

### 3. *El Estado de bienestar social*

El extenso título III de la Constitución (tiene nada menos que 100 artículos) nos brinda una imagen muy peculiar y muy moderna del Estado panameño, asimilándolo a lo que ya se conoce con el nombre de Estado de bienestar público o social. La finalidad primordial de la organización estatal es hoy la de garantizar al individuo y a todos los grupos que forman la sociedad, un mínimo decoroso de felicidad humana, de bienestar general, en todos los aspectos de la vida. Por ello, el Estado protege a la persona y a los grupos en sus derechos fundamentales; a la familia; a la clase trabajadora; el derecho a la cultura y a la educación; la salud, la seguridad social y la asistencia pública, y al campesinado como un estrato social todavía mayoritario en Latinoamérica. Esta *carta de justicia social*, tan vasta y fervorosamente delineada, difícilmente podrán superarla otras constituciones.

Todo este magno conjunto de derechos sociales tiene como agente único, como garante, como dinamo fundamental, al Estado. Y exige, para que puedan cumplirse esos derechos en la realidad social, una organización económica que propicie su efectividad práctica, y que le permita al Estado satisfacer todos los requerimientos del bienestar general de la población. ¿Cuál es, entonces, el tipo de organización económica de la sociedad y del Estado panameños que adoptó la Constitución? Como respuesta a esta interrogante, y como contraste con la imagen del Estado de bienestar público tan vigorosamente trazada en el título tercero, debemos referirnos a los títulos de la economía nacional y de la hacienda pública.

### 4. *Hacienda pública y economía nacional (títulos X y XI)*

Si se compara el articulado de la carta de 1972 en materia de economía nacional, con el título correspondiente de la Constitución de 1946, se advertirá que se dejó intacta la estructura económica de tipo capitalista liberal que un cuarto de siglo atrás estimó de su conveniencia la oligarquía panameña, aunque se introdujeron únicamente los siguientes detalles nuevos:

a) Mayoría de capital panameño en las empresas privadas de utilidad pública (artículo 246), exigencia nacionalista que sin duda beneficiará en mayor grado a los capitalistas panameños;

b) Participación del Estado en empresas mixtas, aspecto constitucio-

nalizado ahora, pero en lo que ya había alguna experiencia previa como en los casos de Cemento Panamá y el Hotel Panamá;

c) Establecimiento de corporaciones regionales de desarrollo.

Por otra parte, la política impositiva y fiscal del Estado se mantiene con los mismos fundamentos constitucionales que en 1946.

Surge, por tanto, una radical antinomia entre la *carta de justicia social*, contenida en el título tercero, que reconoce un cúmulo integral de derechos sociales, por una parte, y el *sistema de economía nacional* de corte capitalista individual, por la otra, que tiene en el artículo 243 su postulado categórico: "El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares", siendo subsidiaria la actividad del Estado. Es decir, que se acoge una filosofía colectiva en materia de derechos sociales, de fuerte intervencionismo estatal, en tanto que contradictoriamente se consagra un régimen económico capitalista individual. Si se hace descansar la economía panameña en la institución de la propiedad privada, con el único límite de su función social (artículos 43 y 44), y en el derecho primordial del individuo a ejercer la actividad económica, se institucionaliza, así, un sistema capitalista de iniciativa privada que necesariamente seguirá conduciendo al lucro, a la ganancia, de la minoría plutocrática, propietaria de los medios e instrumentos de la producción, lo que asegura, fatalmente por razón de ineuctables leyes económicas, la explotación de la mayoría, de la clase trabajadora, del campesino y hasta de la clase media, mayoría no propietaria, desposeída, que no puede aprovecharse de la propiedad privada y de la libre iniciativa por carecer de capital, y por disponer, a consecuencia del sistema económico, de una póliza de seguro para su condición miserable.

No propugnamos por el establecimiento de un régimen socialista en Panamá, porque lo estimamos irreal dentro de los condicionamientos políticos e históricos nacionales; pero destacamos esta grave antítesis de principios filosófico-sociales que se da, en una cara, el Estado panameño, por virtud de la nueva Constitución, con los fundamentos económicos de capitalismo individual que esa misma carta le confiere al cuerpo de la sociedad panameña: un Estado de derechos sociales, dentro de una economía de capitalistas individuales. La antinomia no es nueva, ya se concretó flagrantemente en la Constitución de 1946, y tuvo una práctica institucional de veinticinco años. Correspondía a los gobiernos panameños del futuro inmediato, descifrar esta contradicción, inclinando mediante la acción estatal el fiel de la balanza en favor del *Estado de derechos sociales*, porque la pasividad estatal garantizaría el predominio

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

de los *capitalistas individuales*. Para una u otra de estas dos posiciones, había fundamentos jurídicos en la nueva Constitución.

### 5. *El órgano Legislativo (título V)*

La integración de un órgano legislativo que como novedad traía el nuevo Código político, mediante la Asamblea de Representantes de Corregimientos y el Consejo Nacional de Legislación, demanda una consideración un tanto detenida.

Enfrentado el gobierno revolucionario militar a la necesidad propia y a la conveniencia nacional de constitucionalizar el régimen, se decidió por la elección de una Asamblea de Representantes de Corregimientos que le sirviera de base popular para la aprobación de la reforma constitucional que se concretara en una nueva carta política, a partir de la cual el régimen quedaría constitucionalizado jurídicamente. Sin otra idea que la preocupación formal de la suerte que tendría la Asamblea de Representantes una vez cumplida su misión constitucional, en el decreto respectivo se incluyó la fórmula imprecisa de que ella “podrá convertirse en Cuerpo Legislativo con las funciones y por el tiempo que determine la Constitución Política” (artículo 13), lo cual no era más que un seguimiento de la tradición consumada por las asambleas constituyentes de convertirse en asambleas legislativas, durante un periodo transitorio determinado. Era previsible, en los días iniciales de la etapa de transición que el propio gobierno había señalado (octubre de 1971 a octubre de 1972), que este compromiso nacional con el pueblo (elección) y con la Asamblea de Representantes (aprobar las reformas constitucionales y designar presidente) se traduciría en una especie de participación, mayor o menor, en el poder.

Una vez que la Comisión de Reformas Constitucionales fue adentrándose en la redacción de la nueva carta, y que se fueron adelantando los pasos de la elección de representantes, también empezaron a surgir las interrogantes y los intereses de toda índole en derredor de la Asamblea. De otro lado, el descrédito político de la oligarquía tuvo en las asambleas nacionales de las últimas décadas su punto culminante, y en los niveles oficiales ya estaba decretada de antemano la liquidación de un órgano legislativo a la usanza tradicional. No obstante, la integración masiva de la Asamblea aprobatoria de las reformas constitucionales, con quinientos representantes de corregimientos, ya era una grave impedimenta para que ella pudiera convertirse en “cuerpo legislativo”, según se pensaba en los días primeros de la transición jurídica que dispuso el go-

biero. Pero la misma extracción social y cultural del fondo humano de donde se sacaba a los representantes, deliberadamente, conspiraba también en forma muy poderosa en contra de su conversión en asamblea o cuerpo legislativo.

