

REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LAS AMÉRICAS: EL CASO DE PANAMÁ*

Salvador SÁNCHEZ GONZÁLEZ

SUMARIO: I. *Aspectos generales*. II. *Presidencialismo y reelección presidencial*. III. *Antecedentes de la reelección presidencial en el constitucionalismo histórico panameño*. IV. *Los más recientes intentos de introducir la reelección presidencial inmediata (1998 y 2011)*. V. *Las elecciones de 2014*. VI. *El debate sobre el texto actual del artículo 178 de la Constitución Política*. VII. *Consideraciones finales*.

I. ASPECTOS GENERALES

En América Latina, el modelo democrático imperante es el presidencial. El papel que juega la persona del presidente de la República en un modelo como este no puede exagerarse. De ahí que el modelo admita un conjunto de otros rasgos destinados a moderar el poder personal del presidente, con la pretensión de evitar que derive en una especie de autoritarismo civil.

La República de Panamá conservó tras su separación de Colombia en 1903, el modelo de democracia presidencial que ya había adoptado desde su independencia de España en 1821. El régimen presidencial en Panamá ha padecido a lo largo de esos casi dos siglos muchos de los cambios que en el resto de la región también ha sufrido el modelo.

Los controles al poder del presidente, según el modelo presidencial originario, provienen de los otros órganos superiores del Estado. En concreto: del Órgano Legislativo y del Órgano Judicial. El funcionamiento de estos

* Existen otras versiones publicadas de esta investigación. En español: Salvador Sánchez G., “La reelección presidencial en Panamá”, en Ana Claudia Santano y Rafael Oyarte (coords.), *La reelección presidencial en los países de las Américas*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017, pp. 431-470. En portugués: Salvador Sánchez G., “Reeleição presidencial no Panama”, en Ana Claudia Santano (coord.), *Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas*, Curitiba, Íthala, 2015, pp. 195-226.

órganos de control, así como de otros órganos constitucionales e instituciones públicas orientados similarmente al control del poder, depende en gran medida del desigual desarrollo institucional de los Estados.

Al implantarse en América Latina el modelo presidencial, fue rápidamente adquiriendo rasgos propios.

En parte, se trata de la adopción de aspectos del modelo parlamentario, adaptados al presidencialismo. Otros aspectos son originales del desarrollo constitucional de América Latina. La prohibición de la reelección presidencial es uno de estos últimos.

La prohibición de la reelección presidencial aparece muy temprano a principios del siglo XIX, en la experiencia constitucional de América Latina. Sin embargo, un siglo más tarde adquiere un carácter generalizado. La idea de evitar que el mandato de un presidente de la República se prorrogara indefinidamente por vía de sucesivas elecciones populares servía para limitar el poder presidencial en el tiempo, y era una regla de fácil comprensión y aplicación.

En ocasiones, la prohibición de la reelección sólo se refiere al periodo constitucional inmediatamente siguiente (la llamada “no reelección inmediata”); en otras, consistiría en suspender el derecho a volver a postularse a la presidencia de la República por uno o dos periodos, y en otros casos, prohibiendo en todo momento la posibilidad de volver a ocupar la presidencia de la República (la llamada “no reelección absoluta”).

En Panamá se adoptaron varias formas de elección del presidente de la República, y también varios modelos de no reelección. La institución de la no reelección viene marcada por un conflicto presente en las dos revoluciones liberales clásicas. En la revolución estadounidense, el republicanismo y el liberalismo configuraron un ordenamiento constitucional sobre el formato básico liberal-representativo, pero que en decisiones claves (como el mandato presidencial y la reelección) padecía también la impronta de un reclamo republicano no siempre consistente con los presupuestos liberales.

Y es que, por un lado, y en lo que hace a la génesis de los principios, la irrelegibilidad presidencial no es sino una expresión o consecuencia lógica más de aquel discurso republicano elaborado por autores como Guicciardini o Maquiavelo, que tanta influencia tuvieron sobre el pensamiento de Jefferson y demás redactores de la Constitución, y cuya finalidad última es tribaba en asegurar la participación en una vida pública, que si no llegaba a ser de todos, indefectiblemente acabaría dejando de ser política.¹

¹ Eloy García, “Irrelegibilidad, inelegibilidad e incompatibilidad parlamentaria. Los artículos 23 y 70 de la Constitución y las razones políticas de la prohibición de ser reelegido”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 14, junio, 2006, p. 6.

Destacan los argumentos de Alexander Hamilton, quien presentó cinco razones en contra de prohibir la reelección. Según Hamilton, prohibir la reelección

- 1) Disminuiría los alicientes para conducirse correctamente.
- 2) Aumentaría la tentación para entregarse a finalidades “mercenarias”.
- 3) Privaría a la comunidad de un hombre que ha adquirido experiencia en el cargo y sabiduría en el manejo de la política.
- 4) Generaría el riesgo de dejar fuera de servicio a hombres que pueden ser fundamentales para la preservación del sistema político, y
- 5) Implicaría un cambio de políticas que podría no ser conveniente.²

Como puede observarse, estos argumentos no establecen una fundación liberal de la reelección (basada en los derechos), sino una apoyada en los efectos institucionales que se le atribuyen. De forma contradictoria con la tesis de Hamilton, los efectos institucionales de la reelección parecen hoy claramente adversos para la calidad y estabilidad de la democracia, lo que resulta un rasgo especialmente acusado en el entorno latinoamericano.

Además del debate constitucional estadounidense, que tiene especial repercusión en la América Latina presidencialista, hubo también debates similares en el marco de la Revolución francesa. Decía Thouret, en defensa de la posibilidad de reelección de los miembros de la Asamblea francesa:

El régimen electivo ha sido adoptado y no caben más razonamientos concluyentes que aquellos que tienen por fundamento la confianza en la bondad de sus efectos; y no existen proposiciones admisibles que aquellas que tienden a conciliar el más alto grado de libertad de elección con su seguridad. Eso es lo que satisface eminentemente la doctrina de la reelección. El sistema de despreciar los sufragios, suponiendo la incapacidad de los electores tendería, al contrario, a enervar y a desfigurar la propia Constitución. El derecho del pueblo se encuentra por encima de todo eso. Es a él a quien corresponde juzgar soberanamente a sus representantes, distribuir su estima o su reprobación, y señalar de entre todos cuántos le exponen en la jornada electoral sus principios y sus procederes, cuáles son aquellos cuyos servicios pasados juzga dignos de continuar con su confianza...³

² Alexander Hamilton, “El federalista LXXII”, en Alexander Hamilton *et al.*, *El federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

³ Debate de las sesiones del 16 de mayo de 1789 y días sucesivos. *Archives Parlementaires*, vol. XXVI, pp. 109 y ss., *cit.* por Eloy García López, “La irrelegibilidad como mecanismo

En sentido contrario se manifestaba Robespierre, quien veía en la reelección una amenaza a la libertad.⁴ Los argumentos de Robespierre se refieren a la actividad política como la realización de todos y cada uno de los ciudadanos en la búsqueda del interés común. Se trata de un proyecto político para el cual la prohibición de la reelección, lejos de ser una limitación de un derecho, es el procedimiento para garantizar el derecho de todos, de contribuir a esa construcción colectiva.

Para la democracia liberal representativa, la idea de prohibir la reelección aparece como contradictoria. Si se valora el derecho de toda persona a elegir y ser elegido, y si se aprecia la voluntad popular expresada a través del voto, y la responsabilidad de las autoridades electas frente al electorado, parece que no tiene sentido impedir el ejercicio de esos derechos, o la oportunidad de ejercer un control popular de las autoridades electas. Lo dice categóricamente Eloy García:

En democracia representativa —y el sistema presidencialista también es representativo— lisa y llanamente no cabe admitir la posibilidad de que el pueblo sea reputado de no servir para elegir a sus representantes, porque a fin de cuentas —como venía a reconocer el diputado Thouret— ése es el único derecho, jurídicamente dotado de fuerza efectiva y políticamente hablando sustancial, que resta en sus manos del estado de naturaleza anterior al pacto social, y si el pueblo no sabe o no quiere ejercerlo sin restricciones y en propia y primera persona en el acto electoral nadie podrá remplazarlo. Es así, por consiguiente, y desde este razonamiento como la irrelegibilidad se configura para el régimen representativo como un absurdo y como una incoherencia política a la que la Constitución al encuadrarlo y tratarlo dentro de la categoría de las limitaciones a un Derecho subjetivo da cierta cobertura jurídica e institucional que no por ello dejará de ser siempre problemática y difícil. Y en este sentido no parece excesivo sostener que el en ocasiones complicado encaje jurídico de la inelegibilidad dentro de las categorías del Estado constitucional muy bien pudiera responder a ese origen foráneo.⁵

El origen de la institución de la no reelección no ha sido identificado en el caudal ideológico del liberalismo, sino entre los aportes de la filosofía política republicana, que se introducen particularmente en el debate esta-

institucional de la democracia republicana: su recepción en el Estado constitucional de partidos”, pp. 43 y 44, en Eloy García López y Carlos Ariel Sánchez Torres (eds.), *Pensamiento republicano y derecho constitucional: el problema de la irrelegibilidad en las democracias contemporáneas*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2007, pp. 25-67.

