

# LAS CONSTITUCIONES PANAMEÑAS DEL SIGLO XX

HUMBERTO E. RICORD

En homenaje a la Constitución mexicana de 1917, producto de una revolución y base jurídica de la revolución mexicana permanente.

**SUMARIO:** I. *Introducción general. Referencia al nuevo constitucionalismo.* II. *La Constitución de 1904.* 1. *De la nación al Estado independiente.* 2. *Se redacta la primera Constitución.* 3. *Su ideología.* 4. *Su vigencia.* III. *La Constitución de 1941.* 1. *Su advenimiento.* 2. *Examen de esta carta.* 3. *Vigencia y derogatoria de la Constitución.* IV. *La Constitución de 1946.* 1. *Origen.* 2. *Características generales.* 3. *Aspectos salientes.* 4. *Nota final.* V. *La Constitución de 1972.* 1. *Introducción.* 2. *Generalidades.* 3. *El Estado de bienestar social.* 4. *Hacienda pública y economía nacional (títulos X y XI).* 5. *El órgano Legislativo (título V).* 6. *Constitución y ejercicio real del poder.* VI. *La Constitución de 1983.* 1. *Condiciones político-sociales de 1974 a 1982.* 2. *La Comisión de Reformas Constitucionales y su trabajo.* 3. *El método de aprobación de las reformas.* 4. *El contenido de las reformas aprobadas.* 5. *Una nueva Constitución.* 6. *Constitución y realidad militar.*

## I. INTRODUCCIÓN GENERAL. REFERENCIA AL NUEVO CONSTITUCIONALISMO

El constitucionalismo universal de la presente centuria, la cual se acerca a sus postrimerías, ha experimentado profundas transformaciones, que se desarrollan casi paralelamente a los grandes cambios sociales de este siglo que tiene perfiles apocalípticos.

La humanidad está terminando de vivir una etapa de cien años de revoluciones políticas, económicas y sociales, tal vez sin parangón en toda su historia. Así como se ha hablado en la Edad Media de los siglos de oscurantismo, y en la Época Moderna de un siglo de las luces, no sería extraño que desde ahora en adelante el periodo cronológico a que aludimos sea denominado "El siglo de las revoluciones".

Y en esta centuria de hondas mutaciones, el derecho no podía escapar a ese destino de cambios cataclísmicos de la sociedad humana. Dentro de la esfera jurídica, el derecho constitucional no ha sido la rama rez-

DR © 1988. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

gada, en cuanto a cantidad y profundidad de nuevas e insólitas concreciones. México y Rusia han estado a la vanguardia cronológica de las tendencias revolucionarias más características. El derecho constitucional socialista, inaugurado a fines de 1917, en la Unión Soviética, ha perfilado el ordenamiento jurídico de mayor densidad transmutadora, porque su propia matriz social, el surgimiento de la economía socialista sobre el derrumbe parcial del capitalismo, determinó ese calado históricamente imprevisto del derecho. Y dentro del capitalismo, México abría la era contemporánea del constitucionalismo social, a principios de 1917, con su Constitución de Querétaro.

El constitucionalismo del siglo XX se ha bifurcado, pues, en dos rutas diferentes: la del socialismo con la propiedad estatal de los medios de producción y la del capitalismo social, con sus reformas garantes de la función social de la propiedad privada individual. En la Rusia europea, cuya industria de comienzos de la centuria ya aglutinaba a millones de obreros, y bajo la presión de la crisis agudizada por el fin de la Primera Guerra Mundial, el turbión revolucionario estalla con la creación del Estado socialista (noviembre de 1917). Y en el México agrario de capitalismo dependiente y latifundismo explotador, la crisis política doblada en pavorosa guerra civil de siete años, culmina en la primera Constitución universal que plasma decididamente los derechos sociales (febrero de 1917). La Europa occidental, salida del holocausto bélico, extiende, amplía y profundiza ese constitucionalismo social en las cartas de Weimar (1919), Austria (1920), España (1931) y otros países, llevando por el mundo capitalista el desarrollo inevitable de los derechos colectivos que los estatutos políticos consagran.

En Panamá, con la independencia de 1903, la nueva república sigue de cerca los preceptos del constitucionalismo colombiano de 1886, que regían en el Istmo; pero, extinguidos los vestigios del siglo XIX, prolongados entre nosotros hasta los años treinta, la Constitución de 1941 abre un tanto tardíamente la época de ese constitucionalismo social, que ya no podía ser postergado.

¿Cómo y por qué se produce esa transición panameña del constitucionalismo individualista del siglo XIX, tan unánime en América Latina, al constitucionalismo social europeizante de la centuria actual, que esa América prohijó, con mezcla paradójica de exultación y superficialidad?

Es lo que nos proponemos indagar en el presente estudio, que se apoya tanto en la historia política propia, como en el andamiaje conceptual del aludido constitucionalismo.

## II. LA CONSTITUCIÓN DE 1904

### 1. *De la nación al Estado independiente*

Tratándose de la carta constitucional de un nuevo Estado, conviene aludir al fenómeno político de la conversión de una nacionalidad o de una nación, en Estado. Es el proceso que se desarrolla en Europa, después de la Edad Media, y que acompaña a la trayectoria ascendente del capitalismo. Las diversas nacionalidades (española, francesa, alemana, inglesa, italiana, etcétera) se doblan, andando algunos siglos, en Estados autónomos; pero no lo hacen al margen de la economía, sino casi paralelamente al desarrollo capitalista.

En la América colonial, los siglos xvi, xvii y xviii preparan el subsuelo de innegables nacionalidades, sobre las cuales se estructuran los Estados que nacen al terminar las guerras de independencia —ya a fines del xviii, y principalmente a comienzos del xix—; ello ocurre en Panamá, cuando la quiebra definitiva del colonialismo español, porque en 1821 se declaró independiente; pero, el mismo día, siendo claro el riesgo que significaban las potencias mundiales del momento, se anexó a la Gran Colombia, procurando la protección de la espada bolivariana.

Ya en la Colonia se fraguaba la nacionalidad panameña, con rasgos propios, con un territorio especial, estrecha garganta que vinculaba, como puente, las grandes porciones del norte y del sur, presagiando siempre la unión de los grandes mares, Atlántico y Pacífico, en su suelo predestinado. Esa nacionalidad, incubada plenamente en las postrimerías coloniales, se fortaleció a todo lo largo del siglo xix, mientras los pueblos del Istmo panameño seguían atados al destino azaroso de la tierra de Nariño y Santander, de Tomás Cipriano de Mosquera, de Manuel Murillo Toro y de Rafael Núñez.

Ese destino inexorable, en cuya virtud la nacionalidad panameña se convertiría en Estado autónomo, irrumpió coyunturalmente en 1903. Escapado a los grilletes de España, deslumbrado por el esplendor epopeyico de la Gran Colombia, el Istmo no pudo cumplir su efemérides estatal sin la mano protectora y estrujante de los Estados Unidos del Norte, ya en camino de ejercer su hegemonía de gran potencia mundial.

A pocos días de la declaración de independencia, Panamá suscribía con el coloso del norte el Tratado del Canal, de 18 de noviembre de 1903, cuyo artículo 1o. reconocía implícitamente al nuevo Estado independiente, pero bajo la forma explícita de una garantía que al mismo

tiempo era una coyunda: “Los Estados Unidos garantizan y mantendrán la independencia de Panamá.”<sup>1</sup>

Esta realidad avasallante, muy propia de la época, se impuso también, como una suerte de segunda enmienda Platt, en el artículo 136 de la nueva e inaugural Constitución, que debemos reproducir en su abrumadora elocuencia:

El Gobierno de los Estados Unidos de América podrá intervenir en cualquier punto 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 la República.<sup>2</sup>

El Estado panameño, edificado sobre la base de una nacionalidad histórica eficiente, hubo de aceptar la hipoteca norteamericana sobre su independencia. Nación y nacionalidad indoblegables, al fin, Panamá eliminaría ese baldón jurídico en 1936 y reivindicaría en el Tratado del Canal de 1977, para el plazo fijo del año 2000, la plenitud de su autonomía, de su soberanía, como Estado independiente.

