R.D. 135951

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
5313074131

TE
1356

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO POLÍTICO

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN PANAMÁ: PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMA ELECTORAL.

Depósito

ITALO ISAAC ANTINORI BOLAÑOS

TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL TÍTULO DE DOCTOR EN DERECHO.

i 24919950

b 18202706

MADRID, 1990

BIBLIOTECA DE DERECHO

AGRADECIMIENTO

Al distinguido profesor, Dr. D. ALFONSO FERNADEZ - MIRANDA Y CAMPOAMOR por haber dedicado parte de su ocupado tiempo en la dirección y asesoramiento de este trabajo y sobretodo, por el calor y la comprensión humana que nos dio en todo momento.

Al maestro, Dr. D. LUIS SANCHEZ AGESTA, por la oportuna orientación, consejos y comentarios que en su momento nos brindó.

CAPITULO I
PANAMA, SU EVOLUCION CONSTITUCIONAL Y LOS INTENTOS POR UN LOGRAR NUEVO SISTEMA POLITICO

A. **ASPECTOS IMPORTANTES DE LA EVOLUCION CONSTITUCIONAL PANAMEÑA** 2

1. Sobre la Constitución de 1904 3

a. Antecedentes Generales 3

b. Sobre la denominación del Organo Legislativo 10

c. Conformación de la Asamblea Nacional . . . 13

c.1 Fórmula contemplada originalmente 13

c.2 Acto *reformatorio* No. 7 de 1928 . . . 14

d. Características del Diputado 14

d.1 Requisitos para ser Diputado 15

d.2 Pérdida de la Diputación 16

d.3 Vacante producida en la Diputación 16

d.4 Forma de elegir los Diputados 17

d.5 Mecanismos de control del Diputado por el Representado 17

d.6 Número de Diputados 18

d.7 Prohibiciones a los Diputados 20

d.8 Irresponsabilidad jurídica e inmunidad 22

d.9 Sistema de suplentes 24

d.10 Salario devengado 24

d.11 Período de ejercicio de la Representación Legislativa 25

e. Reuniones de la Asamblea Nacional 26

e.1 Reunión ordinaria 26

e.2 Reuniones extraordinarias 26

f. Fecha durante la cual rigió la Constitución de 1904 27

2. Sobre la Constitución de 1941 28

a. Antecedentes Generales 28

b. Conformación de la Asamblea Nacional . . . 33

c. Características del Diputado 35

c.1 Requisitos para ser Diputado 35

c.2 Pérdida de la Diputación 36

c.3 Vacante producida en la Diputación 36

c.4 Forma de elegir los Diputados 37

c.5 Número de Diputados 38

c.6 Prohibiciones a los Diputados 39

c.7 Irresponsabilidad jurídica e inmunidad 42

c.8 Sistemas de suplentes 43

c.9 Salario devengado 44

c.10 Período de ejercicio de la función representativa 45

d. Reuniones de la Asamblea 46

d.1 Reunión ordinaria 47

d.2 Reuniones extraordinarias 47

e. Fecha durante la cual rigió la Constitución de 1941 47

f. Comisión Legislativa Permanente 49

3. Sobre la Constitución de 1946 49

a. Antecedentes Generales 49

b. Conformación de la Asamblea Nacional . . . 55

c. Características del Diputado 56

c.1 Requisitos para ser Diputado 57

c.2 Pérdida de la Diputación 58

c.3 Vacante en la Diputación 59

c.4 Forma de elegir los Diputados 59

c.5 Número de Diputados 61

c.6 Irresponsabilidad jurídica e inmunidad 62

c.7 Sistema de suplentes 69

c.8 Salario devengado 71

c.9 Período de ejercicio de la función representativa 72

d. Reuniones de la Asamblea Nacional 73

d.1 Reunión ordinaria anual 73

d.2 Reuniones extraordinarias 75

e. Comisión Legislativa Permanente 75

f. Período en que rigió la Constitución de 1946 78

f.1 Derogación de hecho 79

f.2 Derogación formal 80

4. Sobre la génesis de la Constitución de 1972 80

B. ASPECTOS RELEVANTES DEL SISTEMA POLITICO ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCION DE 1972 92

1. Sistema Político que rigió en Panamá de 1972 hasta 1983 93

a. La Asamblea Nacional de Representantes

de Corregimientos 107

a.1 Documento Gráfico No. 1, total de electores de Panamá en 1979 111

a.2 Documento Gráfico No. 2 Datos de los once Corregimientos de menor población en Panamá 1979 112

a.3 Documento Gráfico que contiene datos de los diez corregimientos de mayor población electoral en Panamá 1979 113

b. El Consejo Nacional de Legislación . . . 121

c. Aspectos Concluyentes de las Reformas Constitucionales de 1978 133

2. Sistema Político establecido en Panamá, como consecuencia de las Reformas Constitucionales de 1983 134

a. Resolución de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos de 28 de octubre de 1982 150

b. Nombramiento de la Comisión Revisora de la Constitución Política de 1972 . . 154

c. Conceptos en torno a la *Constitucionalidad o no de las Reformas* Constitucionales de 1983 160

3. Sistema Político establecido en Panamá, como consecuencia de la invasión militar de los Estados Unidos de 20 de diciembre de 1989 166

C. ¿CONSTITUCION POLITICA DE 1972 O CONSTITUCION DE 1983? 168

D. ASPECTOS RELEVANTES SOBRE UNA CONSTITUYENTE EN PANAMA 175

1. ¿A qué se le ha llamado Asamblea Constituyente Paralela o Simultánea en Panamá? 181

2. El Congreso de los abogados panameños de 1990 y la Asamblea Constituyente Paralela o Simultánea en Panamá 185

3. ¿Subvierte una Constituyente el orden público y promueve un golpe de Estado? . . . 190

E. **LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PANAMEÑA Y EL FRACASADO INTENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992** 205

1. Comentarios sobre algunas pretendidas reformas 218

a. ¿Se despenalizaba a los dos Vicepresidentes y se penalizaba al Presidente de la República? 219

b. ¿Por qué se otorgaban otros beneficios para los Vicepresidentes? 225

c. De la ausencia de Postulación independiente 230

d. *Conceptos sobre la postulación* Partidista y la independiente 232

e. Primer intento por proscribir "el ejército" en Panamá 240

f. Situación de la Procuraduría y de la Contraloría General de la República . . 250

g. Referente a los Municipios 256

h. ¿Soluciona la Constituyente problemas de salud, vivienda, desempleo o educación? 258

i. Seguridad Social, Educación y Justicia en las fracasadas reformas . . 261

j. ¿Contenían algunos aspectos positivos las fracasadas Reformas Constitucionales de 1992? 265

k. Tesis Bernal sobre la Tercera Papeleta 270

l. Resultado del Referéndum Constitucional del 15 de noviembre de 1992 272

m. Documento Gráfico No. 4, que contiene las estadísticas electorales del Referéndum Constitucional del 15 de noviembre de 1992 en Panamá 278

F. **NUEVOS INTENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN 1994** 280

1. Sobre el Ejército 284

2. Sobre el Tribunal Electoral 290

3. Constitucionalización de una Constituyente 298

G. **BASES PARA UNA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA** 311

1. De la inestabilidad Constitucional en Panamá 312

2. Algunas propuestas para la Constituyente . . 313

a. Tribunal Constitucional 313

b. Sistema Parlamentario o Presidencialismo modificado 326

c. El Defensor del Pueblo 334

d. Derecho a la Exhibición Personal 337

e. De la Iniciativa Popular para Legislar 342

CAPITULO II
ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL SISTEMA ELECTORAL PANAMEÑO Y DE ALGUNOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

A. **CONSTITUCIONALIZACION DE LOS DERECHOS POLITICOS** 347

B. **LA CIUDADANÍA** 351

1. Naturaleza jurídica 351

2. En el derecho constitucional comparado . . . 355

3. En el derecho constitucional panameño 364

C. **EL SUFRAGIO** 370

1. Naturaleza jurídica 371

2. Concepto de sufragio restringido 374

a. sufragio capacitario 375

b. sufragio masculino 375

c. sufragio censitario 376

d. sufragio por civilidad 376

3. Concepto de sufragio universal 377

4. Sistema panameño 380

D. **LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL EN ALGUNOS PAÍSES IBEROAMERICANOS** 386

1. Centroamérica y el Caribe 387

2. México 397

3. Países Andinos 401

4. El Cono Sur 405

5. Brasil 408

E. **DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL EN PANAMA** 410

1. El Tribunal Electoral de Panamá 411

a. Aspectos sobresalientes de su Ley Orgánica 416

b. La Autonomía y facultad jurisdiccional 417

c. Integración 427

d. Atribuciones 430

e. Los Magistrados y sus funciones 433

f. De la Sala de acuerdos 434

2. La Fiscalía Electoral de Panamá 435

F. DEL ADVENIMIENTO DEL CODIGO ELECTORAL 437

G. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA ELECTORAL PANAMEÑO 442

1. En cuanto a los electores 442

2. Censo y Padrón Electoral 448

a. Cambio de Residencia 449

b. Exclusiones en el Padrón Electoral . . . 450

c. Padrón Electoral Preliminar 452

d. Padrón Electoral Final 455

3. Limitaciones para los Servidores Públicos, en Materia Electoral 456

H. DE LA PUBLICIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL 462

CAPITULO III
ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL PARLAMENTO EN PANAMÁ Y EN ALGUNOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

A. ASPECTOS IMPORTANTES 465

1. Sistema Unicameral de Panamá 480

2. Denominación de la Corporación y del Parlamentario 485

3. Período de elección de los parlamentarios y renovación de la cámara 486

4. Sistema de Suplentes 495

5. Período de Sesiones 502

6. Asignación económica de los Parlamentarios y Aspectos inherentes a las prerrogativa . . 508

B. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS PARLAMENTARIOS 533

1. De los circuitos electorales en Panamá . . . 533

a. Documento Gráfico No. 5 que contiene los puestos que se disputaron en las elecciones de 1989 en Panamá 545

b. Documento Gráfico No. 6 que contiene los puestos que se disputaron en las elecciones de 1994 en Panamá 546

c. Documento Gráfico No. 7 que contiene los circuitos electorales de Panamá para la elección de Parlamentarios en 1989 y 1994 547

2. Circuitos Plurinominales y Circuitos Uninominales 570

3. En cuanto a la Postulación 575

4. En cuanto a la Nacionalidad, Ciudadanía, Edad y Residencia 584

C. DE LA REVOCATORIA DE MANDATO POR LOS PARTIDOS POLITICOS 593

D. DOCUMENTOS GRAFICOS CON LOS VOTOS POR PARTIDO EN LA REPUBLICA DE PANAMA 611

1. Documento Gráfico No. 8, que contiene las estadísticas de los votos obtenidos por los partidos más importantes para elecciones al Parlamento de los años 1984, 1989 y 1994 en los cuarenta circuitos electorales 617

2. Documento Gráfico No. 9, contiene la estadística de los votos obtenidos por los partidos políticos más importantes de Panamá en las elecciones para renovar el Parlamento de los años 1984, 1989 y 1994 y las curules obtenidas por Partido 657

3. Documentos Gráfico No. 10 que contiene la estadística de los votos por provincia de los partidos políticos en las elecciones para Presidente de 1984 658

4. Documento Gráfico No. 11 que contiene los votos para Presidente de la República por provincia y por los partidos más importantes, en las elecciones de 1989 . . . 659

5. Documenot Gráfico No. 12 que contiene los votos para Presidente de la República por provincia y por los partidos más importantes, en las elecciones de 1994 . . . 660

CAPITULO IV
DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE ESCRUTINIO Y DE LAS FORMAS DE PRESENTACION DE LAS CANDIDATURAS Y PROCEDIMIENTOS DE VOTACION

A. DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE ESCRUTINIO 663

1. Sistema Mayoritario 671

   a. Sistema Mayoritario con mayoría absoluta 672

   b. Sistema Mayoritario con mayoría simple 672

   c. Sistema Mayoritario con dos vueltas . . 676

   d. Sistema Mayoritario con mayoría absoluta y votos alternativos o preferenciales 677

   e. Sistema Mayoritario con circuitos plurinominales y uninominales 677

2. Sistema Proporcional 679

   a. Fórmula D'Hondt 685

   b. Fórmula de Hare o del voto transferible 687

   c. Fórmula Sainte-Jaguë 690

d. Fórmula HagenBach Bichoff o cuociente rectificado 691

e. Fórmula del resto más alto 692

f. Fórmula de la media más fuerte 694

g. Fórmula Pichardo 696

B. FORMAS DE PRESENTACIÓN DE LAS CANDIDATURAS 701

1. Lista cerrada y bloqueada 702

2. Lista cerrada y no bloqueada 704

3. Lista abierta 704

4. Lista única 704

C. *DE LOS PROCEDIMIENTOS DE VOTACION* 705

1. Voto único 705

2. Voto múltiple 706

3. Voto limitado 706

4. Voto directo y voto indirecto 706

5. Voto preferente 708

6. Voto acumulado 708

7. Voto alternativo 708

8. Panachage 709

9. Voto doble y división del voto 709

10. Voto público y voto secreto 710

11. Voto de arrastre 711

12. Voto personal, por correo o por delegación . 712

D. SISTEMA PANAMEÑO 713

1. Breve Historia 714

2. Elecciones de 1984 719

3. Elecciones de 1989 724

4. Elecciones de 1994 728

5. Documento Gráfico No. 13 que contiene las circunscripciones electorales de Panamá y el sistema de escrutinio que usan 732

CAPITULO V
DE LOS PARTIDOS POLITICOS

A. **CONSTITUCIONALIZACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS** 735

1. Los Partidos Políticos en el Derecho Constitucional Comparado 746

2. Disposiciones Constitucionales sobre Partidos Políticos 756

a. Alemania 756

b. Italia 757

c. Francia 757

d. Portugal 757

e. Paraguay 760

f. Colombia 761

g. Guatemala 764

h. Chile 764

i. Costa Rica 767

j. México 767

K. Ecuador 769

l. Venezuela 771

m. Nicaragua 772

n. Bolivia 772

3. Multipartidismo y Bipartidismo 773

4. De las distintas clasificaciones de Partidos 775

a. Partidos de Cuadros y Partidos de Masas 775

b. Partidos Nacionales y Partidos Internacionalistas 777

c. Partidos Nacionalistas 778

d. Partidos de Conformidad con el Desarrollo Humano 778

e. Partidos Religiosos y Partidos Laicos 779

f. Partidos Pluralistas y Partidos Totalitarios 780

g. Partidos de Ideas y Partidos de Caudillos 781

h. Partidos Nacionales y Partidos Regionales 782

i. Partidos Federalistas y Partidos Ecologistas 783

B. REGIMEN LEGAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN PANAMA 784

1. Disposiciones Fundamentales 784

2. Requisitos de Constitución y formación . . . 790

3. Partidos Políticos en formación 792

a. Objeción de Forma 797

b. Objeción de Fondo 797

c. Situación de dos o más partidos que simultáneamente hacen petición de inscripción 799

d. Autorización de inscripción de simpatizantes 799

4. De la inscripción de adherentes 800

5. Derechos y Deberes de los Partidos Políticos en Formación 806

6. Del Reconocimiento y su Régimen Legal 808

a. De los derechos de los partidos políticos legalmente reconocidos 812

b. De los deberes de los partidos políticos legalmente reconocidos 816

C. **DEL DERECHO DE LOS PARTIDOS A POSTULAR CANDIDATOS** 817

1. En cuanto a la Postulación para Presidente y Vicepresidente de la República 817

2. En cuanto a la Postulación para Legisladores 833

3. En cuanto a la postulación de Alcaldes . . . 844

a. Postulación por Partido 848

b. Postulación independiente 850

4. En cuanto a las postulaciones de Representantes de Corregimientos y Concejales 854

a. El Representante de Corregimiento . . . 854

b. Los Concejales 871

c. Documento Gráfico No. 14 que contiene los Distritos de la República de Panamá, donde se eligen Concejales . . . 874

5. Algunos comentarios jurídicos sobre las diversas organizaciones donde actúan los Representantes de Corregimientos (Juntas Comunales, Consejos Municipales y Consejos Provinciales) 875

a. Aspecto Jurídico Formal 882

b. Aspectos Jurídicos de Fondos 885

b.1 En cuanto a la Ley que regula los Consejos Provinciales 885

b.2 En cuanto a la Ley que regula los Consejos Municipales 894

D. **ALIANZA Y FUSION DE LOS PARTIDOS POLITICOS** 907

E. **EN CUANTO A LA EXTINCION DE LOS PARTIDOS POLITICOS** 916

1. Concepto Jurídico 916

2. La extinción de los partidos en Panamá, como consecuencia de la elección de 1984 920

a. Documento Gráfico No. 15 que contiene los votos válidos nacionales y el 3% requerido por los partidos en las elecciones para Presidente, Legisladores y Representantes de Corregimientos de 1984 921

b. Documento Gráfico No. 16 que contiene los votos obtenidos por los partidos políticos en las elecciones de 1984 para Presidente de la República 922

c. Documento Gráfico No. 17 que contiene los votos obtenidos por los partidos políticos en las elecciones de 1984 para Legisladores 927

d. Documento Gráfico No. 18 que contiene los votos obtenidos por los partidos políticos en las elecciones de 1984 para Representantes de Corregimientos 932

e. Documento Gráfico No. 19 que contiene la situación final de los partidos políticos (subsistencia o extinción) en las elecciones de 1984 936

3. La extinción de los partidos en Panamá, como consecuencia de la elección de 1989 . . 937

a. Documento Gráfico No. 20 que contiene las mesas escrutadas en el país y las

que no lo fueron y el número de votantes 939

b. Documento Gráfico No. 21 que contiene el número de votos obtenidos por nómina, para las elecciones a Presidente de 1984 939

c. Documento Gráfico No. 22 que contiene el número de votos obtenidos por partidos para las elecciones a Legisladores de 1989 952

d. Documento Gráfico No. 23 que contiene la lista de Legisladores vencedores en las elecciones de 1989, de manera anormal por una Comisión de evaluación y auditoría electoral 953

e. Documento Gráfico No. 24 que contiene los votos obtenidos por partido político en las elecciones de Legisladores de 1989 y parciales de 1991 y la situación de los partidos en esta elección en cuanto a su extinción o subsistencia 963

f. Documento Gráfico No. 25 que contiene los votos obtenidos por partido político en las elecciones de 1989 para Representantes de Corregimientos y la situación de los partidos en esta elección en cuanto a su extinción o subsistencia 965

4. La extinción de los partidos en Panamá, como consecuencia de la elección de 1994 . . 969

a. Documento Gráfico No. 26 que contiene los votos obtenidos por partido político en las elecciones de 1994 para Presidente y la situación de los partidos en esta elección en cuanto a su extinción o subsistencia 978

b. Documento Gráfico No. 27 que contiene los votos obtenidos por partido político en las elecciones de 1994 para Legisladores y la situación de los partidos en esta elección en cuanto a su extinción o subsistencia 978

c. Documento Gráfico No. 28 que contiene los votos obtenidos por partido político en las elecciones de 1994 para Representantes de Corregimientos y la situación de los partidos en esta elección en cuanto a su extinción o subsistencia 983

CAPITULO VI
CORPORACIONES ELECTORALES

A. ASPECTOS GENERALES 989

B. LA JUNTA NACIONAL DE ESCRUTINIO 998

1. Proclamación del Presidente y Vicepresidentes por Mayoría simple y consideraciones sobre una segunda vuelta electoral 1000

2. Preparación del acta de resultado de la elección Presidencial 1009

C. JUNTAS DE ESCRUTINIO DE CIRCUITO ELECTORAL 1010

D. JUNTAS DISTRITAL DE ESCRUTINIO 1012

E. JUNTAS COMUNALES DE ESCRUTINIO 1013

F. EN CUANTO A LAS MESAS DE VOTACION 1014

1. Documento Gráfico No. 29 que contiene el número de mesas en la República de Panamá, por provincias, para las elecciones de 1994 1016

CAPITULO VII
DEL PROCESO ELECTORAL

A. FINANCIACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS 1022

1. Argentina 1023

2. Austria 1026

3. Estados Unidos 1028

a. Fondos Públicos 1028

b. Fondos Privados 1030

4. Alemania 1030

5. Canadá 1033

6. Japón 1033

7. Holanda 1034

8. España 1035

9. Panamá 1038

10. República Dominicana 1041

B. LA CONVOCATORIA DEL PROCESO ELECTORAL 1042

C. PRESENTACION DE CANDIDATURAS 1043

D. PUBLICACION E IMPUGNACION DE CANDIDATURA 1046

E. FUERO LABORAL ELECTORAL 1047

F. EMISION DE LAS BOLETAS DE VOTACION 1049

1. Modelo de Papeleta Unica de votación usada en las elecciones de 1994, para Presidente 1055

2. Modelo de Papeleta Unica de votación usada en las elecciones de 1994, para Legisladores 1056

3. Modelo de Papeleta Unica de votación usada en las elecciones de 1994, para Alcalde 1057

4. Modelo de Papeleta Unica de votación usada en las elecciones de 1994, para Representantes de Corregimientos 1058

5. Modelo de Papeleta Unica de votación usada en las elecciones de 1994, para Concejales 1059

G. DESARROLLO DE LA VOTACION 1060

1. Inicio de la votación 1061

2. Cierre de la Votación 1063

H. EL ESCRUTINIO Y SU DESARROLLO 1064

1. Escrutinio en los circuitos uninominales 1066

2. Escrutinio en los circuitos plurinominales 1067

I. PROCLAMACIONES 1069

J. NULIDADES 1070

1. Nulidad de elecciones 1070

2. Nulidad de Proclamaciones 1071

K. INMUNIDAD ELECTORAL 1075

CAPITULO VIII
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONCLUSIONES 1078

B. RECOMENDACIONES 1085

BIBLIOGRAFIA 1091

CAPITULO I

PANAMÁ, SU EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y LOS INTENTOS POR UN NUEVO SISTEMA POLÍTICO

A. ASPECTOS IMPORTANTES DE LA EVOLUCION CONSTITUCIONAL PANAMEÑA

Para mediados de 1994 - fecha en que se revisó finalmente este trabajo - hacía varios años que en la República de Panamá se debatía entre continuar reformas débiles sobre la Constitución Política de 1972 o convocar a una Constituyente que creara una nueva Constitución. Por esta razón creemos oportuno examinar la evolución constitucional panameña y compararla con la de Iberoamérica, a fin de que nos de un marco de referencia adecuado. Podemos manifestar que en la evolución constitucional panameña, para reformar Constituciones no siempre se respetaron las cláusulas de reformas. Estamos convencidos que, cuando los cambios constitucionales son urgentes o integrales, o responden a un querer mayoritario y rápido de la comunidad nacional - frente a un Parlamento reacio e incapaz de autoreformarse - las cláusulas de reformas se convierten en ineficaces y hasta contraproducentes porque se constituyen en instrumentos de detención del nacimiento de la voluntad nacional.

Veamos una breve reseña de los aspectos más sobresalientes de las cuatro constituciones que ha tenido Panamá y la forma como éstas han sido reformadas y bajo que circunstancias políticas fueron derogadas.

1. Sobre la Constitución de 1904

a. Antecedentes Generales

La primera constitución panameña, la de 1904 estableció en el artículo 137 el método para reformarla.[1] Por ser la primera constitución de Panamá aprobada como consecuencia de la secesión de Colombia - fue la que más requirió ajustes a lo largo de los 37 años que rigió.[2]

Una vez lograda la separación de Panamá de la República de Colombia, el 3 de noviembre de 1903 se convocó, mediante el Decreto No. 25 de 12 de diciembre de 1903. (Gaceta Oficial No. 7 de 22 de diciembre de 1903) al escogimiento, por medio del sufragio popular, de la

---

[1] La Constitución de 1904 establecía en el artículo 137 lo siguiente:

> "Esta constitución podrá ser reformada por un Acto Legislativo expedido en la forma legal, transmitido por el gobierno a la Asamblea Nacional ordinaria subsiguiente para su examen definitivo, debatido de nuevo por ésta y aprobado por dos tercios (2/3) del número de miembros que compongan la Asamblea."

[2] La constitución de 1904 tuvo reformas hechas por la Asamblea Nacional mediante Ley 5 de 19 de septiembre de 1906; por Acto Legislativo de 26 de diciembre de 1918; por dos Actos Legislativo de 19 de septiembre de 1928; por tres Actos Legislativo de 25 de septiembre de 1928; por un Acto Legislativo de 19 de octubre de 1928 y por un Acto Legislativo de 14 de octubre de 1932.

denominada Convención Nacional Constituyente. El de la Constituyente se hizo exactamente 52 días después del 3 de noviembre de 1903. La Convención Nacional Constituyente se reunió, (debidamente escogida) en enero de 1904, y fue presidida por don Pablo Arosemena. Después de un corto debate de sólo unos pocos días de duración, el 13 de febrero de 1904, se aprobó la primera Constitución de la República de Panamá. Esta primera Constitución fue factor determinante en el resto de las Constituciones panameñas al influir sobre la de 1941, esta sobre la de 1946, y esta última si bien es cierto que se irradió, en sus aspectos generales sobre la Constitución de 1972 no es menos cierto que la Constitución de 1972 tiene notables diferencias con las tres constituciones anteriores.

Se ha planteado que la Constitución Panameña de 1904 no nació sola, sino con antecedentes. Se ha dicho que la misma fue producto del desarrollo de varias Constituciones que rigieron en el Istmo, durante el tiempo de unión voluntaria de Panamá a la República de Colombia, desde 1821 hasta 1903. Sobre este aspecto advierte *Jorge Fábrega:*

> "La Constitución de 1946 está vinculada estrechamente con la de 1941; la de 1941 con la de 1904 y ésta recoge a su vez los principios, las concepciones y las doctrinas constitucionales que se habían elaborado y recibido lentamente desde

1841 y que sedimentaron nuestra conciencia colectiva en 1904".[3]

Sería injusto no reconocer la influencia que la Constitución Española de Cádiz de 12 de marzo de 1812 tuvo no sólo en el constitucionalismo panameño, sino en el Iberoamericano. Panamá se independizó de España el 28 de noviembre de 1821 y durante el período en que formó parte de España se irradió sobre el Istmo el influjo, entonces innovador, de la Constitución de Cádiz que establecía instituciones para aquella época novedosas, que sirvieron como punto de partida al constitucionalismo iberoamericano.[4] Una vez Panamá se independizó de España, decidió unirse voluntariamente a Colombia el mismo 28 de noviembre de 1821. Durante este período - 1821 hasta 1903 - el constitucionalismo panameño recibió la influencia de diversas Constituciones que rigieron en Colombia.

Cuando Panamá se independizó de España y se unió voluntariamente a Colombia, hacía casi tres meses que en

---

[3] FABREGA P., *Jorge*, Ensayos sobre Historia Constitucional Panameña, Impresora Panamá, S. A., Panamá, 1965, p. 3.

[4] La Constitución de Cádiz estableció el principio de la soberanía sosteniendo que ésta residía en la nación (art. 3); la división de poderes, el Ejecutivo le correspondía al Rey, el judicial a los Tribunales y el Legislativo a las Cortes (arts. 15, 16 y 17). También estableció el principio entonces innovador de que los diputados representaban la nación y no a las circunscripciones electorales (arts. 27 y 100).

Colombia regía la denominada Constitución de Cúcuta de 30 de agosto de 1821. Esta Constitución permitió la organización de Panamá que fue dividida en dos provincias: Panamá y Veraguas. La Constitución Colombiana de 1821 fue radicalmente centralista y fue imposible reformarla para dar paso a un sistema federal como lo reclamaban los habitantes de la zona de Venezuela que formaba parte de Colombia.

Por tal razón, la Constitución de 1821 fue derogada para dar paso a la Constitución de 29 de abril de 1830 que contenía un centralismo moderado. Sin embargo, un golpe de Estado del General Urdaneta derogó la Constitución de 1830 que fue reemplazada por la Constitución de 29 de febrero de 1932 que estableció un régimen centralista similar al de la Constitución de Cúcuta de 1821.

Durante el período en que Panamá estuvo unida a Colombia, el entonces departamento de Panamá tuvo varios intentos por tener su propia constitución. La primera Constitución, dictada por panameños que rigió en el Istmo, fue promulgada el 8 de julio de 1941, bajo la dirección del Coronel Tomás Herrera. Esa carta estuvo influida por las Constituciones Nacionales de Colombia, de Cúcuta de 1821 y la de 1830, y se dice que ésta última

a su vez sirvió de base a la Constitución Colombiana de 1886. A esta primera Constitución panameña se le denominó Constitución de la República del Istmo de 1841. Posterior a ésta, en 1853, rigió la segunda Constitución llamada Constitución Provincial de Panamá de 1853.

La tercera Constitución que rigió en Panamá fue la del 27 de febrero de 1855, conocida como la Constitución del Estado Federal, que tenía 6 capítulos, 60 artículos y su creador fue del ilustre panameño Justo Arosemena.

El 12 de junio de 1863, bajo el Gobierno de Pedro Goytía, se adoptó la cuarta Constitución.

La quinta Constitución, derivada del golpe de Estado dado por el Dr. Gil Colunge, se promulgó el 4 de agosto de 1865.

La sexta Constitución, establecida bajo el mando del General Buenaventura Correoso, fue promulgada en 1868.

La séptima, conocida como la Constitución del Estado Soberano del Istmo, fue promulgada en 1870, por la Asamblea Constituyente de ese año.

Bajo la presidencia de don Gabriel Neira se promulgó

la octava Constitución, conocida como la Constitución del Estado del Istmo de 1873.

La novena Constitución fue promulgada el 6 de diciembre de 1875 conocida como la Constitución del Estado del Istmo de 1875. Esta fue la última de las Constituciones panameñas que rigió en el Istmo durante la unión de Panamá a Colombia. Sin embargo, con posterioridad se promulgó para toda Colombia - y por tanto para Panamá - la Constitución Unitaria de Colombia de 1886 que en el artículo 201 establecía que el Departamento de Panamá estaba sometido a la autoridad directa del Gobierno Colombiano y era administrado con arreglo a las leyes especiales.

Diecisiete años después sobrevino la separación de Panamá de Colombia y en 1904 Panamá promulgó la primera Constitución de la llamada era republicana.

La Constitución de 1904 obedeció a una ideología individualista. Surgió de un acuerdo entre los partidos Liberal y Conservador que Panamá había heredado de Colombia. Casi todos los tratadistas panameños coincidieron en sostener que la Constitución Unitaria Colombiana de 1886, fue la Constitución que más influyó en la primera Constitución. El profesor Fábrega cita un

párrafo insólito expresado por el Sr. Ireland Gordon en el libro Cursillo de Derecho Constitucional Americano Comparado, Imprenta Montalvo, 1941, que en su página 89, advierte con respecto a la Constitución de Panamá de 1904:

> "Fue redactada en la oficina de Nueva York de William Nelson Cronwell, astuto abogado de los propietarios franceses de la Compañía nueva del Canal de Panamá y llevada en su bolsillo por el Dr. Manuel Amador Guerrero, cuando embarcó desde Nueva York el 20 de octubre de 1903 hacia Colón".[5]

La Constitución de 1904 organizó los órganos del Estado, bajo el principio de que éstos eran limitados y ejercían separadamente sus respectivas funciones. Siguió así la teoría de la separación de los poderes de Montesquieu, difundida por la Constitución angloamericana de 17 de septiembre de 1787. En lo que respecta al Organo Legislativo la Constitución de 1904 lo desarrolló en el Título VI denominado Poder Legislativo, que comprendía desde el artículo 53 hasta el 68; veamos algunos aspectos del Organo Legislativo.

---

[5] FABREGA P., Jorge, op. cit., p. 17.

b. Sobre la denominación del Organo Legislativo

La Constitución de 1904 denominó Poder Legislativo al Organo Legislativo y en el artículo 53 estableció que dicho poder lo ejercía una corporación denominada Asamblea Nacional. Desde que Panamá se constituyó en Estado se caracterizó por ser uno de los pocos países en el mundo cuyo Organo Legislativo estaba conformado por una sola Cámara. Esta característica fue establecida originalmente por la Constitución de 1904, y continuada por las Constituciones de 1941 y 1946, mas no así por la de 1972, que estableció un sistema sui generis que más adelante analizaremos en detalle.

En Panamá tradicionalmente se usó, por muchos años el nombre de Asamblea Nacional para designar al Organo Legislativo.

Sobre el origen mismo de los parlamentos, como cuerpos representantivo, advierte Quintero:

> "Sin embargo, la existencia de los parlamentos como organismos representativos y legisladores, es relativamente reciente. Se puede decir que tal existencia data - a excepción de Inglaterra - de las revoluciones norteamericanas y francesa, es decir, de



fines de siglo XVIII".[6]

Antes de la Revolución Francesa de 1789, las representantes o miembros del Parlamento o de las Cortes representaban los intereses de sus mandantes o representados, en el ámbito de las clases sociales o de las diferentes profesiones. Dichos representantes estaban sujetos al mandato imperativo. Luego la Revolución Francesa estableció el principio de la representación nacional, mediante el cual el Representante o Diputado representa los intereses de toda la Nación, no está sujeto a mandato y sólo obedece los dictados de su conciencia.

Es importante mencionar que la denominación del Organo Legislativo varía en diversos países. En los Estados Unidos como quiera que existen dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes, la reunión de ambas se denomina Congreso. Muchos países hispanoamericanos han copiado esta estructura y denominación del Organo Legislativo.

En Japón se denomina Dieta, en España tradicionalmente Cortes. En Perú, en la Constitución de

---

[6] QUINTERO, César, Principios de Ciencia Política, Librería Cultural Panameña, Panamá, 1973, p. 473.

1979, se le denominaba Congreso a la reunión de dos Cámaras: Senado y Cámara de Diputados.

Panamá lo denominó Asamblea Nacional, y adoptó el sistema unicameral. En 1949 Costa Rica adoptó el nombre de Asamblea Legislativa para designar su Organo Legislativo. Es posible que Panamá haya tomado de Francia este nombre, porque a partir de su revolución, se le denominó Asamblea Nacional al Organo Legislativo.

La Constitución de 1904 decía simplemente en su artículo 53, que la Asamblea Nacional estaba compuesta por un número de Diputados. Establecía de esta forma el nombre que recibía el ciudadano escogido por medio del sufragio popular para ser miembro de la Asamblea Nacional. Esta denominación se mantuvo igual en las Constituciones de 1941 y 1946, mas no en la de 1972, en la que las dos corporaciones que conformaron originalmente el Organo Legislativo tuvo dos nombres distintos para sus miembros. En el Consejo Nacional de Legislación se les denominaban Legisladores y en la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos se les denominaban Representantes.

La denominación varía en otros países. En Estados Unidos a los de la cámara alta se les llama Senadores y

a los de cámara baja, Representantes. Pero, hay que diferenciar entre los Senadores y Representantes Federales que actúan en Washington y los denominados "estatales" que ejercen en los Parlamentos de cada uno de los Estados de la Unión. En Perú se denominan Senadores y Diputados; en España, Senadores y Diputados; en Colombia, Senadores y Representantes; y en Francia durante la Revolución Francesa, Diputados de donde se dice Panamá tomó el modelo de denominación.

c. Conformación de la Asamblea Nacional

El artículo 53 de la Constitución de 1904 estableció que la Asamblea Nacional estaba compuesta de tantos Diputados cuantos correspondieran a lo que denominó "círculos electorales" a razón de uno por cada diez mil habitantes y uno más por el residuo que no bajara de cinco mil. Es decir, si una determinada circunscripción electoral tenía sesenta y siete mil habitantes debía elegir siete Diputados: seis por el total de sesenta mil; y uno por el residuo de siete mil electores, ya que este residuo pasaba de cinco mil.

c.1 Fórmula contemplada originalmente

Originalmente para la conformación de la Asamblea

Nacional, se adoptó la fórmula anteriormente anotada, establecida en el artículo 53 de la Constitución de 1904 hasta 1928 en que se produjo una reforma constitucional.

c.2 Acto reformatorio No. 7 de 1928

Mediante el Acto Legislativo No. 7 de 14 de noviembre de 1928, se subrogó el artículo 53 de la Constitución. Desde esa fecha se estableció que a cada "círculo electoral" le correspondería un Diputado por cada quince mil habitantes, y uno más por un residuo que no bajara de la mitad de esa cantidad, o sea, siete mil quinientos electores.

d. Características del Diputado

Entendemos como características del Diputado las condiciones y requisitos exigidos a cada Diputado. Dentro de éstas, hemos contemplado como requisitos para ser Diputado, la pérdida de la Diputación, la vacante, la forma de elegirlos, los mecanismos de control, el número de Diputados, las prohibiciones, la irresponsabilidad jurídica e inmunidad, el sistema de suplentes, el salario y el período de ejercicio de la función representativa.

d.1 Requisitos para ser Diputado

Los únicos requisitos que exigía el artículo 56 de la Constitución de 1904 para ser Diputado eran ser mayor de 25 años de edad y ciudadano en ejercicio. Sobre este último requisito es importante anotar que el artículo no especificó qué se debía entender por ciudadano en ejercicio. Sin embargo, opinamos que pudo referirse al hecho simple de tener la ciudadanía panameña, sin exigir que el Diputado fuera panameño por nacimiento.

No fue sino hasta la reforma del artículo 6 introducida mediante el Acto Legislativo No. 6 de 19 de octubre de 1928, cuando se establecieron las dos clases de ciudadanos panameños: por nacimiento o por naturalización. Sin embargo, ello no repercutió en la fórmula y requisitos del precitado artículo 56 que siguió estableciendo el requisito de ser ciudadano en ejercicio, sin distinguir entre los que obtenían la ciudadanía por ser panameños por naturalización o por nacimiento. En conclusión, la Constitución de 1904 (art. 56) permitió que quien lograba naturalizarse panameño por los *procedimientos tan flexibles que se tenían, podía ser* Diputado, esto era, Representante de la Nación.

d.2 Pérdida de la Diputación

La Constitución de 1904 no establecía expresamente la forma como el Diputado perdía la diputación. No obstante, el artículo 64 consagró una fórmula, un poco ambigua por cierto, pero que se podía interpretar, por lo que en su parte final indicaba, que cuando el Diputado aceptaba cualquiera de los cargos mencionados, como el de Secretario de Estado,[7] Gobernador de Provincia o Agente Diplomático o Consular, perdía la diputación. Vale indicar, a manera de interpretación personal, que estos cargos señalados en el artículo 64, eran los únicos que podían ejercer los Diputados, cuando fueren nombrados por el Presidente de la República.

d.3 Vacante producida en la Diputación

La Constitución de 1904, en su artículo 63, trataba las denominadas faltas accidentales o absolutas del Diputado, expresiones a nuestro juicio ambiguas e imprecisas para establecer las vacantes producidas en la Asamblea Nacional. No se aclaraba cuándo y de qué formas se producía la falta accidental o la absoluta, y expresaba el mencionado artículo que al darse cualquiera

---

[7] Por influencia de la Constitución Anglomericana de 1787, la Constitución de 1904 denominó Secretario a lo que después se llamó Ministros.

de las dos faltas el suplente del Diputado "lo subrogaba", sin explicar si este último lo hacía de manera temporal, o absoluta, o qué pasos se debían seguir al ocurrir una vacante absoluta y para el consiguiente reemplazo.

d.4 Forma de elegir los Diputados

El artículo 53, tanto en su forma original, como en la reforma hecha mediante el Acto Legislativo No. 7 de 14 de noviembre de 1928, establecía que los Diputados a la Asamblea Nacional eran elegidos por un período de cuatro años, sin establecer qué sistema electoral se utilizaría. Tampoco establecía si el voto era igualitario, secreto y obligatorio. Sólo se decía en el artículo 49 que todos los ciudadanos mayores de 21 años de edad tenían derecho al ejercicio del sufragio que estaba comprendido en el Título IV, sobre los Derechos Políticos, en los artículos 64 y 65.

d.5 Mecanismos de control del Diputado por el Representado

Para algunos el representante es un simple agente o miembro del área o circunscripción que lo eligió; otros sostienen que es un representante de su partido y está

obligado a actuar de acuerdo a las directrices de éste; y hay quienes sostienen que representa a la Nación. A la primera se ha denominado teoría regionalista, a la segunda teoría partidista y a la tercera teoría de la representación nacional. En Panamá durante la vigencia de la Constitución de 1904 se aplicó principio de la representación nacional.

d.6 Número de Diputados

Ya anotamos anteriormente que dos fueron las fórmulas utilizadas durante el período de vigencia de la Constitución de 1904 para la conformación de la Asamblea Nacional. Una, la fórmula original, establecía que dentro de las diferentes circunscripciones electorales había un Diputado por cada diez mil habitantes y uno más por un residuo no menor de cinco mil. La segunda fórmula, establecida por el Acto Legislativo No. 7 de noviembre de 1928 que reformó el artículo 53 de la Constitución, estableció que dentro de cada circunscripción electoral, había un Diputado por cada quince mil habitantes y uno más por cada residuo que no bajara de la mitad, o sea, siete mil quinientos habitantes. La primera de estas fórmulas rigió desde 1904 hasta 1914 y la segunda rigió desde 1914 hasta 1941, fecha en que entró a regir la posterior Constitución de

1941.

