

Historia constitucional de Panamá

SALVADOR SÁNCHEZ GONZÁLEZ

Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. II. LA PERIODIZACIÓN TRADICIONAL 1. La propuesta de Quintero. 2. Investigaciones posteriores. 3. Relación de la periodización tradicional con la colombiana. III. OBSERVACIONES A LA PERIODIZACIÓN CONSTITUCIONAL TRADICIONAL 1. Observación sobre la “Era Colonial”. 2. Observaciones sobre la “Era Colombiana”. 3. Observaciones sobre la “Era Republicana”. 3.1. Constitución de 1904. 3.2. Constitución de 1941. 3.3. Constitución de 1946. 3.4. Constitución de 1972. 3.4.1. Reformas de 1978. 3.4.2. Reformas de 1983. 3.4.3. Reformas de 1994. 3.4.4. Reformas de 2004. IV. CONSIDERACIONES FINALES. V. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La evolución constitucional de un Estado concreto consiste principal, pero no únicamente, en la historia de la adopción, reforma y sustitución de constituciones escritas. En ese sentido, el propio Quintero había reconocido el inicio de la era del constitucionalismo con la Constitución de Virginia de 1776, un período caracterizado por la adopción de constituciones escritas y codificadas, la inclusión en las constituciones de declaraciones formales y sistemáticas de derechos de los individuos frente a las autoridades públicas, la consideración de esos derechos individuales como dogmas políticos, a los que la organización estatal estaría sujeta, y la supremacía de las normas constitucionales¹.

¹ C. QUINTERO, *Derecho Constitucional*, Tomo I, Imprenta Lehman, San José, 1967, págs. 112-113. Otros autores han sido más detallistas. Horst Dippel ha señalado que los principios del constitucionalismo moderno, presentes todos por primera vez en el pionero documento de Virginia, incluyen: 1. soberanía popular, 2. principios universales, 3. supremacía constitucional, 4. derechos humanos, 5. separación de los poderes, 6. gobierno representativo, 7. gobierno limitado, 8. responsabilidad política, 9. independencia judicial, y 10. procedimiento ordenado de cambio constitucional, H. DIPPEL, “Constitucionalismo Moderno. Introducción a una historia que necesita ser escrita”, *Historia Constitucional* (revista electrónica), Núm 6, 2005. <http://www.historia-constitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/69/56>. También publicada en *Revista Parlamentaria Debate*, Núm. 7, 2005, págs. 37-52.

La investigación contemporánea de nuestra historia constitucional parece ir dirigida a explorar, precisamente, la implantación de los rasgos del constitucionalismo moderno en la sociedad y el Estado panameño.

El presente trabajo, sin embargo, tiene unas miras más modestas: es una revisión de la periodización tradicional de la historia constitucional panameña. Como tal, está encaminado más a señalar aspectos que podrían implicar una modificación significativa de esa periodización, que a presentar en detalle la narrativa clásica sobre los pasados doscientos años. Su prioridad es atender el objeto de las “constituciones panameñas”, aunque esto requiere seguir de cerca el origen del constitucionalismo español y el constitucionalismo colombiano de la mayor parte del siglo XIX.

Para afrontar esta tarea, expondré la forma tradicional de concebir la periodización de la historia constitucional panameña, haré algunas observaciones sobre cada período, y propondré algunos datos útiles para elaborar una nueva periodización de nuestra historia constitucional.

II. LA PERIODIZACIÓN TRADICIONAL

Antes de examinar la periodización tradicional del constitucionalismo panameño conviene tomar en cuenta la periodización de la historia panameña como un todo. Desde 1911 la periodización tradicional es la del *Compendio de Historia de Panamá* (en adelante, *Compendio*)². Para sus autores la historia nacional suponía la sucesión de cinco grandes épocas: época antigua, época de descubrimiento y conquista, época de la colonia, época de unión a Colombia, y época de la nacionalidad panameña. Posteriormente, el desarrollo de la historia en el Istmo ha dado lugar a aportes más elaborados y completos, que incluyen diversas interpretaciones de la historia nacional, así como aproximaciones académicas o científicas, muchas de las cuales incluyen periodizaciones³.

Castillero Calvo, en 1977, al tiempo que afirmaba que la periodización de la historia panameña en hispana, unión a Colombia y republicana, su-

² La época de la colonia Sosa y Arce la hacen iniciar con la fundación de la Real Audiencia, en 1538, J. B. SOSA y E. J. ARCE, *Compendio de Historia de Panamá*, Biblioteca de la Nacionalidad. Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 1999, págs. 105-106.

³ Ernesto J. Castillero, por ejemplo, divide la historia del Istmo en cuatro periodos: Descubrimiento y conquista, dominación española, unión con Colombia y República de Panamá.

ponía líneas divisorias que respondían a “un enfoque bastante trasnochado de la historia”, utilizó otra periodización, apoyada sobre el avance tecnológico, relacionado con las formas concretas de dominación⁴.

*La historia de Panamá en sus textos*⁵ busca también en 1980 superar el paradigma narrativo establecido en la historia nacional por el *Compendio*, lo que incluyó proponer una periodización propia⁶. En ellas se encuentran varios aspectos de interés para esta investigación. Así, tanto sobre el período de unión a España⁷ o el período independiente⁸, pero especialmente sobre el período de unión a Colombia, para el que propone el que en realidad es una periodización parcial del autonomismo político panameño.

Con base en el materialismo histórico, Torres Ábrego señala que la periodización histórica se corresponde con la sucesión de formaciones económico-sociales. Sin embargo, advierte que para los efectos de la periodización específica de la historia del Istmo, lo que importa es la base científica que debe servirle de sustento⁹.

⁴ Simplificando: 1. Período de las técnicas arcaicas (los recursos movidos por las fuerzas naturales, el viento y la fuerza bruta del hombre), hasta 1840. 2. Período que se inicia en la década del 40 del siglo XIX, con los primeros vapores y sobre todo a partir de los 50's, con el ferrocarril, al amparo de la aplicación del tratado Mallarino-Bidlack. 3. Período que se inicia políticamente en 1902 y desde el punto de vista técnico en 1915, a cubierta del tratado del canal interoceánico, de 1903. A. CASTILLERO, *La historia del enclave panameño frente al tratado Torrijos-Carter*, Ediciones Nueva Universidad Núm. 5, Panamá, 1977 págs. 22, 24 y 25.

⁵ C. M. GASTEAZORO; C. A. ARAÚZ; A. MUÑOZ PINZÓN, *La historia de Panamá en sus textos*, Editorial Universitaria, T. I (1501-1903), Panamá, 1980.

⁶ Consistente de tres grandes épocas: la época Hispana (1502-1821), la etapa de Unión a Colombia (1821-1903) y la época Republicana (desde 1903-). No incluyen la época pre-colombina por entender que la Historia inicia con la aparición de fuentes escritas.

⁷ 1. Período de Descubrimiento y conquista (1502-1519); 2. Período de Panamá como centro de descubrimientos geográficos (1519-1538); 3. Período de Panamá en la encrucijada colonial (1538-1568); 4. Período de Panamá en la acción extranjera (1568-1671); 5. Período de Comercio ilícito (1671-1739); 6. Período de Panamá en la decadencia comercial (1739-1821); 7. Período pre-independentista. (1812-1821).

⁸ 1. Organización inicial (1903-1931); 2. Afianzamiento nacionalista (1931-1946); 3. Modernización y crisis (1946-1968); 4. El momento actual (1968 en adelante).

⁹ Propone así su propia periodización, que por razones de espacio simplifico: 1. Desde el descubrimiento del istmo hasta su transformación en zona de tránsito (1501-1532); 2. Desde la transformación en zona de tránsito hasta su sustitución por el sistema de Cabo de Hornos (1532-1748); 3. Desde su sustitución por el sistema de Cabo de Hornos hasta el descubrimiento del oro californiano y la construcción del primer ferrocarril interoceánico (1739-1850); 4. Desde el descubrimiento de las minas de oro de California y la construcción del ferrocarril interoceánico, hasta el inicio del proceso de sustitución de importaciones (1848-1940); 5. Desde el inicio del proceso de sustitución

En paralelo a estos intentos de ordenar la historia panameña en su conjunto, el estudio de nuestra historia constitucional empieza a tomar forma tras cumplir la República cincuenta años y —lo que es fundamental— tras expedir su tercera constitución como nación independiente. En este punto se publican las recopilaciones de Goytia¹⁰, de Fábrega¹¹ y de Quintero¹². El análisis de la historia constitucional panameña cuenta también con hitos significativos, en las investigaciones publicadas de esos mismos autores¹³ y de Ricord¹⁴. Los libros de Moscote sobre la Constitución de 1941¹⁵, de Quintero¹⁶ sobre la Constitución de 1946 y de Vázquez¹⁷ sobre la Constitución de 1972, son indispensables para observar el cambio de textos y de doctrinas constitucionales.

De todas estas investigaciones, el texto de Quintero *Evolución Constitucional de Panamá* (en adelante, *Evolución*) gozó de la mayor difusión e impacto, en cuanto análisis de la historia constitucional panameña¹⁸. Puede

de importaciones hasta la transformación de Panamá en un Centro bancario internacional (1939-1968/70); 6. Desde la transformación de Panamá en un Centro Bancario Internacional hasta nuestros días (1968/70-....).

¹⁰ V. F. GOYTÍA, *Las Constituciones de Panamá*, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1954.

¹¹ J. FÁBREGA P., *Constituciones de la República de Panamá (1946-1941, 1904)*, Imprenta Nacional, Panamá, 1963.

¹² C. QUINTERO, *Constituciones de la República de Panamá*, Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Sección de Investigación Jurídica, Editorial Litográfica, Panamá, 1968.

¹³ J. FÁBREGA P., “Evolución Constitucional Panameña (1821-1904)”, en J. FÁBREGA P. *Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá*, Editora Jurídica Panameña. Segunda edición, 1991, págs. 9-32; y “Constituciones Colombianas que han regido en Panamá”, en el mismo tomo, p. 33-51; C. A. QUINTERO CORREA, “Evolución Constitucional de Panamá”, pág. 16, en J. FÁBREGA P., *Estudios de Derecho Constitucional Panameño*, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987, págs. 9-60. Las citas a esta última obra se harán, en adelante, exclusivamente a esta edición, salvo que se indique expresamente otra cosa.

¹⁴ H. RICORD, “Las constituciones panameñas del siglo XX”, en AA, VV., *El Constitucionalismo en el Postrimerías del Siglo XX*, Universidad Nacional Autónoma de México, T. III, 1988, págs. 364-366. También en H. RICORD, *Las constituciones panameñas del siglo XX*, Panamá, [s.n.], 1987.

¹⁵ J. D. MOSCOTE, *El Derecho constitucional panameño: antecedentes, doctrinas y soluciones*, Editorial Star & Herald, Panamá, 1943.

¹⁶ C. A. QUINTERO, *Derecho constitucional*, Imprenta Antonio Lehman, San José, Costa Rica, 1967.

¹⁷ J. M. VÁZQUEZ, *La Constitución de 1972*, Ediciones Olga Elena, INAC, Panamá, 1982.

¹⁸ El texto fue preparado, como explícitamente lo reconoció el autor, con intención de servir de guía a los estudiantes en el curso correspondiente de la Universidad de Panamá. También se publicó en Colombia, por la Universidad Externado, en 1988.

explicarse ese éxito por diversos factores: se trata de un texto relativamente breve, escrito con suprema claridad y concisión, que abarca toda nuestra historia constitucional. Además, su autor era una reconocida autoridad del Derecho constitucional, que había ocupado por décadas la cátedra correspondiente en la más grande Facultad de Derecho del país.

Dado que la periodización sobre nuestro Derecho constitucional que es utilizada de forma generalizada es la propuesta por Quintero en su *Evolución*, es ella la que utilizaré de base para mi análisis¹⁹.

