

Cuaderno de lecturas constitucionales

EL PODER PÚBLICO EN PANAMÁ Legado de la Constitución bolivariana de Cúcuta

Oscar Vargas Velarde

No. 19

Panamá, 2 de febrero de 2026

@sepresacpanama

Edición a cargo de Rafael Pérez Jaramillo

Presentación

La Secretaría Presidencial para la Reorganización del Estado y Asuntos Constitucionales (SEPRESAC), coordinada por el doctor Miguel Antonio Bernal, prosigue su labor de divulgación formativa con la presentación del ejemplar número 19 de la serie denominada *Cuaderno de lecturas constitucionales*.

El lector tiene ante sí, el segundo de una serie de trabajos ofrecidos por el catedrático Oscar Vargas Velarde quien no dudó en compartir con generosidad sus valiosos conocimientos históricos orientadores para la tarea de concebir un nuevo devenir constituyente en nuestra nación.

Los motivos que estimularon el meritorio ejercicio intelectual aportado por el profesor Vargas Velarde fueron dilucidados por el propio autor: “Con ocasión del proceso constituyente puesto en marcha por el Gobierno Nacional, con el propósito de reemplazar a la Constitución Política de 1972, se publican estos estudios que atañen a la historia constitucional panameña y a aspectos propiamente constitucionales. [...]”. Este segundo trabajo –añade el educador– “[...] se concentra en la evolución del poder público desde la Constitución de Cúcuta (1821) hasta la Constitución panameña actual. Ese poder público, que fue denominado en un principio poder supremo, ha girado de la trilogía de Montesquieu hasta su reajuste a un poder único que reside exclusivamente en el pueblo soberano; ha transitado de esos tres poderes del Estado clásicos, depositados en el Legislativo, el Ejecutivo y Judicial, con

separación absoluta, al establecimiento constitucional de cuatro poderes como lo son el poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral, hasta convertirse en nuestro tiempo en órganos del Estado en los que sobresalen el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales son independientes entre sí tal como lo demanda la teoría, pero actúan en armónica colaboración inclusive, aunque el modelo constitucional no lo indique expresamente, con otros órganos estatales no menos relevantes que consagra la Constitución como lo son, por ejemplo, el Tribunal Electoral o la Contraloría General de la República”.¹

El pensador Oscar Vargas Velarde es profesor de Derecho del Trabajo en la Escuela de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y también en el Posgrado de la Escuela Interamericana de Diálogo Social, Tripartismo y Resolución de Conflictos de la Universidad de Panamá. Ha prestado servicios en el sector público de la administración de Justicia, servicio exterior y la Administración Pública en general. Ha publicado los siguientes libros: *El Derecho en Panamá (1903-2003)*, *La evolución del Derecho Constitucional en el Panamá republicano*, *Las provincias y sus constituciones políticas*, *Los tratados y la Constitución*

¹ Vargas Velarde, Oscar. *Estudios constitucionales*. Julio de 2025. Documentos aportados por el autor para la divulgación por parte de SEPRESAC.

nacional, Los acuerdos en forma simplificados y su incidencia en Panamá, entre varios otros.

Con esta serie *Cuaderno de lecturas constitucionales* se procura ofrecer un aporte a toda persona que desee conocer o ampliar sus conocimientos sobre el significado y alcance de los *derechos, deberes y garantías constitucionales*, así como de los *procesos constituyentes democráticos*.

ÍNDICE

EL PODER PÚBLICO EN PANAMÁ **Legado de la Constitución bolivariana de Cúcuta**

I. La victoria de los patriotas y la Constitución de Cúcuta....	5
II. La Independencia de Panamá de España y la Constitución de Cúcuta.....	10
III. Los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial como expresión del poder público.....	14
A. El Órgano Legislativo.....	51
B. El Órgano Ejecutivo.....	60
C. El Órgano Judicial.....	108
IV. Balance propositivo.....	117
Bibliografía consultada.....	138

EL PODER PÚBLICO EN PANAMÁ

Legado de la Constitución bolivariana de Cúcuta

I. LA VICTORIA DE LOS PATRIOTAS Y LA CONSTITUCIÓN DE CÚCUTA

La victoria de las fuerzas patriotas en la batalla de Boyacá al mando del Libertador Simón Bolívar fue el acontecimiento armado glorioso que cortó definitivamente los lazos de los pueblos del Virreinato de la Nueva Granada y de la Capitanía de Venezuela con el Imperio español, tras trescientos años de dominio ultramarino y casi una década de luchas, con laureadas victorias y costosas derrotas, en ese extenso e intrincado camino hacia la independencia de las colonias americanas del norte de la región suramericana.

Este triunfo fue la causa eficiente para que representantes de los pueblos de la Nueva Granada y Venezuela, se reunieran en el Soberano Congreso de Angostura, que decretó el 17 de diciembre de 1819, la Ley Fundamental de la República, con la cual las repúblicas de Venezuela y la Nueva Granada quedaban reunidas en una sola bajo “el glorioso nombre de República de Colombia”, dividida en tres grandes departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca. En esta Ley se dispuso que su organización se haría en el Congreso General que debía celebrarse en la Villa del Rosario de Cúcuta en 1821. Se regía la República de Colombia por un Poder Ejecutivo ejercido por un presidente

y, en su defecto, por un vicepresidente, nombrados por dicho Congreso de Angostura, que eligió al general Bolívar de presidente y a Juan Germán Roscio y Francisco de Paula Santander de vicepresidentes, de Venezuela y Cundinamarca, respectivamente.

El 6 de mayo de 1821 se instaló el Congreso General en la Villa del Rosario de Cúcuta, que dictó la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia, que ratificaba la Ley Fundamental dictada en Angostura y la cual dispuso que esos pueblos, divididos en seis o más departamentos, quedan mancomunados en un solo Cuerpo de Nación, bajo el pacto expreso de un gobierno popular y representativo, con el nombre de República de Colombia y la nación colombiana se declaraba por siempre e irrevocablemente libre e independiente de la monarquía española y de cualquier otra potencia o dominación extranjera y no sería patrimonio de ninguna familia o persona. El Poder Supremo Nacional estaría siempre dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 7.º). Este Congreso debía preparar la Constitución de la República, conforme a las bases de esta ley y “a los

principios liberales que ha consagrado la sabia práctica de otras Naciones”.²

El Congreso aprobó el texto de la Constitución Política el 30 de agosto de 1821, bajo la presidencia del doctor Miguel Peña y la vicepresidencia del doctor Rafael Lasso de la Vega, istmeño y obispo de Mérida, Venezuela.³

² *Gazeta de Colombia* N.º1, Villa del Rosario de Cúcuta, jueves 6 de septiembre de 1821, p. 3.

³ Este prelado, obispo de Mérida (Venezuela) 1815-1828 y de Quito (Ecuador) 1829-1831, personaje importante de la independencia sudamericana, poco conocido en nuestras tierras, nació el 21 de octubre de 1764 en Santiago de Veragua. Fueron sus padres Nicolás Feliciano Lasso de la Vega, capitán de las Milicias Reales y Estefanía de la Rosa Lombardo. Estudió en el Seminario Conciliar de la ciudad de Panamá y luego en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario en Santa Fe de Bogotá, donde logró su doctorado en Filosofía, Teología y Cánones, y también en Sagrada Teología y Derecho Canónico. En este Colegio más tarde dictó las cátedras de Latinidad, Sintaxis y Prosodia. Fue párroco en Funza y obtuvo por oposición la canonjía doctoral de la Catedral de Santa Fe. Al negarse a jurar obediencia a la Junta Suprema de Bogotá en 1810, por lealtad a la Corona, tuvo que regresar al Istmo, en donde fue designado chantre de la Iglesia Catedral de Panamá. En 1814 fue nombrado por el rey Fernando VII, en virtud del patronato regio, obispo de Mérida. De filiación monárquica, luego de una célebre entrevista que sostuvo el 1.º de marzo de 1821 en la ciudad de Trujillo con el Libertador Simón Bolívar, se convenció de la causa patriota y publicó su “Conducta del Obispo de Mérida”. Mantuvo amistad estrecha con el Libertador y gestionó ante la Santa Sede el reconocimiento diplomático y la normalización de relaciones eclesíásticas con la República de

El presidente Bolívar y sus ministros la sancionaron el 6 de octubre.

Esta Carta Política reiteró la vocación por la independencia, declaró que la soberanía reside esencialmente en la Nación y proclamó el deber de proteger la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de todos los colombianos. Los pueblos del Virreinato de la Nueva Granada y de la Capitanía de Venezuela, que todavía estaban bajo el yugo español, en cualquier tiempo que se liberaran, formarían parte de la República de Colombia, con derechos y representación iguales a los que ya la componían. El gobierno se declaró popular y representativo.

Colombia. Fue elegido representante de Maracaibo al Congreso Constituyente de Cúcuta (1821) y luego senador en el Senado Constitucional de Colombia en 1823 y 1824. En reconocimiento a sus desvelos, el Vaticano lo promovió al Obispado de Quito, en cuya sede episcopal falleció. [Cfr. OLIVARES, Alexander. “Monseñor Rafael Lasso de la Vega, obispo de la Diócesis de Mérida de Maracaibo y su adhesión a la independencia de Venezuela”, en revista *Tiempo y Espacio* N.º 57, Vol. 22, Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Instituto Pedagógico de Caracas, Caracas, junio 2012. (Disponible en <https://ve.scielo.org/scielo>. Recuperado el 22/11/2023, a las 2:30 p.m.). Cfr. CASTILLERO R. Ernesto J. *Biografía del Dr. Rafael Lasso de la Vega*. Prelado, legislador y prócer (1764-1831). 3.ª edición, hecha por el cónsul general de Panamá en Maracaibo, Maracaibo, 1956].

El Poder Supremo estaría dividido para su administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, indispensables para el buen funcionamiento de un régimen democrático (art. 10).

El Poder Legislativo se formaba por el Congreso, bifurcado en dos organismos: el Senado y la Cámara de Representantes. El Congreso expedía las leyes. (“El poder de dar leyes corresponde al Congreso”, art. 11).

El Poder Ejecutivo debía hacer que se ejecutaran las leyes expedidas por el Congreso. (El poder de hacer que “las leyes se ejecuten”, corresponde al presidente de la República, art. 11). El presidente y el vicepresidente de la República se elegían por cuatro años, en elecciones de dos grados, pero en primera vez este Congreso General designaba al presidente y al vicepresidente de la República y a los senadores.

Los tribunales y los juzgados tenían el cometido de aplicar las leyes en las causas criminales y civiles. (El poder de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales, corresponde a los tribunales y a los juzgados, art.11). El Poder Judicial estaba integrado por la Alta Corte de Justicia (con cinco miembros), las cortes superiores de justicia y los juzgados inferiores.

El Congreso General, en virtud de lo dispuesto en la Constitución, procedió a la elección del presidente y del vicepresidente de la República, general Simón Bolívar y

general Francisco de Paula Santander, respectivamente. Luego eligió los senadores para los siete departamentos, a saber: Orinoco, Venezuela, Zulia, Boyacá, Cundinamarca, Magdalena y Cauca. Los senadores de Panamá no figuran en esa elección porque aún no había declarado su independencia, lo mismo que los del Ecuador, que la logró en 1822. También este Congreso nombró a tres jueces de la Alta Corte de Justicia.

II. LA INDEPENDENCIA DE PANAMÁ DE ESPAÑA Y LA CONSTITUCION DE CÚCUTA

Resulta muy dicente que, a menos de dos meses de entrar en vigor la Constitución de la “Gran Colombia”, en la ciudad de Panamá reunida una junta general de todas las corporaciones civiles, militares y eclesiásticas se proclama la independencia del Istmo del dominio español y lo une a la República creada por el Libertador Bolívar, proclama que fue seguida por el ayuntamiento de Santiago de Veragua, dado que el 1.º de diciembre proclama también la Independencia, a invitación y apremio del ayuntamiento de Natá e incitado por el ayuntamiento de Los Santos (precursor de la Independencia), que habían actuado en consecuencia.

El Acta de Independencia dispone que Panamá espontáneamente y conforme al voto general de los pueblos de su comprensión se declara libre e independiente del gobierno español. El territorio de las provincias del Istmo

pertenece de ahora adelante al Estado republicano de Colombia, a cuyo Congreso iría a representarle oportunamente su diputado. El coronel José de Fábrega, oficial que perteneció a los ejércitos españoles, se le nombra jefe superior del Istmo. Quedan en sus cargos las autoridades civiles y eclesiásticas y en pie todas las corporaciones. El jefe superior debía tomar todas las providencias económicas indispensables en aras de la conservación de la tranquilidad pública. Las autoridades debían prestar el juramento de la independencia, con la debida solemnidad, en fecha fijada. El Istmo, por medio de sus representantes, formaría los reglamentos económicos convenientes para su gobierno interior. En el interregno se aplicarían las leyes que estaban vigentes en todo lo que no estuviere en contradicción con el nuevo estado de cosas. La deuda pública reconocida da por la Tesorería se pagaría bajo los pactos celebrados en sus inicios.

La noticia de la Independencia del Istmo de Panamá es conocida por la población bogotana el 20 de enero de 1822, cuando se publica el mensaje del coronel José de Fábrega, jefe superior del Istmo, dirigido al presidente de Colombia, mediante el cual comunicaba la “plausible nueva de haberse decidido el istmo por la independencia del dominio español”. Explica que “La villa de los Santos comprensión de la esta provincia fue el primer pueblo que pronunció con entusiasmo el sagrado nombre de libertad, y enseguida casi todos los demás pueblos imitaron en

glorioso ejemplo; pero como esta capital no juzgaba aún oportuna su decisión, trató de tomar tiempo para arreglar las cosas de modo, que el día deseado fuese completamente glorioso”. Implora “su alta protección en todos los sentidos para conservar a la República de Colombia un punto tan interesante” y solicitaba poner las acciones de los istmeños a “la consideración del supremo congreso para que se digne aprobar nuestras operaciones, y reconocernos como parte integrante de la república que representa, a donde se dirigirá el diputado que lo haga por este istmo”.⁴

Desde su cuartel general en Popayán, el Libertador el 1.º de febrero contesta al coronel Fábrega:

“me apresuro a congratular a esa ilustre provincia que V. S. tiene la gloria de presidir. No me es posible expresar el sentimiento de gozo y admiración que he experimentado al saber que Panamá, el centro del Universo, es regenerado por sí misma, y libre por su propia virtud. El Acta de Independencia de Panamá, es el monumento más glorioso que puede ofrecer a la historia ninguna provincia americana. Todo está allí consultado, justicia, generosidad, política e interés general”. “Trasmita V. S. a esos beneméritos colombianos, el tributo de mi entusiasmo por su

⁴ *Gaceta de Colombia* N.º14, B. Espinosa, Impresor del Gobierno General, Bogotá, 20 de enero de 1822, p. 2.

acendrado patriotismo y verdadero desprendimiento”.⁵

El general Santander, vicepresidente encargado del Poder Ejecutivo, el 9 de febrero da sanción al decreto que erigió el nuevo departamento denominado *Istmo*, con las provincias que componían el Istmo de Panamá, que se “libertaron por sus propios esfuerzos y por el patriotismo de sus habitantes”. La provincia de Panamá estaría a cargo de un magistrado con el título de intendente, residente en la capital. El nombramiento, por indicaciones de Bolívar, recae en el coronel José María Carreño, quien además asume de comandante general del departamento. El coronel José de Fábrega es designado gobernador de la provincia de Veraguas.

En el Istmo se jura y se promulga la Constitución de Cúcuta en febrero de 1822. Tal acto tuvo lugar en la ciudad de Panamá, tanto en la Plaza Mayor con la participación de todas las autoridades civiles, eclesiásticas y militares, “y una multitud de personas de todas las clases sociales y sexos”. Hubo *Te Deum*, felicitaciones al presidente Bolívar,

⁵ LECUNA, Vicente *Cartas del Libertador*. Volumen XI, Nueva York, 1958, en CASTILLERO R., Ernesto J. *Raíces de la Independencia de Panamá*. Edición de la Academia Panameña de la Historia en conmemoración de las Bodas de Diamante de la República de Panamá, Panamá, noviembre 3 de 1978, pp. 39 y 40.

discursos, honores militares, aclamaciones y aclamaciones a la Constitución. Estos actos se replican en la Plaza de Santa Ana. Es decir, tanto los “de adentro” como los del arrabal celebran con mucho júbilo el nuevo estado de cosas y por supuesto el juramento de las autoridades y del propio pueblo capitalino la Constitución de la República de Colombia, que va a regir su destino hasta 1830 cuando se reemplaza por la Constitución promulgada por el Congreso Admirable y ya Venezuela y Ecuador deciden desmembrar a la Gran Colombia.

III. LOS ÓRGANOS LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL COMO EXPRESIÓN DEL PODER PÚBLICO

Los patriotas de la Independencia de Colombia, para edificar el nuevo orden de cosas, entre tres opciones: la Monarquía, la República y el caudillismo -expresa Jaime Jaramillo Uribe-, escogieron “la República, proceso que culminó con la Constitución de 1821, promulgada por el Congreso de Cúcuta. Los principios básicos son bien conocidos: eran los del modelo demo-liberal: separación de poderes, derechos individuales y garantías sociales, eliminación de los fueros y privilegios, libertad de gestión económica”.⁶

⁶ JARAMILLO URIBE, Jaime. *Ensayos de historia social*. Temas americanos y otros ensayos. Tomo II, primera reimpresión de la primera

Pero debe decirse que esta República, aunque no es el objeto de este estudio, nació con serias limitaciones. “Para adaptar los principios abstractos a la realidad de una sociedad que aún no quería o no podía prescindir del orden castal de la colonia, a la institución del sufragio se le introdujeron restricciones como el de gozar de propiedad, renta o profesión honorable y, además, no tener la condición de sirviente o dependiente de otros, eufemismos que encubrían la contradicción y el escándalo que implicaba la institución de la esclavitud”.⁷

Los propios diputados del Congreso General de Cúcuta exponían que, en la Constitución de 1821, “encontraréis que sobre la base de unión de pueblos que antes formaron diferentes Estados se ha levantado el edificio firme y sólido de una nación cuyo gobierno es popular, representativo, y cuyos poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, exactamente divididos, tienen sus atribuciones marcadas y definidas, formando, sin embargo, un todo de tal suerte combinado y armonioso, que por él resultan protegidas vuestra seguridad, libertad, propiedad e igualdad ante la ley”.

edición, Tercer Mundo Editores, Universidad de Los Andes, Santafé de Bogotá, 1994, p. 42.

⁷ Ídem.

Ricardo J. Alfaro, sobre el gobierno representativo y la separación de los poderes, razonaba así:

“La esencia del gobierno representativo está en la división y el equilibrio de los poderes públicos. Cuando el poder se concentra en un solo hombre o en una sola entidad el resultado no puede ser otro que el despotismo con su necesario cortejo de injusticias y arbitrariedades de todo jaez contra los derechos individuales. Que ejerza el mando supremo un hombre o un grupo, cualquiera que sea la denominación de uno u otro, es igualmente calamitoso para los ciudadanos. (...). Los déspotas de todas las épocas, llámense Presidentes, jefes supremos, caudillos, conductores, guías o camaradas presentan siempre el mismo espectáculo de la concentración del poder público en sus manos. Ellos son el Estado, ellos la ley, ellos la opinión. Ejercen el poder ejecutivo directamente, apoyados en los instrumentos omnipotentes del ejército, la policía secreta y la ergástula. Ejercen el poder judicial, ora prescindiendo de los tribunales, ora haciéndolos funcionar conforme a sus dictados incontrastables. Ejercen el poder legislativo, ya apelando a los úkases o decretos-leyes, ya prescindiendo totalmente del parlamento, ya manteniendo el simulacro de un congreso de autómatas cuyos votos no son expresión de

voluntades libres sino obediencia pasiva a la consigna impartida por el dominador”.⁸

La separación de los poderes, ideada por Montesquieu, antes de su expresión en las normas de la Constitución de Cúcuta ya tenía su predicamento en la historia constitucional. La Constitución Política (1755) de la República de Córcega (1755-1769), entidad política que existió por 14 años en la isla más grande del mar mediterráneo, cuyo texto fue puesto en el radar contemporáneo por la historiadora inglesa Dorothy Carrington⁹ y ahora considerada la primera Constitución de la Edad Moderna, estableció el Poder Legislativo, formado por la Dieta General y el Poder Ejecutivo, integrado por el Consejo de Estado, encabezado por un “general, jefe y director”. El Poder Judicial no se ajustaba del todo a la teoría, porque a pesar de que fue organizado con jueces, para algunas causas se requirió en forma mixta la intervención de jueces y del Poder Ejecutivo. Así, las causas civiles menores,

⁸ ALFARO, Ricardo J. “Reformas constitucionales”, en revista *Lotería* N.º184, Lotería Nacional de Beneficencia, Panamá, marzo de 1971, pp. 43 y 44. El expresidente Alfaro fue autor del anteproyecto de la tercera Constitución Política de la República de Panamá (1946), junto a los doctores José Dolores Moscote y Eduardo Chiari.

⁹ CARRINGTON, Dorothy. “The Corsican Constitution of Pasquale Paoli (1755-1769)”, en *The English Historical Review* N.º 348, published by Oxford University Press, Oxford, July 1973.

incluso en doble instancia, fueron del conocimiento de los jueces; pero las causas civiles mayores las decidía un tribunal de justicia y las apelaciones la resolvía el Consejo de Estado. Este Consejo también sancionaba los delitos graves.¹⁰

La Declaración de Derechos (*Bill of Rights*), adoptada el 12 de junio de 1776, en la ciudad de Williamsburg, Estado de Virginia, “por los representantes del buen pueblo de Virginia, reunidos en convención plena y libre, como derechos que pertenecen a ellos y a su posteridad como base y fundamento de su Gobierno”, ordenó “Que los poderes legislativo y ejecutivo del estado deben ser separados y distintos del judicial” (numeral 5). Así, estos representantes prohijaron sin asomo de dudas la teoría de Montesquieu. En consecuencia, los constituyentes de las trece colonias decidieron en la Constitución Política de 1787 otorgar todas las facultades legislativas de la nueva República al Congreso, compuesto del Senado y de la

¹⁰ Cfr. DUARTE MARTÍNEZ, Carlos Arturo. “La República corsa y la invención de una Constitución liberal (1755)”, en *Historia Constitucional* N.º23, Revista Electrónica de Historia Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid y Seminario de Historia Constitucional “Martínez Marina” de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 2022, pp. 254-256 y 258 y 259. (Formato electrónico: <http://www.historiaconstitucional.com>. Recuperado el 19/11/23, a las 12:00 m.).

Cámara de Representantes; al Poder Ejecutivo, a cargo del presidente de los Estados Unidos de América y al Poder Judicial, formada por la Corte Suprema y los tribunales inferiores que el Congreso instituyera y estableciera en lo sucesivo.

El esquema de división de los poderes -argumenta el constitucionalista español Luis Sánchez Agesta- “en el texto constitucional (estadounidense) es bien simple. Su independencia recíproca está asegurada por la atribución a tres órganos distintos (Congreso, Presidente, Tribunal) de tres funciones diferenciadas. Los tres artículos primeros repiten la misma fórmula para subrayar la exclusividad con que se confiere cada función; los poderes son hallados así, poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial. La designación de las personas que han de ejercerlos se regula con un cuidado minucioso y una extensión desproporcionada a la brevedad del texto constitucional; la Constitución ha querido que aun derivando todos del pueblo establezcan contacto con él por vías diversas, sin que puedan influir recíprocamente a través de su designación. Solo hay una excepción, el poder judicial cuyos componentes se designan por otro órgano, el presidente; pero ello se funda en dos razones: las condiciones particulares para el ejercicio del cargo de juez y la

permanencia de la función que independiza al juez de su nombramiento”.¹¹

El principal propósito “de consagrar la separación de poderes” en el constitucionalismo estadounidense fue el de “la protección de los derechos y libertades”. La idea de la libertad fue rectora en las constituciones estatales (de las antiguas colonias: Maryland, Massachusetts, New Hampshire, North Carolina y Virginia), dado que tal separación de poderes se incluía explícitamente dentro de las disposiciones consagradas en el elenco de los derechos individuales y se intentó hacer lo propio en dicha Constitución federal de 1787, pero fue rechazada la idea de ese catálogo de derechos (que fue agregado ulteriormente en sus diez primeras enmiendas), porque esta Carta se caracterizaba por contener la separación de poderes como un dispositivo efectivo para su protección contra el “ejercicio arbitrario del poder”.¹²

¹¹ SÁNCHEZ AGESTA, Luis. *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. 7.^a edición revisada (reimpresión), Sección de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1988, pp.188 y 189.