## 2. Se redacta la primera Constitución

Los pueblos del Istmo de Panamá, al proclamar su independencia política de la República de Colombia, el 3 de noviembre de 1903, iniciaron así el proceso de formación del Estado panameño actual. Por el método del sufragio popular<sup>3</sup> fue elegida una Convención Nacional Constituyente que expidió, tras un breve debate de pocos días, una Constitución, la cual entró en vigencia el 15 de febrero de 1904. Dicho estatuto reprodujo, en su letra, numerosas cláusulas contenidas en la Constitución colombiana de 1886.

Seguramente que la situación de urgencia en que la primera Constitución panameña fue redactada determinó la disposición nada coherente

<sup>1</sup> Subrogado por el artículo 10. del Tratado de 1936, redactado así: “Habrá perfecta, firme e inviolable amistad entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América.”

<sup>2</sup> El antecedente inicial de esta norma se encuentra en el Tratado Mallarino-Bidlack, de 1846, en cuya virtud los Estados Unidos garantizaban la soberanía de Colombia en el Istmo. La segunda Constitución panameña del presente siglo, de 1941, eliminó el artículo 136, que hemos reproducido.

<sup>3</sup> Decreto No. 25 de 12 de diciembre de 1903. *Gaceta Oficial* No. 7 bis de 22 de diciembre del mismo año.

de sus títulos y aun de su mismo articulado. Pero debe decirse también que su modelo —la carta colombiana— no le era muy superior, en este aspecto. En los títulos II, VIII, X y siguientes del cuerpo constitucional de 1904, no se advierte ninguna preocupación por el orden de las diversas materias de que tratan. Y la formulación caótica de sus preceptos alcanza, en el título “De los derechos individuales”, un grado tal, que estas disposiciones merecieron de un autorizado jurisconsulto, ya desaparecido,<sup>4</sup> el mote de “confuso breviario de filosofía individualista”.

### 3. Su ideología

Nuestra Constitución de 1904 dio acogida a los postulados del individualismo, que había iniciado sus triunfos a fines del siglo XVIII, en las constituciones de los Estados Unidos de América y de Francia, y que durante la centuria siguiente logró su más acabada expresión como filosofía y como doctrina política.<sup>5</sup>

El pensamiento individualista se dobla en una corriente filosófica, defensora de la individualidad, y en una teoría económica que parte de esa misma corriente, haciendo de la libertad y de la propiedad privada instituciones fundamentales de las sociedades modernas. Estas ideas filosóficas y económicas van a nutrir las cartas constitucionales, para darle al Estado una estructura especial.

De acuerdo con la tesis individualista, cuando se reconocen y robustecen los derechos individuales, se reconocen y robustecen las condiciones de una vida social normalizada. El progreso y el bienestar humanos exigen que el individuo actúe en un medio propicio al desarrollo de todas sus facultades, y sólo un régimen de libertad, en el más amplio sentido de esta palabra, puede garantizar tal desarrollo. Como la sociedad se halla organizada en forma de Estados, la misión del organismo jurídico debe limitarse a un mínimo de funciones indispensables, sin atentar contra aquél supuesto esencial de la libertad.

El individualismo atribuye a la persona humana todos los derechos y la coloca en posición antagónica frente al Estado, viendo en éste un mal necesario para mantener la seguridad interior y exterior del país, y a fin de que el Estado no se convierta en una amenaza para aquellos derechos, precisa establecer una rígida división entre sus poderes.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Moscote, J. D., *El derecho constitucional panameño*, Panamá, 1943, p. 14.

<sup>5</sup> Schatz, Albert, *L'individualisme économique et social*, París, 1907, pp. 500 y ss.

De ahí que la Constitución de 1904 dedique una tercera parte de su contenido a enunciar detenidamente los derechos que posee el individuo, elemento acreedor de las mayores consideraciones como base del grupo humano. Los derechos de libertad personal (de no ser arrestado sino en forma legal, de asociación, de reunión, de locomoción, de cultos, de emisión del pensamiento en toda forma, de contratación, de trabajo, de comercio e industria); especiales garantías de la libertad (proscripción de la esclavitud, todas las llamadas garantías penales, el *habeas corpus*); la intangibilidad de la propiedad privada, salvo por graves motivos de utilidad pública, y la prohibición al legislador de establecer la pena de confiscación de bienes; la igualdad de todos ante la ley; el principio general de su irretroactividad; la exigencia de legalidad del impuesto, y otros principios de esta índole, figuran como preceptos constitucionales.

Por ello, esta Constitución organiza un Estado cuyos órganos iban a ejercer sus funciones limitada y separadamente; un Estado al que se prohibía establecer monopolios oficiales; un Estado en que "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas, residentes o transeúntes, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, constitucionales y legales" (artículo 15); un Estado en que por medio del sufragio el individuo se reservaba el derecho de elegir sus propios gobernantes, a consecuencia del reconocimiento del clásico concepto de la soberanía popular.

#### 4. *Su vigencia*

Un estatuto constitucional de estas características parecía adecuado para regir una sociedad ideal. Una sociedad de hombres que no tendieran a abusar de sus irrestrictas libertades; en que los intereses económicos no redujeran a la condición de desposeído y explotado a ningún sector de la población; en que el poder político no se convirtiera en instrumento de dominación clasista; en que la lucha por la vida no suscitara, en fin, antagonismos irreconciliables. Y nuestro país no era, incluso en los albores del siglo, aquel conglomerado ideal. En la misma Europa numerosas leyes habían reducido el vasto campo de la libertad del individuo, y los teóricos del individualismo se lamentaban de esta creciente intervención parlamentaria.

En Panamá, al cabo de diez años de república, necesidades fiscales y, en general, cuestiones económicas que reclamaban pronta atención, originaron toda una serie de leyes contrarias a la doctrina individualista

de la carta de 1904, legislación que fue mermando los absolutos derechos individuales.<sup>6</sup>

La ineeficacia de la Constitución no fue conjurada oportunamente por medio de reformas substanciales, a que ella misma autorizaba en su artículo 137. Las cuatro enmiendas introducidas hasta 1940 (las de 1906, 1918, 1928 y 1932), no alteraron en nada su ideología individualista, porque se propusieron sustituir textos aislados, lo cual no se dice para restarle valor a dichas modificaciones.

Para los fines del presente estudio importa poco mencionar otros aspectos de la carta magna de 1904, como los referentes a la organización de los tres poderes, a la hacienda pública, a la nacionalidad, etcétera, pues con diferencias nada importantes se repiten en la mayoría de los textos constitucionales de América de esa época.

### III. LA CONSTITUCIÓN DE 1941

#### 1. *Su advenimiento*

Ya bien entrada la década de los 30, la necesidad de reformar sustancialmente la Constitución era sufrida en todo el país, no obstante que muchas personas se mostraban refractarias a ese cambio.

Los trabajos del Canal y la misma apertura de éste al comercio del mundo dieron un viraje tremendo al destino panameño. Las ciudades terminales de la vía interoceánica, Panamá y Colón, habían triplicado su población y convertido en centros de febril e ingente actividad comercial, dominada por el capital extranjero. Este desarrollo urbano, cumplido bajo la alta presión de los intereses más poderosos, generó problemas económicos y sociales (vivienda, salubridad, conflictos del trabajo, luchas políticas, etcétera). Y los habitantes del campo, que constituían los dos tercios de la población general, sintieron igualmente la agudización de sus viejas necesidades y presenciaron el nacimiento de muchas otras.<sup>7</sup> No es exagerado afirmar que a fines de los años 30 éramos un cuerpo social preñado de serias complicaciones, en las que urgía una acción curativa sin desmayos.

