

Cuaderno de lecturas constitucionales

Evolución constitucional de Panamá (la era republicana)

Doctor César Quintero

No. 5

Panamá, 29 de mayo de 2025

@sepresacpanama

Edición a cargo de Rafael Pérez Jaramillo



Presentación

La Secretaría Presidencial para la Reorganización del Estado y Asuntos Constitucionales (SEPRESAC) se complace en presentar el ejemplar número 5 de la serie denominada *Cuaderno de lecturas constitucionales*.

En esta ocasión el lector tendrá a su haber relevantes datos históricos sobre el devenir constitucional de Panamá a partir de 1904, fecha en que una Convención Constituyente produjo la “primera Constitución republicana panameña”, al decir del doctor César Quintero. El contenido del texto que ofrecemos deriva de su muy consultada publicación *Evolución constitucional de Panamá*, en su edición de 1988.

Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas (1940) y doctor por la Universidad Central de Madrid (1945), César Quintero es un referente del constitucionalismo panameño. Autor de *Principios de ciencia política* (1952), *Derecho Constitucional* (1967) y *Evolución Constitucional de Panamá* (1988). Algunas conferencias han sido divulgadas en formato impreso. Destaca entre ellas: *Garantías jurisdiccionales constitucionales en Panamá* (1997).

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 constitucionales, así como de los procesos constituyentes democráticos.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL EN PANAMÁ

(La era republicana)

Por César Quintero

[...]

III. LA ERA REPUBLICANA

Parece un tanto ilógico que en nuestro país se haya usado sistemáticamente la expresión “era republicana” para designar el *status* de Panamá a partir de su separación de Colombia. Lo ilógico de la denominación estribaría en que durante todo el período de su unión a Colombia, Panamá no tuvo otra forma de gobierno que la *republicana*. Pero sucede que en todo ese prolongado lapso, Panamá nunca ostentó el nombre de *República*. Como hemos visto, fue denominada Provincia o *Departamento* en los períodos unitarios y *Estado* en los federales; incluso, cuando se separó de Nueva Granada en 1840 y tuvo su primera Constitución propia, asumió el nombre de *Estado del Istmo*, pero no el de República. De modo que es en 1903 cuando Panamá adquiere, por vez primera en su historia, la denominación de República. Por otra parte, la expresión “era republicana” se ha usado como la más objetiva para calificar el *status* de independencia y soberanía obtenido por Panamá en el referido año al separarse del Estado colombiano.

Nos toca ahora examinar sucintamente las Constituciones que ha tenido Panamá en su era republicana. El análisis general de ellas ha de tomarnos menos espacio que el que hemos dedicado a las Constituciones de la era colombiana. Ello se debe a que, si bien es cierto que el período colombiano fue de 82 años y que el republicano, como antes indicamos, es

también de 82 años, en aquella etapa hubo en el Istmo un total de veintidós Constituciones ¹ ; mientras que en la etapa republicana sólo ha habido cuatro Cartas constitucionales. Además, sobre las Constituciones de la era republicana se ha escrito mucho en Panamá; mientras que casi nada se ha dicho sobre las que rigieron durante el período colombiano ² .

1. *La Constitución de 1904*. Una vez proclamada la separación política de la República de Colombia, la Junta de Gobierno Provisional convocó a la elección de una Convención Nacional constituyente. Esta elección estuvo tan hábilmente planeada y convenida entre los dirigentes de los partidos heredados de Colombia, que exactamente la mitad de los convencionales fueron liberales y la otra mitad conservadores. La Convención se instaló en la ciudad de Panamá en enero de 1904 y concluyó su labor el 13 de febrero elaborando la primera Constitución republicana panameña que fue sancionada por el Ejecutivo el 15 de febrero de 1904.

La Carta de 1904 fue un documento de conciliación política entre los dos partidos históricos, con predominio, sin embargo, de las instituciones conservadoras. Ello fue así porque el modelo que siguieron los constituyentes de 1904 no fue la

¹ Durante la era colombiana en Panamá rigieron ocho Constituciones nacionales; una istmeña independiente; seis provinciales y siete estatales.

² Los únicos juristas panameños que se han ocupado de las Constituciones de la era colombiana han sido Víctor Florencio GOYTÍA en su ya citada obra *Las Constituciones de Panamá*, Madrid, 1954; y Jorge FÁBREGA PONCE en su obra *Ensayos sobre historia constitucional panameña*, Panamá, 1965.