¹² SOTO VELASCO, Sebastián. “La vieja y la nueva separación de poderes en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo”, en revista *Estudios Constitucionales*, N.º2, Vol. 16, Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca, Santiago de Chile, diciembre de 2018, p. 456. (Disponible en

Esta concepción es congruente con la teoría de Montesquieu, porque la libertad política es el fundamento de la separación de poderes -bien dice Claudia Fuentes-, toda vez que esta teoría está elaborada “a propósito de una cuestión anterior: la realización de la libertad como objetivo político. En uno de los breves capítulos que introducen su estudio sobre la Constitución inglesa, el autor ofrece una de sus más célebres definiciones: ‘En un Estado, es decir, en una sociedad en la que hay leyes, la libertad sólo puede consistir en poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer lo que no se debe querer’ (Montesquieu, 2003: 204)”.¹³ En efecto, “El sentido específico de la teoría de la división de poderes se encamina a asegurar el goce efectivo de la libertad del individuo, a través de la fragmentación del poder del Estado y de la existencia y funcionamiento de diversos órganos que, al desempeñar

<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002018000200449>. Recuperado el 22/11/2023, a las 2:30 p.m.).

¹³ FUENTES, Claudia. “Montesquieu: teoría de la distribución social del poder”, *Revista de Ciencia Política*, N.º1, Vol. 31, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2011 p. 49. La autora cita la obra siguiente: MONTESQUIEU, Charles. *Del espíritu de las leyes*. Alianza, Madrid, 2003, p. 204. (Disponible en <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v31n1/art03.pdf>. Recuperado el 11/12/2023 a las 9:30 a. m). La autora cita la obra siguiente: MONTESQUIEU, Charles. 2003. *Del espíritu de las leyes*. Alianza, Madrid, 2003, p. 204)

separadamente y coordinadamente las funciones estatales, se controlan y frenan recíprocamente, impidiendo que cada uno de ellos exceda su competencia constitucional con el consiguiente detrimento de la libertad de los habitantes”.¹⁴

La Constitución de Polonia, segunda Carta Política europea, adoptada el 3 de mayo de 1791, que decretó la Monarquía, se decantó por la separación de los poderes: “el legislativo, encomendado a un parlamento bicameral, el ejecutivo, a un Rey y a su Consejo, como mero ejecutor y guardián de la ley, y responsable ante el parlamento por actos propios y por los actos del Monarca, mediante el instrumento de la moción de censura, y el poder judicial, ejercido por Magistrados instituidos y elegidos a tal efecto”.¹⁵

¹⁴ ANSELMINO, Valeria L. “La división o separación de poderes (de la teoría clásica a lo que ocurre en la realidad)”, en *Anales* N.º46, año 13, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2016, p. 192. (Disponible en https://www.jursoc.unlp.edu.ar/documentos/publicaciones/Revista_Anales-46.pdf. Recuperado el 11/12/2023, a las 12:00 m).

¹⁵ SIEIRA MUCIENTES, Sara. “Constitución de Polonia”, en *Revista de las Cortes Generales* N.º 67, primer cuatrimestre, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006, p. 398. (Disponible en <https://doi.org/10.33426/rcg/2006/67/544>. Recuperado el 20/11/23, a las 9:30 a. m.).

En Francia, durante la Revolución, el enfoque no fue diferente. “La separación de poderes fue incorporada en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Durante el debate que antecedió a la aprobación, algunos integrantes de la Asamblea, entre otros Robespierre, plantearon que la mención a la separación de poderes no debía estar incorporada en una declaración de derechos, sino que era más propio que estuviera en la propia Constitución. Sin embargo, tras debatir sobre el asunto, narra Duguit, la inmensa mayoría consideró que había una íntima unión entre la protección de los derechos y la consagración de la separación de poderes”.¹⁶

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada el 26 de agosto de 1789, por la Asamblea Nacional Constituyente de Francia, dispuso en su artículo 16 que “Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución”.¹⁷

¹⁶ DUGUIT, León (1996). *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996. (Links), en ANSELMINO. Artículo antes citado.

¹⁷ Con respecto a esta Declaración, el politólogo boliviano Eric Cícero LANDÍVAR MOSIÑO comenta: “Esto quiere decir que, para que un Estado sea considerado como un verdadero Estado Constitucional, no es suficiente el simple hecho de tener una Constitución formalmente, sino que ésta debe contener los mecanismos necesarios para limitar y

La primera Constitución derivada de la Revolución Francesa, la Carta promulgada el 3 de septiembre de 1791, la de la Monarquía Constitucional, consagraba en su Título III esa separación de los poderes públicos. De la Nación emanan todos los poderes: el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Esta Constitución “acepta una extrema división de poderes”. “Proclama el carácter indivisible e inalienable de la soberanía del pueblo, aunque se precipita a señalar después que la nación sólo puede ejercer sus poderes por delegación a través de sus representantes, la Asamblea nacional, el Rey y los jueces elegidos. La Asamblea no puede ser disuelta por el Rey, quien tampoco tiene el derecho de iniciativa, aunque sí un veto suspensivo. Los miembros del gobierno no son políticamente responsables, aunque sí penalmente, y sólo

controlar al Poder, para que de esa manera se garantice la vigencia de los derechos de las personas. Además, obviamente, esa Constitución debe ser plenamente respetada y cumplida. En caso de que no se den estas dos condiciones básicas y fundamentales, aquella Constitución será una simple carta orgánica, programática y fundacional, si se quiere, pero de ninguna manera será una verdadera Constitución, y por ende el Estado no será más que un Estado Pseudo constitucional, regido por una autocracia encubierta”. (“El límite al poder político como función primordial de la Constitución”, en *Juris Tantum* N.º11, Revista Boliviana de Derecho, Fundación *Juris Tantum*, Santa Cruz de la Sierra, enero de 2011, p. 50.

Disponible en <http://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n11/a03.pdf>. Recuperado el 11/12/2023, a las 11:45 a. m.).

pueden hablar en la Asamblea. Los miembros de la Asamblea no pueden serlo del Gobierno ni recibir un cargo gubernamental hasta dos años después de dejar de pertenecer a la Asamblea. Los jueces son elegidos popularmente y ejercitan su función con independencia. La Asamblea constituyente insertó en la Constitución una denegación específica del control judicial de las leyes”.¹⁸

En el Acta Constitucional del Pueblo Francés de 1793 (del año I), la Constitución de la Primera República, promovida por los jacobinos, la denominación cambió, pues ahora habría el Cuerpo Legislativo, el Consejo Ejecutivo y la Justicia (civil, penal y Tribunal de Casación). En la Constitución de 1795 (del año III de la República) se regresó a las nociones originales de Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. “El principio de la división de poderes no fue abandonado por las restantes constituciones revolucionarias francesas, ni siquiera por los dos proyectos de la Convención (el girondino y el jacobino de 1793), a pesar del dominio de la Asamblea. La Constitución de 1795 fue una Constitución con los poderes estrictamente separados, lo que predisponía el surgimiento de conflictos

¹⁸ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. “Sobre el principio de la separación de poderes”, en *Revista de Estudios Políticos* N.º 24, nueva época, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, noviembre-diciembre, 1981, p. 226.

entre la Asamblea legislativa y el ejecutivo, que conducirían a un golpe de Estado por la mayoría del Directorio, situando a Francia en el camino hacia el Imperio de Napoleón Bonaparte”.¹⁹ Tras este golpe de Estado en el 18 Brumario, se promulgó la Constitución de 1799 (del año VIII de la República), en la que aparece otro poder (el Senado Conservador, que mantenía o anulaba todos los actos que le dirigían el Tribunado o el Gobierno como inconstitucionales) y se usan las designaciones siguientes: *el Poder Legislativo, el Gobierno y los Tribunales*.

Con el Senadoconsulto Orgánico de la Constitución de 1802 (Constitución del año X de la República) se reestructuraron los poderes públicos así: los Cónsules (el Consulado), el Senado, el Cuerpo Legislativo, el Consejo de Estado, el Tribunado y los Tribunales. En esta Carta, la separación de poderes es dudosa: el segundo y el tercer cónsul eran nombrados por el Senado, habiendo sido propuestos por el primer cónsul, el general Napoleón Bonaparte, héroe nacional, nombrado por la propia Constitución de 1799, en su ruta a convertirse en emperador de los franceses. Los tres cónsules tenían la condición de vitalicios y de miembros del Senado, que presidían. El nombramiento de los miembros del Cuerpo Legislativo, del Tribunado o del Tribunal de Casación los hacía el Senado.

¹⁹ Ídem.

Además, un juez superior, ministro de Justicia, tenía un lugar distinguido en el Senado y en el Consejo de Estado, y presidía el Tribunal de Casación y los tribunales de apelación, cuando el Gobierno lo juzgara conveniente. El Senadoconsulto Orgánico de 1804 (Constitución del año XII de la República) articuló como poderes el Gobierno, el Senado, el Consejo de Estado (que deliberaba sobre proyectos de ley, reglamentos de administración pública y otros), el Cuerpo Legislativo, el Tribunado y la Alta Corte imperial. Este acto constitucional confiaba “el Gobierno de la República” al primer cónsul Napoleón Bonaparte, en adelante emperador de los franceses”, y la justicia se impartía por “los oficiales que este instituya”. Es decir, la República se convertía en Imperio, en donde prevalecía la voluntad de Napoleón.

En la Carta Constitucional de 1814, que restauró la Monarquía Constitucional, los poderes son el Gobierno del Rey, la Cámara de los Pares, la Cámara de los Diputados de los Departamentos y las Cortes y los Tribunales, que administraban justicia en nombre del rey (Luis XVIII y Carlos X). El Acta Adicional a las Constituciones del Imperio de 1815, promulgada durante los cien días de retorno de Napoleón, luego su escape de la isla de Elba, mantuvo la vigencia de dichas Constituciones, salvo que reguló el Poder Legislativo, en función de su ejercicio desplegado por el emperador y dos Cámaras: Cámara de los Pares y Cámara de los Representantes; y el Poder Judicial sujeto a un mayor

control. La Carta Constitucional de 1830, ordenada por Luis Felipe I, rey de los franceses, estableció el *Gobierno del Rey, el Poder Legislativo y el Orden Judicial*.

Acorde con lo anotado por Solozábal Echavarría, “La práctica del constitucionalismo monárquico -Cartas de 1814 y 1830- se apartó claramente del principio de la separación de poderes, aunque, claro está, no cayó en el confusionismo del antiguo régimen y reconoció cierta especialización funcional. De la labor teórica llevada a cabo por los doctrinarios es especialmente importante la realizada por Benjamín Constant sobre el papel moderador del monarca. La monarquía constitucional tiene la ventaja de disponer de un poder neutro en las manos del rey que le sirve para mantener la armonía entre los otros tres poderes. Los poderes legislativo, judicial y ejecutivo han de cooperar, desempeñando cada uno la parte que le corresponde en las operaciones generales de gobierno: si surgen conflictos entre ellos es el rey quien ha de restaurar la armonía. Sus procedimientos para intervenir son las prerrogativas del veto, la disolución, la destitución de los ministros y el perdón. Estas prerrogativas no pueden situarse en manos de alguno de los posibles contrincantes, deben de permanecer

en manos sólo de aquel que está interesado exclusivamente en mantener el equilibrio entre los poderes del gobierno”.²⁰

La Constitución de 1848, la de la Segunda República francesa, luego del derrocamiento de la Monarquía por una Revolución popular, declaró que la “separación de poderes es la primera condición de un gobierno libre” y registraba que “los poderes públicos, sean cuales sean, emanan del pueblo. No pueden ser delegados hereditariamente”. A este efecto, estableció el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial; además del Consejo de Estado, presidido por el vicepresidente de esa República.

La Constitución Española de 1812 -dictada en plena ocupación francesa por los sectores independentistas-, que convirtió la Monarquía absoluta en Monarquía constitucional²¹, acogió también la separación de los

²⁰ *Ibidem*, pp. 226 y 227.

²¹ Si bien el Estatuto de Bayona (*Acte Constitutionnel de l'Espagne*), texto constitucional del 6 de julio de 1808, impuesto por Napoleón al pueblo español, diseñó los poderes del Estado (la Corona, y su Ministerio, el Senado, las Altas Cortes y los jueces nombrados por el rey), en forma análoga al régimen imperial francés, no tuvo aplicación práctica ni en España en guerra contra el invasor francés y menos en América. (Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio. *Constitucionalismo histórico español*. 9.ª edición, Editorial Universitaria, S. A., Madrid, 2018, p. 43). Es Constitución impuesta, porque “Bonaparte reúne apresuradamente, recién ocupada España, a un grupo de ‘notables’ en la ciudad francesa de Bayona y les dicta una constitución para España y

poderes. “El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen” (art. 13). “El Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria” (art. 14). “La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey” (art. 15). “La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey” (art. 16). “La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los Tribunales establecidos por la ley” (art. 17).

sus dominios, escrita por Hugo Maret al dictado del Emperador. Se discute el texto en la reunión de notables, se le quitan y agregan cláusulas y bajo el modelo francés se sanciona una carta constitucional que se impone a toda España y sus colonias” (MARTIRÉ, Eduardo. “La importancia institucional de la Constitución de Bayona en el constitucionalismo hispanoamericano”, en *Historia Constitucional* N.º9, Revista Electrónica de Historia Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid y Seminario de Historia Constitucional “Martínez Marina” de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 2008, p. 131). El preámbulo de Bayona dice: “En el nombre de Dios Todopoderoso: Don José Napoleón, por la gracia de Dios, Rey de las Españas y de las Indias: Habiendo oído a la Junta Nacional, congregada en Bayona de orden de nuestro muy caro y muy amado hermano Napoleón, Emperador de los franceses y Rey de Italia, protector de la Confederación del Rhin, etc. Hemos decretado y decretamos la presente Constitución, para que se guarde como ley fundamental de nuestros Estados y como base del pacto que une a nuestros pueblos con Nos, y a Nos con nuestros pueblos”.

La susodicha teoría de la separación de los poderes esbozada por Montesquieu en su famoso libro *El espíritu de las leyes*, sirvió de arquetipo a las naciones latinoamericanas. En palabras de Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu (1689-1755), al analizar el régimen inglés, “Hay en todos los Estados tres especies de poder: el legislativo, el de ejecutar aquello que depende del derecho de gentes y el de ejecutar lo que depende del derecho civil”. “Por el primero, el príncipe o el magistrado hace leyes, para algún tiempo o para siempre, y corrige y abroga las que existen”. “Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, vela por la seguridad, previene las invasiones”. “Por el tercero, castiga los crímenes o juzga los pleitos de los particulares. Este último debe llamarse poder judicial y el otro simplemente poder ejecutivo del Estado”.

Prosigue: “La libertad política, en los ciudadanos, es aquella tranquilidad de ánimo que nace de la opinión que cada uno tiene de su seguridad; y para que exista esta libertad, es menester que ningún ciudadano pueda temer a otro”. “Cuando el poder legislativo y el ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad, porque puede temerse que el monarca o el tirano haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente”. “No hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del legislativo y el ejecutivo. Si está unido a la potestad legislativa, el poder de decidir de la vida y la libertad

de los ciudadanos será arbitrario, porque el juez será al mismo tiempo legislador: si está unido al poder ejecutivo, el juez tendrá en su mano la fuerza de un opresor”. “Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de los próceres o de los nobles o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares”.²²

Ramón Salas, catedrático español, expresaba allá por 1827, que “Todo el gobierno de la sociedad política está reducido a querer, obrar y aplicar la voluntad: querer, es la función del poder legislativo, obrar, la del poder ejecutivo, y aplicar la voluntad o la ley a los casos ocurrentes, la del poder judicial”. Esta sola observación presenta con harta claridad la independencia y las atribuciones de estos poderes. El primero se debe ceñir a querer, es decir, a manifestar la voluntad general, que es lo que se llama hacer la ley: el segundo a ejecutar esta ley con providencias

²² MONTESQUIEU. *El espíritu de las leyes*. Tomo I, vertido al castellano y con notas y observaciones de Siro García del Mazo, Biblioteca de Derecho y Ciencias Políticas, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1906, pp. 227 y 228. (Universidad Literaria, Facultad de Filosofía y Letras, Sevilla. Fondo bibliográfico de la Biblioteca de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Sevilla). (Disponible en <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espírituDeLasLeyesT1.pdf>. Consultado el 21/11/2023, a las 6:00 p.m.).

generales; y el tercero a aplicarla a los casos particulares que ocurran”.²³

Belisario Porras, profesor de la cátedra de Derecho y Leyes Administrativas de la Escuela de Derecho de El Salvador, país en donde estaba exiliado a principios de principios del siglo XX, explicaba en sus clases ese esquema de la división de los poderes: “El *Poder Legislativo*, consiste principalmente en dictar las normas generales de conducta para todas las personas y autoridades del Estado”. “El *Poder Ejecutivo*, en la aplicación de esas normas a casos concretos”. “El *Poder judicial*, en resolver las controversias que surgen entre los individuos, o entre los individuos y las autoridades, en punto a la aplicación de las leyes”.²⁴ La

²³ SALAS, Ramón. *Lecciones de Derecho Público Constitucional*. Tomo I, Imprenta Republicana por José María Concha, Lima, 1827. 2.^a reimpresión peruana, nota liminar y edición, José F. Palomino Manchego, presentación Ernesto Blume Fortini, Centro de Estudios Constitucionales, Tribunal Constitucional del Perú, Lima, 2020, p. 110.

²⁴ PORRAS, Belisario. *Derecho Administrativo*. Introducción del Dr. Eusebio A. Morales. Lecciones dictadas por el Dr. Belisario Porras, en la Escuela de Derecho de El Salvador, editada por uno de sus discípulos, Dr. Victorino Ayala. Aumentadas y corregidas por su autor. Panamá, 1922, p. 31. Es curioso e interesante que la Constitución Política de Colombia, promulgada en 1991, 69 años después de publicados esos comentarios, se refiere a las ramas del poder público y a los órganos a través de los cuales operan estas ramas, en compañía de otros, para el cumplimiento de las funciones estatales. Así, su artículo 113 expresa que “Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

organización tripartita de ese poder supremo es expresión de la soberanía interna, del ejercicio del pueblo en su función política, que permite la adopción de las reglas de convivencia social, de dictar todas las medidas para que esas se reglamenten y cumplan, y de imponerlas en los estrados tribunálicos.

Porras también advertía que esa teoría de la división de los poderes “es inexacta y peligrosa, porque no hay propiamente separación absoluta o verdadero aislamiento de estos ramos del Poder”. En realidad, resulta necesario “distinguir las múltiples funciones del único ‘poder existente’ y encerrar a cada autoridad en el círculo de su competencia, para que unas y otras se limiten y ninguna sea tan fuerte y robusta, que corra peligro la libertad. Otra, que las diversas funciones del Gobierno exigen órganos diversos que entre sí se comunican y recíprocamente se complementan, pues todos parten de un mismo centro”.²⁵

De acuerdo con esas reflexiones se mostraba el constitucionalista Eusebio A. Morales, profesor de la

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

²⁵ *Ibidem*, p.18.

Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de Panamá, a quien le pareció que Montesquieu cometió “un error, sin duda ocasionado por la confusión política de la época de transición en que él vivió”, porque su “concepto del Gobierno como órgano del Estado es vago e impreciso. Parece admitir la existencia de tres poderes como órganos distintos, cuando en realidad el Gobierno es uno solo bajo tres aspectos diferentes, enlazados en una vinculación a veces invisible”.²⁶

Por eso, bien decía en el siglo anterior el citado autor Ramón Salas, “en realidad no hay más que un poder público que existe en el pueblo inamisiblemente; porque solo el pueblo puede tener el poder de fijar las condiciones bajo las cuales quiere ser gobernado; pero como el pueblo mismo en masa no puede gobernarse, ha tenido la necesidad de delegar, no el poder que no puede dejar, sino el ejercicio de él.”²⁷

Quizás por tal razón los diputados del Congreso General de Cúcuta, basados en opiniones críticas similares, pero de más antigua data, a la hora de redactar la Carta de Cúcuta, no plasmaron el enunciado de los tres poderes que aparece en su preámbulo, sino la idea que existe el poder

²⁶ MORALES, Eusebio A. “Introducción”, en Porras. *Op. cit.*, p. VI.

²⁷ SALAS. *Op. cit.*, p. 97.

supremo, dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Hay un solo poder en el Estado democrático, se trata del poder supremo, que se fragmenta en tres formas: el poder de producir las leyes, que es tarea del Congreso; el poder de que se ejecuten, que atañe al presidente de la República; y el poder de aplicar las leyes en los negocios civiles y penales, que incumbe a los tribunales y los juzgados de justicia. En este sentido, la Constitución Política de 1821 dispuso textualmente, que “El poder supremo estará dividido para administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art.10). “El poder de dar leyes corresponde al Congreso; el de hacer que se ejecuten, al Presidente de la República, y el de aplicarlas en las causas civiles y criminales, a los tribunales y juzgados” (art.11).

En la Constitución del Estado del Istmo tampoco existía la noción de los tres poderes sino un solo poder en el Estado, que se segmentaba. En el mismo sentido, la Carta del Estado del Istmo, promulgada en 1841, dispuso que “El poder supremo estará dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y ninguno de ellos ejercerá las atribuciones que conforme a esta Constitución correspondan a los otros” (art. 19).

No se habla, conforme a los cánones de la época, de órganos del poder público, ni de funciones legislativa, ejecutiva o judicial, ni de ramas legislativa, ejecutiva o judicial, sino de un poder supremo que se condice con la

separación clásica. Así, el poder supremo está fragmentado para su ejercicio en Legislativo, que dicta las leyes; Ejecutivo, que ejecuta las leyes, y Judicial, que interpreta las leyes, y ninguno de ellos puede ejercer las atribuciones que corresponden acorde con la propia Constitución a los otros (Título III, art. 19). De ahí, que dicha Constitución de 1841 se preocupaba por reafirmar la independencia de cada uno y prohibición de interferencia del Ejecutivo en el Legislativo y en el Judicial, del Legislativo en el Ejecutivo y en el Judicial, y del Judicial en el Legislativo y en el Ejecutivo.

La idea de poder supremo, que evolucionó en los textos constitucionales a la idea de poder público, con su división en tres órganos, impera desde 1941 en la República de Panamá. Esta teoría, en cierta forma, recordando su expresión clásica, encontró tempranamente carta de naturaleza en el constitucionalismo de las raíces de la República de Panamá. De ahí que, en la Constitución de 1904, la soberanía de la Nación se ejercía por medio de sus representantes, del modo establecido en esta Constitución y en los términos por ella expresados (art. 2.º). Los representantes del pueblo formaban el gobierno de la República de Panamá, que se dividía en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Todos los poderes públicos “son limitados y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones” (arts. 51 y 52). Más adelante, se rectificó en el sentido de que solo existía una sola autoridad pública, que luego se transformaba en poder público, dividido en tres áreas

definidas, pero en cooperación recíproca, tal como los planteaban críticos como Porras, pensamiento que logró arraigo entre nosotros. En la Constitución de 1941, la cual ya no se refirió a “poderes”, sino a “órganos” que, si bien ejercían funciones en forma separada y con sus límites constitucionales y legales, marchaban en armonía para así realizar los propósitos perseguidos por el Estado. “Son órganos de la autoridad pública el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, los cuales ejercerán sus respectivas funciones separada y limitadamente, pero cooperando armónicamente en la realización de los fines del Estado” (art. 39). En la Constitución de 1946 existía un solo poder público que, al emerger del pueblo, se ejercía través de los tres órganos, cada uno por su lado y sujeto a límites, pero siempre en cooperación entre ellos. “El Poder público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración” (art. 2.º).

En la Constitución de 1972, originalmente, “El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Gobierno mediante la distribución de funciones que cumplen los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan en armónica colaboración entre sí y con la Fuerza Pública” (art. 2). Se advierte en el texto que el Órgano Ejecutivo precede al Órgano Legislativo, contrario a la teoría y la tradición y que se colocó a la Fuerza Pública (en este caso la

Guardia Nacional) en la categoría de órgano del Estado, cuando en una democracia la Fuerza Pública está supeditada al Órgano Ejecutivo.²⁸ Es más, bien dice César Quintero Correa, los tres órganos no sólo deben actuar en “armónica colaboración” entre sí, sino con la Fuerza Pública. Resulta, por lo tanto, evidente que la citada disposición constitucional confiera a la Fuerza Militar categoría de súper órgano del Estado”, con lo cual se “transformó y desnaturalizó la universal doctrina de la separación de los poderes”.²⁹ Esta norma remata Miguel Antonio Bernal, V., “No consagra el principio clásico de la separación de poderes”.³⁰

²⁸ En 1972, cuando la Constitución estaba aún en proyecto, quien escribe, entonces estudiante de Derecho Constitucional en la carrera de Derecho, en una conversación en el Colegio Nacional de Abogados sobre el tema constitucional, le censuraba la frase “la colaboración con la Fuerza Pública”, contenida en el artículo 2, extraña a nuestra tradición jurídica, a un distinguido abogado y amigo, miembro de la Comisión de Reforma Revolucionaria a la Constitución, hoy fallecido, éste le contestó con absoluta franqueza que el texto respondía a la realidad panameña de la época. La Guardia Nacional era el poder real y los órganos del Estado debían coordinar sus funciones con ese poder real.