Indiscutiblemente, tal y como lo han anotado varios letrados panameños, entre ellos el profesor César Quintero, siempre ha existido una intención de reducir el número de miembros de la Asamblea Nacional. Sobre este punto Quintero advierte:

> "La tendencia a disminuir cada vez que sea posible el número de miembro de la Asamblea Nacional es constante y sistemática en nuestro país. La justificación que siempre se invoca es la de la economía. Pero ésta no es más que la excusa, no el motivo real, ya que, por otra parte, existe la evidente tendencia a aumentar cada vez más los sueldos, *dietas, viáticos, privilegios e incluso* canonjías de los Diputados."[8]

Durante la mayor parte de vigencia de la Constitución de 1904, el número de Diputados de la Asamblea Nacional fue menor de cuarenta. En 1932 el número de Diputados se redujo a treinta y dos miembros. Esta cantidad de Diputados se mantuvo durante el resto de la Constitución de 1904.

---

[8] QUINTERO, César, Derecho Constitucional, Librería Litografía e Imprenta Antonio Lehmann, t. I, San José, Costa Rica, 1967, p. 474.

d.7 Prohibiciones a los Diputados

Al referirnos a las prohibiciones hechas a los Diputados, aludimos a las establecidas con respecto al conjunto o cuerpo de Diputados, es decir, a la Asamblea Nacional. No debe, pues, confundirse con los requisitos exigidos para poder ser elegido o las restricciones individuales que pesan sobre cada Diputado, aspectos que Quintero dice que se conocen como normas de ética parlamentaria y que José Dolores Moscote, denomina Reglas de Moral Política pero que, a nuestro modo de ver, son simples requisitos de elegibilidad. Por ello, recalcamos que nos estamos refiriendo a las prohibiciones de la Asamblea Nacional que establecía el artículo 68 de la Constitución de 1904, al decir:

> "Es prohibido a la Asamblea Nacional:
>
> 1. Decretar gratificaciones, indemnizaciones, pensiones, ni otra erogación que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente, salvo lo dispuesto en el artículo 65.
>
> 2. Decretar actos de prescripción o persecución contra personas o corporaciones.
>
> 3. Dar votos de aplausos o censura respecto de actos oficiales; y
>
> 4. Dirigir excitaciones a funcionarios públicos".

La primera prohibición del numeral 1 era una regla de alta envergadura moral, que tenía la finalidad de evitar que mediante acciones, algunas de contenido legal, se alterara o se perjudicara el Tesoro Nacional. Por ello se estableció que, con excepción a lo señalado en el artículo 65 que se refería a las funciones legislativas de la Asamblea Nacional, no estaba permitido a la Asamblea Nacional decretar cualquier erogación, contra el Tesoro Nacional, que no lo estableciera la Ley.

El segundo numeral fue acertado, puesto que la Asamblea no debía, bajo ninguna circunstancia, decretar actos de proscripción o persecución contra persona alguna, refiriéndose a persona natural, o persona jurídica, porque ello resultaba contrario a las propias garantías individuales, que bajo el nombre de Derechos Individuales consagró el Título III de la propia Constitución de 1904.

El tercer numeral, aludió a un principio jurídico que en los sistemas presidenciales se dice que pretende evitar el resquebrajamiento de la coordinación o armonización que debe existir entre los órganos del Estado, específicamente entre el Organo Legislativo y el Organo Ejecutivo. Esta prohibición, característica de los sistemas presidenciales que no permiten los votos de

aplausos o censuras, es realmente uno de los aspectos más dañinos del sistema presidencial que evita las interpelaciones parlamentarias, réplicas o cuestionamientos de representantes de fracciones parlamentarias, debate que tanto bien hace en los sistemas parlamentario.

El cuarto numeral, se refería a la prohibición a la Asamblea de sugerir posiciones a determinados funcionarios públicos. Nos parece que esta prohibición está de más en dicho texto Constitucional.

d.8 Irresponsabilidad jurídica e inmunidad

La irresponsabilidad jurídica e inmunidad para con los Diputados la consabraba la Constitución Política de 1904 a nuestro modo de ver de maneras diferentes. En el artículo 57, establecía la irresponsabilidad jurídica en los siguientes términos:

> "Los miembros de la Asamblea Nacional son irresponsables por las opiniones y votos que emitan, ya de palabra, ya por escrito, en el ejercicio de su cargo, y en ningún tiempo ni por autoridad alguna podrán ser perseguidos con este motivo".

Como podemos observar, el artículo transcrito estableció la irresponsabilidad jurídica del Diputado "en

el ejercicio del cargo" con lo cual opinamos que se estableció durante todo el período de 4 años.

Sin embargo, con relación a la inmunidad la Constitución de 1904, varió considerablemente en el artículo 60, que decía:

> "Veinte días antes de principiarse las sesiones, durante ellas y veinte días después, ningún miembro de la Asamblea Nacional podrá ser llamado a juicio criminal sin permiso de ésta.
>
> En caso de flagrante delito, podrá ser detenido el delincuente y será puesto inmediatamente a disposición de dicha corporación. Tampoco podrán ser demandados civilmente, durante el mismo término".

La inmunidad estuvo limitada a veinte días antes y hasta veinte días después de las sesiones. Según lo establecían los artículos 54 y 55 de la Constitución, había sesiones ordinarias cada dos años por un período de 90 días prorrogables hasta por treinta días a partir del 1 de septiembre.

De manera tal que si bien ambas prerrogativas parlamentarias estaban establecidas en la Constitución de 1904, ambas fueron consideradas de manera diferente.

d.9 Sistema de suplentes

El sistema de suplentes se incorporó a la primera Constitución de Panamá en el artículo 53, parte final cuando decía: "Habrá suplentes que reemplacen a los principales en las faltas absolutas o temporales".

El párrafo habló en plural con lo cual nació el innecesario modelo seguido hasta hoy día de dos suplentes por cada parlamentario.

En consecuencia, durante la vigencia de esta Constitución se usó el sistema de suplentes pese a que en otros países es considerado inadecuado, e innecesario criterio que compartimos.

d.10 Salario devengado

Cuando empezó a regir la Constitución de 1904, el salario que devengaban los Diputados lo percibían sólo durante los tres meses del período de sesiones que como hemos dicho, entonces ocurría cada dos años. Se les pagaba a razón de B/.300.00 cada mes, durante tres meses para un total de B/.900.00. Fue hasta 1932, cuando se redujo el número de Diputados a 32, y se les asignó un sueldo permanente. Se fijaron entonces a partir de 1932

dos salarios distintos. Durante el período de inactividad percibían B/.150.00 mensuales y durante los tres meses de sesiones B/.300.00 mensuales. Tales sueldos fueron aumentados gradualmente, hasta 1956, con las dos categorías de salarios. Pero a partir de 1956 se les pagó igual todos los meses.

d.11 Período de ejercicio de la Representación Legislativa

El período de ejercicio de la representación legislativa, otorgada a cada Diputado, por el electorado de cada circunscripción electoral, estaba consagrado en el artículo 53 de la Constitución cuando decía que tanto los Diputados como sus suplentes se elegían por un período de cuatro años, período que se mantuvo durante todo el tiempo de vigencia de dicha Constitución.

e. Reuniones de la Asamblea Nacional

Las reuniones anuales del Organo Legislativo se consideran una práctica universal de los sistemas presidenciales como el panameño. Pese a ello, la Constitución de 1904 se apartó de esa modalidad universal de los sistemas presidenciales cuando estableció en el artículo 54 que la Asamblea Nacional se reunía el 1 de

septiembre de cada dos años, sin necesidad de convocatoria, en la República, sin mencionar lugar alguno dentro del país. Había dos clases de reuniones la ordinaria y la extraordinaria.

e.1 Reunión ordinaria

El artículo 55 de la Constitución de 1904 establecía que las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional serían de noventa días y que en caso de necesidad, la Asamblea podía prorrogarla hasta por treinta días más.

e.2 Reuniones extraordinarias

El mismo artículo 55 en su parte final establecía que el Presidente de la República podía convocar a sesiones extraordinarias, por el tiempo que él señalara y para tratar exclusivamente los asuntos que le sometía. Establecía este artículo que la forma única como podía haber sesiones extraordinarias, era por convocatoria del Presidente de la República y con los requisitos anteriormente anotados.

f. Fecha durante la cual rigió la Constitución de 1904

Como hemos dicho, la constitución de 1904 fue producto de la Asamblea Constituyente de ese mismo año, convocada mediante Decreto No. 25 de 12 de diciembre de 1903. Esta Constitución, según nos dice el profesor Humberto Ricord, entró en vigencia el 15 de febrero de 1904 [9], y según nos dice el profesor Jorge Fábrega se aprobó el 13 de febrero de 1904. [10]

La Constitución de 1904 fue reformada cuatro veces, (1906, 1918, 1928, 1932) y se mantuvo vigente hasta el 15 de diciembre de 1940, fecha en que mediante plebiscito se aprobó la nueva Constitución de 1941, y se derogó la de 1904. Dicho plebiscito fue convocado mediante el Decreto No. 141 de 26 de noviembre de 1940.

La Constitución de 1941 fue promulgada por su propio gestor y entonces Presidente de la República Arnulfo Arias Madrid, el 2 de enero de 1941.

---

[9] RICORD, Humberto, "Elaboración del Derecho Constitucional en Panamá", Revista Jurídica Panameña, Universidad de Panamá, año I, No. 1, Enero - Abril 1973, p. 64.

[10] FABREGA P., Jorge, op. cit., p. 17.

2. Sobre la Constitución de 1941

a. Antecedentes Generales

Cuando ascendió a la Presidencia de la República Arnulfo Arias Madrid el 1 de octubre de 1940 culminó el movimiento para derogar la Constitución de 1904 porque éste desde el inicio de su gobierno dio los pasos para consolidar unas reformas profundas que posteriormente se concretaron en una nueva Constitución. Hacía varios años que algunas voces clamaban por una reforma integral a la Constitución Política de 1904, ya que el excesivo individualismo de la Constitución de 1904 la colocaba lejos de la evolución social del Estado Panameño, que necesitaba un Estatuto Constitucional que brindara protección a los derechos sociales consagrados en la Constitución mexicana de 1 de mayo de 1917 y también por la Constitución alemana de Weimar del 11 de agosto de 1919. En Iberoamérica, la Constitución Cubana de 1940 siguió el modelo de aquellas dos y no fue sino por iniciativa del Presidente Arnulfo Arias cuando en Panamá se establecieron estos derechos sociales.

Esta modalidad fue recogida por la Constitución de 1941, rompiendo el clásico individualismo de la Constitución de 1904. La Constitución de 1941, consagró

en su Título II los "Derechos y Deberes Individuales y Sociales". Los clásicos derechos y deberes individuales se encontraban en los artículos 24 al 50, mientras que los derechos sociales estaban desde el artículo 52 al 57. Los Derechos Sociales establecidos en la Constitución de 1941 *fueron los referentes al Trabajo, a la Familia,* a la Educación Pública y a la Asistencia Social. Fue, en opinión nuestra, el logro más significativo de dicha Constitución, y el paso de más impacto y trascendencia que se ha dado en el desarrollo del Derecho Constitucional panameño. Se ha advertido que al declararse la Segunda Guerra, sólo siete estatutos hispanoamericanos prescindían de los derechos sociales (Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras y Santo Domingo).[11]

Otro logro de la Constitución de 1941 fue el de introducir las llamadas Instituciones de Garantía, establecidas en el Título XV, figurando entre ellos el amparo de *garantías constitucionales,* el recurso de inconstitucionalidad y los recursos contencioso-administrativos. El aspecto que más se ha cuestionado, de esta Constitución es el trato que dio en el Título II, sobre "Nacionalidad y Extranjería" a determinadas razas, lo que algunos juristas han considerado de "corte

---

[11] FABREGA P., Jorge, *ob. cit.*, p. 39.

fascista".[12] Quisiéramos concluir este aspecto señalando que, a nuestro juicio, el hecho de consagrar por vez primera en Panamá los derechos sociales, le dio esta Constitución un gran mérito, porque hizo evolucionar profundamente el Derecho Constitucional panameño y favorecer las condiciones de las mayorías pobres del país.

Pocos años después de promulgada la primera Constitución de la República de Panamá, la de 1904, algunas voces empezaron a clamar por sustanciales reformas. De allí que la Constitución de 1904 haya tenido tantas reformas en el período en que rigió. Sin embargo, después de 1910, la ciudadanía fue más receptiva con el pensamiento de insignes juristas panameños que deseaban una nueva Constitución Política que reemplazara la Constitución de 1904 y que introdujera conceptos y principios sociales que no recogía una constitución liberal e individualista como la de 1904. "Esto produjo que Arnulfo Arias Madrid en su primer período presidencial que inició el 1 de octubre de 1940 impulsara la incorporación de los Derechos sociales que, a su vez recogía de la recién promulgada Constitución de Cuba de 1940 que fue tan constructiva para Cuba y para

---

[12] VASQUEZ, Juan Materno, Teoría del Estado Panameño, Ediciones Olga Elena, Panamá, 1980, p. 234.

Iberoamérica." [13] El Presidente Arias, por medio de la Asamblea Nacional de Diputados logró la expedición del Acto Legislativo de 22 de noviembre de 1940 por el cual se introducían reformas al texto íntegro de la Constitución de 1904. Sin embargo, en lugar de que fuera aprobado por la siguiente Asamblea Legislativa - tal como lo requería el citado artículo 137 de la Constitución de 1904 - el Presidente Arias, en un acto que muchos han considerado arbitrario, violentó la cláusula de reforma y expidió el Decreto No. 141 de 26 de noviembre de 1940 por medio del cual asumió la Representación Suprema del Estado y convocó a un plebiscito para el 15 de diciembre de 1940, a fin de aprobar o no, lo que se empezaba a denominar como la nueva Constitución Política de 1941. Como consecuencia del resultado del plebiscito el Organo Ejecutivo, mediante Decreto 165 de 1940, declaró abolida la constitución de 1904 a partir del día 2 de enero de 1941, fecha en la que empezó a regir la denominada Constitución Política de 1941. Como podemos apreciar, dada la presión popular que existía en 1940, para que Panamá tuviera una nueva Constitución que estableciera derechos sociales como el trabajo, la educación, la salud y asistencia social y evitara el monopolio en manos de

---

[13] ANTINORI, Italo Isaac, Algunos Comentarios sobre la Constitución de Cuba de 1940 y la de 1976, Conferencia dictada en el Magno Congreso de Derechos Humanos, celebrado en Miami, Florida, Estados Unidos de América, del 24 al 26 de julio de 1992.

particulares, el Presidente Arias consideró ineficaz y improcedente la cláusula de reforma del artículo 137 de la Constitución de 1904, porque los intereses y la voluntad del pueblo eran más importantes que una cláusula de reforma. Y el pueblo soberano absoluto de sus actos requería cambios integrales y profundos y exigía el establecimiento de Derechos Sociales que sólo un gran hombre fue capaz de hacerlo: Arnulfo Arias. Desde 1904 hasta 1940 muchos fueron conscientes de esta necesidad, pero nadie se atrevió a llevar adelante tan noble misión. Este mérito habrá que reconocérselo a Arnulfo Arias.

Ahora bien, dada la conflictiva y polémica gestión del Presidente Arnulfo Arias y la existencia, en la nueva Constitución de algunos artículos que ciertos juristas consideraron inoportunos, se produjeron descontentos en la sociedad panameña. [14] Juan Materno Vásquez al

---

[14] El artículo 23 - el más polémico y discutido - de la Constitución de 1941 decía:

> La inmigración de extranjeros será reglamentada por Ley, de acuerdo con esta Constitución y con los Tratados Públicos.
> El Estado velará porque inmigren elementos sanos, trabajadores, adaptables a las condiciones de la vida nacional y capaces de contribuir al mejoramiento étnico, económico y demográfico del país.
> Son de inmigración prohibida: la raza negra cuyo idioma originario no sea el

referirse a la Constitución de 1941, ha opinado así:

"No obstante y su corte fascista en cuanto a la concepción de la "Nacionalidad y la Extranjería" (Título II), recogía aspectos importantes de la cuestión social, en su Título III, de "Derechos y Deberes Individuales y Sociales", como son los de: la función social de la propiedad privada; la expropiación por motivos de utilidad pública o interés social; el establecimiento del patrimonio familiar; la protección del trabajo por parte del Estado; la facultad del Estado para intervenir en las relaciones de trabajo; el reconocimiento del derecho de huelga; la asistencia social por parte del Estado; y el establecimiento de las instituciones de garantía como el control de la guarda de la constitucionalidad en la Corte Suprema de Justicia, y el de legalidad en el Contencioso Administrativo." [15]

A nuestro juicio, la existencia de ciertos artículos polémicos no le quitaron la bondad de otros artículos que introdujeron en nuestro país - por vez primera - los derechos sociales.

b. Conformación de la Asamblea Nacional

El artículo 74 de la Constitución de 1941 expresaba que la Asamblea Nacional se compondría de tantos miembros

---

Castellano, la raza amarilla y las razas originarias de la India, el Asia Menor y el Norte de Africa. (el subrayado es nuestro).

[15] VASQUEZ, Juan Materno, Teoría del Estado Panameño, Ediciones Olga Elena, primera edición , Panamá 1980, p.234.

como correspondieran a la población de cada provincia. En este aspecto, cambió la fórmula que había establecido el artículo 53 de la Constitución de 1904, que expresaba que la Asamblea Nacional estaría compuesta de tantos Diputados cuantos correspondieran a los denominados "círculos electorales". En la Constitución de 1904 se hablaba, pues, de círculos electorales; en la de 1941, se hablaba de provincias.

El artículo 74 de la Constitución de 1941 continuaba expresando que habría Diputados por Provincias, a razón de uno por cada veinte mil habitantes y uno más por un excedente que no bajara de diez mil. Se aclaró, asimismo, que la Provincia con menos de veinte mil habitantes, tendría derecho a elegir un Diputado. En esta última fórmula, se garantizaba que todas las Provincias tendrían su Diputado, como mínimo. En cuanto al número de habitantes requeridos para que hubiera derecho a cada Diputado, la nueva Constitución subió la cantidad de habitantes necesaria, con relación a la cantidad que mantenía la Constitución de 1904, después del Acto Legislativo No. 7 de 14 de noviembre de 1928 y que reformó el artículo 53 de la Constitución de 1904. Según dicha reforma había un Diputado por cada quince mil habitantes y uno más por un residuo que no bajara de la mitad de ese número, o sea, de siete mil quinientos

habitantes. La Constitución de 1941, elevó la cantidad estableciendo que había un Diputado por cada veinte mil habitantes y uno más por excedente que no bajara de diez mil.

c. Características del Diputado

Hemos llegado a la conclusión que diez son las características del Diputado de acuerdo con la Constitución de 1941. Estas son: en cuanto a los requisitos, pérdida, vacante, número y forma de elegirlos. Asimismo, hemos considerado las prohibiciones a los Diputados, la irresponsabilidad jurídica e inmunidad, el sistema de suplentes, el salario, y el período de ejercicio de la función representativa.

c.1 Requisitos para ser Diputado

El artículo 80 de la Constitución de 1941 decía que sólo se requería haber cumplido veinticinco años y ser ciudadano en ejercicio, sin explicar el uso de esta impropia denominación de "ciudadano en ejercicio". Sobre ello el profesor Quintero también advierte que surgía la cuestión de determinar qué se entendía por ciudadano "en ejercicio". En Panamá todo nacional panameño era

automáticamente ciudadano al cumplir la mayoría de edad".[16]

c.2 Pérdida de la Diputación

En cuanto a la pérdida de la Diputación, la Constitución de 1941, al igual que la anterior de 1904, no traía ningún artículo específico que mencionara las formas como ésta perdía. Sin embargo, la Constitución de 1941, en su artículo 85, preceptuaba que los Diputados a la Asamblea Nacional podrían ser nombrados para cualquier cargo público, pero que la aceptación les produciría automáticamente la pérdida de la Diputación. No establecía este artículo a cuales cargos públicos se refería. Al parecer hacía referencia a cualquier cargo público, desde la más insignificante posición hasta la más importante dentro del engranaje público, sin hacer distinciones en cuanto a la calidad o importancia del puesto.

c.3 Vacante producida en la Diputación

Se producía vacante en la Diputación al faltar un miembro de la Asamblea Nacional, ya fuera de manera absoluta o de manera temporal, tal como lo establecía el

---

[16] QUINTERO, César, Derecho..., p. 498.

artículo 86 de la Constitución a que hacemos referencia. Continuaba, el precitado artículo, diciendo que, cuando ello ocurriera, la falta absoluta del Diputado sería reemplazada por el suplente respectivo.

c.4 Forma de elegir los Diputados

La forma de elegir los Diputados lo estableció la Constitución de 1941 en el Título IV, denominado de los "Derechos Políticos", en sus artículos 64, 65, 66, 67, al establecer en el artículo 65, que el sufragio no sólo es un *derecho, sino un deber de todos los ciudadanos en* ejercicio; que el voto será directo, secreto e igualitario.

El artículo 66 señalaba el requisito indispensable como medio de identificación personal, de la cédula personal permanente. Y el artículo 67 establecía el principio de la representación proporcional como el método a seguir en cuanto al proceso de elegir a los Diputados.

El Profesor Moscote comentó acertadamente estos cuatro artículos:

> "Hallamos, pues, acertada la declaración del artículo 64 de que el sufragio es a

un mismo tiempo derecho y deber y que a la ley corresponde regular su funcionamiento de modo eficaz, en forma de que la significación doctrinal que le asigna no padezca alteraciones que la adulteren.

Hallamos igualmente acertado el principio de que el voto sea directo, secreto e igualitario, siempre por supuesto que el legislador, en lo que concierne, no falsee las bases que le da el Constituyente.

Hallamos no menos conveniente que la institución de la cédula sea condición invariable de toda elección popular y medio permanente de identificación, como venía siéndolo desde hace algún tiempo, pero no sin dejar de hacer la misma salvedad que hemos hecho en el párrafo anterior con la parte que a la ley corresponde en este caso.

Hallamos, por fin, convenientísimo que se mantenga el principio de la representación proporcional, bien que por un método equitativo que no desvirtúe en la práctica tan serio principio".[17]

c.5 Número de Diputados

Ya anteriormente hemos expresado que la Constitución de 1941 traía la fórmula empleada para la composición de la Asamblea Nacional, que dentro de cada Provincia se eligieron diputados a razón de uno por cada veinte mil habitantes y uno más por cada excedente que no bajara de diez mil. A partir de 1932 el número de Diputados se mantuvo en 32.

---

[17] MOSCOTE, José Dolores, ob. cit., p. 264.

"La Constitución de 1941 no aumentó este número de Diputados, pero las leyes que inmediatamente la desarrollaron sí les aumentaron el sueldo, que siguió siendo permanente".[18]

c.6 Prohibiciones a los Diputados

Nos referimos como prohibiciones al conjunto de Diputados, o sea, a la Asamblea en sí, que la Constitución de 1941 traía en su artículo 91. Este artículo decía:

> "Es prohibido a la Asamblea Nacional:
>
> 1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución;
>
> 2. Reconocer a cargo del Tesoro Público indemnizaciones que no hayan sido previamente declaradas por el poder Judicial, ni votar partidas para pagar becas, pensiones o erogaciones que no hayan sido decretados conforme a las leyes generales preexistentes salvo lo dispuesto en el artículo 88;
>
> 3. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones;
>
> 4. Dar votos de aplauso o de censura respecto de actos oficiales o de gobiernos extranjeros;
>
> 5. Hacer otros nombramientos distintos de los que correspondan de acuerdo con esta Constitución;

---

[18] QUINTERO, César, Derecho..., págs. 474 y 475.

6. Exigir informes sobre negociaciones diplomáticas pendientes que tengan carácter reservado".

El primer numeral constituyó una innovación, ya que el artículo 68 de la Constitución anterior, al establecer las prohibiciones a la Asamblea Nacional, no traía este principio, el cual garantizó a los asociados que el Organo Legislativo no traspasaría ni rompería, por medio de leyes, la letra ni el espíritu del ordenamiento constitucional. Por tanto, consideramos que el numeral constituyó una garantía para el asociado.

El numeral 2 fue una herencia de la anterior Constitución, excepto que en la Constitución de 1941 se variaron algunas expresiones. Pero, esencialmente, lo consagrado en la Constitución de 1904 en su artículo 68 numeral 1 es similar al numeral 2 de la Constitución de 1941. Al analizar este numeral el profesor Moscote enfatizaba: "Precisa herencia de la Constitución de 1904 esta regla de alcance moralizador incalculable".[19]

En cuanto a los numerales 3 y 4, también los recogió la Constitución de 1941 de los ordinales 2 y 3 del artículo 68 de la Constitución de 1904. En uno se estableció una garantía para con el asociado, persona

---

[19] MOSCOTE, José Dolores, ob. cit., p. 340.

natural o jurídica; y en el otro se estableció la tradicional y lamentable norma de los sistemas presidenciales que prohíben el voto de aplauso o censura contra los actos del Presidente de la República.

El numeral 5 tenía relación con lo que se estableció en el numeral 1. Pretendía garantizar que el Organo Legislativo, en cuanto a nombramientos, no rompiera con lo señalado por la Constitución. Este numeral, constituía una innovación, ya que la anterior Constitución nada decía sobre este punto.

Y por último, el numeral 6, que también fue novedoso en el texto constitucional de 1941, pretendió no perjudicar negociaciones que el Organo Ejecutivo realizaba, y que por prudencia había necesidad de mantener en reserva. Moscote comentaba este numeral así:

> "Medrada quedaría la República, ante otro estado (sic) con el cual estuviera negociando un tratado, por ejemplo, si en virtud de un falso concepto de las atribuciones de la asamblea tuviera el ejecutivo que suministrarle cuantos informes ésta le pidiera, aunque se hubiese convenido por las partes contratantes cierta reserva durante el período de las negociaciones".[20]

---

[20] MOSCOTE, José Dolores, ob. cit., pp. 342 y 343.

c.7 Irresponsabilidad jurídica e inmunidad

En cuanto a la inmunidad de los Diputados, el artículo 82 establecía que 20 días antes de principiar las sesiones, durante la celebración de ellas, o 20 días después, ningún Diputado podía ser llamado a juicio criminal o policivo sin permiso de la propia Asamblea Nacional. Tampoco podían ser detenidos, exceptuándose el caso de flagrante delito, en el cual podía ser detenido y puesto a órdenes de la Asamblea Nacional si estaba en período de sesiones, y, si no lo estaba, a órdenes de la Corte Suprema de Justicia. Agregó al final dicho artículo 82, que tampoco podía el Diputado ser demandado civilmente durante el mismo término de veinte días antes y después del período de sesiones.

Es de anotar que la inmunidad que establecía la Constitución de 1941 para con los Diputados fue igual a la del artículo 57 de la Constitución de 1904. En ambas constituciones se limitó la inmunidad, sólo a veinte días antes del período de sesiones, durante el período de sesiones, y veinte días después del mismo. Mantuvo asimismo, esta Constitución al igual que la anterior, la excepción en cuanto a la inmunidad absoluta por cuanto dejó la posibilidad de detener al Diputado en los casos de flagrante delito.

En cuanto a la irresponsabilidad jurídica del Diputado, la Constitución de 1941 se ocupó de ella en el artículo 87, cuando estableció que los Diputados no eran responsables por las opiniones y votos que emitieran en el ejercicio del cargo. En lo relativo a la irresponsabilidad jurídica, establecida en el artículo 87, y a la inmunidad, que preceptuó el artículo 82, el profesor Moscote comentó:

> "En todos los países civilizados los miembros del parlamento gozan de ciertos privilegios personales que se juzgan indispensables para el ejercicio pleno de las funciones legislativa. Estos privilegios son de dos clases: unos referentes a la libertad de expresión y de palabra del Diputado mientras se encuentra en el desempeño de su cargo y los otros concernientes a la individualidad de su persona física".[21]

c.8 Sistemas de suplentes

La Constitución de 1941 siguió la fórmula de la anterior Constitución. Sin embargo fue más específica al expresar en el artículo 74 que serían dos los suplentes que se elegirían por cada Diputado; mientras que la anterior manifestaba en su artículo 53: "Habrá suplentes que reemplacen a los principales"...sin especificar la cantidad de suplentes, que la Constitución de 1941

---

[21] MOSCOTE, José Dolores, ob. cit., p. 306.

expresamente señalaba. Por tanto, el sistema de suplentes se mantuvo durante el tiempo de vigencia de la Constitución de 1941 y estos eran elegidos para el cargo el mismo día y por el mismo tiempo que el Diputado principal.

c.9 Salario devengado

Al inicio de la República, los Diputados, como lo señalamos anteriormente, sólo devengaban sueldo durante los tres meses del período de sesiones que en aquel tiempo ocurrían cada dos años. Mas, a partir de 1932, se fijaron dos categorías de sueldo: Para el período de sesiones B/.300.00 y para el período en que no sesionaba la Asamblea Nacional de B/.150.00. A partir de entonces se mantuvieron esos dos tipos o categorías de sueldo hasta 1956. Ese año, mediante reforma al artículo 116, se estableció el sueldo anual uniforme. Concluímos manifestando que durante la corta vigencia de la Constitución de 1941, el sueldo devengado por los Diputados, se mantuvo en las dos categorías establecidas en 1932, y en tan corto período la cantidad no fue aumentada.

c.10 Período de ejercicio de la función representativa

Como ya dijéramos en páginas anteriores el período de ejercicio de la función representativa se mantuvo durante la Constitución de 1904, en cuatro años, de acuerdo a lo que estableció el artículo 53. Sin embargo, la nueva Constitución de 1941, innovó esta materia cuando estableció en el artículo 75 que, tanto los Diputados como sus suplentes, serían elegidos por un período de seis años, al igual que el Presidente de la República. Sin embargo, la Constitución de 1941 fijó lo que denominamos un período normal y uno excepcional o transitorio.

a) Período normal. Consideramos que el período normal establecido por la Constitución de 1941 fue el mencionado en el artículo 75 para los Diputados y sus suplentes elegidos por un período de seis años, pero elegidos bajo el amparo de ese mismo cuerpo constitucional. Es decir una vez se hicieron nuevas elecciones parlamentarias, al vencer el período de los que actuaban, empezaría a aplicarse el término de 6 años. Los Diputados que en el Acto Legislativo de 22 de noviembre de 1940 expidieron la Constitución de 1941 y que luego la sometieron el 15 de diciembre a plebiscito,

fueron elegidos bajo la vigencia de la Constitución de 1904. Es decir, debió aplicárseles el artículo 53 de la Constitución de 1904, que señalaba el período de ejercicio de la función representativa en cuatro años.

b) Período excepcional o transitorio. De manera excepcional, dentro del Título XVIII, bajo la denominación de "Disposiciones Transitorias", la Constitución de 1941 prorrogó el período de ejercicio de la representación legislativa de la Asamblea Nacional, de cuatro año que tenían por haber sido elegida bajo la vigencia de la anterior Constitución de 1904 (artículo 53), a seis años, constituyendo esto, una acción contraproducente porque ilícitamente se alargaba dicho período, ya que el pueblo, como soberano, otorgó el ejercicio de la representación legislativa a dichos Diputados cuando los eligió sólo por un período de cuatro años, mas no por seis años.

d. Reuniones de la Asamblea

La Constitución de 1941, igual que la anterior de 1904, expresaba que eran dos las categoría de reuniones de la Asamblea Nacional: las reuniones ordinarias y las reuniones extraordinarias.

d.1 Reunión ordinaria

El artículo 76 establecía lo concerniente a la reunión ordinaria expresando que, sin convocatoria, la Asamblea Nacional se reunía en la Capital de la República de Panamá el día dos de enero de cada año impar. La duración de las sesiones de la Asamblea se estableció en cuatro meses a partir del 2 de enero de cada año impar.

d.2 Reuniones extraordinarias

Sobre las reuniones extraordinarias, la Constitución de 1941 hacía referencia a ella en el artículo 77, expresando que sólo el Presidente de la República podía convocar a la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias, por el tiempo que él señalaba y para tratar solamente los asunto que él sometía.

e. Fecha durante la cual rigió la Constitución de 1941

Como hemos anotado anteriormente la Constitución de 1941, fue promulgada el 2 de enero de 1941, por el propio inspirador y el Presidente de la República Arnulfo Arias Madrid, en el Estadio Nacional, y desde ese día entró formalmente en vigencia. El Presidente Arias quien tomó

posesión de su cargo el 1 de octubre de 1940, fue derrocado el 9 de octubre de 1941, mientras se encontraba en Cuba.

La Constitución de 1941 se mantuvo formalmente en vigencia durante tres años después del derrocamiento del Presidente Arnulfo Arias aunque de hecho estaba derogada. En 1944 mediante Decreto de Gabinete No. 4 de 29 de diciembre de 1944 (G.O. No. 9587 de 29 de diciembre de 1944) se suspendió la Constitución de 1941 y se llamó al pueblo para que eligiera una Convención Constituyente. Cuando se derrocó al Presidente Arnulfo Arias se llamó al Segundo Designado Ernesto Jaén Guardia, quien después de posesionarse ante la Corte Suprema de Justicia, renunció pasadas pocas horas. Luego de este hecho, el Consejo de Ministros escogió al Ministro Ricardo Adolfo de la Guardia para que ejerciera temporalmente las funciones del Organo Ejecutivo, función que ejerció hasta el 15 de junio de 1945, día de la instalación de la Convención Nacional Constituyente.[22]

---

[22] En el Registro Judicial de Panamá No. 19 de 1941, en las páginas 2 y ss. encontramos una información oficial sobre lo acontecido en 1941. Por el derrocamiento del Primer Designado, José Pezet, la Corte Suprema de Justicia, el 9 de octubre de 1941, tomó juramento al Segundo Designado Ernesto Jaén Guardia, quien renunció a las pocas horas. El Tercer Designado, Aníbal Ríos Delgado, presentó renuncia ante la Corte Suprema de Justicia el 13 de diciembre de 1941. El doctor José Pezet renunció a su calidad de Primer Designado el 11 de octubre de 1941. En dicho Registro Judicial se transcriben los acuerdos 72, 73, 74, 75 y 76 de la Corte

f. Comisión Legislativa Permanente

En la Constitución Política de 1941, al igual que la anterior de 1904, no existía la Comisión Legislativa Permanente. Lo que estableció la Constitución de 1941 en su artículo 79 fue una Comisión Permanente, que estaba conformada por cinco Diputados, elegidos por la Asamblea Nacional, cuya función era asesorar al Organo Ejecutivo cuando éste lo solicitaba. Esta Comisión ejercía sus funciones, hasta que la Asamblea se reunía en sesiones ordinarias. Esta Comisión es distinta a la conocida como Comisión Legislativa Permanente, ya que la Comisión establecida por el artículo 79 era una especie de Comisión Consultiva para con el Organo Ejecutivo, nunca con facultades legislativas que sí tienen las llamadas Comisiones Legislativas Permanentes.

3. Sobre la Constitución de 1946

a. Antecedentes Generales

Por *circunstancias especiales que mencionamos* anteriormente , el encargado del Organo Ejecutivo Ricardo Adolfo De la Guardia, mediante Decreto de Gabinete No. 4

Suprema de Justicia del año 1941.

de 29 de diciembre de 1944, (G.O. No. 9,587 de la misma fecha) decidió suspender la Constitución de 1941, y llamó al pueblo a elecciones nacionales para el escogimiento de una Convención Constituyente. El profesor Fábrega comenta que: "La legitimidad de estos actos y la adopción de la Constitución de 1946 descansan en los mismos principios expuestos con respecto a la Constitución de 1941".[23]

Creemos que el profesor Fábrega al referirse en este punto, a la legitimidad de los actos que derogaron la Constitución de 1941, y su posterior reemplazo por la Constitución de 1946, hacía referencia a lo que disponía el Título XVI, bajo la denominación de "Reforma a la Constitución", con su artículo único 193 de la misma Constitución de 1941, en donde se estableció el procedimiento para reformar dicha Constitución.

Ricardo Adolfo de la Guardia, encargado del Poder Ejecutivo, expidió el Decreto Ejecutivo No. 1056 de 10 de noviembre de 1944, (G.O. No. 9562 de 27 de noviembre de 1944), por medio del cual se designó la Comisión encargada de elaborar un estudio que reformara la Constitución de 1941. Se nombró en esta comisión a los doctores Ricardo J. Alfaro, José Dolores Moscote y

---

[23] FABREGA P., Jorge, ob. cit., p. 28.

Eduardo Chiari. En vez de recomendar reformas a la Constitución de 1941, tal cual era el objetivo encomendado, los destacados abogados Alfaro, Chiari y Moscote redactaron un proyecto de Constitución. El 15 de junio de 1945, fecha de instalación de la Convención Constituyente, el señor Ricardo Adolfo de la Guardia, encargado del Poder Ejecutivo, renunció a su cargo y a la vez presentó a consideración de la Convención Constituyente el proyecto de Constitución elaborado durante los tres años y meses de su gobierno por los distinguidos juristas Ricardo J. Alfaro, José Dolores Moscote, y Eduardo Chiari. El día de instalación, la Convención Constituyente expidió el Decreto Legislativo No. 1 de 15 de junio de 1945, por medio del cual derogó formalmente la Constitución de 1941.

La exposición de motivos elaborado por los tres autores del proyecto de Constitución comentaba, en lo referente al Organo Legislativo - que en el Título V de su proyecto denominaron "Poder Legislativo" - lo siguiente:

> "Bajo el Título V, del Poder Legislativo, está comprendido, como es natural, lo concerniente a la Asamblea Nacional y a la formación de las Leyes, que en las anteriores Constituciones llenaban títulos separados. Hay tan estrecha relación entre el órgano que hace las Leyes y el modo de hacerlas que en buena

lógica no debía ser disociada."

La Asamblea Constituyente discutió el proyecto Alfaro, Chiari, Moscote, y casi nueve meses después, el 1 de marzo de 1946, fue aprobada la entonces nueva Constitución Política de Panamá, tercera en la vida republicana del país. La Asamblea Constituyente le introdujo reformas al proyecto, pero conservó básicamente lo establecido.

Las reformas introducidas por varios de los Constituyente fueron de carácter social. Entre los Constituyentes que introdujeron reformas podemos mencionar a Gil Blas Tejeira, José Isaac Fábrega y Diógenes De la Rosa. Sobre este particular el profesor Jorge Fábrega nos dice que:

> "Preciso es agregar que esta inclusión de los derechos sociales en la Constitución de 1946, no se debe al obrero panameño, o a las organizaciones sindicales, sino al propio Estado, que por conducto de su Asamblea Constituyente, así lo consideró indicado."[24]

Los constituyentes hicieron la corrección del Título V que inadecuadamente se denominó en el proyecto, al igual que en las anteriores Constituciones "Poder

---

[24] FABREGA P., Jorge, ob. cit., p. 41.

Legislativo". La modificación correcta que los constituyentes panameños hicieron fue denominarle "Organo Legislativo".

Ya hemos mencionado que, mediante Decreto No. 4 de 29 de diciembre de 1944, que expidió el Organo Ejecutivo, se suspendió la Constitución de 1941, y se llamó al pueblo a elecciones para que eligiera una Convención Constituyente. Es decir que la Constitución de 1941 fue suspendida a partir del 29 de diciembre de 1944, pero fue derogada por la Asamblea Constituyente el 15 de junio de 1945, mediante Acto Legislativo No.1, de ese mismo día y año. Conviene anotar que, pese al derrocamiento del Presidente Arnulfo Arias, inspirador y promotor de la Constitución de 1941, ésta siguió rigiendo formalmente hasta que se expidió del Decreto No. 4 de 29 de diciembre de 1944.

Sin embargo, opinamos que la Constitución de 1941 se mantuvo teóricamente vigente aún más allá de esa suspensión, hasta que la Asamblea Constituyente expidió el Acto Legislativo No. 1 de 15 de junio de 1945, mediante el cual se derogó formalmente la Constitución de 1941.

La Convención Constituyente elegida en 1945 estuvo

integrada por 51 Constituyentes de los cuales nueve fueron escogidos a nivel nacional y cuarenta y dos entre las respectivas provincias.

Para tener una idea exacta sobre los propósitos del gobierno del señor Ricardo Adolfo de la Guardia, reproducimos la declaración dada el 9 de octubre de 1941, por el entonces nuevo gobierno, y mencionada por el señor de la Guardia en el mensaje presidencial a la Asamblea Nacional el 2 de enero de 1943:

> "Consciente de la grave responsabilidad que pesa sobre sus hombros, el Gobierno que acaba de posesionarse ha querido que en la formación del nuevo Gabinete queden representados todos los partidos políticos, de manera que éste tenga un carácter verdaderamente nacional y por lo tanto el más elevado sentimiento patriótico.
>
> Y con este carácter, el gobierno le garantiza al país que tiene la firme decisión de encauzar la vida ciudadana por el sendero estricto de la Constitución y leyes que nos rigen y de conformidad con los más elevados principios de republicanismo y democracia.
>
> Al amparo de este Gobierno tendrán todos los ciudadanos el pleno goce de sus garantías constitucionales y legales, el libre derecho de ejercer su comercio, profesión e industria con acatamiento de las leyes, y sin que sean molestados en sus personas, bienes y derechos por actos opuestos a los principios de libertad y democracia que constituyen la esencia de nuestra vida nacional.

