de guía en la obra de la Constitución a la que vamos a consagrarnos”.³⁸ Acto seguido Sieyes pasó a presentar aquella que consideró “la parte más esencial” de su exposición. De los varios artículos que leyó a continuación el abate Sieyes, citamos el que sigue

³⁶ Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Alianza Editorial, 1996.

³⁷ *De los derechos del hombre y del ciudadano. Leído los días 20 y 21 de julio de 1789, al comité de constitución, por el Sr. Abate Sieyes*. Sesión de la Asamblea Nacional del 21 de julio de 1789. Citada en Sánchez Viamonte, Carlos. *Los derechos del hombre en la Revolución Francesa*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1956.

³⁸ *De los derechos del hombre y del ciudadano. Leído los días 20 y 21 de julio de 1789, al comité de constitución, por el Sr. Abate Sieyes*. Sesión de la Asamblea Nacional del 21 de julio de 1789. Citada en Sánchez Viamonte, Carlos. *Los derechos del hombre en la Revolución Francesa*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1956.

con nuestro subrayado: “Art. 28. — Todos los poderes públicos emanan del pueblo, y no tienen otro objeto que el interés del pueblo”.³⁹ De lo transcrito téngase presente la influencia sobre el artículo 2 de nuestra Constitución Política: “El Poder Público solo emana del pueblo”. Una sentencia de la Corte Suprema panameña dictaminó en 1983 que un procedimiento como la Asamblea Constituyente está basado en el pueblo como fuente originaria del poder y que ahí está la vigencia “concreta” del artículo 2 de la Constitución panameña. La citamos más adelante.

Teoría clásica del *poder constituido*

También debemos a Sieyes la noción *poder constituido* que él distingue del *poder constituyente*.⁴⁰ Al explicar la teoría de Sieyes el doctor César Quintero ha dicho que la Constitución es hecha por la “nación” [la población del Estado] y que esa Constitución “regula y restringe la actuación del gobierno, de los poderes constituidos”.⁴¹ Luego añade que para Sieyes ni las asambleas ordinarias, ni “los poderes constituidos”

³⁹ *De los derechos del hombre y del ciudadano. Leído los días 20 y 21 de julio de 1789, al comité de constitución, por el Sr. Abate Sieyes.* Sesión de la Asamblea Nacional del 21 de julio de 1789. Citada en Sánchez Viamonte, Carlos. *Los derechos del hombre en la Revolución Francesa*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1956.

⁴⁰ Quintero, César. *Crítica a la teoría pura del poder constituyente*. Cultural Portobelo, 1999.

⁴¹ Quintero, César. *Crítica a la teoría pura del poder constituyente*. Cultural Portobelo, 1999.

pueden “reformular o modificar la Constitución”.⁴² Esta función sólo le corresponde al *poder constituyente*. En la famosa publicación de Sieyes titulada *¿Qué es el Tercer Estado?* (1788) se observa la “primera formulación escrita de la célebre distinción entre poder constituyente y poder constituido”.⁴³ Y más aún, aquello de que el “poder constituido” no puede “en ningún caso reformar o modificar la constitución” fue explicado por Sieyes en su clásica obra bajo los términos que citamos textualmente: “En cada parte, la Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente. Ninguna especie de poder delegado puede cambiar nada en las condiciones de su delegación”.⁴⁴ En este mismo libro el creador de los términos *poder constituyente* y *poder constituido* alcanzó a añadir: “Y aun cuando lo pudiera, una nación no *debe* someterse jamás a las trabas de una forma positiva [es decir, a una norma de derecho positivo que subyugue la voluntad del pueblo]. Sería exponerse a perder su libertad para siempre, pues no haría falta más que un instante de éxito a una tiranía, para someter al pueblo, bajo pretexto de Constitución, a una *forma* tal, que volviera imposible expresar libremente su voluntad y,

⁴² Quintero, César. *Crítica a la teoría pura del poder constituyente*. Cultural Portobelo, 1999.

⁴³ Sieyes, Emmanuel. *El Tercer Estado y otros escritos de 1789*, Colección Austral, Espasa-Calpe, Madrid, 1991, Edición y traducción a cargo de Ramón Máiz.

⁴⁴ Sieyes, Emmanuel. *¿Qué es el Tercer Estado?* Editorial Americalee, Buenos Aires, 1943, Colección los Clásicos Políticos, dirigida por Francisco Ayala. Págs. 109-110.

consecuentemente, sacudirse las cadenas del despotismo”.⁴⁵

Conviene que lo reiteremos. Según el constitucionalista Vladimiro Naranjo Mesa: “Ejemplos de poderes constituidos son el Congreso o Parlamento [también en este libro citado Naranjo Mesa lo llamó legislativo], la Presidencia de la República, la administración de justicia, los órganos de control y fiscalización, la organización electoral, las autoridades territoriales, las fuerzas armadas, etc.”.⁴⁶

No es viable demandar al *poder constituyente originario*

Hemos visto que, desde la teoría clásica, el *poder constituido* nunca podrá someter ni sobrepasar al *poder constituyente originario*, pero al parecer el señor de Obarrio piensa que ello sí es posible en Panamá por medio de una demanda de inconstitucionalidad. En su primer artículo del 20 de agosto de 2026 el articulista habla de una posible demanda de inconstitucionalidad, pero no dice a sus lectores que en 1983 ya se hizo efectiva una demanda de inconstitucionalidad y que precisamente la Corte sentenció que el artículo 2 de la Constitución constituía el fundamento de una Asamblea Constituyente. Antes de recurrir a ella citemos lo que ha dicho de Obarrio: “El punto central sigue siendo el método, el respeto al orden constitucional y la

⁴⁵ Sieyes, Emmanuel. *El Tercer Estado y otros escritos de 1789*, COLECCIÓN AUSTRAL, Espasa-Calpe, Madrid, 1991.

⁴⁶ Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Novena edición, Editorial TEMIS, Bogotá, 2003.

preservación de la seguridad jurídica. **Una constituyente originaria quedaría expuesta desde el inicio a una demanda de inconstitucionalidad.** Aun si la decisión tardara años, la controversia produciría incertidumbre y podría frustrar la reforma”.

Textualmente la sentencia de la Corte Suprema de Panamá dijo lo que se observará en el siguiente extracto que traemos a estas páginas con nuestros resaltados:

[...]

II. CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

[...]

Expresa el **artículo 2** del texto constitucional vigente que el poder público emana del pueblo y lo ejerce el Gobierno mediante la distribución de funciones que cumplen los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. **El pueblo**, comprendido éste como la Nación panameña, **es la fuente única del poder público**, por lo que el mismo, **como titular de la soberanía le corresponde dictar las bases fundamentales de su organización política.** A esta facultad se le ha llamado **poder constituyente** y la misma es y ha sido ejercida a través de diversos mecanismos. Ya en forma directa o bien en forma indirecta es el pueblo quien debe tomar la decisión de

organizarse; **una Constitución sólo puede cobrar real vigencia cuando es vivo reflejo de la voluntad popular.**

[...]

LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA [...] entra a decidir la demanda de inconstitucionalidad [...]

[...]

Las constituciones cuando resultan ineficaces para regir la vida social de una nación porque representan un obstáculo a su desarrollo, aspiraciones deseos y propósitos, toma conciencia la necesidad de reformarlas o **sustituirlas por una nueva**, o dicho en las propias palabras del siempre insigne y recordado Maestro del Derecho Constitucional de Panamá, Doctor José Dolores Moscote, “Cuando un país ha llegado a la convicción de que las normas establecidas en su estatuto fundamental no son ya adecuadas para continuar rigiendo en su vida social ello no debe tomarse como un hecho indiferente cuyas causas y consecuencias fuera ocioso escudriñar” (MOSCOTE, J.D., orientaciones Hacia la reforma Constitucional, pág. 7).

[...]

El problema complejo que sí se presenta al Derecho Constitucional moderno y en particular al de cada país, son los procedimientos para reformar o sustituir las constituciones **por una nueva**. Entre esos sistemas, vale mencionar los denominados “procedimientos populares” como son el referéndum, el plebiscito, la revocación popular y por qué no, **las Asambleas Constituyentes**.

Esos procedimientos doctrinalmente están basados en el presupuesto de que el valor político dominante es ya el pueblo; es decir, la fuente originaria del poder; y son democráticos porque en una forma u otra, sea por votación directa (referéndum y plebiscito) o representación por asambleas populares (Asambleas Constituyentes), la voluntad del poder popular toma expresión concreta de decisión, en asuntos o materias constitucional o legal que por la naturaleza y la trascendencia social y política no pueden ser sometidos al procedimiento ordinario predispuesto en la Constitución. [...]

[...]

La Corte en ejercicio de la facultad de control de la constitucionalidad que le confiere el artículo 188 de la Constitución Política de la

República, expone el siguiente criterio en relación con la norma de rango constitucional que se analiza.

De aceptarse como único criterio interpretativo válido, tal como se colige del “concepto de la infracción” reproducido en líneas anteriores, que la Constitución de 1972 sólo puede ser objeto de reformas mediante y ciñéndose estrictamente al procedimiento que ella predispone expresamente, en sana lógica jurídica tendría que admitirse el carácter de RIGIDEZ y la NATURALEZA INMODIFICABLE de la Constitución vigente; situación que naturalmente conduciría a sostener que el Derecho Constitucional de Panamá ha logrado crear una Constitución ideal que por su naturaleza inmodificable, no puede ser reformada ni por el procedimiento de convocatoria a Referéndum, **ni por convocatoria a Asamblea Constituyente** o por ningún otro que no sea el que está predispuesto en la propia Constitución. **Ese criterio es sencillamente inaceptable tanto para la doctrina del Derecho Constitucional**, como para la dinámica del propio constitucionalismo panameño que, a pesar de sus continuas reformas y sucesivas nuevas constituciones desarrolladas por vías de esos procedimientos populares y democráticos, aún no ha logrado, ni

podrá hacerlo, crear esa Constitución de naturaleza inmodificable, capaz de resistir el empuje arrollador de una sociedad en constante desarrollo y permanecer inalterable.

[...]

En ese sentido, cuando los Órganos del Estado se proponen perseguir esos propósitos de reformas sustanciales **tienen que recurrir a la fuente originaria del poder público**, para que sea el titular legítimo de ese poder, el pueblo, el que decida mediante su expresa voluntad fiel y honradamente respetada la validez constitucional y jurídica del Acto emanado de uno de los Órganos del Estado.

Por lo tanto, consecuente con el criterio expresado y con base en las premisas jurídicas que los sustenta es cuando **adquiere vigencia real y concreta el artículo 2o. de la Constitución**, en virtud del cual se postula en ese texto el principio universalmente aceptado que dice:

“El poder público emana del pueblo, lo ejerce el Gobierno mediante la distribución de funciones que cumplan los

Solo nos cabe añadir que el argumento dirigido a intentar demostrar que la sentencia citada fue válida en 1983 y no en 2026 porque ahora existe una regulación constitucional (el 314 de la paralela), colapsa sin ayuda ante un análisis de la teoría clásica del poder constituyente. Como explicaremos más adelante las reformas del 2004 que introdujeron la paralela fueron obra del *poder constituido* y no del *poder constituyente originario* que sigue siendo protegido por el artículo 2 de la constitución.

DERECHO COMPARADO: COLOMBIA Y CHILE

Derecho comparado con el caso de Colombia: ¿sí o no?

En su primer artículo del 20 de agosto de 2026, el señor de Obarrio también decidió corregir a quienes usan el ejemplo de la constituyente de Colombia para ilustrar el caso de Panamá. Según él eso no es posible debido a que allá hubo violencia y aquí no la hay. Así opinó: “Invocar a Colombia en 1990 exige contar la historia completa. La séptima papeleta surgió en medio de narcoterrorismo, asesinatos de candidatos presidenciales, violencia política y una crisis de gobernabilidad. Además, no produjo por sí sola una Constitución: el proceso fue canalizado mediante decretos

⁴⁷ Corte Suprema de Justicia de Panamá, Recurso de inconstitucionalidad, 1983.

gubernamentales, decisiones de la Corte Suprema y votaciones ciudadanas. Fue una solución jurídica extraordinaria para una crisis igualmente extraordinaria, **no una fórmula trasladable a Panamá. Nuestra realidad es distinta.** Panamá enfrenta corrupción, desigualdad, desconfianza y deficiencias institucionales, pero vive en democracia, con elecciones, alternancia y órganos constitucionales en funcionamiento, además de mecanismos expresos de reforma. No existe una ruptura del orden democrático que justifique acudir a una vía pre-jurídica y ajena a la Constitución”. (Subrayado nuestro)

En primer lugar, si bien ha dicho el señor de Obarrio que la realidad de Colombia, por entonces, era muy diferente a la de Panamá y, por lo tanto, la solución de allá no constituye “una fórmula trasladable a Panamá” debido a que “nuestra realidad es distinta”, con notable contraste dijo después algo distinto en su siguiente artículo: “La experiencia comparada ofrece enseñanzas útiles. Colombia afrontó, a comienzos de la década de 1990, una crisis institucional, política y de violencia extraordinaria”.

En segundo lugar consideramos que es un error afirmar que el caso colombiano se gestó en medio de la violencia y que, por lo tanto, no nos sirve como punto de comparación. Esta premisa supone que una constituyente surge debido a UNA SOLA CAUSA acontecida en un país. Pero resulta ser que una Constituyente no surge por UNA SOLA CAUSA. El doctor

Roberto Viciano enumeró cinco causas⁴⁸ por las que surgen las constituciones. Tales fueron: **[1]** Por la aparición de un nuevo Estado, **[2]** por un cambio de gobierno, **[3]** por una crisis económica y social con revolución, **[4]** por la caída de un sistema político por una guerra y **[5]** por riesgo de colapso del sistema político.⁴⁹ Y ya que el señor Obarrio ha citado al doctor Carlos Bolívar Pedreschi en su serie de artículos, aprovechamos la oportunidad para decir que también el reconocido constitucionalista había enumerado las causas por las que surge una constitución. El doctor Pedreschi enumeró cinco y lo dijo en estos términos: “Y la experiencia indica que se necesita expedir Constituciones en los siguientes casos: **[1]** Cuando el pueblo se independiza; **[2]** Cuando se produce una revolución; **[3]** Cuando se produce una guerra civil. **[4]** Cuando se produce un golpe de Estado. **[5]** Y, también, cuando en ausencia de los cuatro supuestos mencionados, pero ante situaciones económicas, sociales o políticas muy explosivas, los gobernantes, en gesto de responsabilidad, inteligencia y necesidad política, apelan al poder constituyente originario, a fin de evitar que cualquier cambio político, finalmente ineludible, se abra paso a través de cualquiera forma violenta”.⁵⁰

⁴⁸ Pérez Jaramillo, Rafael (ed.). *Curso para un proceso constituyente en Panamá*. Publicación de la Secretaría Presidencial para la Reorganización del Estado y Asuntos Constitucionales (SEPRESAC), dirigida por el doctor Miguel Antonio Bernal, director. Panamá, 25 de mayo de 2025.

⁴⁹ Viciano, Roberto. Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes.

⁵⁰ Pedreschi, Carlos Bolívar. *Asamblea Constituyente y realidad nacional*. 1980.

Como puede verse básicamente ambos (Pedreschi y Viciano) consideran más o menos las mismas causas que históricamente llevan a las convocatorias de asambleas constituyentes y ahora usted puede elegir ¿cuál? o ¿cuáles corresponden al caso de Colombia? y ¿cuál? o ¿cuáles? podrían corresponder al caso de Panamá. Sobre nuestro país el doctor Viciano opinó que la situación encaja en el “riesgo de colapso del sistema político”. Sus palabras exactas fueron: “Y este quizá puede ser el caso en el que se pueda incluir a Panamá es decir aquí no hay un colapso, pero hay un riesgo de colapso” [del sistema político].⁵¹ Y de ser así, ¿no conviene proceder bajo la guía de lo expuesto por el doctor Pedreschi? Reiteramos parte de sus palabras: “en gesto de responsabilidad, inteligencia y necesidad política, apelan al poder constituyente originario, a fin de evitar que cualquier cambio político, finalmente ineludible, se abra paso a través de cualquiera forma violenta”. No debemos olvidar los recientes acontecimientos de 2023. Panamá continúa necesitando una conversación nacional y una Asamblea Constituyente es el mecanismo más democrático para que ella se haga efectiva.

⁵¹ Viciano, Roberto. Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes.

Colombia: la constituyente y el *poder constituyente primario*

Cuando comenzó a referirse a Colombia en su primer artículo, el señor de Obarrio dijo textualmente que “Invocar a Colombia en 1990 exige contar la historia completa”. Debido a que estamos de acuerdo se nos hace obligante pedir la relectura de su segundo artículo publicado en La Estrella el 6 de agosto de 2026 y pedir que se cuenta a historia completa con claridad diciendo que en Colombia actuaron los dos poderes: el *constituido* y el *constituyente originario*. Pero según el articulista: “Aun en ese contexto excepcional, el proceso constituyente [de Colombia] terminó siendo canalizado mediante decisiones jurídicas e institucionales que otorgaron legitimidad al cambio constitucional”. Lo que no dice es que una de esas decisiones jurídicas legitimó al “poder constituyente primario” que aquí estamos llamando “originario”. Esto hace que sea más interesante lo que no dice el señor de Obarrio y es que en Colombia aconteció no solo un ejercicio convocado por el *poder constituido*, sino que aconteció también un ejercicio del *poder constituyente originario*. Y como decía un renombrado abogado panameño, “no lo digo yo”, sino que lo dice el diálogo de dos grandes exponentes del constitucionalismo panameño y colombiano. La explicación que a continuación citamos surge de una pregunta del reconocido constitucionalista panameño, doctor César Quintero dirigida al también insigne constitucionalista colombiano, doctor Luis Carlos Sáchica. Tal diálogo aconteció en 1992 durante un evento celebrado en Panamá. Vamos a citar textualmente un extracto de lo hablado por ambos

exponentes del constitucionalismo. Quien desee conocer todo el texto puede consultar la publicación de ILDEA publicada en 1992 bajo el título: “Las reformas constitucionales en Latinoamérica”. A continuación, reproducimos parte del diálogo en el que se demuestra que en Colombia operó una constituyente del *poder constituido* y una del *poder constituyente originario o primario* como lo expuso el doctor SÁCHICA:

Dr. César Quintero

La Asamblea Constituyente colombiana del 91, tengo entendido que fue una Asamblea limitada y después simultánea. Entonces ¿cómo se explica que revocase el mandato del Congreso, es decir, que lo extinguieran, que lo disolvieran? y ¿qué explicación tuvo, no diría que empírica, sino jurídica?

[...]

Dr. SÁCHICA

[...] Sí, Doctor. Primero: La Constituyente no era Constituyente ni de nombre siquiera. Los decretos que dictó el Gobierno para convocarla se referían a una **Asamblea Constitucional y entendíamos todos que constitucional quería decir de acuerdo con la Constitución vigente**, lo que implicaba que era un poder **de reforma** apenas y no un poder para dictar una nueva Constitución.

Y así quedó plasmado en los acuerdos entre los partidos políticos que dijeron: vamos a convocar una Constituyente para reformar la Constitución del 86. No para abolirla, y es más, en esos acuerdos quedaron establecidas las limitaciones y entre otras, le cuento, estaba prohibido afectar las corporaciones electivas que decía que se respetarían los periodos de las corporaciones públicas. De manera que inclusive, se le había prohibido a la Asamblea Constitucional que prescindiera del Congreso, las Asambleas Departamentales, los Consejos Municipales e inclusive el propio Presidente de la República. Porque entonces se hubiera podido también elegir el Presidente de la República, revocar el mandato, convocar una nueva elección presidencial.

La razón de por qué se actuó así es que la institución más desprestigiada de Colombia, en ese momento, era el Congreso Nacional. Es verdad que el movimiento constituyente se dirigía especialmente a reformar el Congreso. Se pedía que no fueran reelegibles, se quería prohibir la reelección, se quería prohibir que pudieran ser nombrados Ministros, ni en ningún cargo público, se les establecían las más rígidas incompatibilidades que usted se imagina. De

verdad, el movimiento constituyente se enderezó primordialmente a la reforma del Congreso. Secundariamente a la reforma de la justicia y a la descentralización administrativa. Pero, pero si uno repasa la historia, lo que querían era cambiar la clase política, la gente estaba insatisfecha, no quería oír nombrar a los políticos, esa era la verdad.

Entonces, la Constituyente recibió para bien o para mal, la bendición jurídica de la Corte Suprema de Justicia, porque los decretos de convocatoria **fueron demandados** a la Corte y la Corte Constitucional y la Corte Suprema en vez de limitarse a su oficio de decir constitucional o inconstitucional esta convocatoria, que era lo que le tocaba decir, no le tocaba decir nada más, se puso a decir que no porque **el pueblo** cuando pedía no sé qué, **era el constituyente primario** y no se qué y tomando pie en esas declaraciones de las sentencias de la Corte, la Constituyente dijo: **No soy Asamblea Constitucional**, no tengo límites, **yo soy una Asamblea Constituyente, yo soy el constituyente primario, yo voy a cambiar toda la Constitución** y de paso voy a revocarle el mandato al Congreso elegido hace un año. [...]”.
(Subrayados nuestros)

Pero seamos más precisos con relación a lo se que dijo en Colombia sobre el “Constituyente primario” en aquella Sentencia de la Corte Suprema de Justicia. Ella contradice casi todo lo que ha venido argumentando el señor de Obarrio. Citamos un extracto con nuestros resaltados:

V. Consideraciones de la Corte

[...]

5. *El Constituyente Primario*

Según principios generalmente aceptados en derecho constitucional, tres son los elementos que configuran un Estado: el territorio o "país", el pueblo que lo habita o "nación" y el orden jurídico que lo organiza.

A la "nación" se refiere el artículo 2º de la Carta fundamental así:

"La soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece."

[...]

Así pues, la nación o sea **el pueblo** que habita nuestro país, **es el constituyente primario del cual emanan los poderes constituidos o derivados**. No simplemente la personificación de la Republica unitaria que sucedió a los Estados soberanos de la Constitución de Río Negro (1863) pues para ello bastaba el artículo 1º de la Carta, conforme al cual "la nación

colombiana se reconstituye en forma de republica unitaria".