²⁹ QUINTERO CORREA, César. *Evolución constitucional de Panamá*. Evolución, clasificación, tipología y fundamentación. Cultural Portobelo, Biblioteca de Autores Panameños, Panamá, 2006, pp. 91 y 92.

³⁰ BERNAL V., Miguel Antonio. *Evolución constitucional desde la Separación de Panamá*. Cultural Portobelo en coedición con Asociación

Hoy, en la Constitución de 1972, tras el Acto Constitucional de 1983, retorna a la noción de la Constitución Política de 1946: “El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración” (art. 2).³¹

Panameña de Derecho Constitucional e Instituto de Estudios Políticos e Internacionales, Panamá, 2007, p. 31.

³¹ De acuerdo con César QUINTERO CORREA, La “teoría del *órgano* nació como una reacción contra la concepción monárquica de la *representación*, según la cual las autoridades y funcionarios actuaban en nombre y como *representantes* del rey, titular absoluto del poder público. Con la desaparición de los regímenes monárquicos y el advenimiento de los gobiernos nacionales de derecho, se sustituyó este concepto de representación por el de la llamada organicidad. Los expositores de esta concepción sostienen que ‘el Estado... no necesita representantes que integren su capacidad jurídica, sino que actúa y quiere por medio de *órganos* los cuales aparecen como parte integrante de su estructura y de su organización” (CERETI, Carlos. *Corso de Diritto Costituzionale italiano*. 3.^a Ed., Giapachelli, Torino, 1953, p. 56). “De acuerdo, pues, con esta teoría, los órganos del Estado, sean unipersonales o colegiados, no son contrapartes del Estado ligadas a él por un vínculo jurídico (mandato, representación, comisión, etcétera) sino parte integrantes del mismo, a través de los cuales el Estado quiere, decide y actúa”. Esta teoría ha contribuido, sin duda, a que dos constituciones latinoamericanas (la de El Salvador y la de Panamá) hayan sustituido el término poder por el de órgano. De modo que sus correspondientes títulos o capítulos aparecen con los nombres de

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia sobre la interpretación sistemática del artículo 2 y de otras normas constitucionales relacionadas con esta separación de funciones de los Órganos del Poder Público, ha expresado lo siguiente:

“La Constitución panameña vigente organiza en el artículo 2, la forma de ejercer el poder público, en funciones de tipo legislativas, ejecutivas y judiciales. Esas funciones son, en sus actuaciones, limitadas por la Constitución y la ley, a fin de racionalizar el ejercicio del poder público, de manera que los administrados y los gobernantes conozcan hasta donde llegan sus derechos y obligaciones. Esas funciones están separadas, para evitar la concentración del poder, y por ello el Órgano Legislativo hace la ley, el Órgano Ejecutivo aplica la ley y el Órgano Judicial resuelve los conflictos que resulten de la aplicación de la ley. Para garantizar la coordinación y el equilibrio en el ejercicio del poder público en beneficio de la Nación, se hace necesario la colaboración armónica entre los Órganos del Estado, para conseguir la realización efectiva de los fines de éste.

Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial”. [“El Poder Ejecutivo en las constituciones de América Latina”, en AA.VV. *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*. Tomo III, 1.^a edición, colaboraciones extranjeras, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., 1998, p. 275].

Definido el contenido de la estructura del poder público en Panamá, apreciamos que existen una serie de normas constitucionales y legales que confirman los principios de limitación, separación y armónica colaboración en el ejercicio del poder público.

El artículo 153 de la Constitución establece que la función legislativa es ejercida por la Asamblea Legislativa, al igual que la ley N° 7 de 27 de mayo de 1992 que reforma la Ley 49 de 1984. El artículo 170 de la Constitución señala que el Órgano Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado. El Código Administrativo regula las actividades de la administración pública y otras leyes la de los diferentes Ministerios. El artículo 199 de la Constitución establece que el Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados que la ley establezca. El Código Judicial regula la estructura y las funciones de este Órgano del Estado.

El artículo 157 N° 2 de la Constitución dice que:
“Es prohibido a la Asamblea Legislativa.

...

2. Inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos que son de la privativa competencia de los otros Órganos del Estado.”

El numeral 7 de ese mismo artículo expresa, que es prohibido a la Asamblea:

7. Exigir al Órgano Ejecutivo comunicación de las instrucciones dadas a los Agentes Diplomáticos o

informes sobre negociaciones que tengan carácter reservado.”

En general, todo el artículo 157 de la Constitución, es una de las normas establecidas por el Constituyente para fijar de manera clara los límites, separación y armónica colaboración en el ejercicio del poder público por parte de la Asamblea Legislativa, y en especial, en apoyo del principio de la separación de los poderes entre el Órgano Judicial y la Asamblea Legislativa y entre ésta y el Órgano Ejecutivo.

El artículo 186 N.º 2 de la Constitución señala que el Presidente de la República sólo es responsable, entre otras cosas, por impedir la reunión de la Asamblea Legislativa, por obstaculizar el ejercicio de las funciones de ésta ...

Se aprecia como la mencionada disposición protege el principio de la separación de poderes entre el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo.

Y finalmente el ya citado artículo 207 de la Constitución que señala la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones, a fin de reiterar que dichas funciones se ejercen sin ingerencia de ninguna clase de parte de los otros Órganos del Estado. El artículo 2 del Código Judicial, de jerarquía legal, repetimos, establece exactamente lo mismo.

En razón de lo expuesto, si confrontamos en una interpretación sistemática, el conjunto de las normas constitucionales, con el artículo 2 del Código Judicial y el artículo 155 N.º 9 de la Constitución, podemos concluir, en interpretación del artículo 2 del Código Judicial, conforme a los principios de la Constitución,

que la citación o requerimiento que hace el Presidente de la Asamblea Legislativa, al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, es contraria al principio de independencia judicial establecido en el mencionado artículo 2 del Código Judicial. Si se adoptara la tesis de la Procuradora de la Administración habría que concluir que la Asamblea Legislativa podría citar al Presidente de la Corte Suprema de Justicia o a cualquier Magistrado, para someterlo a un interrogatorio sobre procesos jurídicos decididos o pendientes, lo que demuestra que tal situación es manifiestamente contraria al principio de independencia judicial”.³²

En nuestro tiempo, además de los órganos tradicionales previstos en el artículo 2 de la Carta Magna, funcionan otros órganos de naturaleza constitucional (algunos autores los llaman “órganos extra-poderes”, porque no forman parte de los tres poderes clásicos), por medio de los cuales también se ejerce el poder público, que no son menos importantes, como son los casos de la

³² Resolución de 24 de noviembre de 1995. Sala de lo Contencioso Administrativo. Corte Suprema de Justicia. Proceso contencioso administrativo de apreciación de validez, interpuesto por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Arturo Hoyos, para que la Sala se pronuncie prejudicialmente sobre la legalidad del acto administrativo contenido en la nota N.ºAL/SG467 de 4 de octubre de 1995, suscrita por el presidente de la Asamblea Legislativa. (ÓRGANO JUDICIAL. *Registro Judicial*. Noviembre de 1995, Panamá, pp. 346 y 347).

Contraloría General de la República, organismo independiente a raíz de la Constitución de 1946, con la misión es el control, la fiscalización, el examen y la intervención, entre otros de los fondos o los bienes públicos, dirigir y formar la estadística nacional, etc. El Ministerio Público, obra de la Constitución de 1941, que debe defender los intereses del Estado o de los municipios, perseguir los delitos y las contravenciones de las disposiciones constitucionales o legales, vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y servidor de consejero jurídico de los funcionarios administrativos, entre otras funciones. La Defensoría del Pueblo, creada por la Ley 7 de 5 de febrero de 1997 y elevada a rango constitucional en el 2004, que debe velar por la protección de los derechos y las garantías fundamentales consagradas en la Constitución, así como los previstos en los convenios internacionales de derechos humanos y la ley, mediante el control no jurisdiccional de los hechos, actos u omisiones de los servidores públicos y de quienes presten servicios públicos, y actuará para que ellos se respeten. El Tribunal Electoral, creado por la reforma constitucional de 1956, que debe garantizar la libertad, la honradez y la eficacia del sufragio popular, y ejercer la Jurisdicción Electoral y hoy la Fiscalía General Electoral. La Autoridad del Canal de Panamá, derivada de la reforma constitucional de 1994, a que corresponde privativamente la administración, el funcionamiento, la conservación, el mantenimiento y la modernización del Canal de Panamá. Y el Tribunal de Cuentas, instituido por la reforma

constitucional del 2004, con jurisdicción nacional y competencia para juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo cuando surjan reparos por supuestas irregularidades.

Esta situación también ha sido advertida en otros países con respecto a su régimen constitucional. En Argentina, por ejemplo, la Constitución vigente, adoptada en 1853 por el Congreso General Constituyente en Santa Fe, regula en distintas secciones referentes al gobierno federal a tres órganos del Estado: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, pero “Basta con observar el diagrama actual de la Carta Magna para advertir que existen otros órganos (distintos a los tres tradicionales) tales como la Auditoría General (artículo 85), el Defensor del Pueblo (artículo 86), el Consejo de la Magistratura (artículo 114) y el Ministerio Público (artículo 120). Éstos, absorben funciones de los anteriores (Consejo de la Magistratura), cumplen atribuciones que antes ejercían, pero ahora lo hacen con mayor profundidad e independencia (Ministerio Público) o procuran abastecer una nueva dimensión de la protección de los derechos y garantías (Defensor del Pueblo) que antes no estaban suficientemente amparados. Si se analiza lo dicho, pareciera no existir mayor dificultad en considerar a estos nuevos importantes protagonistas como auténticos poderes; pues, además de las funciones que cumplen,

actúan con una independencia tal que de no ser así resultaría imposible aceptarlos como tales”.³³

Todo esto se debe a que “Poco se asemeja el ingenuo esquema tripartito de órganos y funciones de los liberales clásicos a la compleja realidad normativa e institucional de la ‘organización constitucional’ a finales del siglo XX”.³⁴ El principio de separación en nuestro tiempo ha sufrido una gran transformación -siguiendo a Francisco Javier García Roca, artículo citado, pp. 41-75-, pues “Se han desarrollado nuevos órganos constitucionales o poderes que son ‘órganos’ distintos de la clásica división de poderes (véase Consejo Superior de la Magistratura o Consejos Generales del Poder Judicial, Tribunales Constitucionales, Corona, entre otros)”. “Han surgido nuevos órganos auxiliares de los clásicos poderes. Algunos de ellos son también órganos con status constitucional, otros son creados por las leyes, comparten en común que se les reconoce independencia orgánica en el ejercicio de sus funciones y que realizan actividades auxiliares (a veces más técnicas) de las

³³ LOÑ, Félix y MORELLO, Mario Augusto. *Lecturas de la Constitución*. Librería Editora Platense, La Plata, 2003, en ANSELMINO. Artículo citado, p. 193.

³⁴ GARCÍA ROCA, Francisco Javier. “Del principio de la división de poderes”, en *Revista de Estudios Políticos* N.º 108 (Nueva Época), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, abril-junio de 2000, p. 46.

funciones principales ejercidas por los órganos constitucionales tradicionales (vgr. Tribunales de Cuentas, Controladurías, Bancos Centrales, Auditorías Generales, Defensores del Pueblo, Consejos Económicos y Sociales, Consejos de Partidos Políticos)”. “Pareciera que parte de la complejidad de la vida moderna requiere funciones cada vez más técnicas que los poderes tradicionales no están en condiciones de asegurar por sí solos y la Constitución o la ley prefieren conferir a algunos órganos especiales. El control a cargo de los órganos tradicionales conlleva a que deban resignar parte de sus facultades para mejor cumplir este objetivo último. Si es importante que si estos órganos auxiliares son creados por ley, se hagan en contextos en que la Constitución permita estas delegaciones de facultades”.³⁵

Por último, debe reiterarse lo que expresan las normas constitucionales panameñas: no existen tres poderes públicos o poderes públicos; el poder público es uno y surge del pueblo. Este pueblo es la única fuente del poder, que se ejerce por medio de órganos que están

³⁵ LUCAS GARÍN, Andrea. “nuevas dimensiones del principio de división de poderes en un mundo globalizado”, en revista *Estudios Constitucionales*, N.º2, año 7, Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca, Santiago de Chile, 2009, pp. 245 y 246. Disponible en <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v7n2/art09.pdf>. Recuperado el 12/12/2023, a las 4:00 p.m.).

separados unos de otros y actúan sin sobrepasar sus funciones o potestades, pero se entienden entre ellos y colaboran para cumplir los fines y los encargos del Estado. La “separación de poderes ya no es exclusivamente una separación de funciones, sino una exigencia de coordinación y contrapesos institucionales”³⁶.

Si bien la inspiración tradicional de la separación entre órganos (llamados por Montesquieu “poderes”) equilibrados en el antiguo constitucionalismo obedeció a la búsqueda de la protección de los derechos y las libertades de ciudadanos y habitantes, hoy aunque no deba desestimarse ese fin, pues los Estados liberales surgieron en conexión con esos fueros de los seres humanos, se advierte que el fundamento del reparto de las funciones entre distintos órganos públicos lo que pretende es impedir la “concentración del poder” del Órgano Ejecutivo o del Órgano Legislativo.

En realidad, el ejercicio de la función en forma limitada y armónica de los órganos del Estado, de acuerdo con la Constitución y la ley, que debe existir en la marcha democrática de ese Estado, va de la mano con la tutela de los derechos y las libertades. Mucha razón tenía en ese

³⁶ SOTO VELASCO. “La vieja y la nueva separación de poderes en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo”, en revista citada, pp. 461 y 462.

sentido la Asamblea Nacional Constituyente francesa: cuando el balance entre ellos se pierde, el órgano que tiene mayor predominio rebasa sus atribuciones, aglutina más funciones que las predeterminadas por el texto constitucional, interfiere en los cometidos de los otros órganos y vulnera tales derechos y libertades.³⁷

³⁷ Sebastián SOTO VELASCO en detallado estudio sobre el tema considera que, en la literatura contemporánea, la noción tradicional está cediendo terreno, aunque ello no quiere decir que “la separación y equilibrio de poderes no guarda ninguna relación con la protección de los derechos”. Quiere decir “que el énfasis en cuanto al objetivo ha dejado de ser la protección de derechos para pasar a ser un principio de inspira una razonable asignación de atribuciones que impida la concentración del poder”. “Y así, si antiguamente eran tres poderes que debían inhibirse unos a otros, hoy los arreglos institucionales han aumentado el número de ellos y han consagrado instancias de coordinación y de control mutuo, para así evitar la concentración del poder en uno de ellos”. La “nueva separación de poderes se enfrenta a los dilemas que desactualizaron la vieja separación de poderes con otras herramientas institucionales. Enfrentado a las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el presidencialismo y el parlamentarismo, la nueva separación de poderes asume la existencia de ejecutivos vigorosos y pone el énfasis en otros arreglos institucionales más eficaces para evitar la concentración del poder. Tales mecanismos pueden encontrarse en regímenes presidenciales y parlamentarios y se vinculan, entre otros, con la regulación de los partidos políticos y con arreglos institucionales propios del Estado regulador que se han mencionado más arriba”. La “evolución de la separación de poderes en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo (...) exige hoy una asignación de funciones en entes públicos

A. EL ÓRGANO LEGISLATIVO

En materia del Órgano Legislativo la Constitución colombiana de 1821 siguió la orientación de la Carta de los Estados Unidos de América, incluso con nombres semejantes: un Congreso (Congress) escindido en dos

que se controlen mutuamente para evitar la concentración del poder”, encuentren dispositivos “de coordinación y contrapesos” y “promuevan la cooperación” recíproca. (“La vieja y la nueva separación de poderes en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo”, en revista citada, pp. 462-464).

órganos: Senado (Senate)³⁸ y Cámara de Representantes (House of Representatives).³⁹

³⁸ El Senado, una palabra derivada del latín *Senes*, que significa consejo de ancianos, fue un organismo formado por los patricios que viene de la antigua Roma, creado desde los inicios de la Monarquía para elegir y asesorar al rey. En la República, la institución adquirió mayor importancia, porque integrado de individuos (patricios y plebeyos) de prestancia, riqueza y poder, sus funciones evolucionaron hacia asuntos siguientes: la elección de magistrados, el culto, las finanzas, la guerra, las sanciones penales, las relaciones exteriores, la organización político-administrativa, etc. “El lugar sistemático que se asigna al Senado en la constitución romana republicana, aunque existe ya desde la monarquía, es el de ser uno de los tres pilares fundamentales de la organización política de entonces, al lado de las asambleas populares y de las magistraturas”. En el Imperio, las atribuciones del Senado fueron de carácter ceremonial y de consejería al emperador. (RUBIO CORREA, Marcial Antonio. “El senado romano y su proyección actual”, en ADAME GODDARD, Jorge y HEREDIA VÁSQUEZ HORACIO. (Editores). *Estudios Latinoamericanos de Derecho Romano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, pp. 717, 723 y 724).

³⁹ En Gran Bretaña, el sistema político contempla desde hace varios siglos el Parlamento, integrado por la Cámara de los Lores (*House of Lords*), cuyos miembros dependen de las leyes de la herencia, del nombramiento regio o de la titularidad de ciertos altos cargos de la Iglesia Anglicana, y por la Cámara de los Comunes (*House of Commons*), cuyos miembros son elegidos por votación popular.

En Francia, en cambio, “El Poder Legislativo se delega en una Asamblea Nacional compuesta por representantes temporales, libremente elegidos por el pueblo, para ser ejercido por ella, con la sanción del Rey”, conforme a los términos de la propia Carta, dispuso textualmente la Constitución Política de 1791, que a veces denominaba a la entidad Asamblea Nacional Legislativa. En el Acta Constitucional del Pueblo Francés de 1793, el Poder Legislativo igualmente se confió a la Asamblea Nacional. En la Constitución de 1795 se modificó el modelo, pues el Cuerpo Legislativo se compuso bicameralmente: Consejo de los Quinientos, que proponía las leyes y Consejo de los Ancianos, que aprobaba o rechazaba las leyes. En la Constitución de 1799, el Poder Legislativo se basaba de modo particular en dos Cámaras: el Cuerpo Legislativo, que decretaba las leyes, cuyo proyecto debía proponerlo el Gobierno y comunicarlo al Tribunado, el cual discutía los proyectos de ley y votaba su adopción o su rechazo. Además, el Tribunado enviaba a tres oradores escogidos en su seno, con el fin de que expusieran y defendieran ante ese Cuerpo Legislativo los motivos del voto expresado sobre cada uno de los proyectos.

El Senadoconsulto Orgánico de la Constitución de 1802 (Constitución del año X de la República) estableció también el Cuerpo Legislativo y el Tribunado, lo mismo que el Senadoconsulto Orgánico de 1804 (Constitución del año XII de la República), que reformó ambas instituciones. La

Carta Constitucional de 1814, por su lado, creo la Cámara de los Pares y la Cámara de los Diputados de los Departamentos, pero el Poder Legislativo lo ejercía colectivamente el rey y estas dos cámaras. El Acta Adicional a las Constituciones del Imperio de 1815, reformó el Poder Legislativo y lo integró con el emperador Napoleón y dos Cámaras: Cámara de los Pares (hereditaria) y la Cámara de los Representantes (elegida por el pueblo). La Carta Constitucional de 1830 dispuso que el Poder Legislativo lo ejercían colectivamente el rey, la Cámara de los Pares (hereditaria) y la Cámara de los diputados (elegidos por cinco años).

En la Constitución de Cádiz (1812), el Poder Legislativo recaía en un organismo unicameral denominado, curiosamente, las Cortes, que tenía facultades para proponer y decretar las leyes e interpretarlas y derogarlas en caso necesario. La denominación Cortes tiene su origen en el respeto a la tradición. “Ese nombre -precisa Ramón Salas-recuerda pueblos, instituciones, costumbres y gobiernos que han dejado de existir...” “Nuestras antiguas cortes no eran verdaderamente una asamblea popular: no hacían leyes, sin que las pedían y las proponían; y el rey las daba o las negaba: no tenían verdaderamente otra prerrogativa liberal que la de votar las contribuciones, y de esta prerrogativa hacían uso para arrancar al rey las concesiones que las necesidades del pueblo pedían; o las más veces que convenían a los intereses y privilegios del clero y de la

nobleza; porque el pueblo en aquel sistema, apenas debía consideración alguna a las clases privilegiadas”.⁴⁰

Las Cortes originadas en Cádiz se formaban de todos los diputados que representaran la Nación y la base para la representación nacional era la misma en ambos hemisferios. Esta base era la población compuesta de los naturales que por ambas líneas fueran originarios de los dominios españoles, y de aquellos que habían obtenido la carta de ciudadano, como también de los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas. La elección de los diputados se efectuaba a través de asambleas electorales y estos se renovaban en su totalidad cada dos años.

El Poder Legislativo en Cúcuta se integró de modo bicameral: una Cámara de Senadores y otra Cámara de Representantes. Los senadores tenían un período de funciones de ocho años y los representantes, de cuatro años, escogidos en elecciones indirectas. En los Estados Unidos de América, en cambio, los senadores los elegía la Legislatura del Estado cada seis años y los representantes,

⁴⁰ SALAS, Ramón. *Lecciones de Derecho Público Constitucional*. Tomo II, Imprenta Republicana por José María Concha, Lima, 1827. 2.^a reimpresión peruana, nota liminar y edición, José F. Palomino Manchego, presentación Ernesto Blume Fortini, Centro de Estudios Constitucionales, Tribunal Constitucional del Perú, Lima, 2020, pp. 158 y 159.

cada dos años por el pueblo de los diversos Estados, por vía de los electores. En Cúcuta, cada Cámara tenía la facultad de elegir a sus presidentes; en los Estados Unidos, el vicepresidente es el presidente del Senado, pero no tiene derecho a voto excepto en el caso de estar divididos los senadores en fracciones iguales.

Esa tradición bicameral tiene en el territorio colombiano dos siglos, salvo el interregno de cinco años, durante el gobierno inconcluso del presidente Rafael Reyes (1904-1909) cuando una Asamblea Constituyente suprimió el Congreso y sus funciones las asumió la Asamblea Nacional, prolongación de la Constituyente. En su exposición de motivo, los constituyentes de Cúcuta expresaron en su alocución a los habitantes el “plano en que se ha levantado la Constitución de Colombia”. En materia legislativa, revelaron que correspondía al pueblo colombiano expedir leyes razonables y ecuanímes por conducto de dos dispositivos:

“El Poder Legislativo, dividido en dos cámaras, os da una intervención plena en la formación de vuestras leyes y el mejor derecho a esperar que sean siempre justas y equitativas; jamás seréis ligados sino por aquellas a que hayáis consentido por medio de vuestros representantes, ni estaréis sujetos a otras contribuciones que las que ellos hayan propuesto y aprobado; ninguna carga se echará sobre alguno que no sea común a todos, y éstas no serán para

satisfacer a pasiones de particulares, sino para suplir a las necesidades de la república”.⁴¹

Sin embargo, en el territorio exclusivo del Istmo de Panamá, ha prevalecido el modelo francés (Asamblea Nacional, de la Constitución de 1791 o de la Constitución de 1848), del Poder u Órgano Legislativo de naturaleza unicameral porque la Asamblea, formada por diputados elegidos y representante de la soberanía de la nación, es indivisible. En el Estado del Istmo, la Constitución de 1841 estructuró el Poder Legislativo con una cámara llamada Congreso (art. 35). De fugaz funcionamiento, estuvo integrada de diputados elegidos por la asamblea electoral de cada uno de los diez cantones en que se dividía el territorio, quienes durarían en sus destinos dos años.

En el régimen federal (1855-1885) del Estado de Panamá (República de la Nueva Granada y Confederación Granadina) y del Estado Soberano de Panamá, dentro de los Estados Unidos de Colombia, la institución para expedir las leyes se llamó Asamblea Legislativa, cuya base territorial fueron los departamentos. El período de funciones de los diputados fue de dos años.