Constitución liberal de 1832, ni la Centro federal de 1853 y mucho menos la de Rionegro, sino la muy conservadora Carta de 1886. Ocurrió, pues, algo muy similar a lo sucedido en 1840, que ya hemos comentado. En aquella ocasión el constituyente istmeño prefirió seguir el modelo centralizante de las Constituciones colombianas de 1821 y 1830, al liberal de 1832, que era precisamente el que regía al momento de esa separación. La reiteración del fenómeno en 1904 confirma nuestra tesis de que la mayoría de los liberales panameños sólo lo era en un sentido superficial y utilitarista. De ahí que mientras el Istmo fue parte de Colombia se adhirieron, primordialmente, al partido liberal, ya que les convenía el federalismo por razones comerciales y políticas. Pero, separado el Istmo del Estado colombiano y constituido, a su vez, en estado independiente, la oligarquía gobernante panameña prefería un régimen autocratizante, y centralizado en la capital de la República. Por tanto, el reaccionario Código de Núñez y de Caro, repudiado hasta el día anterior a la separación, se convertía, consumada ésta, en el modelo ejemplar que debía seguirse.

Cabe advertir, desde luego, que la Constitución panameña de 1904 no fue una reproducción exacta de la colombiana de 1886. Como es natural, se imponían algunos cambios debido a las diferencias de magnitud, población, geografía y economía entre los dos Estados. Además, eran necesarias ciertas variaciones en atención al espíritu, sin duda liberal, de la mayoría del pueblo panameño. De ahí que, a diferencia de la Carta colombiana, la Constitución panameña restableciera el sufragio universal; y que en los Derechos Individuales —que calcó prácticamente del Código del 86—

eliminar artículos como el de que: “La Religión Católica, Apostólica, Romana es la de la Nación” ... y el de que: “La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica”. También se distinguió nuestra Constitución de la que le sirvió de modelo en lo relativo a la estructura del órgano legislativo. Este, de acuerdo con la tradición istmeña, fue unicameral, denominado Asamblea Nacional y sus miembros, Diputados. Pero, sus sesiones, al igual que en la conservadora Carta del 86, fueron *bienales*. Por otra parte, el período presidencial no fue de seis años, como en aquel Estatuto, sino de cuatro; pero el Presidente de la República podía ser reelegido en la misma forma que prescribía la Constitución colombiana y estaba así mismo revestido de todo el cúmulo de poderes instituidos por aquella Carta. Además, siguiendo la original fórmula que Caro concibió y plasmó en el artículo 122 de la Constitución colombiana el Presidente era —y sigue siéndolo en nuestro país— inmune y prácticamente irresponsable en materia penal³.

La Constitución de 1904 fue de corte estrictamente individualista, como lo era su modelo y lo habían sido todas las Constituciones anteriores. Por eso, se ha dicho de ella que *nació vieja*. El distinguido constitucionalista, José D. Moscote, quien acuñó dicha expresión, dijo que la Carta era anticuada desde su nacimiento porque “cuando se expidió ese Código hacía largos

³ En Colombia se suprimió desde 1910 el precepto que establecía la irresponsabilidad penal casi absoluta del Presidente de la República; pero en Panamá se ha mantenido en todas las Constituciones, y se ha agravado en las reformas últimas, de 1983, al extender dicha irresponsabilidad a los Vicepresidentes.

años que el individualismo político y económico había sido sometido en todo el mundo culto a una crítica severa que lo había resquebrajado totalmente”⁴. Sin duda, ello es así, pero también es cierto que cuando dicha Constitución fue elaborada no había advenido aún el constitucionalismo social. Este, como es sabido, aparece con la Constitución mexicana de 1917; y, luego en Europa, con la Constitución alemana de 1919. En el resto de los países hispánicos comienzan a aparecer Constituciones sociales y reformas constitucionales sociales en la década del 30. En Colombia, precisamente, la Constitución del 86 experimentó sustanciales reformas liberalizantes, pero no sociales, en 1905 y en 1910; y vino a ser transformada en una moderna Carta social en 1936 mediante las trascendentales reformas que le fueron introducidas bajo la presidencia liberal de Alfonso López Pumarejo.

En punto a individualismo, la Constitución panameña de 1904 fue quizá más recalcitrante que la colombiana de 1886. El más breve de sus artículos, el 38, que decía: “No habrá monopolios oficiales”, tal vez refleje mejor que ninguno otro el carácter profundamente individualista de la referida Carta. Según este precepto, todas las personas naturales y jurídicas podían constituir monopolios, pero no el Estado. Este, fiel a la concepción individualista, no debía ejercer ninguna función directora ni interventora en lo social ni en lo económico. Su carácter era, pues, estrictamente abstencionista; y su papel, el

⁴ MOSCOTE, J.D., *El derecho constitucional panameño*, Edit. Star and Herald, Panamá, 1943, p. 17.

de simple árbitro de la pugna económica librada sólo entre los particulares.