Como la nación colombiana es el constituyente primario, puede en cualquier tiempo darse una constitución distinta a la vigente hasta entonces sin sujetarse a los requisitos que ésta consagraba. De lo contrario, se llegaría a muchos **absurdos**: el primero de ellos que la reforma Constitucional de 1957 no vale por haber sido fruto de un plebiscito; que también fue nugatoria la de 1886 por no haberse sujetado a los difícilísimos procedimientos previstos por la Constitución de Río Negro (1863) para modificarla.

6. Límites del poder Constituyente Primario

Siendo la nación el constituyente primario y teniendo ella un carácter **soberano**, del cual emanan los demás poderes, **no puede tener otros límites que los que él mismo se imponga, ni los poderes constituidos pueden revisar sus actos**. Así lo ha sostenido la Corte en dos fallos relativos al plebiscito del 1º de diciembre de 1957:

El primero de ellos fue el de noviembre 28 de 1957 (M.P. doctor Guillermo Hernández Peñaloza), en dos de cuyos apartes se lee:

"... porque si se da alguna virtualidad jurídica a los hechos revolucionarios es por descansar en la voluntad de la Nación.

".....

[...]

Más recientemente, en la Sentencia número 54 de 9 de junio de 1987 (M.P. doctor Hernando Gómez Otalora), se lee:

"Cuando la nación, en ejercicio de su poder **soberano** e inalienable, **decide pronunciarse sobre el estatuto constitucional que habrá de regir sus destinos, no está ni puede estar sometida a la normatividad jurídica que antecede a su decisión.** El acto constituyente primario es en tal sentido, **la expresión de la máxima voluntad política**, cuyo ámbito de acción por su misma naturaleza, **escapa a cualquier delimitación establecida por el orden jurídico anterior y, por ende, se sustrae también a todo tipo de juicio que pretenda compararlo con los preceptos de ese orden.**"

7. Límites impuestos por el constituyente primario en las elecciones del 9 de diciembre

[...]

Es un dato más que se ha proyectado tanto en la historia de Colombia como en la de otras naciones, que **cuando las instituciones adoptan sistemas demasiado rígidos para su reforma, surgen crisis y perturbaciones que pueden poner en grave peligro los valores fundamentales de la convivencia y el sistema republicano y democrático.** Por eso es preciso proceder con toda diligencia y previsión a **interpretar los anhelos de cambio y renovación** de las instituciones **que ha**

expresado el pueblo, primero informalmente y luego el 27 de mayo en forma legítima y avalada por la propia Sentencia número 59 de 24 de mayo de 1990 de la Corte Suprema de Justicia. En pocas pero trascendentes palabras, **el Poder Constituyente Primario**, representa una potencia moral y política de última instancia, capaz, aun en las horas de mayor tiniebla, de fijar el curso histórico del Estado, insurgiendo como tal con toda su esencia y vigor creativos. Por esto mismo, **sabe abrir canales obstruidos de expresión, o establecer los que le han sido negados**, o, en fin, convertir en eficaz un sistema inidóneo que, por factores diversos, ha llegado a perder vitalidad y aceptación”.⁵² [...]

El último párrafo de esta sentencia nos sirve de estribo para el siguiente punto: recurrir al *poder constituyente originario* a fin de evitar la violencia. A este respecto, veamos ahora el caso de Chile.

Chile sí, pero el señor de Obarrio debe también “contar la historia completa”

Según el punto de vista del señor de Obarrio (también expuesto en su primer artículo del 20 de agosto de 2026), más que el caso de Colombia, a Panamá le conviene examinar el de Chile. Estos fueron sus términos: “Chile ofrece una lección

⁵² Corte Suprema de Justicia de Colombia. Sentencia número 138, 9 de octubre de 1990.

más comparable. Ante una fuerte demanda por una nueva Carta Magna, reformó previamente la Constitución vigente mediante la Ley 21.200 para habilitar y regular el proceso constituyente, preservando continuidad institucional y seguridad jurídica. Los cambios más ambiciosos necesitan cauces democráticos claros”. En su segundo artículo publicado en La Estrella el 6 de agosto de 2026 de Obarrio reincidió en el caso del mismo país suramericano: “Chile, por su parte, antes de iniciar su reciente proceso constituyente, reformó previamente su propia Constitución para establecer las reglas del procedimiento que habría de seguirse. En ambos casos, pese a sus profundas diferencias, la legitimidad del método ocupó un lugar central”.

Estamos de acuerdo con el señor de Obarrio cuando dice que Chile ofrece una “lección” comparable pero no por las razones que el aduce sino por las contrarias. Si se hubiera ceñido al debate con “rigor histórico” que tanto exige, el articulista hubiera contado “la historia completa” debiendo decir a sus lectores que en Chile hubo dos intentos constituyentes pero que ambos fracasaron porque así lo quiso la voluntad del *poder constituyente originario*. De nada sirvió la formalidad legal que describe de Obarrio si se descuidó el principal fundamento de un ejercicio constituyente democrático que es la voluntad del pueblo. Es decir, allá el *poder constituido* impuso en dos oportunidades decisiones que el *poder constituyente originario* rechazó. Los únicos “cauces democráticos claros” (para usar las palabras del señor Obarrio) son aquellos que facilitan la decisión democrática del

pueblo, es decir, del *poder constituyente originario*. Cualquier otro cauce va a desembocar en el fracaso debido a una nueva imposición del *poder constituido*.

Violencia y constituyentes de Colombia y Chile

El señor de Obarrio había dicho que el caso de Colombia se dio en un contexto de violencia y que por lo tanto la fórmula de su constituyente no era trasladable a Panamá y además consideró que el caso de Chile “ofrece una lección más comparable” pero nada dijo de la violencia acontecida en este hermano país. El primer tema violento que omitió el señor de Obarrio fue evitar decir que en América Latina sólo quedan dos países con estatutos constitucionales impuestos por la dictadura: Panamá y Chile. Y el segundo tema relacionado con la violencia es que Chile intentó cambiar la constitución cuando se precipitó una explosión social en el 2019 y aquí llegamos a un punto en el que podemos unir los dos ejemplos del derecho comparado que trajo a cuento el señor de Obarrio, aunque lo haya hecho sin “contar la historia completa”.

Ante riesgos de violencia consideremos lo siguiente: una de las razones por las que surgen constituyentes es para evitar riesgo de colapso político, nos dijeron tanto el doctor Viciano como el catedrático Pedreschi. Ya lo anticipamos pero conviene reiterarlo y ampliarlo, el doctor Pedreschi dijo que uno de los casos en que se necesita expedir constituciones cuando en ausencia de los otros cuatro supuestos [*independencia, revolución, guerra civil y golpe de Estado*] que llevan a la necesidad de expedir constituciones, y ante

situaciones económicas, sociales o políticas muy explosivas [no olvidemos Panamá en octubre y noviembre del año 2023], “los gobernantes, en gesto de **responsabilidad, inteligencia y necesidad** política, apelan al **poder constituyente originario**, a fin de evitar que cualquier cambio político, finalmente ineludible, se abra paso a través de cualquiera forma violenta”.⁵³ Entonces, si el caso de Colombia se dio en medio de la violencia, y el de Chile también, ¿no es responsable considerar que un cambio constitucional pacífico generado desde la voluntad del pueblo, se anticipe para evitar la violencia?

El doctor Miguel Antonio Bernal ha dicho en casi todas sus conferencias que, a diferencia de otros países a donde se llegó a la violencia, aquí se ha querido anticipar la necesidad de que ello se evite. El proceso constituyente de Panamá, según Bernal, debe darse aprovechando esa convivencia pacífica que de una manera u otra los panameños hemos logrado sostener hasta ahora. Las condiciones objetivas y subjetivas están dadas para que en el país pueda ocurrir un estallido social como aconteció en Chile en el 2019, lo que llevó a las autoridades de entonces a buscar como una salida de emergencia la constituyente que fracasó dos veces y de allí que resulte sabio y responsable aprender de las lecciones. En una de las jornadas de alfabetización constitucional se preguntó al doctor Bernal: “¿Qué va a hacer que el proceso

⁵³ Pedreschi, Carlos Bolívar. *Asamblea Constituyente y realidad nacional*. 1980.

constitucional panameño no termine como el de Chile?” y el respondió que casualmente a raíz de la experiencia de Chile en Panamá quisimos iniciar por la alfabetización constitucional para no repetir errores.

PROPUESTA QUE CONDICIONA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN ¿A LA BONDAD DE LA GENTE?

No terminó su primer artículo del 20 de agosto de 2026 el señor de Obarrio, sin reiterar otro de los argumentos que durante años se viene esgrimiendo en Panamá. Esta vez el señor de Obarrio dijo: “Ninguna Constitución resolverá por sí sola los problemas estructurales del país. Como señala Pedreschi, son los gobiernos, y no las constituciones, los que prestan los servicios públicos y enfrentan los problemas económicos, políticos y sociales. La fiebre no está en la sábana”. Con esta última frase cierra su pensamiento. En su segundo artículo publicado en La Estrella el 6 de agosto de 2026 reiteró la idea, pero ahora dirige la responsabilidad a una carencia de “cultura cívica” y la debilidad de la democracia debido a las “costumbres”. Esto es lo que dice el articulista: “Muchas de las dificultades que enfrenta Panamá tienen menos que ver con el texto constitucional que con la fortaleza de nuestras instituciones, la calidad de la administración pública, el cumplimiento efectivo de la ley, la ética pública y **nuestra cultura cívica**. Alexis de Tocqueville observó que la fortaleza de una democracia depende tanto de sus leyes como de **sus costumbres**. Décadas después, Ferdinand Lassalle distinguiría entre la Constitución escrita y la Constitución real.

Ambas reflexiones convergen en una misma conclusión: ninguna reforma constitucional, por acertada que sea, sustituirá jamás **la responsabilidad colectiva de construir una mejor sociedad**". (Subrayados nuestros)

Usando una idea análoga a otra que expuso el doctor José Dolores Moscote comenzamos por decir que los defectos que pueden hallarse en cualquier constitución del mundo deben valorarse a la luz de lo que imperaba antes de ella o lo que debe regir a futuro para mejorar. Y: "Toda otra discusión es baldía".

El doctor Carlos Iván Zúñiga llegó a referirse a quienes expresan "que los males o bienes de la República no encuentran su origen en los textos constitucionales sino en la calidad de los gobernantes"⁵⁴ y argumentó: "Pero en un estado de derecho, las constituciones deben ser camisas de fuerza que impidan el desarrollo de los abusos y contienen, también, las medidas a tomar para evitar el desequilibrio en el funcionamiento de los órganos del Estado. Si existe el desenfreno en un país dado y no operan los mecanismos de control de carácter constitucional, significa que realmente media un imponderable humano que no guarda relación lamentablemente con las previsiones constitucionales. Tal situación, en la que el temperamento político rebasa la

⁵⁴ Zúñiga, Carlos Iván. *La Prensa*, 25 de octubre de 2003.

norma, puede ocurrir en Panamá, España, Estados Unidos o en cualquier Estado. [...]”⁵⁵

Oponer que no son las constituciones sino las personas quienes arreglan los problemas es una afirmación genérica que pareciera querer condicionar el propósito de un cambio de leyes fundamentales a la existencia de buenas personas en la tierra. Citemos el inicio de un libro de Rousseau. Imagine el lector que, al famoso libro de Rousseau, *El Emilio*, se agregara en su inicio la línea que pasamos a subrayar: “Todo está bien al salir de las manos del Autor de las cosas; todo degenera en las manos del hombre” por lo tanto no es posible hacer un “contrato social” o una “constitución”. De ser el caso Rousseau hubiese sido el primero en suscribir la tesis que no admite crear una constitución si la gente del mundo no es buena. En un Estado ideal prosperaría el sentir de Aristóteles quien dijo miles de años atrás: “Si todos los hombres luchasen únicamente por la virtud y dirigieren siempre sus esfuerzos a practicarla, la comunidad entera vería en conjunto todas sus necesidades satisfechas; y cada individuo en particular poseería el mayor de los bienes, puesto que la virtud es el más precioso de todos”.⁵⁶ Asociada a esta idea puede estar otra compartida por Moscote cuando comentó algo sobre un artículo introducido en la Constitución de 1941 que decía: “Artículo 112. Los

⁵⁵ Zúñiga, Carlos Iván. *La Prensa*, 25 de octubre de 2003.

⁵⁶ Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Texto basado en la edición de Patricio de Azcárate 1873.

emolumentos que la ley asigne al presidente de la república no podrán ser alterados en el mismo periodo para el cual hayan sido fijados”. Moscote ponderó esto así: “Este artículo estaría de más en una constitución escrita para una comunidad de hombres en donde la mayor parte de ellos rindiera culto sincero a la honestidad y a las prácticas de la ética menos exigente...”.⁵⁷ Pero ni siquiera un sabio como Platón creyó ineludibles las normas en sociedades idealmente virtuosas. Así lo dijo en *Las Leyes*: “A primera vista parece vergonzoso dictar leyes sobre la materia que nos va a ocupar, tratándose de una ciudad, que, a nuestro juicio, estará bien gobernada, y que encontrará en sus instituciones todo lo que puede desearse para la práctica de la virtud”.⁵⁸ Y sí ... habrá conductas que no pueden ser sometidas al escrutinio de la ley, pero la vigencia de tales normas que consignent deberes hará más fácil la observancia de las normas positivas. Así lo vio Platón también en *Las Leyes*: “Hemos hablado de lo que cada uno debe a sus padres, a sí mismo, a su patria, a sus amigos, a sus parientes, a sus conciudadanos y a los extranjeros. Ahora debemos examinar los deberes que hacen la vida más agradable, y que no pueden ser objeto de una ley, pero que la opinión debe recomendar para hacer más fácil la observancia de las leyes. [...]”⁵⁹ Lo deseable sería contar con

⁵⁷ Moscote, José Dolores. *El derecho constitucional panameño*, 1943, Edición conmemorativa por el XXV Aniversario de la fundación de la Universidad de Panamá, 1960.

⁵⁸ Platón, *Las leyes*. Texto basado en la edición de Patricio de Azcárate 1872.

⁵⁹ Platón, *Las leyes*. Texto basado en la edición de Patricio de Azcárate 1872.

mujeres y hombres dotados de una conducta ejemplar y, al mismo tiempo, una norma fundamental como la Constitución (y sus derivadas normas menores). Lo ideal es trabajar en ambos sentidos simultáneamente, pero no creemos que argüir la ausencia de una, hace innecesaria la otra. Si una conducta individualizada se desvía, allí deben estar las normas para enderezarla hacia el camino recto. Y si se trata de una conducta social, negativa, generalizada, el primer paso será identificar el hecho y trabajar en su enmienda ética, política y jurídica. Y crear un espacio ciudadano, como el de una asamblea constituyente, ayuda en ese propósito porque todos conversan y deciden en consenso las mejores medidas para mejorar la sociedad.

El problema planteado fue también resuelto por Moscote cuando comentó sobre la “democracia” que no se demerita porque existan personas de conducta reprochable, que siempre las habrá. Estas fueron sus reflexiones sostenidas también en el estudio de otros autores: “... la democracia, forma de gobierno imperfecta que no puede menos de adolecer de las imperfecciones espirituales de los hombres, quienes la han ideado. Las críticas que hoy [1943] se hacen a la democracia son las mismas que ayer se le hacían, lo que no quiere decir que no sean verdaderas, sino que se refieren a algo fundamental en el carácter humano, capaz siempre de producir hechos que se dan en las mismas condiciones en todas las épocas y en todas las sociedades. **Siempre hubo y habrá** hombres mediocres u hombres malos que, con frecuencia, prevalecieron y prevalecerán sobre hombres

mejores. **Siempre hubo y habrá** demagogos y cortesanos, como ha habido, hay y habrá hombres incompetentes que aparentan competencia y hombres ignorantes que saben hacerse pasar por doctos. **No hay ninguna forma de gobierno que pueda eliminar estas características tan propias de la humanidad**, cualquiera que sea la zona que habite, cualquiera que sea el medio en que se observe, cualesquiera que sean los ideales que la agiten en un momento dado de la evolución histórica (Nitti)".⁶⁰ Moscote consideraba que los "defectos" que se encuentran en "cualquier régimen político" deben valorarse a la luz de lo que antes fue (¿se hacen mejores elecciones que cuando se dependía del absolutismo o de "oligarquías hereditarias"?, se preguntó o con lo que podría devenir con cambios). A su parecer **"toda otra discusión es baldía"**.⁶¹ (Subrayado nuestro)

El problema de la carencia de virtudes no fue usado por Simón Bolívar como excusa para cesar sus luchas épicas por la libertad. Ya Bolívar había expresado en varias oportunidades su inquietud por las virtudes ciudadanas. En 1812 lamentó que "Nuestros compatriotas" aún no eran "capaces de ejercitar sus derechos legales. Les faltan aquellas virtudes que

⁶⁰ Moscote, José Dolores. *El derecho constitucional panameño*, 1943, Edición conmemorativa por el XXV Aniversario de la fundación de la Universidad de Panamá, 1960.

⁶¹ Moscote, José Dolores. *El derecho constitucional panameño*, 1943, Edición conmemorativa por el XXV Aniversario de la fundación de la Universidad de Panamá, 1960.

distinguen a los verdaderos republicanos”.⁶² Luego en 1815 fue en la famosa Carta de Jamaica donde dejó impresa para la eternidad la reiteración de este llamado: “En tanto que nuestros compatriotas no adquieran los talentos y las virtudes políticas que distinguen a nuestros hermanos del Norte, los sistemas enteramente populares, lejos de sernos favorables, temo mucho que vengan a ser nuestra ruina. Desgraciadamente, estas cualidades parecen estar muy distantes de nosotros en el grado que se requiere; y por el contrario, estamos dominados de los vicios que se contraen bajo la dirección de una nación como la española, que solo ha sobresalido en fiereza, ambición, venganza y Codicia”.⁶³ Aspiraba el Libertador a “cultivar las virtudes y los talentos que conducen a la gloria; [...]”.⁶⁴ El transcurso de los años no mermó ni varió el pensamiento de Bolívar, respecto la necesidad de contar con una ciudadanía formada en virtudes. Así, durante el Congreso de Angostura (1826), reincidió en comentarios similares a los ya expresados con anterioridad: “[...] todos deben practicar la virtud, y no todos la practican [...]”.⁶⁵ ¿Imagina el lector qué hubiese ocurrido si Bolívar

⁶² Masur, Gerhad. *Simón Bolívar*, Bogotá, 2008, 2da edición.

⁶³ Carta de Jamaica. Guerrero Barón, Javier y Medófilo Medina (compiladores) *América Latina: Identidad, soberanía y unión, una lectura de la Carta de Jamaica*, 2016.

⁶⁴ Carta de Jamaica. Guerrero Barón, Javier y Medófilo Medina (compiladores) *América Latina: Identidad, soberanía y unión, una lectura de la Carta de Jamaica*, 2016.

⁶⁵ Texto digital tomado de “*Co-herencia*”, Vol. 16, No. 31 Julio – diciembre de 2019, pp. 375-393, pero acomodado al formato impreso de Conte Bermúdez,

desiste luchar por la libertad debido a la carencia de buenas conductas ciudadanas?

Por supuesto: se debe aspirar a mejorar la calidad cívica de nuestra ciudadanía, pero no usar su carencia (cuando la hay) como excusa para impedir cambios decididos por todos en democracia.

Si en Panamá nos hubiésemos aferrado a decir desde 1841 que mientras la gente no cambie para bien, de nada servirán las reglas y que por tal motivo no amerita hacerlas, el resultado sería que no se hubiesen aprobado la Constituciones de 1841, 1904, 1941 ni la de 1946. (No contamos la de 1972 porque fue impuesta en dictadura). Ciertamente es que se debe mejorar la conducta ética del hombre, nadie lo niega. Lo absurdo sería usar el pretexto de una reprochable conducta ciudadana para impedir la existencia de una constitución creada por la mayoría del pueblo panameño. Nos rehusamos a creer que la mayoría del pueblo protagoniza una conducta innoble. ¿No dijo el Papa Francisco cuando visitó Panamá que éramos un pueblo noble? “Encontré un país noble”, fueron sus palabras. (Cf. *Vatican news*, 2019)

Héctor. *La creación de Bolivia y la Constitución Boliviana en el Istmo de Panamá*, Narración histórica, Panamá, Imprenta Nacional, 1930.

CONSTITUCIONALISMOS DE ESTADOS UNIDOS E ITALIA

Madison sí, pero nuevamente: “contar la historia completa”

El señor de Obarrio cita a Madison para justificar su renuencia a cambios constitucionales profundos, pero omite citar a Paine, a Jefferson, o a los contemporáneos de Francia que más o menos opinaron lo mismo. Esto es lo que dijo el articulista en su segundo artículo del 6 de agosto de 2026: “James Madison comprendió tempranamente esta realidad. En *The Federalist* No. 49 advirtió que someter constantemente las reglas fundamentales del Estado al impulso de las pasiones políticas terminaría debilitando el respeto por la propia Constitución. La estabilidad constitucional no pretende impedir el cambio; procura que éste sea fruto de la deliberación y no de la coyuntura”.

Ayudemos a “contar la historia completa” compartiendo con los lectores citas de otros grandes exponentes de la democracia.