Esta situación nacional estaba pregonando en todos los tonos que la carta política de 1904 era un instrumento inservible. En las escuelas de derecho que hemos tenido, comenzó a agitarse franca y mesuradamente

<sup>6</sup> Moscote, J. D., *op. cit.*, *supra* nota 4, p. 18.

<sup>7</sup> Véase el "Manifiesto del Partido Agrario Nacional", en *Estrella de Panamá*, de 19 de febrero de 1945.

el tema de su reforma, que luego pasó a ser un anhelo general.<sup>8</sup> Sin embargo, más pudieron la resignación y la incuria colectivas, y la obra de dotar al Estado de nuevos cánones fundamentales tuvo su compás de espera.

Un hecho político que tuvo importantes consecuencias para el país ocurrió en 1940: la ascensión al poder, tras un proceso electoral muy censurable, del doctor Arnulfo Arias M., gobernante energético y autoritario. Él impulsó la reforma constitucional, que iba a servirle de base para su obra de gobierno. Presentó inmediatamente a la Asamblea Nacional un proyecto de Constitución, y cuando en noviembre de aquel año fue aprobado definitivamente el texto del mismo, expidió un decreto<sup>9</sup> para asumir “la representación suprema del Estado”, para derogar la cláusula reformatoria (artículo 137) de la Constitución que regía y para convocar al pueblo a un plebiscito, con el objeto de que aprobara el acto constitucional dicho, como condición de su vigencia inmediata.

Esta consulta de la voluntad ciudadana, con respecto a cuestión de tanta trascendencia, fue un simulacro parecido a cualquier otro de los que hemos presenciado varias veces en nuestra accidentada vida de Estado republicano y democrático. Y el día 2 de enero de 1941, la nueva Constitución fue puesta en vigor.

## 2. Examen de esta carta

Por su forma y por su contenido, el estatuto de 1941 era muy superior al que reemplazó. Desde luego que varias de sus disposiciones merecen dura crítica, en uno u otro de tales aspectos, a lo que debe añadirse la existencia de vacíos fáciles de advertir. Ello no obsta para afirmar, en lo que atañe a su estructura, que la labor del Constituyente estuvo presidida por un recto criterio de método. Y en lo que se refiere a la materia erigida en cánones constitucionales, cabe señalar que, en términos generales, la segunda Constitución de Panamá respondía con acierto a muchas aspiraciones nacionales y a las necesidades, de satisfacción impostergable, que las promovían.

<sup>8</sup> La idea de reformar la Constitución de 1904 halló eco en las obras siguientes: *Introducción al estudio de la Constitución* (1929), *Orientaciones hacia la reforma constitucional* (1934) y *Estudios constitucionales* (1938), todas del doctor J. D. Moscote; en el *Proyecto de Constitución* (1937), del licenciado Fabián Velarde, y en *La reforma constitucional* (1937), del licenciado Galileo Solís.

<sup>9</sup> Decreto No. 141, de 26 de noviembre de 1940. *Gaceta Oficial*, No. 8403, de 29 del mismo mes y año.

Conviene destacar las concreciones principales de este progreso de nuestro derecho público interno.

#### A. Revisión de las teorías individualistas

La Constitución del año 41 refrena los vuelos idealistas del preámbulo de la carta anterior, aunque no prescinde de la concepción que le atribuye a esta clase de introito constitucional alguna eficacia. Elimina decididamente la clásica idea de soberanía nacional, desacreditada años atrás por la doctrina, y emplea con corrección técnica los términos “nación”, “Estado”, “gobierno”, “poderes” y otros más usuales en ciencia política, de que se había servido el Constituyente de 1904 en forma impropia algunas veces. Y en este propósito de modernizar la Constitución, según los avances de aquella ciencia, la separación de los poderes públicos fue atemperada por una exigencia de cooperación armónica de los mismos en sus funciones.

Al lado de los derechos del individuo consagrados por la Constitución derogada, previa una mejor ordenación de los mismos, aparecieron, en el título III del nuevo estatuto, los mencionados derechos y deberes sociales, para armonizar hasta donde fuera posible los intereses del individuo, como persona, con sus propios intereses, como miembro de una sociedad organizada políticamente. En efecto, la libertad de contratación es subordinada a las limitaciones legales por razones de orden social; se sienta el principio de que la propiedad privada tiene una función social que cumplir; se autoriza al Poder Ejecutivo para expropiar u ocupar, en casos de emergencia que exijan medidas rápidas, aun sin indemnización previa; se otorga a la ley la facultad de regular el deber del propietario de cultivar el suelo; se establecen las bases del derecho familiar, colocando a la familia bajo la salvaguarda del Estado, proclamando la igualdad de derechos para los cónyuges, reconociendo la igualdad de deberes de los padres para con la descendencia legítima y la natural, ordenando la expedición de leyes protectoras de la maternidad y de la infancia y del desarrollo moral, intelectual y físico de la niñez y de la juventud; se asignan al Estado las funciones de asistencia social y educación nacional y queda garantizado el derecho de huelga.

Con no disimulada resolución, se atribuye al Estado el rol de interventor en las relaciones entre el capital y el trabajo, a fin de obtener una mejor justicia social; se le faculta para asumir la prestación de servicios de utilidad pública, para regular las empresas privadas que los cumplan y para fijar los precios de los artículos de primera necesidad;

se prohíben los monopolios regidos por intereses particulares, dando también a la ley el derecho de establecerlos, como arbitrio rentístico, sobre determinados artículos.

Estos derechos y deberes sociales, que defienden al individuo en su condición de elemento social y que limitan, como en el caso de la propiedad, de las relaciones de trabajo, etcétera, ciertas libertades, son una manifestación de las tendencias del derecho constitucional europeo inmediatamente posterior a la Primera Guerra Mundial. Constituciones como las de Alemania (Weimar), Dantsing, Yugoslavia, Polonia, Rumania y España, para citar únicamente las principales, formularon tales derechos sociales, que han pasado a muchos textos constitucionales americanos; en los últimos, principalmente en las reformas que en los años 10 y 36 se introdujeron a la carta fundamental colombiana, se inspiró el Constituyente panameño.

Trascendentales y numerosas funciones se imponen, en virtud de estas normas, al Estado, la síntesis de las cuales nos la ofrece el artículo 24, que es como la piedra angular de su nueva estructura:

Las autoridades de la República están instituidas para defender los derechos de la Nación; para proteger en sus vidas, honra y bienes a los nacionales dondequiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción, para asegurar el cumplimiento de todos los deberes que imponen la Constitución y las leyes al Estado y a los particulares.

### **B. Importancia de la economía nacional y de la hacienda pública**

De la lectura del título XII, que regula estas materias, resulta evidente que los redactores de la Constitución reconocieron la fuerza que en los Estados contemporáneos tienen los factores económicos. Los bienes de la República, los de dominio público, la explotación de los mismos, la riqueza artística e histórica del país, la reglamentación de las empresas de utilidad pública, la prestación de estos servicios por el Estado, la concesión de los juegos de suerte y azar, los monopolios oficiales como arbitrios rentísticos, el sistema de ingresos y gastos públicos, la organización de la Contraloría General de la República, son puntos a que se dispensó bastante atención. El conjunto de estas disposiciones sobre la economía nacional y la hacienda del Estado contrasta, en extensión y en importancia, con los preceptos del estatuto de 1904, que sólo dedicaba siete artículos a la materia.