Con todo, fue ésta la Constitución que más ha durado en Panamá. Rigió desde 1904 hasta 1941, o sea, 37 años. Sin embargo, antes de su décimo aniversario, se comenzó a hablar de la necesidad de reformarla, y en las décadas del 20 y del 30 se intensificaron los artículos y estudios que exigían la reforma. Mas los cancerberos del sistema lograron siempre bloquear estas demandas. Hubo, desde luego, algunas reformas, especialmente en 1918 y en 1928, pero fragmentarias e insustanciales. Fue necesario que en 1940 llegara al poder, mediante imposición electoral, un político arbitrario y enérgico quien cortó el nudo gordiano dando al traste con la Constitución de 1904 e imponiendo la de 1941, que pasamos a ver.

2. *La Constitución de 1941*. La carta política de 1941 vino a ser la primera Constitución social panameña. En primer lugar, introdujo varias rectificaciones técnicas con respecto a la terminología que empleaba la anterior Constitución en lo referente, por ejemplo, a los conceptos de Estado, nación, independencia, soberanía, separación de poderes y otros similares. Más estas variaciones puramente terminológicas introducidas, según sus preferencias, por los teóricos que intervinieron en la elaboración de dicho documento, no tuvieron, como ocurre en estos casos, importancia real y efectiva. En cambio, sí tuvieron eficaz trascendencia las reformas a la parte dogmática. En esta parte, contenida en el Título III de la Carta, se introdujeron por vez primera en nuestro constitucionalismo, los *derechos sociales*. Así, este Título, a diferencia del equivalente en

la Carta antecesora, se denominó Derechos y Deberes Individuales y Sociales ⁵. En consecuencia, dicho Título, además de los clásicos derechos individuales y garantías penales, contenía los derechos sociales de protección a la familia y al trabajador asalariado, así como los referentes a la asistencia social y a la educación nacional como función esencial del Estado.

Así mismo, en el referido Título III, dicha Constitución consignó el principio de la función social de la propiedad privada; garantizó la libertad de contratación, pero “sujeta a las limitaciones y restricciones que establezcan las leyes por razones de orden social”; y estableció, además de la expropiación clásica dictada mediante sentencia judicial, la expropiación de urgencia decretada por el Ejecutivo, sin necesaria indemnización previa, “en caso de guerra, grave perturbación del orden público, epidemias, desastres o calamidades y otros casos de emergencia que exijan medidas rápidas” ...

En cuanto a la economía y a la hacienda pública, dejó bien establecida la función directora e interventora del Estado en lo económico. Así, dispuso que el Estado podía intervenir por Ley en la vigencia y coordinación de industrias y empresas. Estatuyó, así mismo, que el Estado podría reglamentar las tarifas de las empresas privadas de utilidad pública y los precios de los artículos de primera necesidad, e incluso, asumir la prestación de servicios de utilidad pública. De igual modo, en un breve

⁵ El Título III de la Constitución de 1904, se denominó “De los derechos individuales”.

precepto, prohibió los monopolios particulares. Esta disposición, tan lacónica como la diametralmente opuesta de la Carta de 1904, quizá defina mejor que todas las demás prescripciones constitucionales la diferencia entre el concepto individualista y el concepto social del Estado y del derecho. De acuerdo con la fórmula individualista, todos, menos el Estado, podían tener monopolios; según el enunciado social, sólo el Estado puede poseerlos.

En lo que respecta a la consolidación del Estado de derecho, también introdujo la Carta de 1941 valiosas instituciones, como la guarda judicial de la Constitución, el recurso de amparo y la jurisdicción contencioso-administrativa.

Dicha Ley Fundamental instauró los decretos-leyes utilizando para ello la misma fórmula contenida en el numeral 10 (hoy 12) del artículo 76 de la Constitución de 1886. Este numeral es el que confiere al Congreso la facultad legislativa de “Revertir, *pro tempore*, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias”... Lo curioso es que este precepto no menciona siquiera la locución decretos-leyes; y, según distinguidos juristas colombianos, no fue insertado con esa finalidad, sino con la muy expresa de atribuir precisamente *facultades extraordinarias* al Presidente, o sea, potestades cuasi-omnímodas “cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”. Sin embargo, dicho precepto ha sido utilizado en Colombia para emitir decretos-leyes. De ahí que el constituyente panameño, al instituir la mencionada especie jurídica, no halló otra fórmula más adecuada que la ambigua y capciosa que hemos reproducido.