> El Gobierno que esta mañana asumió constitucionalmente la dirección del poder Ejecutivo, reconocerá, como es natural, la validez de los Tratados Públicos en vigor y le imprimirá a sus actos un carácter de respaldo decidido a los principios democráticos amenazados en el mundo entero y que afectan de manera especialísima a la República de Panamá por estar ésta enclavada en el foco mismo de la defensa Continental."[25]

b. Conformación de la Asamblea Nacional

La Asamblea Nacional, de acuerdo al artículo original que aprobó la Asamblea Constituyente, o sea el artículo 106 anterior al Acto Legislativo No. 1 de 24 de octubre de 1956 que introdujo reformas a la Constitución de 1946 y a dicho artículo, estableció que el Organo Legislativo estaba compuesto por tantos Diputados cuantos correspondiera a los circuitos electorales a razón de uno por cada quince mil habitantes y uno más por un residuo que no bajara de siete mil quinientos. Desde la vigencia de la Constitución de 1946 se utilizó apropiadamente la denominación de Organo Legislativo, reemplazando la denominación de "Poder Legislativo" utilizada por las dos anteriores Constituciones.

Luego de las reformas a la Constitución de 1946,

---

[25] DE LA GUARDIA, Ricardo Adolfo, Mensaje Presidencial presentado a la Asamblea Nacional en sus sesiones ordinarias el 2 de enero de 1943, Imprenta Nacional, Panamá, 1943, p. 4.

contenidas en los Actos Legislativos No. 1 y No. 2 de 24 de octubre de 1956, la conformación de la Asamblea Nacional de Diputados varió al reformarse el artículo 106 de la Constitución de 1946. A partir de entonces, la Asamblea Nacional estuvo compuesta por tantos Diputados como correspondía a los circuitos electorales, a razón de uno por cada veinticinco mil habitantes, y uno por residuo que no bajara de quince mil.

Esta conformación de la Asamblea Nacional se mantuvo vigente hasta que se derogó la Constitución de 1946. Ambos Actos Legislativos, a los que nos hemos referido, reestructuraron no sólo la composición de la Asamblea Nacional en cuanto al número de sus miembros, sino también en cuanto al número y funciones de la Comisión Legislativa Permanente, y en cuanto a los períodos de sesiones de la Asamblea Nacional de Diputados.

c. Características del Diputado

Entendemos como características del Diputado, los requisitos o condiciones comunes a cada Diputado, características que a continuación tratamos.

c.1 Requisitos para ser Diputado

La Constitución Política de 1946 consagró en el artículo 112, al igual que la Constitución de 1904 en el artículo 56 y la Constitución de 1941 en el artículo 80, que para ser Diputado a la Asamblea Nacional se requería ser ciudadano en ejercicio y haber cumplido veinticinco años de edad. Surgía complicación al tratar de interpretar lo que el constituyente consideró como "ciudadano en ejercicio". César A. Quintero considera, basado en lo que estableció el artículo 98 de la Constitución de 1946, sobre el concepto de ciudadanía, "que todo ciudadano panameño lo es en ejercicio."[26]

Al concluir su opinión sobre este punto, advierte Quintero:

> "En nuestro concepto, pues, este requisito, que tantas Constituciones exigen para ser elegido Diputado, es una de esas redundancias innecesarias que por inercia se mantienen en los textos constitucionales."[27]

Compartimos la opinión del profesor Quintero, opinión que a juicio de gran cantidad de juristas

---

[26] QUINTERO, César, Derecho..., p. 498.

[27] Ibidem, p. 499.

constituye, sobre este punto, la más clara explicación sobre lo que se entiende por ciudadano en ejercicio. Además de los requisitos de ciudadanía y edad, no se exigió ningún otro para ser Diputado a la Asamblea Nacional.

c.2 Pérdida de la Diputación

Los Diputados a la Asamblea Nacional podían solamente ser *nombrados Ministros de Estado, Magistrado* de la Corte Suprema de Justicia, Jefes de Misión Diplomática con la categoría de Embajadores o Ministros Plenipotenciarios, o profesores en Universidades Oficiales. No podían, por consiguiente, ser nombrados para ocupar ningún otro cargo público remunerado. La aceptación de otro cargo público remunerado, traía como consecuencia, la pérdida definitiva de la Diputación, según estableció el artículo 115 de la Constitución de 1946.

En forma definitiva trató este punto el Constituyente de 1941, ya que el artículo 85, sin especificar ningún cargo público, prescribió que los Diputados podían ser nombrados para cualquier otro cargo público, pero la aceptación de dicho cargo traía como consecuencia automática la pérdida de la Diputación. El

artículo 64 de la Constitución de 1904, estableció que el Presidente de la República no podía conferir a ningún Diputado otro empleo que no fuera el de Secretario de Estado, Gobernador de Provincia, o Agente Diplomático o Consular. La aceptación de cualquiera de estos tres empleos, los que solamente podía el Presidente ofrecer a los Diputados, producía la pérdida de la Diputación.

c.3 Vacante en la Diputación

Se producía vacante absoluta en la Diputación, de acuerdo a lo que expresaba el artículo 115 de la Constitución de 1946, en su párrafo final, con la aceptación del Diputado del cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Había vacante transitoria cuando se aceptaban los cargos de Ministro de Estado o Jefe de Misión Diplomática.

Sobre el cargo de profesor en Universidades Oficiales, no decía nada la Constitución. Parecía entonces que no producía vacante absoluta, ni transitoria.

c.4 Forma de elegir los Diputados

Los Diputados a la Asamblea Nacional se elegían en

los circuitos electorales, uno por cada veinticinco mil y uno por cada residuo que no bajara de quince mil. Los circuitos electorales geográficamente se equiparaban a la divisiones territoriales por provincia. Eran nueve los circuitos electorales en el país. A la provincia que tenía menos de veinticinco mil habitantes, le correspondía un Diputado. Así lo establecía el artículo 106 de la Constitución de 1946 con el propósito de asegurar a todas las provincias del país, cuando menos, una representación en la Asamblea Nacional. Sobre todo a provincias como Darién y Bocas del Toro, con escasa población. Consideramos que fue una saludable práctica para mantener la representatividad geográfica de todo el país.

El sistema electoral utilizado, tal como prescribió el artículo 102 de la Constitución de 1946, referente al sufragio, fue el de la representación proporcional, que buscaba la participación de los partidos políticos en el sistema electoral. La intención del Constituyente fue asegurar la representación proporcional de los partidos políticos.

El numeral segundo del artículo 102 de la Constitución de 1946 estableció:

> "Toda elección popular, y las que deban hacer las corporaciones públicas cuando se trate de elegir a más de dos ciudadanos, se hará por cualquier método que asegure la representación proporcional de los partidos."

Dentro de cada provincia había derecho a la cantidad de Diputados cónsona con el número de habitantes. Tomando como ejemplo una provincia con noventa y cuatro mil habitantes, ésta tenía derecho a un Diputado por cada veinticinco mil habitantes, o sea, tres; pero quedaba un sobrante de diecinueve mil habitantes que hacía residuo para un Diputado más. En total, pues, una provincia con noventa y cuatro habitantes tenía derecho a cuatro Diputados.

c.5 Número de Diputados

El número de los Diputados a la Asamblea Nacional varió durante la vigencia de la Constitución de 1946. La Asamblea Nacional Constituyente que aprobó dicha Constitución y que se mantuvo en funciones Legislativas hasta el 30 de septiembre de 1948, estuvo compuesta por cincuenta y un miembros. Nueve de los cuales fueron elegidos a nivel nacional y cuarenta y dos miembros principales elegidos por provincias. Este número de Diputados se mantuvo hasta 1956, cuando se modificó el artículo 106 de la Constitución Política de 1946,

mediante el Acto Legislativo No. 1 de 24 de octubre de 1956. Anterior a esa reforma constitucional el artículo 106 establecía que había Diputados en cada provincia a razón de uno por cada quince mil habitantes y uno por residuo que no bajara de siete mil quinientos.

Por la existencia de esa norma constitucional el número de Diputados se mantuvo en cincuenta y uno hasta 1956. Luego de la reforma que subió el número de habitantes necesarios para elegir cada Diputado, y el residuo en veinticinco mil y quince mil respectivamente, el número de Diputados varió hasta 1968, año en que por última vez se eligieron Diputados en el país.

c.6 Irresponsabilidad Jurídica e Inmunidad

La Constitución de 1946, en el artículo 113, consagró la irresponsabilidad jurídica del Diputado en los siguientes términos: "Los miembros de la Asamblea Nacional no son legalmente responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su cargo."

Con relación al artículo 57 de la Constitución de 1904, referente a la irresponsabilidad jurídica de los Diputados, el artículo citado estableció en cuanto a su redacción notables diferencias, pero no en cuanto a su

contenido y alcance.

Con relación al artículo 87 de la Constitución de 1941, que trató la irresponsabilidad jurídica, la diferencia estuvo en que el artículo 113 de la Constitución de 1946 agregó la palabra "legalmente".

No hubo otras diferencias en cuanto a su redacción, menos aún en su contenido y alcance. Surgió confusión cuando se interpretaba el artículo 113 de la Constitución de 1946, en cuanto a lo que quiso expresar el Constituyente al decir "en el ejercicio de su cargo". Importante era dilucidar la intención precisa del Constituyente por cuanto fue vital conocer el alcance que tuvo dicha disposición. Si esta incluía cualquier actividad y cualquier lugar todo el tiempo que duraba el período legislativo, es decir, cuatro años, o si solamente el Diputado estaba protegido cuando se encontraba ejerciendo su cargo, en sesiones ordinarias o extraordinarias de la Asamblea Nacional. Refiriéndose a este aspecto, César A. Quintero, comentó:

> "Por tanto, consideramos que los miembros de la Asamblea Nacional sólo pueden acogerse a este especial privilegio cuando están actuando oficialmente en sesiones formales de la Asamblea, sean ellas plenarias o de las diferentes comisiones regulares de la cámara durante

sus legislaturas."[28]

Indiscutiblemente que la opinión transcrita del profesor Quintero refleja, a juicio nuestro, la interpretación correcta sobre la intención del Constituyente al referirse, en el artículo 113 de la Constitución Política de 1946 a la frase, "en el ejercicio de su cargo".

En cuanto a la inmunidad, la Constitución de 1946 en su artículo 114 preceptuaba:

> "Desde el día de su elección y por el término del período para el cual fue electo, ningún Diputado podrá ser acusado, perseguido o arrestado ni llamado a juicio criminal o policivo sin previa autorización de la Asamblea o de la Comisión Legislativa Permanente, cuando la Cámara estuviere en receso. No podrá tampoco ser demandado civilmente durante el tiempo comprendido entre los treinta días anteriores y los treinta posteriores a cada período de sesiones.
>
> A petición de un Diputado puede la Asamblea o la Comisión Legislativa Permanente, según el caso, levantar temporalmente o parcialmente la inmunidad del mismo."

Como podemos observar la inmunidad que consagró el artículo transcrito era de carácter absoluto. Estaba

---

[28] QUINTERO, César, Derecho..., p. 494.

protegido el Diputado desde el instante en que era elegido hasta que finalizaba su período legislativo de cuatro años. En este sentido el Diputado estaba protegido frente a procesos de carácter penal o de carácter policivo más de los cuatro años del período legislativo. Era tanta la inmunidad que, en materia civil, estaba protegido el Diputado treinta días antes y treinta después del período ordinario de sesiones. El período ordinario de sesiones de la Asamblea Nacional comprendía desde el primero de octubre hasta el treinta de enero, en los cuatro años del período legislativo. Por consiguiente, civilmente estaba el Diputado protegido desde el primero de septiembre hasta el 2 de marzo de cada período legislativo. Un total de seis meses y días, entre los doce meses del año que civilmente no podía ser procesado, Diputado alguno. Nos pareció muy exagerado este privilegio que se confería a los Diputados a nivel constitucional. El mismo privilegio, con la adecuada variante de que eran veinte días antes y veinte después del período de sesiones, también lo establecieron las Constituciones de 1904 y 1941. Los períodos de sesiones, en ambas Constituciones, eran mucho más reducidos y se celebraban cada dos años. Creemos que la inmunidad que se otorgó en la Constitución de 1946, durante más de los cuatro años del período legislativo en materia penal y policiva, era suficiente. En ambos procesos - penal y

policivo - si era necesario dotar a los miembros del Organo Legislativo de dicho privilegio, por las funciones que realizaban. Pero, haberle dado al Diputado este privilegio durante seis meses al año en materia civil, era inadecuado y además muy exagerado, si tomamos en cuenta que en materia civil existen infinidad de procesos que nada tienen que ver con las funciones que realizaba el Diputado. Existen, asimismo, en materia civil procesos como el de alimentos y los relacionados con la familia, considerados de interés social y por su naturaleza de mucha urgencia, ante los cuales resultaba lamentable que la inmunidad del Diputado, anulaba prácticamente, durante seis meses y días, cualquier proceso justo que se interpusiera.

La parte final del artículo 114 de la Constitución prescribía que el levantamiento de la inmunidad del Diputado procedía cuando había petición de algún Diputado. En consecuencia, a la Asamblea Nacional o a la Comisión Legislativa Permanente, cuando había receso, correspondía considerar la petición del levantamiento de la inmunidad. Resultaba difícil, a juicio nuestro, que un Diputado hiciera tal petición en contra de un colega Diputado. Por lo general la práctica que realizaban los miembros del Organo Legislativo de Panamá y de otros países ha sido la de protegerse frente a intenciones de

esta naturaleza. Aun en los casos en que se presentaban diferencias internas entre varios miembros del Organo Legislador, prevalecía el criterio de protección de sus integrantes frente a intenciones de levantamiento de la inmunidad. Opinamos que más fácil resultaba el cumplimiento de la intención del Constituyente, si se hubiera prescrito que procedía el levantamiento de la inmunidad ante la Asamblea Nacional o ante la Comisión Legislativa Permanente, según el caso, a solicitud de la parte afectada o de oficio. De esta forma, se evitaba el problema que en la práctica crearon los Diputados.

El artículo 114 de la Constitución de 1946, objeto de estos comentarios, no estableció, lo que si establecieron las dos anteriores Constituciones, la de 1904 y la de 1941, con respecto al caso de flagrante delito por parte del Diputado. El artículo 60 de la Constitución de 1904 estableció que, en caso de flagrante delito, el Diputado podía ser detenido y puesto a órdenes de la Asamblea Nacional. Nada dijo aquella Constitución sobre el proceso que había de seguirse, cuando la Asamblea Nacional estuviere en receso. Llamó la atención que el Constituyente en 1904, en el artículo estudiado, usó la palabra "delincuente", para referirse al Diputado detenido en flagrante delito. Dicha palabra no la repitieron las dos Constituciones posteriores. El

artículo 82 de la Constitución de 1941 estableció que una vez detenido el Diputado, en caso de flagrante delito, era puesto a disposición de la Asamblea Nacional, si estaba en sesiones o, en caso contrario, era puesto a disposición de la Corte Suprema de Justicia.

Otra notable diferencia, entre los artículos 60 y 82 de las Constituciones de 1904 y 1941, respectivamente, con el artículo 114 de la Constitución de 1946, fue en lo concerniente al lapso en que se aplicaba la inmunidad. En la Constitución de 1904 la inmunidad comprendió desde los veinte días antes de las sesiones hasta los veinte días después. Las sesiones de la Asamblea Nacional se realizaban cada dos años un por período de 90 días que se iniciaba el primero de septiembre. La inmunidad se extendió a causas penales, policivas y civiles. En la Constitución de 1941, la inmunidad comprendió también desde los veinte días antes y veinte días después de las sesiones. Las sesiones de la Asamblea Nacional se realizaban cada año impar por un período de cuatro meses que se iniciaba el dos de enero. Se extendió también la inmunidad a causas penales, policivas y civiles. Como anteriormente mencionamos, en la Constitución de 1946 la inmunidad en materia civil comprendió treinta días antes y treinta después, del período de sesiones. Las sesiones de la Asamblea Nacional se realizaban <u>todos los años</u>

desde el primero de octubre hasta el treinta de enero siguiente.

Al concluir este punto agregamos que fue realmente lamentable que la Constitución Política de 1946 abusara del privilegio concedido de manera general en todos los Estados demoliberales a los miembros del Organo Legislativo. Extendió demasiado la inmunidad de los Diputados en cuanto a la materia y al tiempo, y sobre todo se guardó silencio sobre los casos de flagrante delito por parte del Diputado.

c.7 Sistema de suplentes

La Constitución de 1946 estableció el sistema de suplentes en el artículo 106. Determinó dicho artículo que a cada Diputado le correspondían dos suplentes, que eran elegidos de la misma manera y el mismo día que el Diputado. Ambos suplentes debían reemplazar en sus faltas al Diputado, según el orden en que fueron elegidos.

Las Constituciones de 1904 y 1941 establecieron el sistema de suplentes en los artículos 53 y 74 respectivamente. La Constitución de 1904 expresó, en el párrafo final del artículo 53: "Habrá suplentes que

reemplacen a los principales en las faltas absolutas o temporales".

Señaló dicho artículo que habría suplentes, es decir, más de un suplente, pero no especificó la cantidad, como sí lo hizo la Constitución siguiente. No señaló tampoco el carácter personal de las suplencias para con determinado Diputado.

La Constitución de 1941, en el párrafo final del artículo 74, decía: "Por cada Diputado se elegirán dos suplentes, los cuales reemplazarán a los principales en sus faltas absolutas o temporales".

El artículo 106 de la Constitución de 1946, en el párrafo tercero decía: "A cada Diputado le corresponden dos suplentes elegidos de igual modo y el mismo día, los cuales le reemplazarán en sus faltas, según el orden de su elección".

Dicho artículo especificó que dos eran los suplentes que se elegían. Pero decía: "A cada Diputado", y no: "Por cada Diputado". Esta corrección fue hecha en el Acto Legislativo No. 1 de 24 de octubre de 1956, que reformó dicho artículo. Al señalar que los suplentes correspondían "a cada Diputado" reafirmó el carácter

personal de las suplencias. Agregamos que el carácter personal de las suplencias se estableció a partir de las reformas constitucionales de 1956. A determinado Diputado le correspondía determinados suplentes.

c.8 Salario devengado

Con respecto al salario de los Diputados, la Constitución de 1946 señalaba en el artículo 116 que los Diputados devengaban un sueldo anual y que sólo percibían gastos de representación cuando eran convocados por el Ejecutivo a sesiones extraordinarias. Se exceptuaban aquellas sesiones en que se ejercían funciones judiciales. Agregaba, en la parte final dicho artículo, que era la ley la que señalaba la cuantía y sueldo de dichas asignaciones y que sus aumentos o disminuciones eran efectivos después de terminar el período de la Asamblea que los aprobaba.

Como hemos dicho anteriormente, hasta 1932 los Diputados a la Asamblea Nacional sólo devengaron sueldo durante los tres meses de los períodos de sesiones, (Del 1 de septiembre al 1 de diciembre). Dichas sesiones se realizaban cada dos años.

Desde 1932 se consagraron dos categorías de sueldos

uno para los períodos de sesiones y otro para los recesos legislativos.

Mediante el Acto Legislativo No. 2 de 24 de octubre de 1956, que reformó el artículo 116 de la Constitución de 1946, y se otorgó a los Diputados un salario anual, distribuido en los doce meses. La Ley 29 de 1956 dio a los Diputados un salario mensual de B/.750.00 y para gastos de representación que sólo podían cobrarse cuando había sesiones extraordinarias, un monto de B/.1,000.00. Se mantuvo ese sueldo y esa cantidad para gastos de representación hasta la vigencia de la Ley 17 de 1964, que fijó el sueldo mensual igual que la ley anterior, en B/.750.00, pero adicionó B/.250.00 mensuales de viáticos. El total del salario del Diputado fue de B/.1,000.00 mensuales. Se mantuvo ese salario hasta 1968, fecha en que por última vez se eligieron en Panamá Diputados.

c.9 Período de ejercicio de la función representativa

La función representativa, a juicio nuestro, tuvo durante la vigencia de la Constitución de 1946, dos períodos, uno normal y otro excepcional o transitorio.

a) Período Normal. Este período se estableció en

el artículo 108 de la Constitución de 1946. Dicho artículo estableció que, tanto los Diputados como sus suplentes, habían sido elegidos para un período de cuatro años. A partir del período 1948 - 1952, dicha disposición constitucional se cumplió plenamente.

b) Período excepcional o transitorio. A juicio nuestro el período excepcional o transitorio lo tuvieron los Constituyentes que aprobaron la Constitución de 1946. No tuvieron los cuatro años de función representativa. Iniciaron su período el quince de junio de 1946 y lo culminaron el treinta de septiembre de 1948. Es decir, dos años y tres meses y medio. Por esa causa, consideramos que fue de carácter excepcional o transitorio.

d. Reuniones de la Asamblea Nacional

Dos fueron las clases de reuniones que la Asamblea Nacional realizó siempre desde su origen. La Reunión ordinaria y las reuniones extraordinarias.

d.1 Reunión ordinaria anual

Fue la Constitución de 1946, en el artículo 109, la

que por primera vez estableció en Panamá que las sesiones ordinarias se realizaban todos los años. Las anteriores Constituciones de 1904 y 1941 fijaron las reuniones ordinarias cada dos años. El artículo 109 de la Constitución de 1946 prescribió que la Asamblea Nacional se reunía por derecho propio, sin convocatoria previa, en la capital de la República, desde el primero de octubre hasta el treinta de enero siguiente, en los cuatro años del período legislativo.

De acuerdo a lo que estableció la Ley 58 de 2 de febrero de 1967, que consagró el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, había sesiones ordinarias todos los días, exceptuando los sábados, los domingo, días feriados y aquellos en que justificadamente la Asamblea Nacional resolvía no celebrarla. De lunes a jueves las sesiones se realizaban de tres de la tarde a siete de la noche. Los viernes las sesiones se realizaban de nueve de la mañana a la una de la tarde. Había, cuando la Asamblea lo acordaba, sesiones nocturnas, desde las nueve de la noche hasta las doce de la noche. Para continuar después de esa hora se requería la mayoría absoluta de votos de los Diputados.

d.2 Reuniones extraordinarias

El artículo 111 de la Constitución de 1946 consagró que el Ejecutivo podía convocar a la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias por el tiempo que él señalaba y para tratar exclusivamente los asuntos que él le sometía. Es importante comentar que solamente El Ejecutivo tenía la facultada de convocar a reunión extraordinaria a la Asamblea Nacional. De acuerdo al Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, el mismo horario señalado anteriormente para las sesiones ordinarias, se aplicaba para las sesiones extraordinarias.

Fuera de esas horas reglamentarias había sesiones extraordinarias cuando la Asamblea o a solicitud de su Presidente lo acordaban, por alteración del orden público o por urgencia nacional. Cuando la Asamblea lo acordaba, las sesiones eran permanentes y duraban el tiempo necesario, mientras existiera quorum.

e. Comisión Legislativa Permanente

La Constitución de 1946 creó, por vez primera en Panamá, la Comisión Legislativa Permanente. La estableció en sus artículos 122 y 123. Originalmente estaba compuesta por cinco miembros y un suplente. Luego

de la reforma constitucional de 1956, mediante el Acto Legislativo No. 2 de 24 de octubre de 1956, se reformaron los artículos 122 y 123. A partir de esa fecha se estableció que la Comisión Legislativa Permanente estaba formada por siete miembros principales y siete suplentes. Tres días antes de terminar la legislatura ordinaria la Asamblea Nacional debía elegir entre los Diputados seis miembros de la Comisión Legislativa Permanente. El otro miembro, para completar los siete, era el último Presidente de dicha legislatura ordinaria.

La Comisión funcionaba desde el momento de la clausura de la legislatura ordinaria, hasta el día anterior a la instalación de la siguiente legislatura.

Carlos Bolívar Pedreschi, sobre el particular nos comenta:

> "La Constitución tiene previsto para el período de receso de la Asamblea Nacional la existencia de una agencia especial a la que le confía el cumplimiento y despacho de determinados asuntos. Esta agencia viene a representar al Organo Legislativo mientras esté en receso y se le distingue con el nombre de Comisión Legislativa Permanente."[29]

---

[29] PEDRESCHI, Carlos Bolívar, El Control de la Constitucionalidad en Panamá, Ediciones Guadarrama, Madrid, España, 1965, pp. 220 y 221.

La Constitución anterior, la de 1941, estableció en el artículo 79 la "Comisión Permanente". La elegía la Asamblea Nacional entre sus miembros que eran cinco en total. Su finalidad era asesorar al Presidente de la República cuando él lo solicitaba.

Cesaba en sus funciones cuando la Asamblea Nacional se reunía en sesiones ordinarias. Indudablemente que dicha "Comisión Permanente" no reunía los requisitos de lo que en el Derecho Constitucional contemporáneo se ha llamado "Comisión Permanente del Parlamento"[30] En el Derecho Constitucional panameño fue a partir de 1946 que existió una verdadera Comisión Legislativa Permanente.

La "Comisión Permanente" de la Constitución de 1941 no tenía la facultad de participar, cuando la Asamblea le otorgaba facultades extraordinarias en sus recesos al Presidente, en la elaboración de los decretos-leyes. No tenía, pues, ninguna otra facultad que la de asesorar al Presidente, cuando éste así lo solicitaba.

En cuanto a la forma en que se elegían los miembros, el artículo 122 de la Constitución de 1946 en su parte final contenía tres reglas sobre el procedimiento de elección.

---

[30] QUINTERO, César, Derecho..., p. 634.

La primera regla decía que el número total de los Diputados se dividía por el número de miembros de la comisión que se iba a elegir. El resultado se denominaba cuociente de elección.

Si tomamos a manera de ejemplo un determinado período legislativo con cuarenta y dos miembros a la Asamblea Nacional, dividimos los cuarenta y dos Diputados entre los siete miembros que se tenía que escoger para la Comisión, dando como resultado que seis era el cuociente de elección.

La segunda regla estableció que cada Diputado votaba en una sola papeleta por un principal y un suplente. Se declaraban electos los que lograban cuando menos el número de votos igual al cuociente de elección.

La tercera y última regla estableció que sí, después de adjudicadas las representaciones, quedaba alguna sin adjudicarse por no haber logrado el cuociente de elección, se declaraba electo al que había logrado mayoría de votos. En caso de empate decidía la suerte.

f. Período en que rigió la Constitución de 1946

La Constitución de 1946, que entró en vigencia el

primero de marzo de 1946, rigió formalmente hasta el once de octubre de 1972, pero fue de hecho derogada el once de octubre de 1968, cuando ocurrió el golpe de Estado.

f.1 Derogación de hecho

Con el advenimiento del golpe de Estado, el once de octubre de 1968, efectuado por la Guardia Nacional, se inició un período de facto hasta el once de octubre de 1972. Muchas de las disposiciones que establecía la Constitución de 1946 fueron violadas y en algunos casos ignoradas. Todo ello fue producto del gobierno de hecho, que existió hasta el once de octubre de 1972, en que se institucionalizaba el gobierno cívico-militar, a través de la nueva Constitución de 1972. Fueron tan ignoradas las disposiciones de la Constitución de 1946, que no somos pocos los que afirmamos que la misma fue derogada de hecho desde el once de octubre de 1968. Sin embargo formalmente la misma continuó rigiendo y jurídicamente el gobierno decía que la tomaba como base. El profesor César A. Quintero, nos comenta:

> "El 11 de octubre de 1968 fue derrocado por tercera vez el Presidente Arnulfo Arias. En esta ocasión la Guardia Nacional asumió el poder; y, aunque no derogó formalmente la Constitución de 1946, estableció un gobierno militar revolucionario que legisló durante cuatro años por medio de lo que en Panamá se

denomina Decretos de Gabinete."[31]

f.2 Derogación Formal

Mediante el escogimiento de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos en 1972, el gobierno cívico-militar inició el tránsito de un gobierno de facto a un gobierno de iure, mediante la aprobación de una nueva Constitución.

La Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos aprobó, en septiembre de 1972, el texto definitivo de la nueva Constitución Política de Panamá de 1972, que empezó a regir el once de octubre de ese año. Fue, pues, a partir de ese día en que se derogó formalmente la Constitución de 1946.

4. Sobre la génesis de la Constitución de 1972

Después del golpe militar de 1968 el General Torrijos comprendió que debía crear una nueva Constitución que le permitiera darle vida jurídica a un gobierno que nació producto de un Golpe de Estado. No le era posible gobernar manteniendo la Constitución de 1946

---

[31] QUINTERO, César, "La Jurisdicción Constitucional en Panamá", separata de la Revista Lex No. 10, Panamá, 1978, p. 30.

cuya organización política se dirigía hacia la fortificación de un sistema pluralista, electoral con partidos políticos y participativo. El General Torrijos necesitaba una organización jurídica política diferente y cónsona con un estilo muy personal de gobernar, inspirado por él mismo.

El 11 de octubre de 1968 la Guardia Nacional (Fuerzas Armadas) efectuó un golpe de Estado contra el Gobierno Constitucional que presidía Arnulfo Arias Madrid, quien diez días antes - el primero de octubre - había tomado posesión del cargo de Presidente de la República de Panamá. Arias había ascendido por tercera vez a la Presidencia de la República mediante elecciones populares que se celebraron en un permanente clima de violencia política. Hubo diversas consideraciones sobre dicho proceso electoral, algunos lo consideraron como profundamente controvertido y por esto fue marco de extensos debates. El abogado panameño Juan Materno Vásquez opina así:

"En las elecciones de 1968, fueron candidatos el Ingeniero David Samudio, por el partido en el poder y el Doctor Arnulfo Arias Madrid, por la oposición. Y en unas elecciones calificadas como las más desmoralizadoras de los valores nacionales, familiares y políticos, resultó electo el Doctor

Arnulfo Arias Madrid".[32]

Al comentar las causas que determinaron el Golpe de Estado del Once de Octubre de 1968, Carlos Bolívar Pedreschi, sostiene que dos fueron las causas:

> **"a) La causa inmediata está representada en el gran desarraigo social de los partidos tradicionales, desarraigo este que sobrevino como resultado de la gran descomposición, deterioro e incapacidad política exhibidos por los partidos tradicionales. Este desarraigo creó un vacío político para los golpistas al anticiparle la seguridad de que podían dar el golpe en la tranquilidad de que no serían muchos los dispuestos a morir por sus partidos ni por sus líderes, como en efecto ocurrió.**
>
> **b) La causa inmediata está representada en los cambios ordenados en la Guardia Nacional en los primeros días de octubre de 1968, por el Presidente recién electo".**[33]

Sostenemos que evidentemente Panamá se vio sacudida por hechos bastante lamentables durante el proceso electoral de 1968. Mas esta inquietud no sólo la había vivido la Nación en ese proceso electoral, sino en muchos otros procesos electorales de años anteriores. Por ello,

---

[32] VASQUEZ, Juan Materno. Consideraciones en Torno a los Partidos Políticos Panameños. Ediciones del Poder Popular, Panamá, 1978, pág.10.

[33] PEDRESCHI, Carlos Bolívar. Asamblea Constituyente y Realidad Nacional, Imprenta Ziur, S.A., Panamá, 1980, pág.6.

consideramos que sostener que el único factor que determinó el Golpe de Estado de 1968, fue la realización de elecciones fraudulentas, es caer en un error de apreciación. Elecciones controvertidas o como muchos opinan, fraudulentas, han sido consideradas varias en la vida republicana panameña. Si esa fuera la causa se hubiesen podido analizar bajo tal óptica la existencia de muchísimos Golpes de Estado en Panamá. Por tanto, no compartimos el criterio de quienes consideran el proceso electoral de 1968 como la causa única que generó el Golpe de Estado de 1968; consideramos que los procesos electorales panameños en general - no sólo el de 1968 nada más - han resultado altamente controversiales. A nuestro juicio, fue el proceso electoral de 1968 una de las varias causas, pero no la única, que provocó el alzamiento militar de 1968. A esa causa se sumaron otras razones que a mi modo de ver, incidieron más directamente sobre dicho Golpe de Estado, como la ineficacia de los partidos políticos y su profundo distanciamiento popular y el creciente sentimiento de reproche de la ciudadanía contra la política y los políticos, fenómeno que empieza - quizá con otras consecuencias - a aflorar en toda América hispana. Ahora bien, los cambios ordenados por el recién electo Presidente de la República Arnulfo Arias Madrid dentro de la Guardia Nacional también se sumaron a los factores que lo provocaron. Pedreschi considera -

opinión que compartimos - el resquebrajamiento de los partidos políticos como "factor predisponente del Golpe de Estado" y a los cambios que el Presidente Arias ordenó dentro de la Guardia Nacional "factores desencadenantes de dicho golpe".[34]

El Once de Octubre de 1968, al asumir el poder la Guardia Nacional de Panamá mediante el Golpe de Estado contra el Presidente Arias, conformó la Junta Provisional de Gobierno, integrada por dos de los más altos miembros de esa institución. Como Presidente de la Junta, se nombró al Coronel José María Pinilla y como miembro al Coronel Bolívar Urrutia. La proclama del Gobierno Provisional decía, que asumía la representación nacional, confiando en el concurso del pueblo como elemento indispensable para lograr la regeneración moral del Estado Panameño; que eliminaba la Asamblea Nacional y que ejercería las funciones legislativas por medio de Decretos de Gabinete. Asimismo, manifestaba que el Organo Ejecutivo lo conformaban dos ciudadanos, Presidente y Miembro de la Junta Provisional de Gobierno, a quienes había designado la Guardia Nacional y cuyas funciones ejercerían con el respectivo Ministro.

---

[34] PEDRESCHI, Carlos Bolívar. Contenido, Sentido y Destino de las Reformas Constitucionales. Conferencia dictada en el Colegio Nacional de Abogados de Panamá el 16 de octubre de 1978.

Por ser un documento histórico de importancia, transcribimos el texto completo de dicho Estatuto:

EL GOBIERNO PROVISIONAL

CONSIDERANDO:

Que al asumir la representación nacional el Gobierno Provisional lo hace confiando en el concurso del pueblo, elemento indispensable para lograr la regeneración oral del Estado Panameño;

Que el Gobierno cuenta con el debido acatamiento de la Fuerza Pública y dispone, por lo tanto de poder suficiente para asegurar la paz y el orden público y para proteger la vida y los bienes de todos los habitantes del territorio nacional;

Que la acción del Gobierno debe encauzarse hacia el logro de la restauración moral de la República como eje de su desarrollo económico, social y político, propósito para cuya realización necesita tener las facultades para realizar todos los actos de Gobierno indispensables, incluso los de carácter legislativo;

Que es intención del Gobierno obtener la participación de los sectores más representativos del pueblo panameño en la preparación y adopción de las medidas más importantes;

Que la garantía de la inmovilidad de los miembros del Organo Judicial debe ser mantenida como medio irreemplazable para lograr la plena vigencia del derecho cuya permanente violación ha sido una de las principales causas de los males que afligen a la República;

Que debiendo regirse el Gobierno por lo que prescribe el Estatuto del Gobierno Provisional y la Constitución Nacional, resulta imprescindible contar con una Corte Suprema de Justicia cuyos miembros hayan jurado acatamiento a aquellas normas;

Que la República mantendrá el cumplimiento estricto de los compromisos contraídos;

Que para el caso de acefalía es preciso establecer la forma en que se procederá al reemplazo del Presidente.

Por todo ello:

El Gobierno Provisional, a fin de cumplir con los objetivos del movimiento y en ejercicio del poder de que se ha investido, estatuye:

Artículo 1º: El Organo Ejecutivo lo constituirán dos ciudadanos que, con los títulos de *Presidente* y de *Miembro de la Junta Provisional* de Gobierno, ha designado la Guardia Nacional, cuyas funciones ejercerán con el respectivo Ministro.

Artículo 2º: La Junta Provisional de Gobierno ajustará su cometido a las disposiciones de este Estatuto, a las de la Constitución Nacional y las leyes y decretos dictados en su desarrollo.

Artículo 3º: La Junta Provisional de Gobierno respetará todas las obligaciones Internacionales contraídas por la República de Panamá.

Artículo 4º: Todas las funciones que la Constitución señala a la Asamblea Nacional serán ejercidas mediante la expedición de Decretos de Gabinete, a excepción de las establecidas en el Artículo (sic) de la Constitución.[35]

Artículo 5º: A *efectos de contar con* el más idóneo asesoramiento para el ejercicio de las facultades legislativas, el presidente de la Junta Provisional acudirá a los organismos permanentes o transitorios que la Ley establezca.

Artículo 6º: Los Magistrados designados para integrar la Corte Suprema de Justicia y los actuales miembros de los Tribunales y Jueces gozarán de las garantías que establece el Artículo 7 en la Constitución Nacional.

---

[35] El Artículo de la Constitución cuyo número no aparece en la Gaceta Oficial era el 119 de la Constitución de 1946 referente a las funciones judiciales de la Asamblea Nacional.

Artículo 7º: En caso de ausencia del país del Presidente de la Junta Provisional de Gobierno lo reemplazará el otro integrante de la misma. En caso de incapacidad o muerte del Presidente o del Miembro de la Junta Provisional de Gobierno, su sucesor será designado de común acuerdo por los Comandantes Jefes de la Guardia Nacional." [36]

Con este estatuto se gobernó a la República de Panamá a partir del 11 de octubre de 1968 hasta el 11 de octubre de 1972 en que se promulgó la Constitución Política de 1972, la cuarta del Estado Panameño. Es importante señalar que la Junta Provisional de Gobierno abolió la existencia de los partidos políticos mediante el Decreto de Gabinete Nº58 de 3 de marzo de 1969.[37] Que una vez asumió el poder, suspendió las garantías constitucionales, hasta que, mediante Decreto de Gabinete Nº 341 de 31 de octubre de 1969 [38], las volvió a restablecer en todo el país con excepción del derecho de reunión en las Ciudades de Panamá y Colón. Se mantuvo vigente dicho Decreto de Gabinete hasta el 13 de diciembre de 1977. Sin embargo, Dulio Arroyo Camacho considera que el derecho de reunión de las Ciudades de Panamá y Colón sólo estuvo suspendido durante cuatro años, hasta el 11 de octubre de 1972, cuando entró en

---

[36] **GACETA OFICIAL** Nº 16, 221; Panamá, 17 de octubre de 1968.

[37] **GACETA OFICIAL** Nº16,324, Panamá, 7 de marzo de 1969.

[38] **GACETA OFICIAL** Nº16,430, Panamá, 5 de noviembre de 1969.

vigencia la nueva Constitución.[39] Asimismo, el nuevo gobierno tipificó el delito de subversión del orden público, en donde el juzgamiento correspondía al Organo Ejecutivo, sin participación alguna de miembros del Organo Judicial; fue establecido en el Decreto de Gabinete 342 de 31 de octubre de 1969. [40] También se arrogó el Organo Ejecutivo, exclusivamente, la facultad de juzgar a quien difundiera por cualquier medio de comunicación, información falsa no autorizada, o que fuera de naturaleza calumniosa o injuriosa. Se estableció así en el Decreto de Gabinete Nº343 de 31 de octubre de 1969.[41] Para el delito de subversión del orden público las sanciones establecidas dependían de la gravedad del hecho cometido, pero podían llegar hasta quince años de prisión. Para el delito de difundir por cualquier medio de comunicación, información falsa, no autorizada o de origen calumnioso o injurioso, la sanción podía consistir en multas o prisión de tres meses a un año. El Decreto de Gabinete que estableció el delito de subversión del orden público, estuvo vigente hasta el 13 de diciembre de 1977.

---

[39] **ARROYO, Dulio.** *El Sistema de Gobierno existente en Panamá, luego de las últimas Reformas a la Constitución Nacional.* Talleres Diálogo, Panamá, 1980, p.15.

[40] **GACETA OFICIAL** Nº16,480, Panamá, 5 de noviembre de 1969.

[41] **GACETA OFICIAL** Nº16,480, Panamá, 5 de noviembre de 1969.

Con la consolidación en el Poder del Gobierno Militar, sus líderes comprendieron que era necesario propiciar el cambio en la forma de gobierno; de un gobierno de hecho, de facto, a un gobierno de derecho, de iure. Por ello, el General Omar Torrijos H., Comandante Primer Jefe de la Guardia Nacional y quien detentaba el poder anunció el 11 de octubre de 1971, la nominación de veinticinco ciudadanos que integraron La Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitucional Política. Pese a que la Comisión era de reformas a la Constitución Política de 1946, dichos comisionados redactaron un proyecto de nueva Constitución Política del Estado Panameño. Los veinticinco ciudadanos nombrados en el Decreto de Gabinete Nº 214 de 11 de octubre de 1971 fueron:

Acosta, Julio César
Ahumada, Adolfo
Araúz, Reina Torres de
Beleño, Joaquín
Broce V., Elpidio
Boyd P., Augusto Samuel
Calzadilla, Carlos
De la Guardia E., Eduardo
Espino, Moisés E.
Franco Herrera, José
García S., Ismael

Guiraud, Hugo H.

González J., Rodrigo

Jaén M., Marcelino

Melo, Arturo D.

Murgas, Rafael

Picard Amí, Miguel Angel

Puello Araúz, Roberto

Reynolds, Humberto

Rodríguez, Ricardo Alonso

Roquebert J., Jaime A.

Royo Sánchez, Aristides

Russo, Ana Lescure de

Segura M., Luis A.

Sieiro Murgas, Ramón

La Comisión de Reformas Revolucionarias de la Constitución Política, estuvo presidida por Marcelino Jaén y fue Secretario General Carlos Calzadilla.