Thomas Paine dijo que ninguna generación tiene autoridad para decidir sobre futuras generaciones como han de organizar su gobierno: “[...] Nunca ha existido, nunca existirá y nunca puede existir [...] una categoría de hombres, ni ninguna generación de hombres, en ningún país, en posesión del derecho de vincular y controlar a la posteridad hasta *el fin de los tiempos*, **ni de ordenar para siempre** cómo se

gobernará el mundo ni quién ha de gobernarlo, y por ende todas las cláusulas, leyes o declaraciones en virtud de las cuales sus autores tratan de hacer lo que no tienen el derecho ni las facultades de hacer, ni las facultades para ejecutar, son en sí mismas nulas de toda nulidad. Cada edad y cada generación deben tener tanta libertad para actuar por sí mismas *en todos los casos* como las edades y las generaciones que las precedieron. La vanidad y la presunción de gobernar desde más allá de la tumba es la más ridícula e insolente de todas las tiranías. El hombre no tiene derecho de propiedad sobre el hombre, y tampoco tiene ninguna generación, derecho de propiedad sobre las generaciones que la sucederán. [...]”.⁶⁶ (Subrayado nuestro)

Mientras tanto Thomas Jefferson dijo que las nuevas generaciones tienen derecho a hacer la Constitución que consideren mejor para sí: “[...] Ciertamente, no soy un defensor de los cambios frecuentes e inciertos en la ley y las constituciones. [...] Pero también soy consciente de que las leyes y las instituciones deben evolucionar paralelamente al progreso de la mente humana. A medida que se desarrolla e ilustra, a medida que se hacen nuevos hallazgos, se descubren nuevas verdades y cambian las maneras y las opiniones con el cambio de las circunstancias, las instituciones deben progresar igualmente y mantenerse al paso de los tiempos. No es más absurdo pedir a un hombre que siga llevando el gabán de su adolescencia que **exigir de**

⁶⁶ Paine, Thomas. *Derechos del Hombre*, Alianza Editorial, Madrid, 1984

una sociedad civilizada un sometimiento perpetuo al régimen de sus ancestros bárbaros. Es esa disparatada idea lo que ha provocado en los últimos tiempos en Europa un diluvio de sangre. En lugar de ceder sabiamente al cambio gradual de las circunstancias y de favorecer una acomodación progresiva a la progresiva evolución, sus monarcas, se han aferrado a los viejos abusos, atrincherándose tras hábitos fijos y obligando a sus súbditos a perseguir por la sangre y la violencia innovaciones precipitadas y ruinosas que, **de haber sido delegadas a la deliberación pacífica y a la sabiduría colectiva de la nación, habrían adoptado formas aceptables y saludables.** Evitemos tales ejemplos, y no pensemos que una generación no es tan capaz como otra de cuidar de sí misma y de ordenar sus propios asuntos. [...] Cada generación es tan independiente como ésta lo fue de las anteriores. Por tanto, **tiene**, como aquellas, **el derecho** de escoger por sí misma el gobierno que mejor promueva su propia felicidad; y, por consiguiente, **a acomodar a las circunstancias en que se halla lo recibido de sus predecesores.** [...] Hace ahora **cuarenta años** de la redacción de la Constitución de Virginia. Los mismos datos nos informan de que, en ese periodo, dos tercios de los humanos que vivían entonces han muerto ya. Por lo tanto, ¿tiene este tercio superviviente el derecho de imponer la obediencia a su voluntad y, por consiguiente, a las leyes por ellos elaboradas, a los dos tercios restantes que, con ellos, componen la masa actual de adultos? Si no la tiene, ¿quién la tiene entonces? ¿los muertos? Los muertos no tienen

derechos. No son nada; y lo que no es nada no puede poseer nada. Cuando no hay sustancia, no puede haber desgracia. Este globo corpóreo y todo cuanto sobre él descansa pertenece a sus actuales habitantes corpóreos durante su generación. Sólo ellos tienen derecho a dirigir sus exclusivas preocupaciones, y a declarar la ley de esa dirección; y **esta declaración sólo puede ser hecha por su mayoría. Esa mayoría tiene, pues, derecho a enviar a representantes a una convención, y a hacer la Constitución que considere mejor para sí. [...] Y la voz del pueblo se expresaría así justa, plena y pacíficamente, siendo analizada y decidida por la razón común de toda la sociedad.** Si esta avenida se cierra al llamamiento del sufrimiento, se hará oír a través de la fuerza, y seguiremos como otras naciones en el círculo infinito de opresión, rebelión, **reforma; y así para siempre**". (Subrayado nuestro)

Cruzando el océano nos encontraríamos con el filósofo enciclopedista Condorcet quien sostuvo que: "Cada generación tiene derecho a gobernar con sus propias ideas"⁶⁷ o la Constitución francesa de 1793 que fue precedida por una nueva *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* donde se puede leer: "[...] Artículo 28. Un pueblo siempre tiene el derecho de revisar, reformar y cambiar su constitución. No puede una generación sujetar a sus leyes a las generaciones futuras".

⁶⁷ Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Novena edición, Editorial TEMIS, Bogotá, 2003.

Aun cuando el señor de Obarrio citó en su segundo artículo a Mason para justificar su idea de impedir un cambio profundo de constitución, habrá que decir que en su siguiente artículo pareció variar tal postura. Casi al final de su tercer artículo publicado en la Estrella con fecha 12 de agosto de 2026 dijo algo que contradice todos sus argumentos anteriores: “Las constituciones democráticas no son piezas de museo. Su fortaleza no reside en permanecer inalterables, sino en ofrecer estabilidad mientras **permiten los cambios que cada generación considera necesarios**”.

De ser así: ¿Está obligada esa generación panameña a someterse a reglas antiguas o está en su derecho de cambiarlas democráticamente? Diríase que el nuevo argumento del articulista se aproxima más al Paine, al Jefferson y a la Constitución francesa de 1793 que hemos citado.

Olvidó mencionar que Ferrajoli también habló de constitución totalitaria

En el segundo artículo publicado en La Estrella el 6 de agosto de 2026 se cita a Ferrajoli: “Luigi Ferrajoli ha señalado que el constitucionalismo no constituye un límite impuesto a la democracia, sino su principal garantía. Las reglas constitucionales no existen para restringir la voluntad popular, sino para asegurar que ésta pueda ejercerse respetando los derechos fundamentales, la separación de poderes y el Estado de Derecho. La Constitución no es un obstáculo para

la democracia; es el instrumento que hace posible una democracia de ciudadanos libres e iguales”.

Pero Ferrajoli también dijo que “un determinado ordenamiento jurídico, por ejemplo totalitario, carece de derechos fundamentales”. (Cf. Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías*, 1999). Esto fue justo lo que se vio con la Constitución militar de 1972 que rigió en los 70’s mientras permanecían violados todos los derechos y las garantías fundamentales. Fue también lo que se vio con la constitución militar de 1972, remendada en 1983, que rigió en los 80’s mientras se decapitaba y se desaparecía a personas en Panamá. A partir de los 90’s cesó el totalitarismo militar y se entronizaron gobiernos regidos por partidos políticos que negaron en más de 8 oportunidades durante 32 años que el *poder constituyente originario* pudiese expresar mediante referéndum si deseaba o no una constituyente. Mientras el *poder constituyente originario*, es decir, el pueblo, no decida sobre la nueva constitución que democráticamente merece, se puede afirmar, contrario a lo que el señor de Obarrio dice, que la constitución militar con sus parches decididos por el *poder constituido* sí es “un obstáculo para la democracia”. Pasemos a ver por qué.

SALDO DE 4 REFORMAS: AÚN RIGE LA CONSTITUCIÓN MILITARISTA DE 1972, AMOLDADA A LOS INTERÉSES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Reformas constitucionales “evolución” sin el pueblo

En su tercer artículo publicado en la Estrella con fecha 12 de agosto de 2026, el señor de Obarrio pasa al examen de cada uno de los hitos de esa que él llama “evolución”.

Inicia con las reformas de 1978 cuando la dictadura militar en Panamá aún mantenía un saldo de graves violaciones a los derechos humanos. Olvida decir que cuando la supuesta “evolución” se daba, aún permanecían personas desterradas, asesinadas, desaparecidas. Solo el año anterior, por citar un ejemplo, habían desaparecido a Rita Wald. Si alguien quiere alegar que se evolucionaba hacia las libertades constitucionales ¿cómo podría conciliar eso con el despojo de licencias para hablar por radio, la brutal represión para quien hiciera uso del derecho de reunión y libertad de expresión por la llegada del Sha a Panamá y un largo etc.? Solo alguien que no vivió eso, o estuvo del lado de la dictadura, puede hablar de una “evolución” en el contexto “progresivo de la democracia panameña”.

Reformas de 1978: “evolución” sí, pero del militarismo

El señor de Obarrio dice: “Las primeras reformas importantes ocurrieron en 1978. Se modificaron veintisiete artículos para facilitar el retorno gradual al pluralismo político, abrir el camino hacia la elección popular del Presidente de la República y **acompañar la nueva realidad derivada de los Tratados Torrijos-Carter**. Aquellas reformas marcaron el inicio de una transición institucional que permitió el regreso de los partidos políticos **y el fortalecimiento progresivo de la democracia panameña**”. (Subrayado nuestro)

Sobre este tema de la “nueva realidad derivada de los Tratados Torrijos-Carter” y el supuesto “fortalecimiento” de la “democracia” es abundante la argumentación que podría ser traída al debate pero podemos quedarnos por ahora con una para iniciar: el asesinato de Jorge Camacho aconteció en junio de 1978.

Y ya que al señor de Obarrio le gusta citar al doctor César Quintero y al doctor Carlos Bolívar Pedreschi citemos lo que ambos dijeron sobre la Constitución de 1972 y su reforma de 1978 para ver si estamos frente a una evolución progresiva hacia la democracia, según el criterio de Obarrio, o la consumación del más grande y eterno militarismo que nunca antes gobierno alguno otorgó sin fecha de expiración con un Tratado que aun rige hoy.

El doctor Carlos Bolívar Pedreschi se preguntó en 1978 acerca del “sentido de las reformas constitucionales” y dijo que ellas representaban “la expresión jurídica del proceso de liberación del sistema” y que esta liberación como expresión de su debilidad obedecía a dos hechos. El primero de ellos: “A la convicción de que los Tratados Torrijos – Carter y han sido ratificados por Panamá y de que, **en consecuencia**, se hace innecesario prolongar el Gobierno de fuerza que hemos tenido, es decir, prolongar lo que se ha dado en llamar la ‘dictadura con cariño’. Lo dicho, es idea de un distinguido participante de este diálogo, a quien debemos, también, la histórica afirmación de que ‘si el Tratado de 1903 fue el Tratado que ningún panameño firmó, los Tratados de 1977

fueron los Tratados que ningún panameño redactó”. (subrayado nuestro) (Cf. Pedreschi, Carlos Bolívar. *Contenido, sentido y destino de las reformas constitucionales*, 16 de octubre de 1978) Cuando el doctor Pedreschi dijo estar refiriéndose a un distinguido participante de este diálogo estaba hablando del doctor César Quintero quien no sólo vinculó la reforma de 1978 a la Constitución de 1972 con la dictadura militar y los Tratados que ésta firmó, sino que alcanzó a ir más allá en una de sus expresiones más categóricas que explicaban el origen y la razón de ser de tal Constitución militar de 1972. Estas fueron sus palabras:

“El poder real correspondía por mandato de la Constitución a la persona del General Omar Torrijos Herrera. De acuerdo con el último artículo de dicha Carta, el 277, todas las funciones ejecutivas, atribuidas en principio al Presidente de la República, debían ser ejercidas por el general Torrijos durante el término de seis años ⁶⁸ .

Llama la atención, desde luego, la circunstancia de que esta singular atribución de poderes haya sido por seis años. Muchos se preguntaron por qué no se estableció en forma

⁶⁸ El referido artículo 277 atribuía, además, otras funciones extraordinarias *a la persona* del General Torrijos.

permanente un Jefe de Gobierno con funciones ejecutivas. La respuesta es que no se hizo así por la única razón de que el general Torrijos no lo quiso; es decir, no consideró conveniente para Panamá el establecimiento definitivo de una especie de sistema semiparlamentario con un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno permanentes. Sin embargo, impuso la fórmula que hemos visto, porque acertadamente estimó que seis años sería el periodo requerido para negociar, firmar y ratificar los nuevos Tratados canaleros. **Sucede que en 1967 el Gobierno de los Estados Unidos trató de imponer a Panamá unos nuevos Tratados sobre el Canal. Pero fueron rechazados por la opinión pública panameña, en virtud del sistema demoliberal entonces existente.** Al ocurrir el golpe de Estado de 1968 y establecerse un régimen militar autoritario, el Gobierno norteamericano **vio una excelente oportunidad para conseguir lo que no había podido el año anterior.** Más su puritanismo legitimista le impedía negociar con un gobierno *de facto*. En consecuencia, comenzó a presionar para que se legitimara en cualquier forma el régimen imperante en Panamá; y **este requerimiento fue satisfecho precisamente con la promulgación de la Carta constitucional de 1972. De modo que ésta fue una Constitución hecha con el *fin primordial***

de que sirviera de instrumento para negociar los referidos Tratados del Canal. **Por tanto, estableció un régimen deliberadamente autocrático y represivo, ya que en un sistema de libertades no habría sido posible la aprobación en Panamá de dichos convenios canaleros.** Prueba de esto es que, al día siguiente de la firma de ellos en Washington, 7 de septiembre de 1977, se restablecieron, entre otras, las libertades de expresión y de reunión. **Y poco después comenzó la presión política norteamericana y de los círculos financieros dominantes en el país, para que se liberalizara y democratizara el Estatuto. Esta presión trajo como consecuencia las reformas constitucionales del año siguiente”** [o sea las reformas de 1978, bajo examen]. (Subrayados nuestros)

Efectivamente, tal como ha dicho el doctor Miguel Antonio Bernal en sus conversatorios de alfabetización, las reformas de 1978 se hicieron por instrucciones de Washington a la dictadura después de la firma de los Tratados es decir, que para nadie es un secreto que tales reformas de 1978 fueron una instrucción, un compromiso adquirido por la dictadura después de la firma de los Tratados Carter- Torrijos. Y si los dos constitucionalistas más importantes en Panamá desde mediados de la década del 50 del siglo pasado (Moscote murió en 1956) coinciden en afirmar que tales reformas de

1978 a la constitución obedecieron a una misión cumplida por la dictadura militar que fue adquirir compromisos internacionales que la democracia liberal anterior a 1968 no pudo imponer, no podemos menos que decir: constitución militarista reformada en 1978 sin eliminar su “fin primordial”, tal como fue expuesto por el doctor Quintero.

Si vemos que uno de esos Tratados carece de fecha de terminación, siguiendo la tesis de Quintero bien se puede considerar que tal tratado es **la continuación de la constitución militar por otros medios** y hoy estamos viviendo los efectos militares de eso tal como lo pudo prever también el doctor Julio Linares, cuyo libro es de lectura obligada para comprender este tema. ¿No rige el “**fin primordial**” del militarismo de la constitución cuartelaria de 1972?

Reformas de 1983 y las conquistas de la dictadura militar

Sigamos con evolución defendida por el señor de Obarrio. Estamos ante su tercer artículo publicado en La Estrella con fecha 12 de agosto de 2026. El articulista pasa a defender (o más bien a repetir la defensa que otros ya habían hecho) las reformas de 1983. Al respecto dice: “Cinco años más tarde, el Acto Constitucional de 1983 produjo una transformación todavía más profunda. Reestructuró el sistema constitucional, desmontó buena parte del andamiaje autoritario que aún subsistía, fortaleció la separación de funciones del Estado, devolvió protagonismo a las instituciones civiles y democratizó incluso los mecanismos de reforma

constitucional. Fue esa reforma la que permitió que el Consejo de Gabinete, la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia compartieran la iniciativa de reforma constitucional, superando el esquema extraordinariamente restrictivo previsto en el texto original de 1972. Y cuando cambian los principios fundamentales, la arquitectura institucional y la doctrina que inspira un texto constitucional, estamos materialmente ante una nueva realidad constitucional. El doctor Mario J. Galindo H., integrante de la Comisión Revisora responsable de preparar aquellas reformas -presidida por el jurista Jorge Fábrega Ponce y de la que también formó parte el doctor Carlos Bolívar Pedreschi-, sostuvo que el Acto Constitucional de 1983 no constituyó un simple ‘parche’, sino una verdadera reconducción republicana, al restablecer los principios democráticos, liberales y de separación de poderes que habían caracterizado la tradición constitucional panameña desde la Constitución de 1946”.

El señor de Obarrio ha olvidado que otras informaciones trabajan en sentido contrario de las tesis esgrimidas por otros a favor de las reformas de 1983. Según ellos, a partir de la fecha contamos con una constitución nueva y democrática. La principal y más poderosa fuerza política que participó en estas reformas fue la dictadura militar. A ella se unieron, con el objeto de reformar la constitución, los partidos políticos de oposición. Para estas fuerzas opositoras el resultado de las reformas fue una nueva constitución democrática mientras que para las fuerzas de la dictadura militar el

resultado fue, entre otros, la consolidación de la dictadura militar. Vamos a citar tres testimonios REPRESENTATIVOS:

[1] En 1982, cuando se estaban gestando las reformas, la persona que por entonces ocupaba la presidencia de la República, Ricardo de la Espriella, compareció a una sesión con los Representantes de Corregimiento a quienes dijo que “era mejor hablar de mejoras” a la constitución y que ello “sirviera para **‘profundizar el Proceso** y la participación de los Honorables Representantes, de manera que éstos les diera una cuota mayor de Poder” [sic].⁶⁹ (Subrayado nuestro)

[2] En la misma sesión con los Representantes de Corregimiento participó el por entonces dictador militar, el General Rubén Darío Paredes, quien dijo que “las reformas” a la Constitución “respondían a demandas y exigencias de grupos de panameños que se aglutinaban en la oposición” y que **tales reformas procedieron luego de una “evaluación en conjunto con todo el equipo de Gobierno y el Estado Mayor”**.⁷⁰ Agregó que en las reformas “lo que parecía ser una debilidad del sistema del Poder Popular no era así, sino que el mismo requería su mantenimiento porque creían en el

⁶⁹ Intervención de Ricardo de la Espriella durante la sesión de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, correspondiente al día 28 de octubre de 1982. Acta de la sesión.

⁷⁰ Intervención de Rubén Darío Paredes durante la sesión de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, correspondiente al día 28 de octubre de 1982. Acta de la sesión.

mismo y era bastante bueno”.⁷¹ Según su punto de vista cada Representante debía ser “desarrollista” y que “tuviera acceso a más recursos”.⁷² (Subrayado nuestro)

[3] Quizás el testimonio más desgarradoramente militarista de los que aquí reproducimos fue el del señor Rigoberto Paredes, secretario del CEN del Partido Revolucionario Democrático (PRD). Citamos textualmente lo medular de una noticia que un diario de los cuarteles reprodujo de sus declaraciones: “El Prof. Paredes indicó que este proyecto responde sustancialmente a las propuestas planteadas por Omar Torrijos en 1978, encaminadas a institucionalizar y democratizar las conquistas populares del Proceso Revolucionario. [...] El Secretario General del PRD explicó que las reformas propuestas responden satisfactoriamente a los objetivos que se impuso el Partido Revolucionario Democrático, que fueron los de preservar los logros fundamentales consagrados en la Constitución de 1972, fortalecer en sus bases el sistema de representación popular [...]”. Paredes reivindicó las reformas como una iniciativa del “Proceso

⁷¹ Intervención de Rubén Darío Paredes durante la sesión de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, correspondiente al día 28 de octubre de 1982. Acta de la sesión.

⁷² Intervención de Rubén Darío Paredes durante la sesión de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, correspondiente al día 28 de octubre de 1982. Acta de la sesión.

Revolucionario” y evocó que el 30 de julio [de 1982] se “invitó” a “representaciones de la llamada oposición”.⁷³

Todo lo antedicho por las más altas autoridades de la dictadura militar en 1982 y 1983 quedó plasmado formalmente en el texto de la Constitución de 1983. El nombre oficial de la Constitución reformada en 1983 puede ser leído en la Gaceta Oficial así: “Constitución política de la República de Panamá **de 1972**, Reformada por los Actos Reformatorios de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983”. Y en su preámbulo no se dejó de decir lo mismo que se dijo en 1972: “Nosotros los Representantes de los Corregimientos de la República de Panamá, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente elegida por el pueblo e invocando la protección de Dios decretamos la Constitución Política de la República de Panamá, que consagra los principios sociales, políticos, económicos y morales **inspiradores de la Revolución panameña**”. (G.O. N° 19.826) (Lo subrayado es nuestro)

Sería abundante la cantidad de temas que podríamos traer a estas páginas para demostrar que la Constitución de 1983 simple y sencillamente quedó siendo la suma del militarismo de 1972 y 1978, más el militarismo con apoyo de los partidos políticos en 1983. Aunque también es justo decir que el *poder constituyente originario* si intervino en 1983 con el referéndum pero sus esperanzas democratizadoras fueron inmediatamente apagadas porque la dictadura militar

⁷³ *Matutino*, 1 de abril de 1983.

continuó siendo el principal factor real de poder interno tras esas reformas. En tal sentido ¿qué “evolución” democrática se puede defender ante los casos de Edwin Eredio Amaya o Hugo Spadafora, asesinados poco después de las reformas de 1983? Solo bastaría prestar lectura a la Ley 20 de 1983 que creó las Fuerzas de Defensa, o al segundo informe de una comisión *in loco* en Panamá de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el que se dejó explícitamente expuesto que en Panamá imperaba una brutal dictadura militar real, abanicada por un texto constitucional nominal que en nada ayudó a la “evolución” democrática que tanto defienden no pocos representantes del *constitucionalismo tradicional*.

Reformas de 1992: *poder constituido* desintegra el *poder constituyente*

Colapsó la dictadura militar, pero la democracia no llegó para el *poder constituyente originario*. El nuevo *poder constituido* se negó reiteradamente a consularlo. Al entrar en esta etapa el señor de Obarrio continuó diciendo uno de sus artículos que: “Ese proceso de evolución constitucional no terminó allí [se refiere al proceso reformista iniciado en 1978 y 1983]. Las reformas de 1993 y 1994 incorporaron el régimen constitucional del Canal de Panamá y consagraron la abolición constitucional del ejército, dos decisiones que hoy forman parte esencial de nuestra identidad republicana”. Resulta curioso que el articulista omita decir algo sobre el referéndum de 1992 porque en ese año el *poder constituido* pudo demostrar que realmente creía en el pueblo, aceptando la propuesta de iniciar una **VERDADERA** democracia

convocando al *poder constituyente originario*, pero no quiso hacerlo de la misma forma en que rehusó hacerlo durante los siguientes 32 años. En lo que sigue sobre este tema, vamos a complacer al señor de Obarrio obsequiándole el “rigor histórico” que pide al momento de “contar la historia completa”. La que a continuación sigue es una cronología que muestra las **8 oportunidades en 32 años** que se ofreció al *poder constituido* la oportunidad de demostrar que realmente creía en una democracia al preguntar al *poder constituyente originario* si estaba de acuerdo o no con una constituyente. Aquí vamos:

1992. El 15 de noviembre de 1992 se convocó a un referéndum para que la ciudadanía respondiera sí o no a unas reformas constitucionales. Ante esta convocatoria surgió la democrática propuesta de agregar “una tercera papeleta que permitiera una opción adicional a los ciudadanos”.⁷⁴ Esta opción consistía en permitir a los ciudadanos decidir si estaban de acuerdo con la convocatoria de una constituyente. Este mismo año doctor Antinori preguntó en un evento público a un alto representante de la partidocracia y del entonces *poder constituido* ¿qué opinaba sobre la propuesta de una “tercera papeleta”? y éste se opuso a tal idea fundamentándose en que tal opción no regía en la Constitución vigente.⁷⁵ Esto

⁷⁴ Antinori, Ítalo. *Panamá y su historia constitucional (1808-2000)*. 1ra ed., octubre de 2000, Defensoría del Pueblo.