⁴¹ “El Congreso General a los habitantes de Colombia”, en *Constitución de la República de Colombia*. Bruno Espinosa, Impresor del Gobierno General. Villa del Rosario de Cúcuta, 1821, pp. 25 y 26.

En las Constituciones de 1904, 1941 y 1946, de la República de Panamá, se estableció la Asamblea Nacional como Órgano Legislativo, cuyos integrantes se elegían en sufragio directo para representar a las provincias como circuitos electorales. En la de 1904, el período de funciones de los diputados fue de cuatro años, excepto cuando una reforma constitucional amplió tal período a seis años, exclusivamente para el período legislativo entre 1918 y 1924. En la de 1941, el mandato de los diputados fue de seis años y en la de 1946, de cuatro años.

En tanto, la Constitución de 1972 decidió instaurar dos órganos con funciones legislativas diferenciadas: la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, formada por un representante de cada uno de los 505 corregimientos que integraban el país, elegidos en forma directa y por el término de seis años, y el Consejo Nacional de Legislación, formado por el presidente y el vicepresidente de la República, los ministros de Estado, el presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y los miembros de la Comisión de Legislación (nombrados estos por Órgano Ejecutivo).

Con la reforma constitucional de 1978, dicho Consejo de Legislación fue integrado por el presidente de dicha Asamblea Nacional, que lo presidía, cuatro representantes de corregimiento de cada provincia, uno por la comarca de San Blas y uno por el corregimiento de puerto

Obaldía, y dos representantes provinciales y uno por cada comarca o división política creada por ley en las zonas indígenas (elegidos estos por sufragio popular directo).

En el Acto Constitucional de 1983, adoptado mediante referéndum, estos dos organismos legislativos fueron reemplazados por la Asamblea Legislativa, cuyos miembros se denominaron Legisladores, elegidos por sufragio directo y duración de cinco años, con base territorial en el llamado circuito electoral.

Con la reforma constitucional del 2004, la institución retornó al nombre de Asamblea Nacional, pero su base territorial no fue la provincia como en antaño, sino el circuito electoral. Esta Asamblea se compone de 71 diputados, elegidos en circuitos uninominales o plurinominales.

Los diputados de esta Asamblea Nacional se reúnen en dos Legislaturas Ordinarias de cuatro meses al año. Una que comienza el 2 de enero y termina el 20 de abril y otra que inicia el 1.º de julio y termina el 31 de octubre. El Órgano Ejecutivo puede convocar a sesiones extraordinarias. La Constitución de 1904 estableció la Legislatura Ordinaria una vez cada dos años por un período de 90 días; la Constitución de 1941 dispuso que la Legislatura se reuniría ordinariamente en cada año impar por cuatro meses. La Constitución de 1946 estableció una Legislatura Ordinaria de cuatro meses por año, pero había una Comisión Legislativa Permanente que sesionaba durante el receso

legislativo y para el cumplimiento de ciertos objetivos constitucionales (suspensión de garantías constitucionales, facultades extraordinarias al presidente, decretos-ley, créditos extraordinarios, permiso presidencial para salir del país, etc.). La Constitución de 1972 estableció la Legislatura Ordinaria anual por un mes de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, en tanto el Consejo Nacional de legislación sesionaba permanentemente.

B. EL ÓRGANO EJECUTIVO

En Cúcuta se prohijó el sistema presidencial de los Estados Unidos de América: un presidente,⁴² acompañado por un vicepresidente, escogido por electores, a su vez elegidos por los ciudadanos, para un mandato de cuatro años,⁴³ pues se observa notoriamente que en Francia (salvo

⁴² “En el orden semántico la expresión ‘presidente’, adoptada primero por la Constitución de Estados Unidos y más tarde por las de América Latina, tiene su origen en el medioevo británico, donde se aludía como *precydentis of the land* a los señores que ejercían el poder local. La voz hunde sus raíces en el indoeuropeo *sed* (sentarse), porque quien se ‘sienta al frente’ (preside) denota el poder que ejerce sobre los demás” (VALADÉS, Diego. *El gobierno de Gabinete*. 1.ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Centroamericano de Estudios Penales de la Universidad Politécnica de Nicaragua, Hispamer, Managua, 2005, p.20).

⁴³ En los Estados Unidos de América, “A pesar de que los padres fundadores de la Unión que redactaron la Constitución de 1787, estaban

pensando en un sistema de gobierno moderado -influenciados por Locke y Montesquieu- en el que los tres poderes públicos interactuaran pero al mismo tiempo se limitaran unos a otros, con el paso del tiempo la manera vaga como se reguló la figura del poder ejecutivo ha sido aprovechada por algunos presidentes estadounidenses para ir acumulando competencias, con lo que se ha roto el equilibrio...” Por eso, autores como A. Bacevich. (*The Limits of Power: The End of American Exceptionalism*. Metropolitan Books, New York, 2008), S. Fabbrini (*El ascenso del príncipe democrático: quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2009), D. Ortiz (La presidencia de los Estados Unidos: ¿un modelo de poder ejecutivo?http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:ETFSerieV-03AC5328-5A86-03F6-999E-11B0ACB3F8_52/Documento.pdf), N. Chomsky (La presidencia imperial y sus consecuencias. <http://www.voltairenet.org/article123439.html>, 2005) y A. Schlesinger (*War and American Presidency*. Norton, Nueva York, 2004), denominan ese sistema de gobierno estadounidense como “la presidencia imperial”. “En este modelo de gobierno, el equilibrio de los poderes públicos se rompe en favor del presidente, quien acumula competencias y menoscaba las de los otros poderes y aumentando con su figura el protagonismo del poder ejecutivo”. “El sistema presidencial de los Estados Unidos, que durante mucho tiempo se ha mostrado al mundo como ejemplo de democracia, separación de poderes y respeto por las instituciones, como un referente de pesos y contrapesos eficiente, realmente es una hipertrofia presidencial, donde la figura del presidente es tan influyente que hoy asustaría a los padres fundadores de la Unión”. En todo caso, “Durante 230 años, el gran factor determinante de la presidencia de los Estados Unidos es la personalidad del mandatario de turno, si la medida es una de sus cualidades entonces estaremos frente a un mandato moderado, pero si lo suyo es el carácter fuerte, osado y beligerante, estaremos frente a una figura dominante que podrá poner en riesgo la institucionalidad”. (MENDIETA, David y TOBÓN TOBÓN, Mary

el régimen presidencial entre 1848 y 1852) y en España se ha transitado por otras modalidades.

En el sistema presidencial estadounidense, replicado con variaciones en Cúcuta, el presidente de la República es el jefe del Estado y el jefe de Gobierno: es el representante legal de la República y quien conduce los asuntos de la Administración Pública. Igual ocurre en Colombia, pero en este país el sistema se diferencia en que, en los Estados Unidos, el presidente actúa por sí mismo,⁴⁴ toda vez que la Carta no prevé la existencia de colaboradores inmediatos para ayudarlo en la marcha de los negocios, mientras que en Cúcuta se determinaban los colaboradores del presidente, denominados secretarios de

Luz. “La separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos en Estados Unidos: del sueño de Hamilton, Madison y Marshall a la amenaza de la presidencia imperial”, en *Revistas Jurídica* N.º2, Vol. 15, Vicerrectoría de Investigaciones y Posgrados, Universidad de Caldas, Manizales, julio-diciembre 2018, pp. 45 y 46. Disponible en <https://revistasojs.ucaldas.edu.co/index.php/juridicas/article/view/3154/3000>. Recuperado el 11/12/2023, a las 4:43 p.m.).

⁴⁴ Afirma con razón Diego VALADÉS que “debe tenerse presente que, cuando se construyó el sistema presidencial en Estados Unidos, se tuvo en cuenta la figura del monarca británico; la idea de vincular la figura del presidente con el ejercicio personal del poder correspondía a la necesidad de dotar al Estado constitucional de un eje funcional. La misma razón fue aducida o intuida durante el proceso de emancipación de los países latinoamericanos” (VALADÉS. *Op. cit.*, pp. 49 y 50).

Estado, para el despacho de esos negocios públicos, a saber: Relaciones Exteriores, Interior, Hacienda, Marina y Guerra. Cada secretario es el órgano preciso e indispensable mediante el cual el Poder Ejecutivo libraba las órdenes a las autoridades que les estaban subordinadas.⁴⁵

En la Constitución francesa de 1791, el gobierno adoptó la forma monárquica: el Poder Ejecutivo se delegó en el rey Luis XVI, para ser ejercido bajo su autoridad por los ministros y otros agentes responsables, de la manera prevista por la propia Constitución. El Acta Constitucional del Pueblo Francés de 1793, que constituyó la Primera República, tras el juzgamiento y la decapitación de Luis XVI, fundó el Consejo Ejecutivo compuesto de veinticuatro miembros, elegidos por el Cuerpo Legislativo de entre la lista general formada del candidato nombrado por la asamblea electoral de cada departamento. La Constitución de 1795, delegó el Poder Ejecutivo en un Directorio de cinco miembros, nombrado por el Cuerpo Legislativo, (Consejo de los Quinientos y Consejo de Ancianos), que ejercía entonces

⁴⁵ “La denominación ‘secretarios’, que literalmente significa ‘depositario de secretos’, fue utilizada en una acepción política por los reyes españoles al final de la Edad Media, para identificar a las personas con quienes ‘despachaban consultas y memoriales y otros negocios del reyno’. En la tradición británica, de la que luego pasa a Estados Unidos, la figura del secretario surge durante el reinado de Isabel I, aunque Shakespeare la identifica más tempranamente (*King Henry the Eighth*, V. 3, 1)”. (Ibíd., p. 40).

funciones de Asamblea Electoral, en nombre de la Nación. Uno de los miembros de este Ejecutivo colegiado, ejercía de presidente, por un período de tres meses y se sustituía a través del sistema de rotación. La Constitución de 1799, después del golpe de Estado del 18 Brumario, formó el Consulado y confió el Gobierno a tres cónsules, nombrados por diez años e indefinidamente reelegibles.⁴⁶ Cada uno de ellos era elegido individualmente, con la calidad distinta de primer, segundo o tercer cónsul. La misma Constitución, la primera en la temprana historia constitucional que lo hacía,

⁴⁶ Esta Constitución elaborada a la medida del Napoleón, el autor del golpe de Estado, y discutida con él, fue ratificada por el pueblo francés. Conforme a Georges LEFEBRE, “En esta constitución incompleta, confusa y que por primera vez no incluía la declaración de derechos, lo que se ve en primer lugar, según un dicho famoso, es a Bonaparte. Éste conserva a dos colegas designados como él por diez años en el acta misma, pero con voto consultivo solamente. Como Primer Cónsul es omnipotente. Excepto a los jueces de paz, elige a todos los funcionarios, los cuales no pueden ser perseguidos sino con la autorización del Consejo de Estado que nombra él mismo. Es el único que posee la iniciativa de las leyes y los diputados no pueden pronunciarse por sus proyectos más que afirmando o negando. Aún la discusión y el voto están separados: a un Tribunado de seis miembros corresponde la primera; al Cuerpo legislativo, los trescientos ‘mudos’ el segundo. Finalmente, se le confiere el poder reglamentario: encargado de la ejecución de las leyes por sus decretos, se aprovecha de ello para legislar”. [*La Revolución Francesa y el Imperio (1787-1815)*. 7.^a reimpresión, de la 1.^a edición en español (1960), Breviarios del Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 173].

nombraba a los miembros del Poder Ejecutivo, así: primer cónsul al ciudadano *Bonaparte* (Napoleón), ex cónsul provisional; segundo cónsul, al ciudadano (Jean Jacques Regis de) *Cambacérès*, ex ministro de la justicia; y tercer cónsul, al ciudadano (Charles-François) *Lebrun*, ex miembro de la comisión del Consejo de los Ancianos.⁴⁷ Por esta vez, el tercer cónsul se nombraba solo por cinco años. El primer cónsul tenía funciones y atribuciones particulares, en las que momentáneamente lo suplía, cuando había lugar a ello, uno de sus colegas. El primer cónsul promulgaba las leyes, nombraba y revocaba a voluntad a los miembros del Consejo de Estado, a los ministros, los embajadores y otros agentes exteriores, a los oficiales del ejército de tierra y mar, a los miembros de las administraciones locales y comisarios del gobierno ante los tribunales. Además, nombraba a todos los jueces de lo penal y de lo civil, a los jueces de paz y a los jueces de casación sin poder revocarlos. En el resto de los actos del gobierno, el segundo y tercer cónsul tenían voz

⁴⁷ Estos cónsules de factura constitucional reemplazaron a los cónsules provisionales, que gobernaban después del golpe de Estado (11 de noviembre al 12 de diciembre de 1799), a saber: Napoleón Bonaparte, Emmanuel-Joseph Sieyès y Roger Ducos. Los ciudadanos Sieyès y Roger Ducos, cónsules salientes, fueron nombrados por la propia Constitución de 1799 miembros del Senado Conservador, que reunidos con el segundo y el tercer cónsul nombrados por la esta Constitución, nombraban a la mayoría del Senado, que se completaba después por sí mismo, y procedía a las elecciones que le fueron confiadas.

consultiva: firmaban el registro de estos actos para hacer constatar su presencia; y si lo deseaban, podían consignar ahí su opinión; después de lo cual, bastaba con la opinión del primer cónsul. El Senadoconsulto Orgánico de la Constitución de 1802 (Constitución del año X de la República), declaró a los cónsules vitalicios, miembros del Senado y presidían esta institución. Al segundo y al tercer cónsul los nombraba el Senado, a propuesta del primer cónsul. A pesar de que se les daba el nombre de cónsules a los máximos representantes ejecutivos, el sistema estaba constituido por un triunvirato, pero el primer cónsul se ubicaba como un *primus inter pares*.

Este sistema del Consulado parecía emular al de la República Romana, pero en Roma el Consulado funcionó con dos cónsules, que gobernaban simultáneamente, en igualdad de condiciones y por un período definido (un año). El Consulado fue la autoridad ejecutiva, que nació con el derrocamiento del último de los siete reyes, Tarquino el Soberbio, cuando los Comicios Centuriados (*Comitia Centuriata*) nombraron inmediatamente a dos cónsules: Lucio Junio Bruto y Lucio Tarquinio Colatino, los líderes de la revuelta que derrocó al déspota. El sistema francés se parecía más al triunvirato, que fue una forma de Gobierno excepcional en la República, en el que había una alianza de tres líderes político-militares. Hubo solo dos triunviratos en los años finales de la República, que son famosos. El primero fue formado por Cneo Pompeyo Magno, Cayo Julio

César y Marco Licinio Craso. Cuando Julio César derrotó a sus pares, asumió todos los poderes y se convirtió en dictador vitalicio, fue vilmente asesinado por los senadores en la Curia de Pompeyo, mientras presidía una sesión del Senado durante los idus de marzo del año 44 a. C., so pretexto del restablecimiento de la República.⁴⁸ El segundo

⁴⁸ En épocas de crisis grave se nombraba en la República romana a un dictador, como gobernante de excepción para enfrentar ese acontecimiento. Se trataba de poderes de emergencia para enfrentar la eventualidad (guerra exterior o sedición). “El dictador romano era una magistratura extraordinaria por emergencias de guerra, vinculada estrechamente a seis meses de duración. La institución degeneró en el siglo III a.C. y muere definitivamente con (Julio) César”. (SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* 1.ª edición (2003), 1.ª reimpresión, traducción de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pastellini Laparelli Salmon, Taurus, Buenos Aires, 2004, p. 190). “La dictadura germinó como una magistratura ‘extraordinaria’ en el marco de las instituciones republicanas y, según parece, muy poco tiempo después de fundado el nuevo régimen político (la República). En efecto, el primer dictador habría sido un tal Tito Larcio Flavo, nombrado, según señala Cicerón, apenas transcurridos alrededor de diez años desde el establecimiento de los primeros cónsules, con la finalidad de conducir una guerra crucial contra ciertos pueblos vecinos”. “Que el cargo tuviese carácter extraordinario, empero, no colocaba al dictador por fuera de la Constitución, la cual no podía ser desconocida por este. Antes bien, la dictadura era conformada con la exclusiva finalidad de preservar la República, su orden constitucional y sus instituciones de gobierno ordinario frente a un peligro grave. De allí que Carl Friedrich dijera que ‘en la república romana la dictadura supuso por siglos un baluarte a favor del régimen republicano, y no condujo a la usurpación de poderes’, mientras Karl Loewenstein subrayara que, en el modelo romano, la dictadura se

hallaba prevista constitucionalmente y solo debía servir para el mantenimiento de la Constitución”. (SILES VALLEJOS, Abraham. “La dictadura en la República romana clásica como referente paradigmático del régimen de excepción constitucional”, en *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho* N.º 73, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2014, pp. 413 y 414). La lista de dictadores es larga. Basta saber que, además de Tito Laricio Flavo, fueron nombrados *dictador (magister populi)* -asumían la jefatura del ejército, con facultad de designar a su lugarteniente (*magister equitum*, jefe de la caballería), ciudadanos como Lucio Quincio Cincinato (en dos ocasiones), Marco Furio Camilo (en cinco ocasiones), Quinto Fabio Máximo (en dos ocasiones), Cayo Servilio Gémino, Lucio Cornelio Sila y Julio César, entre otros. Las dictaduras de Sila y César tuvieron un poder ilimitado. Sila, líder de la facción de los *optimates* se retiró del cargo y César, líder de la facción de los *populares*, fue asesinado por senadores *optimates*. Para Carl Schmitt, por los rasgos de los gobiernos de Sila y César “de la antigua dictadura solo tomaron el nombre”. En realidad, “no respetaron las restricciones habituales de la institución, en particular, su finalidad de conservación del orden constitucional, el cual modificaron, y la limitación temporal, que fue largamente excedida, llegando, en el caso de César, al extremo de ser proclamada una dictadura ‘perpetua’”. (SILES VALLEJOS. *Ibíd.*, p. 420). Sobre los dictadores romanos se pueden consultar los libros de Thomas Robert. S. BROUGHTON, *The Magistrates of the Roman Republic. 509 B.C.-100 B.C. Volume I, with the collaboration of Marcia L. Patterson*, American Philological Association, New York, 1951 y *The magistrates of the Roman Republic. 99 B.C.-31 B.C. Volume II*, American Philological Association, New York, 1984. Julio César es considerado el “padre del *cesarismo*”, que es el “Sistema de gobierno en el que una persona asume y ejerce los poderes públicos”, bien expresa el escritor colombiano Daniel Samper Pizano. (“La culpa es de Julio César”, en revista *Cambio*, Bogotá, 4 de agosto de

fue integrado a la muerte de César por Marco Antonio, César Octavio y Marco Emilio Lépido. Destituído Lépido y vencido militarmente Marco Antonio, Octavio, sobrino nieto de Julio César, su hijo adoptivo y su heredero, acumuló todos los poderes con el nombre de Augusto, sepultó la República y se convirtió en el primer emperador del Imperio Romano.

El Senadoconsulto Orgánico de 1804 (Constitución del año XII de la República), el forjador del Imperio francés, confiaba el “Gobierno de la República a un emperador, el cual tomaba el título de “Emperador de los Franceses”. “Napoleón Bonaparte, Primer Cónsul actual de la República, es Emperador de los Franceses”. La Carta Constitucional de 1814 instituyó la inviolabilidad del rey y su naturaleza

2024). El “cesarismo” fue una categoría política que se ha utilizado para caracterizar los gobiernos encabezados por un líder fuerte, que anula o disminuye la función de los otros poderes del Estado. El “bonapartismo”, caracterizado como el poder personal, ubicado por encima de las clases sociales y que actúa como su árbitro, se considera la versión moderna del “cesarismo”. Ambas ideas de mediados del siglo XIX, se decantaron posteriormente. Puede existir un bonapartismo reaccionario o un bonapartismo progresista.

sagrada. La responsabilidad de los actos recaía en sus ministros. El Poder Ejecutivo pertenecía solamente al rey - quien fue Luis XVIII (1814-1815 y 1815-1824), y luego Carlos X (1824-1830)-, como jefe supremo del Estado, gobernaba a las fuerzas de tierra y de mar, declaraba la guerra, hacía los tratados de paz, de alianza y de comercio, nombraba a todos los cargos de la administración pública y hacía los reglamentos y las ordenanzas necesarios para la ejecución de las leyes y de la seguridad del Estado. Al año siguiente, fue expedida el Acta Adicional a las Constituciones del Imperio de 1815, cuando Napoleón escapó de la isla de Elba y reconquistó por cien días el poder y su título de emperador. La Carta Constitucional de 1830 continuaba con el reinado: el Poder Ejecutivo pertenecía únicamente al rey, Luis Felipe I, rey de los franceses y su persona era inviolable y sagrada. Sus ministros asumían la responsabilidad de los actos oficiales.

No fue hasta la Segunda República (1848-1852), tras la Revolución de 1848, que derribó la Monarquía y a su rey “Felipe Igualdad”, y propuso medidas sociales, cuando Francia asumió la figura del presidente de la República como jefe del Poder Ejecutivo, sistema que duró hasta el autgolpe de Estado del presidente Luis Napoleón Bonaparte perpetrado para organizar el Segundo Imperio. Así, la Constitución de 1848, dijo que “Francia se ha constituido en República. Al adoptar esta forma definitiva de gobierno, se ha propuesto el objetivo de avanzar más libremente en la vía

del progreso y de la civilización, de asegurar un reparto más equitativo de las cargas y ventajas de la sociedad, de aumentar el bienestar de cada cual mediante la reducción gradual de los gastos públicos y de los impuestos, y de hacer que todos los ciudadanos logren, sin nuevas conmociones, por la acción sucesiva y constante de las instituciones y de las leyes, un grado cada vez más elevado de moralidad, de luces y de bienestar”. Su artículo 43 reconoció que “El pueblo francés delega el Poder ejecutivo a un ciudadano que recibe el título de presidente de la República”.

Derrotado Napoleón III en la batalla de Sedán por los prusianos, las Leyes Constitucionales dictadas a partir de 1871 configuraron la Tercera República con un presidente de jefe del Poder Ejecutivo. La Cuarta República, instituida por la Constitución de 1946, después de la Segunda Guerra Mundial establece una República semipresidencial, en la que presidente del Consejo y los ministros escogidos por él son nombrados por decreto del presidente de la República.

La Constitución de Cádiz fue decretada y sancionada por las Cortes a nombre de “Don Fernando VII, por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, y en su ausencia y cautividad la Regencia del Reino, nombrada por las Cortes generales y extraordinarias”. Esta Carta propugnaba que la persona del rey, era sagrada e inviolable y no estaba sujeta a responsabilidad. La potestad de hacer ejecutar las leyes residía exclusivamente en él. El rey y su autoridad se

extendía a todo lo conducente a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes. El rey tenía a su cargo siete secretarios de Estado y del Despacho, a saber: secretario del Despacho del Estado, secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península e islas adyacentes, secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para Ultramar, secretario del Despacho de Gracia y Justicia, secretario del Despacho de Hacienda, secretario del Despacho de Guerra y secretario del Despacho de Marina. Había el Consejo de Estado, el único Consejo del rey, compuesto de cuarenta individuos.

El Poder Ejecutivo comenzó en el siglo XIX en nuestra tierra, a la usanza del sistema estadounidense, con una sola persona, el presidente de la República, titular de la representación del Estado y del Gobierno, elegido en forma indirecta por electores, a su vez votados por los ciudadanos, hasta el Órgano Ejecutivo en nuestros días que está constituido por el presidente de la República -jefe de Estado y jefe de Gobierno, elegido en forma directa por los ciudadanos- y los ministros de Estado, quienes son los regentes de sus respectivos sectores y participan con el presidente en el ejercicio de sus funciones, al tenor de lo dispuesto por la Constitución y la ley. De un Poder Ejecutivo con un presidente de la República que actúa *per se* en los actos de Estado y de gobierno, y en las funciones administrativas, hasta nuestros días en que el Órgano

Ejecutivo ejerce sus funciones por conducto del presidente de la República, del presidente y un ministro de Estado o del presidente y todos sus ministros de Estado (Consejo de Gabinete).