1. La propuesta de Quintero

En su trabajo, las constituciones que rigieron en Panamá se ubican en tres períodos históricos claramente diferenciados, que Quintero definió como “era colonial”, “era colombiana” y “era republicana”.

Una expresión esquemática de la propuesta de periodización que Quintero expone en *Evolución*, es la siguiente:

1. Era Colonial (1812-1821).
 - a. Constitución de Cádiz (1812).
2. Era Colombiana (1821-1903).
 - a. Primer período unitario (1821-1853).
 - i. Constitución de Cúcuta (1821).
 - ii. Constitución de 1830.
 - iii. Constitución de 1832.
 1. Constitución del Estado del Istmo (1841).
 - iv. Constitución de 1843.
 - b. Período federal (1853-1886).
 - i. Constitución de 1853.
 1. Constituciones Provinciales (1853-1854).

¹⁹ La única otra periodización significativa que he identificado es la que utiliza Antinori-Bolaños en el apartado “La Evolución Constitucional (1808-1972)” de su libro ya citado, que dispone básicamente: 1. Período anterior a la República (dividido en a. Período del Constitucionalismo Español; b. Período del Constitucionalismo Colombiano); y 2. Constituciones que han regido en la República de Panamá. Vale la pena agregar que el período del constitucionalismo colombiano lo subdivide a la manera de Quintero.

- a. Provincia de Azuero (1853;1854).
 - b. Provincia de Chiriquí (1853).
 - c. Provincia de Panamá (1853).
 - d. Provincia de Veraguas (1853;1854).
2. Constitución del Estado Federal de Panamá (1855).
- ii. Constitución de 1858.
 - iii. Constitución de Río Negro (1863).
 - a. Constitución del Estado Soberano de Panamá (1863).
 - b. Constitución del Estado Soberano de Panamá (1865).
 - c. Constitución del Estado Soberano de Panamá (1868).
 - d. Constitución del Estado Soberano de Panamá (1870).
 - e. Constitución del Estado Soberano de Panamá (1873).
 - f. Constitución del Estado Soberano de Panamá (1875).
- c. Segundo período unitario (1886-1903).
 - i. Constitución de 1886.
3. Era Republicana (1903- actualidad).
 - a. Constitución de 1904.
 - b. Constitución de 1941.
 - c. Constitución de 1946.
 - d. Constitución de 1972²⁰.

Elevándose a texto estándar de la explicación de nuestra evolución constitucional, *Evolución* ha ido haciéndose menos atractivo, en la medida en que se han evidenciado sus falencias, y por el simple paso del tiempo, que lo hace inevitablemente menos actual, por la sucesión de cambios en la constitución vigente.

²⁰ Quintero señaló que la reforma de 1983 a la Constitución de 1972 había producido una nueva constitución, tal y como hago constar más adelante. Podría entenderse más fiel a su periodización incluir en el esquema “Constitución de 1983”. Sin embargo, el mismo Quintero señaló que tampoco sería exacto llamar así al resultado de la reforma de 1983. *Vid.* C. A. QUINTERO. “Antecedentes y significado del Acto Constitucional de 1983”. pág. 117, en J. FÁBREGA P., *Estudios de Derecho Constitucional Panameño*, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987, págs. 61-123.

2. Investigaciones posteriores

Contribuciones posteriores a *Evolución* han ayudado a completar los vacíos que por el paso del tiempo resultan inevitables. Algunos pocos autores han pretendido exponer los tres siglos de nuestro desarrollo constitucional, como en el libro de Antinori-Bolaños²¹, o en las secciones de historia constitucional de algunos manuales, como los de Arrieta²² o Jované²³. Otros autores han avanzado estudios sobre las constituciones del siglo XIX, como Chávez²⁴ o, más frecuentemente, del siglo XX, con posterioridad al texto de Ricord ya citado, y en el estilo de la de Quintero: así los de Bernal²⁵ o de Vargas²⁶.

Acompañan esas investigaciones los múltiples trabajos que han profundizado en el conocimiento de constituciones específicas, después de *Evolución*. Así el artículo de González Montenegro sobre la Constitución de 1904²⁷, o los libros de Turner sobre la Constitución de 1946²⁸ y de Pedreschi, sobre la Constitución de 1972²⁹, para poner algunos ejemplos destacados.

²¹ I. I. ANTINORI-BOLAÑOS, *Historia Constitucional Panameña, 1808-2000*, Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, 2000.

²² L. ARRIETA ALEMÁN, *Manual de Derecho Constitucional*, T. I. Ediciones ECU, 1997.

²³ J. J. JOVANÉ BURGOS, *Manual de Derecho Constitucional Panameño*, Tomo I, Editorial Portobelo, Panamá, 2010. Su capítulo sobre “Historia Constitucional” (págs. 22-36) tiene una sección denominada “Antecedentes del Derecho Constitucional Panameño”, que distingue los principales períodos al uso clásico: 1. Período Hispánico; 2. Período Colombiano; y 3. Período Republicano. También en un muy esquemático artículo de Benavides. Vid. V. L. BENAVIDES, “Aspectos Históricos del Derecho Constitucional Panameño”, en *Compendio de Derecho Público Panameño*, Ediciones Jurídicas Andrés Morales, Bogotá, Colombia, 2012, págs. 710-723. Este trabajo ofrece la siguiente periodización: 1. Período Colonial; 2. Período Colombiano; y 3. Época Republicana.

²⁴ D. J. CHÁVEZ, “Constituciones Decimonónicas”, en A. CASTILLERO CALVO (Director), *Historia General de la República de Panamá*, Comisión Nacional del Centenario, 1era edición, Vol. II, 2004, págs. 310-332.

²⁵ M. A. BERNAL, “Evolución Constitucional desde la Separación de Panamá”, en A. CASTILLERO CALVO (Director), *Historia General de la República de Panamá*, Comisión Nacional del Centenario, Vol. III, T. I, 1era edición, 2004, págs. 34-48.

²⁶ O. VARGAS VELARDE, “La Evolución Constitucional en el Panamá Republicano”, en S. SÁNCHEZ (Ed.), S. SÁNCHEZ (Ed.), *César A. Quintero Correa (1916-2003). Libro Homenaje*. CIDEM/IIDC, Panamá, 2013, págs. 89-144.

²⁷ R. GONZÁLEZ MONTENEGRO, “Antecedentes históricos y proyecciones de la Constitución de 1904”, *Revista Parlamentaria Debate*, Núm. 6, Asamblea Nacional, 2004, págs. 16-23.

²⁸ A. TURNER YAU, *La Constitución de 1946 y la constituyente que le dio origen*, Litho Editorial Chen, Panamá, 2014.

²⁹ C. B. PEDRESCHI, *La Constitución de 1972. Análisis y Comentarios*, Instituto de Estudios Políticos e Internacionales, Panamá, 2002, págs. 30-35.

Estudios dedicados a reformas constitucionales concretas se encuentran sobre las realizadas a la Constitución de 1904³⁰ como de 1946³¹ (la de 1941 no fue modificada). Durante la Constitución de 1972 han sido varios los cambios constitucionales y los trabajos que los analizan. Pueden citarse los de Arroyo, sobre las reformas de 1978³²; Quintero sobre la reforma de 1983³³; Muñoz Pinzón sobre las reformas de 1994³⁴; Araúz³⁵ o Urriola³⁶, sobre la reforma de 2004, entre los muchos disponibles.

Los estudios temáticos, con examen de la evolución de algún órgano estatal o institución jurídica a lo largo de nuestra historia constitucional, son muy numerosos³⁷.

En resumen, *Evolución* ha sido seguido de algunos estudios significativos sobre nuestro cambio constitucional y, sin embargo, la periodización utilizada no parece haber sido afectada por esas investigaciones, a juzgar por su continuado predicamento.

3. Relación de la periodización tradicional con la colombiana

En Colombia, que es referente indispensable para validar, por contraste, la propuesta de Quintero, esa periodización presenta variaciones significativas.

³⁰ F. BERGUIDO, “Las reformas constitucionales de 1918: años de malestar político”, *Revista Iustitia et pulchritudo*, Núm 4 (1986), Editorial La Antigua, Panamá, págs. 347-358.

³¹ C. A. QUINTERO, “Las reformas constitucionales de 1956”, en J. FÁBREGA P., *Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá*, Editora Jurídica Panameña. Segunda edición, 1991, págs. 507-538.

³² D. ARROYO CAMACHO, *El sistema de gobierno existente en Panamá, luego de las últimas reformas a la constitución nacional*, Impresora Panamá, 1979.

³³ C. A. QUINTERO, “Antecedentes y significado del Acto Constitucional de 1983”, en J. FÁBREGA P. (compilador), *Estudios de Derecho Constitucional Panameño*, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987, págs. 61-123.

³⁴ A. MUÑOZ PINZÓN, “Importancia y trascendencia de las últimas reformas a la Constitución nacional de 1972”, *Revista Lotería*, Núm 427, 1999, Panamá, 1999.

³⁵ H. ARAÚZ, *Las reformas constitucionales de 2004: significado e importancia para la sociedad panameña*, Universal Books, Panamá, 2005.

³⁶ C. L. URRIOLOA, *Reformas constitucionales 2004: comentarios a los proyectos presentados para modificar la Carta Magna*, Editorial Portobelo, Panamá, 2005.

³⁷ Destaco un trabajo de González Montenegro, porque aplica la periodización de Quintero de forma explícita. Ver: R. GONZÁLEZ MONTENEGRO, “La regulación constitucional de la Administración de Justicia”, Panamá, Centenario Núm. 4, Publicación conmemorativa del Órgano Judicial, Panamá, 2003.

La periodización colombiana inicial se atribuye a José María Samper, quien habría propuesto una primera época revolucionaria y de la primera república (1811-1816); la creación y caída de la Gran Colombia (1819-1830); de la fragmentación del territorio gran colombiano y el nacimiento de la Nueva Granada (1830-1863) y de los Estados Unidos de Colombia o época federal (1863-1886)³⁸. Fábrega citó reiteradas veces a Samper, en su análisis del período, originalmente publicado en 1965, pero no adoptó explícitamente su periodización³⁹.

Dos períodos han sido adicionados a la periodización del Derecho constitucional colombiano, por razones obvias, en estudios posteriores: el primero, de la Constitución de la República de Colombia como Estado definitivamente centralista y confesional bajo la Constitución de 1886, y a partir de la Constitución de 1991 hasta el día de hoy⁴⁰.

En cuanto a la periodización, por lo tanto, el consenso doctrinal parece proponer para Colombia las siguientes épocas: revolucionaria (1811-1816); Gran Colombia (1819-1830); Nueva Granada (1830-1863); Estados Unidos de Colombia (1863-1886), Constitución de 1886 y Constitución de 1991⁴¹.

Existen al menos dos tramos de la periodización arriba expuesta que no son aplicables a Panamá: la época revolucionaria y la abierta por la Constitución de 1991. Si bien no hay que detenerse en la segunda de estas, por su obviedad, la primera exclusión requiere señalar que no se trata de privar de significado para Panamá a los procesos constituyentes de esa época. Las relaciones y las influencias políticas están presentes a todo lo largo del período. Desde 1821, además, no podrá renegarse en Panamá de la época revolucionaria colombiana como un antecedente de su derecho público.

³⁸ Según Francisco de Paula Pérez, F. DE PAULA PÉREZ, *Estudios constitucionales. Homenaje a la Constitución del 1886 en el cincuentenario de su expedición*, Editorial centro, Bogotá, 1936, pág. 1.

³⁹ J. FÁBREGA P., "Evolución...", op. cit. Quintero cita la obra de Fábrega, pero no cita a Samper directamente en *Evolución*. Se apoya en su lugar en otros autores colombianos como Piedrahita o Tascón.

⁴⁰ En las últimas periodizaciones del constitucionalismo colombiano, se destacan, según Orrego Fernández, las de García Villegas, Lemaitre Ripoll y Olano García. Vid. M. GARCÍA VILLEGAS, *La eficacia simbólica del Derecho. Examen de situaciones colombianas*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 1993, pág. 306. J. LEMAITRE RIPOLL, *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes, 2009, pág. 425. H. A. OLANO GARCÍA, *Constitucionalismo histórico*, Bogotá, Librería del profesional, 2002, pág. 343.