⁷⁵ Antinori, Ítalo. *Panamá y su historia constitucional (1808-2000)*. 1ra ed., octubre de 2000, Defensoría del Pueblo.

confirma que para el *poder constituido* no era posible consultar al *poder constituyente originario* porque tal opción no estaba contemplada en la Constitución militarista de 1972 reformada en 1978 y 1983.

1998. Años más tarde, otra consulta popular se hizo efectiva. En el referéndum del 30 de agosto de 1998 los detentadores del *poder constituido* solo preguntaron SI o NO se aceptaban las Reformas a la Constitución militarista de 1972 para complacer las veleidades monárquicas de un presidente, pero decidieron no incluir una "tercera papeleta" por temor a brindarle a la ciudadanía la oportunidad de expresar su opinión sobre una *asamblea nacional constituyente*. En ese entonces el Órgano Ejecutivo, el Legislativo y el Órgano Judicial, al igual que los magistrados del Tribunal Electoral se opusieron a la fórmula de la "tercera papeleta" ya que eran adversarios declarados de la convocatoria a una *asamblea nacional constituyente*.⁷⁶

1999. El domingo 2 de mayo de 1999 se celebraron elecciones generales en Panamá, resultando ganadora la presidenta Mireya Moscoso quien debía tomar posesión en septiembre. Una idea para convocar a una constituyente "fue presentada en mayo por un grupo de políticos independientes, encabezados por Miguel Antonio Bernal,

⁷⁶ Bernal, Miguel Antonio. *Constituyente y democracia, 100 preguntas y respuestas*. IEPI, 2000.

y luego respaldada por Moscoso”, presidenta electa.⁷⁷ No obstante otras fuerzas políticas que apoyaron su candidatura y su gobierno manifestaron su oposición a la iniciativa. Aun así, el día 10 de noviembre de 1999 el doctor Miguel Antonio Bernal entregó a la presidenta Moscoso un total de 66 mil firmas ciudadanas “pidiendo [que se] llamase a una Constituyente”.⁷⁸ Además de las voces opuestas a la convocatoria de una constituyente provenientes de los partidos aliados al nuevo gobierno, surgieron otras opuestas del gobierno militarista anterior cuyo partido el PRD nació y respaldó la dictadura. Una de esas voces fue la de un saliente ministro de la rancia, quien dijo que “la actual carta [la militarista de 1972] no establece el mecanismo de convocatoria de una asamblea constituyente para su reforma, y que cualquier iniciativa contraria a ello ‘implicaría violentar el esquema institucional vigente’”.⁷⁹ Lo mismo que fue alegado en 1992; una muestra más de la vigencia de un estatuto antidemocrático impuesto durante la dictadura militar. ¿Aun dicen que no regía la militarista constitución de 1972?

2004. El domingo 2 de mayo de 2004 se celebraron elecciones generales en Panamá, precedidas por un movimiento ciudadano que surgió ante graves hechos de corrupción acontecidos en el *poder constituido* del órgano Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa. Se trató de las

⁷⁷ *Inter Press Service*, 14 de septiembre de 1999.

⁷⁸ Bernal, Miguel Antonio. Publicación en cuenta X, el día 11 de marzo de 2021.

⁷⁹ *Inter Press Service*, 14 de septiembre de 1999.

acusaciones públicas sobre sobornos en la asamblea para la ratificación de dos magistrados y del famoso caso CEMIS. Este y otros hechos despertaron movilizaciones de distintos sectores de sociedad civil que dirigieron sus iniciativas hacia la creciente exigencia de profundos cambios constitucionales. Citamos dos iniciativas que se relacionaron con la convocatoria al *poder constituyente originario* para un cambio constitucional:

El 15 de mayo de 2002 el Comité Ecuménico dirigido por el padre jesuita Néstor Jaén y otros miembros de la sociedad civil formaron parte de un creado grupo dinamizador que retomó los objetivos de una iniciativa previa denominada Visión Nacional 2020.⁸⁰ De esas reuniones surgió la idea de conformar mesas de trabajo y una de éstas se denominó “Mesa Nueva Constitución”.⁸¹ En abril de 2003 el doctor Miguel Antonio Bernal publicó un artículo titulado *La quinta papeleta*.⁸² En junio de 2003 el Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM), que formaba parte del ya mencionado grupo 2020, propuso a la Asamblea Legislativa una reforma al Código Electoral para permitir la inclusión de una papeleta en las próximas elecciones a celebrarse en mayo de 2004 que permitiera consultar a los ciudadanos si deseaban o

⁸⁰ Foro Panamá 2020. Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Informe anual 2003-2004.

⁸¹ PNUD. Repensando el país. *Mesa nueva constitución*. Visión Nacional 2020, 4ta edición, corregida y ampliada, abril de 2004.

⁸² *Panamá América*, 25 de abril de 2003.

no una nueva constitución.⁸³ Esta iniciativa vino a ser conocida como la “quinta papeleta”.⁸⁴

En octubre de 2003 el Comité Ecuménico bajo el liderazgo del sacerdote jesuita Néstor Jaén, inició una recolección de firmas para “solicitar el llamado a una asamblea constituyente”.⁸⁵ El esfuerzo logró reunir “unas 100 mil firmas”.⁸⁶

El desenlace de estas dos iniciativas fue que el *poder constituido* de los gobiernos saliente y entrante con las elecciones de 2004 las prohibió. Es decir, el *poder constituido* del Ejecutivo y Legislativo terminó esquivando las 100 mil firmas del incipiente *poder constituyente originario*, por un lado, y creó la condición constitucional de alcanzar 500 mil nuevas firmas para quien quisiera emprender una nueva iniciativa ciudadana como la del padre Néstor Jaén de convocar una constituyente, por el otro. A esta última imposición se le denominó constituyente paralela. Y seguimos “evolucionando”.

2009. El domingo 3 de mayo de 2009 se celebraron elecciones generales en Panamá. Antes de tal fecha el doctor Bernal y otros propusieron la consulta popular en la oficina de participación ciudadana de la Asamblea

⁸³ *La Prensa*, octubre de 2003.

⁸⁴ *La Prensa*, octubre de 2003.

⁸⁵ *La Prensa*, octubre de 2003.

⁸⁶ *Crítica*, 13 de mayo de 2004. Declaraciones del padre Néstor Jaén.

Legislativa y “no la dejaron pasar”.⁸⁷ En este caso la propuesta consistió en “consultar a los ciudadanos si estarían de acuerdo con la convocatoria a una constituyente, mediante sólo dos preguntas: ¿Quiere Ud. una constituyente? y ¿quiere Ud. que el próximo presidente electo convoque una constituyente a principios de su gestión? Este anteproyecto fue rechazado de plano por Asesoría Legal de la Asamblea Nacional”.⁸⁸

2014. El domingo 4 de mayo de 2014 se celebraron elecciones generales en Panamá y ante el gobierno que asumió funciones el doctor Bernal solicitó públicamente lo siguiente: “Me permito formalmente proponer, que se llame a un referéndum en que se pregunte a los ciudadanos: ¿Está usted de acuerdo con la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente a más tardar dentro de tres meses? Sí o no”.⁸⁹ Pero nuevamente el *poder constituido* lo negó.⁹⁰

2019. Nuevas elecciones generales fueron celebradas en Panamá el 5 de mayo de 2019. Ya antes, en el 2017, el doctor Miguel Antonio Bernal planteó la inclusión de “una quinta

⁸⁷ Bernal, Miguel Antonio. PREGUNTAS. *Charla de alfabetización constitucional*. Contraloría General, Academia de Control Gubernamental. 7 de mayo de 2025.

⁸⁸ *Hacia una Nueva Constitución*. Movimiento Constituyente Va. Una edición de Ciudadanos Unidos por la Constituyente (CUCO), 1era. Ed., Cultural Portobelo, abril de 2019, 39 págs.

⁸⁹ *El Siglo*, 5 de mayo de 2014.

⁹⁰ Bernal, Miguel Antonio. PREGUNTAS. *Charla de alfabetización constitucional*. Contraloría General, Academia de Control Gubernamental. 7 de mayo de 2025.

papeleta en las elecciones de mayo del 2019, en la que se pregunte a los ciudadanos: está usted de acuerdo con la convocatoria de una asamblea nacional constituyente a más tardar dentro de tres meses si o no”.⁹¹ Un año más tarde se anunció que el *Movimiento Constituyente Va*, promovía una “quinta papeleta” para las elecciones de 2019.⁹²

2021. El Consejo Académico de la universidad de Panamá emitió una Declaración en la que puede leerse: “Esta fase que denominamos pre constituyente es aquella en que los ciudadanos toman conciencia de la necesidad del cambio profundo de la institucionalidad, debido a las condiciones políticas, sociales y económicas imperantes como el exceso de corrupción, impunidad, clientelismo, crisis institucional, ausencia de participación ciudadana en las decisiones que los afectan. Esta etapa, consideramos que ha sido en parte cumplida, pero que necesita profundizarse. Sin embargo, por la trascendencia, transparencia y legitimidad de la decisión que la vía que se adopte para el cambio constitucional y para evitar la división entre sectores que promueven una u otras alternativas, **recomendamos la convocatoria a una consulta popular urgente para que los ciudadanos respondan dos preguntas cruciales, del siguiente tenor:**

1. ¿Quiere usted una nueva Constitución Política?

⁹¹ *Estrella*, 15 de abril de 2017.

⁹² *Panamá Noticias*, 25 de abril de 2018.

2. ¿Qué clase de Órgano debe redactar la Constitución?

Asamblea Constituyente Paralela.

b. Asamblea Constituyente Originaria.”⁹³

2024. Finalmente, ante las elecciones del domingo 5 de mayo de 2024 en agosto de 2023 el Movimiento pro Quinta papeleta, Ciudadanos Unidos por la Constituyente ya habían presentado ante la Asamblea de diputados una propuesta para que se incluyera “una quinta papeleta en las elecciones generales de 2024, con el propósito de que los ciudadanos voten a favor o en contra de llamar a una Constituyente”.⁹⁴ La iniciativa fue presentada ante la oficina de Participación Ciudadana. Entre los miembros de las agrupaciones proponentes estaba el doctor Miguel Antonio Bernal.⁹⁵ Tempranamente el diputado del PRD que por entonces dirigía la Comisión de Gobierno de la Asamblea Nacional manifestó su postura: “no veo ninguna viabilidad”.⁹⁶ Pero en un inesperado giro, las elecciones dieron el triunfo al presidente José Raúl Mulino quien, cumpliendo una promesa

⁹³ Universidad de Panamá. *Declaración sobre el cambio constitucional y el proceso constituyente*. En *Cuaderno de lecturas constitucionales* No. 21, Panamá, 2 de febrero de 2026. Secretaría Presidencial para la Reorganización del Estado y Asuntos Constitucionales (SEPRESAC). Edición a cargo de Rafael Pérez Jaramillo.

⁹⁴ *La Prensa*, 9 de agosto de 2023.

⁹⁵ *La Prensa*, 9 de agosto de 2023.

⁹⁶ *La Prensa*, 9 de agosto de 2023.

electoral, ahora en su condición de *poder constituido* anunció su disposición de convocar al *poder constituyente originario* para crear una Asamblea Nacional Constituyente. Mediante Decreto Ejecutivo dispuso que se asuma “el desarrollo e implementación de un proceso constituyente”.⁹⁷

Hasta aquí la cronología de mordazas contra el *poder constituyente originario*.

Un dato de interés ahora que el país vive una situación en la que más de cuatro de desgarran las vestiduras contra los denominados “acuerdos” o memorándum. Si en 1992 se hubiese convocado a una constituyente este tema se hubiese conversado democráticamente con el pueblo. Hubo advertencias públicas sobre el equivocado artículo que prometía cesar los ejércitos en Panamá. En 1992 se propuso discutir si aun con la propuesta reforma constitucional que prohibía un ejército era posible o no, militarizar gradualmente por medio de “acuerdos” o “arreglos” que no son llevados a la Asamblea Legislativa. No se hizo y hoy (con todo y la vigencia de la reforma constitucional que prohíbe el ejército) el país observa la vigencia de acuerdos militares que no pasan por Asamblea Legislativa porque se basan en Tratados internacionales anteriores a las reformas que así lo

⁹⁷ Decreto Ejecutivo No. 488 de 28 de agosto de 2024. Gaceta Oficial No. 30107 de 29 de agosto de 2024.

dispusieron tardíamente en 1983. Ya hoy son una realidad y ya se verá que podrá sentenciar la Corte Suprema.

Un debate constitucional sobre este tema en 1992 se hubiese podido inspirar en las conquistas de la Independencia norteamericana en el siglo XVIII. Camino a esa independencia en 1768 tropas inglesas llegaron a Boston y los ciudadanos dijeron: “El reclutamiento o mantenimiento de un ejército permanente dentro de los límites del reino y en tiempos de paz, **si no se realiza con el consentimiento del Parlamento**, es contrario a la ley’, resolvió la sobresaltada Asamblea de ciudadanos de Boston. Es, decían, un derecho irrevocable de los súbditos [ingleses] el **ser consultados** y el poder dar su libre consentimiento personalmente o a través de sus representantes, elegidos libremente, para alistar y **mantener un ejército** regular entre los ciudadanos; y los habitantes de esta ciudad, por ser súbditos libres gozan de los mismos derechos derivados de la naturaleza y confirmados por **la constitución** británica así como también por la mencionada cédula real; y, por lo tanto, reclutar y mantener un ejército permanente sin el consentimiento dado en persona **o por intermedio de representantes de su libre y propia elección**, sería una violación de sus **derechos naturales, constitucionales** y estatutarios; y el **empleo de ese ejército para imponer leyes dictadas sin el consentimiento de los ciudadanos**, personalmente o a través de sus representantes, sería un agravio”. (Subrayado nuestro) (Bailyn, Bernard. *Los orígenes ideológicos de la revolución norteamericana*, 1967 original, y 1972 Editorial

Paidós, Buenos Aires) Además, en el texto de la Declaración de Independencia de Estados Unidos, al enumerarse la serie de abusos que justificaron la independencia se expuso en uno de ellos que el Rey de Inglaterra: “Ha mantenido entre nosotros, en Tiempos de Paz, Ejércitos Permanentes **sin el consentimiento de nuestras Legislaturas**”. (Subrayado nuestro) (Declaración de Independencia de los Estados Unidos 4 de julio de 1776, Fuente: *Cato Institute* <https://www.elcato.org/>)

César Quintero y 1983: constitución formal -vs- constitución real

Durante años se han venido citando expresiones del doctor César Quintero para intentar refutar las afirmaciones dirigidas a insistir que aún nos rige la constitución militarista de 1972. El señor de Obarrio, desde su primer artículo, decidió suscribir tal intento de refutación, de manera que vamos a aprovechar estas páginas para “contar la historia completa”, debido a que consideramos que se ha citado a Quintero con parcialidad, al omitir otras de sus reveladoras expresiones. Dice así el señor de Obarrio: “Es cierto que la Constitución de 1972 nació en un contexto autoritario. Sin embargo, fue transformada mediante los Actos Reformatorios de 1978, el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994, y el Acto Legislativo 1 de 2004, que modificaron más de 130 artículos. **César Quintero** sostuvo que el Acto Constitucional de 1983 no fue una mera reforma, sino que dio origen, en la práctica, a una **nueva Constitución**. Llegó a

afirmar que, de la Constitución de 1972, ‘solo quedó el nombre’. [...]”.

Ciertamente el doctor Quintero lanzó expresiones tales como: en 1983 se elaboró una “Constitución democrática”, se produjo una “nueva Constitución” y el acto constitucional de ese año, 1983, “es la antítesis de la autocrática y autoritaria Constitución de 1972”. Si embargo el señor de Obarrio omite expresiones complementarias del doctor Quintero que se refieren a la realidad fáctica de un régimen militar que hizo de tal Constitución algo “esencialmente nominal e inoperante” (fue su expresión). Un ponderado y más riguroso análisis debe convenir en que el doctor Quintero fue preciso al distinguir dos ángulos para describir lo acontecido en 1983: **[1]** El primero es una “Constitución formal”⁹⁸, es decir, una “Realidad jurídica”⁹⁹ que hace de la de 1983 una nueva constitución formal y jurídicamente democrática pero también **[2]** Un segundo ángulo por nadie citado que habla de una “Constitución real”¹⁰⁰ guiada bajo un “régimen militar” que “en nuestro país distaba mucho de

⁹⁸ Quintero, César. *Antecedentes y Significados del Acto Constitucional de 1983*, ‘Estudios de Derecho Constitucional Panameño’, Editora Jurídica Panameña, 1987, Jorge Fábrega P., compilador.

⁹⁹ Quintero, César. *Antecedentes y contenido del fallido Cambio Constitucional de 1992*. Estudios Políticos, Revista del Instituto de Estudios Políticos e Internacionales (IEPI), enero-marzo, 1998.

¹⁰⁰ Quintero, César. *Antecedentes y Significados del Acto Constitucional de 1983*, ‘Estudios de Derecho Constitucional Panameño’, Editora Jurídica Panameña, 1987, Jorge Fábrega P., compilador.

concluir”.¹⁰¹ En otras palabras, Quintero habló de una democracia de papel frente a una realidad política de dictadura militar. De esta forma, quienes apostaron por cambiar el contenido escrito de la Constitución militarista de 1972 como garantía de una democratización inmediata, erraron durante seis años hasta 1989. Años en los que se suscitaron asesinatos, desapariciones, torturas, exilios, cierre de medios de comunicación y toda una serie de abusos militares que en nada ayudan a defender la “evolución” constitucional democrática de la que nos habla el señor de Obarrio.

Para saldar de una vez por todas, la verdad histórica sobre lo que expresó Quintero, intentaremos citar la mayoría de sus expresiones, pero, eso sí, las citaremos “contando la historia completa” como ha exigido el señor de Obarrio que se haga en estos temas. Y lo hacemos con nuestros subrayados:

- **1986.** “[...] b) *El acto constitucional de 1983.* Los miembros de la Comisión Revisora de la Constitución de 1972 se excedieron, sin duda, de su cometido, ya que, en vez de reformar la mencionada carta, elaboraron una Constitución democrática y representativa sustancialmente distinta de la que debían revisar. El documento preparado por la

¹⁰¹ Quintero, César. *Antecedentes y Significados del Acto Constitucional de 1983*, ‘Estudios de Derecho Constitucional Panameño’, Editora Jurídica Panameña, 1987, Jorge Fábrega P., compilador.

Comisión siguió *mutatis mutandi* los lineamientos de la Constitución demoliberal de 1946.

[...]

Como antes indicamos, el llamado Acto Constitucional de 1983, técnicamente no es un acto reformativo de la Constitución de 1972, sino una nueva Constitución. Y es que su texto está basado en principios, doctrinas y estructuras muy distintas a las que servían de sostén a la extraña Carta cuya reforma fue encomendada a la referida Comisión Revisora. Pero acaece que el gobierno militar imperante no quería una nueva Carta constitucional, sino reformas indispensables a la del 72 para poder prolongar el régimen. Con todo, no rechazó el sorpresivo documento que la Comisión produjo. Por tanto, lo sometió a referéndum y fue aprobado bajo el complicado nombre de *Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983*.

Semejante denominación disfraz, por supuesto, una realidad anómala. Y ésta consiste en que el nuevo documento constitucional es formal e ideológicamente análogo a la demoliberal Constitución de 1946. **Pero no está funcionando como aquélla funcionó,** porque la correlación de

fuerzas políticas existentes es bien distinta de la de aquel entonces. En consecuencia, **estamos frente a una Constitución esencialmente nominal e inoperante**. Las transformaciones nacionales venideras determinarán si eventualmente llega a adquirir auténtico carácter normativo; o si, a su vez, habrá de ser sustituida por otra, ya sea de signo liberal y democrático, o bien autocrático y autoritario. Panamá, septiembre de 1986”.¹⁰²

- **1987.** “Lo primordial con respecto a dicha tesis es que la Comisión, como resultado de su ingente labor, varió radicalmente las partes fundamentales y los principios cardinales de la Constitución que pensó enmendar. Por tanto, el Acto Constitucional de 1983 no significó una reforma de la Constitución de 1972, sino una *nueva Constitución que técnicamente sustituyó por entero a la que decía reformar*. Sucedió esta vez lo mismo que ocurrió en 1972 con la Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución de 1946. De aquella Comisión surgió, por imperativos sociopolíticos, una Constitución muy distinta a la que se pretendió modificar. Por esa razón en el presente trabajo hemos dicho que habría sido una incongruencia jurídica y una falsificación

¹⁰² Quintero, César, *Evolución constitucional de Panamá*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1988, 74 páginas.

histórica, denominar a aquella ‘Constitución de 1946 reformada por el acto constitucional de 1972’. Pero esta anomalía no ocurrió en esa ocasión, toda vez que al respectivo instrumento se le dio el correcto nombre de Constitución Política de 1972. La clara y adecuada denominación se debió a que aquella vez hubo una perfecta correspondencia entre la Constitución codificada (**Constitución formal**) y los **factores reales de poder (Constitución real)**, para acogernos a la concepción de Lassalle. **En cambio, en 1983** no se dio esa misma correlación de fuerzas. **Y es que la etapa del régimen militar en nuestro país distaba mucho de concluir.** Sin embargo, dicho régimen necesitaba reformas que variaran el contenido de una **Constitución *ad hoc* (hecha para negociar los Tratados del Canal)**. Pero el instinto político indicaba a los personeros del mismo la inconveniencia de suprimir el nombre de un instrumento tan ligado a su consolidación política. Por la misma razón, **tales personeros querían también mantener**, al menos, la imagen de algunas instituciones que les habían sido de utilidad, v.gr., el evanescente Poder Popular. De ahí que el **Poder Real** insistiera en que se conservara, por ejemplo, **el Preámbulo de la Carta del 72**, pese a que no encuadraba con el contenido del Acto Constitucional de 1983. Y, finalmente, todo esto explica que dicho Poder optara por que se mantuviese el nombre de la transmutada Constitución con sus explicativas

añadiduras. Tal es, pues, **la no confesada realidad** latente tras el expandido nombre oficial con que aparece la actual Constitución Política de la República.