Con la finalidad de someter a consideración el proyecto de nueva Constitución, elaborado por la aludida comisión, se llamó a elecciones generales en el país que se realizaron el 6 de agosto de 1972. En esta nueva Constitución se creó un organismo único - tanto por su conformación como por sus funciones - en el Derecho Constitucional Panameño: La Asamblea Nacional de

Representantes de Corregimientos. El nuevo organismo quedó integrado por quinientos cinco Representantes de Corregimientos, a razón de uno por cada Corregimiento del país. El mismo Decreto de Gabinete Nº 214 de 11 de octubre de 1971, que creó la Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución Política, facultó al nuevo organismo, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, para aprobar o improbar con o sin modificaciones el Proyecto de nueva Constitución Política del país, que a su consideración presentó la aludida Comisión de Reformas Revolucionarias. Es necesario agregar que, para las elecciones de los quinientos cinco Representantes de Corregimientos, no hubo participación de los partidos políticos que continuaban abolidos, como ya mencionamos, por el Decreto de Gabinete Nº 58 de 3 de marzo de 1969.

Sobre la facultad concedida a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, de aprobar o no, con o sin modificaciones, el Proyecto de Constitución, facultad concedida en el Decreto de Gabinete Nº 214 de 11 de octubre de 1971, Dulio Arroyo, nos dice que:

"No obstante, dicho organismo, por sí y ante sí, se convirtió en ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, y procedió a dictar una nueva Constitución, asumiendo *en esta forma una representación que no tenía*, y al mismo tiempo, excediendo las facultades que el

referido Decreto de Gabinete le había otorgado". [42]

Una vez lograda la integración de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, ésta, durante un mes discutió el Proyecto de Constitución, desde el 11 de septiembre hasta el 11 de octubre de 1972.

La Cuarta Constitución Política del Estado Panameño empezó a regir el 11 de octubre de 1972 y con ella una nueva estructura del Organo Ejecutivo panameño. Estructura que se mantuvo vigente hasta el 24 de abril de 1983 fecha en la que mediante un referéndum nacional se aprobaron sustanciales reformas a la Constitución, provocadas, sin lugar a dudas, por la inesperada muerte del General Torrijos dos años antes.

B. ASPECTOS RELEVANTES DEL SISTEMA POLITICO ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCION DE 1972

Después de promulgada la Constitución Política de 1972, esta ha regido paradójicamente para situaciones políticas totalmente desímiles y contradictorias y ha tenido un curioso e interesante desarrollo.

Para explicar mejora tal fenómeno, hemos dividido estos

---

[42] **ARROYO, Dulio,** op. cit., p.17.

períodos en tres: 1. Sistema Político que rigió en Panamá de 1972 a 1983, 2. Sistema Político producto de las reformas constitucionales de 1983, y 3. Sistema Político después de la invasión de 20 de diciembre de 1989. Veamos cada uno de estos períodos en los que ha regido la Constitución de 1972.

1. Sistema Político que rigió en Panamá de 1972 hasta 1983

Como ya hemos dicho, mediante Decreto de Gabinete Nº 214 de 11 de octubre de 1971, expedido por la Junta Provisional de Gobierno, se creó la Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución y se convocó a elecciones para el escogimiento de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. La Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución entregó, el 11 de septiembre de 1972, a consideración de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos - reunida en función constituyente - el Proyecto de Constitución Política del país. Durante un mes se discutió el Proyecto y el 11 de octubre de 1972, entró a regir la Cuarta Constitución Política del país.

La Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos aprobó, como precepto transitorio, por un período de seis años, el artículo 277 de la Constitución

Política que decía:

> "Se reconoce como Líder Máximo de la Revolución panameña al General de Brigada Omar Torrijos Herrera, Comandante Jefe de la Guardia Nacional. En consecuencia, y para asegurar el cumplimiento de los objetivos del proceso revolucionario, se le otorga, por el término de seis años, el ejercicio de las siguientes atribuciones: Coordinar toda la labor de la Administración Pública; nombrar separar libremente a los Ministros de Estado y a los miembros de la Comisión de Legislación; nombrar al Contralor General y al Subcontralor General de la República, a los Directores Generales de las Entidades Autónomas y Semiautónomas y al Magistrado del Tribunal Electoral que le corresponde nombrar al Ejecutivo, según lo dispone esta Constitución y la Ley; nombrar a los Jefes y Oficiales de la Fuerza Pública de conformidad con esta Constitución, la Ley y el Escalafón Militar. Nombrar con la aprobación del Consejo de Gabinete a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación, al Procurador de la Administración y a sus respectivos suplentes; acordar la celebración de contratos, negociación de empréstitos y dirigir las relaciones exteriores.
>
> El General Omar Torrijos Herrera, tendrá además, facultades para asistir con voz y voto a las reuniones del Consejo de Gabinete y del Consejo Nacional de Legislación y participar con derecho a voz en los debates de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y de los Consejos Provinciales de Coordinación y de las Juntas Comunales."

Dicho artículo estuvo vigente desde el 11 de octubre de 1972 hasta el 11 de octubre de 1978. Tanto la forma,

como el contenido del precitado artículo constituyeron algo único y sorprendente en el Derecho Constitucional panameño. Por cuanto fue la primera vez en la historia del país que ciudadano alguno concentrara tanto poder y sobre todo que sus amplias y hegemónicas funciones llevaban su propio nombre y de esta forma elevadas con rango constitucional. Igualmente, pudiéramos decir que en el Derecho Constitucional hispanoamericano, ha sido uno de los pocos casos que se conocen hasta el presente.[43]

---

[43] *Precedentes parecidos los encontramos en Haití y Cuba.* Si bien Haití no es parte de iberoamérica es importante anotar que, en Haití existió en la época de Duvalier la Constitución de 1964 que en el artículo 196 decía:

> "Dado que el ciudadano Doctor Francisco Duvalier, Jefe Supremo de la Nación Haitiana, ha provocado, por primera vez desde 1804, una toma de conciencia nacional, por medio de un cambio radical en Haití, tanto desde el punto de vista político como económico, social, cultural y religioso, y con el fin de asegurar, las conquistas y permanencia de la Revolución Duvalierista bajo el estandarte de la unidad nacional queda elegido Presidente vitalicio" (El subrayado es nuestro).
>
> En otro artículo, el 197, ordinal 12 decían:
> "Por haberse constituido de esta forma en el líder indiscutible de la Revolución, apóstol de la Unidad Nacional, digno heredero de los Fundadadores de la Nación Haitiana, Renovador de la Patria y haber merecido el ser aclamado incondicionalmente por la inmensa mayoría del pueblo como Jefe de la Comunidad Nacional, sin limitación a su mandato. El ciudadano doctor Francisco Duvalier elegido Presidente de la República ejercerá vitaliciamente sus altas funciones." (El subrayado es nuestro). (Ver MARIÑAS OTERO, Luis, Las Constituciones de Haití, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1968, p. 677 y 679.

Asimismo, la Constitución de Cuba de 1976 en el prólogo; entre otras cosas, dice:

Con la vigencia de ese artículo, se violentó el clásico *principio de separación de los poderes*. Se otorgó a una sola persona el control de los Organos del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Algunos consideran que el control en manos de una sola persona de los tres Organos del Estado, se debió a la novedosa y también sorprendente fórmula que consagró el artículo 2 de la Constitución Política de Panamá de 1972, cuando preceptuaba que los tres Organos del Estado - actuaban en armónica colaboración entre sí y con la Fuerza Pública-. Nunca antes en la historia política del país, ciudadano alguno acaparó de derecho y de hecho, tanto poder en sus manos. Precedentes como el de Panamá son escasos en el Derecho Constitucional hispanoamericano son pocos los casos donde elevan a nivel constitucional y con nombre propio el otorgamiento de absolutos poderes en el Estado.

"Decididos a llevar adelante la Revolución triunfadora del Moncada y del Granma, de la Sierra y de Girón encabezada por Fidel Castro que sustentada en la más estrecha unidad de todas las fuerzas revolucionarias y del pueblo, conquistó la plena independencia nacional, estableció el poder revolucionario, realizó transformaciones democráticas, inició la construcción del socialismo y, con el Partido Comunista al frente, la continúa con el objetivo de edificar la sociedad comunista". (El subrayado es nuestro). Ver Constitución de la República de Cuba, Editada por el Departamento de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 1976, p. 12.

Aunque durante esos seis años al General de Brigada Omar Torrijos Herrera se le denominó "Jefe de Gobierno", la Constitución Política en el artículo 277, no lo designaba como tal. Se reconocía en dicho artículo "como Líder Máximo de la Revolución Panameña al General de Brigada Omar Torrijos Herrera, Comandante en Jefe de la Guardia Nacional". Fue el General Torrijos un caso único, ya que sus funciones no se encuadraron en ninguna denominación conocida. El término "Jefe de Gobierno" fue incorrecto; su origen y uso es propio de los sistemas parlamentarios, donde existe un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno y donde este último proviene y debe sus actuaciones al Parlamento. Nada más alejado de lo que se quiso hacer en Panamá. Al General Torrijos se le otorgaron técnicamente todas las funciones de Jefe de Gobierno, pese a que jurídicamente, a opinión nuestra, esto no fue correcto. El término con el que se le designaba fue inadecuado e incorrectamente usado en Panamá, por tener Panamá un sistema presidencial. Por tanto, consideramos que resulta imposible definir en un término jurídicamente adecuado las funciones que se otorgaron al General Torrijos. Hay quienes sostienen que se trató de un singular caso de dictadura constitucional o simplemente como él definió de una "dictadura con cariño". Dulio Arroyo Camacho lo explica como "Ejecutivo bicéfalo" y aduce esto porque las funciones de Presidente

de la República, considera, le fueron atribuidas por el mencionado artículo al Comandante Jefe de la Guardia Nacional, quien en efecto las ejerció "mientras el primero quedó convertido en una mera figura decorativa".[44]

Opinamos que el General Torrijos tuvo dominio jurídico sobre los tres Organos del Estado; porque en el Organo Judicial nombraba a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a sus respectivos suplentes, para un período de diez años, que empezó el primero de enero de 1973. Dichos nombramientos fueron aprobados por el Consejo de Gabinete, organismo en que la mayoría de sus miembros, -los Ministros de Estado-, eran nombrados y separados libremente por el General Torrijos. Acaparó para si mismo las funciones del Organo Ejecutivo porque nombraba y separaba libremente a los Ministros de Estado, a los Directores Generales de Entidades Autónomas y Semiautónomas; nombró al Contralor General y al Subcontralor General de la República que de acuerdo al artículo 163, numeral 8 de la Constitución, le correspondía nombrar al Ejecutivo; nombraba a los Jefes y Oficiales de la Guardia Nacional; el Procurador General de la Nación y al Procurador de la Administración. Por si todo esto fuera poco, tuvo la facultad de acordar la

---

[44] ARROYO, Dulio, op. cit., p.24.

celebración de contratos, negociación de empréstitos y dirigir las relaciones exteriores; además, era el Coordinador de toda la labor de la Administración Pública.

Dirigió el Organo Legislativo por la forma como estaba estructurado el Consejo Nacional de Legislación - antes de la Reforma Constitucional de 1978 - pues era el General Torrijos quien nombraba a los Comisionados de Legislación. Además, el General Torrijos tenía facultades legislativas, porque podía asistir con voz y voto a las deliberaciones del Consejo Nacional de Legislación. A la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, Consejos Provinciales de Coordinación y Juntas Comunales, podía asistir con derecho a voz. Interesante comentario sobre la repercusión política que tuvo el artículo 277 de la Constitución Nacional nos lo hace Juan Materno Vásquez así:

> **"El Estado Nacional panameño ha carecido de vitalismo institucional porque los hombres de Estado panameños, salvo excepciones muy contadas, son irrespetuosos de la institucionalidad. La tónica de nuestra praxis *gubernamental, sin excepciones y hasta el* día de hoy, es la de subrogar el funcionamiento de las instituciones fundamentales por la voluntad personal. Y el caso más notable es el artículo 277 - transitorio de la Constitución de 1972, en el cual se otorgaron atribuciones especiales (poderes) para actos de gobierno, tradicionalmente atribuidos al Presidente de la República, "al General**

> **Omar Torrijos Herrera, Comandante Primer Jefe de la Guardia Nacional.**
>
> **Dichas atribuciones especiales convirtieron al General Torrijos en Jefe de Gobierno, por un período de seis (6) años, viniendo a constituir un caso único en el Constitucionalismo Panameño".** [45]

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entidad de la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.) en el informe sobre la situación de los Derechos Humanos en panamá, expresó, refiriéndose al artículo 277 de la Constitución y al General Torrijos que dicho artículo "le otorgaba el control de la República".[46]

Carlos Bolívar Pedreschi al comentar el aludido artículo 277 - Transitorio - de la Constitución dice:

> **"La propia Constitución Nacional que es lo más nacional que puede pretenderse dentro de la normatividad jurídica de cualquier Estado, dejó de ser nacional, para convertirse en una Constitución tan personal que incluyó en uno de sus artículos el nombre de su dueño, para**

---

[45] VASQUEZ, Juan Materno, Teoría del Estado Panameño, p.263.

[46] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ~~Informe~~ sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá, Capítulo VIII, p.107.

mejores señas." [47]

A juicio nuestro, fue completamente inadecuada la vigencia del artículo 277 de la Constitución Política. Ello lo manifestamos basándonos en un estricto sentido jurídico-político, ya que comprendemos perfectamente que con o sin el artículo 277, el General Omar Torrijos Herrera tenía en sus manos los factores reales del poder en Panamá. Sin embargo, opinamos que debió buscarse una *fórmula jurídica más adecuada, más cónsona con el Derecho* Constitucional la Ciencia Política con la historia y con los precedentes, que no violentara de manera brutal, como lo hizo dicho artículo, el orden institucional del Estado panameño. Lamentablemente, la fórmula que buscaron los constituyentes panameños de 1972, los hizo errar frente a las doctrinas constitucionales universales; y a juicio de muchos críticos inconformes los hizo responsables ante el juicio sagrado de la historia. El artículo 277 de la Constitución Política fue aprobado para que rigiera de manera transitoria en el país. Así rigió desde el 11 de octubre de 1972 hasta el 11 de octubre de 1978. Durante ese período de seis años, determinadas funciones que constitucionalmente se establecían como propias del

---

[47] PEDRESCHI, Carlos Bolívar. "De la Crisis Nacional a las Reformas de 1983 en **FABREGA, Jorge,** Ensayos sobre Historia Constitucional e Panamá, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1976,p.708.

Organo Ejecutivo, fueron vulneradas por la existencia del artículo 277 de la Constitución Política. Cuando el 11 de octubre de 1978 dejó de regir el artículo mencionado y la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos eligió un nuevo Presidente de la República, éste adquirió jurídicamente las facultades que su antecesor nunca tuvo, puesto que gran cantidad de sus facultades las cercenó el citado artículo 277.

Fue la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos la que creó y aprobó el artículo 277 de la Constitución Nacional. Con relación a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos este artículo le concedió derecho a voz al General Omar Torrijos Herrera en este organismo. En los otros dos niveles en que el Representante de Corregimiento actuaba, el General Torrijos, tuvo derecho a voz: en los Consejos Provinciales de Coordinación y en las Juntas Comunales. Consideramos que en estos organismos, incluso en el mismo pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por la poca importancia de sus funciones, resultó innecesario para el General Torrijos tener más derecho que el simple derecho a voz. Confirmamos esto, cuando observamos que en otras entidades tuvo derecho a voz y voto: en el Consejo Nacional de Legislación y en el Consejo de Gabinete.

El artículo 277 - Transitorio - original de la Constitución Política de Panamá de 1972, repercutió tuvo en el Organo Legislativo, directamente en la corporación que realmente mantuvo la facultad de legislar sobre materias consideradas propiamente legislativas. Nos referimos al Consejo Nacional de Legislación. Dicho Organismo estuvo integrado por el Presidente y Vicepresidente de la República, por el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por los Ministros de Estado y por los Miembros de la Comisión de Legislación. El artículo 277 de la Constitución Política agregó, de manera transitoria, otro miembro más al Consejo Nacional de Legislación: el General Omar Torrijos Herrera quien tenía facultad para asistir con derecho a <u>voz y voto</u> a las sesiones del Consejo Nacional de Legislación. Además de dicha facultad, el General Omar Torrijos Herrera, entre otras, tenía la atribución de nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado y a los Miembros de la Comisión de Legislación. La Constitución Política nunca expresó cuántos serían los miembros de la Comisión de Legislación. La mayor parte del tiempo fueron ocho sus miembros. Pero, a nuestro juicio, el General Torrijos podía - y en efecto así lo hizo -decidir la cantidad de miembros. En consecuencia, casi la totalidad de los miembros del Consejo Nacional de Legislación eran

nombrados y separados, a su voluntad por el General Omar Torrijos Herrera. Sólo tres miembros escapaban - por lo menos en apariencia jurídica - a su poder: El Presidente y el Vicepresidente de la República (Elegido por el pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos) y el Presidente de este organismo. En resumidas cuentas, el artículo 277 - transitorio -, de la Constitución Política, le otorgó al General Omar Torrijos Herrera un dominio sobre el Organo Legislativo, tenía porque podía hacerlo por intermedio del Consejo Nacional de Legislación, bajo su absoluto control.

Nunca antes en la historia política de la República de Panamá, ciudadano alguno dominó de manera tan sistemática y autorizado por la propia Constitución, el Organo Legislativo panameño, ni los otros Organos del Estado.

La Constitución Política de 1972 trajo otra novedad. En el artículo 2 de la Constitución estableció, al igual que en las tres Constituciones anteriores, que el poder público emanaba del pueblo y lo ejercía el gobierno mediante los Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, instituyó algo novedoso cuando dispuso que estos órganos "actuaban en armónica colaboración entre sí y con la "Fuerza Pública".

Las tres Constituciones anteriores -1904, 1942 y 1946- al hacer referencia a los tres Organos del Estado, jamás incluyeron a la Fuerza Pública. Se trató de algo nuevo en el Derecho Constitucional panameño, que fue objeto de encendidas polémicas jurídicas. En estricto sentido jurídico esta frase hacía inútil la separación clásica de los tres Organos del Estado, porque la Fuerza Pública tenía el fundamento constitucional para inmiscuirse en sus actuaciones. Para otros, incluso miembros de alto rango de la Guardia Nacional, se estableció la existencia del cuarto Organo del Estado. A juicio nuestro, la propia Constitución original de 1972, incurría en un error en el artículo 2, al referirse a los tres Organos del Estado, porque no consagraba que estos tres Organos actuaría "limitada y separadamente, pero en armónica colaboración", como sí lo establecieron las anteriores Constituciones de 1941 y 1946. Parecía que no había mucho interés en que el principio clásico de la separación de los tres Organos del Estado, no se consagrara de manera clara y categórica en dicho artículo. Al obviarse la expresión de que los tres Organos del Estado debían actuar limitada y separadamente, dejó de reafirmarse el principio de la independencia de los Organos del Estado. Opinamos que dicha falla se agravó aún más con la incorporación de la novedosa frase que establecía la colaboración armónica de

los tres Organos del Estado con la Fuerza Pública. Tal como estaba redactado el artículo eran los tres Organos los que debían armonizar con la Fuerza Pública, mas no era la Fuerza Pública la que estaba obligada a armonizar con los tres Organos del Estado, ni con cada uno de estos.

Al hacernos algunos comentarios sobre dicho artículo Dulio Arroyo, nos dice:

> **"Para lograr ese propósito se dispone en el artículo 2 de la nueva Constitución que los tres clásicos Organos del Estado (el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial) deben actuar 'en armónica colaboración' con un cuarto órgano que por ese medio se crea, 'LA FUERZA PUBLICA'".**[48]

No coincidimos con el citado jurista porque no consideramos que en el original artículo 2 de la Constitución Política de 1972 se hubiese creado un cuarto Organo del Estado en la Fuerza Pública. En el artículo no se establecía por ninguna parte que la Fuerza Pública tuviera tal categoría jurídica. Ahora bien, sí ese estableció la obligación de los tres Organos del Estado, de actuar en "armónica colaboración" con la Fuerza Pública, dándole atribuciones políticas a nivel

---

[48] ARROYO, Dulio. Op. cit., p.18.

constitucional, nunca antes otorgadas a la Guardia Nacional. La Comisión de Reformas Constitucionales instalada en 1983, efectuó la adecuada corrección del artículo 2 y volvió a emplear un sistema similar al que tuvo la Constitución de 1946, donde se garantizaba plenamente se garantizó la independencia de los tres Organos del Estado. En buena hora se eliminó tan aborrecida frase.

a. La Asamblea Nacional de Representantes Corregimientos.

La Constitución de 1972 establecía originalmente en el artículo 129, que la función legislativa se ejercía por medio del Consejo Nacional de Legislación y por el pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Asimismo, dicho artículo determinó que la función legislativa se ejercía de conformidad con los artículos 2, 141 y 148 de la Constitución Política.[49] Es importante anotar que estos artículos estuvieron vigentes hasta la aprobación del Acto Constitucional de 24 de abril de 1983, ratificado por la mayoría del pueblo

---

[49] Los artículos 141 y 148 fueron modificados parcialmente por el Acto Reformatorio N°1 de 25 de octubre de 1978. Posteriormente fueron reformados totalmente por el Acto Constitucional de 1983. En cuanto al artículo 2, en el Acto Reformatorio de 25 de octubre de 1978 no se modificó, pero en el Acto Constitucional de 1983 sufrió una sustancial modificación.

panameño mediante referéndum constitucional. El Acto Constitucional mencionado fue producto de una serie de acontecimientos políticos que se iniciaron con la inesperada y discutida muerte del General Omar Torrijos Herrera el 31 de julio de 1981 en accidente aéreo en el Cerro Marta, Provincia de Coclé, ubicado al noroeste del país, a unos 250 kilómetros desde la ciudad capital de Panamá.

En el artículo 141 [50] se señalaban las funciones de la también desaparecida Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos de la siguiente manera:

"Artículo 141: Las funciones legislativas del pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, consiste en expedir leyes para:

1. **Aprobar o improbar los Tratados Internacionales que celebre el Ejecutivo.**
2. **Declarar la guerra y facultar al Ejecutivo para negociar la paz.**
3. **Aprobar o improbar las reformas a la división que le proponga el Consejo de Gabinete.**
4. **Conceder Amnistía por delitos políticos; y**
5. **Dictar su reglamento interno."**

---

[50] Este artículo en su parte medular fue reformado por el Acto Constitucional de 24 de abril de 1983.

Según este artículo, al pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos no le correspondía legislar sobre materias propiamente legislativas, con excepción de su propio reglamento interno. Las facultades que le concedieron más bien fueron de carácter político-administrativas. Las facultades propiamente legislativas las tuvo el Consejo Nacional de Legislación al amparo de lo que preceptuaba el artículo 148 de la Constitución.

Con respecto la integración de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, el artículo 130 de la Constitución establecía que dicha corporación estaba compuesta por tantos miembros, cuantos correspondieran al número de corregimientos en que se dividía el territorio panameño. Mientras estuvo vigente el sistema, es decir, hasta 1984, el número de Corregimientos en el país se mantuvo en quinientos cinco.[51] Cuando se crearon los Corregimientos en Panamá, lo hicieron sin atención a condiciones de representatividad electoral porque el propósito de su creación fue otro. Por esto había en 1978 un Corregimiento con 27,047 electores con derecho a un Representante y otro con 31 electores, con derecho a un Representante. Para tener una idea más precisa de la

---

[51] Para la fecha en que se escribe, septiembre de 1994 la República de Panamá tiene 511 Corregimientos.

desproporción en la representación que se daba en la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos veamos en los tres cuadros siguientes. En el Documento Gráfico veremos el total de electores que tenía Panamá en 1979. En el segundo Documento veremos los diez Corregimientos de menor población electoral de la República de Panamá y en el tercero podremos observar los diez Corregimientos de mayor población electoral que existían de conformidad con el censo electoral de julio de 1979. Esto corroborará nuestra opinión sobre el extraordinario desequilibrio de la representación que tenía la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.

a. 1 DOCUMENTO GRAFICO No. 1

TOTAL DE ELECTORES DEL PAIS EN 1979

Números de electores empadronados por provincias, números de Representantes y porcentajes *

PROVINCIAS	TOTAL DE ELECTORES	HOMBRES	MUJERES	% POBLACION ELECTORAL	CANTIDAD DE CORREGIMIENTOS	% ANTE LA ASAMBLEA NAL.
Total en el País	751,115	365,866	385,249	100	505	100
Bocas del Toro	19,538	10,371	9,167	2	15	2.9
Coclé	56,549	28,817	27,732	7	39	7.72
Colón	49,985	24,179	25,806	7	40	7.92
Chiriquí	116,590	58,122	58,468	15	101	20.00
Darién	8,958	4,790	4,168	1	19	3.76
Herrera	37,864	18,997	18,887	5	40	7.92
Los Santos	35,848	18,231	17,617	4	73	14.45
Panamá	341,667	158,901	182,776	45	98	19.4
Veraguas	71,874	38,119	33,755	10	76	15.04
Comarca de San Blas	12,242	5,339	9,844	1	4	0.8

* Datos obtenido del Censo Electoral de la República del 22 al 29 de julio de 1979.

a. 2 DOCUMENTO GRAFICO No. 2

DATOS DE LOS ONCE CORREGIMIENTOS DE MENOR POBLACION ELECTORAL EN LA REPUBLICA DE PANAMA EN EL AÑO 1979 *

CORREGIMIENTOS	DISTRITOS	PROVINCIAS	ELECTORES
Playa Chiquita	Santa Isabel	Colón	31
La Ensenada	Balboa	Panamá	32
Pucuro	Pinogana	Darién	53
Comogantí	Chepigana	Darién	60
Miramar	Santa Isabel	Colón	61
Cuango	Santa Isabel	Colón	64
Palmira	Las Tablas	Los Santos	69
San Miguel	Las Tablas	Los Santos	71
Gonzalo Vásquez	Chimán	Panamá	75
Puerto Pina	Chepigana	Darién	76
Cacique	Portobelo	Colón	76

* Datos obtenidos del Censo Electoral de la República del 22 al 29 de julio de 1979.

a.3 DOCUMENTO GRAFICO No. 3

DATOS DE LOS DIEZ CORREGIMIENTOS DE MAYOR POBLACION ELECTORAL EN LA REPUBLICA DE PANAMA EN EL AÑO 1979 *

CORREGIMIENTOS	DISTRITO	PROVINCIA	CANTIDAD ELECTORES
Belisario Porras	San Miguelito	Panamá	27,047
Bethania	Panamá	Panamá	23,085
Juan Díaz	Panamá	Panamá	21,631
David	David	Chiriquí	21,619
Parque Lefevre	Panamá	Panamá	16,545
San Francisco	Panamá	Panamá	16,603
Puerto Armuelles	Barú	Chiriquí	15,115
Río Abajo	Panamá	Panamá	15,091
Santa Ana	Panamá	Panamá	14,444
Calidonia	Panamá	Panamá	14,288

* Datos tomados del Censo Electoral de la República, del 22 de julio al 29 de 1979.

Consideramos que el Organo Legislativo de ese período constituyó un sistema sui generis. Sostenemos esto, porque no tuvo, ni las características que le son propias a los sistemas unicamerales, como tampoco las características de los sistemas bicamerales. Panamá, desde su fundación como Estado, hasta el 11 de octubre de 1968 tuvo un sistema unicameral. Con el advenimiento de la Constitución de 1972, se creó el novedoso sistema establecido en el entonces artículo 129 de la Constitución Política que señalaba que la función legislativa estaba ejercida por dos corporaciones: el Consejo Nacional de Legislación y por el pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Consideramos que el entonces sistema panameño no reunió los requisitos esenciales de un sistema unicameral porque el propio artículo 129 expresaba que el Organo Legislativo en Panamá estaba formado por dos y no por una sola cámara. En consecuencia, obviamente no podemos considerar como unicameral el sistema que existió en Panamá durante ese período. En cuanto a si fue bicameral, si bien en la conformación así lo parecía, en cuanto a sus característica no lo fue. Como es sabido, la tendencia general en los países con sistema bicameral es, en cuanto a la cámara alta, limitar el ejercicio del poder público y que esta corporación sea un organismo consejero y moderador. Sin embargo, contrariamente las

cámaras bajas son las que realmente desarrollan funciones parlamentarias importantes. En Panamá la tendencia fue contraria. Se dotó a la Cámara, que tuvo ciertos rasgos de cámara alta - el Consejo Nacional de Legislación - de todas las facultades legislativas y, en resumidas cuentas, fue este el organismo que tuvo fuerza política dentro del Estado. Asimismo, tampoco se exigió a los integrantes de esa cámara requisitos de edad, como sí se exige en los sistemas bicamerales, a los miembros de la cámara alta. Por otra parte tampoco sus miembros fueron elegidos en el primer período de funciones 1972 hasta 1978. Es por estas razones que consideramos que el Organo Legislativo que estableció la Constitución de 1972 fue un sistema sui generis.

Entre las dos corporaciones hubo notables diferencias, en cuanto al número de integrantes. la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos estuvo compuesta por quinientos cinco miembros; mientras el Consejo Nacional de Legislación - antes de la primera Reforma Constitucional de 1978 - estaba compuesto de once Ministros de Estado, alrededor de ocho Comisionados de Legislación, por el Presidente y Vicepresidente de la República y por el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos; o sea, alrededor de veintidós miembros. Sin embargo, el número de los

Comisionados de Legislación variaba, puesto que no se determinó jurídicamente la cantidad. Luego de la primera Reforma Constitucional de 25 de octubre de 1978, el número de miembros ascendió a cincuenta y seis legisladores, más el Presidente de dicho organismo.

En cuanto a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, los quinientos cinco miembros eran escogidos por votación popular, en cada uno de los quinientos cinco corregimientos del país; mientras que antes de la referida reforma de 1978, en el Consejo nacional de Legislación, sólo tres de los veintidós miembros eran elegidos por votación: el Presidente y Vicepresidente de la República y el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. El resto de los diecinueve miembros los debía nombrar el Presidente de la República. Más con la vigencia del artículo 277 - transitorio de la Constitución Política - esta facultad, durante seis años la tuvo el General Torrijos. Luego de la Reforma de 1978, diecinueve miembros del Consejo Nacional de Legislación fueron elegidos por votación popular directa en cada provincia del país y uno en la Comarca de San Blas; mientras el resto de treinta y siete miembros, fueron elegidos por votación indirecta de entre los quinientos cinco Representantes de Corregimientos. En cuanto a los

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE MADRID BIBLIOTECA DE DERECHO

facultades legislativas de cada cámara, las diferencias fueron profundas. La Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos estuvo facultada, mediante el artículo 141 de la Constitución Política, para legislar sobre cinco puntos únicamente, puntos que como hemos dicho, nos resultan más de carácter político-administrativos, que realmente legislativos. Mientras el Consejo Nacional de Legislación estuvo facultado, mediante el artículo 148 de la Constitución Política para legislar sobre once materias de importancia por lo que, a nuestro juicio, recaía en este organismo la genuina y auténtica facultad de legislar.

En los dos períodos legislativos de seis años en que existió la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos (1972-1978 y 1978-1984) como parte del Organo Legislativo, el sistema electoral que se estableció para la elección de los Representantes de Corregimientos fue similar para ambos períodos. Las elecciones se hacían en los quinientos cinco corregimientos del país. Las postulaciones eran de *carácter libre, sin participación de los partidos políticos.*[52] Cualquier panameño mayor de edad, que

---

[52] No debemos perder de vista que después de 1984 el Representante de Corregimiento existe pero no actúa ante una corporación nacional ya que desapareció la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos ni ésta es parte del Organo Legislativo. Desde 1984, a la fecha, la postulación

tuviera nacionalidad panameña por nacimiento o la hubiese adquirido en forma definitiva, por lo menos diez años antes de las elecciones, que no hubiese sido condenado por delito contra la cosa pública, la libertad o pureza del sufragio y que fuera residente del Corregimiento, por lo menos durante un año antes de las elecciones, podía ser candidato y aspirar al cargo de Representante del Corregimiento respectivo. Cuando los candidatos, dentro de un determinado corregimiento, reunían los requisitos anteriormente mencionados, el Tribunal Electoral, abría para cada uno de los aspirantes un período de inscripción de adherentes. Durante ese período los aspirantes recibían la adhesión de sus simpatizantes, mediante firmas ante funcionarios del Tribunal Electoral, siempre y cuando los simpatizantes estuvieran inscritos en el padrón electoral del mismo corregimiento que el aspirante. Cuando concluía ese período, se seleccionaba a los cinco aspirantes con mayor cantidad de adherentes, siempre y cuando hubieran superado el mínimo de adherentes requeridos para ese corregimiento. Cumplido este requisito, los seleccionados participaban en las elecciones dentro de su corregimiento, acompañado, cada aspirante principal de su respectivo suplente. El candidato con su suplente, que obtenían la mayoría simple

---

puede ser por partidos e independientes y su ámbito de actuación es comunal, municipal y provincial.

de votos, era proclamado Representante de Corregimiento.

El artículo 144 de la Constitución señaló cuatro prohibiciones a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. El primer numeral establecía que le era prohibido elegir Presidente o Vicepresidente de la República a alguno de sus miembros. Es comprensible que dicho numeral se encontrara en el texto constitucional porque una de las funciones administrativas de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, era elegir al Presidente y Vicepresidente de la República.[53] Dos fueron los Presidentes que este Organismo designó. En su primer período eligió a Demetrio Basilio Lakas. Este período estuvo comprendido desde el 11 de octubre de 1972 hasta el 11 de octubre de 1978 y para el segundo período a Aristides Royo Sánchez; para el período comprendido desde el 11 de octubre de 1978 hasta el 11 de octubre de 1984. Sin embargo, el 30 de julio de 1982 (un año después de la muerte del General Torrijos) el Presidente Royo presentó renuncia de su cargo aduciendo problemas de salud. Asumió la Presidencia el Vicepresidente Ricardo De La Espriella. Como nuevo Vicepresidente, la Asamblea Nacional de

---

[53] Antes de las reformas Constitucionales de 1983 en los dos períodos Presidenciales de seis años cada uno (1972-1978 y 1978-1984) por mandato constitucional se elegía a un solo Vicepresidente. Con las reformas de 1983 se volvió al tradicional e innecesario sistema de dos Vicepresidentes.

Representantes de Corregimientos eligió a Jorge Illueca. Sorpresivamente, el Presidente De La Espriella presentó renuncia a su cargo el 13 de febrero de 1984 con una escueta y lacónica nota.[54] Asumió la Presidencia el hasta entonces Vicepresidente Jorge Illueca y fue elegido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, como nuevo Vicepresidente Carlos Ozores Typaldos. Mediante el Acto Reformatorio de la Constitución Política de Panamá Nº1 de 25 de octubre de 1978 se estableció que, a partir de 1984, la elección para Presidente y Vicepresidente de la República se haría - como en efecto se hizo - de manera directa, mediante votación popular.[55] Otra prohibición a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos era darle votos de aplauso o censura a los actos del Presidente de la República, prohibición común en todos los países con sistema Presidencial. Asimismo, se les prohibió exigir informes de manera pública sobre negociaciones diplomáticas que tenían carácter reservado. El cuarto y último numeral del artículo 144 establecía la prohibición de delegar funciones. Estas tres últimas prohibiciones que se consagraban en los numerales 2, 3 y 4 del

---

[54] La nota decía que presentaba renuncia de su cargo sin explicar las razones que todo Panamá sabía: influencia militar.

[55] Se volvió así al sistema tradicional que el golpe militar de 1968 había trastocado.

entonces artículo 144 de la Constitución Política constituían una herencia de la anterior Constitución de 1946 que las incluía como prohibiciones a la entonces Asamblea Nacional de Diputados. Esta, a su vez, tomó de la Constitución de 1941 la prohibición de exigir informes públicos sobre negociaciones diplomáticas reservadas y la de dar votos de aplauso o censura respecto de actos oficiales o de gobiernos extranjeros. La Constitución de 1941 sólo tomó de la anterior Constitución de 1904 la prohibición de dar votos de aplauso o censura sobre los actos oficiales.

b. El Consejo Nacional de Legislación

Como ya hemos dicho anteriormente, desde la promulgación de la Constitución de 1972, durante los años de 1972 hasta 1984, dos fueron las corporaciones que por disposición constitucional conformaron el Organo Legislativo en la República de Panamá: La Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y el Consejo Nacional de Legislación. El Consejo Nacional de Legislación tuvo una integración original, que mantuvo hasta la aprobación del Acto Reformatorio de la Constitución Política No. 1 de 25 de octubre de 1978 cuando su estructura cambió. Originalmente el artículo 146 de la Constitución Política establecía que el Consejo

Nacional de Legislación estaba formado por el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por los Ministros de Estado y por los Comisionados de Legislación. De manera transitoria, por mandato expreso del artículo 277 de la Constitución formaba parte del Consejo Nacional de Legislación, el General Omar Torrijos Herrera.

Luego de la Reforma Constitucional de 1978 que modificó, entre otros, el artículo 146 de la Constitución política, la integración del Consejo Nacional de Legislación cambió. A partir de entonces, el Consejo Nacional de Legislación estuvo integrado así: por el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos quien lo presidía, en sus faltas lo reemplazaba el Vicepresidente de dicho organismo que correspondiera; por cuatro Representantes de Corregimientos, por cada una de las nueve provincias y uno por la Comarca de San Blas y el Corregimiento de Puerto Obaldía, elegidos por un período de dos años entre los Representantes de Corregimientos de cada provincia; y por dos Representantes Provinciales elegidos por cada provincia; y uno más por la Comarca de San Blas elegidos por votación popular directa, para un período de seis años. En total eran cincuenta y siete los miembros del Consejo Nacional de Legislación; cincuenta y seis

Legisladores, más el Presidente de dicho organismo. De los cincuenta y siete miembros, treinta y ocho provenían de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, es decir, la mayoría de ellos y diecinueve eran el resultado de elecciones provinciales directas.

El Consejo Nacional de Legislación tenía, según el artículo 148 de la Constitución Política, las siguientes facultades:

"1. Expedir, poner en vigor, reformar o derogar los códigos nacionales;

2. Determinar el número y nomenclatura de los Ministerios de Estado y asignarle sus funciones;

3. Limitar y regular la adjudicación de tierras baldías;

4. Disponer sobre la aplicación de los bienes nacionales a usos públicos;

5. Regular la enajenación de bienes nacionales, muebles e inmuebles;

6. Determinar el número y nomenclatura de las empresas estatales que requieran autonomía o semiautonomía y asignarle sus funciones;

7. Establecer impuestos, contribuciones, rentas y monopolios oficiales;

8. Crear departamentos administrativos con autonomía interna, organismos interministeriales y consejos técnicos;

9. Establecer y organizar los servicios públicos;

10. Determinar la Ley, peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda nacional; y

11. Dictar su Reglamento Interno."

La Reforma Constitucional de 1978 le eliminó al Consejo Nacional de Legislación una de sus más importantes funciones: la de aprobar o improbar el Presupuesto de Rentas y Gastos del país. A partir de la Reforma Constitucional de 1978, esta facultad la tuvo el Consejo de Gabinete hasta la vigencia del Acto Constitucional de 1983 que con toda razón la devolvió al Organo Legislativo. En efecto, antes de la Reforma Constitucional de 1978, el artículo 148, numeral 6, establecía que el Consejo Nacional de Legislación estaba facultado para "aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos de la República y acordar los créditos suplementarios o extraordinarios al mismo."

Luego de la Reforma Constitucional de 1978, esta importante facultad le fue eliminada al Consejo Nacional de Legislación y otorgada al Consejo de Gabinete por medio del entonces artículo 180, numeral 9 de la Constitución Política. Después del Acto Constitucional de 1983 esta facultad le fue devuelta al Organo Legislativo, denominado desde entonces, Asamblea Legislativa. En 1978, para muchos resultó incomprensible que hubiese sido la propia Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, organismo que escogía de su seno la mayoría de miembros del Consejo Nacional de

Legislación. La que cercenara una facultad tan importante de dicho organismo, para otorgársela al Consejo de Gabinete. Pasado un tiempo después de la Reforma Constitucional, los mismos Representantes de Corregimientos, en función de Legisladores, resintieron este lamentable error propio. Disputaron, sin ninguna razón, esta facultad con el Consejo de Gabinete. Quisieron dictar leyes que tenían relación con la materia presupuestaria, que de ninguna manera estaba facultado el Consejo Nacional de Legislación. Consideramos que fue oportuna, después de la Reforma de 1983, la devolución al Parlamento de la facultad de discutir y aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos de la República, tal y como lo contemplan la mayoría de las Constituciones de países democráticos y así como las tres anteriores constituciones de Panamá lo establecieran.

Antes de la Reforma Constitucional de 1978 el Consejo Nacional de Legislación tuvo una proyección política lamentable e inadecuada. Se proyectó - como en efecto era - como un organismo dominado por el llamado "*Jefe de Gobierno de Panamá*" General Omar Torrijos Herrera. Esa proyección, producto de lo dispuesto en la Constitución Política, fue contraria a los principios democrático, en cuanto a los parlamentos. Se presentó, desde el punto de vista político, una lamentable fórmula

de legislar sin la participación directa del pueblo, que en estos casos debió participar eligiendo a sus parlamentarios. Panamá figuró durante ese período con el especial y absurdo sistema de que sus Legisladores eran nombrados por quien detentaba el poder; y no por el sistema de sufragio popular y directo. El ejercicio del principio de soberanía popular que preceptuaba el artículo 2 de la Constitución Política era letra muerta en Panamá. Con relación a esto, resultaron interesantes las palabras del político y entonces Ministro del gobierno del General Torrijos, Adolfo Ahumada, cuando expresaba al referirse a este tema:

> **"Esto significa que desde el punto de vista de lo que nosotros concebimos tradicionalmente como un Parlamento, que es un organismo escogido popularmente mediante un voto, formado por gente escogida por voto y que se dedica casi exclusivamente a la dictación de leyes, este no existe en Panamá."[56]**

Sobra manifestar que dicho Consejo Nacional de Legislación careció de manera absoluta, de la mínima expresión democrática de voluntad popular, necesaria para todo Organo Legislativo en un Estado de derecho.