En la Constitución de Cúcuta, “El Poder Ejecutivo de la República estará depositado en una persona, con la denominación de Presidente de la República de Colombia” (art. 105), elegido en forma indirecta por cuatro años. Para el despacho de los negocios se establecieron cinco secretarios de Estado (art. 136). El presidente tenía un Consejo de Gobierno, compuesto por el vicepresidente de la República, de un ministro de la Alta Corte de Justicia, nombrado por él mismo y de los secretarios del Despacho, y aunque debe escuchar su dictamen en ciertas materias, no está obligado a seguirle en sus deliberaciones (arts. 133 y 134). El Congreso General explicaba:

“El Poder Ejecutivo en una sola persona, a quien toca velar por la tranquilidad interior y seguridad exterior de la república, tiene todas las facultades necesarias para el desempeño de su elevado encargo. Vosotros encontraréis que en todo el brillo de su autoridad puede llenaros de beneficios, pero no causaros perjuicio alguno; su espada está sólo desenvainada contra los enemigos del Gobierno, sin posibilidad de ofender al pacífico colombiano; es como un sol, cuyo calor benéfico, extendido por todo el territorio de la república, contribuye a desarrollar las preciosas semillas de nuestra felicidad y prosperidad: la

educación pública, la agricultura, el comercio, las artes y ciencias, y todos los ramos de industria nacional, están dentro del orden de su sabia administración y sujetos a su benigno influjo”.⁴⁹

En la Constitución del Estado del Istmo, “El Poder Ejecutivo del Estado estará a cargo de una persona, que tendrá la denominación de Presidente del Estado del Istmo, y este empleado será sustituido en cualesquiera casos de falta, o impedimento, por otro que se denominará Vicepresidente” (art. 66). La elección de estos dignatarios la hacían las asambleas electorales cantonales para regir el mandato de cuatro años. “Para el despacho de todos los negocios de la administración habrá hasta dos secretarías. La ley las arreglará, y organizará” (art. 85).

Con la Constitución de 1904, de la República de Panamá, los criterios varían. El Poder Ejecutivo se hallaba a cargo de un presidente elegido (en forma indirecta, en virtud de la ley electoral), para un período de cuatro años, que ejercía su mandato por sí solo (en dos casos) o acompañado de un secretario de Estado: “El Poder Ejecutivo se ejerce por un Magistrado que se denominará presidente de la República con arreglo a la ley que regule el ejercicio de esta facultad” (arts. 69 y 84). Los suplentes para las faltas temporales o permanentes del presidente de la República

⁴⁹ “El Congreso General a los habitantes de Colombia”, en *Op. cit.*, p. 26.

eran los tres designados al Poder Ejecutivo, seleccionados por la Asamblea Nacional. Mediante Actos Legislativos de 1917 y 1918, en 1920 “La elección del Presidente de la República se hará siempre por voto directo de los ciudadanos”.

Ningún acto del presidente tenía valor ni fuerza alguna, excepto los de nombramiento o remoción de los secretarios de Estado, mientras no fuera refrendado y comunicado por el secretario de Estado del ramo respectivo que, por el mismo hecho, se convertía en agente responsable (art. 74). Por lo tanto, en la casi totalidad de las acciones gubernamentales, el presidente quedaba exento de responsabilidad. La distribución de los negocios de cada Secretaría de Estado, según sus afinidades, concernía al presidente de la República.

El Consejo de Gabinete se constituía por la reunión del presidente de la República y sus secretarios de Estado, pero la Carta no estableció sus funciones (art. 89).⁵⁰

⁵⁰ Ante el clásico Ejecutivo unipersonal aparecen los ministros en el quehacer gubernamental y el Consejo de Gabinete como organismo colegiado que incluye a otros funcionarios, colaboradores inmediatos del presidente, en las tareas de gobierno, cuya definición quedan a cargo de la ley. “El gabinete posee un origen británico y con él se alude al órgano del poder estatal donde recaen las funciones de gobierno; tiene diferentes denominaciones en la región, consejo de ministros, consejo de gobierno, consejo de gabinete y gabinete de gobierno; sin embargo, lo

El Poder Ejecutivo, en la Constitución de 1941, se depositaba en el presidente de la República, elegido en votaciones directas por el término de seis años, quien a los efectos del despacho de los asuntos tenía el número de

importante son sus funciones y no su definición semántica”. (IBARRA PALAFOX, Francisco. “*El gobierno de Gabinete*, de Diego Valadés”, en *La cultura y el Derecho en México*. Ciclo Juristas Académicos Mexicanos. Adriana Berrueco García: coordinadora. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, pp. 52 y 53). “El gabinete es un órgano colegiado, integrado por ministros, con atribuciones establecidas en la Constitución y, en algunos casos, en la ley. Los gabinetes no son órganos autónomos, en tanto que sus integrantes dependen esencialmente de la confianza del presidente; pero su presencia y funcionamiento atenúan los efectos de la concentración del poder en manos del presidente. Además, de acuerdo con las modalidades de control político susceptible de ser ejercido sobre los ministros, se cuenta con una vía de control indirecto sobre los presidentes mismos” (VALADÉS. *Op. cit.*, p. 41). “El gabinete es un órgano colegiado integrado por ministros con atribuciones establecidas en la Constitución y, en ocasiones, en una ley orgánica. No son órganos autónomos en la medida en que sus integrantes dependen de la confianza del presidente; no obstante, su presencia y facultades atenúa la concentración de poder presidencial, constituyéndose en una medida de control indirecto de éste”. “El gabinete, paulatinamente, deja de ser una característica exclusiva de los gobiernos parlamentarios para integrarse a la forma de gobierno presidencial en Latinoamérica. En lo relativo a las facultades de los gabinetes, no obstante que la mayoría de las constituciones en la región preservan la figura unipersonal del presidente, han asignado diversas facultades a sus gabinetes o las remiten a la ley secundaria” (IBARRA PALAFOX. Ensayo citado, p. 54).

ministros indicados por la ley (art. 104). Para suplir las faltas temporales o permanentes del presidente de la República existían los tres designados al Poder Ejecutivo, seleccionados por la Asamblea Nacional.

Al colaborador inmediato del presidente de la República se le llamaba ministro⁵¹ y se regulaba la institución del Consejo de Gabinete como cuerpo consultivo de dicho presidente, en asuntos de la administración. Ningún acto del presidente de la República, excepto el de nombramiento o remoción de ministros de Estado, tenía valor ni fuerza alguna mientras no fuera refrendado y comunicado por el Ministro de Estado en el ramo respectivo, quien, por el mismo hecho, se convertía en responsable (art. 110). Los ministros de Estado serían los jefes superiores de sus respectivos ramos y dependían directamente del presidente de la República (art. 119).

El Consejo de Gabinete era la reunión de todos los ministros de Estado, bajo la presidencia indispensable del presidente de la República y aunque necesariamente debía

⁵¹ Los “ministros, tienen su origen en la voz latina *minister*, que correspondía a ‘servidor’, por oposición a *magister*, que significaba ‘director’. En estos casos el origen indoeuropeo se localiza en *mag* (poder) y *mei* (pequeño). El sufijo griego *steron* significa ‘lugar’, y a su vez procede del indoeuropeo *sta* (estar). Así, ministro y maestro suponen literalmente ocupar, respectivamente, un lugar menor y un lugar mayor dentro de un orden jerárquico” (VALADÉS. *Op. cit.*, p. 40).

ser oído en todo aquello que determinaran la Constitución y las leyes, sus dictámenes carecían de fuerza obligatoria para el jefe del Ejecutivo (art. 123).

En la Constitución de 1946, se destacó la jerarquía de los colaboradores inmediatos del presidente de la República en la obra de Gobierno y se le concedieron funciones específicas y efectivas al Consejo de Gabinete. Ya no se utilizaba la expresión Poder Ejecutivo, sino la de Órgano Ejecutivo, pues el poder público emana del pueblo y lo ejercen los tres órganos del Estado. Así, “El Órgano Ejecutivo está constituido por un magistrado que se denomina Presidente de la República, con la indispensable cooperación de los Ministros de Estado”. El presidente elegido en votación directa duraba cuatro años en el ejercicio del cargo. Con el presidente se elegían a dos vicepresidentes para reemplazarlo, en su orden, en caso de faltas temporales o absolutas.

“En cada caso particular, el Presidente con el Ministro del ramo respectivo, representan al Órgano Ejecutivo” (art. 137). Los ministros de Estado eran los jefes superiores de sus respectivos ramos y cooperaban con el presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, con arreglo a lo dispuesto en la propia Constitución y la ley (art. 155).

El Consejo de Gabinete lo constituía la reunión de los ministros de Estado bajo la presidencia indispensable del

presidente de la República para adoptar decisiones de la marcha de ciertos asuntos gubernamental dispuestos por la propia Carta Magna (arts. 161 y 162).

En la Constitución de 1972, originalmente, el Órgano Ejecutivo estaba constituido por dos ciudadanos que se denominan presidente de la República y vicepresidente de la República con la indispensable colaboración de los ministros de Estado (art. 155), elegidos por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos para un período de seis años. El Acto Legislativo de 1978 dispuso que la elección fuera por sufragio popular directo. El Acto Constitucional de 1983 amplió a dos los sustitutos del presidente de la República: primer vicepresidente y segundo vicepresidente, elegidos por votación popular directa. La reforma del 2004 lo limitó a un vicepresidente.

El presidente podía actuar en determinadas atribuciones por sí solo, en otras con la cooperación del ministro respectivo, del Consejo de Gabinete o del Consejo Nacional de Legislación, pero el Acto Legislativo de 1978 delegó esta última posibilidad en la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.

Un artículo *sui generis* se halla en las disposiciones transitorias. El artículo 277 reconoció al general de brigada Omar Torrijos Herrera, comandante en jefe de la Guardia Nacional, como Líder Máximo de la Revolución Panameña y en consecuencia para asegurar los objetivos del proceso

revolucionario, se le otorgó por seis años, el ejercicio de las atribuciones siguientes:

“Coordinar toda la labor de la Administración Pública, nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado y a los Miembros de la Comisión de Legislación, nombrar al contralor general y al subcontralor general de la República, a los directores generales de las entidades autónomas y semiautónomas, al magistrado del Tribunal Electoral que corresponde nombrar al Ejecutivo, según dispone esta Constitución y la Ley; nombrar a los Jefes y Oficiales de la Fuerza Pública, de acuerdo con la Constitución, la Ley y el Escalafón Militar; nombrar con la aprobación del Consejo de Gabinete a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación, al Procurador de la Administración y a sus suplentes; acordar la celebración de contratos, negociación de empréstitos y dirigir las relaciones exteriores”.

Se puede advertir que las facultades confiadas son de carácter ejecutivo -no involucran las funciones del Órgano Legislativo ni del Órgano Judicial-, que en situaciones normales corresponden al presidente de la República y que, en unos casos, puede ejercer por sí solo y, en otros, con la colaboración del ministro respectivo o la aprobación del Consejo de Gabinete. Torrijos podía ejercer las funciones atribuidas al presidente en solitario o con el refrendo del ministro de Estado pertinente; en las otras,

debía convocar al Consejo de Gabinete para que este organismo le impartiera su aprobación. Aunque no se asigna cargo específico para el ejercicio de estas funciones, es decir, la norma constitucional por ningún lado agrupaba esas funciones bajo un cargo específico, Torrijos -en los asuntos relativos a estas competencias- aparece en los documentos oficiales como “jefe de Gobierno”.

Este artículo -atípico en un texto constitucional contemporáneo- se ha explicado en la academia bajo el prisma de las negociaciones con los Estados Unidos de América sobre el Canal de Panamá. Era una disposición necesaria para que Torrijos tuviera el control directo de esas negociaciones. Esta elucidación la escuché en las aulas de la Universidad de Panamá durante las lecciones de Cesar A. Quintero Correa, catedrático de Derecho Constitucional, cuando cursé la carrera de Derecho y Ciencias Política. Más tarde, el constitucionalista Quintero Correa reafirmó por escrito su idea en el sentido que la letra de la Constitución “fue hecha con el fin primordial de que sirviera de instrumento para negociar los referidos tratados del canal”.⁵² En realidad, creo que para estos efectos tales disposiciones eran innecesarias. El general Torrijos desde Farallón dirigió la acción de los jefes y de los negociadores en las negociaciones de esos tratados y si bien fue él quien

⁵² QUINTERO CORREA. *Evolución constitucional...*, *Op. cit.*, p. 95.

personalmente los firmó en nombre de la República de Panamá, para esos efectos solo hubiera requerido su habilitación formal mediante los “plenos poderes” -a que se refiere la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, suscrita en 1969 y ratificada por Panamá- que le habría otorgado sin ningún contratiempo el ingeniero Demetrio B. Lakas, presidente de la República.

Hace un tiempo el abogado Julio César Acosta, distinguido integrante de la Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución Política de 1946, la cual redactó el proyecto de Constitución de 1972, me contó que el artículo tuvo su origen en la reacción de algunos miembros de esa Comisión ante la rotunda negativa del general Torrijos -cuando se le planteó el asunto- su elección a la presidencia de la República, tras la aprobación del texto por parte de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Para el comandante en jefe de la Guardia Nacional las funciones protocolares que implicaba el ejercicio de la Primera Magistratura no eran compatibles con su personalidad sencilla y descomplicada. Ante su actitud inmutable, esos comisionados lograron que prevaleciera en la Comisión esa fórmula, con nombre propio -que no fue del desagrado de Torrijos, pues no la objetó- cuyos precedentes remotos solo se observan, a veces en el preámbulo, a veces en el cuerpo dispositivo, en la Constitución de 1799, en el Senadoconsulto Orgánico de 1804 (Constitución del año XII

de la República), en la Carta Constitucional de 1830,⁵³ en la Constitución de 1852,⁵⁴ todos en Francia y así mismo en el Estatuto de Bayona (1808)⁵⁵ y en la Constitución española de 1812. En América ocurre algo parecido con la Constitución Imperial de Haití de 1805.⁵⁶ En las

⁵³ “*Prólogo*: LUIS FELIPE, REY DE LOS FRANCESES, a todos los presentes y a los venideros, SALUDOS. HEMOS ORDENADO Y ORDENAMOS que la Carta constitucional de 1814, tal como ha sido enmendada por las dos Cámaras el 7 de agosto y aceptada por nosotros el 9, sea de nuevo publicada en los siguientes términos:”

⁵⁴“*Preámbulo*. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, considerando que el Pueblo francés ha sido llamado a pronunciarse sobre la resolución siguiente: "El pueblo quiere el mantenimiento de la autoridad de Luis Napoleón Bonaparte, y le da los poderes necesarios para hacer una Constitución según las bases establecidas en su proclamación del 2 de Diciembre". "El Gobierno de la República francesa es confiado durante diez años al príncipe Luis Napoleón Bonaparte, presidente actual de la República” (art. 2).

⁵⁵ “En el nombre de Dios Todopoderoso: Don José Napoleón, por la gracia de Dios, Rey de las Españas y de las Indias: Habiendo oído a la Junta Nacional, congregada en Bayona de orden de nuestro muy caro y muy amado hermano Napoleón, Emperador de los franceses y Rey de Italia, protector de la Confederación del Rhin, etc. Hemos decretado y decretamos la presente Constitución, para que se guarde como ley fundamental de nuestros Estados y como base del pacto que une a nuestros pueblos con Nos, y a Nos con nuestros pueblos”.

⁵⁶Esta Constitución, la segunda en América, pero la primera que declaró abolida para siempre la esclavitud, indicaba en su artículo 1 que “el pueblo habitante de la noble isla llamada Santo Domingo” decidió

Constituciones de hoy la formula personalista solamente se advierte en el preámbulo de la Constitución de la República Popular China de 1982,⁵⁷ de signo ideológico distinto a todas

“formarse como Estado libre, soberano e independiente de todo poder del universo, bajo el nombre de Imperio de Haití”. Este Imperio había constituido un gobierno encomendado a un primer magistrado que tomaba el título de emperador y jefe supremo del Ejército. A este efecto, “El pueblo reconoce por Emperador y Jefe Supremo del Ejército a Jacques Dessalines, el vindicador y libertador de sus conciudadanos...” (art. 20). En estos temas del Imperio y del emperador, los haitianos siguieron el ejemplo de Napoleón Bonaparte.

⁵⁷ En el preámbulo de la Constitución de 1982, revisada en el 2004 y en el 2018, se dice: “China es uno de los países con la historia más larga del mundo. Los pueblos de todas las nacionalidades de China han creado conjuntamente una cultura espléndida y tienen una gloriosa tradición revolucionaria”. “La China feudal se redujo gradualmente después de 1840 a un país semicolonial y semifeudal. El pueblo chino libró ola tras oleada de heroicas luchas por la independencia nacional y la liberación y por la democracia y la libertad. Grandes y temblorosos cambios históricos han tenido lugar en China en el siglo XX. La Revolución de 1911, dirigida por el Dr. Sun Yat-sen, abolió la monarquía feudal y dio a luz a la República de China. Pero el pueblo chino aún no había cumplido su tarea histórica de derrocar al imperialismo y al feudalismo”. “Después de librar luchas duras, prolongadas y tortuosas, armadas y de otra índole, el pueblo chino de todas las nacionalidades encabezado por el Partido Comunista de China con el presidente Mao Zedong como líder en última instancia, en 1949, derrocó el dominio del imperialismo, el feudalismo y el capitalismo burocrático, ganó la gran victoria de la Nueva Revolución Democrática y fundó la República Popular China. A partir de entonces, el pueblo chino tomó el poder estatal en sus propias manos y se convirtió

en amo del país”. (...) “La victoria en la Revolución Nueva Democrática China y los éxitos en su causa socialista han sido alcanzados por el pueblo chino de todas las nacionalidades, bajo la dirección del Partido Comunista de China y la guía del marxismo-leninismo y del pensamiento Mao Zedong, defendiendo la verdad, corrigiendo errores y superando numerosas dificultades y penurias. China estará en la etapa primaria del socialismo durante mucho tiempo. La tarea básica de la nación es concentrar sus esfuerzos en la modernización socialista a lo largo del camino del socialismo chino. Bajo la dirección del Partido Comunista de China y la guía del marxismo-leninismo, el pensamiento Mao Zedong, la Teoría Deng Xiaoping, el importante pensamiento de las Tres Representaciones, la perspectiva científica sobre el desarrollo y el pensamiento Xi Jinping sobre el socialismo con características chinas para una nueva era, los chinos pueblos de todas las nacionalidades seguirán adherirse a la dictadura democrática popular y al camino socialista, perseverar en la reforma y la apertura al mundo exterior, mejorar constantemente las instituciones socialistas, desarrollar la economía socialista de mercado, desarrollar la democracia socialista, mejorar el estado de derecho socialista, aplicar el nuevo concepto de desarrollo y trabajar duro y autosuficiente para modernizar paso a paso la industria, la agricultura, la defensa nacional y la ciencia y la tecnología del país y promover el desarrollo coordinado de las civilizaciones materiales, políticas, espirituales, sociales y ecológicas, para convertir a China en un gran país socialista moderno próspero, poderoso, democrático, culturalmente avanzado, armonioso y hermoso, y que logre el rejuvenecimiento de la nación china”. La referencia al papel del actual presidente Xi Jinping se incorporó en las reformas del 2018.

las anteriores, de tesituras republicanas, imperiales o monárquicas.

Otro artículo curioso está dentro del Título VI, referente al Órgano Ejecutivo. Se trata del Capítulo IV, artículos 181 y 182, que regula el Consejo General de Estado, de carácter consultivo y coordinador de los asuntos que le sometiera el jefe del Ejecutivo, formado por el presidente (quien lo presidía) y el vicepresidente de la República, el presidente de la Asamblea Nacional de Representante de Corregimientos, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, el presidente del Tribunal Electoral, los ministros de Estado, los directores de entidades autónomas o semiautónomas, el comandante en jefe de la Guardia Nacional, el procurador general de la Nación, el procurador de la Administración, el contralor general de la República y los miembros del Consejo Nacional de Legislación. Las reformas constitucionales de 1978 modificaron su composición. De este modo, quedó formado así: el presidente de la República (quien lo presidía), el vicepresidente de la República, los ministros de Estado, los directores generales de entidades autónomas o semiautónomas, el comandante en jefe de la Guardia Nacional, el contralor general de la República, el procurador general de la Nación, el procurador de la Administración, el

presidente y la junta directiva de la Asamblea Nacional de Representante de Corregimientos y los presidentes de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Electoral. Este organismo desapareció con el Acto Constitucional de 1983, pues se consideró que constituía una injerencia abierta y descarada del Órgano Ejecutivo en los demás órganos del Estado.

El Consejo de Estado es un órgano creado en Francia por Napoleón Bonaparte en la Constitución de 1799 para redactar los proyectos de ley, los reglamentos de administración pública, y resolver las dificultades que se presentaren en materia administrativa y hoy sirve de asesoramiento jurídico al Órgano Ejecutivo y a la vez actúa como tribunal supremo en materia de justicia administrativa.

En España, la Constitución de Cádiz instituyó el ya mencionado Consejo de Estado para aconsejar al rey sobre asuntos graves gubernativos, dar o negar sanción a proyectos de ley, declarar la guerra o celebrar tratados.

La Constitución de Colombia de 1830 creó dicho Consejo, “Para auxiliar al Poder Ejecutivo con sus luces en los diversos ramos de la Administración Pública”, compuesto del vicepresidente de la República, que lo presidía, de los ministros-secretarios del Despacho, del procurador general de la nación, y de doce consejeros escogidos indistintamente de cualquiera clase de ciudadanos, a los efectos de dar su dictamen para la sanción

de las leyes o de todos los negocios graves y medidas generales de la Administración Pública, y en todos los casos que lo exigiera al jefe del Ejecutivo; preparar, discutir y formar los proyectos de ley que debían de presentarse al Congreso en nombre del jefe del Ejecutivo; y absolver las consultas para el nombramiento de ciertos empleos, en cuanto a la aptitud, el mérito y las circunstancias de los candidatos.

La Constitución de la Nueva Granada de 1832 estableció el Consejo de Estado, con un repertorio de siete consejeros nombrados por el Congreso para dar su dictamen para la sanción de las leyes y en todos los negocios graves y generales de la Administración Pública; preparar, discutir y formar los proyectos de ley, y los códigos de legislación que debían presentarse al Congreso; consultar, dar su dictamen, prestar o no su consentimiento en los casos que designara la propia Constitución; y presentar a la Cámara de Representantes una terna para ministros de la Corte Suprema de Justicia, la cual se formaba de las listas que recibía de las Cámaras de provincia.

Este organismo fue replicado por la Constitución de la Nueva Granada de 1843 con mayores funciones y con el nombre de Consejo de Gobierno por la Constitución de 1853, formado no solo por el vicepresidente de la República y los secretarios de Estado, sino también por y el procurador general de la Nación, pero solo para “los casos que deba

consultarlo el Presidente”. El organismo fue omitido por la Constitución de la Confederación Granadina en 1858 y por la de los Estados Unidos de Colombia en 1863.

La Constitución de Colombia de 1886 revivió este Consejo de Estado, formado por siete individuos, a saber: el vicepresidente de la República, que lo presidía y seis vocales nombrados con arreglo a la esta Constitución para actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno, preparar los proyectos de ley y Códigos y proponer las reformas que juzgara convenientes en todos los ramos de la legislación; o decidir, sin ulterior recurso, las cuestiones contencioso-administrativas, si la ley estableciere esta jurisdicción (que mucho después fue establecida).

En el Istmo, la Constitución del Estado Soberano del Panamá en 1865, impulsada por el presidente Gil Colunje, prohió el Consejo de Estado, con una composición más amplia en cuanto a que integraba con los presidentes de los órganos principales del Estado. Así, se formaba con el presidente del Estado, del último presidente de la Asamblea Legislativa, del presidente del Jurado Supremo, del presidente de la Corte del Estado y del procurador del Estado. El secretario de Estado era a su vez el secretario del Consejo de Estado. Sus atribuciones fueron dos: declarar que el Estado se encontraba en guerra, o que en él se hallaba turbado el orden público; y dar el dictamen a Poder Ejecutivo sobre el lugar de las sesiones de la Asamblea Legislativa si ella no estuviere funcionando. En la Constitución de 1868,

promovida por el presidente Buenaventura Correoso, entre sus miembros se agregó el gobernador del distrito capital, pero se suprimió el presidente del Jurado Supremo. En esta oportunidad el presidente del Estado estaba obligado a oír y seguir el dictamen del Consejo de Estado en los casos siguientes: para convocar extraordinariamente la Asamblea Legislativa; para hacer uso de la facultad que le confería artículo 4 de la Constitución en cuanto a la soberanía del Estado que consistía en el poder de disponer lo que ésta a bien tuviera, por medio de sus representantes, y en la forma que esta Constitución establecía, en todo lo que no le estuviere prohibido por la Constitución general de la Nación (pues el Estado Soberano de Panamá era parte integrante de los Estados Unidos de Colombia, y estaba sometido a la autoridad del Gobierno constitucional de la Unión, en los términos y para los objetos expresados en la Constitución nacional de 8 de mayo de 1863); para el ascenso interino en la milicia del Estado siempre que el ascenso debiera darse con aprobación de la Asamblea; y para declarar que el Estado se encontraba en guerra, o que en él se ha turbado o que en él se había turbado el orden público. En la Constitución de 1870, convocada también por el presidente Correoso, con la misma estructura y obligación de acatar sus dictámenes, el tema de garantizar la soberanía nacional fue obviado en el Consejo de Estado y se retornó al asunto de la fijación del lugar de sesiones de la Asamblea Legislativa, ya mencionado en la Constitución de 1865. En la Constitución de 1873, solamente se eliminó de las normas

la participación del gobernador del distrito capital en ese Consejo. La Constitución de 1875 sigue los lineamientos de la anterior.