Por otra parte, tampoco sería exacto ni indicado denominar Constitución de 1983 al Acto Constituyente de ese año. Pues, a pesar de su autónoma formulación, no coincide del todo con los **actuales factores de poder**. De ahí que, si bien algunos de sus preceptos tienen plena vigencia, otros carecen de ella; son solo **nominales**. Precisamente, en esta situación se hallan aquellas disposiciones que contrarían las verdaderas fuerzas vigentes en el país. Tal es el caso, por ejemplo, del artículo 2. Como hemos anotado en este trabajo, dicho artículo, en su versión originaria, disponía que los tres Órganos Superiores del Estado debían actuar en ‘armónica colaboración ... con la Fuerza Pública’. La opinión popular se pronunció insistentemente en contra de este precepto. En consecuencia, el Comandante Paredes manifestó públicamente que la Guardia Nacional estaba de acuerdo con la eliminación de la controvertida fórmula, ya que esto no afectaba en realidad el *status* de las Fuerzas Armadas. La Comisión Revisora sustituyó el impugnado artículo por el que aparecía en la Constitución de 1946. **Según los cultores del formalismo, la supresión del irritante aditamento final bastaría para que, como en 1946,**

adviniera un gobierno civil. Más, como sabemos, nada de esto ha ocurrido. **Obedece ello a la sencilla razón de que las relaciones de poder en un Estado no se cambian con artículos constitucionales, aunque estén, como en el presente caso, pulcra y justamente formulados.**

Con lo expuesto no queremos disminuir la importancia ni el valor del Acto Constitucional de 1983. Estimamos que él contiene valiosos aportes para las aspiraciones democratizadoras del país. Estimamos, asimismo, como adelante expondremos, que muchas de sus disposiciones están rigiendo. Únicamente **advertimos que su tónica normativa no ha coincidido plenamente con la realidad política imperante.** Y que, en consecuencia, si bien el referido Acto Constituyente es en sí una nueva Constitución, **formal** y sustancialmente dispar de la de 1972, en la **realidad política** cumple la paradójica misión de ser un acto complementario de aquella”.¹⁰³

- **1992.** Dijo Quintero: “Esta Comisión [Revisora de 1983] trabajo intensamente y con entera libertad. Por eso, no se limitó a enmendar la Constitución de 1972, sino que hizo una nueva Constitución

¹⁰³ Quintero, César. *Antecedentes y Significados del Acto Constitucional de 1983*, ‘Estudios de Derecho Constitucional Panameño’, Editora Jurídica Panameña, 1987, Jorge Fábrega P., compilador.

siguiendo el modelo de la de 1946, la cual actualizó, complementó y superó. Por tanto, el texto que salió de manos de la Comisión Revisora de 1983 es en todo sentido la antítesis jurídica y política del autocrático y militarista Estatuto de 1972. Es preciso, sin embargo, tener presente que en 1983 imperaba el régimen militar. Por eso, en la carta de ese año **permanecieron algunos resabios militaristas**. Entre ellos el preámbulo, las restricciones al Ejecutivo para nombrar a los Jefes y oficiales de la Fuerza Pública y la incapacidad constitucional del mismo para removerlos; y especialmente permaneció todo el Título denominado ‘**Defensa Nacional y Seguridad Pública**’. Por otra parte, los sectores más recalcitrantes del anterior régimen **consiguieron mantener el nombre de la Constitución de 1972**, a pesar de que de ella no quedó casi nada. De ahí que la denominación **oficial** de la actual constitución sea la más enrevesada y absurda que pueda concebirse, ya que es la siguiente: ‘*Constitución Política de la República de Panamá de 1972 reformada por los Actos Reformativos de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983*’¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Quintero, César. *Las reformas constitucionales: sus consecuencias políticas*, Foro de ILDEA, 12 de agosto de 1992.

- **1998:** Reitera lo que ha dicho en anteriores oportunidades sobre “una nueva constitución” la de 1983 y hasta enumera una serie de cambios puntuales sobre lo cual dice: “Me he limitado a resumir en la forma más esquemática algunos de los principales aspectos del Acto Constitucional de 1983. Con ello trato de demostrar la **realidad jurídica de que dicho Acto significó una nueva Constitución** cuyo carácter, a diferencia de la de 1972, fue y es fundamentalmente democrático. Debe subrayarse, asimismo, que el referido Acto Constitucional fue ratificado por una mayoría abrumadora del pueblo sufragante en referéndum nacional. Más hay que tener presente que en 1983 imperaba aún un régimen militar, que el general Paredes, favorable al cambio constitucional, fue reemplazado por el general Noriega, opuesto a dicho cambio. Este, sin embargo, no estimó prudente desechar la Carta Magna. Se limitó a ignorarla, a violarla y a impedir que fuera desarrollada por medio de leyes. Por otra parte, los elementos más recalcitrantes del entonces dominante poder militar obstruyeron el cambio de ciertas partes de la Constitución de 1972. Así, **lograron que se mantuviera el Preámbulo militarista de dicha Carta, al igual que ciertos artículos aparentemente inocuos, pero que en el fondo mantenían la militarización de la Fuerza Pública y otros reductos castrenses.** De igual manera dichos elementos impidieron que al nuevo Estatuto constitucional se le

diera su correcto nombre y lograron que se le asignara la denominación oficial más disparatada que pueda concebirse que es la de Constitución Política de la República de Panamá de 1972, Reformada por los Actos Reformativos de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983. Ninguna Constitución del mundo tiene un nombre tan enrevesado impropio y tendencioso. Con él no se persiguió otra cosa que enervar la nueva y democrática Carta al no darle su auténtico nombre de Constitución de 1983”.¹⁰⁵

AÑO 2004: EL ARTÍCULO 314 Y LA CONSTITUYENTE PARALELA

Paralela del *poder constituido* aplasta al *poder constituyente originario*

Pasemos ahora al segmento del tercer artículo del señor de Obarrio publicado en la Estrella con fecha 12 de agosto de 2026, en el que se defiende aquello que consideramos como lo más perjudicial para la democracia que supuestamente ha gozado de una “evolución”, según su opinión. Nos referimos a las reformas de la constitución militar de 1972 en el año 2004. Taxativamente se puede decir que con la introducción de la paralela la llamada evolución es un inobjetable y gravísimo retroceso. Según el articulista, con las nuevas reformas de 2004 se “[...] modernizaron nuevamente numerosas

¹⁰⁵ Quintero, César. *Antecedentes y contenido del fallido Cambio Constitucional de 1992*. Estudios Políticos, Revista del Instituto de Estudios Políticos e Internacionales (IEPI), enero-marzo, 1998.

instituciones del Estado e incorporaron, entre otras innovaciones de enorme trascendencia, la figura de la Asamblea Constituyente prevista en **el actual artículo 314**". (Subrayado nuestro) Ya antes desde su primer artículo publicado el 20 de julio de 2006 había dicho que: "Las reformas de 2004 establecieron la constituyente paralela y delimitaron su alcance. [...]". Y añadió: "El artículo 314 sí permite adoptar una nueva Constitución mediante una Asamblea Constituyente Paralela y encomienda al Tribunal Electoral reglamentar la elección de los constituyentes. [...]".

Antes de entrar en ese tema digamos algo más sobre las reformas de 2004 que no lograron borrar el militarismo de 1972. Dice el señor de Obarrio que: "[...] resulta históricamente inexacto presentar la Constitución vigente como si fuera, sin más, el mismo texto concebido en 1972. La Constitución que hoy rige la República, y que debemos acatar, **es el resultado de un prolongado proceso de democratización constitucional desarrollado durante casi cinco décadas** y legitimado, en momentos decisivos, por la voluntad soberana del pueblo panameño. Quizás la mejor prueba de ello sea el referéndum nacional de 1983. La ciudadanía aprobó aquellas reformas con el 87.77 % de los votos válidos, ratificando una transformación que modificó 135 artículos e incorporó otros 15 nuevos. Difícilmente puede sostenerse, entonces, que la Constitución vigente sea simplemente la misma Constitución de 1972". (Subrayado nuestro) No deja de ser llamativo que el señor de Obarrio defienda la única consulta que se hizo al *poder constituyente*

originario en dictadura, pero al mismo tiempo guarde silencio ante las **8 exigencias ciudadanas en 32 años** de consultas al *poder constituyente originario* en democracia. ¿Por qué sería un avance democrático consultar al pueblo en dictadura mediante el artículo 2 de la Constitución y no lo es en democracia?

Ahora veamos ¿por qué no es cierto que resulte “históricamente inexacto presentar la Constitución vigente como si fuera, sin más, el mismo texto concebido en 1972”. No olvidemos que la Constitución reformada en 1983 terminó denominándose: “Constitución política de la República de Panamá de 1972, Reformada por los Actos Reformatorios de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983”. Es decir, continuó siendo oficialmente la Constitución militarista de 1972. Quien alegue que tal situación terminó con las **reformas de 2004** y la publicación de su texto único, debido a [1] un cambio de título frontal que dice “Constitución Política de la República de Panamá” y [2] con la eliminación en el preámbulo de aquella alusión a la “Revolución panameña”, se topará con un escollo: cuando se pidió cambiar el título de la Constitución en el 2004, también se pidió esconder su parte frontal en las últimas páginas. Por esa razón la parte frontal dice “Constitución Política de la República de Panamá” pero las últimas líneas de esa misma Constitución reformada en 2004 dice que esta Constitución fue: “**Dada en la ciudad de Panamá, a los 11 días del mes de octubre de 1972**, reformada por los Actos Reformatorios N° 1 y N° 2 de 5 y 25 de octubre de 1978, respectivamente; por el Acto Constitucional aprobado el 24 de

abril de 1983; por los Actos Legislativos N° 1 de 1993 y N° 2 de 1994; y por el Acto Legislativo N° 1 de 2004”. (Lo subrayado es nuestro) Pero si aún con eso algunos representantes del *constitucionalismo tradicional* siguen negando la vigencia del estatuto cuartelario de 1972, les sugerimos que releen el Decreto que ordena la elaboración y publicación del texto único. Así dice: “Por el cual el Órgano Ejecutivo ordena la publicación del Texto Único **de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972**, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994, y el Acto Legislativo No. 1 de 27 de julio de 2004”. (G.O. N° 25,176) (Lo subrayado es nuestro). En otras palabras, ni siquiera los supuestos avances democráticos exaltados por el señor de Obarrio han logrado borrar el hecho sobre el cual venimos insistiendo: Formal y oficialmente aun nos rige la Constitución militarista de 1972.

Pero dejemos por ahora lo formal y vayamos a lo real. La estirpe autocrática de la Constitución de 1972 es incluso secundada por el propio señor de Obarrio que en su último artículo publicado en la Estrella con fecha 22 de agosto de 2026 deja que el subconsciente le haga una jugada al comentar un tema aún vigente en la Constitución: “La figura del representante de corregimiento, **heredada del régimen autoritario**”, son sus palabras, pero el señor de Obarrio se queda corto. Quienes aun niegan la vigencia actual de decisiones engendradas desde la Constitución militar de 1972 ampliadas en 1983 deben saber que con aquella (la de

1972) se crearon los representantes de corregimientos quienes podrían ser reelegidos. Pero **en las reformas de 1983**, con apoyo de los partidos políticos de la oposición, se agregó que tal reelección puede ser **indefinida** y nada de esto cambió con las reformas de 1994, ni 2004. Esto sigue vigente en la constitución hasta hoy 2026 (artículo 225). Y no olvidemos (como ya expusimos páginas atrás) que en 1982 y 1983 las más altas autoridades de la dictadura militar se refirieron a las reformas constitucionales de 1983 como una continuación del proceso revolucionario con los representantes de corregimiento. No olvidemos que el preámbulo de 1972 aceptado por los reformistas de 1983 decía que los representantes de corregimiento aprobaron tal constitución consagrando los “principios [...] inspiradores de la Revolución panameña” y que según el presidente de la Espriella estas reformas de 1983 eran mejoras a la Constitución de 1972 que servirían para “profundizar el Proceso y la participación de los Honorables Representantes”. No olvidemos que en la misma reunión que habló de la Espriella, también habló el dictador militar de turno, Paredes, diciendo a los mismos representantes de corregimiento que con las reformas de 1983 cada representante debía ser un desarrollista con “más recursos”. Entonces en 1983 y 2004 ¿desapareció o mejoró para los creadores de la constitución de la dictadura el contenido de su constitución militar? Claro, es que ahora en 1983 y 2004 llegaron nuevos actores y se mostraron felices con utilizar las estructuras creadas por la dictadura para su beneficio

personal. ¿Y qué diría el *poder constituyente originario*? no lo sabemos porque en 50 años no le han permitido hablar.

Reformas constitucionales son “avances”, pero sin el pueblo

No solo el *poder constituido* ha impedido al *poder constituyente originario* la oportunidad de expresar su voluntad, sino que al hablar de democracia lo hace a nombre del pueblo. Si quienes siguen al *constitucionalismo tradicional* lograran ver que todo lo que se ha hecho en Panamá desde 1989 a la fecha ha sido sin el concurso directo del pueblo, entenderían por qué cuando afirman que ha habido avances se refieren a “sus” avances, porque al defenderlos hacen suyas las decisiones reformistas constitucionales que han emergido **SOLO** de los militares en 1978, **SOLO** de los militares con los partidos en 1983, y **SÓLO** de los partidos políticos más los otros factores reales de poder en 1993-94 y 2004, pero **NO** del pueblo. Se podría alegar la excepción de 1983 cuando un referéndum permitió que el *poder constituyente originario* decidiera a favor de las reformas, pero no debe olvidarse el contexto. Se votó por una democratización, no por el control de unos militares en contubernio con los partidos políticos de oposición que nada pudieron hacer cuando la dictadura impuso al año siguiente la Ley No. 20 que creó las Fuerzas de Defensa que se alimentó con 50 millones de dólares provenientes del Tratado del Canal de Panamá (gracias a la Constitución de 1972, según Quintero) y que ya en 1985 usaba esa fuerza para decapitar a un ciudadano panameño, el doctor Hugo

Spadafora a quien de nada sirvió que la constitución “nominal” (Ricord y Quintero dixit) de 1983 dispusiera en el papel que las autoridades estaban instituidas para proteger “su vida”. Difícilmente se podría argumentar que el *poder constituyente originario* votó a favor de eso en 1983 y al poco tiempo hasta el doctor César Quintero lo llegó a decir entre 1986 y 1988: “estamos frente a una Constitución esencialmente nominal e inoperante”.¹⁰⁶ Curiosamente otro constitucionalista que, junto con Quintero, participó en las reformas de 1983, el doctor Humberto Ricord, también se expresó en términos similares. En noviembre de 1985, aun cuando también consideró que la de 1983 fue una “constitución nueva”, agregó: “Como sucede en otros países de América Latina, en Panamá se vive dramáticamente **la antinomia de una Constitución democrática frente a una autocracia militar, cuyas acciones a veces convierten la carta política en una constitución nominal**, según la conocida clasificación de Loewenstein”.¹⁰⁷ (Subrayado nuestro) Tres meses antes de estas expresiones la dictadura había asesinado al doctor Hugo Spadafora, cuyo cuerpo fue hallado decapitado.

¹⁰⁶ Quintero, César, *Evolución constitucional de Panamá*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1988, 74 páginas.

¹⁰⁷ Ricord, Humberto. *Constitución, democracia y autocracia en Panamá durante el siglo XX*. Conferencia dictada en noviembre de 1985 publicada por UNAM, 1987.

Pero volvamos a las reformas que el señor de Obarrio considera peldaños de una escalera democratizadora. En todo ese tiempo (1978-2004, con la excepción de 1983) ese *poder constituido* ha negado al *poder constituyente originario*, es decir, al pueblo, decidir sobre el contenido de la Constitución. No se puede hablar de una democracia real, ni de *constitucionalismo democrático* sin el verdadero concurso del pueblo. El articulista debe admitir que esos que llama avances pertenecen a los partidos políticos y a los factores reales de poder, pero no a la democracia del pueblo.

Perfeccionar el legado castrense, acomodado a conveniencia de partidos

Los partidarios del *constitucionalismo tradicional* quieren hacer creer a la ciudadanía que hoy contamos con una constitución democrática para luego intentar convencerla de usar ese instrumento del despotismo militar amoldado a los intereses de otras fuerzas políticas, para que se vuelva a tropezar con la misma piedra una y otra vez. Se quiere hacer creer que las reformas han obsequiado al pueblo panameño una democracia que no puede ser puesta en riesgo consultando al *poder constituyente originario*. Así lo dijo el articulista en su segundo artículo publicado en La Estrella el 6 de agosto de 2026: “En los últimos años se han producido **avances** relevantes en materia de gobernabilidad, estabilidad institucional, recuperación económica y fortalecimiento de la confianza en el Estado. Sería un contrasentido poner en riesgo esos avances **mediante un proceso que genere incertidumbre** precisamente sobre las reglas fundamentales

de nuestro orden jurídico. La reforma constitucional debe contribuir a consolidar la institucionalidad, no a debilitarla”. (Subrayado nuestro) Y luego, en su tercer artículo publicado el 12 de agosto de 2026 el señor de Obarrio es más directo en su defensa de la constitución militar de 1972 adosada por el *poder constituido* porque ahora, según su parecer, ha “evolucionado” con la democracia. Las que siguen son sus palabras con nuestros subrayados: “¿cómo puede el pueblo ejercer legítimamente esa soberanía cuando decide transformar su propia Constitución? La respuesta comienza por comprender una realidad histórica que con frecuencia se simplifica en exceso: la Constitución que hoy rige la República no permaneció inmóvil desde 1972. **También ella ha evolucionado junto con la democracia panameña**”. Por ello, tal como alega hacia la parte final de su primer artículo del 20 de agosto de 2026: “El desafío real está en cumplir y perfeccionar la Constitución vigente, fortalecer la ética pública y combatir la corrupción y la impunidad. Las reformas pueden ser necesarias; pero en democracia el método importa tanto como el objetivo, porque la fortaleza de las instituciones depende del respeto a sus propias reglas”.

Si usamos las ya explicadas nociones *poder constituido* y *poder constituyente originario* para comentar las aseveraciones del articulista podemos traducir que su escrito termina conminando a que perfeccionemos la constitución de la dictadura emparchada desde 1983 por el *poder constituido* de los partidos políticos a su conveniencia. En términos simples pide que el *poder constituyente originario*,

el pueblo, se someta nuevamente al *poder constituido*. Si tanto cree en el “pacto social de una democracia”, como dijo antes ¿por qué no conmina a perfeccionar la democracia permitiendo que por fin después de 21 años de dictadura y 37 de partidocracia el pueblo esta vez decida qué constitución quiere?

Y finalmente, como un paso previo para llegar a la paralela nos dice el articulista que el *poder constituyente originario* no puede hacer otra cosa que usar la constitución militarista vigente porque así lo ordena su texto. Un texto creado por el *poder constituido*. Y como punto final de su segundo artículo publicado en La Estrella el 6 de agosto de 2026 el autor cierra defendiendo la constitución de la dictadura aprovechada por el oportunismo del *poder constituido*, es decir la constitución militar retocada por los partidos políticos desde 1983. Así dice: “La Constitución puede y debe reformarse cuando las circunstancias así lo aconsejen. Pero el camino hacia una mejor Constitución **no puede comenzar desconociendo la Constitución vigente**”. (Subrayado nuestro) Pero hasta en ello surge la contradicción. Si tanto se defiende la constitución vigente ¿por qué no se defiende el artículo 2 interpretado por la sentencia de la Corte Suprema? La respuesta es simple: porque tendría que aceptar que el *poder constituido* no puede imponer cortapisas al *poder constituyente originario*. Y la constituyente paralela es *poder constituido*, no *poder constituyente originario*, como lo veremos en las próximas páginas.

NUEVA AMENAZA DE LA PARALELA CONTRA EL PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO

Nueva propuesta: paralela contra el pueblo

El señor de Obarrio inicia su cuarto artículo fechado 16 de agosto de 2026 con estas palabras: “En el artículo anterior sostuve que la Constitución vigente no puede entenderse únicamente a partir de su origen en 1972. Medio siglo de evolución constitucional la transformó profundamente y dejó una enseñanza adicional: la propia Constitución contiene los mecanismos para seguir perfeccionándose. Surge entonces una pregunta inevitable: ¿cómo puede el pueblo panameño ejercer legítimamente su soberanía cuando decide transformar su Constitución? La respuesta está en la propia Constitución. [...] Nuestra Carta Magna contempla distintos mecanismos de reforma constitucional. El artículo 313 regula las reformas mediante la actuación de los órganos constituidos del Estado. **El artículo 314 prevé la convocatoria de una Asamblea Constituyente Paralela**, mediante la cual el pueblo, a través de representantes elegidos para ese fin, puede aprobar reformas parciales o totales a la Constitución, siempre sujetas a la decisión final del electorado mediante referéndum”. (Subrayado nuestro)

Traducción libre: La constitución militarista de 1972, con retoques de partidocracia, ya evolucionó y ahora es democrática por lo tanto todo esto que ha hecho el *poder constituido* durante 50 años sigue siendo obligatorio para el *poder constituyente originario*. Por ello el pueblo debe volver a callar y aceptar que cualquier cambio sólo se pueda

materializar bajo la imposición del artículo 314 mediante el cual el *poder constituido* impuso en el 2004 una constituyente paralela.

Sigue el señor de Obarrio, ahora haciendo una defensa de la nueva imposición del *poder constituido* contra el *poder constituyente originario* bajo la paralela. Así lo dice: “Una vez propuesta la convocatoria por el Órgano Ejecutivo y aprobada por la Asamblea Nacional, comienza propiamente el procedimiento previsto en el artículo 314 de la Constitución. Ese procedimiento no constituye una simple sucesión de actos jurídicos. Diseña, en realidad, un proceso de construcción de legitimidad democrática. Para lograrlo incorpora diversas garantías institucionales y ofrece cinco grandes momentos de participación ciudadana, tres de carácter deliberativo y dos de naturaleza soberana”.