⁴¹ D. ORREGO FERNÁNDEZ, *Ficciones Constitucionales en el Nuevo Reino de Granada y la Gran Colombia: entre la Hispanidad y la Nación (1808-1830)*, Medellín: 2012, pág. 9. <http://www.bdigital.unal.edu.co/6685/1/8102657.2012.pdf>

Para Panamá, el contraste en la periodización del tramo compartido de nuestra historia constitucional (de 1821 a 1903), admite algunas observaciones. Por un lado, aunque las últimas épocas están atadas a una Constitución (el Federalismo a la Constitución de Río Negro de 1863 o la Regeneración a la Constitución de 1886), las etapas iniciales corresponden igualmente a momentos del desarrollo del sistema político colombiano menos unívocos, expresados en multiplicidad de textos constitucionales: así en el caso de la Gran Colombia o la Nueva Granada. Lo que observo es que mientras hay dos modelos contrapuestos en las épocas del Radicalismo Liberal y de la Regeneración, no ocurre lo mismo en las primeras épocas, donde el único principio determinante de la contraposición Gran Colombia-Nueva Granada parece ser la variación en los territorios que integran el Estado (y la relacionada denominación que éste adopta). Bajo esa última contraposición de épocas subyacen diversos textos y experiencias constitucionales, como también sucede bajo el epígrafe de “época revolucionaria”.

Al respecto, Goytía señala, siguiendo al historiador colombiano Milton Puente, que es infundada la creencia de que las tendencias políticas conservadoras y liberales de la Gran Colombia se integraron sobre la contradicción centralista-federal, algo que sólo habría ocurrido a partir de 1863⁴².

En resumen: las primeras tres épocas de la periodización constitucional colombiana clásica no agrupan las constituciones producidas en el intervalo en atención a su adhesión de principios comunes, sino al hecho de generarse en momentos específicos que corresponden a la lucha por la independencia, la unidad política de los territorios de Venezuela, Ecuador, Nueva Granada y Panamá, o la adhesión de Panamá a la Nueva Granada. Observar este dato permite contrastar la periodización colombiana con la panameña y extraer alguna útil conclusión.

En contraste con la periodización inicial de Samper, las etapas propuestas por Quintero para el siglo XIX se suponen caracterizadas por la adopción de constituciones que organizaban al Estado colombiano bajo el principio unitario o federal. Pese a su innegable valor, esa propuesta debe ser matizada respecto a la ubicación de todas las constituciones en períodos uniformemente unitarios y federales. Esto es especialmente acusado respecto a la primera de las etapas “unitarias”, por la utilización intensiva de la técnica de la descentralización (por ejemplo, en la Constitución de 1832), o por la existencia de cámaras provinciales (desde 1830, e incluso en la constitución de 1886, en el segundo período unitario).

⁴² V. F. GOYTÍA, *Las Constituciones...*, op. cit., pág. 32.

De hecho, el uso de términos como “unitario” o “central” para describir un sistema alternativo al federal, no es uniforme. Los términos “federal” y “confederal” también se usan profusamente durante todo el siglo XIX colombiano, y no siempre de modo uniforme o preciso. Por eso, al utilizar la periodización de Quintero, es necesario rescatar el significado que para él tienen esos términos. En su *Derecho Constitucional*, Quintero señala que el Estado, por definición, es una unidad: unidad de poder, ejercida sobre una unidad territorial y sobre una unidad popular. Sin embargo, entiende que el ejercicio del gobierno del Estado hace útil la subdivisión del territorio en circunscripciones a las que se reconoce autonomía administrativa (gobierno unitario) o autonomía política (gobierno federal)⁴³. Lamentablemente, Quintero declina expresamente en ese texto explicar la diferencia entre autonomía administrativa y política.

Podría especularse que al construir su periodización, Quintero se refería a la atribución de la titularidad de la soberanía en los textos constitucionales. Sin embargo, se constata que el procedimiento de Quintero es objetivo y simple: inicia y termina el período federal con regímenes que admiten a las divisiones territoriales expedir constituciones propias.

III. OBSERVACIONES A LA PERIODIZACIÓN CONSTITUCIONAL TRADICIONAL

A continuación, presentaré algunas observaciones a la periodización clásica, a partir de los propios conceptos y materiales que utiliza Quintero para proponerla.

1. Observación sobre la “Era Colonial”

Podría decirse que el inicio del constitucionalismo en Panamá coincide con el inicio del constitucionalismo en España. Esa afirmación, en principio fácil de asumir, nos obliga a determinar cuándo inicia el constitucionalismo en España, asunto sobre el cual hay una posición predominante, pero no unánime. Por mucho tiempo se ha querido excluir de las constituciones españolas, al Estatuto de Bayona:

⁴³ C. QUINTERO, *Derecho...*, op. cit., págs. 33-34.

“El olvido del Estatuto de Bayona aún pesa hoy en día, ya que historiadores y constitucionalistas son renuentes a considerarlo como lo que en realidad es: el primer ensayo constitucional en España. Del fracaso del Estatuto de Bayona puede desprenderse fácilmente que su influencia en la historia constitucional española fue prácticamente nula [...]. Siendo escasa la influencia del Estatuto en el constitucionalismo español, también se explica su débil repercusión en el constitucionalismo iberoamericano, por más que el Estatuto fuera también la primera Constitución de los territorios hispanoamericanos antes de adquirir su independencia. El constitucionalismo napoleónico tuvo repercusión en Iberoamérica, gozando de especial ascendente con Simón Bolívar, pero las influencias que se aprecian en las Constituciones hispanoamericanas (fundamentalmente en la de Bolivia de 1826 y en los documentos constitucionales del Río de la Plata entre 1811 y 1820) parecen derivar directamente de los textos franceses, y no del Estatuto de Bayona”⁴⁴

La razón de excluir al Estatuto de Bayona suelen ser dos: su carácter de carta otorgada por el ocupante extranjero a sus súbditos españoles (de Europa y América), y su ineficacia.

El Estatuto de Bayona no es Constitución (por motivo de la forma de adopción y del régimen establecido en él). Tampoco fue eficaz en Panamá: no participaron panameños en el proceso de su validación, ni se aplicó en tierras del Istmo. Como antecedente español, debe tomarse en cuenta, pero no es Derecho constitucional español, ni lo fue panameño, en el período de nuestra unión a España. El papel de primera constitución española (y panameña, a ese respecto) le corresponde a la Constitución de Cádiz de 1812⁴⁵.

Ese inicio hace contrastar la primera referencia de constitucionalismo, que para Panamá es la convocatoria a las Cortes Generales y Extraordinarias que producirán la Constitución de Cádiz, con la que suele darse como punto de partida del constitucionalismo colombiano. Gustavo Amador señala que antes de la convocatoria de las Cortes “no existía ese Derecho ni en la América española ni en la misma España, cuya forma de Gobierno

⁴⁴ I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *La primera Constitución española: El Estatuto de Bayona*, Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2003. Posteriormente, I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Bayona (1808)*, Colección Las Constituciones Españolas, T. I, IUSTEL, 2007.

⁴⁵ Un contraste similar al que se produce entre los textos de Bayona y Cádiz, salvadas todas las distancias, la encontramos en la Ley Fundamental de 1831, frente a la Constitución de 1841 (que comento más adelante). Sin embargo, pese a adherir a un significado material mínimo de “constitución”, lo cierto es que solemos incluir en los recuentos a textos de dudosa o ausente adhesión a los principios del constitucionalismo.

imperante hasta entonces era la Monarquía absoluta”⁴⁶. Efectivamente, el Derecho Constitucional panameño, como el español, inicia cuando se le convoca a la elección de diputados a las Cortes de Cádiz.

En Samper se encuentra una reflexión previa y análoga a la de Amador, para el Derecho constitucional colombiano. Para Samper, el primer principio constitucional proclamado fue el derecho de las Provincias del Nuevo Reino de Granada a darse un gobierno propio⁴⁷. Empezaría el Derecho constitucional colombiano, entonces, el 20 de julio de 1810, con el movimiento en Santa Fé de Bogotá. No corresponde discutir aquí en detalle el período revolucionario colombiano, pero debe admitirse que ese punto de partida ha servido para simplificar la narrativa de la muy compleja historia constitucional de ese país.

En todo caso, Panamá contribuyó a darse gobierno propio como parte de España, al designar su diputado a las Cortes constituyentes. El constitucionalismo español en el que Panamá se integró desde la convocatoria a las Cortes Generales y Extraordinarias, además, disolvió el estatuto jurídico de “colonia” que habían tenido los territorios ultramarinos hasta ese momento. Más allá de la retórica independentista, la crisis atlántica de principios del siglo XIX da al traste con el dominio español en América, pero la ruptura en Panamá se hace con la España constitucional, en la que el Istmo había dejado de ser una colonia.

2. Observaciones sobre la “Era Colombiana”

Quizá es oportuno enfatizar aquí que los intentos de explicar la historia constitucional panameña del siglo XIX sin estudiar la historia colombiana están destinados al fracaso. Al respecto, nuestros historiadores constitucionales han citado otras fuentes, además de a Samper: por ejemplo, la segunda obra estándar de historia constitucional colombiana, de Tulio Enrique Tascón, publicada en 1951⁴⁸. Más adelante se consolidará como

⁴⁶ G. A. AMADOR, *Guía Histórica del Derecho Constitucional Panameño*, Imprenta Católica, Panamá, 1922.

⁴⁷ J. M. SAMPER, *Derecho público interno de Colombia*, s.n., 1982, pág. 11. Se trata de una obra originalmente publicada en 1886, y que fue la interpretación histórica sobre el siglo XIX constitucional colombiano por casi un siglo.

⁴⁸ Vid. T. E. TASCÓN, *Historia de Derecho Constitucional Colombiano*, Editorial Minerva, Bogotá, 1953.

principal historiador del período Restrepo Piedrahita⁴⁹. Pero el estudio de la historia colombiana del siglo XIX ha tenido un progreso exponencial en las últimas décadas, que no se ha visto reflejado siempre en los estudios constitucionales panameños sobre el período.

Para iniciar el examen de este período conviene tener presente el origen de su segmentación en tres períodos, según propone Quintero. Aunque en su versión inicial de *Evolución*, Quintero se apoya, entre los historiadores panameños, en Figueroa Navarro⁵⁰, creo que hay razones para pensar en una influencia de Gasteazoro, Araúz y Muñoz, en la comprensión de la “era colombiana”.

En *La historia de Panamá en sus textos* se observa la triple gran periodización usual, y la del siglo XIX se expresa como periodización del autonomismo panameño. Años antes de *Evolución*, este libro establece como períodos de ese autonomismo, los siguientes: 1. El período de las separaciones fugaces (1821-1855); 2. El período del autonomismo pleno (1855-1885); y 3. El período de retorno al sistema central. (1885-1903)⁵¹.

Como se observa, la única diferencia con la propuesta de Quintero es que su “período federal” inicia en 1853, con la Constitución Centrofederal, y no con la reforma de 1855 que hace posible el Estado Federal de Panamá. Una diferencia por demás explicable, dado que una periodización de unos es del autonomismo, y del otro, el constitucionalismo panameño.

Durante la unión a Colombia se presentan tres aspectos adicionales que merecen ser reconocidos en sus implicaciones para la periodización: por un lado, los múltiples intentos del istmo para alcanzar su independencia⁵², entre los que destacan para este relato los de 1831 y de 1840. Por otro lado, el tratado Mallarino-Bidlack de 1846, entre Nueva Granada y Estados Unidos. Por último, la multiplicidad de las constituciones panameñas producidas durante la vigencia del régimen federal.