### C. Perfeccionamiento de nuestro Estado de derecho

Fundándose en principios no muy nuevos del derecho constitucional y del administrativo, la carta política establece el control de la constitucionalidad y el de la legalidad, bajo el rubro de “Instituciones de garantía”.

Confiere a la Corte Suprema de Justicia el rango de guardiana de su propia integridad literal y de sentido, para ponerle una valla a la legislación inconstitucional; establece el recurso de amparo de las garantías constitucionales contra las órdenes de hacer o no hacer expedidas por las autoridades, que violen esas garantías, y crea la jurisdicción contencioso-administrativa, para garantizar la conformidad legal de los actos de la administración. En estos casos, el propósito es idéntico: enmarcar la actividad del Estado dentro del cauce de las normas jurídicas; hacer del organismo político nacional un Estado de derecho, tendencia que constituye, con la de los derechos sociales, manifestación importantísima de la corriente conocida en el derecho francés con el nombre de racionalización del poder.

### D. Otras reformas

En cada uno de los títulos de la Constitución puede notarse un esfuerzo marcado por mejorar las instituciones a que se refieren. De modo general, el articulado es más justo, más exacto en cuanto a la redacción y, a la vez, más completo. Sería largo enumerar las particularidades del mejoramiento aludido, pero es indispensable hacer mención de algunos de sus aspectos.

Bajo el título de “Derechos políticos” se ha reunido adecuadamente lo que concierne a la ciudadanía y a la organización del sufragio popular. Las disposiciones relativas a los poderes Legislativo y Ejecutivo contienen algunas fórmulas de trascendencia para la acción gubernativa, como sucede con las facultades extraordinarias del último, la aprobación legislativa a los nombramientos del contralor, de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de gerente y miembros de la Junta Directiva del Banco Nacional, las funciones del Consejo de Gabinete, etcétera.

Por último, no hay que olvidar una innovación de esta carta: la del régimen provincial. Por reacción contra el sistema de la Constitución de 1904, el nuevo estatuto derogó la semiautonomía de los municipios e implantó el llamado régimen provincial, haciendo así más absorbente el centralismo administrativo en que ha vivido la República. La provincia

fue erigida en persona jurídica de derecho público; se le asignaron las rentas atribuidas a los distritos y se creó una entidad representativa (el Ayuntamiento Provincial), para que reglamentara periódicamente la administración y la economía de aquélla. El corto lapso durante el cual rigió este sistema no permitió constatar definitivamente si es mejor o peor que el desechado de los municipios semiautónomos. Y el fracaso de éstos se debió menos al propio régimen de autonomía, que a otras causas determinantes del estancamiento de esas entidades, las cuales han sido poco estudiadas.

#### *E. Conclusión*

Un documento constitucional como el de 1941 dota al Estado de medios bastantes eficaces para contener los conflictos sociales y para asegurar al conglomerado humano sobre el que actúa las condiciones de una porción absolutamente indispensable de bienestar general. El Estado panameño ya no quedaría ni sordo, ni impasible, ni impotente ante las fuertes controversias y ante los arduos problemas que el desarrollo de nuestro pueblo había venido engendrando.

Ciertamente, la Constitución de 1941 no era un Código perfecto; no sólo contenía disposiciones a todas luces injustas o inconvenientes, sino que omitió materias de necesaria constitucionalización. Mas colocando sus desaciertos y sus bondades en la balanza de la crítica ceñida al derecho, resulta una inclinación rápida del lado de aquéllas, hasta el extremo de que en el progreso institucional de la República mucho tendrá que ver el avance que esta Constitución ha significado.

#### *3. Vigencia y derogatoria de la Constitución*

Las leyes que debían realizar la promesa de las cláusulas constitucionales no tardaron. Entre las más importantes cuestiones sobre las que en 1941 se legisló, es bueno recordar las siguientes: la creación de la Caja de Seguro Social, la del patrimonio familiar campesino, el banco agropecuario, las becas para estudiantes, la regulación de las relaciones del trabajo, la prestación de los servicios públicos de gas, agua, energía y luz eléctrica, la oficina de control de las empresas de utilidad pública, la nacionalización del comercio, el recurso de amparo de las garantías constitucionales y el régimen provincial.

Al llevarse a la práctica la obra innovadora de que la escueta mención que antecede da una idea aproximada, no pocos intereses se resintieron, sobre todo cuando en muchos casos el autoritarismo oficial hizo de las

suyas. Y al resultar económicamente beneficiados con algunos de aquellos cambios ciertos grupos de personas adictas al gobierno, fue tomando cuerpo la opinión de que no eran muy altruistas ni patrióticos los propósitos que habían impulsado la labor pacíficamente revolucionaria de los hombres en el poder.

Este sentimiento de oposición se proyectaba también hacia la carta política nacional, fundamento jurídico y punto de partida de la renovación señalada, y venía a agregarse al promovido desde el advenimiento de esta carta. El método de someter la suerte del nuevo estatuto ya aprobado por la Asamblea a un plebiscito ficticio, haciendo a un lado la cláusula reformatoria de la Constitución de 1904, para que ésta quedara derogada íntegramente,<sup>10</sup> originó una fuerte corriente de opinión que si no pudo repudiarlo de manera pública, se mantuvo latente, como en espera de un ambiente oficial menos intolerante que el de aquellos días.

A principios de octubre de 1941, el presidente de la República, doctor Arnulfo Arias, se ausentó subrepticiamente del país, en viaje hacia Cuba. Impuestos del insólito acontecimiento algunos altos miembros del propio gobierno, conocedores de la impopularidad de éste, llamaron al segundo designado, señor Ernesto Jaén Guardia, quien luego de tomar posesión, ante la Corte Suprema, de la presidencia, renunció pocas horas después. Debido a la ausencia del primer y tercer designados, el Consejo de Ministros escogió al de Gobierno y Justicia, señor Ricardo Adolfo de la Guardia, para que ejerciera las funciones de encargado del Poder Ejecutivo.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> El licenciado Galileo Solís, en su libro citado, *La reforma constitucional*, p. 259, ya advertía: "Sólo hay dos modos de llevar a cabo una reforma constitucional íntegra, a saber: desechando la Constitución existente y constituyendo un Gobierno de *facto* que convoque el país a elecciones para designar una Asamblea o Convención Constituyente; o reformando la Constitución por los mismos medios que la Constitución provee para ese objeto." Pero la Constitución de 1941 entró en vigencia por cauces diferentes. Después del plebiscito, la Asamblea Nacional y la Corte Suprema de Justicia, por medio de resoluciones (*Gaceta Oficial*, No. 8424, del 31 de diciembre de 1940), reconocieron que la Constitución de 1904 quedaba abolida y aceptaron y ofrecieron cumplir la que regiría a partir de 1941.

<sup>11</sup> Una información oficial de estos hechos es la que aparece en los Acuerdos núms. 72, 73, 74, 75 y 76 de la Corte Suprema de Justicia, publicados en el *Registro Judicial*, No. 10, de 1941, pp. 2 y ss. En ellos se lee que, en ausencia del presidente, que había salido hacia el exterior, y del primer designado, cuyo paradero se ignoraba, la Corte, el 9 de octubre de 1941, tomó juramento al segundo designado, quien estuvo encargado del Poder Ejecutivo por breves momentos, como se ha indicado. Consta en el Acuerdo No. 76 que el primer designado, doctor José Pezet, renunció a esta calidad dos días después (el 11). Al tercero, señor Aníbal Ríos Delgado, le fue aceptada por nuestro máximo tribunal de justicia la renuncia que presentó el 13 de diciembre de ese año (*Registro Judicial*, No. 12, de 1941, Acuerdo No. 83).