Debido a que desafortunadamente en Panamá aun impera la categoría de intelectuales y *constitucionalistas tradicionales* que no creen en el *constitucionalismo democrático*, nuestra memoria nacional deja de registrar hitos importantes de la historia constitucional real. Por eso haremos un alto aquí para recordar la participación de APEDE en los años 2003 y 2004 cuando el *poder constituyente originario* comenzó a crecer y a reclamar una constituyente.

Indignación ciudadana ante la corrupción 2002 - 2004

Para comprender el tema es necesario recordar que en el año 2002 acontecieron dos graves casos de corrupción: el

CEMIS y el soborno de diputados para ratificar a magistrados en la Corte Suprema. Ambos casos fueron impunemente cerrados y ello reavivó indignadas protestas ciudadanas. Mientras ello acontecía, dos iniciativas merecen ser mencionadas porque ambas buscaron convocar al *poder constituyente originario*, como una salida pacífica y democrática a la crisis. La primera de esas iniciativas fue propuesta por el doctor Miguel Antonio Bernal y consistió en incluir una quinta papeleta para las elecciones que se aproximaban en el 2004. La idea era incluir una papeleta adicional (la quinta) para que el *poder constituyente originario* (el pueblo) respondiera a esto: ¿Desea que el país se dote de una nueva Constitución sí o no? La segunda iniciativa fue liderizada por el sacerdote Néstor Jaén y consistió en la búsqueda de firmas ciudadanas para respaldar una iniciativa constituyente. Así, entre el 2003 y 2004, el sacerdote y otras personas lograron sumar 100 mil firmas para “solicitar el llamado a una asamblea constituyente”. Eran miles de firmas que reflejaban la voluntad del *poder constituyente originario* y no del *poder constituido*. Al explicar el motivo de la iniciativa el religioso dijo que con los escándalos de ratificación de magistrados y del CEMIS, el pueblo “se indignó como pocas veces en nuestra historia” y que tal sentimiento se agravó “cuando la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia, [...], optaron [...] por archivar este mayúsculo asunto. Fue entonces cuando [...] el Comité Ecuménico de Panamá, exclusivamente por razones éticas” decidió “clamar por un cambio profundo en nuestra Constitución”.

En febrero de 2004 el Comité Ecuménico entregó aquellas miles de firmas al gobierno. La noticia informó: “Aunque el organismo conformado por varias iglesias del país tenía un estimado posible de 500 mil firmas, esta meta [...], no se alcanzó por falta de recursos y por la propaganda adversa y atemorizante que se le envió al pueblo. Tras la entrega de las firmas, el Comité Ecuménico expresó su respaldo a la posibilidad de que se incluya una quinta papeleta en las elecciones del 2 de mayo próximo, [...]”. La noticia añade que con la entrega de las firmas se preguntaba por la promesa que hizo el *poder constituido* de entonces: “si ustedes nos traen el apoyo de los partidos políticos y de los candidatos, le pido al Tribunal Electoral que haga la consulta para una nueva Constitución vía Constituyente’. [...]”. El padre Jaén cumplió y ahora el *poder constituido* debía honrar su promesa haciendo la consulta oficial al *poder constituyente originario*. En aquel tiempo el *poder constituido* consistía en dos gobiernos (uno saliente y otro entrante) por las elecciones de 2004. Ambos fueron consultados por el padre Jaén, pero ellos decidieron evitar la consulta al *poder originario* en las elecciones venideras. Así respondió públicamente el *poder constituido*: [1] El Tribunal Electoral descartó la consulta de quinta papeleta alegando falta de tiempo y de papel [2] El Ejecutivo saliente revocó su promesa y decidió no pedir al Tribunal Electoral introducir la quinta papeleta, porque prefirió dejar el tema de la constituyente para el próximo gobierno. [3] El que sería nuevo presidente decidió hacer suya la postura del Tribunal Electoral: no hay tiempo. Pero el *poder constituido* no se conformó con cerrar

las puertas al *poder constituyente originario*, sino que decidió reformar la constitución para impedir que pudiera expresarse a futuro. Para ello reformó la Constitución mediante el artículo 313 que incluye un procedimiento de tres debates en la Asamblea Legislativa y lo aprobado en ellos se ratifica en la próxima Asamblea que resulte de las siguientes elecciones generales. A este método se le conoce como “las dos asambleas”. Como resultado del acuerdo del *poder constituido*, es decir, pacto entre la presidenta saliente y el presidente entrante en el 2004, se inició el primer debate. Ambas fuerzas aprobaron una asamblea constituyente paralela que podría ser convocada mediante “iniciativa ciudadana” solo si se lograban obtener firmas por el 20 % del padrón electoral vigente el año anterior a la solicitud. Voces de sociedad civil protestaron por esa exagerada cifra y propusieron el 5 o 10 % pero fue inútil. El *poder constituido* impuso el 20 % en tres debates. Y esa es la paralela que hoy tenemos.

Amerita decir que aun con las negativas del *poder constituido* la voluntad de cambio siempre persistió en la población. Veamos: En 1999 el 77.3 % de los encuestados consideraba que había llegado el momento para que se modificara la constitución (47.1 %) o se lograra una nueva constitución (30.2 %).¹⁰⁸ En el 2003 (tras los escándalos de corrupción) el 61.5 % favorecía reformar la constitución (34.1 %) o elaborar una “nueva” constitución (27.4 %).¹⁰⁹ En el 2004,

¹⁰⁸ Pulso de la Nación, *La Prensa*, 21 de junio de 1999.

¹⁰⁹ Encuesta del Foro Visión 2020, 18 de agosto de 2003.

según noticia de *La Prensa*, “La quinta papeleta tomó fuerza, tras la revelación de una encuesta hecha por la firma LatiNetwork para el Foro 2020, en la que casi el 90 % de los panameños manifestó su apoyo para que, en las elecciones del 2 de mayo, también se le consultara al pueblo si quiere que se convoque o no a una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución”.¹¹⁰

Doctor Carlos I. Zúñiga: las fuerzas políticas contra la constituyente

En estos años un catedrático emblemático para el tema de la constituyente del *poder originario*, el doctor Carlos Iván Zúñiga, alcanzó a concluir que todos los partidos políticos (gobierno y oposición) cerraron filas para proteger a la constitución militarista de 1972. Sus escritos divulgados entre los años 2002 y 2003 evidenciaron su pensamiento que resumimos así: nos gobiernan con la constitución militar convenientemente usada por todos los partidos políticos de hoy, dijo el doctor Carlos Iván Zúñiga en el año 2002: “Se ha indicado que la Constitución de 1972 ya no debe llamarse así porque las reformas de 1978, de 1983, de 1993 y de 1994 dieron nacimiento a una nueva Carta Magna. Se ha indicado que los plebiscitos convocados para que el pueblo se expresara convalidaron las reformas incluyendo el mismo documento de 1972. Observaciones muy interesadas e inexactas. La Constitución que hoy nos rige es la Constitución expedida por el gobierno militar, a pesar de sus

¹¹⁰ *La Prensa*, 16 de febrero de 2004.

reformas. La Constitución de los Estados Unidos, aprobada en el siglo XVIII, tan sometida a reformas o enmiendas sigue vigente y se le conoce como la Constitución de aquella fecha y así será por los siglos de los siglos, mientras no se sancione una nueva Carta aprobada por una Constituyente. La Constitución centralista de Colombia de 1886, con todas sus reformas, múltiples, siempre se le conoció como la Constitución de 1886 y no como la Constitución de la fecha de sus reformas y fue así hasta el día, muy reciente, que una Constituyente expidió una nueva Constitución”.¹¹¹ También dijo: “No se debe olvidar que las reformas no sustituyen el título y la fecha original del texto. La Constitución de 1787 de Estados Unidos, a pesar de las decenas de modificaciones o enmiendas introducidas, sigue siendo la Constitución de 1787”.¹¹²

El doctor Zúñiga reiteraba cada vez que lo estimaba oportuno que “La Constitución de 1972, [...] fue obra de usurpadores del poder público”¹¹³ y por esa razón era lógico que los partidos del militarismo la defendieran: “A su vez, los partidos coaligados en la oposición se inclinan por mantener el status quo, porque son muy conscientes de que en esa obra está el sello paternal del ‘líder máximo de la Revolución’”.¹¹⁴ Pero él fue más allá al notar que incluso los partidos civilistas terminaron respaldando ese texto

¹¹¹ Zúñiga, Carlos Iván. *La Prensa*, 13 de abril de 2002.

¹¹² Zúñiga, Carlos Iván. *La Prensa*, 25 de octubre de 2003.

¹¹³ Zúñiga, Carlos Iván. *La Prensa*, 13 de abril de 2002.

¹¹⁴ Zúñiga, Carlos Iván. *La Prensa*, 24 de agosto de 2002.

militarista: “Por lo visto no habría exageración si afirmara que en materia de reformas o de cambios constitucionales hay una alianza de hecho entre las fuerzas políticas para mantener como bien intocable la actual Constitución”.¹¹⁵ Y alcanzó a decirlo más directamente: “[...] paradójicamente [esa “obra de usurpadores del poder público” que es “La Constitución de 1972”] es la obra que hoy por hoy cuenta con el respaldo muy afectuoso de los partidos democráticos o civilistas panameños”.¹¹⁶ Y esta realidad lo llevó a concluir que: “En lo personal considero que los partidos democráticos o civilistas jamás producirán la iniciativa para alcanzar una Constitución que responda a la voluntad de toda la Nación. Sólo queda como recurso seguir pensando que la Constituyente es para la crisis lo que el antibiótico para las infecciones”.¹¹⁷

Se advirtió a tiempo: la paralela es *poder constituido*

Con todo, la maquinaria del *poder constituido* impuso la paralela, pero quedó claro un punto: esa norma **no fue** producto del *poder constituyente originario*, es decir, del pueblo. Fue una decisión del *poder constituido*. Otro constitucionalista panameño que también ha escrito sobre la diferencia entre *poder constituyente originario* y *poder constituido*, dejó claro que las reformas constitucionales de 2004 (incluyendo la paralela, agregamos nosotros) fueron

¹¹⁵ Zúñiga, Carlos Iván. *La Prensa*, 24 de agosto de 2002.

¹¹⁶ Zúñiga, Carlos Iván. *La Prensa*, 13 de abril de 2002.

¹¹⁷ Zúñiga, Carlos Iván. *La Prensa*, 13 de abril de 2002.

producto del *poder constituido* y no del poder del pueblo. El constitucionalista Rigoberto González Montenegro se refirió a esto pero antes de compartir sus puntos de vista conviene hacer algunas precisiones. Para que se comprenda mejor lo que pasamos a citar, aclaramos que cuando el doctor González se refiere al *poder constituyente derivado* se refiere igualmente al *poder constituyente constituido*.¹¹⁸ Así lo dejó dicho: “Esto es lo que explica por qué también [al poder constituyente derivado] se le conoce como poder constituyente constituido [...] El poder constituyente derivado, al estar regulado en la Constitución, va a existir como un poder constituido”.¹¹⁹

Aclarado el punto pasamos a recordar que en julio de 2004 se suscitaron los tres debates de la Asamblea Legislativa que terminaron aprobando la constituyente paralela. Con fecha de ese mismo año y mes puede ser leído el folleto titulado “La constitución, reforma o cambio constitucional”, suscrito por el constitucionalista Rigoberto González M. quien dejó señalado que “la convocatoria a una Asamblea

¹¹⁸ Citamos al profesor González Montenegro: “Esto es lo que explica por qué también [al poder constituyente derivado] se le conoce como poder constituyente constituido [...] El poder constituyente derivado, al estar regulado en la Constitución, va a existir como un poder constituido”. Cf. González Montenegro, Rigoberto. *Teoría del poder constituyente*, 3ra ed. 2024. Pág. 81.

¹¹⁹ González Montenegro, Rigoberto. *Teoría del poder constituyente*, 3ra ed. 2024.

Constituyente puede ser por dos razones distintas en ejercicio de dos tipos de poderes diferentes entre sí. En efecto, se podrá convocar a una Asamblea Constituyente, con el objeto de que elabore, debata y apruebe **una nueva Constitución** cuando las circunstancias y necesidades así lo exijan y en ejercicio del **poder constituyente originario**".¹²⁰ Sigue diciendo: "El otro caso lo será cuando lo que se pone en práctica es el mecanismo de **reforma constitucional** y que, además de otros métodos prevé el de la Asamblea Constituyente como uno por medio de los cuales se le pueden introducir modificaciones a la Constitución. Se estará así en ejercicio del llamado **poder constituyente derivado [constituido]** en la medida en que tiene su fundamento en la Constitución y es ésta la que lo regula".¹²¹ (Todo lo resaltado es nuestro)

Ahora bien, el siguiente párrafo publicado en julio de 2004 debe ser leído pensando en el contexto de las reformas constitucionales precisamente iniciadas en esa misma fecha: julio de 2004. Es justo el momento en que el *poder constituido* terminó aprobando una constituyente paralela. Citamos lo que dijo el constitucionalista al comentar que "de regularse en la actual Constitución" el método de Asamblea Constituyente como mecanismo para "reformular" la

¹²⁰ González Montenegro, Rigoberto. *La constitución, reforma o cambio constitucional*. Litho Editorial Chen, Panamá, julio de 2004.

¹²¹ González Montenegro, Rigoberto. *La constitución, reforma o cambio constitucional*. Litho Editorial Chen, Panamá, julio de 2004.

Constitución, primero, se estaría haciendo algo ya se hizo en el siglo XIX en Panamá y, segundo, algo debe quedar bien precisado: “Lo que debe quedar claro, en todo caso, es que **desde el momento en que se establece la Asamblea Constituyente como método de reforma, ésta en manera alguna, puede ni debe ser entendida como la que se convoca para elaborar y aprobar una nueva Constitución,** toda vez que ésta de lo que se trata es de una Asamblea concebida para ejercer una competencia jurídica cuyo fundamento comienza y cuya facultad termina dentro de los límites de la Constitución que regula. En otras palabras, se crea para actualizar, enmendar, **reformular** o modificar, **más no, para cambiar** lo que jurídicamente es lo que le da su razón de ser, la Constitución”.¹²² (Subrayado nuestro)

En otros escritos de años posteriores el catedrático González Montenegro amplió: “Como ya se señaló, una cosa es el poder constituyente originario y otra distinta es el poder constituyente derivado [*constituido*] o poder de reforma. Lo que significa que uno y otro no pueden ser abordados como si tuvieran igual sentido o, lo que sería peor, como si el ejercicio y finalidad de uno u otro implicara lo mismo. **Al no tener claro esto,** es lo que llevó **al constituyente de 2004** [año en que se aprobó la constituyente paralela], que por lo demás **se trató del ejercicio del poder constituyente derivado [*constituido*]** regulado en la Constitución vigente,

¹²² González Montenegro, Rigoberto. *La constitución, reforma o cambio constitucional*. Litho Editorial Chen, Panamá, julio de 2004.

a regular el ejercicio del poder constituyente originario y el derivado [*constituido*] como si de un solo poder se tratase, lo que trajo como resultado el confuso y contradictorio artículo 314 de nuestra Constitución. [...] No se puede ser, dicho de otra forma, poder constituyente originario y poder constituyente derivado [*constituido*] a la vez. [...] Por tanto, el constituyente de 2004, al formular la Asamblea Constituyente que se terminó regulando en el artículo 314 de la Constitución, lo hizo confundiendo lo que implica el poder constituyente originario con el poder constituyente derivado [*constituido*] como si de un solo poder se tratara, incurriendo con ello en una insalvable contradicción”.¹²³ (Subrayado nuestro) Para reforzar la idea anterior citamos otra reflexión del profesor González cuando dijo: “Hay que recordar, en todo caso, que cuando la Asamblea Nacional pone en práctica el método de reforma constitucional a objeto de introducirle modificaciones a la Constitución, lo hace en ejercicio del poder constituyente derivado [*constituido*]”.¹²⁴ (Subrayado nuestro)

¹²³ González Montenegro, Rigoberto. *La Asamblea Constituyente prevista en las reformas constitucionales de 2004*. En Revista Panameña de Política, N° 7, Enero – Junio de 2009.

¹²⁴ González Montenegro, Rigoberto. *Teoría del poder constituyente*, 3ra ed. 2024.

Para decirlo en términos más sencillos: la paralela no fue decidida por el *poder constituyente originario*, el pueblo, sino por el *poder constituido* y por eso aclaramos al señor de Obarrio su confusión. Si insiste en el uso de la paralela hoy en el 2026 lo único que estará haciendo es someter (una vez más) el *poder constituyente originario* a otra imposición del *poder constituido* y la crisis se agravará. Por esa razón el *constitucionalismo democrático* es la alternativa realmente democrática, mientras que el *constitucionalismo tradicional* es la propuesta que nuevamente insiste en cambiar la constitución sin la decisión del pueblo.

APEDE alcanzó a objetar un pernicioso requisito de la paralela

En sus cinco artículos recientemente publicados, el señor de Obarrio se presenta como “expresidente de la Apepe”. Pues bien vamos a repasar lo que dijo APEDE entre los años 2003 y 2004, en medio de la crisis de corrupción que hemos descrito y que se evidenció con sobornos de diputados para nombrar magistrados terminando con el desenlace que podemos resumir, en una palabra: paralela.

Cuando el *poder constituido* (poderes ejecutivos entrante y saliente y asambleas legislativas de dos períodos con apoyo del Tribunal Electoral) estaban en el camino de imponer la reforma constitucional que incluía una constituyente paralela que exigía al *poder constituyente originario* el **PRE REQUISITO** de llevar firmas que alcanzaran el 20 % del padrón electoral, voces de la sociedad civil se opusieron. No recordamos

alguna organización importante de la sociedad civil que no se haya opuesto a la exagerada cantidad de firmas que se impuso para la iniciativa ciudadana a favor de una paralela. Y una de esas voces fue precisamente la de APEDE. Por citar un solo ejemplo, en agosto de 2003 (es decir, antes de la aprobación de las reformas del 2004) quien antecedió al señor de Obarrio en la presidencia de APEDE llegó a proponer públicamente (mediante un anteproyecto de Constitución) un 5 % para iniciativa ciudadana por una constituyente y no un 20 % como finalmente impuso el *poder constituido* en las reformas de 2004. Y cuando ya estaba por consumarse esa imposición acompañada del aberrante pre requisito de firmas contra el *poder constituyente originario*, el aún presidente de APEDE dijo públicamente en junio de 2004: “Nos parece que el porcentaje requerido para la iniciativa popular es muy alto y haría nugatoria la posibilidad. En este sentido, el proyecto de reformas de la Comisión Jurídica [de APEDE] propone un 5 % de la población electoral”.

El señor de Obarrio asumió la presidencia de APEDE durante el periodo 2004 – 2006. Recientemente, en marzo de este año, concedió una entrevista en la que relató acerca de su aporte relacionado con el tema constitucional. Aprovechó para ilustrar a la ciudadanía sobre Habermas y su filosofía deliberativa. Y fue entonces cuando dijo que “Panamá cuenta, de hecho, con una experiencia importante en este terreno” (*La Prensa*, marzo de 2026). Cualquiera hubiera pensado que el señor de Obarrio estaba por hacer referencia

al aporte constitucional de APEDE durante el debate nacional que se produjo entre los años 2002-2004, tras los escándalos de corrupción (CEMIS y el nombramiento corrupto de dos magistrados). Fueron años en que no pasaba un día sin que alguna panameña o panameño emitiese su opinión en distintos medios acerca de una nueva constitución. Fue por entonces cuando, en el 2003, el doctor Miguel Antonio Bernal propuso una quinta papeleta para las elecciones de 2004 y cuando el padre Néstor Jaén reunió más de 100 firmas ciudadanas que según *La Prensa* tenía como objetivo “solicitar el llamado a una asamblea constituyente”. (*La Prensa*, octubre de 2003). Pensamos que era a esa democracia deliberativa espontánea a la que se iba a referir el señor de Obarrio cuando estaba por hablar del ejemplo panameño que mostró ese ejercicio ciudadano acontecido entre 2003 y 2004, pero no. El señor de Obarrio se saltó toda esa manifestación espontánea de la ciudadanía y pasó a hablar de la denominada “Concertación Nacional para el Desarrollo”.

Para beneficio de las víctimas de la ausencia de producción intelectual y del rescate de nuestra memoria en Panamá, vamos a explicar lo que el señor de Obarrio omitió decir. Desde el año 2003 ha circulado un documento preparado por APEDE bajo el título “anteproyecto de constitución política de la República de Panamá”, fechado el 18 de agosto de 2003. Leamos parte de esta propuesta de APEDE: “Artículo 282.- la iniciativa para proponer Reformas Constitucionales corresponde a la Asamblea Legislativa, al

Consejo de Gabinete, a la Corte Suprema de Justicia y la población organizada en gremios, asociaciones, clubes cívicos, u otros similares, siempre que cuenten con el respaldo de por lo menos el **cinco por ciento (5%)** de la población electoral total del país, lo cual se evidenciará mediante las respectivas firmas”. [El subrayado es nuestro] Reiteramos lo siguiente: APEDE dijo esto en 2003 pero ¿qué ocurrió? El *poder constituido* de entonces impuso el pre requisito para el *poder constituyente originario* de obtener **un 20 %** de firmas para que entonces se pudiese convocar a una constituyente paralela, misma que el señor de Obarrio hoy defiende. ¿Y qué vino después de eso? Dejemos que el mismo señor de Obarrio lo explique a partir de la reciente entrevista en la que ilustró a la ciudadanía sobre Habermas y el ejemplo de Panamá no en los años 2002 a 2004 sino a partir de 2006. Dice el señor de Obarrio: “Me refiero a la Concertación Nacional para el Desarrollo, iniciativa que tuve el honor de concebir e impulsar desde la APEDE en 2006 y que posteriormente fue institucionalizada por ley como un mecanismo permanente de diálogo entre distintos sectores del país”. (*La Prensa*, marzo de 2026). ¿Y cuál fue el resultado de eso? Un abogado que siempre ha luchado por la *constituyente del poder originario*, el doctor Rolando Villaláz, lo expresó en el 2024 mediante un artículo publicado en *La Estrella* así: “El mal llamado ‘Consejo de la Concertación para el Desarrollo Nacional’ fue una manera fallida de pretender engatusar a la sociedad, haciéndole creer que con ese adefesio jurídico se podía sustituir o reemplazar

al verdadero titular del poder constituyente originario, que es el pueblo". (Subrayado nuestro)

Ahora que ha surgido una iniciativa presidencial para permitir finalmente a ese *poder constituyente originario* que siempre ha sido bloqueado por el *poder constituido*, el señor de Obarrio dedica cinco artículos para intentar demostrar que es necesario volver a aquella imposición mediante la paralela que defiende. ¿Y cuál sería su mecanismo aparente? Reactivar la llamada Concertación Nacional para el Desarrollo. Que el señor de Obarrio quiere reactivarla no es un secreto pues lo dijo abiertamente. Dijo este año el señor de Obarrio: "Hoy, cuando la democracia enfrenta desafíos crecientes y la desconfianza hacia las instituciones se expande, resulta oportuno reconsiderar la importancia de estos espacios de deliberación. La Concertación Nacional para el Desarrollo no solo debe preservarse; también debe revisarse, actualizarse y **reactivarse** para ajustarse a las realidades del siglo XXI. **Reactivar la Concertación** significaría revitalizar la esfera pública democrática en Panamá: aprovechar un espacio ya institucionalizado donde los distintos sectores del país puedan deliberar con responsabilidad sobre los grandes temas nacionales y construir consensos de largo plazo". (*La Prensa*, marzo de 2026). (Subrayado nuestro)

Obviamente con todo lo que ha expuesto en sus cinco artículos el señor de Obarrio no está de más preguntar si su

propuesta de reactivación ahora se va a denominar: *Concertación Nacional para el Desarrollo de la Paralela*.