La Constitución que comentamos creó, así mismo, la Contraloría General de la República; extendió el período de los Magistrados de la Corte Suprema a diez años e incluyó disposiciones para reafirmar la independencia judicial; creó además el régimen provincial dándole personalidad jurídica y rentas propias a las Provincias, en cada una de las cuales debía funcionar una cámara denominada Ayuntamiento Provincial.

Todas las mencionadas características describen una Constitución de carácter social, realista y progresista que debía ser un excelente instrumento de desarrollo jurídico y económico. Sin embargo, dicha Carta no gozó de popularidad. Ante todo, obró en su contra la circunstancia de que no fue dictada de acuerdo con la cláusula de reforma de su predecesora, ni mediante la elección de una Asamblea Constituyente, sino por una especie de golpe de Estado “técnico” que el Gobierno se dio a sí mismo. Sucede que el Dr. Arnulfo Arias asumió la presidencia de la República —como Presidente constitucional elegido para un período de 4 años— el 1o. de octubre de 1940. Pocos días después presentó a la Asamblea Nacional (es decir, a la Asamblea legislativa, elegida por 4 años, para dictar leyes ordinarias) un proyecto de Constitución para que dicha Asamblea lo debatiera y aprobara. Esta dócilmente aprobó el proyecto el 22 de noviembre de 1940. Cuatro días después el Presidente asumió “la representación suprema del Estado”, mediante el Decreto 141 de 26 de noviembre de 1940. Por medio del mismo Decreto ejecutivo derogó la cláusula de reforma de la Constitución de 1904 y convocó a un plebiscito para que el electorado se pronunciara a favor o en contra del “Acto Legislativo” aprobado por la Asamblea Nacional legislativa. En

dicho plebiscito, como era de suponer, el “pueblo” votó abrumadoramente en favor del nuevo Código Constitucional. Este fijó en seis años el período del Presidente de la República y de la Asamblea Nacional, con carácter *retroactivo*; ya que extendió a seis años el período del Presidente y de la Asamblea previamente elegidos, bajo la Constitución anterior, para un lapso de 4 años.

Independientemente del aspecto antiético de esta disposición constitucional *ex post facto*, el período presidencial de seis años no ha sido popular en Panamá, toda vez que hasta ahora ha servido para entronizar regímenes semidictatoriales. Así ocurrió con el gobierno del Dr. Arias, el cual, además de semidictatorial, fue personalista. En consecuencia, Arias fue derrocado el 9 de octubre de 1941, o sea, un año y ocho días después de haber asumido la presidencia. Como quiera que los tres Designados fueron descalificados, lo sucedió quien había sido su Ministro de Gobierno, don Ricardo Adolfo de la Guardia. El Presidente de la Guardia trató de mantener la Constitución todo el tiempo que pudo, pero al tercer año de su administración no pudo resistir la presión popular contra la Carta impuesta. En consecuencia, por Decreto 4 de 29 de diciembre de 1944 “suspendió” la Constitución de 1941 y convocó a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente. Los miembros de ésta fueron elegidos mediante uno de los muy pocos comicios honrados que ha habido en Panamá y se instaló el 15 de junio de 1945. En esa fecha inició la lenta labor por la cual elaboró la Constitución que fue promulgada el 1o. de marzo de 1946.

3. *La Constitución de 1946.* La Constitución de 1946 no tuvo el carácter innovador de la del 41. Su cometido consistió, principalmente, en perfeccionar, depurar y ampliar las instituciones creadas por su antecesora. El anteproyecto de la Carta del 46 fue elaborado por los distinguidos juristas, José Dolores Moscote, Ricardo J. Alfaro y Eduardo Chiari. A la competencia y pericia de estos tres insignes letrados se debe, en gran parte, el carácter equilibrado y depurado de esta Ley Fundamental.

Una de las más importantes correcciones que la nueva Carta tuvo que hacer fue a la forma como estaban reguladas la nacionalidad y la inmigración en el anterior Estatuto. Sucede que éste había prohibido la inmigración de los individuos de determinadas condiciones étnicas. El párrafo final de su artículo 23 decía: “Son de inmigración prohibida: la raza negra cuyo idioma original no sea el castellano, la raza amarilla y las razas originarias de la India, el Asia Menor y el Norte de África”. La Constitución de 1946 eliminó éste y otros preceptos complementarios y libró a la Ley formal u ordinaria todo lo concerniente a la inmigración. Así mismo eliminó los preceptos de aquella Carta que privaban de la nacionalidad, por su condición racial, a cierta categoría de personas nacidas en el territorio nacional.