En la integración del órgano legislativo, además, está de por medio la cuestión fundamental de la racionalidad de los mecanismos de gobierno de una sociedad moderna. Las complejidades del mundo contemporáneo, y de la vida social en cualquier país, exigen un funcionamiento idóneo, racional, planificado, de la actividad estatal. El resultado óptimo factible de la acción de los mecanismos gubernamentales, obliga a descartar sin vacilaciones toda estructura irracional, ilógica, anticientífica, injustificada, de esos mecanismos.

La Constitución optó por erigir un órgano legislativo dual, por virtud de una Asamblea de Representantes de Corregimientos con ciertas funciones legislativas, por espacio de un mes al año, y con funciones de consejos municipales por once meses; a lo que se agregó un Consejo Nacional de Legislación, con las máximas atribuciones legislativas, integrado por el Ejecutivo y por una Comisión Asesora que este último nombraba. Esta solución podía conspirar contra la misma estabilidad de la nueva carta hacia el futuro, por ser excesivamente riesgoso hacer ensayos con mecanismos gubernativos no probados en la práctica política, y mucho más riesgoso era llevarlos a las cláusulas de una Constitución.

A la Asamblea de Representantes de Corregimientos se le adscribió desde un principio el cometido de designar al presidente de la República, función de ejercicio del poder, cumplida en un acto único. Y, posiblemente, lo que se ideó para resolver un problema inmediato de imprimirle contenido de democracia al gobierno revolucionario militar, se convirtió, por la fuerza propia de los hechos que se vinieron sucediendo, en un mecanismo gubernativo permanente. Esa elección de segundo grado para presidente de la República, era una atribución que la Asamblea de Representantes ejercería con permanencia, y dicha atribución daba origen a la propia permanencia de la Asamblea.

Como no era posible, debido a su número masivo y a causa de su extracción cultural mínima, darle a la Asamblea de Representantes la condición de Asamblea Nacional, se le reconocieron algunas funciones legislativas por espacio de un mes al año (artículos 131, 140 y 141). De esta manera, se le confirió a la Asamblea de Representantes una alta jerarquía como organismo gubernativo. Lo que subsistía como problema, era el destino de la Asamblea el resto del año, o sea los once meses en

que no fungiría como mecanismo de altísimo nivel. Entonces se ideó convertir a los representantes de corregimientos, en cada distrito, en consejos municipales, llevándolos a la más ínfima categoría del engranaje gubernativo. Se puede alegar que ellos, como personas vinculadas a sus corregimientos, conocen de cerca los requerimientos de la vida local, del municipio, y que en los altos rangos del gobierno, aportan el sentimiento vivo de las mayorías. Estos argumentos se estrellan contra la exigencia de racionalización, de planificación, de funcionamiento óptimo de los mecanismos estatales, exigencia que debe privar en la organización de un Estado moderno.

Un gobierno revolucionario militar, empeñado en horas transformaciones aseguradoras del bienestar individual y social del panameño, necesariamente tuvo que apoyarse en la *intelligentsia*, en elementos técnicos de clase media, en los organismos representativos de las profesiones, para darle solidez científica a sus esfuerzos. ¿Quiénes fueron los ministros de Estado?, ¿quiénes los directores de instituciones autónomas?, ¿quiénes los jefes de nivel medio en toda la burocracia? Esta vinculación ha debido y debía ser orgánica y racional, pues sus mejores frutos para el país no los brindaban el simple parentesco, la amistad, la actitud sumisa o la incondicionalidad, sino las concepciones mejor fundamentadas, más analíticas, de mayor contenido reivindicatorio, que ofrecieran las más amplias y efectivas superaciones para el Estado y para la sociedad en su concreción nacional. Y el funcionamiento de una Asamblea de Representantes de Corregimientos, por el método de elección formal constreñida a niveles culturales ínfimos, ha debido complementarse con la incorporación orgánica de la *intelligentsia*, de las élites intelectuales y científicas, a la obra total de gobierno.

El mecanismo que con mayor responsabilidad ejercía, según la carta de 1972, la función legislativa, fue el Consejo Nacional de Legislación. Lo integraban el presidente de la República y sus ministros (o sea el órgano Ejecutivo) y la Comisión de Legislación, que nombraba libremente el mismo órgano Ejecutivo (artículos 146 y 163). Se le da participación al presidente de la Asamblea de Representantes de Corregimientos y al vicepresidente de la República. No requiere ninguna perspicacia advertir que, de este modo, lo que fue producto de una situación de emergencia, de 1968 en adelante, en el sentido de que al ser eliminada la Asamblea Nacional por el golpe de Estado militar, el Consejo de Gabinete, el Ejecutivo, asumió la función legislativa; lo que fue una práctica inevitable, decimos, pasó a ser norma constitucional. Si no puede negarse que un ministro de Estado tenga, como agente ejecutivo, impor-

tantes y numerosos problemas que atender, y que su tiempo normal para la función administrativa es corto, ahora iba a multiplicarse para actuar como legislador. Todo el mundo sabe que esta dualidad es únicamente aceptable de modo temporal, ya que tan pronto los regímenes de gobierno se estabilizan, tienden a separar la función legislativa de la ejecutiva o administrativa, porque la eficacia de ambas funciones exige dedicación especial y separada, aunque el Ejecutivo, a través del veto, puede ejercer normalmente un control bastante pronunciado sobre la actividad legislativa.

## 6. *Constitución y ejercicio real del poder*

En las páginas anteriores hemos enfocado las directrices principales de la Constitución, y en algunos aspectos las hemos contrastado con la realidad general del país; pero no podemos pasar por alto la circunstancia capital de que la nueva Constitución iba a regir dentro de un contexto político muy particularizado, que se concretaba en el ejercicio real del poder público, a partir de 1968, por la Guardia Nacional. Y dentro de ésta, el general Omar Torrijos Herrera se caracterizó como dirigente máximo del gobierno revolucionario militar, sin ser presidente de la República, ni ministro de Estado.

Para armonizar el poder real que había ostentado por espacio de cuatro años el general Torrijos, con el poder formal que se estimó adecuado reconocerle en la Constitución, ésta optó por un artículo transitorio que le confirió atribuciones máximas en la designación de los cargos públicos más importantes del engranaje estatal (ministros de Estado, magistrados de la Corte Suprema, directores de instituciones autónomas, etcétera), en el acuerdo de contratos y empréstitos y en la dirección de las relaciones internacionales, por un lapso de seis años, es decir, hasta 1978.