¿Qué tal la paralela? experiencia de otro miembro de APEDE

Hacia la segunda mitad de su cuarto artículo publicado en la Estrella con fecha 16 de agosto de 2026, el señor de Obarrio tiene la gentileza de describirnos las bondades de la paralela y aquí nos detenemos por una curiosidad: vemos que omite las palabras “iniciativa ciudadana”. Lo curioso es que en el segmento sobre “reforma de la constitución” del proyecto de constitución del “Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo” que circula por internet también se omiten esas dos palabras: “iniciativa ciudadana”. Pero retomemos la narrativa. Dice el señor de Obarrio: “El primer momento de participación ciudadana [con la paralela] **corresponde al Tribunal Electoral al reglamentar** el proceso para elegir a los constituyentes. Antes de expedir esa reglamentación, debería abrir una amplia consulta pública con todos los sectores interesados. Escuchar antes de reglamentar fortalece la confianza ciudadana desde el inicio mismo del proceso. La Comisión Nacional de Reformas Electorales, prevista en el Código Electoral, que reúne a distintos sectores, constituye también un canal natural de consulta”. (Subrayado nuestro) Es abundante la cantidad de información que la sociedad civil que guarda silencio podría compartir sobre lo anterior, especialmente sobre sus siempre desoídos aportes ante un Tribunal Electoral que pertenece a los partidos políticos. Lo primero que llama la

atención es que cuando el señor de Obarrio habla de “participación ciudadana” de inmediato la pone en manos del Tribunal Electoral. Por esa razón vamos a examinar la experiencia relatada casualmente por otro ex presidente de APEDE que intentó hacer uso de la “iniciativa ciudadana” de la paralela, pero el Tribunal Electoral ni siquiera lo dejó pasar de la obtención de firmas.

Constitucionalistas democráticos internos y externos al país, ya habían comentado acerca del control ejercido por el Tribunal Electoral sobre el proceso de la paralela. El doctor Roberto Viciano había dicho en Panamá desde el 2012 que “la constituyente paralela está regulada con detalle en la Constitución panameña, pero, evidentemente tiene un gran problema” y es que quienes determinan las reglas de su funcionamiento no es la ciudadanía sino el Tribunal Electoral.¹²⁵ Un constitucionalista panameño, Rubén Córdoba, cuya tesis universitaria fue dedicada a la constituyente paralela, mantuvo similar criterio: “...en los diversos párrafos del artículo 314 sobresale cierta concentración de funciones en el Tribunal Electoral”.¹²⁶ Ya explicamos con anterioridad que toda la sociedad civil se opuso en el año 2003-2004 al requisito de una exagerada cantidad de firmas para convocar una paralela y el tiempo ha demostrado que les asistió la razón.

¹²⁵ Conferencia dictada por el doctor Roberto Viciano el martes 19 de junio de 2012 en el Hotel Continental, ciudad de Panamá.

¹²⁶ Córdoba Barría, Rubén. *La Asamblea Constituyente Paralela, un estudio jurídico-político*, 2016.

Aún cuando podríamos ofrecer varios ejemplos, vamos a fijar la atención en el de una persona que, casualmente también fungió como presidente de APEDE. El participó en un movimiento que intentó convocar una paralela mediante la recolección de firmas y vamos a citar sus comentarios una vez transcurrida su amarga experiencia. El movimiento que acompañó este ciudadano emitió un comunicado fechado en el 2021 en el que dijo no haber logrado su objetivo. Atribuyó su fracaso a esto: “También nos hemos convencido de que el proceso de convocatoria es extremadamente difícil y **entorpece** el ejercicio del derecho que tenemos los ciudadanos de vivir y cuidar nuestra democracia. **El TE no es un facilitador del proceso, al contrario.** Desde negarnos el uso de una app, los cambios de las reglas del juego sobre financiamiento, haciendo imposible obtener con donaciones los recursos que se requerían, terminando en **la falta de transparencia** en la información necesaria para ser más efectivos en la organización, simplemente **agrega dificultad a la acción ciudadana.** Es decir, el proceso que debía ser facilitado por el TE, se convirtió en un esfuerzo cuesta arriba debido a las **absurdas decisiones** y barreras impuestas por la institución llamada a defender los derechos ciudadanos y la democracia”.¹²⁷ (Subrayados nuestros)

¹²⁷ Comunicado del Movimiento Panamá Decide, 15 de diciembre de 2021.

En declaraciones a la prensa internacional el dirigente del Movimiento fue más explícito: “El abogado señaló que otro factor adverso ‘es el costo o lo complicado que es poder firmar’, ya que **‘las opciones que da el Tribunal Electoral no son viables** para recoger (cerca de) 600.000 firmas en seis meses’. Esto, según el activista, es ‘imposible literalmente con el mecanismo que ellos tienen, y el costo de hacerlo es altísimo, **llegando a los dos millones de dólares** para poder lograr eso’ en un movimiento cívico ‘sin ningún tipo de apoyo general’. ‘Y encima, **el Tribunal Electoral pasó una reglamentación** en medio del proceso en el cual limitó las fuentes de financiamiento para **el esfuerzo ciudadano**, por lo cual se hacía mucho más difícil poder recaudar fondos suficientes para hacer una campaña publicitaria, mucho menos para la estructura que haría falta con el sistema que ellos tienen’, remarcó”.¹²⁸ (Subrayados nuestros)

A los comentarios de su colega de APEDE agregamos que una constituyente paralela está sujeta a “control constitucional” mientras que una constituyente con “plenos poderes”, no.¹²⁹ Para el constitucionalista Carl Schmitt “la voluntad del pueblo de darse una Constitución puede sólo demostrarse mediante el hecho, y no mediante la observación de un procedimiento normativamente regulado. Y claro está que tampoco puede ser enjuiciado a base de

¹²⁸ EFE, 18 de diciembre de 2021.

¹²⁹ Córdoba Barría, Rubén. *La Asamblea Constituyente Paralela, un estudio jurídico-político*, 2016.

leyes constitucionales anteriores o en vigor hasta el momento”.¹³⁰

El otro comentario es que con una paralela no pueden ser postulados constituyentes nacionales. Así lo comentó el ya citado constitucionalista Córdoba: “... creemos que hubiese sido conveniente, tal como lo propuso I.D.E.N. en su Anteproyecto de Constitución incluir también la elección de constituyentes nacionales”.¹³¹ El politólogo, doctor Carlos Guevara Mann, llegó a la misma conclusión: “Uno de los mayores desatinos del Art. 314 es no contemplar la elección de constituyentes nacionales, como se hizo en 1945”. (Cf. *La Prensa*, 23 junio 2021)

En la parte final del cuarto artículo publicado en la Estrella con fecha 16 de agosto de 2026 el señor de Obarrio continúa ofreciendo bondades del proceso constituyente con la paralela, pero ya creemos que quedó suficientemente probado que con ese método todo queda cada vez más manejado por el *poder constituido*. Por ello damos por terminados los comentarios en este segmento no sin citar sus conclusiones que recuerdan el final de la novela *Ulyses* de Joyce. Toda una demencial tragedia que termina con una expresión que contradice la realidad que hemos descrito sobre la paralela. Así dice de Obarrio: “Nuestra Constitución

¹³⁰ Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Alianza Editorial, 1996.

¹³¹ Córdoba Barría, Rubén. *La Asamblea Constituyente Paralela, un estudio jurídico-político*, 2016.

no diseña únicamente un procedimiento; diseña un proceso de construcción de legitimidad democrática. Conocer ese camino constituye una condición indispensable para participar responsablemente en el debate constitucional”. No lo sé Rick, parece falso.

CONTENIDOS DEL *PODER CONSTITUIDO*

Gatopardismo

En el quinto y último artículo publicado en la Estrella con fecha 22 de agosto de 2026, el señor de Obarrio inicia preguntándose: “¿qué cambios necesita realmente nuestra Constitución?”. Si el señor de Obarrio hubiese recorrido el país participando en cabildos, talleres, conversatorios, etc. notaría que la limitadísima lista de sus propuestas dista mucho de las aspiraciones del pueblo.

Según su criterio al parecer bastarían dos o tres retoques en materia de justicia, jurisdicción electoral (que incluye los temas de la reelección indefinida de diputados, libre postulación, segunda vuelta, representantes de corregimiento y la proporcionalidad), el tema municipal, la educación y diversidad étnica. Creemos que para ponderar la intención de la paralela que es impedir al pueblo expresar su voluntad este último artículo periodístico del señor de Obarrio se pudo resumir en dos de sus propias palabras: “No todo debe cambiar”. El señor de Obarrio parece no terminar de comprender que esta no es una decisión que corresponde a un puñado de personas reunidas de la forma

que él mismo describe en este último artículo: “En 2019, un distinguido Grupo Asesor estudió las principales propuestas constitucionales presentadas durante décadas. Luego vino un amplio ejercicio de concertación, talleres y consultas ciudadanas”. Y preguntamos: ¿Quién puede describir con certeza cuál fue la voluntad del pueblo en esas reuniones? Esta es la misma historia que se viene repitiendo desde la década del 90 cuando desde arriba se generaron las primeras expectativas que al final se disolvieron con la decisión de reducidas cúpulas elitistas, sin que el *poder constituyente originario* fuera consultado.

En la propuesta de contenido ofrecida por el señor de Obarrio en su último artículo, nada vemos acerca de los temas que la ciudadanía ha venido conversando en las jornadas de alfabetización constitucional, dirigidas por el doctor Miguel Antonio Bernal. Cualquiera puede verlas en Youtube. Se limita el articulista a reiterar los temas de reforma que ofrecen quienes controlan el *poder constituido*, pero nunca ofrece la posibilidad de consultar directamente al *poder constituyente originario*, es decir, el pueblo. Por eso, su lista de contenidos dista abismalmente de las aspiraciones nacionales.

Por ejemplo, nada se dice en su inventario sobre derechos y garantías fundamentales, amparos por reclamos ante el sector privado (temas de la luz, derechos de jubilados, etc.) y mucho menos vemos algo sobre la eficacia de un Tribunal

Constitucional en el manejo de tales derechos y garantías fundamentales.

No se observa algo sobre la participación ciudadana en temas como veedurías y observatorios ciudadanos u otros mecanismos en función de intereses sociales generales como: la salud, la educación, la vivienda, la movilidad, el medio ambiente, etc., y a través de colectivos como asociaciones de consumidores, gremios, sindicatos, entre otros. Nada sobre educación cívica, mecanismos de control ciudadano de toda naturaleza: legislativo, fiscal, tributario, civil, etc. Nada sobre consultas, asambleas ciudadanas, plebiscitos, referéndums para todo tipo de tema que el pueblo estime conveniente.

Sobre derechos políticos, el autor omite hablar sobre la elección de gobernadores, el financiamiento de los partidos políticos, la participación ciudadana que hasta hoy impide el Tribunal Electoral. Tampoco en esta materia de derechos políticos se observa el derecho a revocatoria por parte de ciudadanos y no de partidos; nada se dice sobre el hecho de que la actual constitución permita a candidatos correr para todos los cargos simultáneamente.

En materia de derechos sociales solo habla de la educación, pero nada sobre seguridad social, salarios, jornada máxima de trabajo, derecho de sindicalización, derecho a la salud, cultura, derecho al agua. No se observa algo sobre seguridad alimentaria ni sobre el régimen ecológico con el respectivo derecho a la naturaleza.

El articulista no menciona la economía nacional, la deuda externa, la pobreza, la desigualdad y menos la desigualdad salarial en el sector público. Nada sobre corrupción e impunidad por ejemplo con temas como con la amnistía manejada por el órgano legislativo, los fueros penales y los acuerdos de pena y nada sobre la impunidad que generan mecanismos como PARLACEN, o el fuero electoral.

No menciona una línea sobre los órganos de control y nada sobre una cláusula de reforma de la constitución.

Podríamos seguir, pero es suficiente que dejemos dicho lo medular: todos los temas que ha omitido el señor de Obarrio han surgido de conversaciones ciudadanas por un verdadero cambio constitucional. Todas las vías reformistas han fracasado y por ello ha llegado la hora del *constitucionalismo democrático* que propone una sola vía realmente democrática: consultar directamente la voluntad del *poder constituyente originario*.

EDUCACIÓN “AUTÉNTICA” PARA UN CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

Su alfabetización sería “auténtica”

Ya parecían extraños los elogios en los artículos del señor de Obarrio hacia la alfabetización constitucional que conduce el doctor Miguel Antonio Bernal. Llegó a decir: “También merece reconocimiento la alfabetización constitucional: una ciudadanía que conoce su Constitución comprende sus

derechos y responsabilidades” y “Debo reconocer igualmente que los esfuerzos orientados a promover una mayor alfabetización constitucional constituyen un aporte positivo al debate nacional”.

Ahora en este tercer artículo publicado en La Estrella con fecha 12 de agosto de 2026 se muestra el verdadero pensamiento que la descalifica. Según lo que escribió en Panamá existen dos tipos de alfabetización: la alfabetización constitucional y la “auténtica alfabetización constitucional”. Estas son sus palabras: “Una ciudadanía mejor informada fortalece siempre la democracia. Pero una **auténtica** alfabetización constitucional no puede limitarse a explicar los derechos, garantías e instituciones que reconoce nuestra Carta Magna, ni los cambios que algunos consideramos necesarios. Debe explicar también cómo la propia Constitución **ha evolucionado** a lo largo del tiempo y por qué esa evolución constituye hoy uno de sus mayores activos”. Es decir, el articulista propone una alfabetización “paralela” a la que ya está en vigencia. Así como conversó en el parque con Simón Bolívar silenciándolo cada vez que el libertador intentaba hablar, el señor de Obarrio menosprecia a la actual alfabetización que nosotros como ciudadanos apoyamos porque existe otra que es la suya, la auténtica. Y debemos agradecerle porque cada línea que escribió permitió mostrar lo que pudiera acontecer en el país si se le cumple el deseo de reactivar la *Concertación Nacional para el Desarrollo de la Paralela*. Con su “auténtica alfabetización constitucional” hubiese explicado al pueblo, según sus palabras, “cómo la

propia Constitución ha evolucionado a lo largo del tiempo y por qué esa evolución **constituye hoy** uno de sus mayores activos”. (Subrayado nuestro) Es decir, si la alfabetización constitucional estuviese en sus manos estaría explicando que la constitución militar retocada por el *poder constituido* ha evolucionado, es democrática y por lo tanto el *poder constituyente originario* debe ser sometido otra vez bajo la constitución cuartelaria acicalada con artificios de democracia. Así lo dice: “La Constitución vigente no puede entenderse únicamente a partir de su origen en 1972. Hacerlo equivaldría a ignorar casi medio siglo de evolución constitucional que transformó profundamente aquel texto inicial”.

Bueno señor de Obarrio, en el fondo nuevamente deseamos agradecer sus artículos porque han permitido reactivar un ejercicio ciudadano largamente postergado: conversaciones ciudadanas a favor de una nueva constitución bajo las coordenadas del *constitucionalismo democrático*.

ANEXOS

LA ESTRELLA  DE PANAMÁ 177 AÑOS

COLUMNISTAS

De reformar la Constitución: método y responsabilidad institucional

Enrique Arturo de Obarrio

20/07/2026 00:00

Algunos se preguntan si Panamá necesita una nueva Constitución o un proceso de reformas que, como en el pasado, transforme nuestro orden constitucional. El debate es legítimo, pero debe darse con rigor histórico, claridad jurídica y responsabilidad institucional.

Es cierto que la Constitución de 1972 nació en un contexto autoritario. Sin embargo, fue transformada mediante los Actos Reformatorios de 1978, el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994, y el Acto Legislativo 1 de 2004, que modificaron más de 130 artículos.

César Quintero sostuvo que el Acto Constitucional de 1983 no fue una mera reforma, sino que dio origen, en la práctica, a una nueva Constitución. Llegó a afirmar que, de la Constitución de 1972, “solo quedó el nombre”. Mario J. Galindo también ha cuestionado que esas transformaciones sean calificadas como simples “parches”

o “colchas de retazos”. La evolución constitucional panameña ha sido progresiva, no caótica.

Las reformas de 2004 establecieron la constituyente paralela y delimitaron su alcance. Nuestra Constitución no contempla una “constituyente originaria” como mecanismo de reforma. El artículo 2 dispone que el poder público emana del pueblo, pero se ejerce conforme a la Constitución y por medio de los órganos del Estado. La soberanía popular no autoriza a desconocer las reglas constitucionales que ordenan su ejercicio.

El artículo 314 sí permite adoptar una nueva Constitución mediante una Asamblea Constituyente Paralela y encomienda al Tribunal Electoral reglamentar la elección de los constituyentes. Esa competencia no puede crearse, ampliarse o sustituirse mediante una ley ordinaria. La llamada originaria carece de fundamento constitucional, procedimiento de convocatoria, mecanismo electoral y límites definidos.

El debate no es sobre si pueden hacerse reformas. Toda sociedad democrática puede revisar y perfeccionar sus instituciones. También merece reconocimiento la alfabetización constitucional: una ciudadanía que conoce su Constitución comprende sus derechos y responsabilidades. Pero, como ha señalado Carlos Bolívar Pedreschi, siguiendo a Ferdinand Lassalle, en todo Estado conviven una constitución política o escrita y una constitución social o real, formada por los valores cívicos, éticos y culturales de la sociedad.

Por ello, hablar de un nuevo “pacto social” -o, en términos clásicos, de un nuevo “contrato social”- no equivale necesariamente a adoptar otra Constitución. El pacto social de una democracia no se decreta en un texto: se

construye en la realidad. Sin transformar la constitución social, cualquier pretensión de un nuevo contrato social sería, en el mejor de los casos, incompleta y, en el peor, ilusoria.

La participación ciudadana y la democratización institucional tampoco son incompatibles con el respeto a las reglas constitucionales; encuentran en ellas su mejor garantía de legitimidad y permanencia. Toda sociedad puede cambiar sus reglas fundamentales. Lo que distingue a una democracia constitucional es que existen reglas para cambiar esas reglas.

Invocar a Colombia en 1990 exige contar la historia completa. La séptima papeleta surgió en medio de narcoterrorismo, asesinatos de candidatos presidenciales, violencia política y una crisis de gobernabilidad. Además, no produjo por sí sola una Constitución: el proceso fue canalizado mediante decretos gubernamentales, decisiones de la Corte Suprema y votaciones ciudadanas. Fue una solución jurídica extraordinaria para una crisis igualmente extraordinaria, no una fórmula trasladable a Panamá.

Nuestra realidad es distinta. Panamá enfrenta corrupción, desigualdad, desconfianza y deficiencias institucionales, pero vive en democracia, con elecciones, alternancia y órganos constitucionales en funcionamiento, además de mecanismos expresos de reforma. No existe una ruptura del orden democrático que justifique acudir a una vía pre-jurídica y ajena a la Constitución.

Chile ofrece una lección más comparable. Ante una fuerte demanda por una nueva Carta Magna, reformó previamente la Constitución vigente mediante la Ley 21.200 para habilitar y regular el proceso constituyente, preservando continuidad institucional y seguridad

jurídica. Los cambios más ambiciosos necesitan cauces democráticos claros.

El punto central sigue siendo el método, el respeto al orden constitucional y la preservación de la seguridad jurídica. Una constituyente originaria quedaría expuesta desde el inicio a una demanda de inconstitucionalidad. Aun si la decisión tardara años, la controversia produciría incertidumbre y podría frustrar la reforma.

¿Quién la convocaría? ¿Con fundamento en qué norma? ¿Quién reglamentaría la elección? Al no existir respuestas constitucionales, su convocatoria solo podría surgir de hecho y no de derecho, rompiendo el orden jurídico sobre el cual descansa nuestra democracia.

La estabilidad constitucional no debe confundirse con inmovilismo, así como la reforma no debe confundirse con ruptura. La seguridad jurídica no es un obstáculo para el cambio: es la condición que permite que sea legítimo, previsible y sostenible.

Ninguna Constitución resolverá por sí sola los problemas estructurales del país. Como señala Pedreschi, son los gobiernos, y no las constituciones, los que prestan los servicios públicos y enfrentan los problemas económicos, políticos y sociales. La fiebre no está en la sábana.

El desafío real está en cumplir y perfeccionar la Constitución vigente, fortalecer la ética pública y combatir la corrupción y la impunidad. Las reformas pueden ser necesarias; pero en democracia el método importa tanto como el objetivo, porque la fortaleza de las instituciones depende del respeto a sus propias reglas.