⁴ *Idem.*

⁵ *Ibidem*, pp. 7 y 8.

dounidense a través de las perspectivas de autores como Jefferson, y de las lecturas del Maquiavelo de los Discursos sobre la Segunda Década de Tito Livio. Su recepción por el constitucionalismo liberal sólo pudo realizarse en la forma de una limitación al derecho al sufragio pasivo y activo, y, por tanto, establecida a través de los mecanismos formales autorizados para la introducción de limitaciones a los derechos fundamentales, es decir, a través de la ley formal.

Sin embargo, en importantes casos de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos se negó esa posibilidad. En *Powell v. McCormack* (1969),⁶ la Corte estableció que el Congreso no puede de forma alguna modificar las calificaciones que deben tener sus miembros más allá de la lista de requisitos propuestos por la Constitución (edad, duración como ciudadano de Estados Unidos, ser habitante del estado por el cual es elector), y en *U.S. Term Limits v. Ray Thornton* (1995)⁷ señaló que los estados no pueden imponer requisitos a sus potenciales integrantes que sean más estrictos que aquellos establecidos en la Constitución.

Una interpretación equivalente, referida a los requisitos para ser presidente en la República de Panamá, quedó plasmada en 2009 (y en contra de una copiosa jurisprudencia previa), cuando la Corte Suprema de Justicia falló indicando que el artículo 233 del Código Electoral (que establecía que únicamente podían postular candidatos a presidente y vicepresidente de la República los partidos políticos legalmente reconocidos), era inconstitucional.⁸

Efectivamente, en ocasión de declarar la inconstitucionalidad del artículo 233 del Código Electoral, que establecía el monopolio partidario de la postulación presidencial en Panamá —en ausencia de una norma restrictiva equivalente en el texto expreso de la Constitución Política—, la Corte Suprema de Justicia señaló:

Así pues y si bien es cierto no puede aseverarse con vehemencia que toda implementación de un requisito adicional a los establecidos en la Constitución Nacional automáticamente la contraviene, ya que de ser así se estaría contraviniendo otras disposiciones constitucionales como el artículo 137 de la Carta Fundamental; lo que importa determinar es si el o los requerimientos legales se encuentran en concordancia con los principios reseñados en la Norma Fundamental. En ese sentido debemos recordar, que las normas legales tienen como una de sus razones de ser, el desarrollar las ideas, conceptos, prin-

⁶ *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486 (1969).

⁷ *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995).

⁸ Salvador Sánchez González, “La libre postulación presidencial”, *Revista Panameña de Política*, núm. 6, julio-diciembre 2008, pp. 9-20.

cipios, garantías y criterios establecidos en la Constitución Nacional, pero ello debe realizarse en perfecta concordancia con los mismos.⁹

Una crítica exhaustiva a este fallo exigiría hacer numerosas observaciones, pero para los efectos de este escrito basta con recordar que en él se utiliza la tesis, equivalente a la de la jurisprudencia estadounidense citada previamente, de que el legislador democrático no debe adicionar requisitos para el ejercicio de derechos políticos, a los plasmados por la Constitución. En la medida en que la postulación partidaria era una exigencia legal no contemplada expresamente en el texto de la Constitución, la Corte argumenta que deviene una exigencia inconstitucional.

II. PRESIDENCIALISMO Y REELECCIÓN PRESIDENCIAL

El presidencialismo como forma de gobierno democrático ha contado históricamente con el modelo “puro”, ceñido al diseño constitucional estadounidense, y con las múltiples evoluciones del modelo, principalmente en América Latina.

Un rasgo del diseño constitucional que ha servido para distinguir el presidencialismo en América Latina de su versión original estadounidense es la institución de la reelección presidencial.

Desde sus inicios, el presidencialismo estadounidense incorporó la reelección presidencial como un valor, y sólo bien entrado el siglo XX se optó por la limitación de la reelección a dos periodos consecutivos:

[I]nteresa recordar que la irrelegibilidad del presidente para un segundo período, inicialmente prevista en el texto del proyecto elaborado por la Convención de Filadelfia, fue suprimida en un debate posterior en aras a la conveniencia de alcanzar un acuerdo más amplio, y a cambio de alargar el plazo de tiempo originariamente pensado para la duración del mandato. Pero el tema distaba todavía mucho de haber quedado definitivamente solventado de manera pacífica. Y la prueba más evidente radica en que durante el período de ratificación de la Constitución por los estados, mientras Jefferson en carta dirigida a Madison se quejaba amargamente de la grave deficiencia que suponía el abandono del principio de rotación y la posible configuración de la presidencia como un oficio reelegible de por vida, insistiendo en la necesidad de incorporar alguna medida al respecto que hiciera de esta magistratura

⁹ Demanda de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Yony A. Ramírez en representación de Juan Antonio Jované de Puy contra el artículo 233 del Código Electoral. Ponente: Alberto Cigarruista Cortéz. Panamá, 21 de julio de 2009.

tribuna de otro modelo de democracia, Hamilton por su parte dedicaba un número entero del *Federalista* (el LXXII) a glosar las ventajas de la reelección recogida en la Constitución.¹⁰

En efecto, como hemos visto, en los inicios de Estados Unidos de América se dio justificación expresa a la adopción de la institución de la reelección ilimitada. Cabe describir parte de los riesgos que enfrenta el presidencialismo panameño, más por expresarse en un Estado con una institucionalidad frágil que por los defectos implícitos al modelo democrático:

La pobreza general del país, la falta de garantías para los funcionarios que constituyen la maquinaria burocrática, la debilidad ingénita de nuestra incipiente economía, por razón de la cual toda empresa, todo negocio, todo medio lícito de ganarse la vida, se arruina o prospera según cuente o no con la sonrisa de los que mandan; el poco respeto que se tributa a los tribunales y a la ley; el desdén con que se mira la opinión y el desprecio que se muestra por el sufragio; en suma, la falta de fuerzas propias en los gobernados combinados con la falta de una fuerte conciencia democrática de los elementos gobernantes, son cosas todas que contribuyen a que nuestro suelo sea propicio para el implantamiento de regímenes personales en que el presidente de la república queda constituido en árbitro único y supremo de los destinos nacionales y de la suerte individual de muchos ciudadanos.¹¹

Moscote también se refirió al presidencialismo exacerbado presente en la tradición política panameña:

Las exageraciones del régimen presidencial que tomamos de Colombia, agravándolas, requieren ya, sin duda, un eficaz correctivo, en lo que convienen los diversos sectores políticos que luchan por la hegemonía de la cosa pública. Son estos mismos sectores los que en las últimas plataformas electorales han abogado por la responsabilidad política y administrativa de los secretarios de estado; por el establecimiento de una comisión permanente; por la creación de un tribunal de lo contencioso-administrativo; por que se establezcan más cortapisas a los fines de reelección presidencial y por las reformas que, en síntesis, envuelven un reajuste de considerables proporciones en el derecho presidencial de nuestra constitución...¹²

¹⁰ Eloy García, *op. cit.*, pp. 3-21.

¹¹ Ricardo J. Alfaro, "Reformas constitucionales", *Lotería*, núm. 184, marzo, 1971, p. 41 (escrito originalmente en 1940).

¹² José Dolores Moscote, *El derecho constitucional panameño. Antecedentes, doctrinas y soluciones*, Panamá, Editorial Star & Herald, 1943. En estas reflexiones se basa en su obra previa, *Orientaciones hacia la reforma constitucional*, Panamá, Benedetti Hermanos, 1934, pp. 90-94.

Otros autores, contemporáneamente, han visto con ojos críticos la prohibición de la reelección. Nohlen, por ejemplo, se pregunta:

En primer lugar, la no-reelección restringe la capacidad del electorado de enjuiciar —positiva o negativamente— a un gobierno. En términos generales, a través de la no-reelección se garantiza la alternancia en el gobierno, sin que ella tenga el mismo efecto de control sobre el ejercicio del poder del que gobierna que el que se atribuye en la teoría democrática a la sola posibilidad de alternancia en caso de reelección permitida. En segundo lugar, un período electoral parece demasiado corto para llevar a cabo políticas económicas y sociales con resultados visibles... Asimismo, se agravan los problemas de la no-correspondencia entre tiempos económicos y tiempos políticos. Interferencias constitucionales en esta relación pueden aumentar los problemas de gobernabilidad.¹³

Los argumentos citados por Nohlen, como los de Hamilton, tampoco resultan convincentes. Por un lado, un gobierno no es un presidente, ni siquiera bajo el modelo democrático presidencialista (aunque sin duda lo es más bajo este modelo que bajo el parlamentarismo). El partido del presidente, o los partidos de la coalición de gobierno, dependiendo del caso, pueden ser efectivamente enjuiciados por los electores, y valorados positiva o negativamente en las siguientes elecciones. La no reelección no significa que el partido o la coalición de gobierno no puedan repetir en el poder y continuar aplicando sus políticas en un plazo más prolongado que el correspondiente a un único mandato constitucional.¹⁴

Si se examina el presidencialismo panameño en contraste con otros, deberíamos ubicarlo actualmente como un presidencialismo atenuado —en la tipología de Loewenstein—¹⁵ y como un presidencialismo con matices parlamentarios según la clasificación de Carpizo.

¹³ Dieter Nohlen, “La reelección”, en *Tratado de derecho electoral*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 290-292.