En cuanto a los Derechos Fundamentales, la Constitución del 46 separó en forma más técnica los derechos Individuales de los Sociales. Agrupó a los primeros en el Capítulo 1º. del Título III y lo segundos en sendos Capítulos del mismo Título bajo las denominaciones siguientes: La familia (Capítulo 2o.); El Trabajo (Capítulo 3o.); Cultura Nacional (Capítulo 4º.);

Salud Pública y Asistencia Social (Capítulo 5º.); y Colectividades Campesinas e Indígenas (Capítulo 6o.).

Los referidos Capítulos contienen, muy bien formulados, los derechos individuales y sociales que figuran en casi todas las nuevas Constituciones hispanoamericanas y que sirven para enaltecer la letra del Estatuto, independientemente de su vigencia, más o menos discutible, según el país y el momento de que se trate.

Con respecto a los Derechos Públicos, esta Carta confirió el voto a la mujer por primera vez en Panamá; y amplió la regulación de los partidos políticos, que ya habían sido constitucionalizados por la Carta de 1941 ⁶.

A diferencia de las Constituciones anteriores, la de 1946 empleó el término *Órgano*, en vez de Poder, para referirse a los tres departamentos o ramas fundamentales del Estado. Así mismo, amplió la base representativa del Órgano Legislativo; fijó nuevamente en 4 años el período de los Diputados; y estableció las reuniones anuales de la Asamblea Nacional, por primera vez en nuestra vida republicana. De igual modo, fijó en 4 años el período del Presidente de la República y estableció que el Órgano Ejecutivo estaba formado “por el Presidente de la República, con la indispensable cooperación de los Ministros de Estado”. Perfeccionó el Consejo de Gabinete, que había sido organizado por la Carta del 41 y al cual ésta le había atribuido funciones

⁶ Según nuestras investigaciones, la Constitución de 1941, fue la segunda en el mundo que reconoció la existencia jurídica de los partidos. La primera fue la de Cuba de 1940.

específicas que no le había reconocido la Constitución de 1904. Mejoró la redacción concerniente a los Decretos-Leyes, aunque manteniendo la vieja e inadecuada fórmula de la Constitución Colombiana de 1886. Dispuso, además, que el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República fueran elegidos por la Asamblea Nacional y no nombrados por el Presidente de la República, como establecía la Constitución anterior. Instituyó, además, la carrera administrativa y la carrera judicial.

Esta Constitución, al igual que la del 41, mantuvo el demorado método de reforma que adoptó la Carta de 1904. Esta, que tan de cerca siguió la Constitución colombiana de 1886, no la imitó en una de sus más acertadas medidas. Nos referimos a la cláusula de reforma del referido estatuto colombiano. Dicho Estatuto, como ya vimos, resultó muy flexible; y a ello, en nuestro concepto, ha debido su sobrevivencia, gracias a las fáciles y oportunas reformas que le han sido introducidas. Esa Constitución, como antes indicamos, sólo requiere para su reforma la concurrencia sucesiva de dos legislaturas del Congreso. En cambio, nuestra primera Constitución republicana estableció el método de dos Asambleas consecutivas. La primera Asamblea aprueba, pues, el mal llamado “Acto Legislativo” en su primera etapa; y es preciso esperar la elección e instalación de la siguiente Asamblea para que ratifique el referido acto, a fin de que se produzca la reforma. En nuestro concepto, este dilatado y premioso procedimiento ha contribuido a que las Constituciones panameñas de este siglo hayan sido cambiadas por vías irregulares o extraordinarias. Sin embargo,

todas nuestras Constituciones se han empeñado en mantener el aludido y engorroso sistema reformativo.

La Constitución de 1946 ha sido, sin duda, la más ponderada y democrática que ha tenido Panamá en su llamada era republicana. Es además la única que ha sido adoptada por medios auténticamente legítimos y populares. Fue debatida y aprobada públicamente por una verdadera Asamblea Constituyente en un ambiente de completa libertad. Por eso contó con el respeto y la adhesión populares. De ahí que cuando el Dr. Arnulfo Arias, en su segunda presidencia, la derogó en 1951 mediante un Decreto de Gabinete para reimplantar la de 1941, hubo un levantamiento popular que obligó al Presidente Arias a restablecer la Carta del 46 y a resignar el poder.