Ese mismo artículo (277 transitorio) le daba el título de “Líder máximo de la revolución panameña” al general de Brigada Omar Torrijos Herrera. Esta disposición “transitoria” tenía un efecto suspensivo absoluto sobre las normas que en el texto constitucional se referían a las atribuciones del presidente de la República, las más importantes de las cuales no podría ejercer quien fuera electo para este cargo, porque aquel artículo 277 se las otorgaba personalísicamente al general Torrijos. Esta sola disposición “transitoria” (por seis años) dejaba en suspenso grandes porciones de la propia Constitución.

Otra norma constitucional que reflejaba la dicotomía del poder real y del poder formal estaba en el artículo 2o. de la carta magna de 1972,

redactado así: "El poder público emana del pueblo; lo ejerce el Gobierno mediante la distribución de funciones que cumplen los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales actúan en armónica colaboración entre sí Y CON LA FUERZA PÚBLICA."

Más que la supresión de la expresión tradicional relativa a la separación de los poderes u órganos, que es sustituida por una imprecisa "armónica colaboración", resalta que los órganos del Estado debían colaborar "con la fuerza pública".

¿Para qué referirnos extensamente a la innecesaria fórmula constitucional reproducida, en la que se echó mano a una insólita genuflexión de los tres órganos tradicionales del poder público, ante la Guardia Nacional? Esa "armónica colaboración" de los tres órganos del Estado, con el superpoder constituido por la "fuerza pública", no la entiende ni acepta ningún jurista extranjero, ante quienes la última parte del artículo 20. no era más que una fórmula de ludibrio jurídico universal, que los redactores de la Constitución de 1972 siempre ensayaron justificar pretextando que era una pauta de franqueza y realismo constitucionales.

Ese poder máximo absoluto, dictatorial y autocrático que pudo consolidar el general Torrijos y que pasó a la Constitución de 1972, casi nunca fue utilizado sabiamente; pero ello no es materia del presente estudio.

## VI. LA CONSTITUCIÓN DE 1983

### 1. *Condiciones político-sociales de 1974 a 1982*

Hemos considerado indispensable señalar, en cada caso, las causas político-sociales que llevaron a cada una de las constituciones panameñas, aunque lo hemos hecho sintéticamente, pues resulta útil mencionar las condiciones históricas, dentro de las cuales se han producido las mutaciones constitucionales reseñadas. Ahora le toca el turno a las reformas constitucionales aprobadas en 1983, pero debemos hacerlo con alguna extensión.

#### A. La Constitución de 1972 en crisis

La carta política de 1972, como vehículo de estabilización del gobierno militar que necesitaba salir de su provisionalidad, comenzó a dar muestras de ineeficacia y de su utopismo a partir del mismo día de su aprobación.

La primera elección de presidente de la República, en manos de la Asamblea de Representantes de Corregimientos, fue un episodio elocuente, que obligó al Estado Mayor de la Guardia Nacional a aniquilar el autocandidato que un fuerte sector de los representantes apoyaba, y a imponerles drásticamente al ungido por ese Estado Mayor. Se demostraba, así, que el engendro se volvía contra sus propios autores, y la Constitución se estrenaba con el incidente contradictorio entre su letra formal (la Asamblea de los 505) y el poder real ubicado en la Guardia Nacional. Esta contradicción se repetiría incesantemente, abriendo las solfataras de una crisis institucional constante, que el régimen jamás podría superar orgánicamente.

No obstante que la Constitución de 1946, en su artículo 30, prohibía la expatriación, la dictadura militar puso fuera del país, en los primeros meses de gobierno, a numerosos panameños, que sólo regresarían diez años después. Cuando se agudizó la pugna interna por el poder, dentro de la Guardia Nacional, que condujo a la consolidación del liderazgo torrijista, el grupo rival encabezado por el teniente coronel Boris Martínez, fue también expatriado violentamente. En su momento, la nueva Constitución repitió, en su artículo 29, la misma prohibición que impedía enviar al exilio a cualquier panameño. Sin embargo, manifestaciones de protesta contra el gobierno militar, que se dieron en la ciudad de David, en enero de 1976, suscitaron las iras de Torrijos, quien nuevamente apeló a la deportación de otro grupo de panameños.

Pero el punto culminante del desgaste gubernamental, y la evidencia del sordo repudio generalizado que la dictadura provocaba, ocurrieron a propósito de la firma y aprobación de los tratados del Canal, en septiembre y octubre de 1977. Luchando por su propia supervivencia, el gobierno castrense aceptó y suscribió los tratados que le impuso el presidente Carter, y como una de las cláusulas "populistas" de la Constitución obligaba a someter a plebiscito esos tratados, la salvación dictatorial estuvo en dar cuarenta y cinco días para la celebración del plebiscito, que se llevó a cabo el 23 de octubre.

Sin militancia de partidos políticos, que todavía estaban proscritos; sin propaganda organizada de ninguna clase; utilizando el gobierno todos los recursos imaginables para forzar la aprobación, un grupo de estudiantes universitarios y un grupo de abogados independientes, exponiendo ante el país las lacras de lesa patria de que se nutrían los tratados de 1977, lograron que la animadversión al régimen pudiera reaccionar en forma de repudio a tales documentos, y el gobierno, fraudulentamente,

declaró que una mayoría relativa, de 2 a 1, había votado por la aceptación de los tratados canaleros.

Pero el régimen militar quedó herido de muerte, ante la opinión pública nacional, y el fraude amargo del plebiscito convenció a la autocracia torrijista de que su dictadura iba camino de provocar la confrontación violenta, con un pueblo que la repudiaba. En este resquebrajamiento político tuvo origen la medida conciliatoria de introducir algunas reformas drásticas a la Constitución de 1972. El propósito innegable de las mismas fue el de diluir esa confrontación hacia el campo electoral y postergarla hasta 1984.

A mediados de 1978, cuando esas reformas constitucionales fueron llevadas al seno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, ésta soslayó, en defensa propia de sus intereses sectarios, algunas de ellas, y por tal razón la Asamblea aceptó abdicar de su derecho a elegir presidente de la República para 1984 y admitió la elección popular de una tercera parte de los miembros de la Cámara Legislativa (Consejo Nacional de Legislación), a partir de 1980.

La reforma constitucional de 1978, que se quedó a medio camino, proclamaba categóricamente la crisis de la Constitución de 1972, y tan pronto se dictó la Ley de Partidos Políticos, a fines de 1978, los grupos de oposición que se fueron inscribiendo plantearon la necesidad de revisar a profundidad el carcomido sistema constitucional de la dictadura torrijista.

#### B. Se agrava la crisis general

Las reformas constitucionales de 1978 no pudieron conjurar la profundización de la crisis general que notoriamente aquejaba al gobierno “revolucionario”. Esa crisis era política, institucional, económica, fiscal, educativa, y sobre todo de escandalosa corrupción.