¹⁴ De igual forma, las obras y programas iniciados durante un mandato pueden continuar, con el mismo presidente o sin él, con la misma coalición en el poder o sin ella. Los tiempos económicos y políticos no tienen tampoco por qué coincidir, y si parece que un período electoral es demasiado corto para llevar a cabo políticas económicas y sociales con resultados visibles —con lo que no estoy de acuerdo— siempre es posible que el gobierno siguiente continúe los proyectos iniciados o adelantados por el gobierno presente. Precisamente, si algo resulta que interfiere con el desarrollo de políticas públicas de mediano y largo plazo, es el personalismo, que pretende resultados inmediatos que permitan vincular un determinado logro estatal con el presidente. La reelección inmediata sólo exagera el personalismo y, por tanto, el enfoque cortoplacista de las políticas públicas.

¹⁵ Karl Loewenstein, “La «presidencia» fuera de los Estados Unidos”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año II, núm. 5, 1949, pp. 22-27.

¹⁵ Jorge Carpizo, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para

Así, dada la identificación de rasgos constitucionales formales, como el ejercicio conjunto del poder por el presidente y sus ministros, la necesidad del primero de contar con la colaboración de los segundos, y la participación de los ministros, aunque sin voto, en la defensa parlamentaria de las políticas del Ejecutivo, así como la posibilidad legislativa de establecer comisiones de investigación, puede decirse que en Panamá hoy el presidencialismo, según Loewenstein, sería “atenuado”, con relación al modelo puro y a la posibilidad de la profundización del rol constitucional del Órgano Legislativo. Otros rasgos parlamentarios también tenderían a ubicar el caso panameño como “presidencialismo parlamentarizado” (en la misma tipología de Loewenstein), o más precisamente, bajo la tipología de Carpizo, como “presidencialismo con matices parlamentarios”. Esto último, porque en el presidencialismo panameño de hoy la Asamblea Nacional puede censurar a un ministro, pero para que la censura proceda es indispensable que la votación sea por una mayoría calificada (dos tercios), y que incluso en aquellos casos no está garantizada la pérdida del cargo.

Carpizo reconoce, sin embargo, que esta primera tipología tan sólo da noticia de un particular arreglo de las instituciones constitucionales, pero no describe si el poder se concentra desproporcionadamente en el Ejecutivo, en el Legislativo, o si se manifiesta de forma equilibrada. Para enfrentar ese problema, ofrece las categorías de “presidencialismo hegemónico”, “equilibrado” y “débil”, que podrían manifestarse en cualquiera de los diseños institucionales antes indicados. En ese orden, el presidencialismo panameño, además de presentar matices parlamentarios, sería hegemónico, por concentrar el poder de forma predominante en la figura presidencial.

En todo caso, estas tipologías, por sí solas, no permiten describir ni la magnitud de los poderes presidenciales en Panamá ni la dinámica completa del sistema, en la que la figura presidencial es determinante.

La legitimidad de la prohibición de la reelección inmediata no es la misma si el contexto está conformado por una marcada tendencia hacia el personalismo en la cultura política, y si las instituciones destinadas a servir de control del poder presidencial —Asamblea Nacional, Corte Suprema de Justicia, Tribunal Electoral, partidos políticos— están marcados tanto por su debilidad como por su falta de capacidades institucionales y la poca disposición a ejercer sus facultades constitucionales.

En situaciones como las que describo, y es el caso de Panamá, la no reelección presidencial es una pieza muy útil del diseño institucional. Tómese

su instauración en América Latina”, en *Concepto de democracia y sistemas de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007, pp. 39-70.

en cuenta el impacto que sobre la integración de esos órganos de control tiene la prolongación del mandato presidencial. La modulación de los partidos de la coalición de gobierno (que típicamente preside el presidente de la República), la Corte Suprema de Justicia o el Tribunal Electoral (que frecuentemente se integran con sus designados). La influencia presidencial sobre los órganos llamados a controlar su poder se hace generalizada con el paso del tiempo.

La experiencia constitucional latinoamericana produjo el rasgo específico de la prohibición de la reelección inmediata a partir del reto que significaba el personalismo político de los presidentes, frecuentemente orientados a prolongar indefinidamente su poder. Resulta interesante contemplar cómo las limitaciones institucionales más frecuentes al poder de los presidentes pretendían ser tajantes, en la forma de mandatos cortos y prohibición de la reelección inmediata. La falta de sutileza de estos mecanismos sirve muy bien a su comunicación y aplicación, pues significan un parámetro claro de la conducta exigida a los gobernantes:

Básicamente son dos fenómenos que confluyen en el origen de la no-reelección como previsión constitucional muy extendida en América Latina: El presidencialismo latinoamericano y la tentación de los presidentes de perpetuarse en el poder, por un lado, y la coacción y el fraude en los procesos electorales, por el otro. En estas circunstancias de un presidencialismo “fuerte y centralizado”, requisito necesario para la formación del estado-nación en el siglo diecinueve, y de prácticas electorales fraudulentas que facilitaron el mantenimiento en la presidencia de los propios detentadores del poder, el principio de la no-reelección apareció como símbolo político e instrumento imprescindible del constitucionalismo democrático.¹⁷

Tal como lo recordó Carpizo, después de la Segunda Guerra Mundial fue constante que los cambios constitucionales en América Latina incorporaran formas de restringir el poder de los presidentes, particularmente cláusulas que prohibían o limitaban la reelección presidencial. En Panamá, Quintero ha coincidido también en enfatizar la generalizada adopción de la no-reelección como principio, en América Latina, y lo describe como una contribución específica del constitucionalismo de la región:

Por otra parte, en la mayoría de las constituciones hispanoamericanas se han introducido otras instituciones, no derivadas del parlamentarismo, pero también orientadas a evitar los gobiernos personalistas y su perpetuación en el

¹⁷ Dieter Nohlen, *op. cit.*, p. 287.

poder. Tal es el caso del sistema de no reelección presidencial, introducido en el pasado siglo y acentuado en el actual. Esta modalidad es, sin duda, un aporte iberoamericano al constitucionalismo, que ha tenido auténtica efectividad. Y puede afirmarse que, en cierto modo, ella incide positivamente en el tema que tratamos. Pues si bien no limita directamente la concentración o acumulación de poderes en el órgano Ejecutivo, sí impide que un mismo individuo sea reelegido sucesivamente para la máxima magistratura ejecutiva, con lo cual evita una de las principales fuentes, en nuestros países, de monopolio y abuso del poder.¹⁸

En el fondo, podría decirse que se identifican dos formas diferentes de controlar el poder del presidente: por un lado, el estadounidense, en el que el énfasis está puesto en la relación entre el presidente y los otros órganos superiores del Estado (*check and balances*), y el latinoamericano, en el énfasis puesto en la duración del mandato del presidente.

Una simple observación de la realidad latinoamericana permite comprender que si los mecanismos de rendición de cuentas, pesos y contrapesos no están institucionalizados, los controles del tipo de la prohibición de la reelección presidencial adquieren la mayor importancia para la continuidad del régimen democrático.

Ahora bien, específicamente en Panamá, se hace evidente desde la primera Constitución Política, la de 1904, que la fórmula contraria a la reelección se relaciona con la dirección del Estado durante los torneos electorales, por alguien —el presidente—, quien además podría ser candidato. Sin pretender menoscabar el derecho de un presidente a volver a ser electo, se le forzaba constitucionalmente a renunciar al cargo con la suficiente anticipación para que no pudiera condicionar desde esa máxima posición de poder el desenlace político de su postulación y elección (dieciocho meses antes). La evolución en los diseños constitucionales posteriores se explica fácilmente debido a la utilización de los espacios abiertos a arreglos políticos que burlaban la intención de esta disposición, que aunque no concluye con la prohibición absoluta sí les agregan notables dificultades a las aspiraciones reeleccionistas.

La imposibilidad constitucional de ser nuevamente presidente derivó en la práctica de promover un candidato con los recursos públicos. Dice al respecto Berguido:

¹⁸ César Quintero, “El principio de la separación de los poderes y su valor actual en Iberoamérica”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, t. II, México, UNAM, 1987, pp. 749-784.

Temprano en nuestra historia electoral aprendimos lo que era la cooptación. El gobernante de turno, junto con sus copartidarios, intervenía en la selección del candidato presidencial de su Partido político. Nació así la funesta figura del “Candidato Oficial”, al servicio del cual se ponían los recursos estatales, se presionaban a los empleados públicos para que votaran por él y, si a pesar de todo, los resultados no le favorecían, los mismos eran alterados.¹⁹

Por sí solo este fenómeno parece demostrar la utilidad de la fórmula que prohíbe la reelección inmediata, pues si el apoyo a un candidato oficial con recursos estatales y el fraude electoral fue durante mucho tiempo la tónica de los procesos electorales en Panamá, solo es imaginable que lo hubieran sido de forma aún más pronunciada si los candidatos oficiales hubieran sido los propios presidentes-candidatos.

Resulta interesante, a este respecto, observar cómo los problemas relacionados con candidatos oficiales y recursos públicos, así como de debilitamiento de la institucionalidad electoral, forman parte del diagnóstico del sistema político panameño de hoy. En ese sentido, las condiciones parecen estar servidas para la preservación de las disposiciones constitucionales restrictivas de la reelección presidencial en Panamá.

III. ANTECEDENTES DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO PANAMEÑO

Cuando Panamá se independiza de España, se une a la Gran Colombia, bajo la Constitución de Cúcuta, de 1821, que permitía la reelección presidencial inmediata limitada a un periodo sin interrupción: “Artículo 107. La duración del Presidente será de cuatro años, y no podrá ser reelegido más de una sin intermisión”.