Con todo, esta notable Constitución, después de haber regido 22 años, tuvo un rudo y lamentable final. En 1968 el Dr. Arnulfo Arias ganó las elecciones populares, como candidato de oposición, y llegó por tercera vez a la presidencia de la República. Más *once días* después de haberla asumido fue derrocado mediante un golpe militar. Los gestores de este golpe no derogaron formalmente la Carta del 46, pero la supeditaron a un llamado Estatuto del Gobierno Provisional, a cuyo amparo se entronizó un régimen militar *de facto* que imperó por cuatro años. En su tercer año de vigencia, el Gobierno Provisional dictó un Decreto de Gabinete⁷ por el cual creó una Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución de 1946 y convocó a

⁷ En Panamá se denominan *Decretos de Gabinete* a los dictados por gobiernos *de facto*.

elecciones populares para escoger una Asamblea de Representantes de Corregimientos de la República que debía aprobar, con o sin modificaciones, el proyecto de Reformas Revolucionarias que elaborara la aludida Comisión compuesta de 25 miembros. Sin embargo, esta Comisión no introdujo reformas a la hollada y seudovigente Constitución de 1946, sino que elaboró un nuevo Código político fundamentalmente distinto en el fondo a la democrática y liberal Carta que sustituyó. Dicho documento fue aprobado, casi sin modificaciones, bajo el nombre de Constitución Política de 1972, por la llamada Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, la cual pasó a ser uno de los dos cuerpos legisladores instituidos por esta nueva Carta fundamental.

4. *La Constitución de 1972.* El Estatuto de 1972 es el más atípico y peculiar que haya regido en Hispanoamérica. No sólo instituyó de manera formal y expresa un sistema militar de gobierno, sino que atribuyó poderes extraordinarios, a título personal, al general Omar Torrijos, a quien tituló “Líder Máximo de la revolución Panameña”. Además, creó, como en seguida veremos, el órgano legislativo más anómalo y más supeditado al Ejecutivo que pueda concebirse. Así mismo, transformó y desnaturalizó la universal doctrina de la separación de los poderes al formular el siguiente artículo. “El poder público emana del pueblo; lo ejercer el Gobierno mediante la distribución de funciones que cumplen los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales actúan en armónica colaboración entre sí y con la Fuerza Pública”.

Vemos, pues, que sustituye el principio de la separación de poderes por el de “distribución de funciones” entre los tres

órganos superiores del Estado, de los cuales coloca en primer lugar al Ejecutivo; y finalmente estos tres órganos no sólo deben actuar en “armónica colaboración” entre sí, sino con la Fuerza Pública. Resulta, por tanto, evidente que la citada disposición constitucional confiere a la Fuerza Militar categoría de “superórgano” del Estado.

El órgano legislativo quedó constituido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y por un Consejo Nacional de Legislación. La referida Asamblea constaba de 505 miembros, ya que estaba formada por un representante por cada 505 Corregimientos existentes en el país ⁸ . Como hemos anotado, los Corregimientos constituyen la unidad administrativa de menor jerarquía en Panamá; y la población de los mismos es muy desigual. Hay, por tanto, Corregimientos hasta de treinta mil habitantes; mientras que otros no llegan a cien. De modo que no había proporción ni equilibrio en cuanto a la representatividad de los miembros de dicha Asamblea. Como no había partidos políticos, los Representantes de Corregimientos eran postulados informalmente y elegidos, en cada una de estas comunidades, por simple mayoría, de acuerdo, casi siempre, con las directivas del respectivo jefe militar. Esta desmesurada Asamblea estaba compuesta, en su mayoría, por individuos de un ínfimo nivel cultural e intelectual. Se reunía una vez al año durante treinta días ordinarios y sus funciones legislativas eran prácticamente nulas; sólo tenía dos importantes funciones y ninguna de ellas de

⁸ El Estado panameño tiene nueve Provincias divididas en 63 Distritos Municipales que, a su vez, se subdividen en 505 Corregimientos.

carácter legislativo: la de elegir nominalmente cada seis años al Presidente y al Vicepresidente de la República; y la de aprobar o improbar las reformas a la Constitución que le presentara el Consejo Nacional de Legislación.

El otro cuerpo legislativo se denominaba, como hemos visto, Consejo Nacional de Legislación; y estaba constituido por el Presidente y el Vicepresidente de la República, por los Ministros de Estado, por el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, y por un número indeterminado de miembros de una llamada Comisión de Legislación⁹ que eran nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo. Este Consejo que, como puede verse, “perteneía” al Ejecutivo y dependía totalmente de él, era el que ejercía las funciones legislativas; pero carecía de funciones jurisdiccionales, administrativas y, desde luego, fiscalizadoras, ya que es inconcebible que el Ejecutivo se fiscalice a sí mismo.

El Órgano Ejecutivo, como ya anotamos, estaba constituido por un Presidente y un Vicepresidente elegidos por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, mediante votación oral, para un período de seis años.

Los Magistrados de la Corte Suprema, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, el Contralor General de la República y los Directores Generales de todas las entidades autónomas y semiautónomas eran

⁹ El número de miembros de la Comisión de Legislación siempre fluctuó entre 9 y 11.

nombrados libremente por el Ejecutivo, sin intervención alguna del Órgano Legislativo.