* El autor es expresidente de la Apepe

COLUMNISTAS

Soberanía popular y constitucionalismo democrático

Enrique Arturo de Obarrio

06/08/2026 00:00

En los debates sobre una eventual reforma constitucional suele plantearse una disyuntiva que, a mi juicio, es falsa: ¿debemos escoger entre la soberanía popular y la supremacía de la Constitución? La respuesta es no. Lejos de ser conceptos opuestos, ambos se necesitan mutuamente. La soberanía popular da origen a la Constitución; el constitucionalismo democrático garantiza que esa soberanía pueda ejercerse con libertad, estabilidad y seguridad jurídica.

Conviene comenzar por una precisión. He sostenido públicamente, desde hace muchos años, la conveniencia de una reforma constitucional en Panamá. Considero que diversos aspectos de nuestra organización institucional pueden y deben perfeccionarse para responder mejor a los desafíos del siglo XXI. Pero una cosa es promover reformas constitucionales y otra muy distinta desconocer el orden constitucional vigente para intentar alcanzarlas. Precisamente porque creo en la necesidad de introducir reformas, considero igualmente indispensable que ellas se realicen mediante los procedimientos que la propia Constitución establece.

No se trata de una discusión meramente jurídica. Es, sobre todo, una cuestión de legitimidad democrática.

Nuestra Constitución dispone, en su artículo 2, que el poder público emana del pueblo. Ese principio constituye el fundamento mismo del Estado democrático. Sin embargo, el propio artículo añade una precisión igualmente trascendental: ese poder se ejerce por medio de los órganos del Estado, conforme a lo dispuesto por la Constitución.

Lejos de disminuir la soberanía popular, esa disposición la organiza y la protege. Precisamente porque el poder pertenece al pueblo, resulta indispensable establecer reglas que garanticen su ejercicio ordenado, pacífico y legítimo. El constitucionalismo moderno no nació para sustituir la voluntad popular, sino para impedir que cualquier poder, incluso aquel que afirme actuar en nombre del pueblo, pueda ejercerse sin límites ni controles.

James Madison comprendió tempranamente esta realidad. En *The Federalist* No. 49 advirtió que someter constantemente las reglas fundamentales del Estado al impulso de las pasiones políticas terminaría debilitando el respeto por la propia Constitución. La estabilidad constitucional no pretende impedir el cambio; procura que éste sea fruto de la deliberación y no de la coyuntura.

Toda Constitución democrática nace de una decisión soberana del pueblo. Pero una vez adoptada, esa misma decisión establece las reglas mediante las cuales la comunidad política ejercerá el poder y modificará, cuando resulte necesario, sus propias normas fundamentales. El pueblo no renuncia a su soberanía; decide ejercerla mediante procedimientos que él mismo ha establecido. Toda sociedad puede cambiar sus reglas fundamentales; lo

que distingue a una democracia constitucional es que existen reglas para cambiar esas mismas reglas.

Luigi Ferrajoli ha señalado que el constitucionalismo no constituye un límite impuesto a la democracia, sino su principal garantía. Las reglas constitucionales no existen para restringir la voluntad popular, sino para asegurar que ésta pueda ejercerse respetando los derechos fundamentales, la separación de poderes y el Estado de Derecho. La Constitución no es un obstáculo para la democracia; es el instrumento que hace posible una democracia de ciudadanos libres e iguales.

La experiencia comparada ofrece enseñanzas útiles. Colombia afrontó, a comienzos de la década de 1990, una crisis institucional, política y de violencia extraordinaria. Aun en ese contexto excepcional, el proceso constituyente terminó siendo canalizado mediante decisiones jurídicas e institucionales que otorgaron legitimidad al cambio constitucional. Chile, por su parte, antes de iniciar su reciente proceso constituyente, reformó previamente su propia Constitución para establecer las reglas del procedimiento que habría de seguirse. En ambos casos, pese a sus profundas diferencias, la legitimidad del método ocupó un lugar central.

Panamá vive una realidad distinta. Nuestro país enfrenta importantes desafíos institucionales y sociales, y resulta legítimo debatir las reformas constitucionales que consideremos necesarias. Existen, además, circunstancias que hacen particularmente oportuno ese debate. En los últimos años se han producido avances relevantes en materia de gobernabilidad, estabilidad institucional, recuperación económica y fortalecimiento de la confianza en el Estado. Sería un contrasentido poner en riesgo esos avances mediante un proceso que genere incertidumbre

precisamente sobre las reglas fundamentales de nuestro orden jurídico. La reforma constitucional debe contribuir a consolidar la institucionalidad, no a debilitarla.

Debo reconocer igualmente que los esfuerzos orientados a promover una mayor alfabetización constitucional constituyen un aporte positivo al debate nacional. Una ciudadanía que conoce mejor su Constitución participa con mayor responsabilidad en la vida democrática. Discrepar del mecanismo propuesto para reformarla no significa desconocer el valor de fomentar ese conocimiento ni el derecho de toda sociedad a discutir el contenido de sus instituciones fundamentales.

Todo ello tampoco significa ignorar una realidad que he sostenido reiteradamente. Muchas de las dificultades que enfrenta Panamá tienen menos que ver con el texto constitucional que con la fortaleza de nuestras instituciones, la calidad de la administración pública, el cumplimiento efectivo de la ley, la ética pública y nuestra cultura cívica. Alexis de Tocqueville observó que la fortaleza de una democracia depende tanto de sus leyes como de sus costumbres. Décadas después, Ferdinand Lassalle distinguiría entre la Constitución escrita y la Constitución real. Ambas reflexiones convergen en una misma conclusión: ninguna reforma constitucional, por acertada que sea, sustituirá jamás la responsabilidad colectiva de construir una mejor sociedad.

La Constitución puede y debe reformarse cuando las circunstancias así lo aconsejen. Pero el camino hacia una mejor Constitución no puede comenzar desconociendo la Constitución vigente. En una democracia constitucional, el método no constituye un obstáculo para el cambio; es la primera garantía de que ese cambio será legítimo, estable

y duradero. Porque cuando el método se debilita, también se debilita la democracia que ese método está llamado a proteger.

* El autor es expresidente de la Apepe

COLUMNISTAS

La Constitución también señala el camino: Cinco décadas de evolución constitucional. Parte I

Enrique Arturo de Obarrio
12/08/2026 00:00

En el artículo anterior sostuve que la soberanía popular y el constitucionalismo democrático no son conceptos incompatibles, sino complementarios. Esa conclusión conduce naturalmente a una nueva pregunta: ¿cómo puede el pueblo ejercer legítimamente esa soberanía cuando decide transformar su propia Constitución?

La respuesta comienza por comprender una realidad histórica que con frecuencia se simplifica en exceso: la Constitución que hoy rige la República no permaneció inmóvil desde 1972. También ella ha evolucionado junto con la democracia panameña.

En las últimas semanas, el debate sobre una eventual reforma constitucional ha cobrado un renovado impulso. Celebro que el presidente de la República haya manifestado su voluntad de promover un proceso de cambio constitucional y valoro igualmente los esfuerzos orientados a fomentar la alfabetización constitucional.

Ambas iniciativas ofrecen una oportunidad para que el país reflexione, con serenidad y sentido republicano, sobre el futuro de nuestras instituciones.

Una ciudadanía mejor informada fortalece siempre la democracia. Pero una auténtica alfabetización constitucional no puede limitarse a explicar los derechos, garantías e instituciones que reconoce nuestra Carta Magna, ni los cambios que algunos consideramos necesarios. Debe explicar también cómo la propia Constitución ha evolucionado a lo largo del tiempo y por qué esa evolución constituye hoy uno de sus mayores activos.

Desde hace muchos años he sostenido públicamente que Panamá necesita reformas constitucionales. No creo que el verdadero dilema sea escoger entre cambiar o no cambiar la Constitución. El verdadero desafío consiste en cómo hacerlo, y ese camino comienza por conocer la historia constitucional que nos ha traído hasta aquí.

La Constitución vigente no puede entenderse únicamente a partir de su origen en 1972. Hacerlo equivaldría a ignorar casi medio siglo de evolución constitucional que transformó profundamente aquel texto inicial.

Las primeras reformas importantes ocurrieron en 1978. Se modificaron veintisiete artículos para facilitar el retorno gradual al pluralismo político, abrir el camino hacia la elección popular del Presidente de la República y acompañar la nueva realidad derivada de los Tratados Torrijos-Carter. Aquellas reformas marcaron el inicio de una transición institucional que permitió el regreso de los partidos políticos y el fortalecimiento progresivo de la democracia panameña.

Cinco años más tarde, el Acto Constitucional de 1983 produjo una transformación todavía más profunda. Reestructuró el sistema constitucional, desmontó buena parte del andamiaje autoritario que aún subsistía, fortaleció la separación de funciones del Estado, devolvió protagonismo a las instituciones civiles y democratizó incluso los mecanismos de reforma constitucional. Fue esa reforma la que permitió que el Consejo de Gabinete, la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia compartieran la iniciativa de reforma constitucional, superando el esquema extraordinariamente restrictivo previsto en el texto original de 1972.

Y cuando cambian los principios fundamentales, la arquitectura institucional y la doctrina que inspira un texto constitucional, estamos materialmente ante una nueva realidad constitucional.

El doctor Mario J. Galindo H., integrante de la Comisión Revisora responsable de preparar aquellas reformas - presidida por el jurista Jorge Fábrega Ponce y de la que también formó parte el doctor Carlos Bolívar Pedreschi-, sostuvo que el Acto Constitucional de 1983 no constituyó un simple “parche”, sino una verdadera reconducción republicana, al restablecer los principios democráticos, liberales y de separación de poderes que habían caracterizado la tradición constitucional panameña desde la Constitución de 1946.

Ese proceso de evolución constitucional no terminó allí. Las reformas de 1993 y 1994 incorporaron el régimen constitucional del Canal de Panamá y consagraron la abolición constitucional del ejército, dos decisiones que hoy forman parte esencial de nuestra identidad republicana. Posteriormente, las reformas de 2004 modernizaron nuevamente numerosas instituciones del

Estado e incorporaron, entre otras innovaciones de enorme trascendencia, la figura de la Asamblea Constituyente prevista en el actual artículo 314.

Por ello, resulta históricamente inexacto presentar la Constitución vigente como si fuera, sin más, el mismo texto concebido en 1972. La Constitución que hoy rige la República, y que debemos acatar, es el resultado de un prolongado proceso de democratización constitucional desarrollado durante casi cinco décadas y legitimado, en momentos decisivos, por la voluntad soberana del pueblo panameño.

Quizás la mejor prueba de ello sea el referéndum nacional de 1983. La ciudadanía aprobó aquellas reformas con el 87.77 % de los votos válidos, ratificando una transformación que modificó 135 artículos e incorporó otros 15 nuevos. Difícilmente puede sostenerse, entonces, que la Constitución vigente sea simplemente la misma Constitución de 1972.

Esta perspectiva histórica resulta especialmente importante en el debate actual. Si aspiramos a perfeccionar nuestra Constitución, conviene partir de un hecho objetivo: Panamá no ha permanecido inmóvil durante los últimos cincuenta años. Muy por el contrario, ha demostrado que posee la capacidad de transformar sus instituciones mediante procesos de reforma desarrollados dentro del Estado de Derecho.

Las constituciones democráticas no son piezas de museo. Su fortaleza no reside en permanecer inalterables, sino en ofrecer estabilidad mientras permiten los cambios que cada generación considera necesarios. Comprender cómo llegamos hasta aquí constituye el primer paso. Comprender cómo nuestra propia Constitución hace

posible su transformación será el siguiente. Porque, en democracia, tan importante como conocer el destino es conocer el camino. Y ese será precisamente el tema de mi próximo artículo.

* El autor es expresidente de Apede

COLUMNISTAS

La Constitución también señala el camino: Cinco momentos de participación ciudadana. Parte II

Enrique De Obarrio

16/08/2026 00:00

Un proceso constituyente no comienza con la instalación de la Asamblea Constituyente, ni termina cuando ésta concluye sus deliberaciones y entrega el texto aprobado. Antes, durante y después de su trabajo existen distintos momentos de participación ciudadana que fortalecen la legitimidad democrática del proceso.

En el artículo anterior sostuve que la Constitución vigente no puede entenderse únicamente a partir de su origen en 1972. Medio siglo de evolución constitucional la transformó profundamente y dejó una enseñanza adicional: la propia Constitución contiene los mecanismos para seguir perfeccionándose. Surge entonces una pregunta inevitable: ¿cómo puede el pueblo panameño ejercer legítimamente su soberanía cuando decide transformar su Constitución? La respuesta está en la propia Constitución.

Una vez propuesta la convocatoria por el Órgano Ejecutivo y aprobada por la Asamblea Nacional, comienza propiamente el procedimiento previsto en el artículo 314 de la Constitución. Ese procedimiento no constituye una simple sucesión de actos jurídicos. Diseña, en realidad, un proceso de construcción de legitimidad democrática. Para lograrlo incorpora diversas garantías institucionales y ofrece cinco grandes momentos de participación ciudadana, tres de carácter deliberativo y dos de naturaleza soberana.

Nuestra Carta Magna contempla distintos mecanismos de reforma constitucional. El artículo 313 regula las reformas mediante la actuación de los órganos constituidos del Estado. El artículo 314 prevé la convocatoria de una Asamblea Constituyente Paralela, mediante la cual el pueblo, a través de representantes elegidos para ese fin, puede aprobar reformas parciales o totales a la Constitución, siempre sujetas a la decisión final del electorado mediante referéndum.

La Asamblea Constituyente tiene la prerrogativa de proponer una transformación total o preservar aquellas instituciones que la experiencia haya demostrado valiosas, modificando únicamente las que el país considere necesario actualizar.

Tampoco es casual que la reforma constitucional denominara Asamblea Constituyente Paralela al nuevo método introducido para reformar nuestra Carta Magna. El término refleja una importante garantía institucional. Mientras la Asamblea delibera continúan vigentes la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Los órganos del Estado mantienen el ejercicio de sus competencias y el país continúa funcionando con

normalidad. La reforma constitucional se desarrolla, así, sin rupturas institucionales ni vacíos de poder.

El primer momento de participación ciudadana corresponde al Tribunal Electoral al reglamentar el proceso para elegir a los constituyentes. Antes de expedir esa reglamentación, debería abrir una amplia consulta pública con todos los sectores interesados. Escuchar antes de reglamentar fortalece la confianza ciudadana desde el inicio mismo del proceso. La Comisión Nacional de Reformas Electorales, prevista en el Código Electoral, que reúne a distintos sectores, constituye también un canal natural de consulta.

El segundo momento constituye la primera expresión directa de la soberanía popular: la elección de los constituyentes. Allí el pueblo decide quiénes asumirán la responsabilidad de deliberar y redactar la propuesta constitucional que será sometida a ratificación popular.

Comienza entonces el tercer momento, probablemente el más importante de todos. Los constituyentes no deberían limitar su trabajo al recinto donde sesionen. La naturaleza misma de su misión exige mantener un diálogo con la ciudadanía mediante consultas públicas y distintos mecanismos de participación. Una Constitución llamada a perdurar debe construirse con la sociedad, no únicamente para la sociedad.

Concluidas las deliberaciones de la Constituyente, aparece un cuarto momento de participación ciudadana. Antes del referéndum, el proyecto constitucional debe ser ampliamente divulgado para que todos los ciudadanos conozcan su contenido y puedan formarse un criterio informado. Corresponde nuevamente al Tribunal Electoral desempeñar un papel esencial, no para promover el voto por el “Sí” o por el “No”, sino para garantizar que toda la

ciudadanía tenga acceso amplio, objetivo y oportuno al texto que será sometido a consideración popular.

Finalmente llega el quinto momento: el referéndum nacional. Allí reaparece el verdadero titular del poder constituyente. Los constituyentes ya deliberaron y ahora proponen; el pueblo decide. Ninguna reforma constitucional de esta naturaleza adquiere legitimidad democrática sin la aprobación soberana de la ciudadanía. La experiencia comparada también ofrece lecciones útiles. El reciente proceso constituyente chileno recordó que la legitimidad de una Asamblea no depende únicamente de la calidad técnica de sus propuestas. También exige construir consensos amplios y mantener un diálogo permanente con la ciudadanía durante todo el proceso constituyente.

Nuestra Constitución no diseña únicamente un procedimiento; diseña un proceso de construcción de legitimidad democrática. Conocer ese camino constituye una condición indispensable para participar responsablemente en el debate constitucional.

Pero una vez comprendido el procedimiento surge una pregunta todavía más importante: ¿qué cambios constitucionales necesita realmente nuestro país para fortalecer su democracia durante las próximas décadas? Esa será la reflexión con la que concluiré esta serie de artículos.

* El autor es expresidente de Apede

COLUMNISTAS

La Constitución también señala el camino: Reformar lo necesario, preservar lo que funciona. Parte III

Enrique Arturo de Obarrio

22/08/2026 00:00

En los artículos anteriores he procurado explicar por qué considero necesarias reformas, cómo ha evolucionado nuestra Constitución y cuál es el camino democrático e institucional que ella establece para transformarse.

Corresponde ahora responder la pregunta fundamental: ¿qué cambios necesita realmente nuestra Constitución?

La respuesta parte de una premisa: reformar no significa refundar. Nuestra Constitución contiene principios e instituciones que han demostrado su valor y deben preservarse. La sabiduría constitucional consiste tanto en saber qué cambiar como qué conservar.

Tampoco debemos atribuir a una Constitución poderes que no tiene. Los problemas de una sociedad no se resuelven modificando su texto. Importan las instituciones, pero también la conducta de quienes las dirigen, la cultura democrática, la ética pública y la certeza de que quien viola la ley responderá por sus actos. La fiebre no siempre está en la sábana.

Debemos concentrarnos, por ello, en reformas capaces de mejorar los controles, equilibrios e incentivos de nuestro sistema democrático.

La primera prioridad debe ser la justicia. Panamá necesita fortalecer su independencia y eficacia, perfeccionar la selección de magistrados y demás altos funcionarios y garantizar al Órgano Judicial y al Ministerio Público autonomía y recursos suficientes. Sus presupuestos deberían tener constitucionalmente asegurado un porcentaje de los ingresos corrientes del Gobierno Central que permita cubrir su funcionamiento e inversión. También debemos superar el ineficaz sistema de investigación y juzgamiento cruzado entre diputados y magistrados, asegurar la doble instancia y crear un Tribunal Constitucional especializado. Varias de estas reformas llegaron a aprobarse en primera legislatura en 2019.

La jurisdicción electoral debe seguir fortaleciéndose en su autonomía e independencia. Su responsabilidad de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio es vital para nuestra democracia. Debemos igualmente mejorar la calidad de nuestra representación política. Limitar la reelección indefinida de diputados, revisar el régimen de suplentes, reforzar incompatibilidades y prohibiciones para contratar con el Estado y garantizar equidad para la libre postulación contribuirían a reducir conflictos de interés y prácticas clientelistas. La limitación de la reelección también llegó a aprobarse en primera legislatura. Asimismo, debemos volver a discutir la segunda vuelta presidencial, procurando que quien ejerza la Presidencia cuente con el respaldo de una mayoría más amplia del electorado. La propuesta formó parte del proyecto original elaborado en 2019 por el Grupo Asesor. Nuestro régimen municipal requiere también una revisión profunda. La figura del representante de corregimiento,

heredada del régimen autoritario, concentra demasiadas funciones y favorece estructuras clientelistas. Debemos corregir además la atomización de corregimientos que distorsiona la representación popular: más del 40 % tiene menos de cinco mil electores. Deberían reconfigurarse procurando mayor proporcionalidad poblacional.

Debemos considerar la recuperación de un sistema concejil moderno, con representación proporcional y plural, mediante listas partidarias y de libre postulación, fortaleciendo al municipio como verdadero gobierno local. Asimismo, conviene profundizar la descentralización y considerar la elección popular de gobernadores, dotados de competencias y presupuesto. Estas propuestas aparecieron también durante las consultas públicas de 2019.

La educación merece un compromiso de Estado que trascienda gobiernos. Una asignación constitucional vinculada al producto interno bruto contribuiría a darle estabilidad a una prioridad determinante para nuestro desarrollo y movilidad social. Pero los recursos no bastan. Debemos garantizar principios orientados a la calidad, creatividad y adquisición de conocimientos y capacidades para enfrentar los desafíos del mundo laboral y productivo, particularmente ante el creciente papel de la inteligencia artificial.

Nuestra Constitución debe reconocer también la diversidad étnica y cultural de nuestra identidad nacional. Debemos preservar y fortalecer el reconocimiento de los pueblos originarios y afrodescendientes panameños, sus aportes históricos y culturales, identidad y derechos, promoviendo su plena inclusión e igualdad efectiva. Estas aspiraciones han formado parte de procesos anteriores de reforma constitucional.

Estas ideas no son improvisadas. En 2019, un distinguido Grupo Asesor estudió las principales propuestas constitucionales presentadas durante décadas. Luego vino un amplio ejercicio de concertación, talleres y consultas ciudadanas. Ese trabajo debe servirnos como punto de partida, no de llegada. Han transcurrido años y corresponde revisarlo, actualizarlo y proyectar nuestra Carta Magna hacia el futuro.

Una reforma responsable exige selección, prudencia y sentido de proporción. No todo debe cambiar; tampoco todo buen propósito necesita convertirse en norma constitucional.

Durante esta serie he procurado hacer comprensible un debate que con demasiada frecuencia se presenta entre extremos: cambiarlo todo o no cambiar nada; soberanía popular o institucionalidad; una nueva Constitución o la defensa inmóvil de la vigente.

Existen caminos más sensatos. Hoy tenemos una coyuntura que no debemos desaprovechar. El presidente José Raúl Mulino ha expresado su voluntad de impulsar una Asamblea Constituyente.

He explicado por qué considero que esa iniciativa merece apoyo si se desarrolla conforme al artículo 314, dentro del Estado de Derecho, con amplia participación ciudadana y pleno respeto a nuestra institucionalidad democrática.

Ése ha sido el propósito de estos cinco artículos: crear conciencia sobre la necesidad de reformas y sobre la responsabilidad con que debemos emprenderlas.

Panamá tiene una oportunidad histórica. Sabemos que hay cambios necesarios; tenemos experiencia y propuestas largamente estudiadas; y tenemos un cauce democrático para realizarlos.

No desperdiciemos nuevamente la oportunidad. Reformemos lo que debe cambiar, preservemos lo que funciona y avancemos con decisión, pero siempre dentro de la Constitución y la ley. Porque la Constitución no solo puede cambiar. La Constitución también señala el camino.

*El autor es expresidente de APEDE