En lo referente a los movimientos secesionistas, haré aquí énfasis en los de 1831 y 1840. El movimiento de 9 de febrero de 1831 se gestó con la

⁴⁹ Por toda su extensa producción, *vid.* C. RESTREPO PIEDRAHITA, *Constituciones de la Primera República Liberal*, Bogotá, 1979.

⁵⁰ A. FIGUEROA NAVARRO, *Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano (1821-1903)*, 3ª. Edición, Editorial Universitaria, 1982.

⁵¹ C. M. GASTEAZORO, C. A. ARAÚZ; A. MUÑOZ PINZÓN, *La historia...*, *op. cit.*, p. 38.

⁵² Las actas de independencia del siglo XIX son fuentes valiosas del derecho constitucional. Para Panamá, la mención usual es a los movimientos de 1826, 1830, 1831, 1840 y 1861.

intervención del coronel venezolano Juan Eligio Alzuru y la élite local. El acta de independencia tomó nota de la dispersión de la Gran Colombia, del nacimiento de los Estados de Venezuela y Ecuador, y del intento del Centro de enrolar a Panamá como territorio propio. Manifiestan los istmeños en esa ocasión su disposición de mantenerse en confederación con el Centro, pero reconociéndose su carácter de Estado diferenciado.

El acta también dispuso que una “Dieta Constitucional” se reuniría el 15 de agosto de 1831 para adoptar la constitución del nuevo Estado, y que nadie ejercería la jefatura civil y militar del Istmo simultáneamente. Sin embargo, Alzuru logró concentrar todo el poder el 30 de julio, exhibiendo muestras de despotismo y crueldad. Sus métodos arbitrarios alienaron a sus aliados de la élite istmeña, y contra él se organizaron dos ejércitos: el de Tomás Herrera que se dirigió a la ciudad de Panamá desde Colombia, desembarcando en Portobelo, y el del José de Fábrega, que hizo lo propio desde la provincia de Veraguas. Derrotado Alzuru, fue fusilado el 28 de agosto, y el Istmo fue integrado nuevamente a la Nueva Granada. Sin embargo, antes de ser reprimido el movimiento secesionista, Alzuru expidió un “decreto de organización” el 11 de agosto de 1831, y que según su artículo 27° debía ser “obedecido como Ley Fundamental del Estado Istmeño hasta que reunida la Dieta Territorial Constituyente que se ha convocado, dé ésta la Constitución que deba rejar”⁵³.

El documento contiene 27 artículos distribuidos en nueve títulos, abarcando aspectos como las funciones del Jefe Superior, Secretarías de Estado, Consejo de Estado, Administración territorial, Administración de Justicia, de la Hacienda Pública, de derechos y deberes de los nacionales istmeños, ciudadanía y religión, entre otros. Sin embargo, no dispone nada sobre la reunión de la representación política o la producción de legislación a través de representantes. Si se observa con detenimiento, se trata de una adaptación del Decreto orgánico de la dictadura de Bolívar, de 27 de agosto de 1828.

Ernesto J. Castillero fue muy vehemente con la tesis de esta “primera Constitución”⁵⁴, pero si nos atenemos al principio de eficacia, la auténtica

⁵³ E. J. CASTILLERO, “El director Alzuru y la primera constitución panameña”, en *Revista Lotería*, Núm. 123, febrero de 1966, págs. 88-95. Es frecuente utilizar “Ley Fundamental” como equivalente de constitución. Sin embargo, este no es el caso. El Congreso de Angostura aprobó la que creó la Gran Colombia, y en Panamá una Ley Fundamental se expidió para crear el Estado del Istmo. Se trata de documentos posteriores a las actas de independencia y anteriores a las constituciones propiamente dichas.

⁵⁴ E. J. CASTILLERO REYES, *Raíces de la Independencia de Panamá*, Academia Panameña de la Historia, Panamá, 1978, pág. 89.

“primera Constitución” de Panamá es la de 1841⁵⁵, adoptada por una Convención Constituyente, en el breve lapso que se mantuvo independiente el Estado del Istmo (un Estado que, además, obtuvo reconocimiento internacional).

El acta, de 18 de noviembre de 1840, es del tenor siguiente:

“1° La provincia de Panamá declara solemnemente, que las obligaciones que contrajo con la constitución granadina de 1832 han terminado con la disolución de la república.

2° Que la provincia se erige en estado soberano, el comprenderá la de Veraguas, siempre que sus habitantes se adhieran a él para formar un solo cuerpo social del territorio del Istmo.

3° Cualesquiera que sean los arreglos ulteriores en que convengan las diversas provincias de la Nueva Granada, para la organización política, el estado de Panamá no se obligará con otros principios que con los puramente federales, i para cuyo fin enviará sus apoderados a la convención o dieta que se celebre”⁵⁶. (énfasis mío)

La creación del Estado del Istmo se valora de forma muy diferente si se pretende enfatizar su papel como antecedente de un Estado panameño independiente, o si se examina su contexto histórico, marcado por la “Guerra de los Supremos”.

En el primer sentido, los constitucionalistas nacionales nos hemos plegado a la lectura más patriótica. Así, Goytía llama al Estado del Istmo, la “Primera República”, y la hace un antecedente directo de la “Segunda República” iniciada en 1903⁵⁷.

⁵⁵ Las fuentes documentales típicas para estudiar este proceso son el acta de independencia, le ley fundamental (cuya autoría se atribuye al joven Justo Arosemena), la constitución de 1841 (de cuyo proyecto también se hace responsable al joven Arosemena), el discurso a la Asamblea Constituyente de Tomás Herrera, la Proclama de la Constitución, el tratado suscrito con la República de Costa Rica, y la correspondencia de Tomás Herrera. Sobre la proclama, parece al uso de otras experiencias similares previas: Vid. S. Sánchez, “El primer constituyente y la Proclama de 1812”, *Revista Parlamentaria Debate*, Núm. 20, Centro de Estudios Parlamentarios, Panamá, 2013, págs. 55-64.

⁵⁶ Citada por Mariano Arosemena. Vid. M. AROSEMENA, *Apuntamientos Históricos*, Biblioteca de la Nacionalidad, Autoridad del Canal de Panamá, 1999, págs. 229-231.

⁵⁷ V. F. GOYTÍA, *Las Constituciones...*, op. cit., págs. 36 y ss. No tengo claro si Goytía fue el primero en denominarla así, pero ciertamente le dio uso consciente y sistemático a la frase. Además, a raíz de la muy conocida reproducción de la Constitución del Estado del Istmo en Las Constituciones de Panamá, presidida por el título “Texto de la Constitución de la Primera República”, otras compilaciones han replicado también la denominación.

La afirmación de que los catorce meses del Estado del Istmo es un auténtico período independiente ha sido contestada, por calificados observadores externos:

“La única vez que Panamá ganó un perfil constitucional propio, fue en el contexto de la Guerra Civil de los Supremos (1839-1842), cuando fue parte del movimiento federalista y presentó la Ley fundamental y Constitución del Estado federado del Istmo, que nunca ganó una validez real, sino la federalización se realizó un decenio después a partir de 1853 (hasta 1886). La terminología de parte de la historiografía nacional de la “primera república” de 1841, no denomina correctamente la lógica siglo XIX” (sic)⁵⁸.

No deja de ser cierto que los propios promotores del movimiento separatista parecían moverse entre seguir siendo parte de Nueva Granada, siempre que el régimen político fuera federal, o la independencia. Incluso algunos pasajes de las fuentes primarias así lo ponen en evidencia. Por ejemplo, la Ley Fundamental⁵⁹ aprobada por la Convención Constituyente señala en su parte motiva:

“1°. Que la mayoría de las provincias de la Nueva Granada se ha pronunciado expresamente en contra del gobierno central, separándose y proclamando la federación, rompiendo así completamente el pacto de mil ochocientos treinta y dos.

2°. Que mientras se reconstituye la república según el voto de los pueblos, el Istmo no puede permanecer indiferente a su suerte, sino que ha de emplear, a lo menos provisoriamente, los medios propios para obtener su seguridad y bienestar”.

En la parte dispositiva de la Ley Fundamental, además, se indica:

“2°. Si la organización que se diere la Nueva Granada fuese federal y conveniente a los intereses de los pueblos del Istmo, este formará un Estado de la federación.

Parágrafo único. En ningún caso se incorporará el Istmo a la república de la Nueva Granada bajo el sistema central”. (énfasis mío)

Arosemena también registra el evento (en el que participó junto a su padre, Mariano), con interpretación federalista:

“Insurreccionado el Sur i la Costa del Atlántico, el Istmo no podía comunicarse con la capital de la República. Hízose pues lo que siempre en circunstancias estemas. Reuniéronse los padres de familia en Panamá a mediados de noviembre, i el

⁵⁸ B. MARQUARDT, “Introducción a la Constitución del Estado del Istmo”, en H. DIPPEL (Editor in Chief), *Constitutions of the World from the late 18th Century to the Middle of the 19th Century*, De Gruyter, 2010, pág. 677.

⁵⁹ Ley Fundamental de 18 de marzo de 1841. No debe confundirse con la Constitución del Estado del Istmo, que es documento producido el 8 de junio de 1841.

resultado de esa reunión fué proclamar un gobierno propio, i la convocatoria de una convención constituyente. Pero aun entónces no se trató sino de un sistema federal, sin romper del todo con la Nueva Granada. Así lo aconsejó a la Convención el Coronel Tomás Herrera, jefe superior nombrado, en su mensaje de 1° de marzo, i así se hizo por la lei fundamental⁶⁰.

Más adelante, en su principal obra, *Estudios Constitucionales*, Arosemena no hace distinción de Tomás Herrera y el movimiento de 1840, del conjunto de la rebelión liberal de “Los Supremos”⁶¹.

La Constitución de 8 de junio de 1841, que señala que el Estado del Istmo es “libre, independiente y soberano”; así como el Tratado de amistad firmado con Costa Rica, del 22 de septiembre de 1841, en el que el Estado de Costa Rica “reconoce la independendencia del Istmo, de la República de Nueva Granada”, se orientan en el sentido inverso a lo indicado por Marquardt. Fracasada la revuelta federalista en el resto de Nueva Granada, sólo la ayuda internacional hubiera podido sostener la independendencia, pero no se consigue el apoyo de Estados Unidos ni de Ecuador.

Agregaré la mención de tres aspectos que resultan interesantes de este texto: la interpretación parlamentaria de la Constitución, la cláusula de reforma, y el carácter pétreo de la fórmula política. En este último sentido, el gobierno sería siempre “popular, republicano, representativo, electivo, alternativo, y responsable” y tampoco se podrá “destruir la libertad de imprenta”. Sin embargo, el sufragio no era lo libre que pudo ser, al incluirse restricciones a su ejercicio.

Vale la pena enfatizar a este respecto que la constitución del Estado del Istmo no era la de un Estado federado, sino la de un Estado independiente, y estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1841.

En lo relativo al impacto del tratado Mallarino-Bidlack, es pertinente la lectura que ofrece Goytía. Bajo el epígrafe *Un tratado que anula siete constituciones*, explica el constitucionalista panameño cómo la estrategia diplomática de Colombia al apoyarse en Estados Unidos para protegerse de las amenazas a su soberanía por parte de Inglaterra, fue útil también para dificultar movimientos secesionistas en la segunda mitad del siglo XIX, pero terminó por ser instrumental para la separación del Istmo en 1903⁶². Los

⁶⁰ J. AROSEMENA, *El Estado Federal*, Biblioteca de la Nacionalidad. Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 1999, págs. 283-284.

⁶¹ J. AROSEMENA, *Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de América Latina*, Edición de la Asamblea Nacional de Panamá. Panamá, 2009.

⁶² V. F. GOYTÍA. *Las Constituciones...*, op. cit. págs. 72-84.

derechos adquiridos por los Estados Unidos desde la adopción de ese Tratado en 1846 y hasta 1903, limitaron gravemente la soberanía de Colombia en contra de su propio derecho constitucional, y fue el antecedente de limitaciones parecidas para la República de Panamá, nacidas del tratado Hay-Bunau Varilla.