Ante semejante estructura de gobierno, se piensa en seguida en un Presidente de la República omnipotente. Pero no había tal cosa. El Presidente no pasaba de ser un Jefe de Estado con funciones puramente nominales y ornamentales. El poder real correspondía por mandato de la Constitución a la persona del General Omar Torrijos Herrera. De acuerdo con el último artículo de dicha Carta, el 277, todas las funciones ejecutivas, atribuidas en principio al Presidente de la República, debían ser ejercidas por el general Torrijos durante el término de seis años ¹⁰

Llama la atención, desde luego, la circunstancia de que esta singular atribución de poderes haya sido por seis años. Muchos se preguntaron por qué no se estableció en forma permanente un Jefe de Gobierno con funciones ejecutivas. La respuesta es que no se hizo así por la única razón de que el general Torrijos no lo quiso; es decir, no consideró conveniente para Panamá el establecimiento definitivo de una especie de sistema semiparlamentario con un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno permanentes. Sin embargo, impuso la fórmula que hemos visto, porque acertadamente estimó que seis años sería el periodo requerido para negociar, firmar y ratificar los nuevos Tratados canaleros. Sucede que en 1967 el Gobierno de los Estados Unidos trató de imponer a Panamá unos nuevos

¹⁰ El referido artículo 277 atribuía, además, otras funciones extraordinarias a *la persona* del General Torrijos.

Tratados sobre el Canal. Pero fueron rechazados por la opinión pública panameña, en virtud del sistema demoliberal entonces existente. Al ocurrir el golpe de Estado de 1968 y establecerse un régimen militar autoritario, el Gobierno norteamericano vio una excelente oportunidad para conseguir lo que no había podido el año anterior. Más su puritanismo legitimista le impedía negociar con un gobierno *de facto*. En consecuencia, comenzó a presionar para que se legitimara en cualquier forma el régimen imperante en Panamá; y este requerimiento fue satisfecho precisamente con la promulgación de la Carta constitucional de 1972. De modo que ésta fue una Constitución hecha con el *fin primordial* de que sirviera de instrumento para negociar los referidos Tratados del Canal. Por tanto, estableció un régimen deliberadamente autocrático y represivo, ya que en un sistema de libertades no habría sido posible la aprobación en Panamá de dichos convenios canaleros. Prueba de esto es que, al día siguiente de la firma de ellos en Washington, 7 de septiembre de 1977, se restablecieron, entre otras, las libertades de expresión y de reunión. Y poco después comenzó la presión política norteamericana y de los círculos financieros dominantes en el país, para que se liberalizara y democratizara el Estatuto. Esta presión trajo como consecuencia las reformas constitucionales del año siguiente.

a) *Acto reformativo de 1978*. Las reformas de 1978 se hicieron de acuerdo con la cláusula reformativa de la Carta vigente. Para ello, el Ejecutivo convocó a una reunión extraordinaria, en septiembre de 1978, a la Asamblea Nacional de Corregimientos cuyo mandato expiraba el 11 de octubre de ese año; y aprovechó, para ratificar las reformas, la primera

legislatura de la Asamblea siguiente que se iniciaba precisamente en la última fecha indicada. Fue, como se puede advertir, un proceso reformatorio bastante apresurado; y que, por otra parte, resultó insuficiente. Esto último se debió a que la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos —la más anómala de las instituciones creadas por la Carta del 72— siguió intacta, toda vez que, de acuerdo con la Constitución, la reforma debía ser aprobada precisamente por esta Asamblea *sui generis*.

Las dos modificaciones esenciales del Acto o Actos reformatorios de 1978 consistieron en establecer la elección popular directa del Presidente y del Vicepresidente para el mismo período de seis años y en transformar el Consejo Nacional de Legislación —el verdadero cuerpo legislador— en un órgano de 57 miembros elegidos, unos en forma directa, y otros en forma indirecta, para un período de seis años. Lo importante estribaba en que este Consejo dejó de formar parte del Ejecutivo y se convirtió en una corporación legisladora separada e independiente. Sin embargo, sólo tenía funciones legislativas. Carecía, pues, de funciones jurisdiccionales, administrativas y fiscalizadoras.