---

[56] AHUMADA, Adolfo. Conferencia dictada a los Profesores de la Universidad de Panamá el 24 de marzo de 1974, Editora del Poder Popular. p.167.

Luego del Acto Reformatorio Nº1 de 25 de octubre de 1978, expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, la conformación del Consejo Nacional de Legislación varió sustancialmente y así se mantuvo hasta el advenimiento del Acto Constitucional de 1983. A partir de 1978, la forma como se escogieron los Legisladores varió con relación a la forma que había regido desde 1972. A partir de la reforma constitucional de 1978 treinta y ocho de los miembros del Consejo Nacional de Legislación provenían de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y diecinueve, de elecciones provinciales directas. La imagen política que luego de la Reforma Constitucional de 1978 proyectó el Consejo Nacional de Legislación mejoró aunque aún debían hacerse nuevas reformas en cuanto a su integración porque esta aún no terminaba de democratizar el parlamento en Panamá. No se presentaba - por lo menos jurídicamente - como el organismo subordinado al General Torrijos, como sí ocurría antes de esa reforma constitucional. Después de 1978 el Consejo Nacional de Legislación fue, en consecuencia, un poco más independiente, aunque sin facultad fiscalizadora alguna y sin la facultad de discutir y aprobar el presupuesto de rentas y gastos de la República. La mayoría de los miembros provenían de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, en donde no se tomaba en cuenta el porcentaje de población

electoral de cada corregimiento para determinar el número de Representantes. Hubo así corregimientos con muy baja población y otro con muy alta población que ya hemos visto en los cuadros anteriores. Tanto el Representante de Corregimiento de baja población electoral como el de alta población electoral podían llegar a ser miembros del Consejo Nacional de Legislación. Al referirse al Organo Legislativo, luego de la reforma de 1978, el Profesor Dulio Arroyo decía:

> **"Lo cierto es que dada la forma como opera el proceso y se escoge el Consejo Nacional de Legislación, en la práctica seguirá siendo determinante la influencia que la Guardia Nacional tendrá sobre él".**[57]

Compartimos el criterio del profesor Arroyo sobre la situación de aquella época, no obstante, es importante recalcar que después de la reforma de 1978 la situación del Consejo Nacional de Legislación mejoró. No obstante, dicho avance, a nuestro juicio aún no se dieron las condiciones auténticamente representativas de la voluntad popular en la conformación del Consejo Nacional de Legislación, debido a que Representantes de Corregimientos con una mínima capacidad electoral, llegaban a legislar junto con otros provenientes de

---

[57] ARROYO, Dulio. Op. cit., p.28.

circunscripciones con gran base electoral.

Para ser Legislador se requerían los mismos requisitos que para ser Representante de Corregimiento. Los requisitos para ser Representante de Corregimiento se establecían en el entonces artículo 133 de la Constitución Política. Estos cuatro requisitos ya los mencionamos anteriormente: ser panameño por nacimiento o haber adquirido la condición de tal, por lo menos diez años antes de las elecciones; ser mayor de edad; no haber sido condenado por delito contra la cosa pública o contra la libertad o pureza del sufragio; y ser residente en el corregimiento por lo menos un año antes de las elecciones. Este último requisito cambiaba al aplicarse a los Legisladores elegidos por provincia, en el sentido de que la residencia se refería a la provincia respectiva. Este requisito se advirtió así, luego de la Reforma Constitucional de 1978, en el entonces artículo 146, numeral 3. Estos requisitos mencionados se entendían aplicables a los Representantes Provinciales, es decir, a los Legisladores elegidos por provincias. Los Legisladores elegidos entre los Representantes de Corregimientos de cada provincia, sólo requerían la mayoría de la totalidad de los Representantes de dicha provincia.

En la anterior conformación del Consejo Nacional de Legislación en el período de 1972-1978, es decir tal y como estuvo integrado antes de la Reforma Constitucional de 1978, los requisitos para ser miembro de dicha corporación variaron con relación al cargo. Para ser miembro del Consejo Nacional de Legislación se debía ser Presidente o Vicepresidente de la República, Ministro de Estado, Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos o miembro de la Comisión de Legislación. Para ser Presidente o Vicepresidente de la República se requería y todavía se requiere ser panameño por nacimiento, y haber cumplido treinta y cinco años de edad y no haber sido condenado por el Organo Judicial por delito contra la Administración Pública ni contra la libertad y pureza del sufragio. Para ser Ministro de Estado se requería y aún hoy se requiere ser panameño por nacimiento, haber cumplido veinticinco años de edad y no haber sido condenado por delito contra la cosa pública. Para ser Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos se requería la mayoría de votos de los Representantes de Corregimientos del país.[58] Para ser miembro de la Comisión de Legislación se requerían los mismos requisitos que para ser Ministro de Estado.

---

[58] El procedimiento lo establecía el artículo 240 del entonces REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE REPRESENTANTES DE CORREGIMIENTOS.

Después de la Reforma Constitucional de 1978 - que varió la integración del Consejo Nacional de Legislación - la forma de elegir a sus miembros varió de acuerdo a la procedencia del Legislador. Los treinta y siete Legisladores provenientes de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos se elegían en la forma que establecía el Reglamento Interno de la Asamblea. Los diecinueve miembros restantes eran elegidos por votación popular directa en las provincias del país y de acuerdo con lo que determinaba el Tribunal Electoral. Así se hizo en 1980, en la única ocasión en que rigió tal reforma puesto que en 1983 se hizo una sustancial reforma constitucional a la que aludiremos más adelante. En cambio, los Legisladores que elegía la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos debían ser escogidos cuando se encontraban presentes la mayoría de los Representantes de Corregimientos de la respectiva provincia. Cuando la mayoría respondía al llamado a lista, el Vicepresidente de la respectiva provincia, anunciaba que se abría un período de una hora para que los Representantes postularan candidatos a Legisladores Principales y Suplentes. Acto seguido, el Vicepresidente debía nombrar tres escrutadores entre los Representantes.

Era el Vicepresidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos por la provincia

respectiva, quien anunciaba al Presidente de la Asamblea los nombres de los cuatro Representantes escogidos Legisladores Principales y los cuatro Suplentes. Debían lograr la mayoría absoluta de votos de la totalidad de Representantes de la respectiva provincia.

Los Legisladores Provinciales eran escogidos por votación popular directa en cada una de las provincias. Podían ser postulados libremente, en cuyo caso necesitaban determinada cantidad de adherentes o por medio de partidos políticos legalmente constituidos, o estar en proceso de formación, con más de diez mil adherentes.[59] Eran elegidos como Representantes Provinciales los dos candidatos principales y sus respectivos suplentes que lograban en cada una de las provincias la mayor cantidad de votos por el sistema de mayoría simple o relativa de votos. Antes de 1978, como ya hemos dicho, la mayoría de los miembros del Consejo Nacional de Legislación no eran elegidos, sino nombrados por el General Torrijos, quien entonces tenía la facultad transitoria del artículo 277 de la Constitución Política.

---

[59] En esta última situación estuvo el Partido Demócrata Cristiano cuando se celebraron elecciones parciales en 1980. Participó y obtuvo una importante representación.

c. Aspectos Concluyentes de las Reformas Constitucionales de 1978

La cláusula de reforma de la Constitución de 1972 sirvió para que la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos expidiera los actos reformatorios No. 1 y No. 2 de 24 de octubre de 1978. [60]

En esa ocasión los cambios no fueron de mayor trascendencia ni importancia real, pues como hemos visto se reestructuró la integración del Consejo Nacional de Legislación que a partir de esa fecha quedó conformado por una mayoría de miembros provenientes de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Frente a los clamores de amplios sectores de la vida nacional que

---

[60] El artículo 140 de la Constitución de 1972 decía:

> "Esta Constitución sólo podrá ser reformada por un Acto Constitucional expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por iniciativa propia o del Consejo de Gabinete. Las reformas requerirán para su vigencia la ratificación por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos que se instale en el período siguiente. El acto reformatorio de la Constitución expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos será publicado y transmitido por el Organo Ejecutivo a la Asamblea. En las primeras sesiones ordinarias siguientes a la elección para la renovación de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos a efecto de que sea sometido a ratificación."

pedían la creación de un Organo Legislativo elegido en circunscripciones electorales que hiciera posible la adecuada conversión de votos por escaño y que reemplazara la estructura inadecuada del Organo Legislativo donde la mayoría de sus miembros provenían de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, donde existían corregimientos con una ridícula representación electoral. Sin embargo, lamentablemente la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos fue incapaz de autoreformarse, y en esa ocasión no cumplió con su deber histórico, dejando al país frustrado y decepcionado por la ausencia de sustanciales reformas.

2. Sistema Político establecido en Panamá, como consecuencia de las Reformas Constitucionales de 1983

Con posterioridad a la discutida muerte del General Torrijos ocurrida el 31 de julio de 1981 en accidente aéreo,[61] se inició un tibio proceso de apertura

---

[61] Sobre la extraña muerte de Torrijos se ha debatido bastante. El guardaespaldas, amigo íntimo y asesor del General Torrijos, MARTINEZ, José de Jesús, en su libro "Mi General Torrijos" Centro de Estudios Torrijista, Panamá 1987, p.51, refiriéndose a Torrijos decía: "cuando lo matan". Al final de su libro titula un capítulo: "Cómo matan a Torrijos".

Ver declaraciones del primo del General Torrijos el Excoronel Roberto Díaz Herrera en donde responsabiliza a altos miembros de las Fuerzas de Defensa de provocar la muerte del General Torrijos, Diario La Prensa de Panamá, República de Panamá, 7 de junio de 1987. También, DIAZ HERRERA, Roberto,

política.

Antes de la muerte del General Torrijos, el Régimen había efectuado algunos ligeros cambios, como consecuencia de la firma de los Tratados sobre el Canal de Panamá Torrijos-Carter el 7 de septiembre de 1977.

Después de esta firma, se produjeron combinaciones de presiones externas e internas que obligaron al llamado "repliegue" del General Torrijos. Se inició de esta forma el camino de la redemocratización con el retorno de la mayoría de los exilados[62] y la ligera disminución en las violaciones más graves de los derechos humanos

---

"Panamá, mucho más que Noriega", Impresora Cromotip, Caracas, Venezuela, primera edición, octubre de 1988, Capítulo 10, p.135-141. Asimismo ver p.15 y 16 en donde se denuncia el supuesto asesinato del General Torrijos denominado operación "Halcón en Vuelo" y en donde se involucra al General Manuel Antonio Noriega en esa operación. **BERNAL, Miguel Antonio. "Militarismo y Administración de Justicia"**, Ediciones Nari, S.A., panamá: 1986, p.74; señala que las circunstancias de la muerte de Torrijos no han sido lo suficientemente esclarecidas hasta la fecha, a pesar de que la Procuraduría General de la Nación se apresuró a cerrar la investigación concluyendo que se trató de un "accidente". **GREENE, Graham en "Descubriendo al General"**, Plaza y Janes Editores, Barcelona 1985, p.219-221 escribe sobre una supuesta bomba en el avión del General Torrijos.

[62] La noche del 16 de abril de 1978 inmediatamente se conoció en Panamá la aprobación de los Tratados del Canal de Panamá por el Congreso de los Estados Unidos, el General Torrijos anunció públicamente su autorización para el retorno de exilados políticos. Ver diarios Crítica, Matutino, La Estrella de Panamá de 17 y 18 de abril de 1978.

habidas hasta entonces.[63] Como consecuencia de esto, el General Torrijos introdujo las reformas a la Constitución de 1972, a las que hemos hecho referencia en páginas anteriores las de 1978. [64]

Al comentar la naturaleza de estas reformas, César A. Quintero sostuvo:

> **"Pero tan pronto fueron firmados los Tratados el 7 de septiembre de 1977, el Gobierno de los Estados Unidos comenzó a presionar para que se establecieran los derechos individuales y políticos y para que se reformara la Constitución, a fin de adoptar al menos, una fachada de Gobierno Civil. Como ya hemos dicho, el puritanismo político norteamericano, como todos los puritanismos, se satisface primordialmente con apariencias y formulismos".** [65]

Miguel Antonio Bernal opina al respecto:

> **"Las reformas constitucionales de 1978, en otras palabras, no habrían de cambiar sustancialmente la situación existente en Panamá desde el golpe de estado de 1968. Las mismas cumplirían una función disimuladora: permitirle a los militares**

---

[63] ARIAS CALDERON, Ricardo en prólogo de ARIAS DE PARA, Raúl **"Así fue el Fraude".** Impresora Edito, Panamá, 1984,p.13.

[64] Reformas Constitucionales aprobadas por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos en los Actos Reformatorios Nº1 de 5 de octubre de 1978 y Nº 2 de 25 de octubre de 1978.

[65] QUINTERO, César. "Antecedentes y Significado del Acto Constitucional de 1983" en **FABREGA, Jorge. Estudios de Derecho Constitucional Panameño,** Editora Jurídica Panameña. Panamá, 1987, p.82.

mantener su predominio del Poder Político sobre la sociedad a través de la progresiva "legislación" del régimen de facto y el mantenimiento de la estructura jurídica facilitada por las características y esencia misma de la Constitución de 1972."[66]

Estas primeras Reformas Constitucionales establecieron como aspectos importantes, la elección por votación popular directa del Presidente y Vicepresidentes de la República,[67] suspendida desde 1968, año del Golpe Militar contra el gobierno democráticamente elegido y de sólo once días de funciones de Arnulfo Arias.[68] Este Golpe estuvo dirigido por el después exilado Coronel Boris Martínez y en éste colaboró el también entonces Coronel Omar Torrijos Herrera.[69] Las Reformas de 1978 establecieron que, diecinueve de cincuenta y seis miembros del hoy inexistente Consejo Nacional de

---

[66] BERNAL, Miguel Antonio. Op. cit., p.72.

[67] Se volvió a la fórmula tradicional de elegir dos Vicepresidentes. Ver artículo 172 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA.

[68] Líder y caudillo panameño tres veces Presidente por el voto popular y tres veces derrocado por las fuerzas militares (1941, 1952, 1968) fallecido el 10 de agosto de 1988 a los 86 años.

[69] Para mayor información ver los diarios panameños desde el 12 de octubre de 1968 hasta marzo de 1969, fecha en que Torrijos envió al exilio al autor del Golpe Coronel Boris Martínez. Ver el relato completo del incidente que hace el asesor de Torrijos, ESCOBAR BETHANCOURT, Rómulo en el libro **"TORRIJOS COLONIA AMERICANA NO"**, Carlos Valencia Editores, Bogotá, Colombia, primera edición, 1981. p.79-129. En este relato acepta que el Golpe de Estado lo jefaturó el Coronel Martínez y no el entonces Coronel Torrijos.

Legislación - real Organo Legislador - fueran elegidos por votación popular directa,[70] y en cuanto al controversial e inaudito artículo 277 transitorio de la Constitución,[71] al vencerse el término de seis años, para el cual rigió, este no fue tan siquiera considerado para un nuevo período. Era obvio que el General no necesitaba un artículo para continuar mandando.

Carlos Bolívar Pedereschi, al comentar este hecho nos dice que:

> **"En virtud de las reformas de 1978, el artículo 277 desaparece de nuestra Constitución, pero subsiste como parte de la sociología constitucional panameña, sus verdaderos poderes que describía el artículo 277 no nacían de la Constitución, sino del simple hecho de que el General Torrijos ocupaba la Comandancia de la Guardia Nacional.[72]**

Pero antes de aprobarse estas reformas,

---

[70] Texto del artículo 147 de la Constitución conforme fue subrogado por el Acápite H del artículo 1 del Acto Reformatorio Nº1 de 5 de octubre de 1978, ratificado por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por medio del Acto Reformatorio Nº2 de 25 de octubre de 1978. GACETA OFICIAL Nº 18,704 de 16 de noviembre de 1978. Este artículo estuvo vigente hasta las Reformas Constitucionales de 1983.

[71] Artículo que confería poderes excepcionales al General Omar Torrijos Herrera y al que nos hemos referido en páginas anteriores.

[72] PEDRESCHI, Carlos Bolívar. "De la Crisis Nacional a las Reformas de 1983..." Op. Cit. p.710.

específicamente el once de Octubre de 1978, el General Torrijos decidió quiénes serían los únicos nominados, a Presidente y Vicepresidente de la República, los cuales fueron elegidos por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, en esa misma fecha, para un período que venció el 11 de octubre de 1984. Esta elección se efectuó catorce días antes de introducir las mencionadas reformas. [73]

Carlos Bolívar Pedreschi efectúa un claro análisis sobre la naturaleza de esta elección:

> **"La Guardia Nacional,[74] más que nacional, se convirtió y comportó como una verdadera Guardia personal, al servicio político de la persona del Primer Comandante de nuestro instituto armado. Así, más que brazo armado de todo el país, se convirtió en brazo armado y político de la persona del Primer Comandante. La Asamblea Nacional, más que nacional, se convirtió y se comportó también como una Asamblea personal: todos los Presidentes y Vicepresidentes que eligió fueron los Presidentes y Vicepresidentes recomendados por quien fuera el Primer Comandante de nuestro instituto armado."[75]**

Para estas fechas, el Gobierno dictó la Ley No. 81

---

[73] Como ya lo mencionáramos en páginas anteriores se designó a Aristides Royo y a Ricardo De La Espriella como Presidente y Vicepresidente respectivamente.

[74] Se refiere a las hoy denominadas Fuerzas de Defensa.

[75] PEDRESCHI, Carlos Bolívar. Op. Cit. p.707.

de 5 de octubre de 1978 [76] por la cual se reglamentaron los Partidos Políticos en Panamá, los cuales estaban abolidos desde 1969 por medio del Decreto de Gabinete Nº 58 de 3 de marzo de 1969. [77]

El Tribunal Electoral de Panamá de inmediato dictó el Decreto No. 195 de 18 de diciembre de 1978 por el cual se reglamentó la Ley No. 81 de 5 de octubre de 1978.[78]

Todo esto formó parte de lo anunciado por el General Torrijos la noche en que el Senado de los Estados Unidos dio su aprobación final a los Tratados sobre el Canal de Panamá y como parte de un compromiso de redemocratización que sin duda había sellado el General Torrijos con los norteamericanos.

Al comentar la Ley de los Partidos Políticos, Miguel Antonio Bernal advierte:

> **"La promulgación de la Ley sobre los Partidos Políticos (Ley 81 de 5 de octubre de 1978), aún cuando restablece la legalidad de dichos organismos funcionales prohibidos desde el golpe de estado de 1968, establece una serie de requisitos para su inscripción que**

---

[76] Ver Boletín del Tribunal Electoral de Panamá Nº1 de 1 de enero de 1979.

[77] Ver GACETA OFICIAL - Organo Oficial del Estado Panameño Nº16,314 de 7 de marzo de 1969.

[78] Ver Boletín del Tribunal Electoral de Panamá Nº1, Año 1 de enero de 1979.

revelan la preocupación del régimen de poder continuar ejerciendo su control sobre el Estado."[79]

La Ley que permitió la organización de los Partidos Políticos - abolidos por la dictadura militar desde 1968 - exigió demasiados requisitos para la conformación de los partidos. Uno de estos requisitos - ampliamente cuestionado - era el que señalaba que cada partido político debía inscribir, para su reconocimiento, un número de adherentes no inferior a treinta mil (30,000) ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos.[80]

Coincidimos con el profesor Bernal en cuanto a que la exagerada cuota de inscripción de un Partido Político dejó claro el deseo de no permitir fácilmente la organización de los Partidos Políticos propios de los sistemas democráticos. Esta opinión cobra más fuerza si tomamos en cuenta que algunos meses después de la promulgación de dicha Ley, el número total de electores en el país era solamente setecientos cincuenta y un mil ciento quince electores (751,115) [81]

---

[79] BERNAL, Miguel Antonio. Op. Cit. p.73.

[80] Ver artículo 23 de la Ley Nº 81 de 5 de octubre de 1978, en el Boletín del Tribunal Electoral Nº 1 año 1 de enero de 1979.

[81] Ver Informe de la Contraloría General de la República de Panamá, Dirección de Estadística y Censo; Censo Electoral de la República de Panamá, celebrado del 22 al 29 de julio de

Era obvio, pues, que resultaba demasiada alta la cuota inicial de cada partido con relación al total de electores del país. Pero sobre esta Ley nos referiremos más adelante.

Con tal panorama político ocurrió la trágica muerte del General Torrijos el 31 de julio de 1981 en Cerro Marta, provincia de Coclé[82] que al decir de Pedreschi produjo el efecto político de dejar a la Guardia Nacional sin hombre fuerte, al Gobierno, sin hombre fuerte y al partido oficialista, sin hombre fuerte.[83]

La muerte del General Torrijos produjo confusión y generó un vacío de poder dentro de los sectores oficialistas. La Guardia Nacional, dentro de su sorpresa y confusión, logró cohesionarse - al menos momentáneamente - en torno al Coronel Florencio Florez A. quien con el grado de Coronel[84] ocupó la posición de

---

1979 ver Documento Gráfico No. 1.

[82] Situado aproximadamente a unos 260 Kilómetros al noroeste de la ciudad de Panamá.

[83] PEDRESCHI, Carlos Bolívar. "De la Crisis Nacional..." Op. Cit. p.705.

[84] Era tradicional en Panamá la existencia de un solo General, el que ocupaba la Jefatura. Esto se debía a factores no sólo de tradición, sino por el componente numérico que tenían las desaparecidas fuerzas militares. No obstante, el reemplazo inmediato del General Torrijos, no ascendió al grado de General.

Comandante Primer Jefe de la Guardia Nacional. De igual forma, la estructura de poder, por el lado militar, estaba integrada por los Coroneles Rubén Darío Paredes, Comandante Segundo Jefe, Manuel Antonio Noriega, Jefe de Estado Mayor y Roberto Díaz Herrera, Subjefe de Estado Mayor. Por la parte civil, que nunca detentó al verdadero poder, ocupaba la Presidencia de la República Aristides Royo Sánchez y como Vicepresidente, Ricardo De La Espriella.

La muerte sorpresiva del General Torrijos se produjo sin que éste hubiera podido cumplir su promesa de "repliegue" de la Guardia Nacional a sus cuarteles y de consolidación de una verdadera democracia electoral en Panamá. Cuando sus reformas democráticas parecían avanzar - aunque lentamente - murió en extrañas circunstancias. Desapareció Torrijos cuando en Panamá se iniciaba una fuerte ola de protestas y descontento popular contra su Gobierno. [85]

Pocos meses después de la muerte de Torrijos, los militares deciden "jubilar" al Coronel Florencio Florez,

---

[85] El 9 de octubre de 1979 se efectuó una multitudinaria concentración cívica nacional - primera de las grandes protestas que siguieron años después - promovida por los educadores y médicos del país en rechazo a la política educativa que consideraban de corte marxista y contra el alto costo de la vida y la corrupción del régimen. Fue considerada la más grande marcha contra el régimen hasta ese momento.

hasta entonces Comandante Primer Jefe de la Guardia Nacional y asciende a la Jefatura - con el grado de General - Rubén Darío Paredes; como Subjefe, el coronel Manuel Antonio Noriega y como Jefe de Estado Mayor, el Coronel Roberto Díaz Herrera, primo del desaparecido General Omar Torrijos Herrera.

Para esa época, el país se vio sacudido con graves casos de corrupción en diferentes entidades gubernamentales. Uno de ellos, el más lamentable y bochornoso, fue el robo de más de 100 millones de dólares[86] de la Caja de Seguro Social de Panamá, entidad pública encargada de la Seguridad Social.[87] Este delito contra la administración pública ha sido el "escándalo penal financiero de mayor resonancia que la República haya tenido en los últimos años."[88] En este delito de peculado se comprometió seriamente a importantes figuras del régimen y sin temor a equivocarnos podemos sostener que ha sido el más grande escándalo financiero en la vida republicana de Panamá. Pero junto a este hecho existieron otros malestares públicos que generaron el

---

[86] Aproximadamente unos once mil trescientos millones de pesetas (Pts. 11,300,000,000).

[87] Para conocer sobre este hecho delictivo ver CUESTAS, Carlos H. "Memorias de un Fiscal, El Escándalo de la Caja del Seguro Social, Editores Volcán Barú, S.A., Panamá, 1984.

[88] CUESTAS, carlos H. Op. Cit. p.19.

aumento de las protestas populares, como el caso VAN DAM.[89] Estas protestas se dieron entre el 31 de julio de 1981 , fecha de la muerte del General Torrijos, y el 30 de julio de 1982 cuando la Guardia Nacional decidió derrocar al Presidente Aristides Royo Sánchez.

Fue tal el deterioro que la Guardia Nacional, al cumplirse un año de la desaparición de Torrijos, decidió derrocar al Presidente Royo e instalar al Vicepresidente Ricardo De La Espriella, como nuevo Presidente de la República. La renuncia de Royo, basada - según declaraciones de él mismo -- en una fuerte afección en la garanta, fue bautizada humorísticamente por el pueblo panameño como el "Gargantazo" en alusión al golpe militar.[90]

El mismo día del derrocamiento del Presidente Royo, y ya debidamente instalado como Presidente el hasta entonces Vicepresidente Ricardo De La Espriella, el General Rubén Darío Paredes hizo públicas declaraciones

---

[89] Consorcio Panameño-Venezolano que mediante contrato con el Estado, planeaba la construcción de un puente y autopista en el Canal de Panamá, pero que fue objeto a severas críticas. Ver en este sentido el llamamiento a juicio que se le hizo a exfuncionarios públicos y empresarios. Diario "El Siglo" de 27 de enero de 1990.p.14.

[90] DIAZ HERRERA, Roberto, Op. cit., p.217-221. En su condición de participante directo de la famosa "renuncia" del Presidente Royo, hace una detallada narración del derrocamiento.

que dejaron entrever claramente que el poder real estaba en las Fuerzas Armadas y nunca en el nuevo Presidente que se acababa de instalar.

Ese día, entre varias otras medidas que incluyeron el cierre de todos los diarios del país, la remoción de varios funcionarios, Magistrados del Tribunal Electoral, Contralor y Subcontralor General de la República, Procurador General y Procurador de la Administración y otros, el General Paredes anunció que se daría inicio a los estudios conducentes para una Reforma de la Constitución Política de 1972 que había sido, hasta ese momento, objeto de ciertas reformas parciales en 1978.[91]

A pesar de la manera imperativa y drástica de la orden dada por el mencionado militar, el problema sobre la reforma se centraba en la existencia de la cláusula de reforma del artículo 140 de la Constitución Política que hacía menos flexible la posibilidad de esa reforma. Dicho artículo decía:

> **"ARTICULO 140: Esta Constitución sólo podrá ser reformada por un Acto Constitucional expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por iniciativa propia o**

[91] Actos Reformatorios Nº1 y Nº2 de 5 y 25 de octubre de 1978 respectivamente. Ver GACETA OFICIAL Nº18,704 de 16 de noviembre de 1978.

> **del Consejo de Gabinete. Las reformas requerirán para su vigencia la ratificación por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos que se instale en el período siguiente.**
>
> **El Acto Reformatorio de la Constitución expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos será publicado y transmitido por el Organo Ejecutivo a la Asamblea, en las primeras sesiones ordinarias siguientes a la elección para la renovación de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, a efectos de que sea sometido a ratificación."[92]**

Era innegable que la intención del militar estaba dirigida, sobre todo, a modificar la estructura vigente del Organo Legislativo. La entonces Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, constituía un cuerpo legislativo amorfo, carente de iniciativa, organización y capacidad. En el ánimo de la población eran visibles las constantes muestras de rechazo hacia ese organismo. El General Paredes, acariciando la idea de una futura candidatura presidencial, quiso complacer a las mayorías nacionales, por medio de unas reformas constitucionales que satisfacieran a ese electorado. El General Paredes sabía que uno de los aspectos que debían modificarse era el de la Asamblea Nacional de Representantes de

---

[92] Texto del artículo 140 de la Constitución conforme existía en esa época y tal cual había sido reformado por los Actos Reformatorios Nº 1 y Nº 2 de 5 y 25 de octubre de 1978, respectivamente.

Corregimientos. Había que reemplazar a este organismo y al Consejo Nacional de Legislación - que como ya dijimos anteriormente, en su mayoría provenía de aquél - por un organismo legislativo verdaderamente representativo de la voluntad popular, menos numeroso y más coherente.

El problema estaba en el artículo 140 antes citado, que le daba a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos la facultad exclusiva de aprobar o no, con una ratificación en la próxima asamblea elegida, las reformas a la Constitución Política. Si se quería modificar a ese organismo, creado por el desaparecido General Torrijos, ¿cómo hacerlo? ¿Cómo era posible lograr estas reformas reemplazando al organismo que debía aprobarlas y posteriormente ratificarlas? ¿Se seguiría el procedimiento señalado en la cláusula de reforma o de hecho se reformaría?

Frente a la gran presión que existía en la comunidad nacional la Guardia Nacional comandada por el General Rubén Darío Paredes decidió introducirle algunas reformas constitucionales a la Constitución Política de 1972 para lo cual contó con el apoyo de todos los partidos políticos de oposición de aquél entonces, excepto el partido Acción Popular (PAPO) y el Partido Independiente de la Clase Obrera (PICO). Pero, existía un gran

problema. Sólo los Representantes de Corregimientos - según establecía el artículo 140 - podían reformar la Constitución Política. Como quiera que esta corporación había sido incapaz de autoreformarse y era reacia a los cambios que exigía el país - y ya lo había demostrado en las reformas constitucionales de 1978 - el Organo Ejecutivo con apoyo de los factores reales de poder dictó la resolución No. 148 de 19 de noviembre de 1982 por la cual se creó la Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá. La mencionada resolución en su artículo 1o. señalaba que:

> "De acuerdo con la autorización concedida por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos al Organo Ejecutivo el 28 de octubre de 1982, créase la Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá."

De manera tal que la naturaleza o fundamento jurídico de las reformas constitucionales de 1983 se encuentra en la "autorización" concedida por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos en su sesión de 28 de octubre de 1982. Veamos los aspectos inherentes a la discutida sesión.

a. Resolución de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos de 28 de octubre de 1982.

Ante la difícil situación y la presión de la ciudadanía que reclamaba la redemocratización del país el Gobierno Nacional y en particular el General Rubén Darío Paredes quien en verdad detentaba el poder real, decidieron reunirse con la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos el 28 de octubre de 1982. Participaron en la reunión el Presidente de la República Ricardo De La Espriella, el General Paredes acompañado por los entonces coroneles Manuel Antonio Noriega y Roberto Díaz Herrera y otros militares. En esa ocasión, el General Paredes al hacer uso de la palabra -entre otras cosas- dijo:

> **"Las reformas constitucionales responden a demandas y exigencias de grupos de panameños que se aglutinan en la oposición, pero que se sepa que nadie ha hecho presión, pero que si era cierto que este pensamiento sobre las reformas obedece a una previa y sincera evaluación en conjunto con todo el equipo de Gobierno y Estado Mayor.**
>
> **Se atraviesa un período de paz y tranquilidad por lo que el cambio es factible por medio de la consulta. La Constitución no es perfecta y debe acomodarse y tiene 10 años, tiempo**

suficiente para sufrir ajustes.[93]

Era evidente que el General Paredes se refería a la organización y elección de un nuevo Organo Legislativo, a la elección de Alcaldes, al acortamiento del período presidencial de seis (6) años, a la eliminación de la frase que obligaba a los tres Organos del Estado a actuar armónicamente con la Guardia Nacional, entre otros aspectos que la ciudadanía exigía que se reformaran.

Sin embargo, en nuestras investigaciones logramos adquirir una copia del Acta de la sesión de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos correspondiente al día 28 de octubre de 1982 y en ningún momento aparece una autorización de esta Corporación para el nombramiento de la Comisión Revisora. En la parte final de dicha acta aparece la intervención del General Rubén Darío Paredes, artífice de los cambios constitucionales de 1983. El Acta, en su parte final dice así:

> Al referirse a la Constitución, el General Paredes manifestó que la misma tenía pocas debilidades y estaba "preñada de grandes virtudes", por ello era que el pueblo no deseaba que desapareciera del

---

[93] Palabras del General Rubén Darío Paredes; ver Diario La Estrella de Panamá, Crítica y Matutino de 29 de octubre de 1982.

todo, y ello quedaba demostrado a través de las encuestas tanto públicas como privadas, pero que si todos exigían que fuera reformada, entonces debían mejorarla enseguida.
Pidió que autorizaran al Excmo. Señor Presidente de la República para que designara una Comisión democrática que abarcara todos los sectores de nuestra Nación para que la estudiaran y llevaran, finalmente, hacia un referéndum o plebiscito. Y añadió que no debían preocuparse por el Artículo 140, porque todos estaban ejerciendo ese derecho que les otorgaba, precisamente, dicho artículo y entonces dijo: "si alguien, con verdadera pureza, aún tiene duda de que se está violando el 140, no hay nada que se pueda calificar de violación, que esté por encima del pueblo soberano, este pueblo dirá la última palabra y esa última palabra involucra, inclusive, la voluntad de los (sic) que van (sic) a nacer.(sic)
Agregó que el Artículo 140 iba dentro de la voluntad del pueblo, por ello pedía un aplauso para el Sr. Presidente de la República, que era un hombre bueno y magnífico ciudadano, a fin de que le ofrecieran el voto de confianza para escoger la Comisión de estudio de las reformas, y añadió, que estuvieran seguros que no serán capaces los uniformados de traicionarlos a "ustedes".
En este instante los Honorables Representantes reunidos se pusieron de pie y aplaudieron frenéticamente al General Rubén Darío Paredes.
El Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos manifestó lo siguiente: "Como, en efecto, ustedes han aprobado el voto de confianza dada (sic) a nuestro Presidente De La Espriella, para que escoja y organice la Comisión que se encargará de hacer el estudio a la reforma constitucional. Considero que el tema se ha agotado y damos las sinceras gracias a todos los Colegas, al General Paredes, al Estado Mayor y a la Presidencia de la República, por habernos ofrecido este gran momento para la historia panameña,

> ya que ha sido un diálogo democrático realizado dentro del marco del Magno Recinto Parlamentario. Muchas Gracias". (el subrayado es nuestro). [94]

Como fácilmente se puede apreciar aparte de los errores en el acto, en ningún momento se produjo la autorización de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, mucho menos el voto de confianza del que hizo alusión el entonces Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos Prof. Lorenzo Sotero Alfonso. Lo único que hicieron los Representantes - tal como se transcribe en el Acta - fue ponerse de pie y aplaudir frenéticamente al General Rubén Darío Paredes. Esta apreciación la comparten muchos testigos presenciales de esa sesión e incluso Representantes de Corregimientos que actuaron en la misma.

Ahora bien, con aprobación de los Representantes o sin aprobación de ellos, hubo un hecho incuestionable que fue la existencia del Artículo 140 que autorizaba <u>únicamente</u> a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos para introducir reformas a la Constitución Política. Por consiguiente, la creación de la Comisión

---

[94] Parte final del acta de la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos de 28 de octubre de 1982.

Revisora de la Constitución Política conformada mediante la precitada Resolución No. 148 de 19 de noviembre de 1982 se aportó íntegramente del tenor literal del Artículo 140 contentivo de la cláusula de reforma. Por ende, la creación de dicha comisión fue a todas luces una fórmula extraconstitucional de reformar la constitución.

b. Nombramiento de la Comisión Revisora de la Constitución Política de 1972

Pese a estas consideraciones mediante Resolución Nº 148 de 19 de noviembre de 1982 [95] el Consejo de Gabinete creó la "Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá". El artículo 1 decía que la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, "había autorizado" al Organo Ejecutivo, en fecha 28 de octubre de 1982 para la creación de la aludida Comisión. Sin embargo, tal como ya lo hemos manifestado, en la copia del Acta de esa fecha, no consta expresamente la autorización a que hace alusión la Resolución de Consejo de Gabinete.

Sin embargo, la integración de la Comisión nombrada por el Ejecutivo se hizo de la siguiente manera:

---

[95] Ver GACETA OFICIAL No. 19,695 de 22 de noviembre de 1982. Panamá, República de Panamá.

Presidente: Jorge Fábrega P., quien además era Presidente del Colegio Nacional de Abogados de Panamá

Secretario: Nander A. Pitty V.

Miembros nombrados por el Ejecutivo:

Humberto Ricord
Carlos Bolívar Pedreschi
Campo Elías Muñoz
Guillermo Endara G.[96]
Oydén Ortega
Fernando Manfredo
Carlos Enrique Landau

En representación de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos: Hirisnel Sucre.

Por los partidos políticos legalmente inscritos - en esa fecha - se designó a las siguientes personas:

Partido Demócrata Cristiano:	José A. Sossa
Partido Nacionalista Popular:	Roberto Arosemena
Partido Movimiento Liberal, Republicano y Nacionalista (MOLIRENA):	Mario Galindo
Partido Revolucionario Democrático (PRD):	Emeterio Miller
Partido Liberal:	Roberto Alemán
Partido del Pueblo: (COMUNISTA)	César A. De León

---

[96] Candidato a la Presidencia de la República en las anuladas elecciones del 7 de mayo de 1989, por la Alianza Democrática de Oposición Civilista (ADO Civilista) y a quien asumió la Presidencia de la República de Panamá en la madrugada del 20 de diciembre de 1989, mientras las tropas norteamericanas invadían a Panamá, estuvo en el cargo hasta el 1 de septiembre de 1994 en que lo entregó a Ernesto Pérez Balladares del Partido Revolucionario Democrático (P.R.D.) que irónicamente había sido desplazado del poder por la invasión norteamericana.

Todos estos ciudadanos - en su mayoría miembros de diferentes partidos políticos de la entonces oposición y del gobierno - aceptaron participar en una iniciativa política promovida por el Comandante Primer Jefe de la Guardia Nacional. Es decir aceptaron - en este aspecto - un entendimiento político con los factores reales de poder. Es más, aceptaron participar en una Comisión que concretaba una fórmula al margen del aspecto constitucional porque a todas luces la conformación de dicha Comisión violó el Artículo 140 de la Constitución Política.

La sede de la Comisión estuvo en el Colegio Nacional de Abogados de Panamá y el temario que revisó fue el siguiente:

a. Funcionamiento y coordinación de los Organos del Estado en un contexto institucional armónico.

b. Integración del Organo Ejecutivo y período presidencial.

c. Estructura y funcionamiento del Organo Legislativo.

d. Organo Judicial y Ministerio Público.

e. Régimen Provincial y Régimen Municipal.

f. Cláusula reformatoria de la Constitución.

g. Hacienda Pública.

h. Régimen Electoral.

Se le otorgó potestad para revisar otros aspectos

que consideraran oportunos, así como facultad para consultar a nivel nacional la opinión de los grupos empresariales, obreros, estudiantiles, profesionales, cívicos, campesinos o indígenas, sobre las reformas constitucionales.

En la precitada Resolución se le concedió a la Comisión un término no mayor de ciento veinte (120) días, a partir del 1º de diciembre de 1982 para presentar al Presidente de la República un informe sobre el resultado de su labor, a fin de que una vez preparado el proyecto de reformas constitucionales se sometiera a consulta popular.[97]

El 27 de marzo de 1983, mediante nota formal la Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá, presentó al Ejecutivo el pliego de Reformas Constitucionales propuestas. Como quiera que los partidos políticos dominaron la Comisión se introdujeron artículos con contenido novedoso en el derecho constitucional panameño como la obligante postulación por partidos políticos para una curul en el parlamento panameño y la revocatoria del mandato por los partidos políticos, artículos aberrantes, a los que nos

---

[97] Ver artículo V de la Resolución Nº 148 de 19 de noviembre de 1982.

referiremos más adelante.

En consecuencia el Ejecutivo por medio del Consejo de Gabinete, emitió la Resolución Nº 38 de 30 de marzo de 1983 [98] por la cual se convocó a un Referéndum Constitucional en todo el país sobre las Reformas propuestas que se celebró el 24 de abril de 1983.

El Tribunal Electoral de Panamá, mediante Decreto Nº 73 de 4 de abril de 1983 reglamentó la convocatoria del referéndum constitucional para la aprobación o desaprobación de las reformas propuestas.[99]

En el Referéndum del 24 de abril de 1983 se emitieron 556,969 votos sobre una población electoral aproximada de 780,000 electores.

El resultado fue así:

Votos afirmativos	476,716
Votos negativos	66,447
Votos en blanco	6,590

---

[98] Ver GACETA OFICIAL Nº 19784 de 5 de abril de 1983. Panamá,República de Panamá.

[99] Ver BOLETIN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA REPUBLICA DE PANAMA Nº 150 de 4 de abril de 1983.

Votos nulos 7,216 [100]

Posteriormente, el 29 de abril de 1983, el Tribunal Electoral de Panamá, mediante Resolución Nº 339 de esa fecha [101] dejó constancia de la aprobación del Proyecto de Reformas Constitucionales e hizo entrega a los Organos Ejecutivo, Judicial y Legislativo del Acta final de la Junta Nacional de Escrutinios que contenía los resultados finales.