La Constitución de 1853 o Centrofederal marca el fin del “primer período unitario” y el inicio del “período federal”. Fue una Constitución de marcado talante liberal, bajo la cual se extinguió la esclavitud y se aprobó el sufragio universal masculino al tiempo que se garantizaba la separación entre la Iglesia y el Estado.

El capítulo 8 de la Constitución de 1853 concede a cada una de las provincias el poder para organizar todo lo que se refiere a su régimen y administración interior. Así se expidieron las constituciones de las provincias del Istmo (constituciones provinciales de Panamá⁶³, Azuero⁶⁴, Veraguas⁶⁵ y Chiriquí⁶⁶).

La Constitución de la Provincia de Panamá se adoptó sobre un anteproyecto de Don Bernardo Arce Mata, la de Veraguas sobre un anteproyecto de don Francisco de Fábrega con la cooperación del Dr. Justo Arosemena, la de Chiriquí sobre un anteproyecto del Dr. Rafael Núñez, y la de Azuero sobre un anteproyecto de don Pedro Goitía⁶⁷.

La experiencia de las constituciones provinciales no ha sido suficientemente estudiada. Es Quintero quien recupera integralmente esta experiencia sobre la base de la recopilación de Piedrahita⁶⁸. Su análisis de estas

⁶³ La Constitución Provincial de Panamá, sancionada el 22 de diciembre de 1853.

⁶⁴ La primera, sancionada el 6 de noviembre de 1853 y la segunda, el 20 de octubre de 1854.

⁶⁵ La primera, sancionada el 23 de octubre de 1853 y la segunda, el 23 de septiembre de 1854.

⁶⁶ Sancionada a fines de 1853, según Ernesto J. Castellero. Vid: E. J. CASTILLERO, “En el ciento catorce aniversario de la Constitución de Azuero”, *Revista Lotería*, Panamá, Núm. 135, 1967, pág. 62. Sin embargo, no he podido consultar este texto, para confirmar la fecha de su sanción.

⁶⁷ E. J. CASTILLERO, *En el ciento...*, op. cit., pág. 61-73.

⁶⁸ C. RESTREPO PIEDRAHITA, *Constituciones de la primera República Liberal*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1979, T. I y T. II. El maestro colombiano publicó todas, salvo la de Chiriquí. Ernesto J. Castellero reprodujo la de Azuero de 1853 en 1967 y Muñoz hizo lo propio con la de 1854 en 1980. Vid: E. J. CASTILLERO, *En el ciento...*, op. cit. y A. MUÑOZ PINZÓN, *Un estudio sobre historia social panameña las sublevaciones campesinas de Azuero en 1856*, Editorial Universitaria, 1980. Fábrega reprodujo la de la provincia de Panamá de 1853, la de Veraguas de 1854 y las dos de Azuero, en 1987. Vid.

constituciones es detallado en su *Evolución*, salvo por lo que corresponde a la constitución chiricana, que no pudo consultar. Previamente, Goytía no parece haber comprendido este fenómeno adecuadamente, pese a que reproduce la Constitución Provincial de Panamá de 22 de diciembre de 1853⁶⁹.

De gran importancia para Panamá fue, por otro lado, la reforma de 1855 a la Constitución de 1853, que dio nacimiento del Estado de Panamá, como entidad federada, por inspiración especialmente de don Justo Arosemena. El Estado de Panamá sancionó su constitución el 18 de septiembre de 1855, siendo Jefe Superior el propio Justo Arosemena.

Las constituciones de 1858 y de 1863 se producen en medio de conflictos armados que sólo se resuelven provisionalmente en la expedición de la última de ellas. Precisamente, la Constitución de Río Negro de 1863 tiene un gran impacto en el Istmo. Al establecer los Estados Unidos de Nueva Granada, permitió al Estado Soberano de Panamá desarrollarse constitucionalmente. Se le acusa, sin embargo, de anular la posibilidad de intervención del gobierno central en los Estados, y de ser prácticamente de imposible reforma, dada la dificultad de aplicar las disposiciones correspondientes.

Bajo la Constitución de Río Negro se expidieron seis constituciones del Estado Soberano de Panamá, en 1863, 1865, 1868, 1870, 1873 y 1875. Esas constituciones fueron examinadas por Quintero.

De la Constitución del Estado Soberano de Panamá de 1863, Quintero destaca la elección directa de los magistrados de la Corte Superior y el Procurador (que en esa Constitución y las siguientes, sería el equivalente del Procurador General actual), y la existencia de un cuarto poder constitucional, el “poder electoral”.

La Constitución que el Estado Soberano de Panamá se dio en 1865 excluye de ser elegidos popularmente a los magistrados y procurador, e innova con la introducción de un “Jurado Supremo” para el enjuiciamiento de las altas autoridades del Estado, incluido el Presidente del Estado, Magistrados de la Corte Superior y Procurador, por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones públicas. En caso de delitos comunes, la Constitución dispuso que el Jurado Supremo operara en la realización de antejuicios,

J. FÁBREGA P., *Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá*, Editora Jurídica Panameña, Segunda edición, 1991, pág. 53-104.

⁶⁹ GOYTÍA, *Las Constituciones...*, op. cit., pág. 89 y ss.

para autorizar el enjuiciamiento de esas autoridades por los tribunales ordinarios.

La Constitución del Estado Soberano de Panamá, de 1868, amplió el mandato del ejecutivo estadual a cuatro años, y mantuvo el del legislativo estadual en dos años. También mantuvo la institución del Jurado Supremo, pero modificó radicalmente sus funciones, orientándolo exclusivamente a la administración de los procesos electorales.

El Estado Soberano de Panamá adoptó en 1870 el mandato legislativo de cuatro años, y mantuvo el presidencial en la misma duración, como había sido dispuesto por la Constitución de 1868. Dispuso igualmente que la Asamblea se reuniera cada dos años.

En 1873 la Constitución volvió a presentar los mandatos breves, de dos años, para las autoridades, tanto electas como altos cargos designados. Finalmente, la Constitución del Estado Soberano de Panamá, de 1878, no modificó en lo esencial la de 1873, y prolongó su vigencia hasta que se extinguió el régimen federal.

La Constitución que inaugura el segundo período unitario y lo integra en exclusiva es la Constitución de 1886. Se trata de una Constitución conservadora, impulsada por el movimiento de la Regeneración, bajo el liderazgo del Presidente Rafael Núñez⁷⁰, y que había reunido a conservadores con liberales independientes. Los principales rasgos de la Constitución de 1886 son:

- (i) Se extingue el régimen federal, y los Estados Soberanos pasan a llamarse Departamentos y a ser gobernados de forma centralizada.
- (ii) Se fortalece la rama ejecutiva, lo que incluye la expansión del mandato presidencial a seis años.
- (iii) Se fortalece el vínculo entre la Iglesia Católica y el Estado.
- (iv) Se centralizan las fuerzas militares.

Es preciso indicar que no participaron delegatarios panameños en el proceso de su aprobación. Se le impuso a Panamá la representación de Miguel Antonio Caro y de Felipe Paúl. El texto de la Constitución incluyó el artículo 201, que disponía que el Departamento de Panamá estaba sometido a la autoridad directa del Gobierno, y que sería administrado con arreglo a leyes especiales. Concordantemente, entre las atribuciones del

⁷⁰ Cartagenero, Núñez había sido diputado por la provincia panameña de Chiriquí, y emparentado con Don José de Obaldía.

Congreso, se encontraba la de expedir la legislación especial a la que quedaría sujeta Panamá (ordinal 4.º del artículo 76).

La disposición sobre la reforma de esta Constitución establecía la posibilidad de modificarla a través de ley, transmitida al Congreso siguiente, y ratificada por ambas cámaras con mayorías de dos tercios. Precisamente, una de esas leyes reformativas fue la Ley 41 de 6 de noviembre de 1894, que dispuso la derogación del artículo 201 de la Constitución y el ordinal 4.º del artículo 76 de la misma. Adicionalmente, autorizó a que en materia fiscal pudieran dictarse disposiciones legislativas y ejecutivas especiales para el Departamento de Panamá.

Pese a ser unitaria, la Constitución de 1886 contiene un Título XVIII dedicado a desarrollar la Administración departamental, en la que se contempla la existencia de una Asamblea Departamental con competencias específicas, que pudieran luego ser ampliadas por ley del Congreso Nacional. Como he advertido antes, es un rasgo extraño en el debate relativo a los períodos federal y unitarios, observar cómo en ambos períodos unitarios aparecen estas instituciones.

Para la historia constitucional panameña el signo de esta Constitución, centralista, clerical y conservadora, es sin duda negativo. En el apartado específico de la autonomía del Istmo de Panamá en el concierto colombiano, nos encontramos, durante la vigencia de la Constitución de 1886, con un régimen reaccionario que sofoca las libertades públicas, y que empuja a Colombia nuevamente, en 1899, a la guerra.

Para concluir esta sección, también resulta interesante tomar en cuenta la propuesta de González Montenegro, de clasificar las constituciones panameñas de la “era colombiana” como: 1. nacionales; 2. estatales; 3. provinciales.

En el caso de las constituciones “nacionales” sólo ubica a la Constitución del Estado del Istmo, de 1841, por servir de Constitución de un Estado independiente. González Montenegro considera por otra parte “estatales”, aquellas que corresponden al Estado Soberano de Panamá, dentro de los Estados Unidos de Colombia. Por último, incluye las provinciales, que serían las producidas al amparo de la Constitución Centrofederal de Nueva Granada, de 1853⁷¹. La clasificación se refiere a constituciones “panameñas”, entendiéndose por ellas las aprobadas por y para panameños, exclusivamente.

⁷¹ R. GONZÁLEZ MONTENEGRO, “Antecedentes...”, op. cit., págs. 19-21.

La clasificación es útil si lo que se quiere es visibilizar la diversidad del ejercicio constituyente panameño en el período. Sin embargo, no lo será sin atender al contexto en el que se producen, que innegablemente nos exige el estudio de las constitucionales nacionales colombianas. Por otra parte, tanto las constituciones estatales —mejor diríamos “estadales”— como las provinciales, corresponden al régimen federal.

3. Observaciones sobre la “Era Republicana”

Como he indicado, las constituciones de la “era republicana” son las de 1904, 1941, 1946 y 1972. En tanto etapa, la “era republicana” se hace corresponder con el Panamá independiente. Sin embargo, el régimen republicano lo teníamos asumido ya desde la adopción del régimen constitucional colombiano de Cúcuta, en 1821, como el propio Quintero reconoce.

Dos observaciones adicionales sobre el período: la primera se refiere a que los primeros años de independencia estuvieron marcados por la tutela estadounidense, en virtud de las disposiciones intervencionistas del Tratado del Canal Interoceánico de 1903⁷², que como se observa, tuvieron luego implante en el texto constitucional.

El artículo 136 de la Constitución Política de 1904, establecía:

“Artículo 136. El gobierno de los Estados Unidos podrá intervenir en cualquier parte de la República de Panamá para restablecer la paz pública y el orden constitucional si hubiere sido turbado, en el caso de que por virtud de tratado público aquella nación asumiere o hubiere asumido la obligación de garantizar la independencia y soberanía de esta República”.

El asunto fue incluso examinado por Carl Schmitt, al señalar que los tratados de intervención (entre los que incluye al Hay-Bunau Varilla), impiden la autodeterminación necesaria para que los pueblos ejerzan el poder constituyente⁷³.

En ese sentido, una fecha razonable para fijar el fin del régimen de tutela es 1936, por la adopción del tratado Arias-Roosevelt, que suprimió del

⁷² El Tratado, de 1903, autorizaba a los Estados Unidos el derecho de intervención para garantizar la independencia de la República de Panamá.