La Asamblea Nacional, en sus sesiones de 1943, aprobó una resolución mediante la cual optaba por abstenerse de elegir designados, con el objeto de que continuara en el poder el presidente De la Guardia.<sup>12</sup> Durante los dos años siguientes, diversos grupos políticos adversarios de su gobierno levantaron el argumento de la inconstitucionalidad para combatirlo.<sup>13</sup> El descontento cundió entre los mismos miembros de la Asamblea, y cerca de la mitad de ellos, en declaración publicada pocos días antes de las sesiones que iban a celebrarse a principios de 1945,<sup>14</sup> manifestaron estar de acuerdo en elegir designados para que, conforme al procedimiento constitucional, sustituyeran al señor Ricardo Adolfo de la Guardia, que actuaba como jefe del Ejecutivo. Éste, en virtud de Decreto No. 4, de 29 de diciembre de 1944,<sup>15</sup> suspendió la Constitución, llamó al pueblo a elecciones para que escogiese una Convención Constituyente, y el 15 de junio de 1945, día de la instalación de ésta, renunció al cargo que desempeñara durante tres años. La Convención Nacional Constituyente, por Decreto Legislativo No. 1, de aquella fecha, declaró derogada la Constitución de 1941.<sup>16</sup>

Los aludidos hechos de crisis política colocaron al país frente a la necesidad de darse una tercera carta fundamental.

#### IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1946

##### 1. *Origen*

Algunos de los artículos de la Constitución de 1941 contenían normas notoriamente injustas. Razones de conveniencia aconsejaban la reforma

<sup>12</sup> Esta resolución de la Asamblea Nacional puede leerse en la *Gaceta Oficial* No. 9008, de 23 de enero de 1943.

<sup>13</sup> En las ediciones de la prensa local, entre 1943 y 1944, pueden verse no pocos documentos que le hacían propaganda a esta tesis. La "Unión Nacional Constitucionalista", al comienzo, y el "Congreso Nacional de la Juventud", al fin del bienio, fueron las entidades que con mayor fuerza la sostuvieron.

<sup>14</sup> Léase en el diario *Panamá-América*, correspondiente al día 28 de diciembre de 1944, esa declaración.

<sup>15</sup> *Gaceta Oficial*, No. 9587, de 29 de diciembre de 1944.

<sup>16</sup> El Decreto No. 4, de 29 de diciembre de 1944, suspendió la Constitución de 1941, con excepción de los títulos que tratan del Poder Judicial y del Ministerio Público. Y la Asamblea Constituyente, por Decreto No. 1, del 15 de junio de 1945, derogó dicho estatuto. Es curiosa, por decir lo menos, la situación jurídica creada por los textos de que se da noticia. Pero si se piensa en que el estatuto de 1941 fue objeto de muchas críticas, como la de su propia inconstitucionalidad; si se piensa en la carencia de juridicidad que se atribuyó al gobierno del señor De la Guardia, tal vez nos aproximemos al por qué de la última derogación.

de otros. Entre los primeros, habían suscitado verdadera irritación los números 12, 13 y 23, referentes a la nacionalidad y a la inmigración. La última de las disposiciones citadas, con fraseología anticientífica, declaraba de prohibida inmigración “la raza negra cuyo idioma originario no sea el Castellano, la raza amarilla y las razas originarias de la India, el Asia Menor, y el Norte de Africa”. Y los artículos 12 y 13 desnacionalizaban a muchas personas que conforme a la Constitución de 1904 ya eran panameñas, por la mera circunstancia de que uno de sus padres estuviera clasificado como individuo de “inmigración prohibida”. En estas cláusulas estaba la raíz de un problema social que habría podido causar un conflicto de razas peligrosísimo.

En algunos juristas, la lectura del texto constitucional alentaba la idea de perfeccionar varias de sus instituciones, como las que se enumeran: 1) el modo de integrar el Jurado Nacional de Elecciones, 2) la forma de trabajo de la Asamblea, 3) las facultades extraordinarias del Ejecutivo, 4) los límites de la jurisdicción contencioso-administrativa y 5) el régimen provincial.

El gobierno del presidente De la Guardia, preocupado por la oposición de que estaba siendo objeto, e interesado en contrarrestarla, inició empresas laudables que justificaran su permanencia en el poder.<sup>17</sup> Y la reforma de la Constitución fue una de ellas. Se designó una comisión integrada por los doctores Ricardo J. Alfaro, Eduardo Chiari y J. D. Moscote, para que formulara las modificaciones convenientes.<sup>18</sup>

Uno de los primeros acuerdos de los comisionados fue el de redactar un proyecto de Constitución, en vez de recomendar reformas parciales, adelantándose con ello a la situación creada por los sucesos políticos de fin de año, a que antes se ha hecho referencia. Con su mensaje de renuncia a la Asamblea Nacional Constituyente, el presidente De la Guardia envió a la misma el proyecto Alfaro-Chiari-Moscote.<sup>19</sup> Dicha Asamblea

<sup>17</sup> La comisión de estudio de problemas nacionales, el banco de urbanización y rehabilitación, la comisión codificadora, el plan de construcciones escolares en toda la República, el centro femenino de rehabilitación, etcétera.

<sup>18</sup> Decreto No. 1056, de 10 de noviembre de 1944. *Gaceta Oficial*, No. 9562, de 27 de noviembre del mismo año.

<sup>19</sup> Se ha dado importancia excesiva a la influencia que en el proyecto ha podido tener la mentalidad política de cada uno de sus autores. De ellos, el doctor Moscote había expuesto en forma sistemática su pensamiento de juspublicista. Dicho pensamiento se ha reflejado en el estatuto de 1941, que fue obra de hombres nacidos —más o menos— con la República. Los doctores Alfaro y Chiari, ilustres juristas nacionales, pertenecientes a la generación del primero, tomaron como cosa propia instituciones que se concretan con la última carta. Y es que los textos constitucionales, más que expresión exclusiva de ideas políticas o muy nuevas o muy viejas, lo son

discutió morosamente el proyecto, le introdujo varias reformas; pero conservó la mayor parte de su articulado y de su pensamiento institucional. El 10. de marzo de 1946 fue aprobada la tercera Constitución panameña del siglo XX.

## *2. Características generales*

Como obra de tres distinguidos juristas de Panamá, la Constitución había de caracterizarse, y efectivamente se caracterizó, por su armonía formal. Todos sus títulos integran, por separado, unidades institucionales estructuradas con un grado de perfección jurídica difícil de lograr. Y el conjunto de esos títulos ofrece una idea muy exacta de lo que es el Estado panameño, idea que, en síntesis, se contiene en el título I.

Sobre todo por este aspecto se diferencia, aventajándola, el estatuto constitucional de la carta de 1941. Se agrupa el articulado homogéneo en forma de capítulos; se sustituye la denominación del título I, que en la Constitución derogada era la de "Disposiciones preliminares", por la "Del Estado panameño"; se incluyen en un solo título materias que se encontraban separadas (compárense, en los dos textos, el lugar de estas materias: Formación de las leyes, ministros de Estado, Consejo de Gabinete, Ministerio Público), y, por último, se advierte que todas las disposiciones han sido redactadas en un estilo claro y rotundo.

Se ha querido atribuirle a la carta de 1946 el carácter de reglamentaria; sin embargo, si se le revisa con el objeto de determinar la verdad de esta aserción, se hallará que lo es moderadamente. Otros textos constitucionales americanos lo son en mayor grado. La cantidad algo crecida de los artículos depende más de que la materia constitucionalizada se ha distribuido en cláusulas cortas, a las que se dio independencia numérica.

Es verdad que esta carta no llama la atención por lo novedoso de sus instituciones. Así lo previnieron sus redactores, en la Exposición de Motivos que le acompaña, del modo que sigue:

Creemos sinceramente que el proyecto que entregamos al gobierno, y, por su medio, al pueblo panameño, responde a su objeto, no precisamente por la novedad de su contenido, sino por el empeño que hemos puesto en coordinar las instituciones y las normas ya definitivamente incorporadas a nuestro derecho público, con otras que nos han parecido apropiadas para enriquecerlo, para darle

de tradiciones, de necesidades y anhelos colectivos y del progreso alcanzado por la ciencia jurídica.