Si bien el Consejo de Estado tuvo reconocimiento entre los istmeños en el siglo XIX, ninguna Constitución de Panamá, luego de la separación de Colombia había previsto este organismo hasta la promulgación de la Constitución de 1972, con los rasgos particulares señalados y con el nombre de Consejo General de Estado, pero con la vigencia limitada que he apuntado.

Por otro lado, en la actualidad, tras las reformas recibidas en 1978, 1983, 1994 y 2004, la Constitución Política de 1972 establece que el Órgano Ejecutivo está formado por el presidente de la República y sus ministros de Estado (art. 175). “El Órgano Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado, según las normas de esta Constitución”. Si bien, se ha dicho, el Acto Constitucional de 1983 agregó otro vicepresidente al ya previsto por las normas originales, de modo que al presidente lo acompañaban dos vicepresidentes⁵⁸, pero la

⁵⁸ “Luego de la intervención militar estadounidense del diciembre 20 de 1989 asumieron el poder político los candidatos opositores en el torneo electoral de ese año y que fue declarado nulo por el Tribunal Electoral. Estos ciudadanos, posesionados de los cargos en una base militar estadounidense, expidieron el “Estatuto de Retorno Inmediato a la Plenitud del Orden Constitucional, mediante el cual, salvo las

atribuciones que compete ejercer al Presidente de la República, por sí solo, se dispuso que todo el poder público será ‘ejercido por el Presidente, el Primer Vicepresidente y el Segundo Vicepresidente de la República de Panamá, quienes actuarán por unanimidad’ (...). De “igual forma, (...) el Consejo de Gabinete ejercería con carácter provisional o temporal, las funciones que ‘corresponden al Órgano Legislativo en materia legislativa y administrativa’ (...), función que se llevaría a cabo a través de la expedición de Decretos de Gabinete (...)”. La expedición de este Estatuto “vino a representar, como lo dejaba consignado el Dr. Humberto Ricord, ‘la plataforma de Derecho en la que el nuevo régimen pretendió enmarcar esencialmente su funcionamiento general’. Al llevar a cabo tal cometido recurrió, en diversas oportunidades y (...) con respecto a distintas materias o aspectos, al ejercicio de la facultad de legislar que se atribuyó mediante el ya aludido estatuto. Por consiguiente, hasta tanto no se constituyó la Asamblea Legislativa electa en las elecciones populares de mayo de 1989, el Órgano Ejecutivo ejerció, de manera temporal, la potestad legislativa que, conforme lo dispone la Constitución, le compete a ésta”. Este Estatuto, dada su “falta de adecuación constitucional, desde la óptica de la Constitución vigente” y dada la necesidad de darle cobertura jurídico-institucional, fue la base de la doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia como parte integrante del Bloque de Constitucionalidad, “conjunto normativo de jerarquía constitucional que emplea la Corte Suprema de Justicia al llevar a cabo el control de constitucionalidad”; en otras palabras, se trata de la colección de normas jurídicas fuera del texto de la Constitución Política, pero de categoría paralela para los efectos de inconstitucionalidad. (GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto. “El Bloque de Constitucionalidad en Panamá: unas reflexiones críticas”, en *Revista Iustitia et Pulchritudo* N.º 30, Editorial La Antigua, Universidad Santa María La Antigua, Panamá, 2016, pp. 61 y 62). El triunvirato (Guillermo Endara, presidente; Ricardo Arias Calderón, primer

reforma constitucional del 2004 suprimió el segundo vicepresidente. El presidente y el vicepresidente son elegidos por votación directa, en virtud de las reformas constitucionales de 1978. El vicepresidente reemplaza al presidente en sus faltas temporales o absolutas. El presidente y el vicepresidente de la República son responsables en determinados casos expresados por la propia Constitución, a saber: extralimitación de sus funciones constitucionales, actos de violencia o coacción en el curso del proceso, por impedir la reunión de la Asamblea Nacional, por obstaculizar el ejercicio de las funciones de esta o de los demás organismos o autoridades públicas que establece la Constitución, o delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la Administración Pública (art. 191).

“El Presidente de la República ejerce sus funciones por sí solo o con la participación del Ministro del ramo respectivo, o con la de todos los Ministros en Consejo de Gabinete, o en cualquier otra forma que determine esta Constitución” (art. 176).

vicepresidente y Guillermo Ford, segundo vicepresidente), que permitió constituir dicho Estatuto, llegó a su término en 1991 cuando el presidente Endara expulsó del Gobierno al ministro de Gobierno y Justicia, Arias Calderón, quien el año siguiente renunció al cargo de primer vicepresidente.

En consecuencia, el Órgano Ejecutivo panameño se manifiesta en forma unilateral mediante los actos propios del presidente de la República, en forma bilateral a través de las funciones conjuntas del presidente y el ministro del ramo y en forma multilateral en virtud del ejercicio colectivo del Consejo de Gabinete.

El presidente de la República *per se* está facultado por la Carta para nombrar y separar libremente a los ministros de Estado, coordinar la labor de la Administración Pública y los establecimientos públicos, velar por la conservación del orden público, adoptar las medidas necesarias para que la Asamblea Nacional se reúna el día previsto por la Constitución o el decreto mediante el cual haya sido convocada a sesiones extraordinarias, presentar al principio de cada legislatura, el primer día de sus sesiones ordinarias, un mensaje sobre los asuntos de la Administración Pública, objetar los proyectos de leyes que considere inconvenientes o inexequibles, invalidar las órdenes o las disposiciones expedidas por cualquier ministro de Estado, en virtud de instrucciones del propio presidente, cuando sean contrarias a la Constitución o la ley, o realizar los demás actos que le correspondan de conformidad con la Constitución o la ley (art. 183). Estos actos tienen todo su valor jurídico, sin el refrendo de ningún otro funcionario.

Otros actos del presidente de la República requieren, para tener valor, el refrendo del ministro de Estado respectivo, quien se hace responsable de ello (art. 186)⁵⁹.

⁵⁹ La responsabilidad exclusiva atribuida al ministro por los actos suscritos por él y el presidente tienen su antecedente remoto en la Constitución de Cádiz. El rey no era responsable de los actos de gobierno, la responsabilidad política y penal la asumían sus colaboradores, los secretarios de Estado. Así, esta Carta indicaba: “Los secretarios de Estado son responsables ante las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey” (art. 226). En tal orden de ideas, en la República de Colombia, la Constitución de la regeneración nuñista de 1886, dijo: “Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento o remoción de Ministros, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea refrendado y comunicado por el Ministro del ramo respectivo, quien por el mismo hecho se constituye responsable” (último inciso del art. 122). Tal norma fue reproducida por la Constitución de la República de Panamá de 1904: “Ningún acto del Presidente de la República, excepto el de nombramiento o remoción de Secretarios de Estado, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea refrendado y comunicado por el Secretario de Estado del ramo respectivo, quien por el mismo hecho se constituye responsable” (art. 74); por la Constitución de 1941: “Ningún acto del Presidente de la República, excepto el de nombramiento o remoción de Ministros de Estado, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea refrendado y comunicado por el Ministro de Estado en el ramo respectivo, quien, por el mismo hecho, se constituye responsable” (art. 110); y por la Constitución de 1946: “Ningún acto del Presidente de la República, salvo los expresados en el artículo 143, tendrá valor ni efecto alguno mientras no sea refrendado por el Ministro de Estado en el ramo respectivo, quien por el mismo hecho se constituye responsable” (art. 145). Los actos exceptuados son las atribuciones que el presidente

Los ministros de Estado son los jefes de sus respectivos ramos y participan con el presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la Constitución y la ley (art. 194). En este sentido, deben participar con el presidente, según la cartera que regenten, en sancionar, promulgar, ejecutar y obedecer las leyes, disponer el uso de los servicios de Policía, nombrar y separar a sus directores, nombrar y separar libremente a los gobernadores de las provincias, vigilar la recaudación y la administración de las rentas, enviar a la Asamblea Nacional el proyecto de Presupuesto General del Estado, celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas nacionales, dirigir las relaciones exteriores, celebrar tratados y convenios internacionales, acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares, dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en la Constitución, nombrar a los jefes, los gerentes y los directores de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales, decretar indulto por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes; conferir

podía ejercer por sí solo; de modo que sobre ellos sí podrá derivarse responsabilidad. Hoy la Constitución de 1972 expresa igualmente al respecto: “Los actos del Presidente de la República, salvo los que pueda ejercer por sí solo, no tendrán valor si no son refrendados por el Ministro de Estado respectivo, quien se hace responsable de ellos”.

ascenso a los miembros de los servicios de policía con arreglo al escalafón y a las disposiciones legales correspondientes, reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu; conceder a los nacionales que lo soliciten permiso para aceptar cargos de gobiernos extranjeros, etc. (art. 184).

El Consejo de Gabinete es la reunión del presidente de la República o del encargado de la Presidencia, quien lo preside, con el vicepresidente de la República y los Ministros de Estado para la realización de algunas primordiales funciones de gobierno (arts. 199 y 200). Son funciones del Consejo de Gabinete: actuar de cuerpo consultivo en los asuntos sometidos a consideración por el presidente y en los que es menester ser oído por mandato de la Constitución o de la ley; acordar con el presidente los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del procurador general de la Nación, del procurador de la Administración, y de sus respectivos suplentes, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional; acordar la celebración de contratos, la negociación de empréstitos y la enajenación de bienes nacionales muebles o inmuebles, conforme a la Ley; acordar con el presidente la autorización para que este pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que el Estado sea parte; decretar el estado de urgencia y la suspensión de las normas constitucionales pertinentes, de conformidad con la propia

Constitución; requerir de los funcionarios públicos, entidades estatales y empresas mixtas los informes que estime necesarios o convenientes para el despacho de los asuntos que deba considerar y citar a los primeros y a los representantes de las segundas para que rindan informes verbales; negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las normas legales; dictar su reglamento interno y ejercer las demás funciones que le señale la Constitución o la ley (art. 200).

El régimen presidencial rige tradicionalmente y casi en forma general en Latinoamérica.⁶⁰ Contados países hay

⁶⁰ Según Roberto GARGARELLA, constitucionalista argentino, “las actuales constituciones latinoamericanas han mantenido una matriz eminentemente presidencialista y de poder concentrado”, pero “también podemos decir que ellas preservan, como marca propia, un notable y robusto compromiso con los derechos individuales y colectivos”. En todo caso, “la crítica al presidencialismo (...) no implica una defensa al sistema parlamentarista, como si esta fuera la única alternativa existente al presidencialismo. El parlamentarismo no aparece como una opción viable a la luz de los principios que he defendido aquí (menos aún, a la luz de la situación actual de los Congresos latinoamericanos). A la vez nuestra crítica no representa una manera de apoyar el nuevo rol adquirido por el Poder Judicial en las últimas décadas, como órgano decisor fundamental en las nuevas democracias (menos aún, a la luz del elitismo que sigue distinguiendo a

con régimen semipresidencial como son los casos del Perú, Cuba y Guayana; en otros Estados, ubicados en la Cuenca del Mar Caribe, principalmente de antecedentes coloniales ingleses, existe el sistema parlamentario en su arquitectura constitucional.

El modelo que registra el Perú, hoy bajo la Constitución Política de 1993 es el semipresidencial, que tiene arraigo en ese país desde la Constitución de 1933 y luego fue adoptado por la Constitución de 1979. En este país sudamericano, el presidente de la República es el jefe del Estado y personifica la Nación; es elegido por votación popular, representa al Estado peruano, dirige la política general (exterior o interior) del Gobierno, preside el Sistema de Defensa Nacional, organiza, distribuye y dispone el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, adopta las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado, y vela por el orden interno y la seguridad exterior, entre otras funciones. La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros y a cada ministro en particular en los asuntos que competen a la cartera a su cargo. El presidente de la República preside el Consejo de Ministros cuando lo convoca o cuando asiste a

los Poderes Judiciales latinoamericanos”). [*La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Katz Editores, Buenos Aires, 2014, pp. 284 y 297].

sus sesiones. El presidente de la República nombra y remueve al presidente del Consejo y a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del presidente de este Consejo. Al inicio de su gestión, “el Presidente del Consejo concurre al Congreso (unicameral), en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión”. Se trata de una cuestión de confianza. “El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial”. “El Consejo de Ministros o el ministro censurado, debe renunciar”. El presidente de la República está facultado para disolver el Congreso cuando éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros”. “El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso”.

Este sistema semipresidencial se ha reactivado en Cuba socialista con la Constitución Política del 2019, pues si bien fue introducido por la Constitución de 1940, la Constitución de 1976 dispuso que el presidente del Consejo de Estado y jefe del Gobierno representara al Estado y al Gobierno; por lo tanto, era el rector del Estado y al mismo tiempo el presidente del Consejo de Ministros, máximo órgano ejecutivo y administrativo que constituía el Gobierno de la República. Con el triunfo de la Revolución socialista el

1.º de enero de 1959, el Gobierno Revolucionario dictó Ley Fundamental (7 de febrero de 1959), que siguió la fórmula de la Constitución de 1940: el Dr. Fidel Castro Ruz fue el primer ministro (sustituyó al Dr. José Miró Cardona, quien renunció el 16 de febrero de ese mismo año) y el Dr. Osvaldo Dorticós Torrado, el presidente de la República (tras la renuncia del Dr. Manuel Urrutia Lleó el 17 de julio de ese mismo año). En 1976, se eliminó el cargo de presidente de la República y Castro Ruz fue designado presidente del Consejo de Estado de Cuba y del Consejo de Ministros. En la nueva Carta Política, hay un presidente de la República que es el Jefe del Estado, con funciones de cumplir y velar por el respeto a la Constitución y las leyes, representar al Estado y dirigir su política general, dirigir la política exterior, las relaciones con otros Estados y la relativa a la defensa y la seguridad nacional; refrendar las leyes, proponer a la Asamblea Nacional del Poder Popular o al Consejo de Estado, según corresponda, la elección, designación, suspensión, revocación o sustitución en sus funciones del Primer Ministro, del presidente del Tribunal Supremo Popular, del fiscal general de la República, del contralor general de la República, del presidente del Consejo Electoral Nacional y de los miembros del Consejo de Ministros, entre otras. Pero, además se prevé que el Gobierno de la República descansa en ese Consejo de Ministros, que es el máximo órgano ejecutivo y administrativo. Este Consejo está integrado por el primer ministro, los viceprimeros ministros, los ministros, el secretario y los otros miembros que determine la ley. En

las sesiones de este Consejo participa, por derecho propio, el secretario general de la Central de Trabajadores de Cuba. El primer ministro, los viceprimeros ministros, el secretario y otros miembros del Consejo de Ministros que determine el presidente de la República, integran su Comité Ejecutivo, que puede decidir sobre las cuestiones atribuidas al Consejo de Ministros, durante los períodos que medien entre una y otra de sus reuniones. Este Consejo es responsable y periódicamente rinde cuenta de sus actividades ante la Asamblea Nacional del Poder Popular. El primer ministro es el jefe de Gobierno de la República y es designado por la Asamblea Nacional del Poder Popular, a propuesta del presidente de la República, por un período de cinco años. El Consejo de Ministros se mantiene en funciones hasta tanto sea designado el Gobierno en la nueva legislatura.

En la República Cooperativa de Guyana, ex colonia inglesa, el régimen de gobierno también es semipresidencial. El presidente de la República se presenta en calidad de jefe de Estado, autoridad ejecutiva suprema y comandante en jefe de las fuerzas armadas. Se elige por votación popular. El Poder Ejecutivo recae en el presidente y, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución de 1980, puede ejercerlo directamente o por conducto de funcionarios que le son subordinados. El presidente puede asistir en cualquier momento a la Asamblea Nacional y dirigirse a ella y podrá enviar mensajes a esta corporación legislativa, que serán leídos, en la primera sesión

conveniente de la Asamblea después de su recepción, por el primer ministro o cualquier otro ministro designado por el presidente. El presidente nombra a un miembro electo de la Asamblea Nacional para que desempeñe el cargo de primer ministro. Este funcionario es el “principal asistente del Presidente en el desempeño de sus funciones ejecutivas y dirigente de los asuntos gubernamentales en la Asamblea Nacional”. El Gabinete está compuesto por el presidente, el primer ministro, los vicepresidentes y los demás ministros que le designe el presidente. El Gabinete presta asistencia y asesora al presidente en la dirección general y en el control general del Gobierno. Es responsable colectivamente de ello ante el Parlamento (formado por el integrado por el presidente de la República y la Asamblea Nacional). El Gabinete, incluido el presidente, debe dimitir si el Gobierno es derrotado por mayoría de todos los miembros electos de la Asamblea Nacional en cuanto al voto de confianza. No obstante, el Gobierno debe permanecer en el cargo y celebrar elecciones en un plazo de tres meses o el período más largo que determine la Asamblea Nacional por medio de resolución apoyada por no menos de dos tercios de los votos de todos los miembros electos de la Asamblea Nacional, y renuncia luego de que el nuevo presidente jure su cargo después de las elecciones.

En Europa, el sistema francés, delineado por la Constitución de 1958 para la V República es también semipresidencial. En Francia, el presidente de la República,

elegido mediante sufragio universal directo, por mayoría absoluta de los votos emitidos, es el jefe de Estado y el garante de la independencia nacional, de la integridad del territorio y del respeto de los tratados. Nombra al primer ministro y a propuesta de éste, a los demás miembros del Gobierno. El presidente preside el Consejo de Ministros, acredita embajadores y enviados extraordinarios ante las potencias extranjeras y recibe embajadores y enviados extraordinarios extranjeros, es el jefe de las Fuerzas Armadas, preside los consejos y los comités superiores de defensa nacional, acuerda la disolución de la Asamblea Nacional (previa consulta con el primer ministro y con los presidentes de las Cámaras), nombra los cargos civiles y militares del Estado y tiene la prerrogativa de indulto a título individual. El Gobierno determina y dirige la política de la Nación, dispone de la Administración Pública y de la Fuerza Armada, y es responsable ante el Parlamento (Asamblea Nacional y Senado). Cuando la Asamblea Nacional aprueba una resolución de desconfianza o cuando no rechace el respaldo al programa del Gobierno o la declaración de política general, el primer ministro debe presentar la renuncia del Gobierno al presidente de la República. Una vez presentada la renuncia, el presidente pone fin a sus funciones y lo mismo ocurre con los demás miembros del Gobierno.

En los países caribeños, por razón de su pasado colonial inglés, se sigue el sistema parlamentario, que es

otra forma de gobierno democrático y representativo de nuestro tiempo. Así, el Órgano Ejecutivo es producto del Órgano Legislativo, porque sus integrantes son miembros del Parlamento. En el modelo parlamentario, aunque ello no le resta cariz democrático, “la separación de funciones entre los Órganos legislativo y ejecutivo no existe, ni siquiera en teoría”. El “Órgano ejecutivo, es decir, el gabinete, sale del propio parlamento y, si se quiere, es una comisión ejecutiva de éste, ante el cual responde políticamente. Por tanto, en las democracias parlamentarias, como la del Reino Unido y España, por ejemplo, los Órganos legislativo y ejecutivo están, por diseño institucional, íntimamente amalgamados, sin que exista entre ellos ninguna separación formal”.⁶¹ En este sistema, el rey o el presidente, representa al Estado, pero carece de funciones gubernamentales. El jefe de Estado tiene potestad para pedir la formación del Gobierno al líder de partido que obtiene en las elecciones la mayoría parlamentaria o que puede formar con otros partidos la mayoría parlamentaria, para luego entonces nombrarlo presidente de ese Gobierno o primer ministro, así como al resto del Gabinete, a pedido de ese líder. El rey o el presidente puede disolver la Cámara o las Cámaras en

⁶¹ GALINDO HEURTEMATTE, Mario. “Mitos, realidades y disfunciones del dogma de separación de poderes”, en revista *Tareas* N.º151, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”, Panamá, septiembre-diciembre de 2015, pp. 46 y 47.

determinadas circunstancias (v. g.: la imposibilidad de formar gobierno).

Estos son los casos por, ejemplo, de países como Antigua y Barbudas, Belice, Barbados, Jamaica, Granada, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago.

El modelo caribeño deviene del régimen constitucional no codificado del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Este país es una Monarquía constitucional. El rey de carácter hereditario, es el jefe de Estado británico. El Parlamento -que hunde sus raíces en el período medieval, pero cuya fisonomía actual apareció en el siglo XVIII-⁶² se forma de la Cámara de los Lores y de la Cámara de los Comunes. El “Gobierno de su Majestad”, lo encomienda el Monarca al líder del partido de mayor votación en la Cámara de los Comunes y está integrado por un Gabinete, presidido por el primer ministro. Tanto éste como los demás ministros son diputados de la Cámara de los Comunes, pero nombrados por el rey. En otros países europeos, cunde el ejemplo británico. En España, hoy con la Constitución de 1978, existe la Monarquía constitucional en la que el rey, de carácter hereditario, es el jefe del Estado

⁶² Cfr. SANTÍN PEÑA, Oliver. *Origen y desarrollo del parlamentarismo británico y sus dinámicas en Canadá*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Coordinación de Humanidades, México, 2018, pp. 19-44.

español. Las Cortes Generales se forman del Senado y del Congreso de Diputados. El Gobierno y su presidente surgen del Congreso de los Diputados y los nombra el Monarca. El Gobierno, dirigido por ese presidente y dos vicepresidentes, que ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, tiene la misión de dirigir la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa de dicho Estado. En Italia, la diferencia consiste en que el jefe del Estado no es el rey, sino el presidente de la República, según la Constitución de 1947. Es elegido por el Parlamento (Cámara de Diputados y del Senado de la Republica). El Gobierno lo constituye el Consejo de Ministros, cuya cabeza es el presidente de este Consejo, que lo nombra el jefe del Estado, luego de las elecciones parlamentarias en que su partido sea el más votado o pueda formar mayoría parlamentaria en coalición. El Gobierno, que se articule luego de las elecciones, debe gozar siempre de la confianza de las dos Cámaras. Si la pierde tiene que renunciar.

En conclusión, “En el parlamento se concentra el gobierno: ejerce las funciones ejecutivas y legislativas; y para ser titulares de los mismos se requiere ser miembro del cuerpo. “El jefe de Gobierno es, a su vez, jefe del parlamento⁶³ y permanecerá como Primer Ministro, en tanto

⁶³ Entiendo esta expresión “jefe del parlamento”, con respecto al liderazgo que el parlamentario, representante de la mayoría partidista y jefe de Gobierno, ejerce en la corporación legislativa, sin que se crea que

que mantenga mayoría parlamentaria. De allí que cada votación sobre política del gobierno involucre un voto de confianza, cuya negación acarrea la caída del gobierno jefaturado por el *premiere*.⁶⁴

C. EL ÓRGANO JUDICIAL

En la Constitución de los Estados Unidos de América existe el Poder Judicial, que se depositó en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales inferiores que el Congreso instituyera y estableciera en lo sucesivo para todas las controversias, tanto de Derecho como de equidad, surgidas como consecuencia de la misma Constitución, de las Leyes de los Estados Unidos y de los tratados

paralelamente ejerza la presidencia de dicho organismo. En Gran Bretaña, quien formalmente dirige los debates de la Cámara de los Comunes se denomina *speaker* y también primer parlamentario (*first commoner*). En España, el Congreso de los Diputados cuenta con una junta directiva, regida por un presidente y formada por cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios. En Italia, la Cámara de Diputados está bajo la dirección de un presidente y se integra de cuatro vicepresidentes, tres cuestores y ocho secretarios, por lo menos. En todos estos países el primer ministro o presidente del Consejo de Ministros no preside el Parlamento, actúa como un parlamentario más y participa en las sesiones legislativas, lo que le permite defender cotidianamente las políticas de su gobierno.