Una vez se aprobaron las Reformas Constitucionales, el Consejo de Gabinete, por medio de la Resolución Nº 61 de 4 de mayo de 1983 creó la Comisión que elaboró una ordenación sistemática en forma de texto único, de las disposiciones no reformadas de la Constitución Política de 1972 y de las nuevas disposiciones que la reformaron y adicionaron. [102]

Finalmente, mediante Resolución de Consejo de

---

[100] Ver Acta final de la JUNTA NACIONAL DE ESCRUTINIOS de 28 de abril de 1983.

[101] Ver BOLETIN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMA Nº 164 de 29 de abril de 1983. Ver **GACETA OFICIAL** Nº19805 de 6 de mayo de 1983.

[102] Ver Texto Completo de dicha Resolución en FABREGA, Jorge, Constitución Política de la República de Panamá, Editorial Alvarez; p.29.

Gabinete Nº 63 de 12 de mayo de 1983 [103] el Organo Ejecutivo adoptó el texto único de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983 y ordenó su publicación inmediata.

En consecuencia, el texto final fue publicado en la Gaceta Oficial No. 19,826 de 6 de junio de 1983.

c. Conceptos en Torno a la Constitucionalidad o no de las Reformas Constitucionales de 1983

Contra la Resolución de Consejo de Gabinete Nº38 de 30 de marzo de 1983, [104] por la cual se convocó Referéndum sobre las reformas a la Constitución Política de la República de Panamá y se dictaron otras medidas recurrieron tres (3) abogados panameños. Los letrados Miguel A. Bernal, Carlos Adames y Joaquín Ortega, interpusieron Demanda de Inconstitucionalidad ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. Fundamentaron su acción sosteniendo que la precitada Resolución violaba los artículos 17, 18, 19, 140 y 180 de

---

[103] Ver GACETA OFICIAL Nº 19,826 de 6 de junio de 1983. Panamá, República de Panamá.

[104] Ver GACETA OFICIAL Nº19784 de 5 de abril de 1983.

la Constitución Política.[105]

Este criterio provocó encendidas polémicas, algunos argumentaron que las reformas no eran inconstitucionales, otros que sí lo eran.

El Profesor Carlos Bolívar Pedreschi sostuvo que ni las convocatorias a Asambleas Constituyentes ni a Referéndum son susceptibles de calificación constitucional porque son actos extraordinarios donde se apela a la máxima fuente de autoridad que es el pueblo y del cual emanan todos los poderes constituidos.

Por aquella ocasión muchos juristas se pronunciaron a favor del acto del Ejecutivo, aunque reconocían expresamente que era violatorio de la Constitución. Carlos Bolívar Pedreschi Profesor de Derecho Constitucional y miembro de la Comisión Revisora, lo explicó así en el Diario La Prensa de Panamá de 19 de abril de 1983 en el artículo "El Referéndum y su Constitucionalidad":

"Ni las convocatorias a Asambleas

---

[105] Queda entendido que la numeración corresponde al período anterior a la incorporación de las reformas de 1983 que varió la numeración del articulado. La nueva numeración fue adoptada mediante Resolución de Consejo de Gabinete N°63 de 12 de mayo de 1983. Ver GACETA OFICIAL de Panamá N°19826 de 6 de junio de 1983.

> Constituyentes, ni las convocatorias a Referéndum, son susceptibles de calificación constitucional. Se trata de actos extraordinarios donde las autoridades constituídas, por las circunstancias igualmente extraordinarias que condicionan sus actuaciones, apelan a la máxima fuente de autoridad que es el pueblo y de la cual emanan todos los poderes constituidos. En consecuencia, siendo el pueblo, dentro de la concepción democrática del poder, la fuente de todo poder y la fuente de todas las autoridades constituídas, lo que el pueblo decida es siempre inapelable, pues dentro de la concepción democrática de poder no hay autoridad superior al pueblo."

Los letrados recurrentes en su acción de inconstitucionalidad sostenían, entre otros aspectos lo siguiente:

> **"Es claro que el Consejo de Gabinete no puede llegar a la ciudadanía con una convocatoria a Referéndum, pues, un examen de sus facultades constitucionales y taxativas - artículo 180 C.N.- demuestran que no tiene tal facultad, motivo por el cual la dictación de la Resolución Nº 38 es inconstitucional, esta situación cobra ribetes de máxima gravedad cuando vemos que el acto arbitrario de convocatoria de Referéndum va dirigido a Reformar la Constitución Política de una República en una acción *eminentemente arbitraria*. Más claridad no puede desprenderse del artículo 140 de la Carta Fundamental cuando advierte:**
>
> **Esta Constitución sólo podrá ser reformada por un Acto Constitucional expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento.**
>
> **Hecha la debida confrontación del acto acusado de inconstitucionalidad con la**

> **norma superior deja al descubierto el exceso de competencia a que ha tenido que recurrir el Consejo de Gabinete para expedir la Resolución Nº38 de 30 de marzo de 1983." [106]**

El pleno de la Corte Suprema de Justicia, al rechazar el recurso presentado contra la Resolución de Consejo de Gabinete Nº38 de 30 de marzo de 1983 sostuvo que:

> **"El Consejo de Gabinete, fundamentándose en el principio expresamente consignado en el artículo 2 de la Constitución Política de la República de Panamá, dando validez constitucional al Acto, porque la base popular y democrática de todo ordenamiento de instituciones constitucionales que rige la vida social y política de la Nación descansa en ese principio rector de la Constitución."[107]**

El criterio del profesor Pedreschi - que citáramos anteriormente - no sólo explicó la razón de la fórmula extraconstitucional para la reforma, sino que da fundamento a quienes hoy día pedimos una Asamblea

---

[106] Ver RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD de los abogados Miguel A. Bernal, Carlos E. Adames y Joaquín Ortega.

[107] Registro Judicial, Publicación del Organo Judicial de Panamá, abril de 1983. p. 103. El artículo 2 de la Constitución vigente en ese entonces decía: "El Poder Público emana del pueblo; lo ejerce el Gobierno mediante la distribución de funciones que cumplen los Organos Ejecutivos, Legislativo y Judicial, los cuales actúan en armonía y colaboración entre sí y con la Fuerza Pública.

Constituyente en Panamá.

La Corte Suprema de Justicia al pronunciarse sobre la acción de inconstitucionalidad interpuesta reiteró que el Consejo de Gabinete se fundamentó en el principio consignado en el Artículo 2 de la Constitución Política que señala que el poder público sólo emana del pueblo. Por esta razón - consideró la Corte - se le dio validez constitucional a los actos impugnados porque la base popular y democrática de todo ordenamiento de instituciones constitucionales que rigen la vida social y política descansa en ese principio rector de la Constitución.

Si bien es cierto, que a nuestro juicio, toda la actuación hecha por el Ejecutivo violaba expresamente lo que establecía el artículo 140 de la Constitución Política de aquél entonces, no es menos cierto que la actuación de los factores reales de poder fue producto de grandes presiones populares que exigían cambios sustanciales en la Constitución Política por intermedio de una Asamblea Constituyente, sobre todo, en lo referente al anacrónico Artículo 2 de la Constitución que exigía a los tres Organos del Estado actuar en armónica colaboración con la Fuerza Pública y en cuanto al Organo Legislativo. En aquel momento fue más importante el

deseo de la ciudadanía que el requisito que existía en el Artículo 140. Por esto sostenemos que, todos los que participaron en esta comisión aceptaron ser partícipes de una fórmula extraconstitucional, es decir, al margen de la propia constitución que existía, porque en el fondo eran conscientes que la voluntad del pueblo era buscar cambios constitucionales que de otra manera no hubiese sido posible lograr. Por qué sostenemos esto? Pues sencillamente, según el Artículo 140 solamente la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos podía reformar la Constitución. Como quiera que una de las estructuras constitucionales que se deseaban modificar lo era precisamente la propia Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, era ilógico pensar que esta corporación iba ser capaz de autoreformarse. En buen panameño, diríamos "no se iba a autodecapitar". Por esta razón, para buscar una salida al "nudo gordiano" en que se encontraba inmersa la nación fue necesario violentar la cláusula de reforma contenida en el Artículo 140 para darle paso a los anhelos del pueblo panameño. Si bien dicha reformas no fueron del todo completas, ni recogía la aspiración plena del pueblo panameño de tener una nueva Constitución producto de una Asamblea Constituyente, las mismas crearon para muchos "un veranillo democrático en el país". Lo cierto es que quienes participaron en dicha comisión entre ellos,

cuatro miembros del gobierno que los norteamericanos instalaron después de la invasión armada a Panamá el 20 de diciembre de 1989 (Presidente Endara, Ministro Galindo, el Legislador Sossa y el llamado Ministro sin cartera Roberto Alemán) aceptaron participar en una fórmula al margen de la Constitución. Por ello el profesor Manuel García Almengor quien fuera decano (1990-1994) de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá los consideró desde esa fecha "parcheros". [108]

3. Sistema Político establecido en Panamá, como consecuencia de la invasión militar de los Estados Unidos de 20 de diciembre de 1989

Una vez se produjo la invasión norteamericana, lo primero procuraron los norteamericanos fue darle posesión a Guillermo Endara como Presidente de la República, a Ricardo Arias Calderón como Primer Vicepresidente y a Guillermo Ford como Segundo Vicepresidente. La mayoría de los analistas políticos y entendidos esperaban que el gobierno que asumía las funciones procedería a derogar la Constitución Política de 1972 que había sido creada e inspirada por el General Omar Torrijos líder político de

---

[108] Así lo manifestó en su interesante intervención en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas el 7 de enero de 1992.

las Fuerzas que derrocaba la invasión. Durante la campaña política los entonces líderes de la oposición - Endara, Arias Calderón y Ford - en no pocas ocasiones criticaron la Constitución y las llamadas Leyes de la dictadura. Era de esperarse, por consiguiente, que la Constitución de "la dictadura" fuera reemplazada por Constitución nueva fruto de una Asamblea Constituyente convocada para tal propósito. Sin embargo, para sorpresa el gobierno instalado mantuvo la estructura jurídica del país en lo legal y en lo constitucional. Se negó reiteradamente a convocar una Constituyente y prefirió el camino de impulsar unas reformas constitucionales que se convirtieron en las primeras reformas a la Constitución que han sido rechazadas por el pueblo panameño en el histórico referéndum constitucional del 15 de noviembre de 1992. Los resultados de la acción del gobierno del Presidente Endara los encontramos en las cifras electorales y en la intención del voto de las elecciones para Presidente y Vicepresidentes del 8 de mayo de 1994, donde el partido del Presidente Endara y los de sus Vicepresidentes fueron derrotados por el partido que los norteamericanos habían expulsado del poder en la cruenta invasión militar.

C. ¿CONSTITUCION POLITICA DE 1972 O CONSTITUCION DE 1983?

Después de las Reformas Constitucionales de 1983 se provocó el inicio de una polémica sobre el hecho de que si debía o no llamársele Constitución de 1983, en vez de Constitución de 1972. Algunos juristas panameños promovieron inadecuada y equivocadamente la utilización de esta denominación, aunque la mayoría se ha inclinado por llamarla por su nombre oficial y real: Constitución de 1972. Humberto Ricord - uno de los letrados designados por el Ejecutivo para preparar las Reformas - ha sostenido que se debe hablar de Constitución de 1983. [109] El exdecano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá, César Quintero, ha emitido conceptos contradictorios con relación al tema. Ha sostenido que:

> "dada la calidad, cantidad y carácter de las reformas introducidas, bien podría y debería hablarse de la Constitución de 1983. De modo que también aludiremos a ella con esta denominación." [110]

Sin embargo, en la misma obra donde emite estos conceptos, en páginas anteriores, dice:

---

[109] Ver RICORD, Humberto en "Revista Parlamentaria Iberoamericana", Publicación de las Cortes Generales No. 4, Madrid, España, 1988, p. 167.

[110] Ver QUINTERO, César en Estudios de Derecho Constitucional Panameño de Fábrega, Jorge, Editora Jurídica Panameña, Panamá 1987, p. 597.

"por otra parte, tampoco sería exacto ni indicado denominar constitución de 1983 al Acto Constituyente de ese año. Pues, a pesar de su autónoma formulación, no coincide del todo con los actuales factores de poder."[111]

Valga la ocasión para aclarar que finalmente escuchamos al profesor Quintero en una conferencia llamarla Constitución de 1983 con lo que suponemos y esperamos se define, de manera permanente, su postura al respecto. [112]

Sobre estos criterios debemos advertir que consideramos adecuado y legítimamente correcto el nombre de Constitución Política de 1972, por cuanto la misma, mantiene la mayoría de los preceptos originalmente adoptados por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos en 1972. La génesis u origen de la Constitución de 1972 no se puede borrar. Fue producto de la inspiración y voluntad política del régimen militar que liderizó el General Torrijos. Lo que hemos denominado reiteradamente, el vicio de nulidad por falta de voluntad nacional, persiste en dicha Constitución aunque la hayan maquillado en tres ocasiones y aunque se haya pretendido hacerlo con fracasados proyectos de reformas constitucionales. Si se sostiene que en 1983 se produjo una nueva Constitución porque el pueblo votó si en el referéndum constitucional, no

---

[111] Ver QUINTERO, César en Estudios de Derecho Constitucional Panameño, op. cit., p. 100.

[112] Por lo menos así lo expresó el 19 de agosto de 1992 en Conferencia dictada en el Ministerio Público de Panamá.

se está diciendo la verdad desde el punto de vista de una adecuada interpretación constitucional. En esa ocasión - en el referéndum del 24 de abril de 1983 - el pueblo no aprobó ninguna Constitución, lo que hizo fue aprobar los cambios propuestos en el referéndum. Aprobar una nueva Constitución y aprobar cambios o reformas a ésta son dos hechos distintos. En cuanto a los Actos Reformatorios de 1978 y al Acto Constitucional de 1983 - actos modificatorios de la Constitución - por su génesis, procedimiento y actuación fueron totalmente diferentes. En los Actos Reformatorios de 1978 se utilizó plenamente la cláusula de reforma que contenía la Constitución, por tanto se siguió un procedimiento diferente al que se siguió en el Acto Constitucional de 1983 en donde se utilizó una fórmula extraconstitucional. Igual podemos decir en cuanto al origen de dichas reformas y sobre la composición e integración de la Comisión que las redactó.

A pesar de las opiniones de quienes simpatizan con llamarle Constitución de 1983, es preciso por último advertir - como argumento contundente - que mediante Resolución de Gabinete No. 63 de 12 de mayo de 1983 - emitida después del Referéndum Constitucional aprobatorio de las Reformas que tanto simpatizan a los que así la denominan - se resolvió adoptar el texto único de la Constitución Política de la República de Panamá con 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. De esta forma, podemos señalar que el nombre oficial de la Constitución es el de Constitución de 1972 y de ninguna manera Constitución de 1983. En las ediciones oficiales del Estado panameño ese es el nombre como se le designa. Por consiguiente, no le encontramos sentido a una discusión sobre el particular por cuanto, a nuestro juicio, lo obvio no se discute. En el fondo los que estimulan denominarla Constitución de 1983, lo que desean es ir borrando poco a poco toda alusión al origen o génesis de una Constitución que resulta imposible negar como fruto de la inspiración política del proceso militar que se inició el once de octubre de 1968. Así como el General Torrijos fue su inspirador y creador, el General Paredes fue el verdadero reformador de 1983. Es decir, es una Constitución nacida, vestida y maquillada con la inspiración política del gobierno militar. Lo que más asombra y sin duda alguna sorprende, por falta de ética, seriedad y coherencia política es que el Gobierno del Presidente Endara (1989-1994), a pesar de que lanzó su plataforma política combatiendo los planteamientos políticos del General Torrijos y de sus seguidores durante su período presidencial, insistió en mantener una Constitución promulgada bajo la inspiración y la tutela del gobierno del General Torrijos. Sin embargo, lo que nos satisface plenamente es que la mayoría del pueblo panameño, desde hace años simpatiza con la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, elegida democráticamente y

que produzca una nueva Constitución Política que haga posible - al decir de nuestro admirado profesor Luis Sánchez Agesta - saber que "ha brotado y crecido como una voluntad nacional". [113]

Por esta razón, el Cuarto Congreso Nacional de Abogados de la República de Panamá, celebrado en la ciudad de Panamá del 5 al 7 de octubre de 1990, aprobó recomendar la convocatoria, en esa fecha, de lo que denominó una Asamblea Nacional Constituyente Paralela para redactar una nueva Constitución cónsona con el Estado social y democrático de Derecho que los panameños deseamos fortalecer. Nos correspondió presidir - por mandato mayoritario de sus miembros - la Comisión No. 1 sobre temas relacionados con la Constitución en donde, se produjo la propuesta aprobada por el plenario. [114]

Sin embargo, sectores del entonces gobierno del Presidente Endara - impulsados por el Partido Demócrata Cristiano o al decir del Legislador Leo González "Chantajeados

---

[113] SANCHEZ AGESTA, Luis, Sistema Político de la Constitución Española de 1978. Editorial Revista de Derecho Privado, Cuarta Edición, Madrid 1985, p. 23.

[114] Ver Memoria del IV Congreso Nacional de Abogados, "La Abogacía Frente al Acontecer Nacional", publicación del Colegio Nacional de Abogados de Panamá, Panamá 1991, págs. 90 - 100.

por la Democracia Cristiana " - [115] fueron los que promovieron la fracasada reforma constitucional de 1992, que no tenía sin mayor trascendencia e importancia para los genuinos intereses de la nación que desea fortificar su participación democrática sin dictadura militar como en el pasado pero sin dictadura de partidos políticos. En esa ocasión las reformas que se pretendían introducir tenían propósitos aviesos, con artículos solapadamente colocados para defender fines y propósitos muy específicos que convenían <u>únicamente</u> al partido político que las promocionaba irresponsablemente sin importarle con la opinión mayoritaria del pueblo panameño. Lo que deseaban era evitar a toda costa la convocatoria a unas elecciones generales para elegir Constituyentes porque eran conscientes de la debilidad política que enfrentaban frente a los desaciertos que durante los primeros años de gobierno cometieron. Tal fracaso político solamente lo aplazaron hasta 1994 cuando en las elecciones Presidenciales la Democracia Cristiana de 219,944 votos obtenidos en 1989 logró 25,507 en 1994 lo que significó un descenso de 194,437 votos. En las elecciones para renovar el Parlamento de 204,841 votos en 1989 (28) diputados, bajaron en 1994 66,659 votos, lo que significa un descenso de 138,182 votos, con únicamente un (1) diputado en todo el país. Estos

---

[115] Declaraciones del Legislador Leo González del progubernamental partido Molirena en el programa de televisión "Encontremos Soluciones", Panamá, domingo 28 de junio de 1992 en R. P. C. Canal Cuatro, que dirige y conduce el periodista y abogado, Julio Miller.

abruptos descensos o pérdidas de votos son más graves por cuanto la población electoral aumentó de 1989 a 1994 no sólo por el natural incremento de los ciudadanos sino por la dinámica campaña de cedulación y de actualización del Padrón Electoral por parte del Tribunal Electoral. Este estrepitoso fracaso casi provoca la extinción del partido Demócrata Cristiano que después de haber sido el partido más votado en las elecciones de 1989 cinco años más tarde en las elecciones de 1994 fue uno de los menos votados. Los partidos del Gobierno quisieron utilizar en las reformas de 1992 la cláusula de reforma constitucional para introducir cambios tibios que, entre otros aspectos, le cambiara el nombre a la Constitución de 1972 por la de Constitución de 1992, mientras la esencia de la Constitución de 1972 permanecería casi intacta. Para ello convocaron sin éxito político a un costoso referéndum constitucional. [116]

---

[116] Según el artículo 308 de la actual Constitución de Panamá el referéndum constitucional se celebrará en la fecha que señale el Parlamento dentro de un plazo no menor de tres meses ni mayor de seis. Ver definiciones sobre referéndum constitucional en LOWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, Barcelona, p. 180. NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Editorial Temis, Tercera Edición, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1990, p. 294. DE VEGA GARCIA, Pedro, "Reforma Constitucional" en el Diccionario del Sistema Político Español, dirigido por J.J. González Encinar, Editorial Akal, Madrid 1984, 791-798. CASTILLO VERA, Pilar del, "La campaña del referéndum nacional", Revista de Estudios Políticos No. 6, Madrid 1978. Consultar Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre). Real Decreto 2120/1978, de 25 de agosto, sobre normas para la celebración del referéndum. Real Decreto 2550/1978 de 3 de noviembre, sobre el ejercicio del derecho de reunión durante la fase de consulta del referéndum constitucional. Real

D. ASPECTOS RELEVANTES SOBRE UNA CONSTITUYENTE EN PANAMA

Podemos definirla como una corporación de carácter especial elegida por el pueblo, mediante un proceso electoral y en ejercicio de su facultad soberana, a la que se le otorga el mandato de estudiar y adoptar una nueva Constitución. Para nuestro eminente profesor, Luis Sánchez Agesta la Asamblea Constituyente es un poder ajeno a toda competencia previa, a toda reglamentación predeterminada, al que por encima del mismo, no existe ningún otro poder político: es la autoridad suprema, incondicionada, y libre de formalismos.[117] Para Carl Schmitt el poder constituyente es "la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo o forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo". [118] Para Durán Abarca, "el sentido supremo de la Constituyente es la de ser la autoridad

---

Decreto 2551/1978 de 3 de noviembre, sobre vigencias de normas sobre la habilitación para el ejercicio de la fé pública y sobre correos durante la fase de consulta del referéndum constitucional. Real Decreto 2552/1978 de 3 de noviembre, sobre la utilización de los medios de comunicación social del Estado por los Grupos Parlamentarios, durante la fase de consulta del referéndum constitucional.

[117] SANCHEZ AGESTA, Luis, Lecciones de Derecho Político, Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, p. 339.

[118] SCHMITT, Carl, ~~Teoría de la Constitución~~, Ediciones Revista de Derecho Privado Madrid, España.

máxima, primaria, extraordinaria e indelegable..."[119] Vladimiro Naranjo Mesa considera que el procedimiento de la Asamblea Constituyente "consiste en que el pueblo, directamente elige una asamblea especial, con el objeto de que estudie y adopte una nueva Constitución o reforme la Constitución existente."[120]

Alvaro Echeverri por su parte, sostiene que se entiende por poder constituyente "la capacidad de organizar el poder político o de modificar su organización".[121] Miguel Antonio Bernal, considera que una "Asamblea Nacional Constituyente es el procedimiento democrático que establece la expresión soberana del pueblo elegida con la finalidad de proceder a la deliberación, elaboración y aprobación de una Constitución totalmente nueva o de las reformas a la Constitución existente".[122] En resumidas cuentas, podemos concluir sosteniendo que la Asamblea Constituyente es la más genuina expresión de la voluntad nacional, representa al pueblo,

---

[119] DURAN ABARCA, Washington, Plebiscito de Nuevo Tipo y Constituyente. Publicación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Dirección Universitaria de Biblioteca y Publicaciones, Lima, Perú s/f, págs. 86 y 87.

[120] NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Temis, 3ª edición, Bogotá, Colombia, 1990, p. 294.

[121] ECHEVERRI, Alvaro, Teoría Constitucional y Ciencia Política. Editorial Temis, cuarta edición, Bogotá, Colombia, 1990, p.256.

[122] BERNAL, Miguel Antonio, ¿Reformas o Constituyente?, Ediciones Nari, S.A. Panamá, 1992, p. 12.

moldea la letra y el espíritu de la Constitución y nos muestra la verdad política del sistema que organiza.

En el ámbito de las experiencias panameñas, podemos decir que Panamá ha tenido Asambleas Constituyentes con muy buenos resultados. Las dos Constituciones que más tiempo han regido - la de 1904 cuando se conformó la República y la de 1946 que derogó el gobierno militar - han sido producto de Asambleas Constituyentes elegidas democráticamente. Esto nos demuestra que lejos de resultar traumáticas y dañinas las experiencias con las Asambleas Constituyentes ayudan a la adecuada conformación de la voluntad nacional promoviendo puntos de encuentro entre todos los panameños, buscando lo que nos une y desechando lo que nos desune. Un adecuado ejemplo lo tenemos en la Asamblea Constituyente de 1945 que aprobó la Constitución de 1946, que al estar el pueblo adecuadamente representado en ella, nadie cuestionó el buen trabajo de sus Constituyentes. Es importante manifestar que por razón de términos se le denominó "Convención Constituyente", quizá influidos por la denominación que utilizaron los Constituyentes norteamericanos.

Resulta importante resaltar que estos dos hechos históricos incuestionables le restan argumentos a quienes sostienen que la Constituyente en Panamá sería desastrosa para los efectos del país o como dicen "una Constituyente sería

motivo de colapso adelantado. La consiguiente inestabilidad institucional trascendería negativamente a toda la vida de la Nación." [123]

En el plano nacional hay dos excelentes precedentes de Constituyentes panameñas. En el plano internacional otros hechos refuerzan la tesis de la necesidad histórica de una constituyente en Panamá. En este sentido la evolución constitucional iberoamericana ha sido sabia. Durante las últimas décadas nuestro continente tuvo gobiernos autocráticos, en su mayoría de corte militar. Poco a poco, esta situación fue cambiando hasta quedar hoy día muy contados países donde no impera una democracia pluralista y participativa con fundamento electoral. Pero, de este tránsito de los países iberoamericanos nos queda una sabia experiencia. La mayoría de los países que pasaron de un gobierno autocrático o militar a un gobierno democrático y pluralista, lo primero que hicieron fue convocar a una Asamblea Nacional Constituyente para darse una nueva Constitución política que reorganizara el Estado en la nueva era de democracia participativa que emprendían. España, después de la muerte del General Franco nos ofrece el primer buen ejemplo. Una Constituyente redactó la excelente Constitución Española de 1978. El Perú fue el segundo ejemplo, mediante el denominado

---

[123] Opinión del abogado Carlos A. Mendoza en el Diario Panamá América bajo el título "Las Próximas Semanas."

Acuerdo Nacional entre todas las fuerzas políticas peruanas se pactó el denominado plan "Tupac Amaru" para el retorno a la Constitucionalidad. Se Convocó la Asamblea Constituyente que le correspondió presidir al gran líder peruano Victor Raúl Haya de la Torre. Perú promulgó su Constitución en 1979. [124] Luego fue Honduras en 1981, El Salvador en 1983 y Guatemala en 1985. Estos últimos dos países tienen una característica especial. En esos lugares el Partido Demócrata Cristiano fue el que más abogó por la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Es más, lograron obtener la mayoría de miembros y ganaron las elecciones presidenciales en ambos países, la de José Napoleón Duarte (q.e. p. d.) en el Salvador y la de Vinicio Cerezo Arévalo en Guatemala. Nos preguntamos entonces, ¿Por qué en esos países sí fue buena para los Demócratas Cristianos la fórmula de la Constituyente y aquí en Panamá no?[125] Decía Leonardo Da Vinci que " la experiencia es hija de la sabiduría". La experiencia de países que han pasado por igual o peores circunstancias que las de Panamá es vital para la conformación de grandes ideas. No tomar estas experiencias es una gran irresponsabilidad.

---

[124] Perú adoptó una nueva Constitución en 1994 también producto de una cuestionada Asamblea Constituyente que se denominó Congreso Constituyente Democrático C.C.D.

[125] Este análisis político sobre las Constituyentes en Guatemala y el Salvador y la participación del Partido Democráta Cristiano en esos dos países, fue realizada por el autor, en público debate celebrado en el Paraninfo de la Universidad de Panamá el 19 de noviembre de 1990. (Según consta en el video cassette de la fecha).

Es saludable mencionar que Nicaragua convocó a una Constituyente que redactó una nueva Constitución en 1987, que permitió los pasos iniciales para el difícil e impredecible proyecto de democratización de ese país. Colombia, con todos sus graves problemas de violencia social, terrorismo y guerrilla convocó una Constituyente que redactó la nueva Constitución de 1991. La experiencia de la Constituyente Colombiana tiene como virtud el haber permitido sentar en las curules a exguerrilleros e indígenas que antes nunca habían llegado al Congreso, junto a los tradicionales políticos liberales y conservadores. La reconciliación y el alejamiento de las armas de ciertos guerrilleros y su adaptación al proceso electoral fue la más grande virtud de la concertación social que produjo la Constituyente Colombiana.[126]

Podemos mencionar el caso de Paraguay que a mediados de julio de 1992 promulgó su nueva Constitución, producto de una Asamblea Constituyente que reorganizó la estructura política del Estado después del derrocamiento de la dictadura del General Alfredo Stroessner en el poder por más de treinta (30) años.

---

[126] Justo es reconocer el impulso que le dio a la idea el Presidente colombiano César Gaviria (1990-1994) quien desde el día que tomó posesión de su cargo prometió "darle un revolcón a las instituciones colombianas".

1. ¿A qué se le ha llamado Asamblea Constituyente Paralela o Simultánea en Panamá?

En reiteradas ocasiones por medio de diversos debates, conferencias e intervenciones en la radio y en la televisión de Panamá hemos definido de manera muy elemental lo que se entendía en Panamá por Asamblea Constituyente Paralela o simultánea. Antes de entrar a la definición, debemos remontarnos originalmente a las discusiones que se dieron de la Comisión sobre temas relacionados con la Constitución del IV Congreso Nacional de Abogados de Panamá celebrado el 4, 5 y 6 de octubre de 1990 en el Centro de Convenciones de Atlapa, de la ciudad de Panamá. Para ser sinceros, debemos reconocer que fuimos los abogados panameños los primeros en introducir en Panamá el uso del término y el fundamento o concepción de esta clase de Constituyente. Más adelante explicaremos que la propuesta fue distinta a la que pretendieron introducir los Legisladores Demócratas Cristianos en el ordinal 3 del artículo 308 en las fracasadas reformas de 1992 y en las parcialmente fracasadas reformas de 1994. Cuando se instaló el gobierno panameño después de la invasión norteamericana, a pesar de las críticas, se procedió a instalar también a la Asamblea Legislativa casi tres meses después. Muchos criticaron - incluyéndome - que hubiera sido una Comisión

Evaluadora la que determinó cuáles Legisladores habían resultado elegidos debido a la ausencia de las actas electorales.[127] Ante esta situación evidentemente irregular en la conformación e integración del Organo Legislativo y dada la situación política que vivía el país en su transición, algunos abogados empezamos a conversar con diversos sectores sobre la necesidad de que Panamá tuviese una Asamblea Constituyente Paralela o simultánea - tal y como se pretendía desarrollar en Colombia - como fórmula política para crear una nueva Constitución. Por esta razón en octubre de 1990 cuando presidimos la comisión sobre temas constitucionales en el IV Congreso Nacional de Abogados de la República de Panamá tuvimos la satisfacción de sustentar como Presidente de la comisión correspondiente, ante el pleno, la proposición de que se aprobara como tesis política jurídica de los abogados panameños la petición de una Asamblea Constituyente Paralela. Fue de esta forma como los abogados panameños, al aprobar la propuesta de la comisión que presidíamos, hicieron suya la tesis que el Colegio Nacional de Abogados de Panamá defendió y sustentó en todos los foros en que fue necesario hacerlo. Justo es reconocer que la primera organización en proponer formalmente esta fórmula fue el Colegio Nacional

---

[127] Ver Decreto N°5 de 26 de enero de 1990, emitido por el Tribunal Electoral. Boletín del Tribunal Electoral N°436 de 28 de enero de 1990.

de Abogados. Por esta razón el entonces Presidente del Colegio de Abogados, José Alberto Alvarez, siguió el mandato del IV Congreso y se avocó a defender dicha propuesta. Desde esa fecha algunos letrados miembros del Colegio Nacional de Abogados de Panamá hemos recorrido el país, las emisoras y medios de comunicación exponiendo esta tesis aún a costa de recibir malas interpretaciones y ataques en algunas ocasiones hasta personales.[128]

Es importante resaltar que cuando la tesis fue aprobada por los abogados panameños en octubre de 1990, todavía Colombia no había elegido su Asamblea Constituyente en un principio Paralela.[129] En Colombia, después de la elección, los constituyentes se instalaron el martes 5 de febrero de 1991 y promulgaron el 18 de julio de 1991 la nueva Constitución Política de Colombia que reemplazó a la Constitución de 1886 que nos había regido en los años inmediatamente anteriores de nuestra secesión de Colombia.[130] Si observamos el cronograma

---

[128] Se dio el caso de algunos Legisladores que dieron declaraciones agresivas contra los que exponíamos esta tesis llegándonos a calificar como promotores de Golpe de Estado. *Se dio el caso de políticos que nos señalaron hasta como* supinos ignorantes.

[129] La elección para el escogimiento de la Asamblea Constituyente Colombiana se celebró el 9 de diciembre de 1990.

[130] Recordemos que Panamá se independizó de España el 28 de noviembre de 1821 y se unió voluntariamente a Colombia hasta el 3 de noviembre de 1903 cuando volvió a independizarse, Preferimos, en la segunda ocasión, hablar de secesión.

evolutivo que siguió la Asamblea Constituyente Colombiana, observaremos que desde su instalación hasta la creación de la nueva Constitución Política de Colombia de 1991, transcurrieron cinco meses y algunos días más. Esto refuerza la tesis de que una Asamblea Constituyente puede hacer su trabajo en un período de tiempo relativamente corto y que no es necesario que se quede sesionando por algunos años como algunos han querido hacer ver. Si analizamos, el caso panameño, la última constituyente en Panamá, también tuvo un período relativamente corto de funcionamiento como constituyente. Desde su instalación el 15 de junio de 1945 hasta la aprobación de la entonces nueva Constitución, el 1º de marzo de 1946, transcurrieron casi nueve meses. Para el objetivo de estudiar y adoptar una nueva Constitución no es necesario más tiempo que un año cuando mucho.

Después de haber hecho este recuento histórico podemos definir la Asamblea Constituyente Paralela o simultánea como una Asamblea elegida democráticamente mediante voto directo y secreto y por postulaciones independientes y por partidos políticos en determinadas *circunscripciones electorales cuyo mandato popular* se le otorga única y exclusivamente para que cree una nueva Constitución Política. Esta Asamblea Constituyente se instalará y funcionará simultáneamente y sin interferir

con los demás órganos del Estado, es decir Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Como podemos apreciar la Asamblea Constituyente se elegiría únicamente para redactar una nueva Constitución y su creación o nacimiento no produciría dificultades con el resto de los órganos del Estado. En aquellos momentos - año de 1990 - nos parecía una tesis aceptable, si bien no perfecta, por lo menos posible de realizar si hubiese habido voluntad política en aquel momento.

2. El Congreso de los Abogados Panameños de 1990 y la Asamblea Constituyente Paralela o Simultánea en Panamá

Es cierto que en 1990 los abogados panameños, reunidos en el IV Congreso Nacional de Abogados propusimos la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela como fórmula para obtener una nueva Constitución Política en Panamá fruto de la participación de todos los panameños. Esta Asamblea Nacional Constituyente - según nuestra propuesta - debía ser elegida por votación popular directa y mediante postulaciones independientes y por partidos políticos. [131]

---

[131] Ver Memoria del IV Congreso Nacional de Abogados, op. cit., págs. 89-100.

Ahora bien, la Asamblea Legislativa panameña en las fracasadas y rechazadas reformas constitucionales de 1992 adicionó un tercer ordinal al artículo 308 - que establece la cláusula de reforma - en donde se creaba un tercer método para reformar la Constitución en el futuro. Este tercer método que ellos denominaron en su momento "Asamblea Constituyente Paralela" no fue en verdad en ningún sentido similar al propuesto por los abogados en 1990, por las siguientes razones:

1. La Asamblea Constituyente Paralela que pidió el IV Congreso de Abogados de Panamá tenía la intención de que esta produjera una nueva Constitución Política en el año de 1990 o a principios de 1991, sin los denominados "parches" o "remiendos" sobre la Constitución Política de 1972. La Asamblea Constituyente que propusieron los Legisladores como tercer método de reforma en el artículo 308, era una posibilidad de reformar **después que se aprobaban las reformas.** Es decir, que la existencia de este método estaba condicionado a la aprobación de una reformas insustanciales y ridículas.
2. La Constituyente que proponían los Legisladores como tercer método de reforma estaba "encarcelada", por cuanto su funcionamiento - según rezaba el propuesto artículo 308 - "será regulado por la Ley

respectiva, la cual deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional". Estaba claro pues, que la Asamblea Constituyente que proponían los Legisladores no tenía autonomía plena ni voluntad propia por cuanto, sus límites de actuación estaban condicionados por las decisiones emanadas de una Asamblea Legislativa. Para ser más categóricos sostenemos que, la Asamblea Legislativa hubiera estado por encima de la Asamblea Constituyente propuesta, hecho contrastante y contradictorio para el Derecho Constitucional que se ha pronunciado reiterativamente en el sentido de que la Asamblea Constituyente es la voluntad soberana del pueblo no sujeta a ningún precondicionamiento.

3. La Asamblea Constituyente que proponía los legisladores - según se establecía en el propuesto ordinal - estaba condicionada también al efecto de que sus reformas no podían:

    a. Alterar los períodos de los organos del Estado.

    b. Alterar períodos de otras autoridades elegidas o designadas por períodos determinados.

    c. Emitir reformas que tengan efecto retroactivo, a pesar que la propia

Constitución Política establece que si bien en principio las leyes no tiene efecto retroactivo también existe la excepción que permite que las de orden público o de interés social puedan tener este efecto cuando así lo expresen y en materia penal la Ley favorable al reo tienen efecto retroactivo. [132]

d. Tampoco podía, las actuaciones de la Asamblea interferir con el funcionamiento de los Organos del Estado o con las demás entidades públicas creadas por la Constitución o la Ley.

e. La Ley que convocaba a la elección de la Asamblea Constituyente señalaría el término durante la cual esta funcionaría y no podía ser prorrogado en ningún caso y por ninguna circunstancia.

Como podemos apreciar la Asamblea Constituyente propuesta por los Legisladores como método de reforma era una entidad castrada y maniatada que distaba mucho de constituir una verdadera Asamblea Constituyente, sin embargo usaron el nombre que propuso el IV Congreso de Abogados quizá para confundir a la opinión pública. La

---

[132] Ver artículo 43 de la Constitución Política.

principal característica era que no podía desarrollar aspectos que el propio ordinal que la creaba le prohibía hacer. La propuesta de los abogados era la elección de una Asamblea Constituyente Paralela que si bien debía funcionar simultáneamente con los demás organos del Estado, ésta no tenía prohibiciones ni condicionantes a la expresión de la voluntad nacional que por mandato popular de ella se derivaría. Asimismo, la simultaneidad con los demás órganos del Estado no significaba dependencia o subordinación a ninguno de ellos como ocurría con la que proponían los Legisladores.

Por otro lado, los abogados pedíamos para la elección de la Constituyente, postulaciones independientes y por partidos. La que proponían los Legisladores estaba regulada por Ley y la Ley la hacían ellos, que representaban y dependían de sus propios partidos.

Por todas estas circunstancias, tenemos que concluir sosteniendo que ambas propuestas fueron diferentes en cuanto a su contenido, sentido, estructura y aplicación. La propuesta de los abogados panameños, - hecha en 1990 - abrió el camino para la discusión en Panamá sobre la conveniencia o inconveniencia de la Asamblea Nacional Constituyente. En lo particular, si bien nos pareció

aceptable, no ideal, la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela en 1990, no es menos cierto que hoy día - septiembre de 1994 - consideramos que se impone en Panamá la adopción de una Asamblea Constituyente Absoluta o Clásica como el método más idóneo para que se exprese la voluntad del pueblo panameño.

3. ¿Subvierte una Constituyente el Orden Publico y promueve un Golpe de Estado?

Ello no sería así; las Constituyente son expresiones legítimas de la voluntad nacional. Como bien lo dice - y ya lo hemos repetido - el maestro Sánchez Agesta: "entender el verdadero proceso constituyente es conocer las ideas y los hechos que han permitido que brote y crezca una voluntad nacional". [133]

Cuando la voluntad y el deseo de la comunidad nacional es darse una nueva Constitución por medio de una Asamblea Constituyente no hay lugar a la calificación de dicho acto porque no es más que el ejercicio del poder soberano que radica en esa colectividad nacional. Panamá, al igual que otros muchos países, ha tenido varios ejemplos en los que los panameños deseosos de

---

[133] SANCHEZ AGESTA, Luis, Sistema Político de la Constitución Española de 1978, Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, España, 1985, p. 24.

efectuar cambios profundos han logrado algunos sin atender a consideraciones de tipo legalista. Un ejemplo claro y concreto lo encontramos en el denominado Acto Constitucional de 1983 en donde se trató hacer cambios constitucionales que el pueblo reclamaba. Sí se hubiera utilizado la cláusula de reforma de aquél entonces - que establecía en el artículo 140 que sólo la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos podía reformar la Constitución - quizá hubiera resultado muy difícil introducir los cambios aceptables que produjo el Acto Constitucional de 1983. Para lograr estos cambios, hubo que pasar por alto la propia cláusula de reforma y buscar un consenso entre todos los partidos políticos formados y en proceso de formación de gobierno y oposición que produjo el nombramiento de la Comisión Revisora de la Constitución Política mediante Resolución de Gabinete No. 148 de 19 de noviembre de 1982. En ésta Comisión - tal como lo hemos dicho anteriormente - aceptaron participar el Parlamentario José Antonio Sosa (1990-1994), el entonces Ministro de Estado Mario Galindo (1990-1993) y el Presidente de la República Guillermo Endara y el Ministro sin Cartera Roberto Alemán. Si en aquella ocasión pudo más la voluntad y el deseo del pueblo de cambiar algunos aspectos de la Constitución que la existencia de un simple artículo de la Constitución, hoy día la situación debía ser similar. Sin embargo, los

que ayer defendían este criterio y participaron en un método extraconstitucional hoy son los primeros que se oponen a aceptar la voluntad del pueblo y le imponen a ella la existencia de la cláusula de reforma contenida en el artículo 308 de la Constitución Política.