DR © 1988. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Centro de Asesoría y Promoción del Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Unión de Universidades de América Latina

Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional

mayor consistencia doctrinal y jurídica, como lo exigen las angustiosas necesidades nacionales y los tiempos que vivimos.<sup>20</sup>

Efectivamente, la mayor parte del articulado sigue muy de cerca los preceptos de la Constitución de 1941 y, en pequeña escala, los de la de 1904. También han ejercido influencia en él la carta cubana de 1940 (considerable influencia que suministra buen material para un estudio comparativo) y algún principio de la uruguaya.

La carta revela, asimismo, que sus autores tuvieron muy en cuenta las circunstancias políticas, sociales y económicas de nuestro país, punto que es necesario destacar para que la técnica formal cuidadosa de aquél, no haga pensar que carece de inspiraciones realistas. Ahí están las cláusulas sobre la nacionalidad, la educación, la elección por mitades de la Asamblea, las restricciones para los diputados, el método de discutir las leyes, el voto de censura contra los ministros, la carrera administrativa y judicial, y varias otras, que demuestran hasta qué extremo necesidades y situaciones netamente nacionales explican no pocos artículos.

Y no podía ser de otra manera. Los documentos constitucionales son el producto de necesidades y tradiciones políticas y sociales, por una parte, y del progreso del derecho constitucional, por la otra.<sup>21</sup>

### 3. Aspectos salientes

Veamos algo del contenido institucional de la Constitución de 1946.

#### A. Los tres poderes tradicionales

“Idea eje del proyecto —se lee en la Exposición de Motivos— es desarrollar con la mayor justicia el principio de limitación y separación de los poderes públicos, estableciendo entre ellos, según ya se ha dicho, un eficaz sistema de frenos y equilibrios que hagan del gobierno una función racionalizada, como es propio del Estado de Derecho.”<sup>22</sup>

No hay una sola Constitución de América que no consagre la división tripartita del poder público, coordinando y contrapesando las funciones legislativa, ejecutiva y judicial; pero, en todas ellas, las atribuciones que se adscriben al Poder Ejecutivo han contribuido a darle la posición de

<sup>20</sup> P. 49.

<sup>21</sup> Mirkin-Guetzévitch, B., *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, París, 1936, pp. 12 y 13.

<sup>22</sup> Proyecto de Constitución Nacional y Exposición de Motivos, Panamá, 1945, p. 73.

árbitro de la vida nacional, que sólo en Uruguay y en Cuba anterior a 1959 se ha ensayado refrenar. La tendencia aludida tiene por objeto introducir en el régimen de tipo presidencial la cuestión de confianza propuesta por las cámaras respecto de los ministros de Estado, que es propia del sistema parlamentario. Los autores del Proyecto de Constitución, fundados en sentimientos ya experimentados por nuestra opinión pública, la simplificaron, reduciéndola a un voto de censura emitido por la Asamblea, cuando los ministros sean responsables de "actos atentatorios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicio notorio a los intereses o al honor del Estado"; censura que se traduce, para el funcionario, en imposibilidad de continuar en ejercicio de su cargo.

### **B. El trabajo y la educación nacional**

Siguiendo la carta política de 1941, que llegó a consagrar los derechos a que se ha dado el calificativo de sociales, la Constitución recoge el principio de que el trabajo y la educación nacional son intereses fundamentales del Estado. Y el desarrollo que de este enunciado se hace, tiene el valor inapreciable de concretar, al respecto, las formas y los límites de la acción gubernativa, y de formular un llamado constante a ésta, para que no se disloque con la improvisación, para que no se estanque por la rutina.

A más del deber que tiene el Estado de procurar ocupación a quien carezca de ella; de la igualdad de salario en trabajos iguales; del salario mínimo; de los derechos de huelga y paro; de la facultad de la ley para reglamentar las relaciones de trabajo, se reconoce el derecho de sindicalización, se autorizan las comisiones paritarias de patrones y obreros para resolver las controversias que entre ellos surjan y se define la asistencia social, deber del Estado, haciéndola comprender los servicios de sanidad y de higiene, los de previsión social y protección al trabajo y los de jubilación y recompensas.

No parece que se haya ido muy lejos con estas prescripciones, tomadas de la Constitución de Cuba, de 1940, pues si las condiciones en que vive nuestra población económicamente activa no eran en extremo difíciles, convenía no aguardar a que las injusticias derivadas del trabajo asalariado llegaran a asumir las proporciones de instituciones sociales, para irlas a remediar entonces.

La educación pública es considerada como un servicio de carácter técnico, a fin de que las agitaciones políticas que en Panamá y en otros países paralizan la mayoría de los servicios que presta el Estado, no con-

tinúen siendo la causa principal del atraso de aquélla. La enseñanza del castellano, de la historia patria y de la cívica no podrán impartirla sino profesores nacionales, por razones obvias. Se establece el principio de autonomía de la universidad oficial y el de libertad de la cátedra universitaria; pero habría sido preferible establecer la libertad de toda cátedra, como lo hacen, por ejemplo, las constituciones del Perú y Nicaragua, en los años cuarenta.

### C. Reformas políticas

En los títulos de los derechos políticos y de los poderes Legislativo y Ejecutivo se introduce una serie de medidas para imprimirlle nuevos rumbos a la política nacional. Es fácil advertir que todas ellas emanan de nuestras prácticas de ocho lustros en esta actividad, prueba máxima de la forma republicana y democrática del gobierno que teóricamente nos hemos dado.

La carta establece que los diputados son representantes de la nación, para que no se crea más que las labores de ellos tienen por finalidad el procurar determinadas ventajas al circuito que los eligió; confiere a la Asamblea el derecho de emitir un voto de censura contra la actuación de los ministros; prohíbe a los diputados y a sus parientes celebrar contratos con la nación, el municipio o entidades autónomas del Estado, salvo el uso personal de los servicios públicos, etcétera.

Las innovaciones que deben señalarse aquí respecto del Poder Ejecutivo son las siguientes: definición del mismo, a base de que lo constituyen el presidente y los ministros; elección popular del presidente y de los designados, por mayoría absoluta de votos (aunque no sería muy propio citar aquí el caso de la elección popular de los alcaldes, no debe olvidarse); periodo presidencial de cuatro años y nombramiento de magistrados de la Corte Suprema y del Tribunal Administrativo por acuerdo unánime del Consejo de Gabinete.

Toda cuestión electoral requiere, entre otras garantías, la de honradez en la determinación de la voluntad mayoritaria expresada por medio del voto. De ahí que la escogencia del supremo juez de las elecciones sea punto esencial en este orden. Sin embargo, la Constitución dejó a la reglamentación de la ley lo atinente al régimen electoral.

### D. La autonomía municipal

La Comisión redactora del Proyecto se decidió por el sistema de los

municipios autónomos, que la Constitución de 1941 había derogado; la entidad autónoma local que ahora se erigía estaba subordinada, en su existencia, a la capacidad económica de la misma para sostener adecuadamente el gobierno propio; de la gestión administrativa municipal se había de encargar el alcalde, elegido en votación popular directa, y como cuerpo deliberante, se tuvo al Consejo Municipal, que emanaría también directamente del pueblo. No hay que hacer gran esfuerzo para observar que las disposiciones relativas a la autonomía del municipio se han inspirado en la doctrina constitucional cubana de 1940.