Sin embargo, la primera Constitución hecha por y para panameños, la Constitución del Estado del Istmo de 1841, expedida durante una breve separación de Colombia entre 1840-1841, contiene ya una disposición que prohíbe la reelección inmediata: “Artículo 69. El Presidente y Vicepresidente del Estado durarán en sus funciones cuatro años, y no serán reelegibles para el próximo período. La elección del último se hará a los dos años de haberse hecho la del primero”.

¹⁹ Fernando Berguido Guizado, *La sucesión presidencial en el derecho panameño*, Panamá, Imprenta USMA, 1987, pp. 40 y 41. Agrega, además, que la constante solicitud de las fuerzas opositoras de intervención estadounidense en la supervisión electoral estaba motivada precisamente por la falta de transparencia en esos procesos.

Durante su vida independiente, desde 1903, han regido en Panamá cuatro Constituciones (1904, 1941, 1946 y 1972). La evolución de la reelección presidencial se presenta a continuación tomando como base los periodos que corresponden a la vigencia de esos textos constitucionales.

Respecto a la elección presidencial, los comentaristas locales han resaltado que desde su independencia la República de Panamá ha establecido y puesto en práctica varios sistemas de elección presidencial:

- A) La elección por convenciones o asambleas constituyentes
- B) La elección por el Órgano Legislativo ordinario.
- C) La elección popular de dos grados.
- D) La elección popular directa.

Al respecto de estos mecanismos electorales, la prohibición general de la reelección, y especialmente de la reelección inmediata, ha sido el diseño institucional más frecuente.

1. *Constitución de 1904*

En primer lugar, debe destacarse que el sistema electoral aplicable a la elección del primer presidente de la República estaba consagrado entre las disposiciones transitorias de la Constitución de 1904. El presidente Manuel Amador Guerrero, en aplicación de esta, fue electo por la Convención Nacional Constituyente.

Debe destacarse igualmente que en la época no existía el cargo denominado “vicepresidente”, sino los denominados “designados”, que eran elegidos por la Asamblea Nacional para periodos de dos años (de los cuatro años que usualmente duraba el mandato presidencial). En ese sentido, la Constitución Política de 1904 disponía, en su artículo 67, numeral 4, lo siguiente:

Artículo 67. Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

...

4o. Elegir en sesiones ordinarias, y para un bienio, tres Designados que, en defecto del Presidente de la República, y en su orden ejerzan el Poder Ejecutivo.

Cuando por cualquier causa la Asamblea Nacional no hubiere hecho la elección de Designados, conservarán el carácter de tales los anteriormente elegidos, en su orden...

Fue la Ley 89 del 7 de julio de 1904 la que introdujo y mantuvo, hasta la adopción del Código Administrativo de 1916, el sistema de elección presidencial a través de compromisarios. Es decir, el sistema era inicialmente de dos grados: el presidente se elegía a través de un colegio electoral elegido a su vez popularmente, en circunscripciones provinciales.

La Constitución de 1904 fue reformada en 1918, y desde entonces quedó establecido el mecanismo de la elección directa del presidente de la República.

Sobre la reelección presidencial, el texto de la Constitución Política de 1904 señalaba lo siguiente:

Artículo 82. El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser reelegido para el período inmediato, si hubiere ejercido la Presidencia dentro de los dieciocho meses inmediatamente precedentes a la nueva elección.

Artículo 83. El ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la Presidencia y la hubiere ejercido dentro de los seis últimos meses precedentes al día de la elección del nuevo Presidente, como ningún pariente suyo comprendido dentro del cuarto grado civil de consanguinidad o segundo de afinidad, tampoco podrá ser elegido para este empleo.

El examen de estos artículos nos permite contemplar un sistema que parte de dos casos hipotéticos: el intento de un presidente de reelegirse de forma inmediata, y el intento de elegirse presidente de alguien que hubiera ocupado la Presidencia sin haber sido electo para el cargo: típicamente, un “designado”.

En esta normativa se pone en evidencia cuál es la intención implícita de los constituyentes: que no sea electo quien tuvo la oportunidad de utilizar el poder para impulsar desde él su propia candidatura. Ese objetivo exigía de forma semejante forzar la separación del cargo, con la debida anticipación, del presidente, pero también del último designado (el elegido para los dos años finales del mandato presidencial), si hubiera ejercido de presidente. De ahí la importancia de que la separación se realizara dieciocho meses antes de la elección, en el primer caso, y en el otro, seis meses antes.

Durante la vigencia de la Constitución de 1904 se sucedieron varios episodios relacionados con la reelección presidencial.

A. Supuesto intento de reelección de Amador Guerrero

Manuel Amador Guerrero fue electo por la Convención Nacional Constituyente para el periodo 1904-1908:

Entre mayo y diciembre de 1907, el Presidente Manuel Amador Guerrero se ausentó de Panamá, junto a su esposa, en un viaje que lo llevó a Estados Unidos y Europa. En su carta de despedida al pueblo panameño, fechada el 16 de mayo, aludía a la próxima contienda electoral para Presidente de la República que debía verificarse el año entrante, en los siguientes términos: “Es el deseo del gobierno de patrocinar un candidato que tenga el favor popular...”. No obstante, durante su estancia en el extranjero un grupo de conservadores comenzó a acariciar la idea de su reelección, propuesta que fue rechazada de plano por el Presidente al momento de su regreso.²⁰

Otros historiadores —Conte Porras, concretamente— consideran que Amador Guerrero sí promovió su reelección, para lo cual había pedido licencia del cargo:

Manuel Amador Guerrero alentado por un nutrido grupo de simpatizantes, encabezados por Santiago de la Guardia, Julio J. Fábrega Arosemena, José Francisco de la Ossa y Nicanor de Obarrio empezaron a organizar un grupo partidista independiente que denominaron el Partido Constitucional, con el ánimo de obtener su nominación para un nuevo período presidencial...

[E]l Dr. Manuel Amador Guerrero, sordo a toda advertencia y entusiasmado con la posibilidad de ser reelegido para un nuevo período presidencial, solicitó una licencia por seis meses, tal como preveía la Constitución Nacional.²¹

Sin embargo, como hemos examinado previamente, la disposición constitucional no habilitaba a Amador Guerrero si se retiraba del cargo seis meses antes, pues le aplicaba el artículo 82, y no el artículo 83 de la Constitución Política. Es decir, sólo si se separaba del cargo dieciocho meses antes podía postularse a la presidencia de la República.

B. *La presidencia de Carlos A. Mendoza*

José Domingo de Obaldía fue electo presidente de la República para el periodo 1908-1912. Sin embargo, murió el 10. de marzo de 1910, y el dos de marzo tomó posesión del cargo Carlos A. Mendoza, como designado para suplir las vacantes del presidente del periodo 1908-1910. El primer

²⁰ Patricia Pizzurno y Celestino Andrés Araúz, *Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989)*, Panamá, Manfer, 1996, p. 46.

²¹ Jorge Conte-Porras, *Procesos electorales y partidos políticos*, San José Costa Rica, Litografía e Imprenta LIL, 2004, pp. 82 y 83.

designado para ese periodo había sido José Agustín Arango, pero éste había muerto incluso antes que el presidente de Obaldía. De ahí que tomara posesión el segundo designado para el primer bienio, Carlos A. Mendoza, entonces secretario de Hacienda.

El problema se planteó entonces respecto a quién iba a ser designado para completar el periodo del presidente de Obaldía, es decir, para presidir la República durante el periodo 1910-1912.

Mendoza se proyectaba para ser electo como primer designado para el periodo 1910-1912, lo que de hecho le hacía presidente de la República. La situación planteaba un nuevo caso de “reelección”, no contemplado en las normas constitucionales.

En sentido estricto, Mendoza no era un presidente que buscaba su reelección. La reelección de los designados no estaba prohibida, y en todo caso, no aspiraba a ser segundo designado, sino primero, con lo que tampoco aspiraba al mismo cargo que tenía antes de ascender a la máxima magistratura.

El episodio estuvo marcado por la pretensión del encargado de negocios de Estados Unidos, Richard O. Marsh, de imponer como primer designado (y, por tanto, presidente) a Samuel Lewis:

La elección de Lewis (Samuel) sería la más conveniente para la Comisión del Canal y sería también el candidato más amistoso para los estadounidenses... Como Lewis es conservador su elección serviría para iniciar la división del Partido Liberal, el cual considero una amenaza para los intereses de Estados Unidos... A mi juicio la elección de Mendoza significaría un retroceso en el progreso de Panamá, al igual que un escollo para nuestro plan de incremento de dominio y control de América Central... que considero como la única solución para estos países.²²

La actividad de Marsh llegó a ser tan intrusiva, que determinó su relevo del cargo por instrucciones del presidente Taft. En última instancia, la Asamblea Nacional no se decantó ni por Mendoza, quien retiró su candidatura el 27 de agosto, ni por Lewis. El 14 de septiembre de 1910, la Asamblea Nacional eligió como primer designado a Pablo Arosemena, y como segundo y tercer designados, a Federico Boyd y a Rodolfo Chiari, respectivamente.

Resulta interesante verificar el debate generado sobre la constitucionalidad de la aspiración de Mendoza:

²² Nota de Richard O. Marsh, encargado de negocios de Estados Unidos, dirigida al Departamento de Estado, 15 de agosto de 1910 cit. en Patricia Pizzurno y Celestino Andrés Araúz, *op. cit.*, p. 54.