Hace algún tiempo en un debate en el APEDE en el que participaba el Legislador José Antonio Sossa y el suscrito, el Embajador de Colombia en Panamá realizó una interesante pregunta que nos permitió hacer esta explicación y expresar categóricamente que rechazábamos la expresión del Legislador Sossa que señalaba que otra fórmula ajena a las reformas de la Asamblea legislativa era romper el orden Constitucional. Sostuve que la actitud del Legislador Sossa era incongruente e inconsistente ya que en 1983 él había sido partícipe y protagonista de la ruptura del orden constitucional de esta misma Constitución.[134]

El Legislador Sossa reconoció que él participó en 1983 en una Comisión que fue producto de una violación directa a la cláusula de reforma y lo justificó alegando "que vivíamos en una dictadura". Tan pobre e insustancial argumento pretende ocultar que esta salida

---

[134] Debate en la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas (APEDE), jueves 26 de marzo de 1992.

extraconstitucional se hizo porque la voluntad del pueblo reclamaba cambios constitucionales y ello era necesario para retocar la Constitución Torrijista. Hoy día ocurre exactamente lo mismo, el país reclama cambios constitucionales, pero profundos; sin embargo, los Legisladores se empeñan en utilizar estrictamente la cláusula de reforma. Cuando hemos pedido una Constituyente, algunos nos han llegado incluso a calificar de "golpistas". Así ocurrió en otro debate de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) el martes 13 de octubre de 1992. A Cecilio Castillero y Carlos Ernesto González de la Lastra tuve que recordarles que el padre del primero había sido Constituyente en 1945 por la provincia de Los Santos y un pariente del segundo, había sido Constituyente por la provincia de Chiriquí.

Por ello insistimos en que debemos permitir que brote la auténtica voluntad nacional sin limitaciones, ni falsos tabúes ni anacronismos jurídicos retardatarios anquilosados que se quedaron rezagados con el paso del tiempo.

Cuando el IV Congreso Nacional de Abogados aprobó recomendar una Constituyente Paralela en octubre de 1990 fueron varios los Legisladores que se pronunciaron adversando la postura del Colegio Nacional de Abogados.

El Legislador José Rafael Hill (Democracia Cristiana) dijo:

"La Carta Magna establece los métodos y los mecanismos para que la misma sea reformada. Lo planteado por el Congreso Nacional de Abogados, rompe el Orden Constitucional. Esa es una idea emanada de aquellos que durante los peores momentos de la dictadura, no se atrevieron a postularse porque tenían terror al régimen". [135]

El Legislador José Antonio Sossa (Democracia Cristiana) dijo:

"Están desfasados históricamente mis colegas abogados. Están reaccionando con prácticas de la dictadura. Están fuera del lugar y esa propuesta significa un golpe contra el poder legislativo del Estado". [136]

El Legislador Alfredo Ehlers (Democracia Cristiana) dijo:

"Es una propuesta inconstitucional y los Legisladores tenemos todo el derecho de modificar la Constitución. Esa es una propuesta de aquellos que en los momentos críticos de la dictadura no se atrevieron a postularse". [137]

Otros con un lenguaje más mesurado y elegante objetaron la posición del Colegio Nacional de Abogados. El Legislador Alberto Cigarruista (Partido Liberal Auténtico) dijo:

"En democracia, todo organismo puede opinar, máxime el organismo de los juristas panameños. Nosotros los Legisladores podemos hacer una nueva

---

[135] Ver diario Crítica Libre, jueves 11 de octubre de 1990, pág. 16.

[136] Ibídem.

[137] Ibídem.

constitución o reformar la actual, y creo innecesaria la creación de una Asamblea Constituyente". [138]

El Legislador Francisco Artola (Partido Arnulfista) dijo:

"Soy respetuoso de las opiniones de los panameños y más en este caso que proviene de un destacado gremio como los son lo juristas. Creo que la Constitución debe ser reformada y la Misma faculta al Organo Legislativo, que tiene la capacidad para hacer dichas reformas". [139]

El Legislador Roberto Garibaldo (Partido Molirena) dijo:

"Dada la situación que vive el País, no se amerita la creación de una constituyente. Una vez integrado el Organo Legislativo es facultad del mismo, hacer las reformas a la constitución. La constituyente es la opinión de los abogados y se la respeto porque tienen todo el derecho de opinar". [140]

De las declaraciones transcritas anteriormente fácilmente analizamos que los argumentos que exponían algunos de los Legisladores del Partido Democráta Cristiano reflejaban posturas agresivas y lesivas contra el Colegio Nacional de Abogados. Los tres Legisladores demócratas cristianos cuya opinión transcribimos recurrieron a expresiones baladíes, ridículas y absurdas al señalar que eran argumentos emanados de quienes no se habían atrevido a participar en la época de la dictadura o que eran prácticas propias de la dictadura. Ambos

---

[138] Ver diario Crítica Libre del 11 de octubre de 1990, pág. 16.

[139] Ibídem.

[140] Ibídem.

argumentos eran totalmente insignificantes y no ameritan tan siquiera referirse a ellos por cuanto su lenguaje superado sirvió simplemente para demostrar la carencia de valederas y profundas argumentaciones jurídicas políticas de dichos Legisladores y su constante práctica de recurrir al insulto para vender una filosofía determinada. Es preciso advertir que hubo Legisladores de diferentes partidos políticos que adversaron la propuesta del Colegio de Abogados sin recurrir a expresiones llenas de frustración y rencor, sino por el contrario plantearon sus ideas con altura y dignidad política. Por otra parte, cuando decían que la propuesta de los abogados significaba un golpe contra el poder legislativo del Estado no estaban en lo cierto. Si ese argumento hubiera tenido validez, hubiéramos tenido que considerar que la Constitución que debía regir en Panamá era la Colombiana de 1886 porque cuando nació el Estado panameño en 1903, después de la secesión de Colombia, se derogó la Constitución Colombiana de 1886 que nos regía y se convocó a la denominada Convención Nacional Constituyente que produjo la primera Constitución panameña de 1904. En esa ocasión no se siguió la cláusula de reforma que tenía la Constitución Colombiana sino que, dada la necesidad histórica los panameños nos dimos una nueva Constitución producto de una Asamblea Nacional Constituyente que, siguiendo la denominación

utilizada por los Estados Unidos, se le llamó - como dijimos - Convención Nacional Constituyente. Ahora bien, cuando se adoptó la Constitución de 1941 tampoco se siguió la cláusula de reforma que contenía el artículo 137 de la Constitución Política de 1904. De igual forma, cuando se adoptó la Constitución de 1946 no se siguió la cláusula de reforma que tenía el artículo 193 de la Constitución Política de 1941. Asimismo, cuando se creó la Constitución de 1972 no se siguió el método que establecía la cláusula de reforma del artículo 252 de la Constitución de 1946. Esto nos llevó a sostener que si el criterio de una Asamblea Constituyente era subvertir el orden público o propiciar un golpe de Estado teníamos que concluir que la historia panameña estaba llena de Constituciones subversivas producto de rupturas de órdenes constitucionales. Pero es que estos argumentos de los detractores de la Constituyente perdían importancia frente al deseo y a la voluntad de la ciudadanía que ha dirigido su querer hacia el nacimiento de una nueva Constitución o cuando las situaciones políticas de un país ameritan la adopción de un nuevo sistema político que se reorganiza con la nueva Constitución. En los casos de la Constitución de 1904 y de 1946 fue el deseo pleno de la ciudadanía el que produjo las nuevas Constituciones políticas. En los casos de la Constitución de 1941 y la Constitución de

1972 su adopción estuvo revestida de fuertes polémicas sobre la adecuada participación de la voluntad ciudadana en las mismas. La una (1941) fue propiciada por el expresidente Arnulfo Arias Madrid y la otra (1972), por el General Omar Torrijos Herrera, para darle vida jurídica a un estilo muy personal de gobierno que nació con él, el 11 de octubre de 1968.

En el caso de la Constitución de 1946 - como ya hemos dicho - su adopción fue producto de una Asamblea Nacional Constituyente en donde el pueblo participó plenamente escogiendo los Constituyentes que deseaba y otorgándoles un mandato representativo para aprobar una nueva Constitución Política. Como ya hemos dicho, entre la fecha de instalación de la denominada Tercera Convención Nacional Constituyente el 15 de junio de 1945 y la fecha en la que ésta aprobó la nueva Constitución Política el 1 de marzo de 1946, transcurrió menos de un año para que de la manera más democrática posible surgiera una nueva Constitución Política que, sin duda alguna, fue aceptada por amplios sectores de la vida nacional, porque todos sabían que directa o indirectamente habían participado en su creación. [141]

---

[141] Es importante destacar que fueron elegidos a nivel nacional y provincial constituyentes panameños en 1945. Entre los constituyentes nacionales podemos citar, entre otros, a José Isaac Fábrega, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa y Jacinto López y León (Padre del actual presidente de la

Pero veamos brevemente algo de la historia política de Panamá.

En lo que respecta a la Constitución de 1904, la conflictiva gestión presidencial del Presidente Arias sirvió para lograr su derrocamiento mientras se encontraba de visita en Cuba el 9 de octubre de 1941. Esto provocó el apresamiento del Primer Designado José A. Pezet y el ascenso a la Presidencia de la República por unas horas del Segundo Designado [142] Ernesto Jaén Guardia quien renunció después de haber ratificado - en el corto período de tiempo en que ocupó la Presidencia - como Ministro de Gobierno y Justicia a Ricardo Adolfo de la Guardia, a quien el Presidente Arias había distinguido desde el inicio de su gestión como Secretario de Gobierno

---

Corte Suprema de Justicia). Entre los constituyentes provinciales podemos mencionar, entre otros, a Gil Blas Tejeira (Colón), José Dominador Bazán (Colón), Alberto Ortega (Chiriquí), J. Anel De la Lastra (Chiriquí, pariente de uno de los actuales adversarios de la Constituyente, Carlos Ernesto González de la Lastra), Gumersinda Páez (Panamá), Felipe O. Pérez (Panamá), José Ma. Herrera (Veraguas) y Cecilio Castillero (Los Santos).

[142] Es importante señalar que de conformidad con el Artículo 79 de la Constitución Política de 1904 (que regía cuando se eligió Presidente al Dr. Arnulfo Arias en 1940) cuando había falta absoluta o temporal del Presidente de la República era reemplazado por uno de los designados en el orden en que fueron nombrados. No existían Vicepresidentes, sino los Designados, que eran elegidos por la Asamblea Nacional.

y Justicia. [143] Toda la inestable situación producida por el derrocamiento del Presidente Arias mientras estaba fuera del país, la detención del Primer Designado a quien le correspondía ocupar la Presidencia y la renuncia del Segundo Designado, sin duda alguna fue suficiente motivo para que la Corte Suprema de Justicia mediante Acuerdo No. 77 de 13 de octubre de 1941 declarara vacante la Presidencia de la República. Ante estos hechos, el Gabinete escogió de entre sus miembros al Ministro más antiguo para que ejerciera temporalmente las funciones presidenciales, fue así escogido Ricardo Adolfo de la Guardia como nuevo Presidente de la República. A éste le correspondió dirigir el país en momentos muy críticos donde la ciudadanía se encontraba polarizada en bandos antagónicos que amenazaban con la generación de la violencia social en la República. Los seguidores del Dr. Arias fueron violentamente perseguidos y muchos apresados en todo el territorio nacional por sus adversarios políticos.

Ante la situación crítica que vivió el país, sumado a la situación del conflicto bélico mundial, las fuerzas

---

[143] Es importante resaltar que en aquella época por mandato de la Constitución de 1904 a los Ministros de Estado se les denominaba Secretarios de Estado. (Artículos 84 al 89 de Constitución de 1904). Fue la Constitución de 1941 la que cambió su denominación a Ministros de Estado. (Artículos 123 a 125 de la Constitución de 1941).

políticas de la nación comprendieron que era preferible llegar a un gran acuerdo nacional que buscara vías de reconciliación entre todos los panameños. Por esta razón, se llegó al convencimiento que debía convocarse a una Asamblea Nacional Constituyente - que denominaron "Convención Constituyente" - que facilitara una genuina y auténtica consulta ciudadana para la creación de una nueva Constitución Política. Había amplio consenso nacional que a la Constitución de 1941 debían introducírsele sustanciales reformas para hacerla aceptable a la gran mayoría de panameños. Sin embargo, los visionarios panameños que dirigían el país en aquellos momentos comprendieron que no debían realizar "ni sastrería constitucional ni emparchamiento" sobre dicha Constitución, sino crear una Constitución enteramente nueva. Y es que dada la situación por la que fue adoptada la Constitución de 1941 en donde, el Presidente de la República asumió la Representación Suprema del Estado y sin mayor consulta abolió la Constitución de 1904 y adoptó la de 1941, hacían comprender que existía un vicio, en cuanto a la voluntad ciudadana, para la adopción de la Constitución de 1941. *Como quiera que existía vicio en la génesis de la Constitución de 1941, había que resolver la crisis mediante una amplia consulta ciudadana.* Por esa razón, el medio más idóneo para hacerlo fue convocar a una

Constituyente mediante elecciones populares, democráticas y puras en donde el pueblo decidió el escogimiento de los Constituyentes que deseaba. Para iniciar los pasos necesarios para el llamamiento a una Asamblea Constituyente el Gobierno de Ricardo Adolfo de la Guardia, cumpliendo su deber patriótico e histórico, mediante Decreto No. 4 de 29 de junio de 1944 suspendió la Constitución de 1941 y llamó al pueblo a elecciones para el escogimiento de una denominada "Convención Nacional Constituyente". El 15 de junio de 1945, después de las correspondientes elecciones donde se eligieron nueve Constituyentes Nacionales y 42 Provinciales, se instaló la denominada Tercera Convención Nacional Constituyente que dentro de sus primeros actos designó, el mismo día de su instalación, como Presidente de la República a Enrique Adolfo Jiménez, en reemplazo de Ricardo Adolfo de la Guardia. [144] De esta forma, la Convención Constituyente de 1946 aprobó la nueva Constitución que fue sancionada el 1 de marzo de 1946. No es cierto entonces, que una Constituyente provoque inestabilidad y desconcierto, que afecte la economía del país como algunos han sostenido. Por el contrario, la Constituyente une, las reformas impuestas desunen; la

---

[144] Es importante resaltar que el Presidente Jiménez fue el segundo mandatario en la historia de la República de Panamá, designado de manera indirecta, ya que el primero lo fue el Dr. Manuel Amador Guerrero cuando la también denominada Convención Constituyente de 1904 lo designó Primer Presidente del país.

Constituyente consulta a todos, las reformas son medios de que se vale el poder para manipular la ciudadanía imponiéndole cambios "cosméticos" para su propio beneficio.

Como podemos apreciar, cuando se adoptó la Constitución de 1946, la cláusula de reforma que tenía la Constitución de 1941 en el artículo 193 no se siguió ni se tomó en cuenta. Es que dicha cláusula era para reformar, mas no para crear una nueva Constitución. Era obvio que lo que se deseaba era una nueva e integral Constitución. [145] Los hombres que manejaban el poder público en esa época entendieron que era preferible buscar un mecanismo de concertación nacional que reuniera a todos los panameños democráticamente y crear una nueva

---

[145] La cláusula de reforma de la Constitución de 1941 decía: Artículo 193: "Tendrán iniciativa en la reforma de esta Constitución, los diputados a la Asamblea Nacional, el Consejo de Gabinete por acuerdo unánime y La Corte Suprema de Justicia, también por acuerdo unánime. Aprobado el proyecto de reforma en tres debates por la Asamblea y sancionado por el Presidente de la República, éste lo promulgará y lo hará circular profusamente por todo el país. La Asamblea Nacional elegida en las primeras elecciones posteriores a la promulgación del proyecto, deberá aprobarlo o improbarlo en un solo debate. Si fuere aprobado por las 2/3 partes de los diputados que constituyen la Asamblea, el Presidente de la República lo sancionará y promulgará sin derecho a veto.

Los Actos Reformatorios de la Constitución expedidos en la forma expresada, se llamarán Actos Constitucionales."

BIBLIOTECA DE DERECHO

Constitución Política, antes que aferrarse a la existencia de una cláusula de reforma que en muchos países han constituido frenos a la genuina y auténtica voluntad nacional. En 1944, cuando se convocó a la elección de la Convención Nacional Constituyente, el país había pasado por el violento derrocamiento del Presidente Arias que tenía sumido en la más profunda división a la sociedad panameña, entre quienes le apoyaban y quienes le adversaban. La fórmula más adecuada e inteligente fue lograr la concertación nacional, hecho que permitió la creación de lo que hemos denominado "la más equilibrada Constitución de la historia de Panamá".[146] Quizá en esos momentos la visionaria participación de los juristas Dres. Ricardo J. Alfaro, Eduardo Chiari y José Dolores Moscote facilitó este hecho histórico que reunificó la familia panameña, al ayudar en la elaboración de un proyecto Constitucional. Estos destacados jurista - que deberían servir de ejemplo para muchos, hoy día - promovieron la convocatoria a la Convención Constituyente, no le pusieron vallas ni diques jurídicos a la genuina y auténtica expresión de la voluntad nacional e incluso, como hemos dicho, prepararon un proyecto para ser discutido y aprobado por la Convención

---

[146] Declaraciones de Italo Antinori en el programa de televisión Alto y Claro de Telemetro Canal 13 de la ciudad de Panamá, conducido por la periodista Lucy Molinar, el sábado 13 de junio de 1992.

Constituyente. La Constitución de 1946 rigió en el país desde 15 de junio de 1945 hasta el 11 de octubre de 1972 en que fue formalmente reemplazada por la nueva Constitución inspirada e impulsada por el General Omar Torrijos Herrera.

E. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PANAMEÑA Y EL FRACASADO INTENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992

Cuestionamos la forma como la Asamblea Legislativa panameña ha intentado en dos ocasiones 1992 y 1994 adoptar los actos legislativos en abierta violación al propio ordenamiento constitucional que tanto decían defender. Hay quienes consideramos que no hubo voluntad nacional en esas reformas ineficaces, insustanciales, otras veces meramente semánticas y literarias, ni hubo autoridad ética en el parlamento panameño para producir cambios en el ordenamiento constitucional. Nos preguntamos entonces, ¿por qué se ha deseado de manera impositiva lograr reformas constitucionales cuando un importante sector de la población panameña los ha objetado? ¿Por qué razón se ha impedido la búsqueda de un amplio consenso y concertación nacional entre todos los panameños por medio de una Constituyente que es el adecuado camino para la democratización del país?

Reiteradamente el Parlamento panameño ha demostrado que

es incapaz de autoreformarse. Ha sido absolutamente incapaz de eliminar aspectos antidemocráticos como la postulación partidista (se mantiene en los Artículos 140 y 141, ord. 7 de la Constitución Política) y la revocatoria del mandato por los partidos políticos (artículo 145 de la Constitución). De eliminarse estas trabas - a las que nos referiremos más adelante - podría darse una mejor participación democrática de cualquier ciudadano en Panamá.

Los diputados panameños se tardaron más de dos años (1991-1992) discutiendo unas reformas constitucionales que no satisfacían a la ciudadanía, pero sospechosamente, pocos días antes de aprobar finalmente el Acto Legislativo No. 1 de 30 de junio de 1992 por el cual "se sustituía el Preámbulo, se introducían nuevos preceptos y se reformaban el contenido y la denominación de varios Títulos, Capítulos y Artículos de la Constitución Política de la República de Panamá", la Asamblea Legislativa aprobó la Ley No. 7 de 27 de mayo de 1992. Dicha Ley, que apareció en la Gaceta Oficial 22.044 de jueves 28 de mayo de 1992, reforma la Ley No. 49 de 4 de diciembre de 1984, que dictó el reglamento orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa. Para nuestra sorpresa, en la referida Ley los miembros del parlamento panameño se aprobaron una serie de privilegios que ellos denominaron "prerrogativas" que a todas luces desaprobamos y censuramos por inadecuada y por crear un exagerado privilegio a favor de los diputados.

El artículo 95 de dicha Ley dice así:

Artículo 95. El Artículo 206 de la Ley No.49 de 4 de diciembre de 1984 queda así:

> Artículo 206. Los miembros de la Asamblea Legislativa gozará de las siguientes prerrogativas especiales:
>
> 1. Franquicia postal, telegráfica y telefónica dentro del territorio nacional. Este derecho le será reconocido también a los Suplentes;
>
> 2. Importación libre de derecho de introducción y demás gravámenes de un vehículo cada dos (2) años, para su uso personal y de sus familiares dependientes. El Suplente de Legislador que haya actuado en cualquier tiempo durante el período Legislativo, tendrá derecho a este privilegio cada tres (3) años y a una placa por el período correspondiente.
>
> En caso de que el vehículo sea destruido por causa de accidente o que el propietario sea despojado de él definitivamente por robo, hurto o cualquier otra causa catalogada como pérdida total, el beneficiario de esta prerrogativa podrá acogerse a una nueva exención, siempre que pruebe debidamente los motivos que la justifiquen; y
>
> 3. Pasaporte diplomático para los Legisladores y sus familiares dependientes; así como para cada Suplente y su cónyuge.

Como podemos observar, con esta norma, cualquier Legislador panameño puede hablar telefónicamente - por ejemplo - desde Panamá (capital de la República) hasta Concepción, en la Provincia de Chiriquí (500 kilómetros al oeste), durante las 24 horas del día si ese fuera su deseo, sin que ello le

cueste nada. Igual ocurre con el privilegio de los vehículos. Si se les garantiza el derecho a un vehículo cada dos años y su período es por cinco años, tendrán derecho a tres vehículos de su propiedad en los cinco años. Además el artículo permite que en el caso de que el vehículo sea destruido por causa de cualquier accidente el Legislador pueda acogerse a una nueva exención. El artículo no dice si la causa del accidente debe ser imputable o por responsabilidad del Legislador. Ello nos conduce a sostener que si un legislador, por ejemplo, colisiona con un árbol o lanza el automóvil por un despeñadero porque no le gusta, tiene derecho a otro automóvil libre de impuestos durante esos dos años. Esto nos lleva a concluir que en principio los diputados panameños tienen derecho a tres automóviles y a la posibilidad de algunos otros porque la norma, en caso de accidente o pérdida, no fija máximos. Si analizamos detenidamente la norma transcrita que le da derecho a la importación libre de impuestos y demás gravámenes de vehículos a los Legisladores y a sus dos suplentes, llegaremos a las siguientes conclusiones: En principio serían tres (3) vehículos en los cinco años por cada Legislador Principal, más dos vehículos (2) para cada uno de los suplentes. Esto nos daría un total de 7 vehículos por cada Legislador. Multiplicada esta cantidad por 67 Legisladores nos da la cifra de 469 vehículos que son introducidos al país sin pagar impuestos. Nos preguntamos entonces, ¿cuánto deja de percibir el Tesoro panameño en dinero que podría destinarse a obras

sociales para el país?[147]

Ahora bien, los privilegios aún no han terminado; en esa misma Ley encontramos el siguiente artículo, realmente asombroso:

> Artículo 78. Adiciónase el Artículo 193-B a la Ley No.49 de 4 de diciembre de 1984, así:
>
> > Artículo 193-B. Para la consideración del levantamiento de la inmunidad parlamentaria se seguirá el siguiente procedimiento:
> >
> > 1. Las denuncias o acusaciones en contra de los miembros de la Asamblea Legislativa pueden ser presentadas por cualquier ciudadano, con fianza, ante el Procurador General de la Nación. El acusador o denunciante debe presentar las pruebas del hecho, sin lo cual no serán admitidas la acusación o denuncia. La misma será remitida en forma inmediata a la Asamblea Legislativa. (el subrayado es nuestro).

Este artículo obliga a cualquier persona que desee denunciar a un Legislador, a presentar una caución pecuniaria para poder hacer efectiva su denuncia. Esto quiere decir que

---

[147] Recomendamos leer el interesante y documentado artículo del Lcdo. Rodrigo Noriega, publicado en el Diario La Prensa de Panamá en la página 6-A, título "Trasfondo" del lunes 7 de septiembre de 1992. En dicho artículo aparece la lista de algunos Legisladores con los costosos vehículos que han introducido libre de impuestos y demás gravámenes. Algunos de Circuitos donde no hay tan siquiera carreteras. Asimismo, el artículo denunció que las reformas tributarias contenidas en la Ley 31 de 30 de diciembre de 1991 modificaron el artículo 540 del Código Fiscal para permitir el traspaso inmediato a una tercera persona sin pago de impuestos.

si cualquier ciudadano desea denunciar un supuesto delito contra la administración pública que considerare que ha cometido o estuviere cometiendo un Legislador, debe depositar determinada suma de dinero para poder hacer efectiva su denuncia. Como bien dice la norma, esta fianza debe ser presentada ante el Procurador General de la Nación. Corresponderá a la autoridades encargadas de administrar justicia (Procurador General) determinar a cuánto debe ascender la suma de dinero que la persona tiene que depositar. A parte de esto, el mismo artículo exige presentar pruebas del hecho, sin lo cual no será siquiera admitida una simple denuncia. Muchas veces las personas hacen uso de la denuncia porque tienen el indicio de que se ha cometido un delito. En ese caso, los funcionarios de instrucción investigan si efectivamente hay un hecho delictivo, para lo cual practican todas las pruebas que estimen convenientes. En el caso de los Legisladores, habría que poner dinero para poderlos denunciar y llevar las pruebas, de lo contrario no será posible la admisión de la denuncia.

Este artículo de tan abominable y nefasta Ley, nos revela hasta donde han llegado los diputados en Panamá. Hasta donde se han constituido en unos ciudadanos privilegiados que se han situado por encima de la ley, de la razón y de la justicia. Lo más lamentable y criticable es que estos privilegios se los auto otorgaron, un mes y tres días antes de aprobar las

reformas constitucionales que luego - en buena hora - el pueblo panameño rechazó. La actuación de la Asamblea Panameña la descalificó como entidad idónea para representar adecuadamente los intereses de la comunidad nacional y para presentar unas reformas constitucionales al país.

Asimismo, es importante que resaltemos que en la Ley No. 49 de 4 de diciembre de 1984 (Gaceta oficial Nº20,198 de 5 de diciembre de 1984) existe el artículo 31 que no fue ni derogado ni reformado por la precitada Ley No. 7 de 27 de mayo de 1992. Este artículo que se mantiene vigente dice así:

> Artículo 31. Todo Legislador tendrá a su servicio, como mínimo, una secretaria, un conductor y un auxiliar, que atenderán los asuntos que se les encomiende, para el mejor desempeño de la labor legislativa a su cargo.
>
> Cada Legislador escogerá el personal a su servicio y comunicará a la Directiva de la Asamblea Legislativa sus nombres para su nombramiento, remoción o reemplazo.
> (el subrayado es nuestro).

Como podemos observar, esta norma establece que los Legisladores tienen como mínimo tres personas a su servicio pagados con el presupuesto del Organo Legislativo. Tienen también el derecho, previa comunicación a la Directiva, a su nombramiento remoción o reemplazo.

Además de todos los privilegios anteriormente señalados es importante expresar que en las fracasada reformas constitucionales de 1992, los Legisladores se ampliaban la inmunidad parlamentaria de cinco días antes de cada legislatura, como existe actualmente en la Constitución, a cinco años y reiteraban el principio de que los Legisladores podían ser demandados civilmente pero no podían decretarse secuestros u otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de la proclamación de su elección hasta el vencimiento de su período. Tal situación quería decir que si determinado ciudadano le hacía un trabajo a un Legislador, y el Legislador no le cancelaba lo debido, no había forma de cobrar, mediante un secuestro, durante un período de cinco años. No podía secuestrar el patrimonio del Legislador, esto significaba que ni sus emolumentos de 11,000 dólares mensuales, ni su automóvil, ni fincas, ni residencias.

Pero para estar enteramente claros en cuanto a la ampliación de la inmunidad comparemos los dos artículos, es decir, el artículo vigente de la Constitución (149) y el artículo que se proponían en las reformas constitucionales de 1992.

La Constitución vigente en el artículo 149 dice así:

> Artículo 149. Cinco días antes del período de cada legislatura, durante esta y hasta cinco días después, los miembros de la

> Asamblea Legislativa gozarán de inmunidad. En dicho período no podrán ser perseguidos ni detenidos por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa.
>
> Esta inmunidad no surte efecto cuando el Legislador renuncie a la misma o en caso de flagrante delito.
>
> El Legislador podrá ser demandado civilmente, pero no podrán decretarse secuestros y otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de su elección hasta el vencimiento de su período.

De conformidad con este artículo la inmunidad surte en la actualidad efecto cinco días antes de la legislatura que se inicia el 1 de septiembre y cinco días después de terminar esta legislatura, el 31 de diciembre. Igualmente, cinco días antes del 1 de marzo y cinco días después del 30 de junio, fecha en que termina esta segunda legislatura. En los dos meses que existen entre cada legislatura, esto es enero y febrero y julio y agosto los Legisladores no tienen inmunidad parlamentaria.

En el proyecto de reforma la situación lo que pretendían cambiar así:

> Artículo 149. Desde que son proclamados y durante el período para el cual han sido elegidos, los miembros de la Asamblea Nacional gozarán de inmunidad. En dicho período no podrán ser perseguidos ni

> detenidos por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Nacional.
>
> Esta inmunidad no surte efecto cuando el Diputado renuncie a la misma, o en caso de flagrante delito, o cuando la Asamblea Nacional por mayoría absoluta, suspenda la inmunidad al Diputado.
>
> El Diputado podrá ser demandado civilmente, pero no podrán decretarse secuestros y otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de la proclamación de su elección hasta el vencimiento de su período.

Con este artículo la inmunidad se la habían ampliado lo propios Legisladores cuando consideramos exagerada la ampliación de la inmunidad a cinco años, es decir, desde el día en que son proclamados Legisladores, hasta que vence su período.

Curioso resulta que César Quintero quien fue un vehemente defensor de las rechazadas reformas constitucionales de 1992, haya escrito hace unos años que simpatizaba con la idea de la reducción de la inmunidad parlamentaria, tal y como está concebida en la Constitución (art. 149), es decir, cinco días antes, durante y cinco días después de cada período. En esa ocasión, César Quintero dijo (refiriéndose al actual artículo 149 (cinco días antes, durante y cinco días después):

> "Disminuyó acertadamente el privilegio de la inmunidad parlamentaria, cuyo lapso había sido exagerado por las

> Constituciones de 1946 y de 1972, las cuales lo extendían a todos los años que duraba el mandato legislativo. El nuevo texto lo limita a "cinco días antes del período de cada legislatura, durante ésta y hasta cinco días después." [148]

Sobre este aspecto, debo reconocer que en una conferencia, ante los estudiantes de Comunicación Social de la Universidad Santa María La Antigua (U.S.M.A.) el miércoles 16 de septiembre de 1992, Quintero objetó la extensión de la inmunidad en el proyecto de reformas de 1992 "porque no era táctico ni prudente, ni político hacer eso en las reformas constitucionales". Así como había entre los que abogaban por el Sí a las reformas, criterios realistas y acertados como el reconocido por Quintero en la conferencia de la Universidad Santa María la Antigua, hay otros criterios sinceramente irresponsables ridículos y hasta desconocedores de la evolución constitucional de Panamá. En un debate ante la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas (ADEDE) celebrado el martes 13 de octubre de 1992, el abogado Cecilio Castillero manifestó que la reducción de la inmunidad en la Constitución actual de sólo cinco días antes, durante y después de cada legislatura, había sido inventada por la dictadura militar para tener a los Parlamentarios *desprotegidos y poderlos detener y perseguir en cualquier*

---

[148] Quintero, César. Antecedentes y Significado del Acto Constitucional de 1983 en Fábrega Jorge, op cit. p.107.

momento. Desde su punto de vista, por esta razón se justificaba devolverle una inmunidad total los Parlamentarios panameños. Así justificó el aumento de la inmunidad en las reformas constitucionales (art.149). Olvidó percatarse que fueron las Constituciones de Panamá de 1904 y 1941 las que limitaron la inmunidad en los artículos 60 y 82 al establecer que ésta se daba veinte días antes y veinte días después de cada Legislatura. Fueron los forjadores de la secesión de Colombia los inspiradores de la primera Constitución de Panamá la de 1904 y el Presidente Arnulfo Arias promotor de la Constitución de 1941 y no los militares panameños quienes promovieron las limitaciones en la inmunidad - con las que particularmente estoy de acuerdo - para evitar los repetidos abusos por parte de los Parlamentarios, hecho común en toda la historia republicana de Panamá. De esa sabia norma de la Constituciones de 1904 y 1941, extrajeron la idea los que reformaron la Constitución en 1983 cuando fijaron la inmunidad de los Legisladores en cinco días antes, durante y cinco días después de cada legislatura.(Art. 149)

Nuestra opinión es que no es necesario que los parlamentarios tengan una inmunidad absoluta, durante todo su período. En la historia constitucional de Panamá, si bien es cierto la Constitución de 1946 establecía la inmunidad similar a la del artículo propuesto en las reformas, no es menos cierto que las Constituciones de 1904 y 1941 establecieron que

la inmunidad de los llamados Diputados entraba a surtir efectos veinte días antes de principiar la sesiones, durante ellas y veinte días después. [149]

El artículo que proponía las rechazadas reformas de 1992 traía ciertas excepciones a saber, que el Legislador renunciara a la inmunidad, en caso de flagrante delito o que la Asamblea por mayoría absoluta suspendiera la inmunidad del Legislador. La renuncia de la inmunidad por el Legislador ha sido un hecho muy poco común. El único caso hasta ahora conocido fue el del Legislador del P.R.D., Elías Castillo (período 1989-1994) quien lo hizo para hacerle frente a un proceso penal presentado contra él. El caso de flagrante delito, significa que el Legislador sea sorprendido o mirado en el momento en el que ejecuta un acto delictivo. Hasta donde conocemos nunca un Parlamentario panameño ha sido detenido por estar cometiendo flagrante delito. Por último tenemos que para que la Asamblea suspenda la inmunidad debe hacerlo por mayoría absoluta (la mitad más uno de los diputados). Pero recordemos que con la vigencia de la Ley 7 de 27 de mayo de 1992, en el caso que un ciudadano fuere a presentar denuncia contra el Legislador debe presentar primero fianza pecuniaria para hacer efectiva la denuncia.

---

[149] Ver los artículos 60 de la Constitución de Panamá de 1904 y 82 de la Constitución de Panamá de 1941.

1. Comentarios sobre algunas pretendidas reformas

En 1992 se decía que el referéndum constitucional para aprobar las reformas constitucionales costaría unos siete millones de dólares.[150] Esto no incó los costos de divulgación que el gobierno tuvo, para dar a conocer unas reformas que no consultaron, sino que fueron producto de lo que llamamos un "**vespertinazo constitucional**", porque la única diferencia con lo que hacía el gobierno militar fue la rápida aprobación se hizo que en la madrugada, no en la tarde. Somos de la opinión que lo más sano para Panamá es tener una nueva Constitución, producto de una Asamblea Nacional Constituyente democráticamente elegida, para reemplazar la Constitución que promovió el General Torrijos con el propósito que rigiera dentro de un sistema político muy particular y diferente al de hoy día. Nunca fue posible entender por qué el gobierno - y sobre todo la Democracia Cristiana, pese a tanta oposición al gobierno militar y a la figura del desaparecido General Torrijos se dedicaron a defender la Constitución de Torrijos, poniéndole los llamados "parches y remiendos", por medio de unas reformas

---

[150] La cantidad exacta fue un misterio. A la que gastará el Tribunal Electoral habrá que sumarle otros gastos, como por ejemplo, los viáticos y el amplio uso de los Recursos del Estado que los Legisladores pueden hacer "para divulgar las reformas" en virtud de lo establecido en el artículo 1 del Decreto Nº30 de 14 de agosto de 1992, dictado por el Tribunal Electoral. (Boletín Nº601 del Tribunal Electoral).

constitucionales que no resolvían el problema jurídico, conceptual, ético y moral. Después de algunos meses, algunos creyeron entender - por lo menos parcialmente -la razón de esta incongruencia y por qué la Democracia Cristiana defendió, con vehemencia - aún con el riesgo del anunciado fracaso - las reformas de 1992. En las Reformas se agregaron cuatro artículos que favorecían de manera especial a los Vicepresidentes y el entonces Presidente de la Democracia Cristiana ocupaba para esa época el cargo de Primer Vicepresidente de Panamá (1989-1993).

a. ¿Se despenalizaba a los dos Vicepresidentes y se penalizaba al Presidente de la República?

El más delicado y el de más repercusiones de todos los artículos que proponían era el artículo 186. Veamos el artículo actual y luego el artículo que proponían y prestémosle atención a su numeral tercero y a las consecuencias penales que de éste se derivaban:

Artículo 186. (artículo actual de la Constitución) El Presidente y los Vicepresidentes de la República sólo son responsables en los casos siguientes:
1. Por extralimitación de sus funciones constitucionales.
2. Por actos de violencia o coacción en el curso del proceso electoral; por impedir la reunión de la Asamblea Legislativa; por obstaculizar el ejercicio de las funciones de ésta o de los demás organismos o autoridades públicas que establece la Constitución.
3. Por delitos contra la personalidad

internacional del Estado o contra la administración pública.

En los dos primeros casos, la pena será de destitución y de inhabilitación para ejercer cargo público por el término que fije la Ley.

En el tercer caso, se aplicará el derecho común. (el subruyado es nuestro)

El artículo 186 que proponían en las fracasadas reformas constitucionales de 1992 para reemplazar el anteriormente citado, decían así:

Artículo 186. El Presidente de la República, o quien lo sustituya en sus funciones, sólo es responsable en los siguientes casos:

1. Por extralimitación de sus funciones constitucionales.
2. Por actos de violencia o de coacción en el curso del proceso electoral; por impedir u obstaculizar el ejercicio de las funciones de la Asamblea Nacional o de las demás autoridades o entidades públicas que establece la Constitución.
3. Por delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la Administración Pública.

En los dos primeros casos será juzgado por la Asamblea Nacional y las penas no podrán ser otras que la de destitución y la de inhabilitación para ejercer cargos públicos por el término que fije la Ley.

En el tercer caso, la Corte Suprema de Justicia, si encuentra mérito para ello, lo juzgará en la forma y condiciones que determine la Ley. (el subrayado es nuestro)

En el artículo 186 propuesto en las rechazadas reformas constitucionales de 1992, observamos que, donde se señalaba la responsabilidad del Presidente que producía la pena de destitución de su cargo y de

inhabilitación para ejercer cargos públicos, se eliminaba de esta penalización a los Vicepresidentes, con lo que, si se hubieran aprobado las reformas, solamente el Presidente hubiera sido responsable por casos como el de extralimitación de sus funciones constitucionales o por delitos contra la personalidad internacional del Estado. El actual artículo 186 de la Constitución señala, además del Presidente, a los Vicepresidentes como **responsables** de faltas cometidas en este sentido.

Lo que a nuestro modo de ver resultaba más grave era la situación que surgía del ordinal tercero del propuesto artículo 186 de las reformas constitucionales de 1992. Dicho ordinal dice así:

Artículo 186: El Presidente de la República, o quien lo sustituya en sus funciones, sólo es responsable en lo siguientes casos:

1.....

2.....

3. Por delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la Administración Publica.

Como astutamente eliminaban a los Vicepresidentes de este artículo, solamente el Presidente de la República iba a ser el responsable por el delito contra la

personalidad internacional del Estado panameño. Si buscamos la definición que hace el Código Penal de Panamá de dicho delito y su correspondiente pena, comprenderemos la irracional defensa que algunos hicieron de las reformas constitucionales de 1992. El artículo 287 del Código Penal al definir y sancionar el delito contra la personalidad internacional del Estado dice así:

> Artículo 287. El que ejecute un acto para someter la República en todo o en parte a un Estado extranjero, aminorar su independencia o quebrantar su unidad, será sancionado con prisión de 15 a 20 años.