⁷³ C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad, Madrid, 1982, págs. 91-92. También *vid.*: C. SCHMITT, 2001: “El Imperialismo Moderno en el Derecho Internacional Público”, en H. ORESTES AGUILAR (Prólogo y selección de textos): “*Carl Schmitt. Teólogo de la Política*”, Fondo de Cultura Económica, México, págs. 95-113.

Tratado Hay-Bunau Varilla la autorización para intervenir en Panamá, desactivando a su vez el artículo 136 de la Constitución de 1904. Vale agregar que la Constitución de 1941 no repitió aquella cláusula⁷⁴.

Otra observación necesaria es aquella que hace alusión al estatuto constitucional del pueblo Guna. Está documentado que los gunas no se adhirieron al movimiento independentista de 1903 de forma uniforme ni incondicional. La independencia de Panamá fraccionaba los territorios ocupados por ese pueblo indígena, y lo colocaba bajo dos Estados diferentes. La final adhesión a la República de Panamá de los gunas que poblaban el territorio panameño sólo se logró con arreglo al compromiso del sostenimiento de su autonomía, compromiso que para verse cumplido debió ser reclamado vigorosamente durante la Revolución Tule de 1925⁷⁵. La nueva situación surgida a raíz de la revolución quedó plasmada en un acuerdo con las autoridades nacionales panameñas, en una disposición constitucional⁷⁶, y en legislación especial⁷⁷.

Los cambios de 1983 fueron de tal magnitud que un sector importante de la doctrina local propuso calificar el resultado de las reformas de 1983 a la Constitución Política de 1972 como Constitución de 1983⁷⁸. Quintero también se pronunció en ese sentido:

⁷⁴ Debe recordarse que la “cláusula de protección” tenía el antecedente del tratado Mallarino-Bidlack de 1846. Sobre la adopción del artículo 136 de la Constitución de 1904, puede verse J.A. HENRÍQUEZ, “Para la historia de cómo tuvo su origen, se redactó, modificó, discutió y aprobó el artículo 136 de la Constitución de la República de Panamá”, en *Revista Nuevos Ritos*, Núm. 36, Año 2, 1908, Tipografía Moderna, 1908, págs. 843-850. También T. ARIAS, *Memorias de Don Tomás Arias. Fundador de la República y Triunviro*, Trejos Hermanos, Panamá, 1977.

⁷⁵ La independencia fue declarada en febrero de 1925, y el movimiento insurreccional terminó con 27 muertos. *Vid.* J. KAM RÍOS, “La Revolución Tule de 1925: La República de los hombres”, *Revista Iustitia et Puchritudo*, Núm. 15, Universidad Católica Santa María La Antigua, Panamá, 1999, págs. 103-110. Hay una amplia bibliografía sobre el pueblo Guna, y sobre este evento en particular.

⁷⁶ El Acto Legislativo que reformó el artículo 4 de la Constitución de 1904 y estableció: “*La Asamblea Nacional podrá crear comarcas, regidas por leyes especiales, con territorio segregado de una o más provincias*”. Primera aprobación: 20 de marzo de 1925; segunda aprobación: 25 de septiembre de 1928.

⁷⁷ La autonomía Guna ya tenía antecedentes, primero por convenios suscritos con las autoridades coloniales españolas, y luego por los convenios suscritos y el régimen comarcal establecido legalmente bajo los Estados Unidos de Colombia, en 1870. *Vid.* también: B. CLAVERO, *Ama Llunku, Abya Yala: Constituyencia Indígena y Código Ladino por América*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000.

⁷⁸ En esa posición, Ricord. *Vid.* H. RICORD, “Constituciones...”, op. cit., págs. 321-369. Extracto de este texto se publicó como: H. RICORD, “La Constitución de 1983”, en

“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”⁷⁹.

Sin embargo, desde el punto de vista formal las reformas se hicieron tomando como base del referéndum de 1983 un pliego de modificaciones a la Constitución de 1972, y en la narrativa predominante de nuestro derecho, se trató de una importante reforma.

3.1. Constitución de 1904

Los consensos sobre la Constitución de 1904, primera de la “era republicana”, se refieren a su ideología liberal, su falta de originalidad (se considera, en lo medular, réplica de la Constitución Colombiana de 1886), su anacronismo (“nació vieja”⁸⁰), su desordenada estructura (“confuso breviario de filosofía individualista”⁸¹), su carácter pactado, y su legitimación de la dependencia de los Estados Unidos.

La Constitución de 1904 presentó un esquema que se apoyaba en la filosofía política y económica del liberalismo.

En ocasión de su centenario, se hicieron algunos comentarios en cuanto al método de su aprobación y a sus contenidos. Dice al respecto González Montenegro de su forma de adopción que fue democrática⁸², pero esta afirmación debe ser matizada. Los constituyentes fueron elegidos a través de un mecanismo que hacía inevitable que estuviera integrado paritariamente por 16 liberales y 16 conservadores. La consulta electoral a los ciudadanos solo podía ser descrita como democrática en un sentido consociativo, porque los partidos entendían que en los meses siguientes a la secesión (gestada por elementos mayoritariamente conservadores), y producida además al concluir tres años de guerra civil⁸³, se hacía necesario

J. FÁBREGA P., *Ensayos...*, op. cit., págs. 751-768. Igualmente Pedreschi, en C. B. PEDRESCHI, *La Constitución...*, págs. 30-35.

⁷⁹ C.A. QUINTERO CORREA. *Evolución...* pág. 59.

⁸⁰ J. D. MOSCOTE, *Introducción al estudio de la Constitución*, Panamá, 1929.

⁸¹ J. D. MOSCOTE, *El Derecho Constitucional Panameño*, Panamá, 1943, pág. 14.

⁸² R. GONZÁLEZ MONTENEGRO, “Antecedentes históricos y proyecciones de la Constitución de 1904”, *Revista Parlamentaria Debate*, Núm. 6, Asamblea Nacional, 2004, págs. 16-23.

⁸³ Nos referimos a la Guerra de los Mil Días (1899-1902).

asegurar la participación de ambas fuerzas, pese a la reconocida hegemonía liberal en el Istmo.

Este diseño de la Convención Constituyente de 1904 ha servido para sostener simultáneamente el nacimiento del país gracias a la actitud favorable al acuerdo (un supuesto rasgo de la cultura política local) y el balance entre principios liberales y conservadores en los artículos de la Constitución. Así se expresaba el ex presidente Valdés, en 1911:

“No soy capaz de negarme a admitir, como lo he admitido otras veces, que merced al compromiso de nuestros partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, consignado en la Constitución panameña, quedaron transigidas entre ellos las diferencias más graves que en cuestiones políticas, filosóficas y religiosas venían emponzoñándose su rivalidad, que culminó y tuvo su más crudo exponente en la última guerra que devastó nuestro territorio”⁸⁴.

Sin embargo, algunos autores criticaron tempranamente la idea del consenso liberal-conservador bajo el paraguas de la Constitución de 1904. Dice al respecto el conservador Oscar Terán:

“Tropiezo con un obstáculo en el concepto, harto difundido por desgracia, que de la Constitución de Panamá se ha formado número no escaso de nuestros coterráneos que ven en ella una obra de avenimiento y transacción, una especie de campo neutral donde conviven fraternalmente radicales y conservadores, donde se funden principios opuestos y antagónico contra toda ley química conocida, donde se acurrucan finalmente en mansa compañía y envidiable maridaje lo blanco con lo negro, lo bueno con lo malo, Cristo con sus enemigos”⁸⁵.

Pese a las palabras de Terán, debe reiterarse que el consenso de fondo en la Constitución de 1904 es lo que ha quedado registrado en nuestra historia constitucional y sus principales comentaristas.

Respecto al contenido de la Constitución de 1904 resalta González Montenegro cinco aspectos fundamentales: el establecimiento de la forma de gobierno republicano y democrático, la concepción del titular de la soberanía (el pueblo), el reconocimiento de los derechos fundamentales,

⁸⁴ R.M. VALDÉS, “Los Partidos Políticos de Panamá”, en AA.VV., *Compendio de Escritos Políticos*, Asamblea Nacional, Panamá, 2006, págs. 31-37. Sin embargo, su texto también afirma que las divisiones programáticas entre liberales y conservadores no habían desaparecido.

⁸⁵ O. TERÁN, *La Constitución y la Legalidad. Conferencia Ético-Jurídica*, Imprenta Católica, Panamá, 1917, pág. 4.

el establecimiento de la acción de hábeas corpus, y el establecimiento del principio de separación de poderes⁸⁶.

En realidad la lista propuesta responde a la generalidad de las constituciones en sentido propio, en nuestra cultura jurídica específica: régimen presidencial democrático, lo que supone soberanía popular y separación de los poderes, con garantía de los derechos fundamentales. Entre los rasgos auténticamente particulares de esta constitución está por supuesto su expresión de un modelo económico liberal, el control de constitucionalidad limitado a la declaratoria de inexecutable de leyes objetadas por el Órgano Ejecutivo, y unas disposiciones de reforma que exigían su adopción por dos asambleas sucesivas. No puede tampoco dejar de señalarse el más singular de sus pasajes: el artículo 136 de la Constitución.

3.2. Constitución de 1941

El presidente de la República Arnulfo Arias Madrid nombró como redactores del proyecto de la que sería la Constitución de 1941 a Manuel Herrera Lara y a Publio A. Vásquez. Luego de un expedito trámite legislativo, pese a lo cual se introdujeron modificaciones al proyecto, el 26 de noviembre de 1940 el Presidente asumió la representación suprema del Estado, derogó la cláusula reformativa de la Constitución y convocó a un plebiscito sobre la adopción del proyecto de nueva constitución aprobado por la Asamblea Nacional. Aprobado popularmente el día 15 de diciembre, la nueva constitución empezó a regir el 2 de enero de 1941⁸⁷.

Un cierto consenso sobre la Constitución de 1941 supone considerarla la primera constitución panameña que se corresponde con el constitucionalismo social y, a la vez, la que establece por primera vez el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes⁸⁸, la institución del amparo de garantías constitucionales, y el control especializado de la legalidad de los actos administrativos.

⁸⁶ R. GONZÁLEZ MONTENEGRO, "Antecedentes...", op. cit., págs. 16-23.

⁸⁷ J. GIANNAREAS, "Orígenes del Pensamiento sobre el Control de Constitucionalidad en Panamá", en S. SANCHEZ (Ed.), *César A. Quintero Correa (1916-2003). Libro Homenaje*. CIDEM/IIDC, Panamá, 2013, págs. 160-161.

⁸⁸ Sus fallos producen usualmente efectos *erga omnes* y expulsan del ordenamiento, *ex nunc*, las leyes, decretos, y otros actos declarados inconstitucionales. Desde entonces, el modelo de garantías constitucionales ha sido básicamente el mismo, reconociendo su moderada expansión, en las reformas constitucionales de 1956 a la Constitución de 1946.

Al mismo tiempo, se le recuerda como una constitución contentiva de disposiciones racistas y xenófobas, expedida a través de un procedimiento ilegítimo, y que prolongaba el mandato presidencial (de cuatro a seis años), aplicable al propio presidente que había impulsado la reforma. Estos aspectos habían sido observados ya por Quintero, cuando la describía como una Constitución social-autoritaria. La paradoja, en lo estrictamente normativo, es que el texto contemple además una mejora sustancial en la institucionalidad orientada a combatir la arbitrariedad del poder.

En lo referente al carácter social de la Constitución de 1941, puede apreciarse más como el fortalecimiento de la autoridad estatal que como consagración de derechos sociales⁸⁹.

De la crítica de los contemporáneos al texto de 1941 destaco la de Alfaro, quien le dedicó varios artículos⁹⁰. Las objeciones son múltiples, pero recalcan en la forma de su adopción, la discriminación racial y las restricciones migratorias, así como el fortalecimiento de las facultades presidenciales.