Cabe destacar, por otra parte, que la constitucionalidad de la reelección de Mendoza estuvo en entredicho desde el principio y al respecto se refirió el Procurador General de la Nación, Santiago de la Guardia, el 4 de agosto. En esta oportunidad declaró que la misma era a todas luces ilegal, aunque consideraba que Estados Unidos tenía la última palabra y que personalmente él se sometería al dictamen del Departamento de Estado. Asimismo, en una reunión realizada al día siguiente en la legación norteamericana y en la que participaron el propio De La Guardia, Marsh y el Coronel George Goethals, se consideró que la reelección de Mendoza no sólo violaba la Constitución de 1904, sino que además era contraria a los intereses de Estados Unidos.²³

El 30 de agosto de 1911, estando en discusión la reelección del presidente Pablo Arosemena, Santiago de la Guardia distinguió ambos casos: “Expuso que él se había opuesto a la postulación de Carlos A. Mendoza pues éste pretendía reelegirse sin abandonar la presidencia y su elección dependía de una Asamblea que él mismo había constituido y en la que necesitaba apenas una mayoría de quince diputados”.²⁴

El Departamento de Estado consideró, en nota fechada el 23 de agosto de 1910, que la reelección de Mendoza violaría los artículos 82 y 83 de la Constitución de 1904.²⁵

La lectura de esos artículos hace evidente que el supuesto en que se encontraba Mendoza no correspondía con los previstos en las normas constitucionales. Sin embargo, dado que esas normas tenían la intención de evitar que se hiciera campaña desde el poder, pareció a los actores políticos de la época —ninguno de ellos desinteresado— que daba lo mismo que esa campaña estuviera dirigida a los ciudadanos o al colegio de electores, como típicamente sucedía cada cuatro años en las elecciones presidenciales, o incluso que estuviera dirigida a los diputados que debían elegir designados (cuando se podía anticipar, elegían en realidad al nuevo presidente).

C. *Intento de reelección de Pablo Arosemena*

Finalmente, la Asamblea Nacional eligió como designados a Pablo Arosemena, Federico Boyd y Rodolfo Chiari, tal como he relatado en el episodio anterior. Ejerciendo Arosemena de presidente, se propuso su reelección:

²³ *Ibidem*, p. 55.

²⁴ *Idem*.

²⁵ Comunicación del Departamento de Estado al Sr. White, Encargado de Negocios de Estados Unidos de América en Buenos Aires, Argentina, en respuesta a consulta hecha por Belisario Porras. *Ibidem*, pp. 55 y 56.

Ya en una fecha tan temprana como abril de 1911, se comenzó a hablar de que Pablo Arosemena se retiraría de la presidencia para postularse como candidato en los comicios del año entrante. Igualmente, se formó una coalición ente el grupo liberal arosemenista y el partido conservador que propiciaba su candidatura para Presidente y como Primer Designado un conservador que sería oportunamente nombrado, si bien sonaban fuertemente los nombres de Ricardo Arias y Santiago de la Guardia.²⁶

Efectivamente, el presidente Arosemena pidió y tomó licencia desde el 1o. de febrero de 1912, pero luego de la designación por el Partido Liberal del doctor Belisario Porras como candidato (12 de febrero), renunció a ella y se reintegró como presidente de la República a partir de los primeros días de marzo.

D. *La elección de Belisario Porras en 1920*

El presidente Porras fue elegido para el periodo 1912-1916, por el sistema de compromisarios. Luego, para el periodo 1916-1920 fue elegido el presidente Ramón Valdés, quien murió en 1918, dando paso al primer designado del segundo bienio: precisamente, Belisario Porras.

Así, cuando Porras quiso presentarse a las elecciones a presidente para el periodo 1920-1924, debió renunciar al cargo seis meses antes, en virtud de lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución Política de 1904.²⁷ Al hacerlo, y posteriormente resultar electo (esta vez por el voto popular), se convirtió, nuevamente, en presidente de la República. En palabras de Berguido: con “este episodio político, nos encontramos con el fenómeno más parecido a una reelección que conozca nuestra historia”.²⁸ Como se observa, a través de distintos mecanismos, entre 1912 y 1924, Porras fue presidente durante cerca de diez años.

La experiencia de la maniobra de 1916, de dejar de ser presidente para ser designado del siguiente, y procurar ser candidato en el posterior periodo constitucional, está en la justificación de una prohibición específica introducida en la reforma constitucional de 1941, y en la fórmula introducida con la Constitución de 1946, y aún vigente, que sólo permite la reelección presidencial después de dos periodos.

²⁶ *Ibidem*, p. 62.

²⁷ Ricardo Arias Calderón, *No a la reelección presidencial inmediata*, Panamá, s/e, 1998, p. 4.

²⁸ Fernando Berguido Guizado, *La sucesión presidencial en el derecho panameño*, op. cit., p. 55.

2. *Reforma constitucional de 1928*

Rodolfo Chiari fue presidente de la República entre 1924-1928. Aunque se le atribuyó la intención de reelegirse, al fin de su periodo propició la prohibición constitucional de la reelección inmediata.²⁹ El texto de la reforma constitucional de 1928 es el siguiente:

Artículo 82. El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser elegido para el período inmediato. Tampoco podrá ser elegido para el período inmediato el ciudadano que, llamado a ejercer la Presidencia por falta absoluta del titular, la hubiere ejercido durante cualquier tiempo.

Artículo 83. El ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la Presidencia de la República, por falta accidental o temporal del Presidente de la República y la ejerciere dentro de los seis meses anteriores al día de la votación para el nuevo Presidente, tampoco podrá ser elegido para ese empleo en el período inmediato.

Parágrafo 1o. Las prohibiciones establecidas en este artículo y en el anterior comprenderán a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del ciudadano inelegible.

En contraste con la norma original de 1904, lo que destaca claramente es la prohibición absoluta de la reelección inmediata, tanto para el presidente como para cualquiera que hubiera ocupado el cargo en su reemplazo por vacante absoluta. Para aquellos que ocuparan el cargo de forma accidental, la prohibición se les aplicaba si dicho reemplazo hubiera ocurrido en seis meses anteriores a las elecciones presidenciales.

Adicionalmente, aparece un parágrafo que expresa la expansión de la prohibición a los parientes cercanos de unos y otros.

Estas normas estuvieron vigentes hasta el reemplazo de la Constitución de 1904 por la Constitución de 1941.

3. *Constitución de 1941*

La Constitución de 1941 es reconocida por varios importantes cambios positivos que introdujo en el ordenamiento constitucional, y que se continuaron replicando en los textos constitucionales posteriores (regulación del amparo, introducción del control concentrado de constitucionalidad, control de la legalidad), y varios aspectos negativos (especialmente la regulación de la inmigración y la nacionalidad, de signo discriminatorio).

²⁹ *Ibidem*, p. 5.

Entre los cambios destacables al régimen presidencial está el nuevo mandato de seis años (en lugar de cuatro), que significaba, en primer lugar, la prórroga del mandato de las autoridades actuantes.

La crítica de la época es lúcida:

La reforma constitucional intentada tiene a mi modo de ver dos defectos fundamentales que la hacen inaceptable para el espíritu republicano.

El primero consiste en las disposiciones por las cuales se prorroga el período del mismo mandatario que recomienda la reforma y de la misma legislatura que las aprueba. Contra esas disposiciones hay un argumento jurídico poderoso y una objeción moral formidable. Legalmente, el mandato conferido a uno y a otra por la constitución vigente es de cuatro años. Desde el punto de vista moral, ninguna ley debe beneficiar directamente a los que toman la iniciativa de su expedición. El decoro político veda a los gobernantes y legisladores emplear el procedimiento que el vulgo con su fina penetración simboliza donosamente en aquel dicho de “Juan Palomo, yo me lo guiso, yo me lo como”.³⁰

Quintero también tuvo oportunidad, posteriormente, de expresar su opinión sobre el mandato de seis años, al margen de la falta de moralidad aludida por Alfaro: “En países, como el nuestro, sin suficiente cultura política, sin partidos ideológicos y dominados por inveterados e incapaces grupos oligárquicos, el período de seis años, lejos de ser saludable, resulta nocivo y peligroso para la libertad, para la democracia y para el desarrollo mismo del país...”.³¹

También aparece como característica la profundización de la restricción a la reelección, a través del mismo lenguaje categórico introducido por la reforma constitucional de 1928, al que se agrega una importante disposición relativa a los designados:

Artículo 104. El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo para un período de seis años.

Artículo 117. El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser reelegido para el período inmediato.

Tampoco podrá ser elegido para el mismo período inmediato el ciudadano que, llamado a ejercer la Presidencia por falta absoluta del titular, la hubiere ejercido durante cualquier tiempo.

³⁰ Ricardo J. Alfaro, *op. cit.*, p. 48.

³¹ César A. Quintero, *Principios de ciencia política*, Panamá, Imprenta Nacional, 1966, pp. 438-443.

Artículo 118. El ciudadano que fuere llamado a ejercer la Presidencia de la República por falta temporal del Presidente y la ejerciere dentro de los seis meses anteriores al día de la votación para nuevo Presidente, tampoco podrá ser elegido para ese cargo para el período presidencial inmediato.