Además del régimen bosquejado, la Constitución abrió la posibilidad del gobierno local por el sistema de comisiones, reuniendo todos los poderes de aquél en manos de tres comisionados, que desempeñarían las funciones del alcalde y del Consejo Municipal. “El sistema, de clara estirpe sajona, es quizás, el más adaptable a nuestras condiciones. Consiste, en esencia, en una sencilla organización que puede valerse de medios eficaces para atender sin dilaciones todos los negocios que se le adscriban.”<sup>23</sup>

#### *E. La hacienda pública y la economía nacional*

El estatuto de 1941 dispensó a este capítulo especial consideración, que la carta de 1946 mantuvo. No obstante, se hicieron mejoras apreciables, no sólo formalmente, sino también en la acentuación de las posibilidades de intervencionismo estatal, aunque el Constituyente de 1946 se inclinó decididamente por reiterar la economía capitalista de la sociedad panameña, colocando al individuo como amo absoluto de ella, al establecer que “el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares” (artículo 225).

No obstante, precisaba llenar un vacío en materia de economía nacional. Era necesario llevar a la Constitución la idea de programas que tendieran a vitalizar a aquélla permanentemente, porque sólo es posible mantener muchas de las conquistas del derecho público contemporáneo cuando la savia de una riqueza propia y suficiente alimenta todas las capas sociales del país.

#### *F. La carrera administrativa y la judicial*

La estabilidad de los empleados públicos, por razones de eficiencia en los servicios que prestan a la comunidad, es el fin perseguido con el esta-

<sup>23</sup> Proyecto de Constitución, p. 99.

blecimiento de estas carreras, sobre bases muy convenientes, que recuerdan preceptos semejantes de las constituciones de Cuba y Uruguay de esos años. Del escalafón administrativo se exceptúan algunos puestos de significación política y otros que generalmente se proveen atendiendo a la confianza personal que a sus jefes inspiran los funcionarios que los desempeñan. Y en la carrera judicial, por motivos de rango, igual determinación se adopta para con los magistrados de la Corte Suprema.

No había causa alguna que justificara la exclusión de los empleados del Ministerio Público de los beneficios de esta institución, exclusión que se desprende de la norma contenida en el artículo 183, de acuerdo con el cual los funcionarios de ese Ministerio serán nombrados por el funcionario inmediatamente superior en jerarquía.

#### 4. *Nota final*

Para comprender adecuadamente por qué fue suspendida en 1968 y sustituida en 1972 la Constitución de 1946, es indispensable tomar en cuenta, aunque a grandes rasgos, las condiciones político-sociales de la República, a partir de los años 30 y 40. Precisamente, la carta de 1946 marcaba una especie de momento estelar de la vida panameña que se había forjado durante el primer tercio de este siglo.

Aquí sólo podemos anotar los trazos generales de las líneas de evolución. El Estado y la sociedad liberales de 1903 a 1940 dieron origen a una clase hegemónica burguesa, con fuerte dependencia norteamericana, cuya expresión política vino a ser la denominada oligarquía panameña. Vinculada al ejercicio del poder como instrumento para incrementar sus riquezas, esa oligarquía llegó a un nivel peligroso de corrupción y fraccionamiento políticos, por lo que, ayuna de apoyo popular y electoral, hubo de apelar al fortalecimiento del Ejército Nacional, como sostén único de su control gubernativo (finales de la década de los 30). Paralelamente, se estaba dando un proceso de conformación de capas medias en la población urbana, como grupo dirigente del planteamiento y solución de las necesidades populares. Este proceso irrumpió, en la escena política, con la revolución de acción comunal (1931), que incorpora en los elencos gobernantes oligárquicos a elementos de capas medias de la ciudad y del campo. Este avance social de la clase media también se manifiesta dentro de la Policía Nacional, de los años 40, y con mayor evidencia en la Guardia Nacional de la década de los 50. Los cambios presidenciales de 1941, 1946, 1948, 1949, 1951, 1955, jalonan la crisis política oligárquica y ahondan su descomposición. Sin embargo, las capas

medias, tras algunos intentos fallidos, jamás logran nuclearse políticamente.

Los gobiernos de Roberto F. Chiari y Marco A. Robles (periodos de 1960 a 1968) presenciaron el divisionismo máximo de la oligarquía, la proliferación de sus partidos políticos, el máximo nivel de corrupción y, finalmente, su incapacidad absoluta para continuar al frente del gobierno. A las causas internas, se agregó el poderoso factor de los nuevos tratados sobre el Canal, con los Estados Unidos, que en 1967 comenzaron a polarizar los bandos políticos oligárquicos, resultando perdida para un sector la batalla por esos tratados. Ya dividida la oligarquía en dos constelaciones irreconciliables, el presidente Robles fue enjuiciado y destituido por la Asamblea; pero los jefes de la Guardia Nacional, con base en suspensión decretada por un juez municipal, no dieron cumplimiento al juicio parlamentario (1968). Inmediatamente después se produjo la elección presidencial, en que obtuvo mayoría de votos el doctor Arnulfo Arias, a quien los forcejeos electorales de la facción gobernista no pudieron impedir que se posesionara de la presidencia el 10. de octubre. Cuando Arias comenzó a tomar una serie de medidas descabelladas, la crisis se agudizó. Entre ellas, el intento de desmembrar la Guardia Nacional, en sus rangos superiores, provocó el golpe de Estado militar del 11 de octubre de 1968, que hubo de dictar un estatuto del gobierno provisional (*Gaceta Oficial*, N° 16.221, de 17 de octubre de 1968), en cuya virtud se sustituía parcialmente la Constitución de 1946, que tuvo cuatro lustros de vigencia plena.

## V. LA CONSTITUCIÓN DE 1972

### 1. *Introducción*

#### A. Antecedentes

El enjuiciamiento de la cuarta Constitución panameña tiene que hacerse mediante la consideración insoslayable de las situaciones sociales, políticas y jurídicas que desde octubre de 1968 confronta la República; no puede divorciarse de ese contexto, so pena de incurrir en graves fallas de análisis, como serían el abstraccionismo, la irreabilidad, la negación del curso histórico de la vida panameña, la ausencia de penetración sociológica, etcétera.

Por otra parte, esa ponderación analítica necesita nutrirse de objetividad científica, cuando emana de algún sector universitario, sea éste

DR © 1988. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

individual o colectivo, y ello obliga a señalar yerros (o lo que se nos presente como objetable) y a reafirmar soluciones positivas, porque sería traicionar la función social universitaria incorporarse al coro de alabanzas y de aplausos, que en todas las épocas hace de los gobernantes o de los que ejercen el poder las personas más sabias, más impolutas, más inteligentes y hasta absolutamente infalibles.

El problema nacional que se plantea a propósito de la vigencia de una nueva Constitución es de los de mayor y más profundo significado, razón por la cual todo aquel que tiene adscrita alguna cuota de responsabilidad en el enfoque de su contenido, ni debe ni puede rehuir la expresión de sus opiniones, puesto que el momento histórico, los interrogantes sobre el presente y el futuro de los destinos patrios, así lo exigen imperativamente. La nueva Constitución panameña tenía que sintetizar, no la posición de unas cuantas familias, ni la de algunos grupos sociales, sino la forma de vida que se iban a dar las generaciones panameñas coetáneas, con el objetivo de propiciar el tránsito hacia las nuevas formas que necesariamente habían de darse las futuras generaciones. Es el punto culminante que, desde el ángulo de las estructuras jurídicas, enlaza el hoy con el mañana, el presente con la posteridad.