Estas incompletas reformas no satisficieron a la opinión pública ni a los sectores económicos y surgió el clamor de “reformular las reformas”. Dicha exigencia general fue tan insistente que el Gobierno optó por nombrar en septiembre de 1982 una Comisión Revisora de la Constitución de 1972. Como quiera que, a partir de 1978, se había permitido la formación de partidos políticos, éstos estuvieron representados en la aludida

Comisión. Así, entre sus dieciséis miembros, hubo representantes de partidos, tanto del gobierno como de la oposición, y además juristas independientes nombrados por el Ejecutivo.

b) *El acto constitucional de 1983*. Los miembros de la Comisión Revisora de la Constitución de 1972 se excedieron, sin duda, de su cometido, ya que, en vez de reformar la mencionada carta, elaboraron una Constitución democrática y representativa sustancialmente distinta de la que debían revisar. El documento preparado por la Comisión siguió *mutatis mutandi* los lineamientos de la Constitución demoliberal de 1946.

El denominado Acto Constitucional de 1983, entre otras sustanciales modificaciones, efectuó las siguientes:

1. Sustituyó la peculiar cláusula sobre los poderes públicos de la Constitución del 72, por el doctrinario artículo 2 de la Constitución de 1946 referente a la separación de los poderes y a su armónica colaboración.

2. Suprimió el precepto según el cual los Corregimientos constituían “la base política del Estado”.

3. Reformó el Título concerniente a los Derechos Políticos restituyendo previsores preceptos de la Constitución del 46 y agregando nuevas y detalladas disposiciones sobre la libertad política y la honradez electoral.

4. Restableció el tipo de órgano legislativo creado por la Constitución de 1946 aunque con significativos cambios, unos acertados y otros inconvenientes. Entre estos últimos: a) Denominó al órgano *Asamblea Legislativa* y a sus miembros

Legisladores, en vez de Asamblea *Nacional* y Diputados que eran las denominaciones castizas y técnicas utilizadas por la Constitución de 1946 y por todas las anteriores que Panamá tuvo en la era republicana; b) Extendió el mandato parlamentario a cinco años, en vez de cuatro que era el consagrado por las Constituciones de 1904 y de 1946 y el que mejores resultados ha dado en nuestro país. Entre las innovaciones acertadas anotamos las siguientes: a) Aumentó apreciablemente el número de los miembros de la Asamblea, con respecto a los que tenía dicha corporación a tenor de la Carta del 46¹¹; b) Aumentó las legislaturas a dos por año, de cuatro meses cada una; a diferencia de la Constitución del 46 en que era una anual de cuatro meses; c) Instituyó la revocatoria del mandato parlamentario por los respectivos partidos.

5. Reafirmó la elección, por votación popular directa, del Presidente y los dos Vicepresidentes de la República, como en la Constitución de 1946; pero extendió a cinco años el período de éstos, en vez de cuatro que tenían en aquella Constitución, que es, en nuestro concepto, el período más indicado para Panamá, especialmente en esta etapa de su desarrollo social y económico.

6. Restableció el nombramiento “escalonado” de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia para que cada dos

¹¹ La Constitución de 1946 había establecido la base de representación parlamentaria de tal manera que el número de Diputados no excediera de 42 aunque la población nacional aumentara, mientras que según el Acto Constitucional de 1983 el número de Legisladores ha ascendido a 67 con posibilidad de aumentar a medida que crezca la población del país.

años se puedan relevar dos, así como otras medidas y disposiciones tendientes a fortalecer la independencia judicial y a asegurar la correcta administración de justicia.

7. Introdujo magníficas disposiciones sobre materia hacendaria destinadas a hacer más técnica la elaboración del Presupuesto nacional y a frenar la excesiva participación parlamentaria en cuanto al aumento de erogaciones; pero sin afectar la saludable función contralora de la Asamblea en la formación y manejo del Presupuesto.

8. Mantuvo la vieja fórmula de las “dos Asambleas consecutivas” para reformar la Constitución. Pero agregó, como método adicional, la fórmula de las dos Legislaturas, seguida en Colombia, aunque sujeta, en nuestro caso, a un referéndum complementario para perfeccionar la reforma. Este nuevo método contribuye, sin duda, a flexibilizar la Constitución facilitando modificaciones adecuadas y oportunas.

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

reformada por los Actos Reformativos de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983.

Semejante denominación disfraza, por supuesto, una realidad anómala. Y ésta consiste en que el nuevo documento constitucional es formal e ideológicamente análogo a la demoliberal Constitución de 1946. Pero no está funcionando como aquélla funcionó, porque la correlación de fuerzas políticas existentes es bien distinta de la de aquel entonces. En consecuencia, estamos frente a una Constitución esencialmente nominal e inoperante. Las transformaciones nacionales venideras determinarán si eventualmente llega a adquirir auténtico carácter normativo; o si, a su vez, habrá de ser sustituida por otra, ya sea de signo liberal y democrático, o bien autocrático y autoritario.

Panamá, septiembre de 1986.