El regreso del doctor Arnulfo Arias al país, líder carismático de grandes simpatías populares, después de diez años de exilio (1978), y las huelgas de maestros y profesores, de 1978 y 1979, apoyada la primera por los médicos, promovieron gigantescas manifestaciones en la capital de la República, como expresión de un espontáneo rechazo total de lo que significaba la dictadura torrijista. En 1979, la huelga de educadores extendió la multitudinaria manifestación de Panamá a todas las capitales de provincias.

También en 1979 varios grupos políticos iniciaron sus esfuerzos para inscribirse legalmente como partidos, que de antemano se ubicaban en

la oposición al régimen. Dieron comienzo a corrientes de opinión política adversarias al gobierno castrense. Todavía con algunas discrepancias en el frente opositor, se llegó la hora de la elección popular de 19 legisladores, en septiembre de 1980. Los partidos y grupos de oposición llevaron a las urnas un caudal de votos mayor que el del partido oficialista PRD. En varias provincias, los dos legisladores que se elegían salieron de las nóminas opositoras. A pesar de las maniobras fraudulentas del Tribunal Electoral, la mayoría de los votantes hizo profesión de fe antigubernamental.

El Consejo Nacional de Legislación, en donde actuaban 37 legisladores (los dos tercios de ese organismo) nombrados por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, y sólo un puñado de legisladores contrarios al régimen, fue tribuna pública para el descontento de vastos sectores, así como plataforma de exhibición negativa para la mayoría oficialista, que frecuentemente no hacía el quórum, o lo rompía. El precario funcionamiento del Consejo de Legislación, por espacio de dos años, probó las enormes fallas del sistema legislativo (reformado en 1978) de la Constitución de 1972.

El gobierno del presidente Aristides Royo, escogido éste por la Asamblea de Representantes en octubre de 1978, después de una obligante y pública "recomendación" del Estado Mayor de la Guardia Nacional, poco a poco fue derivando hacia la postración administrativa y a la continuación del saqueo de los fondos públicos.

Las vicisitudes por las cuales hubo de pasar la reforma del Código de Trabajo, principalmente en lo relativo a la estabilidad de los trabajadores, sembraron la más profunda insatisfacción tanto para la clase empresarial, como para la clase trabajadora, lo que vino a incidir muy negativamente en la dura crisis en que se debatía, desde 1974, la economía nacional.

El endeudamiento estatal continuó llevando el fisco a la bancarrota, pues la deuda pública ya pasaba de los tres mil millones de dólares; análogos contratos a los de años anteriores, como los del relleno de la zona libre, el puente sobre el Canal, los préstamos y avales de COFINA, etcétera, fueron piedras de escándalo y pruebas de una incontenible corrupción gubernamental.

En medio de tan espectacular pendiente hacia el desastre nacional, se hace pública una exposición leída por el general Torrijos ante la oficialidad de la Guardia Nacional (denominada "El objetivo final"), en la que él sugería la perspectiva de su presidencia en 1984. A principios de 1981, Torrijos formuló importantes declaraciones políticas, con la misma

perspectiva, al inaugurar una obra estatal en Soná, y se supo después que grupos femeninos del PRD organizarían una marcha hasta Farrallón (residencia campestre de Torrijos), para solicitarle que saliera del “repliegue” a que lo condujo el vencimiento (1978) de sus omnímodas facultades constitucionales. Un accidente de aviación tuvo el fatal desenlace de la inesperada muerte de Torrijos, el 31 de julio de 1981, lo que venía a subir de punto la marcha caótica de la cosa pública y los negros horizontes que ensombrecían el panorama nacional.

Un año después, la crisis generalizada llegaría a una controlada explosión. La misma Guardia Nacional desempeñó otra vez el papel protagónico. A cuatro meses de haberse encargado de la Comandancia, tras la jubilación forzada del anterior comandante, teniente coronel Florencio Flores, el general Paredes anunció al país entero, el mismo día que se estaban rindiendo honores póstumos en el primer aniversario de la muerte de Torrijos, que el presidente Royo se separaba de su cargo; que el vicepresidente Ricardo de la Espriella lo sustituía en esa fecha y que, por su conducto, la Guardia Nacional se comprometía, poniendo como testigo a toda la República, a llevar a feliz término un vasto plan de rectificaciones nacionales.

Con firmeza histórica, el general Rubén D. Paredes notificó al país que pronto se nombrarían nuevos ministros y directores de instituciones autónomas; nuevos magistrados del Tribunal Electoral; nuevo procurador general de la nación y nuevo contralor general de la República. Y entre otros planteamientos políticos trascendentales, admitió la necesidad inesquivable de reformar la Constitución de 1972.

¿Qué había ocurrido de 1981 a 1982? Cuando la muerte del general Torrijos pone a la orden del día la exteriorización incontenible de la crisis absoluta del régimen castrense, éste confirma que ya no puede continuar gobernando en la misma forma en que lo había hecho durante los trece años anteriores, y decide iniciar el camino de las concesiones políticas, con las cuales propicia un clima de mayor cohesión nacional, que le permita al instituto armado salvarse de un descontrol catastrófico de la situación y, a la vez, un desvío de la atención pública hacia la perspectiva de cambios políticos ubicados en las elecciones nacionales de 1984.

Tal fue la causa grávida de la renuncia exigida al presidente Royo, el ascenso del vicepresidente de la Espriella a la primera magistratura y el anuncio espectacular del general Paredes, en el sentido de que se llevarían a cabo catorce rectificaciones nacionales, todo lo cual ocurrió el 30 de julio de 1982, cuando el propio gobierno, como tal, conmemoraba

con grandes esfuerzos de concentración de masas el primer aniversario de la muerte de Torrijos. Y el dirigente máximo de esa transformación palaciega y estremecedora fue el general Paredes, si bien todas las medidas que anunció llevaban el sello inconfundible del Estado Mayor de la Guardia Nacional.

### C. Las reformas constitucionales y el interés nacional

Entre los varios problemas políticos que confrontaba la República a mediados de 1982, uno de los principales era el de la reforma constitucional. Después de catorce años de dictadura castrense, la que al llegar a su cuarto año produjo la Constitución que le vino a la medida cuartelaria, el país no podía continuar con una vida jurídica fundada en esa carta autocrática y sectaria.

La existencia institucional y política de la República se resentía de esa camisa de fuerza, que sojuzgaba, subyugaba y envilecía toda la vida ciudadana. El funcionamiento institucional del país estaba supeditado a la farsa jurídica dimanante de la Constitución de 1972, y vino a ser una aberración nacional, matriz de otras aberraciones, la continuidad total de la vigencia de una carta magna viciada en su origen, porque no fue resultado de la voluntad popular, y viciada en su contenido, porque fue expresión de una prepotencia autocrática, militarizada y antinacional.