⁶⁴ VÁSQUEZ, Juan Materno. *Una introducción a la teoría de la Constitución*. Panamá, 1971, p. 77.

celebrados, entre otras fuentes. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son nombrados por el presidente de la Unión con el consejo y el consentimiento del Senado.

En Constitución de Francia de 1791, el Poder Judicial se delegó en los jueces elegidos de tiempo en tiempo por el pueblo. El Acta Constitucional del Pueblo Francés de 1793 aludía a la Justicia Civil, con árbitros y jueces de paz elegidos por los ciudadanos que resolvían las diferencias; la Justicia Penal, que se determinaba por la acusación admitida por un jurado o decretada por el Cuerpo Legislativo y la sentencia declarada por un jurado y la pena aplicada por un tribunal penal. Además, el Tribunal de Casación para toda la República, cuyos miembros los nombraba cada año las asambleas electorales, que no conocía el fondo de los asuntos; se pronunciaba sobre sobre la violación de las formas y las infracciones expresas de la ley. La Constitución de 1795 se refería al Poder Judicial: había jueces en la justicia civil, en la justicia correccional y penal y en Tribunal de Casación. Las funciones judiciales no podían ser ejercidas por el Cuerpo Legislativo ni por el Poder Ejecutivo. Los jueces no podían inmiscuirse en el ejercicio del Poder Legislativo ni hacer reglamento alguno. No podían detener o suspender la ejecución de ninguna ley, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones. La Constitución de 1799 se refería a los Tribunales en materia civil con jueces de paz y árbitros. En materia de delitos que conllevaran pena aflictiva o infamante había un jurado que

admitía o rechazaba la acusación, un segundo jurado que reconocía el hecho; y los jueces, que formaban un tribunal de lo penal para aplicar la pena.

El Senadoconsulto Orgánico de la Constitución de 1802 (Constitución del año X de la República), relativo al Imperio, dispuso sobre la Justicia y los Tribunales, con un “juez superior ministro de Justicia” todopoderoso. Este funcionario, como ya se enunció, tenía un lugar distinguido en el Senado y el Consejo de Estado, presidía el Tribunal de Casación y los tribunales de apelación cuando el Gobierno lo estimare conveniente y tenía derecho a vigilar y a llamar la atención a los tribunales, a los juzgados de paz y a los miembros que los componían. El Tribunal de Casación, presidido por él, tenía derecho de censura y de disciplina sobre los tribunales de apelación y los tribunales criminales; podía, por causa grave, suspender a los jueces de sus funciones, llamarlos ante el juez superior para que rindieran cuentas sobre su conducta. El Senadoconsulto Orgánico de 1804 (Constitución del año XII de la República) creó la Alta Corte Imperial, que tenía su sede en el Senado y la presidía el archicanciller del Imperio. Había agregación en el texto, a los jueces, los tribunales de apelación, los tribunales de justicia criminal y el Tribunal de Casación. La Carta Constitucional de 1814, de la monarquía Constitucional, regulaba el orden judicial. Toda justicia emanaba y se administraba en nombre del rey, quien nombraba a los jueces de las cortes y los tribunales ordinarios y jueces de

comercio. El Acta Adicional a las Constituciones del Imperio, emitida por Napoleón en 1815, a su regreso de la isla de Elba, mantiene el Poder Judicial, que se ejercía por jueces nombrados por el emperador, excepto los jueces de paz y los jueces de comercio que se nombrarían como en el pasado. Se mantenía la institución de los jurados. La Carta Constitucional de 1830, en el orden judicial, mantuvo las cortes y los tribunales ordinarios, los jueces de comercio y los jueces de paz. Toda justicia emanaba del rey. La administraban en su nombre por jueces que él nombraba e instituía. Los jueces nombrados por el rey eran inamovibles. Se conservaba la institución de los jurados.

En la Constitución de Cádiz existían los tribunales en lo civil y en lo criminal con potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales, respectivamente. Los tribunales no podían ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecutara lo juzgado. Habría en la Corte real un tribunal, llamado Supremo Tribunal de Justicia y en el territorio funcionarían las Audiencias (en la península y en ultramar) y los tribunales eclesiásticos. No se podía privar a ningún español del derecho de dilucidar también sus diferencias por medio de “jueces árbitros”, elegidos por ambas partes.

El Poder Judicial, ahora Órgano Judicial, desde hace dos siglos entre nosotros está formado por una Corte o Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales y los juzgados establecidos por la misma Carta y la ley. En la Constitución

de 1821, dicho Poder se formó de la Alta Corte de Justicia de Colombia, con ministros propuestos por el presidente de la República a la Cámara de Representantes, en número triple. La Cámara reducía aquel número al doble, y lo presentaba al Senado para que este nombrara a los que debían componerla. Los ministros duraban en sus empleos todo el tiempo de su buena conducta. Así mismo, se formó con las cortes superiores de justicia y juzgados inferiores. (Arts. 140 y ss.). El Congreso General en Cúcuta, sobre este Poder, precisó a los habitantes:

“El Poder Judicial, donde los asaltos de la intriga pierden toda su fuerza y el rico todo su ascendiente; a donde nadie puede llegar con rostro sereno si no va revestido con los simples adornos de la justicia, está destinado a dirimir imparcialmente vuestras contiendas, reprimir al malvado y favorecer la inocencia; en tan respetuoso lugar rinden todos homenaje a la ley; y allí veréis las pasiones desarmadas, cortadas las tramas del artificio y descubierta la verdad”.⁶⁵

En la Constitución istmeña de 1841, la justicia se administraba por un Jurado Nacional, un Tribunal Supremo del Estado del Istmo, y los demás tribunales y juzgados que la ley estableciera (art. 96). El Congreso se constituía en

⁶⁵ Ídem.

Jurado Nacional para el juzgamiento del encargado del Poder Ejecutivo, y de los magistrados del Tribunal Supremo, por infracción de la Constitución o de las leyes, y en el caso de mala conducta en el ejercicio de sus respectivas funciones; o para declarar si había o no lugar a formación de causa contra cualquiera de los mencionados empleados y ponerlos a disposición del tribunal competente para su juzgamiento, cuando la falta no fuere relativa al ejercicio de sus respectivas funciones (art. 97).

Las asambleas electorales elegían los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y los de los tribunales de distrito. El Congreso perfeccionaba estos sufragios. Estas asambleas electorales también elegían a los jueces de primera instancia.

En la Constitución de 1904, de la República de Panamá, el Poder Judicial se ejercía por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales subalternos y los juzgados ordinarios que la ley estableciera, así como por los demás tribunales o comisiones mixtas que fuera necesario crear de conformidad con los tratados públicos celebrados por la nueva República. La Asamblea Nacional asumía funciones judiciales cuando se tratara de las denuncias o las quejas presentadas contra el presidente de la República o el encargado del Poder Ejecutivo, en los casos que sean responsables; contra los secretarios de Estado, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el procurador general de la Nación, o cuando se tratara del juzgamiento del

presidente de la República o del encargado del Poder Ejecutivo, de acuerdo con la Constitución, de los secretarios de Estado, de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del procurador general de la Nación, cuando se les acuse de actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones, contra la seguridad del Estado, contra el libre funcionamiento de los poderes públicos o violatorios de la Constitución o de las leyes.

Los magistrados de la Corte Suprema (y sus suplentes), compuesta de cinco magistrados, los nombraba el presidente de la República por cuatro años. La reforma constitucional que entró en vigor en 1928 amplió el período de duración de los magistrados: se extendió a diez años, con nombramiento escalonado cada dos años. La designación de magistrados y jueces de los tribunales y juzgados corría a cargo del respectivo superior jerárquico.

En el Constitución de 1941 existía ese Poder Judicial también formado por la Corte Suprema de Justicia (cinco magistrados), los tribunales y los juzgados que la ley estableciera (arts. 127 y 131). La Asamblea Nacional, en funciones judiciales, podía juzgar al presidente de la República o a quien ejerciera el cargo y a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y conocer de las denuncias que se presentaran contra los diputados a la Asamblea Nacional (art. 89)

La Corte Suprema de Justicia se integraba de cinco magistrados principales y cinco suplentes, nombrados un principal y un suplente cada dos años por un período de diez años. La Asamblea Nacional aprobaba o improbaba los nombramientos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus suplentes que hiciera el presidente de la República. En los tribunales y juzgados establecidos por ley, los magistrados y los jueces serían nombrados por la Corte, tribunal o juez inmediatamente superior en jerarquía.

En la Carta Política de 1946 se empleaba ya la noción de Órgano Judicial y estaba constituido por la Corte Suprema de Justicia (cinco magistrados por el lapso diez años cada uno), por los tribunales subalternos y por los juzgados que la Ley estableciera (art. 164). En funciones judiciales de la Asamblea Nacional conocía de las acusaciones o las denuncias que se presentaran contra el presidente de la República y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los juzgaba, si a ello hubiere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones con perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución y las leyes, así como de las acusaciones o las denuncias que se presentaran contra los diputados a la Asamblea Nacional (art. 119).

Los actos legislativos de 1956 elevaron el número de magistrados a nueve, escogidos para un período de dieciocho años en forma escalonada cada dos años. La atribución de la Asamblea Nacional fue asimismo aprobar o

improbar los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus suplentes realizados por el presidente de la República. Los actos legislativos de 1963 y 1965 dispusieron que el presidente nombrara a los magistrados, mediante acuerdo unánime del Consejo de Gabinete.

Finalmente, en la Constitución de 1972 el número de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son los determinados por la ley. Su nombramiento, aprobado por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento se hacía por diez años, por parte del presidente de la República, con la aprobación del Consejo de Gabinete (art. 164, numeral 2).

Tal como está vigente la Constitución, en su Texto Único, tras los Actos Reformatorios de 1978, al Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos N.º 1 de 1993 y N.º2 de 1994, y el Acto Legislativo N.º1 de 2004, el “El Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados que la Ley establezca. La administración de justicia también podrá ser ejercida por la jurisdicción arbitral conforme lo determine la Ley. Los tribunales arbitrales podrán conocer y decidir por sí mismos acerca de su propia competencia”. (Art. 202). La Asamblea Nacional tiene como función judicial conocer de las acusaciones o las denuncias que se presenten contra el presidente de la República y los magistrados de la Corte

Suprema de Justicia, y juzgarlos, si a ello diere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución o las leyes (art. 160).

La Corte Suprema de Justicia está compuesta por el número de magistrados que determine la ley, nombrados cada dos años, mediante acuerdo del Gabinete, con el presidente de la República, sujetos a la aprobación de la Asamblea Nacional, para un período de diez años. La frase en el sentido de que corresponde al Consejo de Gabinete acordar con el presidente de la República dichos nombramientos del artículo 200, numeral 2, fue obra del Acto Constitucional de 1983 y aunque parece redundante, pues es innegable que el presidente dirige el Consejo de Gabinete, la norma sugiere la necesidad de la voluntad positiva del jefe del Ejecutivo en el acto de escogencia del candidato. Los suplentes, para las faltas temporales, según la reforma constitucional del 2004, serán designados solo funcionarios de la Carrera Judicial de servicio en el Órgano Judicial (art. 203). En los tribunales y los juzgados establecidos por la ley, los magistrados serán nombrados por la Corte Suprema de Justicia y los jueces por su superior jerárquico.

IV. BALANCE PROPOSITIVO

En el régimen constitucional panameño, herencia de la Constitución Política de Cúcuta, no es posible hablar,

conforme a la arraigada tradición doctrinal e institucional de la existencia de los poderes del Estado o de la vigencia de una tríada de poderes del Estado. El poder es uno solo,⁶⁶ emana del pueblo y constituye la expresión de la soberanía popular. Ese poder que el pueblo delega en sus mandatarios, es ejercido por conducto de órganos constitucionales, que aparecen en el texto, regularmente, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, que actúan en forma autónoma, separada, libre y reglada en el marco de sus funciones, pero siempre con un espíritu de colaboración para el cumplimiento de los objetivos de la organización estatal.⁶⁷ Otros órganos públicos no menos notables han surgido en

⁶⁶ Bien acota German BIDART CAMPOS: "El poder del Estado...es uno solo, con pluralidad de funciones o actividades. Lo que se divide no es el poder sino las funciones y los órganos que las cumplan. Cuando el derecho constitucional habla de 'poderes' -en plural- quiere mentar los órganos -institución con sus respectivas competencias" (*Manual de Derecho Constitucional argentino*. 4.^a edición, Ediar, Buenos Aires, p. 463, citado por QUINTERO CORREA, Cesar A." El principio de la separación de poderes y su valor actual en Iberoamérica", en FÁBREGA P., Jorge. *Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá*, Editora Jurídica Panamá, Panamá, 1986, p. 647.

⁶⁷ "En nuestro concepto, dice QUINTERO CORREA, en los sistemas parlamentarios hay cuatro órganos superiores del poder: el jefe del Estado (monarca o presidente); el Gabinete ("Gobierno"), el Parlamento y el Supremo Tribunal Judicial". (Artículo citado, en FÁBREGA. *Op. cit.*, p. 654.

los textos constitucionales para cumplir determinados propósitos: la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, el Tribunal Electoral y el Tribunal de Cuentas, entre otros, cuyas atribuciones no son de poca monta a los efectos de llevar adelante los fines del Estado.

El Órgano Legislativo istmeño -contrario a la Constitución de Cúcuta y a las ulteriores constituciones colombianas, ha sido (Estado del Istmo, Estado de Panamá, Estado Soberano de Panamá y República de Panamá de 1904, 1941 y 1946 a 1968) y es unicameral (1984 hasta hoy), salvo en una época de excepción (1972-1984), basado en el modelo de la Asamblea Nacional, que puso en boga la Revolución Francesa. Es diseño que parece apropiado para un país de pequeña extensión territorial y escasa población. La crítica recurrente sobre la reducción del número de diputados y la ordenación territorial del circuito electoral - pues algunos sectores prefieren disminuir la cantidad de los 71 diputados y regresar a la vieja fórmula del circuito electoral que abarque la provincia -parece de menor cuantía si lo que se quiere es mayor calidad de los representantes del pueblo para elevar el nivel de la discusión de los temas en el seno del Parlamento. Es evidente que la preparación académica juega un rol importante en el asunto, pero lo más relevante es lograr que los diputados se desprendan de los temas locales o regionales, propios de las discusiones de los Consejos Municipales o los Consejos Provinciales de Coordinación, respectivamente, y se enfrasquen en el

debate de los temas nacionales porque ellos, una vez elegidos, representan a la nación y no cada una de las comunidades que la forman.

Quizás sea prudente poner atención y pensar *mutatis mutandis* en la antigua fórmula propuesta por el distinguido político liberal e intelectual don Guillermo Andreve en 1924. En el apartado “Diputados nacionales”, de su libro *Cuestiones legislativas* se preguntaba: ¿Cómo llevar a la Cámara un número de hombres preparados para legislar, para hacer labor política y administrativa elevada y provechosa? Y este dirigente liberal se contestaba:

“Dividamos la representación legislativa en dos porciones: la una contaría los dos tercios del total y seguiría siendo elegida, como hasta ahora, por provincias. La otra, constante del otro tercio, sería elegida por todo el país. Es decir, que los directorios políticos prepararían una lista de candidatos por la cual se votaría en todos los distritos de la República en un día determinado.

Para poder figurar en esta lista de candidatos se exigirían ciertas condiciones. Se nos ocurren éstas: ser mayor de 30 años; ciudadano panameño de nacimiento, o naturalizado con diez años lo menos de residencia; ser abogado, médico o ingeniero graduado con diez años de práctica profesional, o ex-Secretario de Estado con tres años de servicio, o profesor de enseñanza secundaria, profesional o universitaria, con cuatro años de práctica, si es graduado, o con ocho años de servicio si no lo es, o

comerciante, banquero o industrial con diez años de práctica y recomendación de la Cámara de Comercio, o miembro de la Confederación Obrera Nacional recomendado por ésta, o ser o haber sido Ministro diplomático con tres años de servicio, o Magistrado de la Corte Suprema con tres, o Juez de Circuito o Procurador de la República con cinco. Estos diputados no se diferenciarían de sus colegas sino en las condiciones de su elección. Por lo demás, funcionarían lo mismo que ellos y estarían sujetos a los mismos deberes y gozarían de los mismos privilegios.

Algunos encontrarán la reforma que sugiero un poco fuerte, pero en realidad es la única que encuentro a propósito para llevar a la Asamblea un núcleo de individuos preparados que pudieran encauzar a sus colegas por el camino del trabajo activo, honrado, patriótico y provechoso que el país espera siempre de las Asambleas Legislativas”.⁶⁸

Esta idea -en cuanto a la elección de un grupo de delegados nacionales y los demás delegados provinciales- sirvió de guía para los comicios de la Segunda Convención Nacional Constituyente (1945-1946). El Decreto N.º12 de 2 de febrero de 1945, expedido por el presidente Ricardo

⁶⁸ ANDREVE, Guillermo. *Cuestiones legislativas*. Koebler & Volckm A. G. & Co., Leipzig, 1924. Fue reproducido en *Escritos de Andreve*, revista *Lotería* Nos. 283, 284 y 285, Lotería Nacional de Beneficencia, Panamá, agosto, septiembre, octubre de 1979, pp. 220 y 221.

Adolfo de la Guardia y su Gabinete, “por el cual se organiza y reglamenta la elección popular para Delegados a la Convención Nacional Constituyente”, en su artículo 4.º dispuso la elección de nueve delegados nacionales; además, en vista de la cantidad de la población, de doce delegados por la provincia de Panamá, siete por la provincia de Chiriquí; seis por la provincia de Veraguas; cinco por la provincia de Colón; cuatro por la provincia de Coclé; tres por la provincia de Herrera; tres por la provincia de Los Santos; uno por la provincia de Darién y uno por la provincia de Bocas del Toro.⁶⁹

En su Alocución, el Gobierno de Gabinete brindó sus motivos al respecto:

“Se ha establecido el doble sistema de candidatos provinciales y candidatos nacionales, a fin de que mediante los últimos haya la certeza de que concurrirán a prestar sus concursos a la Constituyente ciudadanos de primera línea por su preparación y por la confianza que despiertan en la totalidad del país”.⁷⁰

⁶⁹ *Gaceta Oficial* N.º 9620, año XLII, Panamá, miércoles 7 de febrero de 1945, pp. 1-11.

⁷⁰ Citada por TURNER, Anayansi. *Clara González, La mujer del siglo*. Selección de notas con estudio introductorio, Imprenta Articsa, Panamá, 2006, p. 58, en CHÁVEZ, Denis Javier. “Innovación del proceso constituyente de 1945”. Revista Cultural *Lotería*, edición especial,

Para Denis Chávez, “Al interpretar el propósito de los autores del Decreto Electoral, los delegados nacionales tenían que tener una cierta prestancia y convocatoria nacional, más allá de la representación provincial, asemejándose al perfil de una candidatura presidencial. La mezcla de voceros regionales y nacionales debía asegurar una mayor visión y mejores criterios para la discusión y aprobación de la tercera Constitución republicana”.⁷¹

publicación de la Dirección de Desarrollo Social y Cultural de la Lotería Nacional de Beneficencia, 2018, p. 44

⁷¹ CHÁVEZ, ídem. Varios son los personajes políticos de talla nacional de la época que fueron candidatos a delegados nacionales: Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Clara González de Behringer, Esther Neira de Calvo, Héctor Conte Bermúdez, José Daniel Crespo, Francisco Arias Paredes, Mario Galindo, Domingo H. Turner, Carlos Sucre Calvo, José Ángel Noriega, Sergio González Ruiz, Abilio Bellido, Luis E. Paredes, Ernesto de la Guardia Jr. y Víctor Navas. Resultaron elegidos con sus suplentes: Diógenes de La Rosa (suplentes: Florencio Harris y Enrique Moscoso), Abilio Bellido (suplentes: Humberto Ballestas y Carlos Troetsch), José Isaac Fábrega (suplentes: Jesús M. Sosa y Horacio Clare Jr.), Esther Neira de Calvo (suplentes: Carlos L. López y María O. de Obaldía), Ramón Jiménez (suplentes: Raquel W. de Ducreux y Raúl Herrera), Jacinto López y León (suplentes: Rodolfo Chiari y Manuel M. Arosemena), Luis E. Paredes (suplentes: Demetrio H. Brid y Leonidas Aragón), Mario Galindo (suplentes: Antonio Carrillo Vargas y Carlos V. Biebarach) y Manuel Pino R. (suplentes: Luis Manuel Hernández y Alejandro Arze T.). Cfr. CHÁVEZ, íbidem, pp. 52, 56 y 57.

En consecuencia, hoy el diseño de diputados nacionales, que serían personajes de prestancia y aspiraciones nacionales, junto a los provinciales y los comarcales⁷², podrían imprimir nueva dinámica, visión diferente y mejor imagen del Órgano Legislativo, además si se impone la rotación y la renovación ciudadanas en estos puestos al permitir la reelección por un solo período legislativo. La creación de los diputados nacionales implicaría la disminución del número de los diputados provinciales o comarcales. La inhabilitación de candidaturas

⁷² El constitucionalista Carlos Bolívar Pedreschi propone esta configuración legislativa: "...60 diputados: 20 nacionales y el resto provinciales y comarcales, sin suplentes, y que se puedan reelegir una vez" ("El que no vota no tiene derecho a quejarse", en diario La Prensa, domingo 14 de abril de 2024). Luis ADAMES, estudioso del tema, propone la fórmula siguiente: "La Asamblea Nacional estará conformada por setenta y nueve diputados principales, elegidos en circuitos uninominales y en un solo circuito nacional..." "Habrà una circunscripción nacional que elegirá, mediante boleta única, cuarenta diputados nacionales elegidos mediante el sistema de representación proporcional. Habrá treinta y nueve diputados provinciales y comarcales plurinominales que elegirán, mediante boleta única, la misma cantidad de diputados que correspondan a cada provincia y comarca, de conformidad a los circuitos existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Constitución". ("Lineamientos básicos para una propuesta de nueva Constitución en Panamá", en *Revista Debate* N.º32, Asamblea Nacional, Dirección de Asuntos Parlamentarios, Panamá, diciembre de 2022, p. 42).

(principal y suplentes) constituidas por familiares o conyugues sería una señal de deontología política. El fortalecimiento de la participación popular en el acceso a los cargos de elección impone la necesidad de que un ciudadano pueda competir solamente para un cargo y no para varios como ocurre hoy.

Por otro lado, los poderes que asume el presidente de la República como máximo representante del Órgano Ejecutivo cada día están más cuestionados en la palestra pública. Aunque el presidente de hoy no es el presidente de ayer, porque comparte muchas de las funciones ejecutivas con el ministro respectivo o con el Consejo de Gabinete, la crítica es persistente en cuanto a sus amplias atribuciones o su poder real que lo superpone a los otros órganos, pese a que por Constitución y ley existe la separación y el equilibrio de los órganos estatales,⁷³ por lo que se le quiere comparar

⁷³ Humberto RICORD con mucho tino afirmaba que: “No hay una sola Constitución de América que no consagre la división tripartita del poder público, coordinando y contrapesando las funciones legislativa, ejecutiva y judicial; pero, en todas ellas, las atribuciones que se adscriben al Poder Ejecutivo han contribuido a darle la posición de árbitro de la vida nacional, que sólo en Uruguay y en Cuba anterior a 1959 se ha ensayado refrenar. La tendencia aludida tiene por objeto introducir en el régimen de tipo presidencial la cuestión de confianza propuesta por las cámaras respecto de los ministros de Estado, que es propia del sistema parlamentario” (“Las constituciones panameñas del siglo XX”, en AA. VV. *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*. Tomo

quizás exageradamente como una especie de rey absoluto, sin corona.⁷⁴

Algunos sectores plantean moderar sus facultades, otros sectores se inclinan por el establecimiento de un régimen semipresidencial⁷⁵ y los más radicales abogan por implantar un sistema parlamentario, que no tiene ni tradición ni arraigo en nuestra cultura latinoamericana, en general y

III, 1.ª edición, colaboraciones extranjeras, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., 1998, pp. 337 y 338).

⁷⁴ Según QUINTERO CORREA, autores europeos, estadounidenses y latinoamericanos, “coinciden fundamentalmente en que las sedicentes repúblicas latinoamericanas no son más que autocracias constitucionalizadas”. (“El Poder Ejecutivo...”, ensayo citado”, p. 318).