Parágrafo 1o. Las prohibiciones establecidas en este artículo y en el anterior comprenderán a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del ciudadano inelegible.

Parágrafo 2o. Ni el Presidente ni el ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la Presidencia, ni sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, podrán ser elegidos Designados para el período presidencial en curso, ni para parte alguna del período presidencial subsiguiente.

Como se observa, el parágrafo 2o. contiene la verdadera innovación de la Constitución de 1941 respecto a la reelección presidencial. Al disponer que ni el presidente ni el ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la presidencia, ni sus parientes cercanos, podrán ser elegidos designados para el mismo período presidencial ni para parte alguna del subsiguiente, la Constitución de 1941 expresaba una casuística más densa, pero real, que debía enfrentarse.

Por otra parte, no deja de llamar la atención que, como medida de control del personalismo y la concentración de poder en el presidente de la República, esta medida aparezca aislada y hasta incoherente, toda vez que la misma Constitución de 1941, entre otros aspectos, expandía el poder presidencial al reformar el mandato presidencial, de cuatro a seis años.

4. *Constitución de 1946*

La Constitución de 1946 tiene la particularidad de retomar el mandato constitucional “clásico” panameño, el de cuatro años, al tiempo que extinguía la figura de los designados, reemplazándola por la de los “vicepresidentes”, que, en número de dos, acompañaban la gestión presidencial:

Artículo 138. El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos para un período de cuatro años.

Junto con el Presidente de la República serán elegidos de la misma manera y por igual término, un primer vicepresidente y un segundo Vicepresidente, quienes reemplazarán al Presidente en sus faltas conforme a lo prescrito en el artículo 149.

En lo relativo específicamente a la reelección presidencial, la Constitución de 1946 presenta la fórmula que luego será replicada en la Constitución de 1972, a partir de 1983: “Artículo 139. El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser reelegido para el mismo cargo en los dos períodos inmediatamente siguientes”.

Al respecto de esta fórmula:

La mayoría de la Comisión estuvo inclinada al principio a la fórmula del período presidencial corto, de cuatro años, sin posible reelección, en ningún tiempo, de quien ha sido Presidente. Creía así se evitaba todo deseo de continuismo y que elevaba el concepto de la presidencia a los ojos de quienes aspiraran a ella. Se decidió por la fórmula que contienen el artículo, luego de pensar que se consigue en lo esencial el mismo objeto si se dejan transcurrir dos períodos, cuando se de el caso de que un buen ex presidente pueda, en atención a sus méritos excepcionales, ser elegido nuevamente por el pueblo.³²

Quintero, al comentar la Constitución de 1946, señaló: “Esta fórmula... que impone dos períodos antes de que un Presidente pueda aspirar a la reelección) expresa mejor el principio hispanoamericano de no reelección, toda vez que tiende a evitar los pactos e imposición alternativa entre el Presidente saliente y el entrante”.³³

Otras disposiciones constitucionales relacionadas son las siguientes:

Artículo 151. Cuando la falta absoluta del Presidente y de los vicepresidentes se produjere no menos de dos años antes de la expiración del período presidencial, el encargado de la Presidencia convocará a elecciones de Presidente y vicepresidentes para una fecha no posterior a cuatro meses, de modo que el ciudadano elegido Presidente tome posesión dentro de los seis meses siguientes a la convocatoria. El decreto respectivo será expedido a más tardar ocho días después de la asunción del puesto por dicho encargado.

Si faltare menos de dos años para la extinción del período, el encargado ejercerá sus funciones hasta el final de dicho período. No podrá ser elegido Presidente o vicepresidentes en estas elecciones el ciudadano que haya desempeñado la Presidencia dentro de los dos años inmediatamente anteriores a las elecciones expresadas ni ninguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

³² Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución elaborado por los doctores José Dolores Moscote, Ricardo J. Alfaro y Eduardo Chiari.

³³ César A. Quintero, *Derecho constitucional. El Órgano Ejecutivo*, Panamá, s/e, 1970, pp. 54 y 56.

Artículo 153. No podrá ser elegido Presidente

1o. El ciudadano que, llamado a ejercer la Presidencia por falta absoluta o temporal del titular, la hubiere ejercido en cualquier tiempo durante los dos años inmediatamente anteriores al período para el cual se hace la elección; y

2o. Ninguno de los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente elegido por votación popular que haya ejercido sus funciones en el período inmediatamente anterior o del ciudadano indicado en el ordinal 1o. de este artículo.

El régimen político panameño, que con sus profundas y graves imperfecciones rigió hasta 1968, se vio interrumpido el 11 de octubre de ese año por un golpe militar. La Constitución Política que vino a establecer una nueva institucionalidad, la Constitución de 1972, presentó desde el principio características únicas, que exigen una observación pormenorizada, si bien ya desde 1983 (y aun hasta 1989 bajo el régimen militar), se fueron recuperando las formas tradicionales de la institución presidencial.

5. *Constitución de 1972*

En su versión original, la Constitución de 1972 recuperó el mandato presidencial de seis años, y la figura de un único vicepresidente. La elección de estos dignatarios quedaba encargada a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por mayoría absoluta. Las particularidades de este ordenamiento jurídico, engarzado en el régimen militar 1968-1989, exigen atenta observación.

En la Constitución original de 1972:

Artículo 158. Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente o Vicepresidente de la República, no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos inmediatamente siguientes.

Además, prohíbe una gran variedad de otras situaciones:

Artículo 172. No podrá ser elegido Presidente de la República:

1. El ciudadano que, llamado a ejercer la Presidencia por falta absoluta o temporal del titular, la hubiere ejercido en cualquier tiempo durante los tres años inmediatamente anteriores al período para el cual se hace la elección;

2. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República que haya ejercido sus funciones en el período inmediatamente anterior o los del ciudadano indicado en el ordinal 1 de este artículo.

Artículo 173. No podrá ser elegido Vicepresidente de la República:

1. El Presidente de la República elegido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos que hubiere desempeñado sus funciones en cualquier tiempo, cuando la elección del Vicepresidente de la República sea para el período siguiente al suyo;

2. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad segundo de afinidad del Presidente de la República, elegido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos para el período que sigue a aquél en que el Presidente de la República hubiere ejercido el poder;

3. El ciudadano que como Vicepresidente de la República hubiese ejercido la Presidencia en cualquier tiempo durante los tres años anteriores al período para el cual se hace la elección;

4. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad segundo de afinidad del ciudadano expresado en el ordinal anterior para el período inmediatamente siguiente a aquél en que éstos hubiesen ejercido la Presidencia de la República; y,

5. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad segundo de afinidad del Presidente de la República.

Si bien la Constitución Política de 1972 ha sufrido varias, profundas e importantes modificaciones (las primeras ocurrieron en 1978), fueron las segundas (1983) las que resulta pertinente comentar, con relación al tema que nos ocupa.

6. *Reforma constitucional de 1983*

Efectivamente, las reformas de 1983 introdujeron las siguientes disposiciones, que dan continuidad a la preocupación constitucional por impedir la reelección presidencial, y la utilización de mecanismos con efectos semejantes. Las disposiciones fueron las siguientes:

Artículo 173. Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidentes o Vicepresidentes no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes.

Artículo 187. No podrá ser elegido Presidente de la República:

1. El ciudadano que, llamado a ejercer la Presidencia por falta absoluta del titular, la hubiera ejercido en cualquier tiempo durante los tres años inmediatamente anteriores al período para el cual se hace la elección;

2. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República que haya ejercido sus funciones en el período inmediatamente anterior a los del ciudadano indicado en el numeral uno de este Artículo.

Artículo 188. No podrá ser elegido Vicepresidente de la República:

1. El Presidente de la República que hubiere desempeñado sus funciones en cualquier tiempo, cuando la elección del Vicepresidente de la República sea para el período siguiente al suyo;
2. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República, para el período que sigue a aquel en el que el Presidente de la República hubiere ejercido el cargo;
3. El ciudadano que como Vicepresidente de la República hubiere ejercido el cargo de Presidente de la República en forma permanente en cualquier tiempo durante los tres años anteriores al período para el cual se hace elección;
4. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del ciudadano expresado en el numeral anterior para el período inmediatamente siguiente a aquél en que éste hubiere ejercido la Presidencia de la República;
5. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República.

Como se observa, se recupera en gran medida el acumulado de la casuística propuesta por los sucesivos cambios constitucionales durante el siglo XX. Estas disposiciones siguen estando vigentes en la actualidad, y presentan el marco contemporáneo de la discusión sobre la reelección presidencial en Panamá.

IV. LOS MÁS RECIENTES INTENTOS DE INTRODUCIR LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INMEDIATA (1998 Y 2011)

Los más recientes intentos de reintroducir la reelección inmediata del presidente de la República se realizaron en 1998 y a principios de 2011.

1. *El acto legislativo de 1998*

En 1998, el presidente de la República, Ernesto Pérez Balladares, impulsó el proyecto de su reelección. En ese sentido, se propuso la reforma del artículo 173 de la Constitución Política, para que quedara así: “Artículo 173. Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente o Vicepresidentes de la República, podrán ser reelegidos para el mismo cargo en el período presidencial inmediatamente siguiente. En este caso no podrán volver ser elegidos en ningún otro período para esos mismos cargos”.

La propuesta invertía el sentido de la prohibición a la reelección inmediata tradicional, que sin embargo habilitaba a volver a la competencia electoral luego de dos períodos. Así, autorizaba la reelección inmediata a cambio de negar toda posibilidad de volver a aspirar al poder presidencial.