Fue deplorable que, no obstante la innegable y extendida opinión pública contra la Constitución torrijista, pocas personas o autoridades en la materia hubieran escrito antes sobre el particular. Con persistencia o profundidad córsonas con el problema, sólo lo hicieron el señor Carlos Chambonet (en numerosos artículos periodísticos) y los doctores Dulio Arroyo (*El sistema de gobierno existente en Panamá luego de las últimas reformas a la Constitución nacional, 1978*) y Bolívar Pedreschi (*Contenido, sentido y destino de las reformas constitucionales* y otros trabajos de 1978), a más del autor del presente estudio (*Elaboración del derecho constitucional de Panamá*).

Pero, cuando el mismo gobierno planteaba y reiteraba el tema de la reforma constitucional, la opinión pública comenzó a dar numerosas pruebas del gran interés ciudadano por dicha reforma, en la voz de autoridades y profanos en la materia, según la enorme cantidad de pronunciamientos periodísticos que se dieron sobre el problema. Ello confirmaba que la reforma constitucional era una necesidad institucional y política en el país y que era indispensable dar satisfacción a la misma,

desde la perspectiva de los intereses generales de la República, a base de un firme consenso ciudadano.

El interés nacional exigía que se hicieran los máximos esfuerzos para que la reforma constitucional no fuera una frustración colectiva más, en la cadena nefasta de las frustraciones nacionales panameñas.

## 2. *La Comisión de Reformas Constitucionales y su trabajo*

Por medio de Resolución de Gabinete No. 148 de 19 de noviembre de 1982, el órgano Ejecutivo designó la Comisión de Reformas Constitucionales, integrada por 16 miembros, en su gran mayoría representantes directos de los partidos políticos nacionales.<sup>24</sup>

Entre el 30 de julio y el 19 de noviembre de 1982, transcurrieron casi cuatro meses de resistencia más o menos visibles a la reforma constitucional; no obstante, la insistencia del general Paredes logró que fuera designada la Comisión, en la última fecha. La Resolución No. 148 señalaba varios aspectos de importancia como objetivo de las reformas; pero admitía cualesquiera otras que adoptara por su propia iniciativa la Comisión, a la que se concedió un término de cuatro meses, para que hiciera presentación, al órgano Ejecutivo, de un Pliego de Reformas Constitucionales.

Es obvio que al designar la Comisión de Reformas, el gobierno atendía los requerimientos unánimes de la opinión pública; pero también resultaba obvio que no le iba a entregar a los partidos políticos de oposición la mayoría de ese organismo. No obstante, la Comisión trabajó sin presiones de ninguna clase, y, en términos generales, los comisionados actuaron bajo la inspiración de intereses colectivos. Los integrantes de la Comisión se caracterizaban por sus conocimientos, cultura y conciencia patriótica. Sin estas dotes, el trabajo de la Comisión habría sido muy difícil y tal vez imposible.

Después de cuatro meses de arduas sesiones (diciembre de 1982 a marzo de 1983), la Comisión presentó al Ejecutivo, el 27 de marzo de 1983, un extenso Pliego de Reformas Constitucionales.

<sup>25</sup> Hans, Kelsen, *Teoría general del Estado* (trad. de Luis Legaz Lacambra), México, Carlos Bolívar Pedreschi, Campos Elías Muñoz, José A. Sossa, Daniel Arias M., Guillermo Endara, Oydén Ortega, Fernando Manfredo Jr., Carlos E. Landau, Hirisnel Sucre, Mario Galindo, Alvaro Arosemena G., Emeterio Miller, Roberto Alemán y César A. de León E. Actuó como secretario ejecutivo Nander A. Pitty V. De todos ellos, únicamente el doctor Jorge Fábrega y el autor de este estudio, escogido como vicepresidente por la misma Comisión, no pertenecían a ningún partido, y actuamos según nuestro leal saber y entender.

El imperativo del momento consistía en eliminar las instituciones autoritarias y dictatoriales de la Constitución de 1972 y reemplazarlas por mecanismos democráticos. No fue tarea fácil la de llegar a los acuerdos indispensables, como en el caso de la estructura del órgano Legislativo, la designación de los magistrados de la Corte Suprema y otros aspectos polémicos; pero los comisionados tenían el interés común de consignar en la Constitución *las bases jurídicas* de un Estado democrático, *punto de partida* necesario para las rectificaciones de carácter gubernamental que reclamaba y esperaba el país. A ello se debió que culminaran exitosamente sus labores de reforma constitucional.

Para todos los comisionados fue muy evidente que no se les había encomendado que redactaran, en forma íntegra, un nuevo texto constitucional, sino que su misión consistía en reformar ampliamente la carta de 1972, para que el pueblo panameño dispusiera de *un régimen jurídico formal democrático*, y esos comisionados cumplieron con gran prudencia ciudadana la delicada función que los convertía en verdaderos *constituyentes*.

### 3. *El método de aprobación de las reformas*

Como en 1978 se había reemplazado la elección indirecta del presidente de la República (la llevaba a cabo la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos), por la fórmula de su elección directa en 1984, mediante elecciones populares, la reforma constitucional de 1983 debió aprovechar este avance democrático institucional para hacer coincidir con él a elección de las demás representaciones populares del engranaje gubernamental. Ello imponía una aprobación rápida de las reformas de 1983, para que sirvieran de base a una nueva legislación, que debía ponerse en práctica con motivo de las elecciones de mayo de 1984.

En efecto, recibido el Pliego de Reformas Constitucionales por el órgano Ejecutivo el 29 de marzo, el Consejo de Gabinete dictó la Resolución No. 38 de 30 de marzo de 1983, para convocar al pueblo panameño a un *referéndum*, que se llevaría a cabo el 24 de abril de ese año, para que las reformas constitucionales fueran aprobadas o improbadas, por la voluntad popular.

La consulta comicial mencionada contó con una amplia difusión y con garantías efectivas para que todo ciudadano votara sin cortapisas. El Tribunal Electoral, por Resolución No. 339 de 29 de abril de 1983, hizo constar que las reformas habían recibido 476,716 votos afirmativos

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

y 66,447 votos desaprobatorios, proporción que habla muy elocuentemente de la gran aceptación con que fueron acogidas las reformas por el pueblo panameño.

Aunque el número de votos contrarios a ellas fue bastante bajo, hubo una oposición algo ruidosa a las nuevas pautas constitucionales. Un sector muy reducido de los adversarios del régimen militar se mantuvo en contra de las reformas, simplemente porque emanaban del gobierno. Era la oposición que se calificaba de radical y no colaboracionista. Pero también las adversaron algunos grupos gubernamentales, como fue el caso de una minoría de representantes de corregimientos, que veían esfumarse buena parte de sus privilegios. También se mostraban contrarios a las reformas los torrijistas recalcitrantes, los que tanto habían lucrado, económica y burocráticamente, al lado de Torrijos, para quienes todo lo que se hacía o haría fuera de las coordenadas de lo que ellos denominaban y denominan “torrijismo” era pecaminoso y repudiabile.