⁷⁵ Luis ADAMES cree en esta opción cuando propone: “Transformar el modelo presidencialista en uno semipresidencialista para construir un gobierno más democrático, responsable, gobernable, participativo y descentralizado”. “Proponemos adoptar un régimen de gobierno semipresidencialista que implica existencia de un Gobierno, integrado por un Consejo de Ministros, presidido por un primer ministro, jefe de Gobierno, propuesto por el presidente de la República a la Asamblea Nacional, lo que supone que la Asamblea Nacional debe aprobar su nombramiento, en un plazo razonable y que tenga la posibilidad de proponer y aprobar una moción de censura política vinculante para el gabinete de ministros en su conjunto (censura colectiva) y a los ministros (censura individual)”. (Artículo citado pp. 37 y 44). Además, su propuesta más completa se encuentra en su libro: *Cuál Constitución. La Constitución pendiente de Panamá*. Panamá, 2019).

panameña, en particular y es posible que cause mayores males de los que se quieren remediar. La experiencia de la República italiana tras la Segunda Guerra Mundial es uno de los ejemplos que deben estudiar los que así piensan: setenta gobiernos, desde que se promulgó la Constitución de 1947 hasta el 2024, parece una cifra muy diciente.⁷⁶ Un régimen semipresidencial trasladaría los reproches ciudadanos de quien ocupe la silla presidencial al Gabinete o a quien encabece éste. Lo más seguro es que el tiro al blanco se

⁷⁶ “Desde la Segunda Guerra Mundial, en Italia han pasado casi tantos gobiernos como años”. Los “gobiernos han durado una media de 401 días: un año, un mes y seis días, un récord entre los países occidentales”. “En total, 31 políticos italianos han ocupado el cargo de primer ministro. En ese mismo período, Alemania apenas ha tenido diez cancilleres y 24 gobiernos”. “El más largo fue el segundo gobierno de Silvio Berlusconi, quien permaneció en Palazzo Chigi, la histórica sede romana del Ejecutivo, entre 2001 y 2005 por un total de 3 años, 10 meses y 12 días”. “Sin embargo, solo dos mandatarios lograron permanecer más de cinco años consecutivos en el poder: Alcide De Gasperi, quien estuvo entre 1946 y 1953; y Aldo Moro, en el período 1963-1968”. “Giulio Andreotti (...), a lo largo de casi 70 años de carrera política, fue siete veces presidente del gobierno, ocho veces ministro de Defensa y cinco veces canciller, además de otras decenas de cargos institucionales”. [ROSAS, Paula y ATTANASIO, Angelo. “Elecciones en Italia: por qué se han formado 70 gobiernos en menos de 80 años”. BBC News Mundo, Londres, 25 septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-62969181>. Consultado el 17/1/20243, a las 9:430 A. m.].

desplazaría del presidente de la República, elegido por votación popular, al primer ministro, nombrado por este presidente. El máximo responsable de la conducción del país quedaría siempre incólume de cualquier crisis: no acumularía ningún desgaste político por las políticas fracasadas de su primer ministro. Siempre tendrá la posibilidad de nombrar al nuevo primer ministro que implemente otras políticas. Sería el mismo resultado, si se me permite esta analogía forzada, del fusilamiento de la camisa del presidente Mariano Melgarejo, porque dejaba con vida al gobernante boliviano.

Lo más apropiado, me parece, sería establecer mayores controles políticos al sistema presidencial panameño. Mayores controles al presidente de la República, mayores controles a los ministros de Estado, mayores controles a la administración pública. Debe existir mejor control político de la Asamblea Nacional sobre el Órgano Ejecutivo atingente a la actividad del gobierno y la administración pública y mejor coordinación entre todos los órganos del Estado. El control político apropiado genera más efectividad en la rendición de cuentas de la actividad ejecutiva. Por eso resultaría pertinente tomar en consideración ciertas medidas en caso de reforma de nuestra Carta o de una Asamblea Constituyente. Unas ya son de recibo, por ejemplo, en la Constitución de la República de Colombia, promulgada en 1991. Veamos en concreto tales medidas:

1. En un Estado republicano, en el que no hay predominio familiar o conyugal de ninguna especie, deben existir frenos constitucionales expresos para que los cónyuges -que constituyen el núcleo de la familia, pero no son parientes entre sí- o los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, puedan integrar una candidatura a la máxima magistratura de la Nación, uno como presidente y el otro como vicepresidente.

2. Es saludable para el gobierno democrático que el presidente de la República tenga prohibida la reelección por los dos periodos presidenciales siguientes como es nuestra tradición constitucional. Transcurridos este término ha de permitirse que sea reelegible en el cargo por una sola ocasión. Un buen gobernante tendría derecho a que el pueblo lo eleve nuevamente, transcurridos diez años, al solio presidencial. Luego sería inelegible en forma absoluta para la Presidencia y la Vicepresidencia de la República. Optar por la Vicepresidencia es un subterfugio para pretender el dominio del cargo principal.

3. Además de los parientes del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, el cónyuge o la cónyuge de quien ocupe el solio presidencial debe ser inelegible a la Presidencia o la Vicepresidencia de la República para los dos períodos subsiguientes. En efecto, no podrán ser elegidos presidente o vicepresidente de la República los cónyuges, al igual de los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del

Presidente de la República que haya ejercido sus funciones en el periodo inmediatamente anterior o al ciudadano que llamado a ejercer la Presidencia por falta absoluta del titular, la hubiera ejercido en cualquier tiempo durante los tres años inmediatamente anteriores al período para el cual se hace la elección.

4. En todo Estado Republicano deben prescindirse de fórmulas protocolarias remedos de los regímenes monárquicos. Por lo tanto, debe establecerse algún dispositivo en el tratamiento al presidente de la República y a los demás funcionarios de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial cónsono con el Estado republicano. De esta manera el trato debe ser simple y respetuoso: ciudadano presidente de la República, ciudadano ministro, ciudadano diputado, ciudadano magistrado, etc.

5. El presidente de la República, al inicio del período presidencial, debe presentar a la Asamblea Nacional el plan nacional para el desarrollo y de inversiones públicas que va a ejecutarse o proseguirse, con la determinación de los recursos y las apropiaciones pertinentes para su ejecución, así como las medidas necesarias para impulsar su cumplimiento, que deben ser objeto de fiscalización periódica de la Asamblea Nacional. El incumplimiento del Órgano Ejecutivo de asuntos sustanciales de ese plan nacional para el desarrollo y de inversiones públicas debe dar lugar el voto de censura; de modo que se produce una

crisis de Gabinete y los ministros en conjunto han de renunciar a sus cargos. El presidente procederá al nombramiento de sus reemplazos.

6. El Presidente de la República debe presentar a la Asamblea Nacional, al inicio de cada año, un informe sobre los actos de la Administración Pública, la ejecución de los planes y los programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos con su financiamiento que se proponga realizar durante la vigencia del año en curso.

7. El presupuesto general de la Nación requiere ser elaborado por el Órgano Ejecutivo de consuno con los demás órganos del Estado, tomando en cuenta las funciones que estos llevan adelante, las necesidades del país y los recursos económicos disponibles.

8. Los ministros de Estado y los directores de las entidades autónomas o semiautónomas han de presentar a dicha Asamblea, dentro de los primeros quince días de cada Legislatura, un informe sobre el estado de los negocios de su ministerio o institución, los programas y los proyectos que deben ejecutarse, así como las reformas que se consideren convenientes.

9. Los directores de las entidades autónomas y semiautónomas deben tener el derecho constitucional de participar en el Consejo de Gabinete con derecho a voz.

10. Los ministros de Estado, como voceros del Ejecutivo en los asuntos de su competencia, que presentan proyectos de ley y atienden las citaciones del pleno o de las comisiones, deben formar parte directa con voz en los debates de la Asamblea Nacional.

11. Las reglas constitucionales para los votos de la censura contra cualquier ministro de Estado deben ser más flexibles, porque a juicio de la Asamblea Legislativa, son responsables de actos atentatorios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicio a los intereses del Estado. En el ejercicio del control político, la Asamblea debe contar con mayores posibilidades de emitir votos de censura contra ministros manifiestamente ineficientes. El ministro censurado debe renunciar inmediatamente al cargo.

12. La Asamblea Nacional debe aprobar o improbar todos los ascensos de la Fuerza Pública en los grados superiores a mayor. Esta disposición sería apropiada para que tales promociones tuvieran lugar por méritos y no obedezcan al capricho de las autoridades del Ejecutivo.

13. Todos los tratados y los convenios internacionales celebrados por el Órgano Ejecutivo, antes de la sanción de la ley que los aprueba, deben someterse al control previo de la Corte Constitucional y de Garantías para determinar si están conformes a la Constitución Nacional. La Corte debe decidir sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. En este

sentido, el Órgano Ejecutivo los remitirá a la Corte, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que reciba de la Asamblea el proyecto de ley que aprueba el tratado o el convenio. Si la Corte declara que no son inexecutable, el Órgano Ejecutivo podrá sancionar y promulgar la ley y realizar el canje de notas para la ratificación del tratado; en caso contrario, no podrán ratificarse. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte, el presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento del Estado panameño formulando la correspondiente reserva.

14. El Órgano Ejecutivo no podrá negociar con otro país o con organismo internacional e impartirle su aprobación a ningún acuerdo en forma simplificada celebrado, salvo que el Órgano Legislativo hubiere aprobado la ley general que lo autorice para esos fines específicos o se trate de un acuerdo derivado de tratado o convenio que hubiere cumplido los trámites constitucionales.

15. El presidente de la República, con la participación del ministro respectivo, podrá conceder indultos por delitos políticos y rebajar las penas por delitos comunes, previo el concepto favorable del fiscal general de la Nación (que reemplazaría al procurador general de la Nación) y del defensor del Pueblo.

16. El presidente de la República, previo acuerdo con el Consejo de Gabinete, debe nombrar una tercera parte de

los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Otra tercera parte sería nombrada, mediante elección, por los diputados de la Asamblea Nacional, siempre que los candidatos no sean diputados ni formen parte de ella; y otra tercera parte sería escogida en votación mayoritaria por los magistrados de la propia Corte Suprema de Justicia. Todos los candidatos deben cumplir con los requisitos constitucionales. Ningún magistrado podrá ser reelegido en cargo.

17. El presidente de la República, previo acuerdo con el Consejo de Gabinete, debe nombrar una tercera parte de los magistrados de la Corte Constitucional y de Garantías. Otra tercera parte sería nombrada, mediante elección, por los diputados de la Asamblea Nacional, siempre que los candidatos no sean diputados ni formen parte de ella; y otra tercera parte sería votada por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Todos los candidatos deben cumplir con los requisitos constitucionales.

18. No creo pecaminoso ni contrario a la separación de los órganos del Estado, el instaurar el Consejo General de Estado, a la manera en que fue concebido por el doctor Gil Colunje en la Constitución de 1865, integrado en esta oportunidad por el presidente de la República, el presidente de la Asamblea Nacional, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, el presidente del Tribunal Electoral, el presidente del Tribunal de Cuentas, el procurador general de la Nación,

el procurador de la administración, el contralor general de la República, el defensor del Pueblo, el administrador del Canal de Panamá para analizar temas de Estado, sobre todo en momentos de graves crisis nacionales. En todo caso, a cada Órgano compete adoptar en forma independiente la política y la acción que crea conveniente sobre el particular en el marco de la Constitución y las leyes.

El Órgano Judicial es también objeto de críticas por parte de la ciudadanía. Por eso, para fortalecer en general la administración de justicia quizás sea conveniente adoptar las medidas siguientes:

1. Crear la Corte Constitucional y de Garantías - integrada por seis magistrados- para el conocimiento de los asuntos de inconstitucionalidad y de las materias de amparo de garantías constitucionales, de hábeas corpus y de hábeas data, con el propósito de sustraer de la Corte Suprema de Justicia estos temas que atañen a la Constitución y a los derechos y las libertades de las personas, de modo que ésta se dedique exclusivamente a resolver los negocios procesales de su ordinaria competencia.

2. Extender el período de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia a 15 años, en vez de los 10 que aparecen en la Constitución vigente, con requisitos mayores en los que sea necesario el ejercicio de la abogacía, haber ocupado cargos públicos (en la administración de justicia) o en establecimientos de enseñanza universitaria por un lapso

determinado, pero también deben haber realizado contribuciones al pensamiento jurídico panameño.

3. El fiscal general de la Nación y el procurador general de la Administración deben ser elegidos por la Corte Suprema de Justicia de ternas de candidatos remitidas por el Órgano Ejecutivo.

4. Si bien existe por ley el Consejo Judicial, como “organismo consultivo, encargado de establecer fórmulas y proponer políticas conjuntas de colaboración para el fortalecimiento del Sistema de Administración de Justicia”, en necesario elevar a rango constitucional un Consejo Superior de la Judicatura, con mayores funciones, formado por el presidente del Tribunal Constitucional y de Garantías, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, uno de los presidentes de las Salas de la Corte Suprema de Justicia, el fiscal general de la Nación, el procurador general de la Administración, un representante de los magistrados y los jueces, un representante de los funcionarios judiciales, un representante de la Carrera Judicial, el decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, el presidente del Colegio de Nacional de Abogados y el director general del Instituto de la Defensa Pública. Este Consejo tendrá un secretario ejecutivo elegido por sus miembros.

5. Serían funciones principales de este Consejo Superior de la Judicatura, las siguientes: a). Recomendar

medidas y proyectos para el fortalecimiento del sistema de administración de justicia. b). Reglamentar y administrar la carrera judicial; c). Examinar la conducta de los funcionarios de la administración de justicia y de los abogados en el ejercicio de su profesión; d). Sancionar a los funcionarios de la administración de justicia y a los abogados por las faltas que ellos cometan; e). Llevar el control y evaluar el rendimiento de las corporaciones y los despachos judiciales; f). Elaborar el proyecto de presupuesto del Órgano Judicial, que deberá ser consensuado con el Órgano Ejecutivo; g). Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre los organismos que ejerzan las jurisdicciones constitucionales, ordinarias, especializadas y electorales; y h). Las demás atribuciones que señale la ley.

6. Dado el papel positivo y fundamental que ha representado el Tribunal Electoral en el régimen democrático, tras la conducción de los siete últimos torneos electorales, debe reafirmarse su carácter de órgano y autoridad superior con el cambio de nombre a Tribunal Supremo Electoral.

7. Es menester completarse en el esquema constitucional la Jurisdicción Especializada de Cuentas, para que además del Tribunal de Cuentas, organismo de conocimiento de las lesiones en detrimento al patrimonio público, se eleven al texto constitucional la Fiscalía General de Cuentas, organismo de investigación y los tribunales de ejecución, dirigidos al cobro coactivo de las sentencias

condenatorias respectivas. El fiscal general de Cuentas debe elegirlo la Corte Suprema de Justicia de una terna de candidatos que le presente el Órgano Ejecutivo. Los jueces de los tribunales de ejecución deben nombrarse por los magistrados del Tribunal de Cuentas.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ADAMES, Luis. *Cuál Constitución. La Constitución pendiente de Panamá*. Panamá, 2019.

ADAMES, Luis. “Lineamientos básicos para una propuesta de nueva Constitución en Panamá”, en *Revista Debate* N.º32, Asamblea Nacional, Dirección de Asuntos Parlamentarios, Panamá, diciembre de 2022.

ALFARO Ricardo J. “Reformas constitucionales”, en revista *Lotería* N.º184, Lotería Nacional de Beneficencia, Panamá, marzo de 1971.

ANDREVE, Guillermo. *Cuestiones legislativas*. Koebler & Volckm A.-G. & Co, Leipzig, 1924. Fue reproducido en *Escritos de Andreve*, revista *Lotería* Nos. 283, 284 y 285, Lotería Nacional de Beneficencia, Panamá, agosto, septiembre, octubre de 1979.

ANSELMINO. Valeria L. “La división o separación de poderes (de la teoría clásica a lo que ocurre en la realidad)”, en *Anales* N.º46, año 13, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2016.

BERNAL V., Miguel Antonio. *Evolución constitucional desde la Separación de Panamá*. Cultural Portobelo en coedición con Asociación Panameña de Derecho Constitucional e Instituto de Estudios Políticos e Internacionales, Panamá, 2007.

CASTILLERO R. Ernesto J. *Biografía del Dr. Rafael Lasso de la Vega*. Prelado, legislador y prócer. (1764-1831).

3.^a edición, edición hecha por el cónsul general de Panamá en Maracaibo, Maracaibo, 1956.

CASTILLERO R. Ernesto J. “Cúcuta, el General Santander y Panamá”, en revista *Lotería* N.º193, Lotería Nacional de Panamá, Panamá, diciembre de 1971.

CASTILLERO, R. Ernesto J. “El clero en la estructuración de las naciones americanas”, en revista *Lotería* N.º 96, Vol. VIII, 2.^a época, Órgano de la Lotería Nacional, Panamá, noviembre de 1963.

CASTILLERO R. Ernesto J. (Ex presidente de la Academia Panameña de la Historia). *Raíces de la Independencia de Panamá*. Edición de la Academia Panameña de la Historia en conmemoración de las Bodas de Diamante de la República de Panamá, Panamá, noviembre 3 de 1978.

CHÁVEZ, Denis Javier. “Innovación del proceso constituyente de 1945”. Revista Cultural *Lotería*, edición especial, publicación de la Dirección de Desarrollo Social y Cultural de la Lotería Nacional de Beneficencia, 2018.

Constitución de la República de Colombia. Bruno Espinosa, Impresor del Gobierno General. Villa del Rosario de Cúcuta, 1821.

Constitución Política de la República de Panamá. Reformada por los Actos Reformativos N.º1 y N.º2 de 1978, respectivamente; por el Acto Constitucional de 1983; por los Actos Legislativos N.º1 de 1993 y N.º2 de 1994; y por el Acto Legislativo N.º1 de 2004. Defensoría del Pueblo, Panamá, s/f.

DUARTE MARTÍNEZ, Carlos Arturo. “La República corsa y la invención de una Constitución liberal (1755)”, en *Historia Constitucional* N.º23, Revista Electrónica de Historia Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid y Seminario de Historia Constitucional “Martínez Marina” de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 2022.

FÁBREGA P., Jorge. *Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá*, Editora Jurídica Panamá, Panamá, 1986.

FUENTES, Claudia. “Montesquieu: teoría de la distribución social del poder”, en *Revista de Ciencia Política*, N.º1, Vol. 31, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2011.

GALINDO HEURTEMATTE, Mario. “Mitos, realidades y disfunciones del dogma de separación de poderes”, en revista *Tareas* N.º151, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”, Panamá, septiembre-diciembre de 2015.

GARCÍA ROCA, Francisco Javier. “Del principio de la división de poderes”, en *Revista de Estudios Políticos* N.º 108 (Nueva Época), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, abril-junio de 2000.

GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Katz Editores, Buenos Aires, 2014.

GOYTÍA, Víctor Florencio. *Las Constituciones de Panamá*. 2.^a edición, Ediciones Librería Cultural Panameña, Panamá, 1987.

IBARRA PALAFOX, Francisco. “El gobierno de Gabinete, de Diego Valadés”, en *La cultura y el Derecho en México*. Ciclo Juristas Académicos Mexicanos. Adriana Berrueco García: coordinadora. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014.

JARAMILLO URIBE, Jaime. *Ensayos de historia social*. Temas americanos y otros ensayos. Tomo II, primera reimpresión de la primera edición, Tercer Mundo Editores, Universidad de Los Andes, Santafé de Bogotá, 1994.

LANDÍVAR MOSIÑO, Eric Cícero. “El límite al poder político como función primordial de la Constitución”, en *Iuris Tantum* N.º11, Revista Boliviana de Derecho, Fundación *Iuris Tantum*, Santa Cruz de la Sierra, enero de 2011.

LEFEBRE, Georges. *La Revolución Francesa y el Imperio (1787-1815)*. 7.^a reimpresión, de la 1.^a edición en español (1960), Breviarios del Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

LUCAS GARÍN, Andrea. “nuevas dimensiones del principio de división de poderes en un mundo globalizado”, en revista *Estudios constitucionales*, N.º2, año 7, Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca, Santiago de Chile, 2009.

MARTIRÉ, Eduardo. “La importancia institucional de la Constitución de Bayona en el constitucionalismo hispanoamericano”, en *Historia Constitucional* N.º9, Revista

Electrónica de Historia Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid y Seminario de Historia Constitucional “Martínez Marina” de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 2008.

MENDIETA, David y TOBÓN TOBÓN, Mary Luz. “La separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos en Estados Unidos: del sueño de Hamilton, Madison y Marshall a la amenaza de la presidencia imperial”, en *Revistas Jurídica* N.º2, Vol. 15, Vicerrectoría de Investigaciones y Posgrados, Universidad de Caldas, Manizales, julio-diciembre 2018.

MONTESQUIEU. *El espíritu de las leyes*. Tomo I, vertido al castellano y con notas y observaciones de Siro García del Mazo, Biblioteca de Derecho y Ciencias Políticas, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1906. (Universidad Literaria, Facultad de Filosofía y Letras, Sevilla. Fondo bibliográfico de la Biblioteca de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Sevilla).

NICOLAU, Ernesto J. *El Grito de la Villa, 10 de noviembre de 1821: capítulo de historia de Panamá*. Ediciones del Ministerio de Educación, Departamento de Bellas Artes y Publicaciones, Panamá, 1961

OLIVARES, Alexander. “Monseñor Rafael Lasso de la Vega, obispo de la Diócesis de Mérida de Maracaibo y su adhesión a la independencia de Venezuela”, en revista *Tiempo y Espacio* N.º 57, Vol. 22, Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Instituto Pedagógico de Caracas, Caracas, junio 2012.

PATIÑO CAMARENA, Javier. *Constitucionalismo y reforma constitucional*. Editorial Flores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D. F., 2014. (Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM). (Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3682-constitucionalismo-y-reforma-constitucional>. Consultado el 21/11/2023, a las 4:30 p. m.)

PORRAS, Belisario. *Derecho Administrativo*. Introducción del Dr. Eusebio A. Morales. Lecciones dictadas por el Dr. Belisario Porras, en la Escuela de Derecho de El Salvador, editada por uno de sus discípulos, Dr. Victorino Ayala. Aumentadas y corregidas por su autor. Panamá, 1922.

QUINTERO CORREA, César. *Evolución constitucional de Panamá*. Evolución, clasificación, tipología y fundamentación. Cultural Panameña, Biblioteca de Autores Panameños, Panamá, 2006.

QUINTERO CORREA, César. “El Poder Ejecutivo en las constituciones de América Latina”, en AA.VV. *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*. Tomo III, 1.^a edición, colaboraciones extranjeras, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., 1998.

RICORD, Humberto. “Las constituciones panameñas del siglo XX”, en AA. VV. *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*. Tomo III, 1.^a edición, colaboraciones extranjeras, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., 1998,

RUBIO CORREA, Marcial Antonio. “El senado romano y su proyección actual”, en ADAME GODDARD, Jorge y HEREDIA VÁSQUEZ HORACIO. (Editores). *Estudios Latinoamericanos de Derecho Romano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017.

SALAS, Ramón, *Lecciones de Derecho Público Constitucional*. Tomo I y Tomo II, 2.^a Imprenta Republicana por José María Concha, Lima, 1827. Reimpresión peruana, nota liminar y edición, José F. Palomino Manchego, presentación Ernesto Blume Fortini, Centro de Estudios Constitucionales, Tribunal Constitucional del Perú, Lima, 2020.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis. *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. 7.^a edición revisada (reimpresión), Sección de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1988.

SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* 1.^a edición (2003), 1.^a reimpresión, traducción de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pastellini Laparelli Salmon, Taurus, Buenos Aires, 2004.

SANTÍN PEÑA, Oliver. *Origen y desarrollo del parlamentarismo británico y sus dinámicas en Canadá*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Coordinación de Humanidades, México, 2018.

SIEIRA MUCIENTES, Sara. “Constitución de Polonia”, en *Revista de las Cortes Generales* N.º 67, primer cuatrimestre, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.

SILES VALLEJOS, Abraham. “La dictadura en la República romana clásica como referente paradigmático del régimen de excepción constitucional”, en *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho* N.º 73, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2014.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. “Sobre el principio de la separación de poderes”, en *Revista de Estudios Políticos* N.º 24, nueva época, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, noviembre-diciembre, 1981.

SOTO VELASCO, Sebastián. “La vieja y la nueva separación de poderes en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo”, en revista *Estudios Constitucionales*, N.º2, Vol. 16, Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca, Santiago de Chile, diciembre de 2018.

TORRES DEL MORAL, Antonio. *Constitucionalismo histórico español*. 9.ª edición, Editorial Universitaria, S. A., Madrid, 2018.

VALADÉS, Diego. *El gobierno de Gabinete*. 1.ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Centroamericano de Estudios Penales de la Universidad Politécnica de Nicaragua, Hispamer, Managua, 2005.

VÁSQUEZ, Juan Materno. *Una introducción a la teoría de la Constitución*. Panamá, 1971.