El proyecto de reformas constitucionales de 1998 se tramitó de acuerdo con el sistema consistente en aprobación del Órgano Legislativo y ratificación mediante referéndum popular. Incluía, además de la propuesta de reelección presidencial inmediata, disposiciones sobre control previo por la Contraloría General de la República (régimen de la gestión presupuestaria del Estado y de la adquisición de bienes y servicios por el Estado), sobre autonomía del Tribunal Electoral, y sobre revocatoria partidaria del mandato parlamentario. El proyecto, sometido a la consideración de los ciudadanos, fue finalmente rechazado en las urnas.

2. *El “anteproyecto de acto constitucional reformativo” de 2011*

El 3 de enero de 2011 se presentó el Anteproyecto núm. 1, por el cual se modificó el artículo 178 de la Constitución Política.³⁴ Los proponentes, correctamente, señalaron en la Exposición de Motivos, que la reelección presidencial en Panamá no está prohibida. Lo prohibido es la reelección inmediata, y hasta transcurridos dos periodos presidenciales.

Agregan, además, otros argumentos, que sintéticamente son:

1. El artículo 178 de la Constitución Política fue introducido durante el régimen militar, cuando no había democracia.
2. La reelección presidencial es oportuna, cuando el presidente haya hecho un buen trabajo.
3. La norma actual que prohíbe la reelección inmediata limita el derecho de los ciudadanos de elegir libremente a su presidente.
4. Es ilógico que se puedan reelegir los representantes de Corregimiento, alcaldes y diputados, y no el presidente de la República.
5. Es ilógico que se puedan reelegir los presidentes de federaciones deportivas, sindicatos y centrales obreras.
6. Es ilógico que se puedan reelegir los presidentes de los partidos políticos, pero no el presidente de la República.

³⁴ Presentado por los honorables diputados del partido Cambio Democrático Sergio Gálvez, Vidal García, Marco González, Aris de Icaza, Carlos Afú, Rogelio Baruco, Abraham Martínez, Dalia Bernal, Rubén Frías, Luis Corbillón, Yanibel Abrego, Noriel Salerno, Víctor Juliao, Gabriel Méndez, y Eric Nelson Araúz.

7. Es injusto restringir las aspiraciones de un presidente.
8. La Corte Suprema de Justicia ha abierto la elección presidencial a la libre postulación, y resultaría consistente abrirla también a la reelección inmediata (referencia a una sentencia de la Corte, de 2019).
9. El pueblo panameño ya está maduro, tiene experiencia y valores democráticos.
10. Los que se oponen son los “*eternos detractores de la voluntad popular*”.

El texto que proponía este anteproyecto era el siguiente:

Artículo 1o. El artículo 178 de la Constitución Política queda así:

Artículo 178. Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente y Vicepresidente de la República podrán ser reelegidos para el mismo cargo de forma inmediata, en el periodo siguiente al cual ejercieron el cargo respectivo.

La propuesta fue objeto de inmediato debate público, especialmente a lo interno de la coalición gobernante, debido al compromiso supuestamente explícito de postular para las elecciones presidenciales de 2014 al presidente del Partido Panameñista, entonces vicepresidente de la República y ministro de Relaciones Exteriores.

Si los diputados de Cambio Democrático impulsaban la reelección presidencial inmediata, podía entenderse que pretendían concluir la alianza con el Partido Panameñista, o al menos enterrar la candidatura panameñista a la cabeza de la fórmula presidencial de la coalición que ambos integraban, prevista para la elección general de 2014.

En ese sentido, la propuesta fue resistida por los diputados del Partido Panameñista. Por otra parte, aunque se intentó dar un perfil público a la iniciativa como exclusiva de diputados de la bancada oficialista, la tolerancia del presidente de la República permitió profundizar la incertidumbre sobre la voluntad de mantener los compromisos asumidos con el Partido Panameñista. La ruptura entre ambas formaciones se produjo finalmente en agosto de 2011.

V. LAS ELECCIONES DE 2014

Un caso distinto, pero relacionado con los intentos de introducir la reelección inmediata, es el ensayo de una variante de reelección impropia, por interpuesta persona, y más concretamente, por vía conyugal. En tensión con las prohibiciones constitucionales referidas a la elección del presidente y vicepre-

sidente de la República, para las elecciones generales de 2014 se planteó el problema de la participación de la primera dama de la República.

La reelección por vía conyugal ha sido un rasgo relativamente reciente, en unas últimas décadas caracterizadas por la generalización de la reintroducción de la reelección inmediata en el constitucionalismo latinoamericano. Las disposiciones constitucionales pertinentes son las contenidas en los artículos 192 y 193 de la Constitución:

Artículo 192. No podrá ser elegido Presidente de la República:

1. El ciudadano que, llamado a ejercer la Presidencia por falta absoluta del titular, la hubiera ejercido en cualquier tiempo durante los tres años inmediatamente anteriores al periodo para el cual se hace la elección.

2. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República que haya ejercido sus funciones en el periodo inmediatamente anterior a los del ciudadano indicado en el numeral uno de este artículo.

Artículo 193. No podrá ser elegido Vicepresidente de la República:

1. El Presidente de la República que hubiere desempeñado sus funciones en cualquier tiempo, cuando la elección del Vicepresidente de la República sea para el periodo siguiente al suyo.

2. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República, para el periodo que sigue a aquel en que el Presidente de la República hubiere ejercido el cargo.

3. El ciudadano que como Vicepresidente de la República hubiere ejercido el cargo de Presidente de la República en forma permanente en cualquier tiempo durante los tres años anteriores al periodo para el cual se hace la elección.

4. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del ciudadano expresado en el numeral anterior para el periodo inmediatamente siguiente a aquél en que éste hubiere ejercido la Presidencia de la República.

5. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República.

Algunos autores locales se han decantado por la tesis de que nada impedía a la esposa del presidente Martinelli, señora Marta Linares de Martinelli, concurrir a las urnas como candidata presidencial en las elecciones generales de 2014. Por un lado, porque en toda la historia constitucional panameña, desde 1904 hasta la actualidad, no se ha prohibido expresamente la participación del cónyuge, sino a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, con relación al presidente

en funciones. Paralelamente, que desde el Código Civil vigente desde 1917 hasta el actual Código de la Familia, los cónyuges no son entre sí parientes. De forma que la primera dama “podría constitucionalmente ser candidata a la Presidencia o a la Vicepresidencia de la República”.³⁵

Tesis contrarias también se han expuesto. En concreto, proponiendo una lectura del artículo 192 en el contexto de la Constitución —una interpretación sistemática de la Constitución— y una interpretación de la ley desde la Constitución, y no de la Constitución desde la ley. Dice González Montenegro:

...el hecho que de manera expresa no se mencione al cónyuge en el artículo 192 de la Constitución, no significa que el impedimento en tal norma establecido no alcance a este... lo que permite hablar de parientes por afinidad, a diferencia de lo que ocurre con los parientes consanguíneos, es un hecho cierto e incontestable, la existencia previa del vínculo matrimonial. Si no hay matrimonio no hay parientes por afinidad, así de simple. Lo que significa que, para los efectos constitucionales y legales, este parentesco surge cuando se formaliza el matrimonio. Dispone, en ese sentido, el artículo 57 de la Constitución, que “el matrimonio es el fundamento legal de la familia”. Los cónyuges vendrían a ser esa familia a la que se refiere dicho artículo y, los parientes por afinidad, constituirían la familia extendida de quienes legalmente han contraído ese matrimonio.

Explicado de otra manera, los cónyuges no serán parientes entre sí, lo que no se discute, pero sin duda alguna, lo que sí son es familia, y familia de estos, por afinidad, vendría a ser los suegros y los cuñados. Estos, en conjunto con los parientes por consanguinidad, constituyen un núcleo familiar. Pues bien, entre los cónyuges ¿cuál es el familiar más cercano, una vez contraído el matrimonio? ¿El suegro, los cuñados o el cónyuge? La respuesta es simple, en la familia el miembro de esta más cercano del cónyuge, es su propio cónyuge. Por tanto, de su grupo o núcleo familiar, cuando un presidente está casado, la persona más cercana a él es su cónyuge, no sus suegros ni sus cuñados. Y si, de sus parientes por afinidad, están inhabilitados para ser candidatos a la presidencia de la República, sus suegros y sus cuñados, ¿cómo no lo va a estar su cónyuge? ¿Qué justifica que se impida, que los suegros y cuñados del presidente, no puedan ser elegidos al cargo que desempeña su familiar por afinidad, pero sí el cónyuge de éste, quien, por estar casado con el presidente, es el que da lugar a la existencia del parentesco por afinidad? Una interpretación, se sigue de lo expuesto, cónsona con la concepción del poder regulada en la

³⁵ Italo Antinori-Bolaños, en la edición del diario la *Crítica.com.pa*, del 5 de febrero de 2013, cit. por Rigoberto González Montenegro, “¿El cónyuge del presidente de la República puede candidatizarse a dicho cargo? Lo constitucionalmente correcto”, *Revista Panameña de Política*, núm. 15, enero-junio, 2013, pp. 40 y 41.