3.3. Constitución de 1946

La Constitución de 1946, aprobada por una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) sobre la base del proyecto de José D. Moscote, Ricardo J. Alfaro y Eduardo Chiari, dio continuidad a los desarrollos positivos operados a través de la Constitución de 1941, eliminando sus normas odiosas y estableciendo un régimen de balance de poder mucho más sólido, en el que la Asamblea Nacional, formalmente, presentaba posibilidades de controlar al poder presidencial.

A ese primer texto se le hacen diez años después significativas modificaciones. Las reformas constitucionales de 1956, sin embargo, no implicarán un cambio de modelo en la organización del Estado panameño, como por otro lado si ocurrirá tras el golpe de Estado del 11 de octubre de 1968.

⁸⁹ S. SÁNCHEZ, “Constitucionalización de los Derechos Sociales en Panamá”, en *Revista panameña de Política*, Núm. 15, 2013, CIDEM, Panamá, págs. 65-76.

⁹⁰ Cinco artículos contra el proceso de reforma de 1940 y la Constitución resultante, de autoría de Alfaro, se publicaron como inéditos en la *Revista Lotería*. Vid.: R. J. ALFARO, “Reformas Constitucionales”, *Revista Lotería*, Núm. 184, 1971, Panamá, págs. 30-53. Debo señalar, sin embargo, que Moscote y Goytía citan el texto. Moscote lo cita como Reformas Constitucionales, hojas sueltas, Panamá, 1940.

El proyecto de Constitución presentado por Alfaro, Moscote y Chiari a la Asamblea Nacional Constituyente era un texto completo. Sin embargo, algunos de los aportes más importantes de la Constitución de 1946 se deben a la tarea constituyente de los diputados. Ese es el caso, por ejemplo, de la introducción, a sugerencia de los diputados Calvo y de la Rosa, del derecho al voto de los extranjeros en las elecciones para concejales.

Llama la atención que el fortalecimiento relativo de la institución parlamentaria, que se corresponde con el crecimiento de las capacidades materiales de la rama ejecutiva (por la necesidad de controlarla), luego fue blanco de críticas de fuentes tan diversas como Quintero o Juan Materno Vásquez.

La discriminación racial, que era uno de los graves defectos que arrasaba el texto de 1941, fue erradicada de la Constitución, de forma que no queda rastro de ella en el texto de 1946. Por el contrario, aparece una plena garantía de los derechos políticos de las mujeres, la continuidad a la constitucionalización de los derechos sociales y la profundización de las instituciones de garantía. Todos estos son signos de la particular combinación de fundamentos ideológicos y jurídicos que fue la Constitución de 1946, auspiciada por la lucha antifascista en el mundo. Algunos debates fueron particularmente intensos. Resaltan entre ellos los generados por la contraposición de posiciones católicas y laicas, o entre las que promovían la apertura del mercado interno y el proteccionismo, estas últimas teñidas de nacionalismo⁹¹.

Pese al consenso histórico sobre lo positivo de los aportes de la Constitución de 1946, la ANC no fue tan inclusiva como debió ser, y además fue incapaz de mitigar la inestabilidad política mientras estuvo reunida y en los años inmediatamente posteriores. Algunos episodios de inestabilidad, hay que recordarlo, los provocó la propia ANC: la sociedad panameña debió movilizarse, por ejemplo, contra la aprobación del convenio Filós-Hines (1947), y luego de expresarse la pretensión de la ANC de reasumir carácter constituyente y designar nuevo presidente provisional (1948), cuando se había transformado en asamblea ordinaria. Todo esto, pese a su indiscutible superioridad frente a las constituciones previas, en diversos aspectos, incluido el democrático⁹².

⁹¹ A. TURNER YAU, *La constitución de 1946 y la constituyente que le dio origen*, Litho Editorial Chen, Panamá, 2014.

⁹² S. SANCHEZ, "Presentación", págs. 14-15, en A. TURNER YAU, *La Constitución de 1946 y la constituyente que le dio origen*, Litho Editorial Chen, Panamá, 2014.

3.4. Constitución de 1972

La Constitución de 1972 es el resultado del proceso de institucionalización del régimen militar, iniciado el 11 de octubre de 1968. Tras el golpe de Estado se suspendió parcialmente la Constitución de 1946, hasta que finalmente fue reemplazada íntegramente, al ser adoptada la nueva Constitución por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento (ANRC), sobre la base de un proyecto presentado por la Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución⁹³.

Vásquez es probablemente el más destacado exégeta de la Constitución de 1972 en sus primeras versiones⁹⁴. Produjo *La Constitución de 1972*, donde hace un exhaustivo examen de la carta constitucional del régimen militar. Él mismo se sintió responsable de varias de las normas constitucionales aprobadas, y especialmente, “en cuanto a las teorizaciones sobre la nueva organización política del Estado Panameño”⁹⁵ que esa Constitución implicó. La obra de Vásquez presenta una valoración exagerada del orden, probablemente como reacción a la caótica situación política vivida antes de la toma del poder por los militares, en 1968.

Quintero se expresa críticamente:

“Podría decirse que la Carta de 1972 es la más atípica que haya regido en Hispanoamérica. Pues ella no solo instituyó formal y expresamente un sistema militar de gobierno, sino que atribuyó, a título personal, poderes extraordinarios al General Omar Torrijos como “Líder Máximo de la Revolución Panameña”. Además, creó el órgano legislativo más extraño y más supeditado al Ejecutivo que pueda concebirse”⁹⁶.

⁹³ Mediante Decreto de Gabinete N° 241 de 11 de octubre de 1971 se nombró a 25 ciudadanos para reformar la Constitución de 1946: Julio César Acosta, Adolfo Ahumada, Reina Torres de Araúz, Joaquín Beleño, Elpidio V. Broce, Augusto Samuel Boyd, Carlos Calzadilla (Secretario), Eduardo De La Guardia, Moisés Espino, José Herrera Franco, Ismael García S., Hugo H. Giraud, Rodrigo González, Marcelino Jaén M. (Presidente), Arturo D. Melo, Rafael Murgas, Miguel Ángel Picard Amí Roberto Puella Araúz, Humberto Reynolds, Ricardo Alonso Rodríguez, Jaime A. Roquebert J., Aristides Royo Sánchez, Ana Lescure de Russo, Luis A. Segura M., Ramón Sieiro Murgas.

⁹⁴ S. SÁNCHEZ, “Juristas de la Independencia. (capítulo sobre Panamá)”, en J. PÉREZ COLLADOS; J. M. RODRÍGUEZ BARBOSA, *Juristas de la Independencia*, Marcial Pons-Cátedra de la Cultura Jurídica, Madrid, 2012, págs. 477-520.

⁹⁵ J. M. VÁZQUEZ, *La Constitución de 1972*, Ediciones Olga Elena, INAC, Panamá, 1982, pág. 7.

⁹⁶ C. QUINTERO, “Tendencias Contemporáneas del Derecho Constitucional en Panamá”, en J. FÁBREGA P., *Ensayos...*, op. cit., pág. 731-750. Recientemente ha sido comentado el carácter único que parece Quintero que se atribuye a la mención por nombre y apellido de una persona en una constitución. Rodríguez Robles ha recordado los casos de la Constitución Yugoslava 1974 (art. 333); Constitución de Corea del Norte

Lo mismo indica Pedreschi, al concluir que, políticamente, la Constitución original de 1972 resume su naturaleza política en dos artículos: el artículo 2, que introduce a la fuerza pública entre los órganos superiores del Estado, y el artículo 277, que otorgaba al General Omar Torrijos Herrera el carácter de Jefe de Gobierno y las facultades del Presidente constitucional durante seis años (1972-1978)⁹⁷. Sin embargo, la ANRC elegía un presidente de la República.

Transformar esos aspectos centrales del régimen político se convirtió en el objeto de las primeras reformas constitucionales, en 1978 y 1983.

Los sucesivos cambios a la Constitución de 1972 han permitido un análisis del régimen militar (1968-1989) utilizándolos como eje. Esa periodización tiene importancia especial para explicar el difícil tránsito desde el autoritarismo que expresan las reformas constitucionales de 1978 y 1983. Así, la periodización de Pedreschi:

1. Entre el golpe de Estado de 1968 y la adopción de la Constitución de 1972.
2. Entre la aprobación de la Constitución de 1972 y la reforma de 1978.
3. Entre la reforma de 1978 y la reforma de 1983.
4. Entre la reforma de 1983 y la invasión militar de 1989.

Pero, como se podrá observar, no agota las reformas que ha padecido esa Constitución pues, terminado el régimen militar, otras reformas, en 1994 y 2004 continuaron adicionando elementos a la constitución que casi siempre han fortalecido la democracia y los derechos fundamentales.

A continuación esbozaré solamente algunos de los aspectos relativos a las sucesivas reformas sufridas por la Constitución de 1972:

3.4.1. Reformas de 1978

Utilizó el mecanismo de las reformas aprobadas por dos asambleas sucesivas, prevista en la propia Constitución. Las reformas constitucionales de 1978 están marcadas por el intento de hacer una transición a la democracia gradual, después de firmados los Tratados Torrijos-Carter de 1977,

(1972), en su preámbulo; y de la Constitución de Irán 1979 (art. 107), S. RODRÍGUEZ ROBLES, *La Constitución de 1972. Seminario Teoría y Práctica del Poder Constituyente*, CI-DEM-IIDC Panamá, Universidad del Istmo, Panamá, 2014.

⁹⁷ C. B. PEDRESCHI, *La Constitución...*, op. cit., pág. 25.

referentes a la devolución de la Zona del Canal a la República de Panamá. La reforma se limitó a algunos puntos salientes, como por ejemplo la elección directa del Presidente de la República o la elección popular de una fracción de los legisladores. La legislación complementaria haría posible la inscripción de partidos políticos y la realización de elecciones parciales competitivas a principios de los ochenta.

Sin embargo, la reforma resultó insuficiente. Uno de los sucesores del general Omar Torrijos, el general Rubén Darío Paredes, auspició la reunión de una Comisión de Reformas Constitucionales con participación de la oposición política al régimen militar, y se gestaron las reformas de 1983.

3.4.2. *Reformas de 1983*

Las reformas de 1983 tuvieron la particularidad de hacerse al margen de la cláusula de reforma de la Constitución. El resultado de los trabajos de la Comisión de Reformas, en forma de un pliego de modificaciones, fue sometido a referéndum y aprobado popularmente⁹⁸.

Entre las modificaciones significativas a la Constitución de 1972 está el restablecimiento de las formas democráticas propias de la Constitución de 1946, con un énfasis particular en el rol de los partidos políticos, a los que se garantizó el monopolio de la postulación a la cámara legislativa, que recupera igualmente su fisonomía tradicional.

La elección directa del presidente de la República, y la elección de diputados a la Asamblea Legislativa (hoy Asamblea Nacional) mediante postulación partidaria en circuitos uninominales unos, plurinominales otros, marcará las posibilidades electorales de una transición a la democracia que se verá frustrada sin embargo, por el fraude electoral de mayo de 1984.

⁹⁸ Mediante Resolución N° 148 de 19 de noviembre de 1982, el Consejo de Gabinete creó la “Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá”. Estaba integrada por Presidente: Jorge Fábrega Ponce (Colegio Nacional de Abogados), Secretario: Nander A. Pitty V. Nombrados por el Órgano Ejecutivo: Humberto Ricord, Carlos Bolívar Pedreschi, Campo Elías Muñoz, Guillermo Endara G., Oydén Ortega, Fernando Manfredo, Carlos Enrique Landau. Nombrados por los partidos políticos: José Antonio Sossa (Partido Demócrata Cristiano), Roberto Arosemena (Partido Nacionalista Popular), Mario Galindo (Partido Molirena), Emeterio Miller (Partido Revolucionario Democrático), Roberto Alemán (Partido Liberal), César De León (Partido del Pueblo).