Siempre ha estado en manos de todos los opositores de todas las reformas constitucionales el argumento de la “inconstitucionalidad” de éstas, porque generalmente se apartan del método fijado en las cláusulas constitucionales sobre el procedimiento ordinario de las modificaciones al texto constitucional. Este sector de contestarios se apoyaba en el artículo 140 de la Constitución de 1972, según el cual “esta Constitución sólo podrá ser reformada por un acto constitucional expedido por la Asamblea de Representantes de Corregimientos, por iniciativa propia o del Consejo de Gabinete. Las reformas requerirán para su vigencia la ratificación por la Asamblea de Representantes de Corregimientos que se instale en el periodo siguiente.”

Era la fórmula rígida para modificar la Constitución, pues exigía dos asambleas distintas, electas cada seis años. Sin embargo, limitándonos a la historia constitucional panameña, las reformas constitucionales han seguido tanto el método ordinario, cónsono con la cláusula reformatoria de la Constitución vigente, como el método extraordinario, que se aparta de ella.

En 1941, la Constitución de ese año puso a un lado la forma tradicional de modificaciones establecida en la Constitución de 1904. A su vez, la Constitución de 1946 se debió a una suspensión de la carta de 1941, ordenada extraconstitucionalmente por el órgano Ejecutivo, en diciembre de 1944. Y la Constitución de 1972 también se divorció del artículo que consagraba el método reformatorio usual en la Constitución de 1946.

Nosotros consideramos que este aspecto de metodología jurídica cons-

titucional merece un análisis más detenido. El derecho es un universo jurídico cerrado en sí mismo. Es un mundo de disposiciones que tiene virtualidad normativa a consecuencia de sus propios mandatos encerrados en el ámbito de su normatividad interna. Todo derecho nace por virtud de un acto originario que lleva en sí su propia validez, y esa validez establece un ámbito de amplísimo radio, pero como un universo cerrado, dentro de cuyas fronteras se examina la validez de los actos internos que se producen en ese derecho amurallado por su validez originaria.

El criterio de legalidad o de conformidad jurídica de los actos que se suceden en ese mundo del derecho, sólo puede ser enfocado dentro de la normatividad que le es inherente. Pero, cuando se trata de actos que tienen una fuerza externa, una virtualidad jurídica propia y distinta a la que prevalece en el universo jurídico cerrado de un determinado ordenamiento, ya no es posible predicar su ilegalidad o su antijuridicidad desde el ámbito interno del derecho vigente. Es lo que sucede con el “acto de autoridad” que “testimonia, por el solo hecho de haber sido dictado, que existen los supuestos de su regularidad”; o en el caso de la revolución, pues “es una norma de Derecho Internacional, universalmente admitida, que la revolución triunfante o el usurpador victorioso se convierten en poder legítimo”.<sup>25</sup>

No estamos de acuerdo, pues, con el formalismo jurídico, que examina la conformidad jurídica de una reforma constitucional a la luz de la cláusula reformatoria de la Constitución vigente. Si el hecho político de la reforma tiene suficiente virtualidad o fuerza para imponerse o ser acatado; si rige con fuerza jurídica propia, eliminatoria de la juridicidad anterior, lo creemos legítimo y jurídico.

De aplicar rigurosamente la tesis del formalismo jurídico, rechazando la reforma extraconstitucional por aplicación del derecho vigente, llegaríamos al extremo inaceptable de repudiar la independencia de un Estado nuevo, que se establece por acto de separación (la independencia de Panamá de Colombia, por ejemplo, en 1903), porque violenta el orden constitucional del viejo Estado.

El referéndum popular de abril de 1988, que aprobó con mayoría lujosa el Pliego de Reformas Constitucionales, legitimó todos los actos anteriores (designación de la Comisión, acuerdo final sobre el Pliego de Reformas, convocatoria al referéndum) y todos los actos posteriores que se derivaron de las reformas.

<sup>25</sup> Hans, Kelsen, *Teoría general del Estado* (trad. de Luis Legaz Lacabran), México, Editora Nacional, 1970, pp. 167 y 381.

En Panamá se han dado, igualmente, actos constitucionales con pretensiones de validez, que no han sido acatados, ni por las autoridades, ni por los ciudadanos, quedando sin virtualidad jurídica de ninguna clase. Tal fue la resolución de la Asamblea Nacional de 1948 (había sido la Asamblea Constituyente de 1945-1946, convertida en ordinaria por la Constitución de 1946), que pretendió *reasumir* sus funciones constitucionales o constituyentes; nombró un presidente provisional y le dio posesión. Sin embargo, ese mismo día la tentativa de acto originario constitucional quedó convertida en una especie de golpe parlamentario frustrado, porque las autoridades no lo acataron, ni él tuvo fuerza ni aceptación para imponerse, y a los pocos días fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

#### *4. El contenido de las reformas aprobadas*

Tan extensa fue la reforma constitucional de 1983, que sustituyó los títulos V, VI y VII de la Constitución de 1972, referidos a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por un articulado nuevo. Introdujo un nuevo título de tres capítulos, con el rubro de “Regímenes municipal y provincial”, porque hubo de alterar radicalmente la materia regulada al efecto por la Constitución que se reformaba. En el título X, sobre hacienda pública, introdujo un capítulo nuevo, referido al presupuesto general del Estado. Estableció una nueva fórmula para la cláusula reformatoria de la Constitución, que admite el referéndum popular, para una reforma constitucional urgente. Incorporó nuevos artículos aislados en el viejo cuerpo constitucional anterior y reformó otros.

La modificación de mayor calado fue la del órgano Legislativo, pues en reemplazo de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y del Consejo Nacional de Legislación, la reforma creó una Asamblea Legislativa, de unos sesenta y tantos miembros, para que cumpliera la delicada tarea de emitir la legislación nacional. Se restablecieron funciones para ese organismo, que la Constitución de 1972 había mitigado o transferido al Ejecutivo. Se delinearon con mayor racionalidad las atribuciones de este último, y se creó entre ambos órganos un sistema de frenos y contrapesos, que tiende a equilibrar el ejercicio de la función pública, en la cima del Estado. Se señaló un periodo de cinco años para el ejercicio de los dos órganos aludidos.

En el órgano Judicial, se sustituyó el nombramiento total de los magistrados de la Corte Suprema, previsto por la Constitución de 1972 como un acto único en el tiempo, llevado a efecto cada diez años, por

el sistema de nombramientos escalonados de miembros de esa Corte, para que fueran designados dos magistrados cada dos años, por el presidente de la República, con aprobación de la Asamblea Legislativa.