### B. La injerencia militar

La Segunda Guerra Mundial, con su holocausto de cincuenta millones de seres humanos, marcó el inicio de una honda transformación en escala universal y a nivel integral de la peripecia del hombre, no sólo en la superficie de la tierra, sino también en el cosmos. En la esfera de las relaciones internacionales, decretó el tramonto del colonialismo, haciendo surgir numerosos Estados, que frente a las viejas potencias capitalistas y frente a los nuevos países del socialismo, han formado filas, con otros países políticamente independientes pero sometidos en su economía, en el llamado tercer mundo. En escala nacional, los cambios radicales experimentados también han promovido inéditas situaciones de todo orden, y en ese tercer mundo se advierten nuevas modalidades de la existencia colectiva, planteadas contradictoriamente por los embates de realidades que están dejando de ser, para verse sustituidas por embrionarias fuerzas que todavía no han podido concretar soluciones definitivas.

En ese tercer mundo, esparcido en la geografía angustiada de varios continentes (África, Asia y América), los cambios profundos se han producido por una de las dos vías siguientes: la guerra civil revolucionaria, en los menos, y el golpe militar, en varios casos. La guerra civil polariza

las fuerzas sociales en dos bandos, y al triunfo de la revolución, ésta avanza por un camino bastante expedito en cuanto a objetivos y resistencias. Pero el golpe militar inicia un proceso revolucionario (en los casos en que se da éste) sin polarización de fuerzas, con el gravamen de que éstas se hallan intactas y no pocas veces se interrelacionan en una madeja de acciones y omisiones de gran confusión.

Por ello, desde los años sesenta, se planteó el fenómeno sorpresivo del advenimiento al poder de los ejércitos nacionales, en donde la inoperancia de las viejas fuerzas políticas y la inmadurez de corrientes ideológicas de avanzada, sólo permitieron la única salida de la injerencia militar. Este proceso revolucionario no ha podido seguir una línea recta de innovaciones y soluciones positivas, por diversos factores, que van desde una mayor o menor conciencia de sus actores hasta una débil o violenta resistencia de las fuerzas retardatorias, pasando por el amorfismo de las propias masas populares. Mas el proceso, con sus visibles contradicciones, avances y retrocesos, siguió una marcha irreversible.

### C. La coyuntura panameña

No era insólito que Panamá, desde fines de 1968, se hubiera incorporado al eje de países en que graves condicionamientos conflictivos condujeron a la ocupación militar del poder público. La oligarquía tradicional había agotado incluso la posibilidad de continuar gobernando el país, y los militares de clase media decretaron su radical sustitución, por ellos y por elementos de la misma extracción social. Sin embargo, las fuerzas del *antiguo régimen* no estaban liquidadas, y tanto en su expresión interna como en su omnipotente expresión foránea mantendrían su presencia y sus presiones, gravitando sobre los destinos del nuevo gobierno, que debía enfrentarse al dilema de una república minúscula agobiada por enormes problemas.

No había más remedio que ese gobierno conquistara opinión pública y apoyo popular. El sector campesino fue atraído mediante la solución del precarismo agrario, adquiriendo el Estado las fincas ocupadas de hecho por grupos de agricultores en algunos focos de tensión. Y el sector obrero fue comprometido con un decimotercer mes de salario y con la medida final de un nuevo Código de Trabajo, de fuerte inclinación sindicalista, poco adaptado a la realidad económica panameña. La opinión pública fue tocada en su área más sensible: una posición de exigencias nacionalistas en la zona del Canal.

Luego del transcurso de tres años, en que el gobierno revolucionario

DR © 1988. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

militar fue consolidándose como instrumento administrativo de general acatamiento, se decidió superar el carácter de provisionalidad que en su inicio el mismo régimen se había dado; propiciar el tránsito de un gobierno *de facto* a un gobierno *de iure* mediante una nueva Constitución, y abrir las compuertas a la participación popular a nivel acotado de corregimientos, a través de la elección de una Asamblea que representara a éstos en la aprobación de la nueva carta, plan que fue anunciado por el general Omar Torrijos Herrera, en la gran concentración popular del 11 de octubre de 1971. El camino elegido fue el de una abarcadora reforma constitucional. Pero ello no podía hacerse fuera de los marcos vigentes de control dictatorial que constituía el *modus operandi* acostumbrado por una modalidad de gobierno que sus ideólogos y panegiristas comenzaron motejando de “revolución”, que luego hubieron de llamar “proceso revolucionario” y, finalmente, “proceso”, a secas, según las metamorfosis por las que pasaba, hacia un desgaste irreversible, la dictadura. Manteniendo la proscripción de todo partido político, sin derechos individuales efectivos, y en el apogeo de la autocracia, el gobierno convocó a elección de una Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos (505 miembros) que aprobaría las reformas constitucionales. Pero cuando se hizo evidente que el camino se encontraba expedito, dentro del vacío político instaurado, a dicha Asamblea se le presentó el proyecto de *una nueva Constitución*.

En efecto, cumplida la elección de la Asamblea, en agosto de 1972, la Comisión Oficial de Reformas Constitucionales, que estuvo presidida por el licenciado Marcelino Jaén Morán, le puso fin a la redacción de un anteproyecto de Constitución política, el cual fue entregado al debate público. En septiembre lo aprobó la Asamblea de Representantes de Corregimientos y la nueva carta comenzó a regir el 11 de octubre de 1972.

Las líneas anteriores no tienen el objeto de formular un análisis detenido del curso general del proceso de transformaciones que experimentó el país, desde 1968. Hemos querido trazar las más amplias directrices del mismo, para explicarnos adecuadamente lo que significó el estreno constitucional del régimen.

## 2. Generalidades

En su aspecto formal, la carta de 1972 se aadecua casi totalmente a la distribución de materias constitucionalizadas que adoptó la Constitución panameña de 1946, y que es la corriente en esta clase de documentos

jurídicos fundamentales. La extensión del Código político ahora vigente es algo mayor, sobre todo por las ampliaciones de derechos sociales introducidas en el título tercero y por la inclusión de organismos como la Asamblea de Representantes de Corregimientos y el Consejo General de Estado. No obstante, una buena cantidad de artículos de la Constitución de 1946 han quedado sin mayores cambios.

Mirada la nueva carta en su conjunto, se advierte que las innovaciones de mayor trascendencia se encuentran consignadas en los capítulos relativos a la familia, la cultura, la educación, la salud, la seguridad social y el régimen agrario, los cuales demuestran innegable interés del Constituyente por extender y profundizar el contenido de los derechos sociales. En estos capítulos está claro, más que en la Constitución de 1946, el propósito de que el hombre panameño quede amparado por una serie de normas e instituciones que obligarán al Estado a desarrollar una política social de bienestar individual y colectivo, que se anuncia con las más prometedoras perspectivas. Desde luego que no siempre las fórmulas adoptadas en esas disposiciones alcanzaron una acertada redacción normativa. Sin embargo, los capítulos aludidos forman una verdadera carta de justicia social, que daba al Estado panameño la naturaleza intrínseca de un moderno Estado de bienestar público.

Es igualmente llamativo que la nueva Constitución presentara rasgos acusados de inspiración nacionalista en su reglamentación del territorio, la cultura y la nacionalidad.

Había que esperar novedades en el aspecto de los mecanismos gubernativos, dado que el origen militar del gobierno, las formas políticas que puso en práctica, su filiación formalmente antioligárquica, su necesidad de apoyo popular y su propósito de transformaciones de calado en la sociedad y en el Estado panameños, exigían cambios significativos en las estructuras gubernativas. En este campo, la carta hubo de transitar la arena movediza de los ensayos, y las innovaciones que ofrece, en verdad circunscritas a la nueva forma de órgano legislativo, operaron como el talón de Aquiles de la Constitución panameña de 1972.

Examinadas las líneas generales de esa carta, cabe decir que las mismas le aseguran un saldo positivo como instrumento jurídico-político de una nueva concepción del Estado panameño, sin perjuicio de promover las más serias meditaciones entorno a la viabilidad práctica y a la racionalidad de sistema de los organismos con que trataba de poner en marcha la actividad estatal, directamente, y la vida nacional de Panamá.