3.4.3. Reformas de 1994

Concluido el régimen militar con la intervención estadounidense de diciembre de 1989, parecía necesario adaptar la Constitución a las nuevas realidades. Las reformas finalmente aprobadas, abordaron dos asuntos:

1. Las tareas de adaptación constitucional a la desaparición de la tutela militar, tras la invasión estadounidense de 1989, y el funcionamiento de la institucionalidad democrática;
2. Las tareas relacionadas con el progresivo traspaso del Canal de Panamá a las autoridades locales (ordenado por el Tratado del Canal de Panamá, de 1977, proceso que concluiría en diciembre de 1999).

En ese sentido, mientras uno de los Actos Legislativos aprobados se ocupaba de prohibir el ejército, y eliminar todo rastro de su presencia constitucional, otro de los Actos Legislativos adoptaba el “Título del Canal”, es decir, introducía un título nuevo a la Constitución, referente al Canal como recurso y a la Autoridad del Canal de Panamá como institución.

3.4.4. Reformas de 2004

En 2004, los cambios a la Constitución Política se dirigen a afrontar, básicamente, aspectos de moralidad política, del sistema electoral, y de defensa de los derechos fundamentales.

Entre los aspectos de moralidad política se incluyen la eliminación de la inmunidad parlamentaria, y la prohibición de nombrar en la Corte Suprema de Justicia a ministros de Estado o a diputados, que lo hayan sido en el mismo período constitucional en el que son designados magistrados. También está referido a este objetivo la elevación a la constitución del derecho al libre acceso a la información pública, y el instrumento de garantías conocido como hábeas data, que ya habían sido creados en la ley 6 de 2002.

En la modificación del sistema electoral hay fórmulas de apertura, como la disposición que autoriza a la presentación de postulaciones no partidarias al cargo de diputado. Sin embargo, simultáneamente desaparece el diputado por agregación, se reduce el número de diputados (que queda fijado en 71), y se eliminan las figuras del segundo vicepresidente y del segundo suplente de diputado, que desmejoran la representatividad del sistema electoral.

En cuanto a derechos fundamentales y garantías, destaca la modificación del artículo 17, la regulación del habeas corpus, y la introducción de

los artículos referentes al derecho de la autodeterminación informativa y el recurso de Hábeas Data, ya comentado.

En lo referente al artículo 17, el cambio consiste en la introducción del párrafo siguiente:

“Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona”

El propósito buscado es la expansión de catálogo de derechos más allá del establecido en el texto de la constitución.

El habeas corpus también tuvo una expansión constitucional significativa, cuyos efectos positivos aún están pendientes de concretarse. Se observa, claramente, la expansión de los supuestos que pueden dar lugar a la intervención judicial en defensa de la libertad personal y de otros derechos conectados con ella, al tiempo que las nuevas modalidades de la acción, ya reconocidas en la jurisprudencia, quedan consagradas formalmente.

Adicionalmente, introdujo la Defensoría del Pueblo a la Constitución (aunque ya existía en la ley y operaba desde 1997).

La reforma de 2004 también adiciona un nuevo mecanismo de reforma constitucional, que permite la convocatoria a una asamblea elegida popularmente, con el único propósito de reformar en todo o en parte la Constitución Política.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Al terminar quiero recordar que el propósito inicial de este trabajo era señalar aspectos significativos que podrían implicar una variación en la exposición clásica sobre los pasados doscientos años de “constituciones panameñas”. Expuse la forma tradicional de concebir la periodización de la historia constitucional panameña, presente en la *Evolución* de Quintero, y que desde los años ochenta del siglo pasado es la versión estándar de esa historia.

Hice algunas observaciones en cada uno de los períodos incluidos en esa propuesta tradicional, algunos de los cuales menciono aquí:

- El nulo papel del Estatuto de Bayona, y sobre la disolución del carácter colonial de Panamá en el período de unión a España.

- La evolución del autonomismo panameño como trasfondo aparente de la división del siglo XIX en períodos unitarios y federal, según Quintero.
- La existencia del Decreto de Organización expedido por Alzuru en el proceso independentista de 1831, y que Ernesto J. Castellero consideró nuestra primera Constitución.
- El carácter excepcional de la experiencia del Estado del Istmo, entre 1840-41, pese a un contexto equívoco.
- La continuidad de estrategias de negociación en caso de conflictos entre actores desiguales (Panamá-España; Panamá-Colombia; Panamá-Estados Unidos) tanto en el escenario autonomista/independentista, como en el régimen interno.
- La tutela estadounidense y su impacto en la plenitud del ejercicio constituyente (en conexión al impacto del tratado Mallarino-Bidlack sobre el conjunto de Colombia y en conexión con el impacto del tratado Hay-Bunau Varilla, sobre la República de Panamá).
- El rol constituyente del pueblo Guna, incluida la equivalencia de sus estrategias de interacción política asimétrica, con las del Estado panameño.
- El carácter o no de nueva constitución, del producto de la reforma constitucional de 1983.

No son observaciones sobre hechos desconocidos, pero proponen una mirada algo diferente. El punto de partida es que necesitamos una periodización anclada en los datos, que tenga gran capacidad descriptiva y que sea capaz de ser comunicable. En última instancia, se trata de mirar nuevamente los acontecimientos del pasado, y confirmar si lo que habíamos visto antes sigue ahí, o si podemos encontrar nuevos significados en lo que ya habíamos dado por sabido.

V. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- G. A. AMADOR, *Guía Histórica del Derecho Constitucional Panameño*, Imprenta Católica, Panamá, 1922.
- R. J. ALFARO, *Reformas Constitucionales*, Revista Lotería, Núm. 184, Panamá, 1971.
- D. ARROYO CAMACHO, *El sistema de gobierno existente en Panamá, luego de las últimas reformas a la constitución nacional*, Impresora Panamá, 1979.

- H. ARAÚZ, *Las reformas constitucionales de 2004: significado e importancia para la sociedad panameña*, Universal Books, Panamá, 2005.
- T. ARIAS, *Memorias de Don Tomás Arias. Fundador de la República y Triunviro*, Trejos Hermanos, Panamá, 1977.
- M. A. BERNAL, “Evolución Constitucional desde la Separación de Panamá”, en A. CASTILLERO CALVO (Director), *Historia General de la República de Panamá*, Comisión Nacional del Centenario, Vol. III, T. I, 1era edición, agosto de 2004.
- V. L. BENAVIDES, “Aspectos Históricos del Derecho Constitucional Panameño”, en *Compendio de Derecho Público Panameño. Ediciones Jurídicas Andrés Morales*, Bogotá, Colombia, 2012.
- A. CASTILLERO, *La historia del enclave panameño frente al tratado Torrijos-Carter*, Ediciones Nueva Universidad, Núm. 5.
- F. FÁBREGA, “Evolución Constitucional Panameña (1821-1904)”, en *Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá. Editora Jurídica Panameña*, Segunda edición, 1991.
- C. M. GASTEAZORO; C. A. ARAÚZ; A. MUÑOZ PINZÓN, *La historia de Panamá en sus textos*, Editorial Universitaria, T. I (1501-1903), Panamá.
- J. GIANNAREAS, “Orígenes del Pensamiento sobre el Control de Constitucionalidad en Panamá”, en S. SANCHEZ (Ed.), *César A. Quintero Correa (1916-2003). Libro Homenaje*. CIDEM/IIDC, Panamá, 2013.
- R. GONZÁLEZ MONTENEGRO, “Antecedentes históricos y proyecciones de la Constitución de 1904”, en *Revista Parlamentaria Debate*, Núm. 6, Asamblea Nacional, 2004.
- V. F. GOYTÍA, *Las Constituciones de Panamá*, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1954.
- J. A. HENRÍQUEZ, “Para la historia: de cómo tuvo su origen, se redactó, modificó, discutió y aprobó el artículo 136 de la Constitución de la República de Panamá”, en *Revista Nuevos Ritos*, Núm. 36, Año 2, 1908, Tipografía Moderna, 1908.
- J. LINARES, *La Casación Civil en la Legislación Panameña*, Impreso en los Talleres Tipográficos de Antonio Lehman, San José, 1966.
- J. MEJÍA EDWARD, *El Recurso Extraordinario de Casación en el Derecho Positivo Panameño*, Trabajo de Graduación, Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Panamá, 1993.
- J.D. MOSCOTE, *El Derecho constitucional panameño: antecedentes, doctrinas y soluciones*, Editorial Star & Herald, Panamá, 1943.
- D. ORREGO FERNÁNDEZ, *Ficciones Constitucionales en el Nuevo Reino de Granada y la Gran Colombia: entre la Hispanidad y la Nación (1808-1830)*, Medellín, 2012.
- C. B. PEDRESCHI, *La Constitución de 1972. Análisis y Comentarios*, Instituto de Estudios Políticos e Internacionales, Panamá, 2002.
- F. d P. PÉREZ, *Estudios constitucionales. Homenaje a la Constitución del 1886 en el cincuentenario de su expedición*, Editorial centro, Bogotá, 1936.
- C. A. QUINTERO CORREA, “Evolución Constitucional de Panamá”, en J. FÁBREGA PONCE. *Estudios de Derecho Constitucional Panameño*, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987.
- C. RESTREPO PIEDRAHITA, *Constituciones de la Primera República Liberal*, Bogotá, 1979.

- J. M. SAMPER, *Derecho público interno de Colombia*. s.n., 1982.
- T. E. TASCÓN, *Historia de Derecho Constitucional Colombiano*, Editorial Minerva, Bogotá, 1953.
- B. MARQUARDT, BERND, “Introducción a la Constitución del Estado del Istmo”, en H. DIPPEL (Editor in Chief), *Constitutions of the World from the late 18th Century to the Middle of the 19th Century*, De Gruyter, 2010.
- H. RICORD, *Las constituciones panameñas del siglo XX*, Panamá, [s.n.], 1987.
- Ídem, “Las Constituciones Panameñas del Siglo XX”, en *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Tomo III. Colaboraciones Extranjeras*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1988.
- S. SÁNCHEZ, “Constitucionalización de los Derechos Sociales en Panamá”, en *Revista Panameña de Política*, Núm. 15, 2013, CIDEM, Panamá.
- Ídem, Juristas de la Independencia. (capítulo sobre Panamá), en J. M. PÉREZ COLLADOS y S. RODRÍGUEZ BARBOSA (eds.), *Juristas de la Independencia*, Marcial Pons-Cátedra de la Cultura Jurídica, Madrid, 2012.
- Ídem, “Presentación”, págs. 14-15, en A. TURNER YAU, *La constitución de 1946 y la constituyente que le dio origen*, Litho Editorial Chen, Panamá, 2014.
- C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*. Alianza Universidad, Madrid, 1982.
- Ídem, “El Imperialismo Moderno en el Derecho Internacional Público”, en H. ORESTES AGUILAR (Prólogo y selección de textos), Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- Ídem, “Carl Schmitt. Teólogo de la Política” en H. ORESTES AGUILAR (Prólogo y selección de textos), Fondo de Cultura Económica. México, 2001.
- J. B. SOSA y E. J. ARCE, *Compendio de Historia de Panamá*, Biblioteca de la Nacionalidad, Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 1999.
- O. TERÁN, *La Constitución y la Legalidad. Conferencia Ético-Jurídica*, Imprenta Católica, Panamá, República de Panamá, 1917.
- A. TURNER YAU, *La constitución de 1946 y la constituyente que le dio origen*, Litho Editorial Chen, Panamá, 2014.
- C. L. URRIOLA, *Reformas constitucionales 2004: comentarios a los proyectos presentados para modificar la Carta Magna*, Editorial Portobelo, Panamá, 2005.
- R. M. VALDÉS, “Los Partidos Políticos de Panamá”, en AA. VV., *Compendio de Escritos Políticos*, Asamblea Nacional, Panamá, 2006.
- O. VARGAS VELARDE, “La Evolución Constitucional en el Panamá Republicano”, en S. SANCHEZ (Ed.), *César A. Quintero Correa (1916-2003). Libro Homenaje*, CIDEM/IIDC, Panamá, 2013.
- J. M. VÁZQUEZ, *La Constitución de 1972*, Ediciones Olga Elena, INAC, Panamá, 1982.