Del artículo 2o. de la Constitución torrijista, se eliminó la frase relativa a la fuerza pública, que pretendía erigir a ésta en una especie de superpoder estatal, dentro de la letra de la Constitución. Y se ubicó adecuadamente a la Guardia Nacional en el engranaje gubernativo, del modo siguiente:

La Defensa Nacional y la Seguridad Pública corresponden a una institución profesional denominada Guardia Nacional, que dependerá del Órgano Ejecutivo, y cuyas actuaciones se sujetarán a la Constitución Nacional y a la Ley. La Guardia Nacional en ningún caso intervendrá en política partidista, salvo la emisión del voto.

Es suficiente el recorrido sintético anterior, para demostrar la extensión y la profundidad jurídica formal de las reformas constitucionales de 1983.

### 5. Una nueva Constitución

Lo que hizo la Comisión de Reformas Constitucionales, en el fondo y en la forma, fue una verdadera *labor constituyente*, una nueva Constitución, sin proclamarlo en su texto y sin decirlo por boca de los comisionados, sin las conmociones, sin las incertidumbres e inestabilidades que surgen cuando se elige formalmente una asamblea constituyente para que redacte una “nueva” Constitución, que jamás lo será en todo su contenido.

No existe, en puridad, salvo en el caso de la creación de un Estado socialista, una Constitución totalmente nueva. Lo que formalmente hace una nueva Constitución es reproducir una serie de normas de la anterior o anteriores constituciones, acompañándola de otra serie de nuevas disposiciones constitucionales. Limitándonos al caso de Panamá, diremos que la Constitución de 1941 tuvo mucho de la carta de 1904; la de 1946, recogió buena parte de la de 1941, y la Constitución torrijista de 1972 se integra, por lo menos, con la mitad de la carta política de 1946.

Una reforma constitucional no es, generalmente, una nueva Constitución, en el significado jurídico de esta última frase; pero, si la reforma es lo suficientemente extensa y profunda, aunque no afecte partes de la vieja Constitución, y aunque el texto constitucional no diga taxativamente que se trata de una nueva Constitución política, esa reforma ex-

tensa y profunda, como decimos, viene a erigirse en una Constitución nueva, tanto en el fondo como en la forma.

En 1983, se reformaron no pocos artículos de la Constitución de 1972; se eliminaron títulos enteros y se introdujeron numerosos artículos nuevos. La reforma constitucional elaboró unos ciento cincuenta artículos, entre nuevos y reformados; pero dejó intacta toda una serie de disposiciones de la carta de 1972. Era imperioso que, de aprobarse el Pliego de Reformas, se refundieran las “nuevas” disposiciones, con las “viejas”, que no habían sufrido alteración alguna, pero que necesariamente iban a variar de número, en la inevitable refundición, en el inevitable texto refundido.

El mismo Pliego de Reformas Constitucionales se hizo cargo de este aspecto formal, en el inciso 14 de sus normas transitorias, que dice:

En vista de que las presentes reformas constitucionales modifican y eliminan artículos de la Constitución de 1972, e introducen en ella artículos nuevos, quedando artículos sin modificar, se faculta al Órgano Ejecutivo, para que, de ser aprobadas estas reformas constitucionales, elabore una ordenación sistemática de las disposiciones no reformadas y de las nuevas disposiciones en forma de *texto único*, que tenga una numeración corrida de artículos, comenzando con el número uno, con las debidas menciones de artículos puestas en orden, y que publique ese *texto único* en la Gaceta Oficial, en el término de veinte días, contados a partir de la fecha en que el Tribunal Electoral dé a conocer el resultado del referéndum. El mismo *texto único* se publicará en folleto de edición oficial, para los fines de amplia difusión.

En ese texto refundido las disposiciones intocadas de la Constitución de 1972 y las disposiciones contenidas en las reformas constitucionales, ya no figuran con su numeración primitiva, sino con nuevos números.

Por su contenido y por su forma, ese texto refundido vino a ser, en realidad, la nueva Constitución de 1983, aunque en la *Gaceta Oficial* se le dió el largo nombre de “Constitución Política de la República de Panamá de 1972, Reformada por los Actos Reformatorios de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983”.

Algunos juristas panameños ya utilizan abiertamente el nombre de Constitución de 1983, pero hay sentencias de la Corte Suprema de Justicia que se refieren a la Constitución de 1972, modificada por las reformas constitucionales de 1983, circunloquio para el cual no milita ninguna razón jurídica, porque las disposiciones que se citan ya no tienen

el número, ni la letra muchas veces, y menos el espíritu de la Constitución superada de 1972.

### *6. Constitución y realidad militar*

Como desde 1978 se había introducido la reforma constitucional sobre la elección directa del presidente de la República para 1984; como las reformas de 1983 ratificaron esa fecha de elección, la nueva carta política de 1983 iba a experimentar su inicial prueba de fuego en las elecciones generales de mayo de 1984, en las que debían elegirse presidente y vicepresidentes de la República, legisladores de la Asamblea Legislativa, alcaldes de distrito y representantes de corregimientos. Nadie se hacía demasiadas ilusiones entorno a la pureza de tales comicios; pero muchos sectores estaban dispuestos a dar la batalla.

Desde 1978, el general Torrijos había fundado el Partido Revolucionario Democrático (PRD), como brazo electoral de su dictadura constitucionalizada en 1972, para que participara en la elección presidencial de 1984. Es inveterada la práctica de las martingalas, cubiletos y fraudes electorales en la historia política de América Latina y de Panamá. La muerte inesperada del general Torrijos, en julio de 1981, no canceló la dictadura militar, sino que produjo sólo un cambio de nombres en la cúpula militar y en la cúpula civil del régimen. El teniente coronel Florencio Flores, que le seguía en turno, pasó a la Comandancia de la Guardia Nacional; pero sus compañeros del Estado Mayor, conociéndolo como militar anodino, dedicado al fomento del deporte, lo declararon jubilado y pocos meses antes del primer aniversario de la muerte de Torrijos fue reemplazado por el general Rubén D. Paredes.

El 30 de julio, cuando el Partido Revolucionario Democrático (PRD) acababa de escenificar un acto de masas ante el mausoleo de Torrijos, Paredes comparecía ante la televisión, anunciaba la renuncia del presidente Royo, la posesión del vicepresidente Ricardo de la Espriella y una serie de medidas de rectificación política, a que ya nos hemos referido, entre las cuales estaba la reforma constitucional.

La crisis de la dictadura torrijista, agudizada tras la desaparición de su "jefe máximo", obligó al Estado Mayor de la Guardia Nacional a continuar la estrategia de concesiones políticas iniciada por Torrijos en 1978, y Paredes fue el escogido para liderizarlas y empuñar el bastón de mando con su candidatura presidencial en la elección de mayo de 1984. Cumplidas las reformas constitucionales, un año después de anuncias éstas en julio y agosto de 1982, el general Paredes, a quien había llegado

la fecha de jubilación, se separaba de la jefatura de la Guardia Nacional el 12 de agosto de 1983 y anunciaba su candidatura, con el apoyo de varios partidos adictos al gobierno, que públicamente entraron en conversaciones con él.