Constitución, con los valores de lo que significa e implica un régimen republicano, democrático y representativo, nos lleva a sostener que, al cónyuge del presidente de la República, también le es aplicable la prohibición establecida en el artículo 192 de la Constitución.³⁶

Previamente a la postulación, el partido Cambio Democrático había planteado el problema al Tribunal Electoral,³⁷ el que respondió mediante nota de su dirección jurídica, en un sentido que sólo cabe entender como favorable. Dice la opinión jurídica del Tribunal Electoral:

En el supuesto específico que nos ocupa, al tenor de las normas citadas se puede concluir que el parentesco por afinidad nace de la relación de uno de los cónyuges con los parientes consanguíneos o por adopción del otro, pues el vínculo que une a ambos cónyuges es la unión legal o matrimonio civil.

Es por razón de lo expuesto, que consideramos que no existe impedimento de elegibilidad que afecte al cónyuge del actual Presidente de la República de postularse al cargo de Vicepresidente de la República para los comicios generales del 4 de mayo de 2014.³⁸

La consulta previa al Tribunal Electoral pareció una cautela necesaria para evitar una posterior impugnación exitosa de la nómina oficialista si se llegaba a incluir a la señora Marta Linares como candidata vicepresidencial. Finalmente, fue postulada por el partido Cambio Democrático el 29 de enero, y concurrió como candidata vicepresidencial del oficialismo a las elecciones de mayo de 2014.

En previsión de este tipo de problemas, que facilitan el continuismo de un determinado liderazgo a través de interpuestas personas, la Comisión Especial para las Reformas Constitucionales había previsto una disposición en su anteproyecto, entregado al presidente Martinelli en 2011:

Artículo 316. Prohibición. No podrá ser postulado ni elegido presidente de la República:

1. El ciudadano que, llamado a ejercer la Presidencia por falta absoluta del titular, la haya ejercido en cualquier tiempo durante los tres años inmediatamente anteriores al período para el cual se hace la elección.

³⁶ Rigoberto González Montenegro, *op. cit.*, p. 50.

³⁷ Nota del secretario general del partido Cambio Democrático, Rómulo Roux, del 27 de diciembre de 2013, recibida el 2 de enero de 2014, y dirigida al magistrado presidente del Tribunal Electoral, Erasmo Pinilla.

³⁸ Nota 005/DAL/14, del 8 de enero de 2014, firmada por Lourdes González Mendoza.

2. El o la cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del presidente de la República que haya ejercido sus funciones en el período inmediatamente anterior o los del ciudadano indicado en el numeral uno de este artículo.

Artículo 317. Postulación a vicepresidente. No podrá ser postulado ni elegido vicepresidente de la República:

1. El presidente de la República que haya desempeñado sus funciones en cualquier tiempo, cuando la elección del vicepresidente de la República sea para el período siguiente al suyo.

2. El o la cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del presidente de la República, para el período que sigue a aquel en que el presidente de la República haya ejercido el cargo.

3. El ciudadano que como vicepresidente de la República haya ejercido el cargo de presidente de la República en forma permanente en cualquier tiempo durante los tres años anteriores al período para el cual se hace la elección.

4. El o la cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del ciudadano expresado en el numeral anterior para el período inmediatamente siguiente a aquel en que este haya ejercido la presidencia de la República.

5. El o la cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del presidente de la República.

La experiencia latinoamericana de las últimas décadas, en las que resalta la incorporación de las parejas de presidentes a la actividad electoral, ha hecho necesaria la introducción de normas explícitas como las expuestas. La experiencia panameña de 2014 los hace también urgente en nuestro caso, una urgencia que no ha disminuido pese al fallo de la Corte Suprema de Justicia del 12 de febrero de 2015, en que declara inconstitucional la postulación de la señora Linares de Martinelli.³⁹

En 2024 reaparece el pronunciamiento de 2015 con un efecto inesperado respecto nuevamente de la señora Marta Linares de Martinelli, en ocasión de su postulación como vicepresidenta en la nómina encabezada por su esposo, Ricardo Martinelli Berrocal (partidos Realizando Metas y Alianza). La sentencia de 2015 consideró familiares a los esposos Martinelli-Linares. El dato se relacionó con el artículo 197 de la Constitución Política de la República, que prohíbe los lazos cercanos de parentesco entre miembros

³⁹ El pronunciamiento, hecho un año después de realizadas las elecciones generales, en las que la nómina presidencial integrada por la señora Linares de Martinelli no resultó victoriosa, y declarando inconstitucional un acto jurídico ya agotado mucho antes en sus efectos, es en sí mismo un testimonio a la ineficacia de algunos controles judiciales sobre el poder político.

del Consejo de Gabinete. Dado que en Panamá forman parte del Consejo de Gabinete tanto el presidente como el vicepresidente (artículo 199 de la Constitución Política) la inquietud surgió respecto a la constitucionalidad de la postulación o, eventualmente, de la incompatibilidad en el ejercicio del cargo de vicepresidente, en caso de salir victoriosa esa nómina presidencial. En ese contexto, la señora Linares de Martinelli decidió renunciar a la postulación el 10 de octubre de 2023.⁴⁰

VI. EL DEBATE SOBRE EL TEXTO ACTUAL DEL ARTÍCULO 178 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Una última consideración inevitable se refiere al texto de la Constitución Política vigente. La última reforma a la Constitución Política de 1972 se realizó en 2004. A raíz de ella, se ordenó publicar un Texto Único de la Constitución y las reformas, el cual fue preparado por una comisión designada por el Órgano Ejecutivo.

Lamentablemente, pese a que se advirtieron algunas erratas en el Texto Único, estas no fueron corregidas en la *Gaceta Oficial*. Una de ellas se refiere al artículo 178, que establece la prohibición de la reelección inmediata.

El artículo 178 según el Texto Único, del 15 de noviembre de 2004, es el siguiente:

“Artículo 178. Los funcionarios que hayan sido elegidos Presidente y Vicepresidente no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes” (énfasis mío).

El texto correcto del artículo 178, según la reforma constitucional de 1983 (que lo introdujo) y la reforma constitucional de 2004 (que eliminó la figura del segundo vicepresidente de la República), es realmente el siguiente:

“Artículo 178. Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente y Vicepresidente de la República no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes” (énfasis mío).

Lamentablemente, los textos equívocos abren brechas por las que se propicia el debilitamiento de las instituciones democráticas.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Para ser completa, la revisión que antecede de los fundamentos históricos y jurídicos de la figura de la reelección presidencial en Panamá debe incluir

⁴⁰ Boletín Electoral 5480-A de 11 de octubre de 2023.

la revisión del ordenamiento jurídico internacional, asunto al que no puedo dedicarme a profundidad en esta ocasión. Sin embargo, por su importancia, se debe tener presente la Opinión Consultiva 28/21, del 7 de junio de 2021, solicitada por la República de Colombia (la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos).⁴¹ En la OC 28/21 se concluyó que la reelección presidencial indefinida no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que la prohibición de la reelección indefinida es compatible con la CADH, y que la habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa. En la medida en que el régimen constitucional panameño no contempla la reelección presidencial indefinida, la interpretación de la CADH y del *corpus iuris* interamericano avanzado en la OC 28/21 sólo plantea retos para Panamá en caso de proponerse en el futuro cambios al ordenamiento, en materia de reelección presidencial.

Dicho esto, termino esta aproximación a la reelección en Panamá haciendo varios señalamientos:

- 1) Desde las revoluciones estadounidense y francesa se ha presentado el contraste entre perspectivas sobre la prohibición de la reelección en cargos públicos electivos: por un lado, como una prohibición necesaria para el control del poder y para garantizar la participación de todos; por otro, como limitación al derecho fundamental al derecho al sufragio activo y pasivo.
- 2) Desde la Constitución Política panameña de 1904, se produce una progresiva implantación de limitaciones a la participación de los presidentes y de su entorno familiar inmediato en las elecciones presidenciales posteriores.
- 3) Las limitaciones a la participación en las posteriores elecciones presidenciales, aplicadas a los presidentes y a su entorno familiar, expresó la intención de evitar que los presidentes contribuyeran a su propia perpetuación en el cargo utilizando los recursos públicos para la campaña o manipulando los resultados electorales.
- 4) La figura de la prohibición de la reelección inmediata en la Constitución Política se forjó enfrentando los sucesivos retos que ofrecían las prácticas políticas diseñadas para prolongar el poder personal de los presidentes. La conclusión de esa evolución fue un régimen

⁴¹ En cuyo proceso comparecí en la delegación de la República de Panamá, a la audiencia del 28 de septiembre de 2020, junto a Arlette Mendieta, directora Encargada de Asuntos Jurídicos Internacionales y Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores.

de prohibiciones —no únicamente la prohibición de la reelección inmediata— muy abarcador.

- 5) El texto actual del artículo constitucional que prohíbe la reelección presidencial inmediata, pese a las dudas que puede plantear el Texto Único, no admite ser interpretado en un sentido distinto al tradicional, pero no puede negarse la conveniencia de reafirmarlo en cualquier futuro proceso de cambio constitucional.
- 6) Los intentos para eliminar la prohibición de la reelección inmediata han aparecido en diversas épocas, por lo puede anticiparse que reaparecerán periódicamente.
- 7) La postulación de una primera dama en activo como candidata a la vicepresidencia en las elecciones generales de 2014 pone en la palestra la necesidad de fijar el sentido constitucional de las limitaciones relacionadas a los cónyuges, incluso más allá de lo señalado por la Corte Suprema de Justicia en su tardío fallo de 2015, mediante lenguaje explícito.