A fines de 1983, el electorado comenzaba a polarizarse en dos bandos, pues el viejo líder carismático Arnulfo Arias, derrocado en 1968 por la Guardia Nacional, exiliado en Miami hasta 1978, había inscrito masivamente el Partido Panameñista Auténtico, y se perfilaba como un fuerte candidato opositor. Entre tanto, era público que el Estado Mayor de la Guardia Nacional buscaba un candidato que aglutinara las fuerzas gubernamentales, y lo encontró en la persona de Nicolás Ardito Barletta, ex ministro de Planificación de Torrijos y uno de los vicepresidentes latinoamericanos del Banco Mundial, en ese entonces. Declaraciones públicas del comandante Noriega hacían pensar que la Guardia veía en Barletta un presidente que ayudaría a sortear la gran crisis económica, fiscal e institucional que predominaba en la República, descontados sus vínculos directos con el mundo oficial y financiero de Washington.

Barletta fue postulado por el Partido Revolucionario Democrático, grupo fuertemente enlazado con la Guardia Nacional y con todo el gobierno, y por otros partidos de menor fuerza que nacieron, más o menos, entre 1980 y 1982, al impulso de apoyos oficialistas.

Toda la maquinaria oficial, incluso el apoyo económico de ésta, y toda la influencia de la Guardia Nacional, se inclinaron a favor de Barletta, mientras que Arnulfo Arias y los partidos de oposición procuraban que sus partidarios pudieran llegar a las urnas. Las elecciones se llevaron a efecto en mayo de 1984, bajo un control muy firme de la Guardia Nacional. Al día siguiente de la elección, un fuerte contingente de manifestantes que favorecían a Arnulfo Arias fue disuelto mediante el uso de la fuerza armada, por un cuerpo paramilitar, en el mismo sitio en que la Junta Nacional de Escrutinios comenzaba sus funciones. Hubo un muerto y numerosos heridos. Los incidentes dilatorios habidos en esa Junta, obligaron a trasladar el escrutinio presidencial a manos del Tribunal Electoral, que después de largos días proclamó, por mayoría simple de sus tres miembros, el triunfo de Barletta, por escasos mil setecientos votos, de un total de unos ochocientos mil sufragantes.

A más de todas las presiones y maniobras de los elementos oficialistas, hubo fraudes consistentes en alteraciones notorias de actas en secciones enteras del país. Ni la elección, ni el escrutinio fueron imparciales, y los fraudes ocurridos permitieron el desenlace electoral indicado.

La necesidad del pago de la deuda externa, que pasaba de los cuatro

mil millones de dólares; las medidas de austeridad propuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a fin de sanear el fisco panameño, y otras situaciones críticas locales culminaron en un desacuerdo constante entre el presidente Barletta y el Estado Mayor de la Guardia Nacional, que terminó aproximadamente un mes antes de que el presidente cumpliera su primer año de gobierno. Entró a sucederle el primer vicepresidente, señor Eric A. Delvalle, quien desde un principio debió hacerle frente a numerosos problemas gubernamentales.

Cualquiera sea la suerte del presidente Delvalle, lo cierto es que a medida que se acercan los meses preelectorios, para la sucesión presidencial de mayo de 1989, se evidencia que la Guardia Nacional seguirá vigilando atentamente los cuadros gubernamentales y preparándose para las elecciones generales venideras.

Este recuento un tanto anecdotico de los sucesos político-gubernamentales panameños, desde comienzos de 1984 hasta el presente, pasando por la elección y renuncia del presidente Nicolás Ardito Barletta, demuestra que la Guardia Nacional, directa o indirectamente, ejerce el control del gobierno, y que las normas políticas de la Constitución de 1983 sólo se cumplen en apariencia, en lo externo, porque el régimen ha continuado con la dualidad entre el poder real y el poder formal, que funcionan, este último, en la superficie, con participación de los elementos civiles, y el primero, como verdad esencial, por mandato de los militares.

No pudo cumplirse el plan del general Paredes, quien desde su puesto de comandante de la Guardia Nacional anunciaba el 5 de agosto de 1982, refiriéndose a la democratización, que “la esencia de ella consiste en que *el poder real que aún está en la Comandancia de la Guardia Nacional, va rumbo cada vez más cerca hacia el Palacio de las Garzas*” (es decir, la presidencia de la República).

A pesar de que Rubén D. Paredes pudo actuar bajo el estímulo de intereses subjetivos, el resultado general fue el de que a él se debió, principalmente, la reforma constitucional que se ha convertido en la Constitución de 1983, y ese mérito histórico, cualesquiera hayan sido y sean las vicisitudes del ayer inmediato, del presente y del futuro próximo, no se le puede negar.

Utilizando la aguda y perspicaz clasificación ontológica de las constituciones, debida a Karl Loewenstein,<sup>26</sup> podemos afirmar que la Constitución de 1972, hecha a la medida del poder autocrático de Omar To-

<sup>26</sup> Teoría de la Constitución, Barcelona, Ediciones Ariel, 1964, pp. 216 y ss.

rrijos, fue una Constitución *semántica*, al haber formalizado la realidad de la situación existente en cuanto al ejercicio del poder político, que detentaba Torrijos desde 1969, con apoyo del aparato coactivo del Estado. La supeditación de los órganos del Estado a la fuerza pública y la condición de líder máximo que esa Constitución confería a Torrijos, mediante un conjunto de funciones específicas e importantes, dan la tónica *semántica* de la carta política, que fue acomodada expresa e implícitamente al ejercicio tiránico de un poder personal.

Siguiendo a Loewenstein, la Constitución de 1983, con sus instituciones formalmente democráticas, es una Constitución *nominal*, porque las condiciones imperantes de ejercicio del poder político se oponen a que las normas constitucionales se cumplan en la vida política práctica. Es una Constitución *nominal*, porque el poder real sigue en la Comandancia de la Guardia Nacional (hoy denominada Fuerzas de Defensa) y el poder formal habita en el Palacio de las Garzas, en la Presidencia de la República. De una Constitución autocrática, dictatorial y *semántica*, en 1972, pasamos a una Constitución democrática pero *nominal*, en 1983.

Consignemos la reflexión final de que los gobiernos oligárquicos, que hegemonizaron al país entre 1903 y 1968 con el control económico y el fraude electoral, por un lado, y los gobiernos militares que ejerce el poder público sobre el instrumento de las armas desde hace unos veinte años, por la otra parte, son expresiones políticas que se dan en una sociedad de escasa cohesión interna, una sociedad amorfa, que no ha podido generar las fuerzas sociales de rectificación, que le permitan superar los problemas nacionales, dándoles horizontes de solución justa y racional.