Analizamos este artículo y concluíamos que es posible que haya panameños que puedan considerar que tanto el Presidente Endara, como los dos Vicepresidentes (período 1989-1994) ejecutaron diversos actos para someter la República de Panamá y aminorar su independencia frente a los Estados Unidos de América. Muchos panameños cuestionaron y repudiaron la versión de que los tres altos dirigentes políticos tomaron posesión en una base militar norteamericana el 20 de diciembre de 1989. Otros les hicieron responsables por pedir la invasión norteamericana a Panamá y lo que hemos denominado la reinvasión del 5 de diciembre de 1990 (caso del detenido Coronel Eduardo Herrera). Entre otros aspectos censurables estuvo la firma de acuerdos para patrullajes conjuntos con los Estados Unidos hechos por el entonces Ministro de Gobierno y Justicia Ricardo Arias

Calderón.[151] Diversos sectores han cuestionado la forma arbitraria como los soldados norteamericanos han penetrado por todo el territorio panameño, montando campamentos y transitando con vehículos y artillería pesada bajo la complaciente aprobación de los tres dirigentes políticos el Presidente Endara y los Vicepresidentes Arias Calderón y Ford.[152] Tal cual está redactado el artículo 186 de la Constitución en concordancia con el artículo 287 del Código Penal cualquier ciudadano puede denunciarlos por haber cometido un delito contra la personalidad internacional del Estado. Ahora bien, el artículo propuesto en las reformas constitucionales excluye a los dos Vicepresidentes y deja la responsabilidad al Presidente Guillermo Endara Galimany. Esto constituyó una maniobra de poco compañerismo de ambos Vicepresidentes con su compañero de fórmula el Presidente Endara. Este hecho, muy bien pensado desde el punto de vista jurídico tenía las siguientes connotaciones:

1. El artículo 93, ordinal 1 del Código Penal señala que la acción penal prescribe 20 años después de la

---

[151] También Primer Vicepresidente de Panamá (1989-1993) y Presidente de la Democracia Cristiana de Panamá hasta 1993.

[152] Recordemos los lamentables incidentes ocurridos entre finales del mes de septiembre de 1992 y principios de octubre de 1992 donde soldados norteamericanos arrojaron un explosivo a trabajadores del Instituto Nacional de Telecomunicaciones de Panamá y otros arrestaron, sin razón, a dos distinguidos abogados panameños en su propio país.

Comisión del hecho punible si el mismo tiene pena de prisión cuyo máximo excede de 15 años, tal cual es el caso del delito contra la personalidad internacional del Estado. En consecuencia, la responsabilidad permanece hasta el 20 de diciembre del año 2,009. Durante ese período de 20 años, cualquiera podría exigirle responsabilidades a los señores Endara, Arias Calderón y Ford ya que al fracasar las reformas el artículo continuó igual. Pero, para evitar dicho problema los dos Vicepresidentes se excluyeron habilidosamente porque eran conscientes que las circunstancias políticas, entonces favorables a ellos, en un período de 20 años podrían cambiar y más temprano que tarde así ocurrió. En las elecciones de 1994 el Partido del General Torrijos el Revolucionario Democrático ganó las elecciones.

2. El artículo que proponían estaba muy bien pensado. La propia Constitución Política de Panamá señala en el artículo 43 que las leyes no tienen efecto retroactivo, pero se exceptúa, en materia criminal, cuando ésta favorece al reo. Quiere esto decir, que si bien el acto cometido contra la personalidad internacional del Estado era anterior a la exclusión de los dos Vicepresidentes (si se

hubieran aprobado las reformas), la norma constitucional que los excluía tendría efectos retroactivos porque en materia penal favorece a los supuestamente responsables de un hecho delictivo. Por esta razón, la exclusión de ellos en el propuesto artículo 186 de las reformas de 1992 los colocaba lejos de la posibilidad de ser encausados por este delito en el lapso de 20 años comprendidos desde el 20 de diciembre de 1989 al 20 de diciembre de 2,009.

b. ¿Por qué otros beneficios para los Vicepresidentes?

Si cotejamos los artículos que proponían las Reformas de 1992, 180, 182, 194, con los artículos de números similares de la actual constitución, observaremos cómo, crearon estos artículos propuestos, para favorecer a ambos Vicepresidentes.

César Quintero justificaba las reformas de estos artículos sobre la base de que los vicepresidentes son simples "suplentes" y *no deben tener función*.[153] No compartimos plenamente esta opinión por cuanto si bien

---

[153] Así lo sostuvo en conferencia en la que también participamos como conferenciantes el 19 de agosto de 1992 en el Ministerio Público.

los Vicepresidentes reemplazan al Presidente en sus faltas temporales o absolutas, deben cumplir algunas funciones, sino de otra manera, no se justificaría ni el salario que devengan ni las prerrogativas que poseen.

Comparemos el artículo 180, actual de la Constitución y el artículo 180 que proponían en las reformas constitucionales de 1992.

El artículo 180 vigente dice así:

> Artículo 180. Son atribuciones que ejercen los Vicepresidentes de la República:
> 1. Reemplazar al Presidente de la República, por su orden, en caso de falta temporal o absoluta del Presidente.
> 2. Asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones del Consejo de Gabinete.
> 3. Asesorar al Presidente de la República en las materias que éste determine.
> 4. Asistir y representar al Presidente de la República en actos públicos y congresos nacionales o internacionales o en misiones especiales que el Presidente les encomiende. (el subrayado es nuestro).

El artículo 180 de las reformas constitucionales de 1992 que pretendía reemplazar al anterior, decía así:

> Artículo 180. Los Vicepresidentes tienen derecho a asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones del Consejo de Gabinete. Podrán, asimismo, asesorar al Presidente de la República en las materias que éste determine, y representarlo en actos públicos, en congresos nacionales o internacionales o en misiones especiales que el Presidente les encomiende. (el subrayado es nuestro).

El actual artículo 180 establece de manera categórica que los Vicepresidentes tienen determinadas atribuciones, dentro de las que está asistir con voz, pero sin voto a las sesiones del Consejo de Gabinete, así como asesorar al Presidente, asistir y representarlo en actos públicos o en Congresos nacionales o internacionales o en misiones especiales que el Presidente les encomiende. Este artículo les da trabajo y/u obligaciones a los dos Vicepresidentes. Por la forma de redacción imperativa del artículo vigente se desprende que las atribuciones son de obligatorio cumplimiento. Pero la hábil reforma introducida cambiaba la redacción, y con ello el sentido del artículo 180. La reforma propuesta expresaba que los Vicepresidentes "tienen **derecho** a asistir a las sesiones del Consejo de Gabinete-", pero no lo señala como obligación. Asimismo, el artículo propuesto cuando se refería a las otras obligaciones de los Vicepresidentes agregaba **"podrán"** con lo que lo convertía en actos en los que quedaría a discreción de los Vicepresidentes cumplirlos o no.

Comparemos la parte inicial del artículo 182 vigente de la Constitución Política y la parte correspondiente del artículo 182 que proponían por las reformas constitucionales de 1992.

El artículo 182 vigente de la Constitución, en su parte inicial dice así:

> Artículo 182. El Presidente y los Vicepresidentes de la República podrán separarse, de sus cargos mediante licencia que cuando no exceda de noventa días les será concedida por el Consejo de Gabinete. Para la separación por más de noventa días, se requerirá licencia de la Asamblea Legislativa. (el subrayado es nuestro).

La parte pertinente del artículo 182 que proponían las reformas constitucionales de 1992, decía así:

> Artículo 182. El Presidente de la República podrá separarse de su cargo mediante licencia que, cuando no exceda de treinta días, le será concedida por el Consejo de Gabinete. Para la separación por más de treinta días, se requerirá licencia de la Asamblea Nacional. (el subrayado es nuestro).

En el artículo 182 que proponía las Reformas de 1992, **eliminaba** a los Vicepresidentes y solamente le dejaban al Presidente de la República, la obligación de que al separarse de su cargo, mediante licencia, ésta debía ser concedida por el Consejo de Gabinete **cuando no excediera de 30 días.** Decía el artículo propuesto que para la separación de **más de 30 días** la licencia la debía conceder la **Asamblea Nacional.** En el artículo propuesto, favorecían a los Vicepresidentes cuando les suprimían la obligación que actualmente tienen de pedir licencia para separarse de su cargo. Tal y como está en la actual

Constitución equivale a sostener que los Vicepresidentes deben trabajar para cobrar el sueldo. Pero con la reforma en este artículo (182) le volvían a hacer una mala jugada a Endara. Le reducían los períodos para el otorgamiento de licencia. En el artículo 182 vigente en la Constitución, la separación del Presidente de la República, hasta noventa días, debe ser autorizada por el Consejo de Gabinete; más allá de ese período lo autoriza la Asamblea Legislativa. Con la Reforma, Endara sólo podía ser autorizado por el Consejo de Gabinete hasta por 30 días de separación. Más allá de ese término, la decisión estaba en manos de la mayoría que dominaba la Asamblea, tal cual lo decía el artículo propuesto.

Comparemos, el artículo 194 vigente con el artículo 194 propuesto en las reformas constitucionales.

El actual artículo 194 de la Constitución Política, dice así:

> Artículo 194. El Consejo de Gabinete es la reunión del Presidente de la República, quien lo presidirá, o del Encargado de la Presidencia, con los Vicepresidentes de la República y los Ministros de Estado. (el subrayado es nuestro).

El artículo 194 que proponía las reformas

constitucionales decía así:

> Artículo 194. El Consejo de Gabinete es la reunión formal del Presidente de la República, quien lo preside, con los Ministros de Estado. A falta del Presidente, presidirá el Consejo quien, de acuerdo con la Constitución y la Ley, lo debe reemplazar en esta función.

Por último, el artículo 194 actual de la Constitución señala que el Consejo de Gabinete es la reunión del Presidente de la República quien lo presidirá, con los Vicepresidentes de la República y los Ministros de Estado. En el artículo propuesto que pretendía reformar el anteriormente citado, se eliminaban a los Vicepresidentes como integrantes del Consejo de Gabinete, con lo cual le quitaban a ambos funcionarios públicos la obligación constitucional de asistir a los Consejos de Gabinete.

c. De la Ausencia de Postulación Independiente

Las reformas constitucionales que propusieron en 1992 mantenían el principio que constitucionaliza el requisito de la postulación única por partidos políticos para todo ciudadano que aspire a una curul en el Organo Legislativo panameño. Para nosotros esto constituye uno de los aspectos más antidemocráticos que mantenían las reformas constitucionales propuestas. Y decimos esto,

por cuanto, no debían existir limitaciones ni restricciones para la participación de cualquier ciudadano dentro de un proceso electoral para cualquier cargo de elección popular Presidente, Vicepresidente, Legisladores y otros. En este aspecto tenemos algunas discrepancias con el Profesor César Quintero, quien considera que la democracia se perfecciona por medio de los partidos políticos y que éstos son el vehículo adecuado para la expresión de la voluntad ciudadana. [154] Aunque son atendibles los señalamientos del Dr. Quintero, nosotros no compartimos el criterio expresado por él por cuanto la democracia hoy día no solamente es una democracia de partidos políticos sino también de lo que se denomina agrupaciones de electores, es decir, candidaturas independientes, como se le llama en Panamá. En una democracia moderna pueden y deben existir las posibilidades para que cualquier ciudadano pueda postularse a un cargo de elección popular con el requisito previo de recoger cierto número de firmas de electores en una circunscripción electoral determinada. Estos electores deberían estar inscritos en los registros electorales de esa circunscripción de manera tal que sea válido su respaldo a dicho candidato.

---

[154] Así manifestamos nuestros mutuos criterios contradictorios en el programa de televisión Alto y Claro de Telemetro Canal 13 del sábado 13 de junio de 1992 conducido por la periodista Lucy Molinar.

d. Conceptos sobre la Postulación Partidista y la Independiente

El Profesor César Quintero ha sostenido que en cuanto a la postulación partidista, así como a la revocatoria del mandato sigue el concepto de Hans Kelsen a quien él ha considerado "el más afamado de los expositores de la democracia contemporánea".[155] La obra en la que Quintero basa sus conceptos sobre la postulación partidista y sobre la revocatoria del mandato es "Esencia y Valor de la Democracia" que fue publicada por primera vez en Austria en 1920, específicamente el Capítulo IV que se denomina "La Reforma del Parlamentarismo". Para Carl Schmitt la esencia del parlamentarismo lo constituye la publicidad, la discusión, la idea de la independencia de los Diputados, que considera élite de riqueza y educación. Para Schmitt, estos aspectos que considera esencia del parlamentarismo contrastan con una profunda crisis en la institución parlamentaria por la desaparición de dichos

---

[155] El Dr. Quintero dice que Kelsen es el más afamado de los expositores de la democracia contemporánea quien - sostiene Quintero - se pronunció en contra de la independencia absoluta de los diputados con respecto a sus electores y que si llegar al radicalismo democrático de Rousseau, es partidario de un control efectivo del diputado por parte del partido a que pertenece. Apoya su tesis Hans Kelsen, Esencia y Valor de la Democracia, Editorial Labor, Barcelona, 1934, p. 69-70. Ver Quintero, César, Derecho Constitucional, Tomo I, Librería, Imprenta y Litografía, Lehmann, San José, Costa Rica, 1967, p. 487-488.

supuestos con el advenimiento de los partidos políticos. [156] Como podemos apreciar, las opiniones de Schmitt y Kelsen en este aspecto son opuestas. El pensamiento de Schmitt aboga por la independencia plena de los parlamentarios ya que no simpatizaba con la idea del control de los partidos políticos por sobre la independencia del parlamentario. Por el contrario, Kelsen simpatizaba con una fórmula en la que el partido político dispusiera de la curul. Por ello sostenía que era "lógico que el diputado pierda su mandato tan pronto deje de pertenecer al partido que le ha enviado al parlamento".[157] En lo particular, reiteramos que la democracia debe permitir la participación de candidaturas independientes que no hacen daño al ejercicio del pluralismo político, y que le dan la posibilidad a un grupo de ciudadanos de postular a quien consideran que pueda representarlos adecuadamente. La posibilidad de que existan postulaciones por partidos políticos y postulaciones independientes conjuntamente - que es lo que nosotros planteamos - vigorizaría la democracia participativa y el pluralismo político en Panamá. No crearía problemas ni traumas. Por el contrario, se permitiría la posibilidad de acceso al

---

[156] Ver KARL, Loewenstein y CARL Schmitt, Estudio escrito por Alfredo Gallego Panavitarte en Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, julio de 1986, Barcelona, España, p. 595-596.

[157] KELSEN, Hans, Esencia y Valor de la Democracia. Ediciones Guadarrama, 2ª edición, Madrid, España, 1977. p. 69.

Parlamento panameño de cualquier ciudadano que vaya avalado por la voluntad de la ciudadanía.

Quintero considera que los independientes no representan a nadie; se representan ellos mismos. Son personas de muy poca categoría y calidad.

Los conceptos del Dr. Quintero reflejan un argumento NO atendible y sin fundamento jurídico y político. Esto lo expresamos por cuanto, nadie tiene el derecho de sentenciar si determinada persona tiene o no calidad para llegar al parlamento panameño. Este derecho le corresponde exclusivamente al pueblo, a la ciudadanía, a los electores, quienes mediante el voto, tomarán esta decisión. Paradójico resulta que el autor de estos conceptos sea un independiente que no pertenece a un partido político.

La posibilidad de que un ciudadano ser postulado debe ser amplia, no debe tener restricciones. Mientras menos restricciones existan a la posibilidad de ser postulado, se estará ejerciendo de manera más adecuada la democracia pluralista y participativa. Por esta razón, cualquier ciudadano con el cumplimiento de determinados requisitos -los menos posibles- puede y debe ser postulado a un cargo de elección; corresponderá a la

ciudadanía mediante el proceso electoral escoger de esa gama de postulados cuáles son los que obtendrán su mandato legislativo. Es decir, entre la postulación y los que se escogen hay un largo tramo recorrido en el cual podría ajustarse muy bien aquello que se ha dicho de que muchos son los llamados, pocos los escogidos. Ahora bien, lo que no consideramos oportuno es que de antemano se diga que los independientes no tienen la calidad para llegar a un parlamento, por cuanto eso le correspondería, en tal caso, decidirlo al pueblo. Lo que nosotros no podemos ni debemos hacer es efectuar selecciones individuales frente al pueblo o la ciudadanía; es deber presentarle a ese electorado toda una gama de opciones: Mientras más se le puedan presentar, mayor será la democracia y dentro de esas alternativas visibles y diferentes, el electorado escogerá la que más le convenga a sus intereses o la que considere más adecuado. Si el pueblo se equivoca al escoger alguna candidatura o determinado parlamentario, ese será el derecho del pueblo de escoger, pero siempre y cuando se le dé al pueblo la oportunidad de seleccionar de diversos sectores. Todos los argumentos del Profesor Quintero en contra de los candidatos independientes y a favor de los partidos políticos nos resultan incomprensibles, sobre todo cuando él es un hombre independiente que fue escogido Presidente del Tribunal Electoral de Panamá (1983 - 1985) por ser

precisamente un ciudadano independiente, capaz y probo.

Por todas estas razones, reiteramos nuestro concepto de que, para que exista mejor vigencia y vida democrática pluralista y participativa en Panamá, debe permitirse la postulación por partidos políticos conjuntamente con **las postulaciones independientes** para todos los cargos de elección, no sólo para el Parlamento. Hay muchos panameños sensatos y capaces que tendrían mucho que aportarle al país, pero que no están o no creen en los Partidos Políticos. A ellos habría que darles la oportunidad para bienestar de la sociedad.

Es importante señalar después de haber analizado estos aspectos consideramos oportuno referirnos a la fracasada reforma constitucional de 1992 y a los aspectos de la evolución constitucional panameña en cuanto a la postulación partidista. La reforma de 1992 mantenía como dijimos anteriormente, la postulación partidista. El artículo 140, propuesto, decía así:

> Artículo 140. El Organo Legislativo estará constituido por una corporación denominada Asamblea Nacional cuyos miembros se denominan diputados y serán elegidos mediante postulación partidista y votación popular directa. (el subrayado es nuestro).

Asimismo el artículo 141, que se proponía en el ordinal 7 señalaba que:

"7. Unicamente los partidos políticos podrán postular candidatos a diputados"

Como podemos observar las reformas que se proponían mantenían el principio de la postulación por partidos políticos como fórmula única. Ahora bien, debemos señalar que fue en 1983 cuando se adoptó esta fórmula novedosa para el Derecho Constitucional panameño. Nunca antes en nuestra historia constitucional se había establecido este requisito a nivel de la Constitución. [158] Asimismo, podemos manifestar, vía derecho constitucional comparado, que ninguna Constitución Iberoamericana con las excepciones de Panamá y Ecuador establecen actualmente la fórmula de la postulación partidista. [159] Ninguna Constitución Iberoamericana con estas excepciones mencionadas anteriormente, establece la única postulación por partidos políticos. En España, por tomar un ejemplo, se permite a nivel de todas la Comunidades Autónomas las denominadas postulaciones por agrupaciones de electores, que es como denominan en

---

[158] Ni la Constitución de 1904 en el artículo 53, ni la de 1941 en el artículo 74, ni la de 1946 en el artículo 106, ni tampoco la Constitución original de 1972 antes del acto constitucional de 1983 donde se le introdujeron reformas establecieron el requisito de la postulación por partido político para aspirar a una curul en el parlamento panameño.

[159] La Constitución panameña - tal como lo dijimos anteriormente - establece desde 1983 la postulación por partido político en el artículo 140 y en el artículo 141 ordinal 7. La Constitución del Ecuador de 1984 establece la postulación por partido político en el artículo 56.

España a lo que en Panamá denominan las postulaciones independientes. Igualmente, se permiten las postulaciones independientes en España para los cargos de Senadores o de Diputados ante las Cortes Generales españolas. [160] De igual forma, en la mayoría de los países iberoamericanos es posible ser postulado de manera independiente. Lo que no compartimos es que en Panamá se restrinja a nivel Constitucional la participación de cualquier persona para aspirar al Organo Legislativo y mediante Ley (art.183 del Código Electoral) para Presidente y Vicepresidentes de la República. Históricamente, Panamá nunca estableció estos requisitos en su evolución constitucional y en el Derecho Constitucional Comparado son contados los ejemplos - como ya hemos dicho de Ecuador y Panamá - donde se establece, a nivel Constitucional, la única postulación por partido político. Esto nos lleva a sostener que es conveniente luchar para que en Panamá hayan postulaciones mixtas, es decir por partidos políticos y postulaciones independientes. Podría haber muchas personas capaces de ofrecerle mucho al desarrollo social y económico del país que no están participando ni inscritos, ni participan de otra manera, con un partido político determinado. Asimismo, podría haber sindicalistas, estudiantes,

---

[160] En España, el Organo Legislativo está compuesto por el Congreso de los Diputados y el Senado y reciben por nombre "Las Cortes Generales"(art. 66 de la Constitución Española).

profesionales, hombres y mujeres sencillos del pueblo que pudieran participar y que tendrían la simpatía, pero que no cuentan con el aval de un partido político para ser postulados. Esto restringe la participación de muchas personas en los asuntos del Estado que nos competen a todos los panameños por igual. Por esta razón, se deberían tener válvulas o puertas abiertas para que participe cualquier ciudadano y no sólo aquéllos que tienen la "bendición" de un partido político. Por esta razón los artículos 140 y 141, ordinal 7 de las reformas constitucionales de 1992 que mantenían la postulación partidista no hacían otra cosa que ratificar la preponderancia o predominio de los partidos políticos sobre la voluntad del pueblo.[161] Ya lo hemos dicho en reiteradas ocasiones, pasamos de una dictadura militar a una dictadura de partidos políticos que oprimen y sojuzgan a los panameños. Lo que nos llama la atención es que los Legisladores panameños procedieron en 1992 a reformar el artículo 149 en lo que respecta a la inmunidad y al que nos hemos referido anteriormente,

---

[161] En intervención que realizara en la emisora C.M.Q. bajo la dirección del periodista Héctor González Arauz el día martes 6 de octubre de 1992, Panamá, República de Panamá, sostuve que los Partidos Políticos en Panamá tradicionalmente habían sido instrumentos controlados por el poder económico en detrimento de las grandes mayorías nacionales. Por ello -dije -los partidos políticos tradicionales en Panamá han sido el vientre cálido y acuoso donde se ha desarrollado la corrupción. Si estos dominan la Asamblea Legislativa, ¿qué otra cosa podemos esperar allí?

aumentando la cobertura de la inmunidad de cinco días antes de cada legislatura tal como está actualmente en la Constitución, a cinco años como lo propusieron en el artículo 149, y sin embargo, no modificaron artículos como el 140 y el 141, ordinal 7 para permitirle a cualquier hijo de vecina la posibilidad de postularse a un cargo dentro del parlamento panameño. Aquello sí lo modificaron porque convenía a los intereses muy particulares de los Legisladores, sin embargo, esto no lo modifican porque quita precisamente hegemonía, preponderancia y control a los partidos políticos los cuales les interesa mantener.

e. Primer intento por proscribir "el ejército" en Panamá

En las reformas constitucionales de 1992 se intentó modificar el artículo 305 de la Constitución Política para establecer que "la República de Panamá no tendrá ejército." Se publicitó profusamente a nivel internacional y a nivel nacional que se estaba eliminando el ejército en la República de Panamá. Sin embargo, ello no fue cierto. La República de Panamá nunca tuvo, a nivel constitucional, ejército. [162]

---

[162] La Constitución de 1904 en el Título XIII hablaba de la Fuerza Pública (artículo 122 a 127); la Constitución de 1941 igualmente en el Título XIII hablaba de Fuerza Pública

La Constitución Política de 1972 reformada por los Actos Reformatorios de 1978 y por el denominado Acto Constitucional de 1983 contenía en el Título XII, con la denominación de "Defensa y Seguridad Pública", el artículo 305, que señalaba lo siguiente:

> Artículo 305. La Defensa Nacional y la Seguridad Pública corresponden a una institución profesional denominada Guardia Nacional, que dependerá del Organo 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 edición del voto.

Como podemos observar, dicho artículo no establecía el ejército. Por consiguiente, no podía eliminarse lo que no existía. Es elemental, probar la preexistencia de algo para poder pedir la invalidación de cualquier acto jurídico derivado de la preexistencia de ese hecho anterior. Por consiguiente, podía decirse que se estaba eliminando un ejército cuando éste nunca había existido a nivel Constitucional. No es posible un divorcio si no hay antes un matrimonio. Como podemos colegir, todo lo que *en esa ocasión se dijo con relación a la eliminación* del ejército carecía de validez jurídica y de realidad efectiva por cuanto el ejército, a nivel Constitucional,

---

(artículos 168 a 171); la Constitución de 1946 en el Título XIII denominaba Fuerza Pública (artículo 248 a 251); la Constitución original de 1972 en el Título XIII tenía el nombre de Defensa Nacional y Seguridad Pública (artículos 269 a 271) fue la primera vez a nivel constitucional cuando se habló de Guardia Nacional más nunca se dijo que Panamá tenía ejército en ninguna de nuestras Constituciones.

nunca había existido. La creación de las denominadas Fuerzas de Defensa bajo iniciativa del General Noriega y por medio de la Ley 20 de 1983 no dejó de ser una creación al margen de la Constitución que hablaba de Guardia Nacional, mas no de Fuerza de Defensa. Si en Panamá, en la práctica durante la época de Noriega (12 de agosto de 1983 hasta el 20 de diciembre de 1989) existió ejército, fue una creación de hecho, mas nunca de derecho.

Algunos abogados sugirieron que la redacción del artículo que se proponía en las reformas constitucionales, el 305, no era la más oportuna. Archibold y Alvarez proponían una redacción así: "En la República de Panamá no habrá ejércitos".[163] De esta forma - sostenían - se estaba garantizando que si bien no existía ejército nacional, tampoco podía haber en la república de Panamá ejército extranjero. Pero tal cual estaba redactado el artículo 305, proponían en las reformas, se permitía la presencia de un ejército extranjero en el territorio panameño. Por ello, compartimos plenamente el criterio de los abogados Archibold y Alvarez en este sentido y consideramos

---

[163] Opinión expresada por el abogado Vicente Archibold en la Facultad de Derecho el 7 de enero de 1992 y por el Lcdo. José Alberto Alvarez el 7 de enero en el Diario La Estrella de Panamá.

valedero y oportuna la propuesta porque si se pretende proscribir el militarismo o los militares de Panamá, también hay que prohibir - y quizá con más razón - la presencia de ejército extranjero en suelo panameño. Si se es antimilitarista en Panamá, también se debe ser en el norte, sur, este u oeste, porque no tiene objeto ni seriedad, serlo en Panamá y en otro lado o con otros militares no serlo.[164] Lo que en otro ángulo de ideas nos preocupa es la preexistencia de los acuerdos del Canal de Panamá denominados Tratados sobre el Canal de Panamá y Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal de Panamá, ambos firmados en 1977. Dichos instrumentos jurídicos establecen obligación para ambas partes contratantes, es decir, para los Estados Unidos de América y para la República de Panamá. Ahora bien, el Tratado del Canal de Panamá de 7 de septiembre de 1977 contiene en el ordinal 3 del artículo IV denominado "protección y defensa" lo siguiente:

ARTICULO IV

Protección y Defensa

1. ...

2. ...

3. Con el fin de facilitar la participación y

---

[164] Opinión expresada por el suscrito en Canal 2 de televisión de Panamá el lunes 28 de septiembre de 1992 en declaración para TVN noticias.

cooperación de las Fuerzas Armadas de ambas Partes en la protección y defensa del Canal, la República de Panamá y los Estados Unidos de América establecerán una Junta Combinada compuesta por un número igual de representantes militares de alto rango de cada Parte. Estos representantes estarán encargados por su respectivos gobiernos de consultar y cooperar en todos los asuntos relativos a la protección y defensa del Canal y de planificar las medidas que deberán tomarse en concierto para tal fin. Dichos acuerdos para la protección y defensa combinada no restringirán la identidad ni las líneas de mundo de las Fuerzas Armadas de la República de Panamá o de los Estados Unidos de América. La Junta Combinada se encargará de la coordinación y cooperación en asuntos como:

a) ...

b) ...

c) La ejecución de operaciones militares panameñas y estadounidenses para la protección y defensa del Canal. (el subrayado es nuestro).

A nuestro modo de ver, el Tratado del Canal de Panamá obliga a la República de Panamá a tener Fuerzas Armadas para la protección y defensa del Canal de Panamá. Nos preguntamos entonces: ¿Significa esto que Panamá no cumplirá esta parte de los Tratados del Canal de Panamá? Ello conllevaría a un cambio en la redacción de esta parte del Tratado del Canal de Panamá, es decir, a una renegociación de este Tratado. ¿Podrían los Estados Unidos, por consiguiente, denunciar mediante los mecanismos de Derecho Internacional Público a la República de Panamá por violadora de los Tratados del Canal de Panamá? ¿Podrían entonces decretarse nulos los Tratados del Canal de Panamá por violación de lo

dispuesto en una de sus partes? Otro hecho preocupante lo motiva la existencia del Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al funcionamiento del Canal de Panamá que fue otro Tratado firmado en la misma fecha, el día 7 de septiembre de 1977. Por esta razón siempre se habla de "los Tratados del Canal de Panamá" porque realmente son dos. El artículo V de dicho tratado dice así:

ARTICULO V

"Después de la terminación del Tratado del Canal de Panamá, sólo la República de Panamá manejará el Canal y mantendrá fuerzas militares, sitios de defensa e instalaciones militares dentro de su territorio nacional".

Este artículo obliga a la República de Panamá para que después de la terminación del Tratado del Canal de Panamá, es decir, al 31 de diciembre de 1999 y después de esta fecha, solamente la República de Panamá mantenga fuerzas militares, sitios de defensa e instalaciones militares dentro de su territorio nacional. Entonces, es evidente que existe una incongruencia entre lo que se estaba planteando en el artículo modificado, el 305, con relación al ejército y lo que existe en los Tratados del Canal de Panamá; en ambos Tratados, tal como lo hemos citado o transcrito anteriormente. Como quiera que la Constitución es la Ley fundamental y básica de todo Estado no puede haber una disposición, una resolución o

un Tratado que vulnere los principios fundamentales de la Carta Magna de un Estado.

El domingo 5 de octubre de 1992 en el Diario Panamá América de la ciudad de Panamá Julio Linares Gutiérrez, (q.e.p.d.) el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, declaró que con la norma constitucional que proponía el gobierno del Presidente Endara en las reformas no se violaban los tratados del Canal de Panamá - utilizando el peregrino argumento de que en el artículo 4 del Tratado sobre el Canal de Panamá se dice que "de conformidad con los procedimientos constitucionales." Olvidó el Ministro que procedimientos es una cosa y norma es otra. El procedimiento constitucional se refiere a un mecanismo jurídico, mas no a una norma en sí. Por otro lado, quien debía decir si consideraba que se violaban o no los Tratados, era la otra parte contratante. La opinión del Ministro Linares no convenció por su escaso y pobre razonamiento jurídico.

Esta lamentable opinión del Ministro Julio Linares Gutiérrez produjo un inteligente y destacado comentario periodístico del exmilitar Severino Mejía que respondió a la opinión del Ministro Linares Gutiérrez.[165] En

---

[165] Ver el Diario La Estrella de Panamá del viernes 9 de octubre de 1992 bajo el título de "Carta a Julio Linares Gutiérrez".

resumen, Mejía expuso:

1. Que la apreciación de Linares Gutiérrez era política y no jurídica.
2. Que al analizar los Tratados era obligante efectuar una interpretación general de todo el documento para ubicar los derechos y deberes de los Estados Contratantes.
3. Que la falta de cumplimiento por parte de Panamá podía permitirle a los Estados Unidos hacer valer sus derechos de considerar extinguido el tratado.
4. Que el artículo 61 de la Convención de Viena sobre derecho de tratado establece que un tratado puede extinguirse "cuando se da la desaparición o destrucción definitiva de un objeto indispensable para el cumplimiento del Tratado y de esta causa."
5. Que el Ministro Linares Gutiérrez explicaba que cualquier cambio en la Constitución por futuros actos reformatorios eran los que determinaban las nuevas modalidades en cuanto a la defensa y protección del Canal. Si el proyecto de reforma del artículo 305, no contemplaba la defensa nacional como una norma de derecho positivo, ¿Cómo podía cumplirse con lo establecido en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre derecho de tratado que establece:

> "Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como

justificación del incumplimiento de un tratado".

Se decía, por parte de los que promovían las reformas que al declarar que Panamá no tendría ejército estábamos asegurando el fortalecimiento de la civilidad y la proscripción del militarismo. No obstante, existían a nuestro juicio en las reformas que se proponían hechos contradictorios con esta aseveración. En el segundo párrafo del reformado artículo 305 encontramos la frase que decía "La ley organizará los servicios de policía necesarios con mando y escalafón separados". Las palabras mando y escalafón son de claro corte, sentido y uso militar.

En el artículo 153 ordinal 5 de las reformas propuestas se establecía como función legislativa de la Asamblea Nacional "declarar la guerra y facultar al Organo Ejecutivo para asegurar la defensa nacional y concertar la paz. Nos preguntábamos, ¿Con qué se declaraba la guerra si no es con armas propias de un ejército? ¿Con qué se pretendía declarar la guerra si no es con un cuerpo militar capaz de hacer la guerra? Entonces el pretendido sentimiento antimilitar era una falacia más de los reformadores.

En el artículo 153 ordinal 17 de las reformas se

establecía que por medio de la Ley de Presupuesto General del Estado se establecerían el número de miembros que componían cada uno de los servicios de policía en Panamá. Nos llamó la atención esta norma por lo siguiente:

1. No establecía el número máximo de miembros de los servicios de policía, con lo que se podría tener el número que quisiera la Asamblea Legislativa. Podría haber un cuerpo más grande que el de las desaperecidas Fuerza de Defensa.

2. Esto significaba que por Ley de Presupuesto podrían cambiar las partidas asignadas a los Servicios de Policía, pero de conformidad con el artículo 268 de la Constitución Política (artículo que quedaba vigente), en otros aspectos la Asamblea no podía aumentar ninguna de las erogaciones previstas en el proyecto de presupuesto, es decir, no puede hacerlo en materia de salud, vivienda, educación, etc., pero sí podría hacerlo con relación a los servicios de Policía. Parecen darle más importancia a los servicios de policía que a la realidad social del país.

En el artículo 16 de las reformas se establecía que los panameños estaban obligados a "tomar las armas" para

defender la independencia nacional y la integridad territorial del Estado. Esto era una expresión que resultaba incongruente e incompatible con todo lo aducido por los reformadores que hablaban de una supuesta vocación pacífica civilista y antimilitarista. A todas estas incongruencias de carácter jurídico se sumaba el hecho de que Panamá continuaba formando parte del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) y que existían en Panamá más de 90 agregados militares acreditados en las diferentes embajadas.[166] Entonces, ¿había o no germen militarista en las propias reformas de 1992?

f. Situación de la Procuraduría y de la Contraloria General de la República

Mucho se discutió en 1992, sobre la modificación que se pretendió introducir en el artículo 276 relativo a las funciones de la Contraloría General de la República. El ordinal 2o. del que se proponía eliminaba el control previo y dejaba el control posterior selectivo "conforme a los procedimientos, sistemas y principios que

---

[166] Conceptos que expresó el Profesor Miguel A. Bernal en el programa de televisión "Encontremos Soluciones" Canal 4, domingo 11 de octubre de 1992, ciudad de Panamá, República de Panamá.

establezca la Ley". El pliego de reformas constitucionales eliminaba el control previo y señalaba textualmente que: "el control se ejercerá en forma posterior y selectiva". Este aspecto de la reforma constitucional que no pocos juristas lo consideraron desacertado e inoportuno y hubo hasta quienes lo llamaron "disparate". [167] El artículo que proponían, además de eliminar el control previo estaba señalando, que el control se ejercería en forma posterior y selectiva conforme "a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la Ley". Esto nos indicaba que la Ley sería la que determinaría de qué forma se ejercería el único control que quedaría, el posterior y selectivo conforme a los procedimientos y principios que esa misma Ley iba a establecer. Con tal artículo las finanzas públicas hubieran quedado al arbitrio de la decisión legislativa que establecería los controles posteriores. Este hecho fue sumamente peligroso por cuanto se intentó dejar a la decisión de la mayoría parlamentaria la forma como se ejercía el control posterior de los actos de manejo de las cuentas del Estado. Si bien era cierto que en el mismo pliego de reformas el artículo 309 de Disposiciones Transitorias, ordinal 4 señalaba que: "el segundo párrafo

---

[167] Calificativo que le dio el abogado Juan Materno Vásquez a esta reforma en Conferencia ante abogados del frente de abogados independientes (FRAI de la Provincia de Chiriquí) celebrado en la ciudad de David, Provincia de Chiriquí, República de Panamá, el viernes 10 de julio de 1992.

del numeral 2 del artículo 276 de la Constitución, modificado por ese Acto Constitucional regirá a partir del 1 de octubre de 1994" no era menos cierto que la explicación la dio el entonces Contralor General de la República Rubén Darío Carles cuando en una entrevista en 1992, al referirse a esta reforma, dijo:

"Es inconcebible para el pueblo panameño que los parlamentarios, impulsados por el Partido Demócrata Cristiano hayan eliminado el control previo que evita el abuso y manejo irresponsable de los fondos públicos.

Esta reforma que suprime los controles previos y necesarios, aunados al erróneo concepto que el presupuesto de gastos es un mandato, conducirá a excesos en el manejo de los gastos públicos. La falta de supervisión y control público producirán un inevitable colapso en las finanzas públicas al no existir la forma de controlar los gastos innecesarios, excesivos o ausentes de justificación. Si hasta la fecha en Panamá, aun con la existencia de los mecanismos que establece la Constitución que se quiere reformar, confrontamos el problema de irregularidades, esto implicará inevitablemente, consagrar como práctica el manejo irresponsable e irregular de los fondos públicos".[168]

Por su parte el entonces Magistrado de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial Eusebio Marchosky comentó sobre el control previo lo siguiente:

"Las reformas constitucionales propuestas no sólo le quitan a la Contraloría General de la República el ejercicio del control previo respecto del manejo

---

[168] Opinión dada por el prof. Rubén Darío Carles al diario "La Estrella de Panamá" de la ciudad de Panamá, República de Panamá, el jueves 25 de junio de 1992 bajo el título "En fines partidiarios y personales se inspiraron reformas constitucionales".

de bienes y fondos públicos, sino que ese control se elimina del todo de la Constitución, toda vez que su ejercicio no se le asigna a entidad gubernamental alguna, de carácter independiente, dentro del texto constitucional, tal como quedaría éste, de ser aprobadas las reformas."[169]

El Magistrado Marchosky también se refirió al control posterior expresando, entre otras cosas, estos interesantes comentarios:

"En el ejercicio del control posterior, por ejemplo, cuando un funcionario de manejo rinde cuentas de modo adecuado - es decir, acredita la propiedad de sus actos de manejo-, la Contraloría debe expedirle un finiquito que lo libera para el futuro de toda responsabilidad respecto de esos actos de manejo.
De acuerdo con la limitación impuesta, la Contraloría no puede hacer un examen exhaustivo de toda la cuenta. Sobre la base de un examen no exhaustivo - es decir, parcial -, la Contraloría General tendría entonces que otorgar un finiquito definitivo sobre todo el ámbito de la gestión, sin haber sido objeto del examen todos los actos que la constituyeron. Sobre el examen de una parte, se tendrían que derivar conclusiones y consecuencias jurídicas definitivas respecto del todo.
La auditoría de fraude -inherente al control posterior - jamás puede ser selectiva. Los controles selectivos sólo se utilizan a propósito de las auditorías financieras, de las cuales resultan, entre otros, los informes denominados balances de situación y de gestión, en donde razonablemente se refleja, de acuerdo con la jerga utilizada en estos casos"conforme a las prácticas de contabilidad general- mente aceptadas", la situación financiera - en un momento dado - de la empresa de que se trate o el resultado de la gestión administrativa de la misma, durante un período específico."[170]

---

[169] MARCHOSKY, Eusebio, Comentarios emitidos en debate de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) el martes 13 de octubre de 1992.

[170] MARCHOSKY, Eusebio, ibídem.

Si bien era cierto que hubo notables diferencias entre el Partido Democráta Cristiano y el entonces Contralor General de la República, Rubén Darío Carles, fue importante resaltar que los efectos del control que se estaba eliminando hubiera regido a partir de 1994, si las reformas las hubieran aprobado. En lo particular, consideré desafortunada la eliminación del control previo que ni siquiera los militares panameños se atrevieron a suprimir del texto constitucional. Esto hubiera sido lamentable para el país, por cuanto se eliminaban controles en las cuentas generales del Estado.

Ahora bien, nos llamó mucho la atención que así como se quería eliminar el control previo de la Contraloría General de la República y el posterior lo dejaban prácticamente nulificado, hubo otro hecho significativo en las reformas, pero con relación a la Procuraduría General de la Nación. Desde los primeros meses de 1990 se discutió lo que algunos denominaron "laguna constitucional" del artículo 154 de la Constitución relativa a las funciones judiciales de la Asamblea Legislativa. En dicho artículo no se determinó como facultad de la Asamblea Legislativa conocer de las acusaciones o denuncias que se presentaban contra el Procurador General de la Nación o Procurador de la Administración. Efectivamente, el actual artículo 154 de

la Constitución Política de Panamá de 1972 no lo establece expresamente. Sin embargo, cuando los Legisladores empezaron a discutir las reformas constitucionales de 1992, optaron por aprobar en la Ley 19 de 9 de julio de 1991 el procedimiento para llenar tal vacío jurídico. A partir de la fecha, al Procurador de la Administración se le facultó para instruir el sumario contra el Procurador de la Nación y el juzgamiento quedó en manos de la Corte. Pero en las reformas contitucionales agregaron la modificación del artículo 154, con el propósito de establecer que la Asamblea Legislativa, además de las acusaciones o denuncias que puede conocer contra el Presidente de la República y contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, también podía conocer las acusaciones o denuncias presentadas contra el Procurador General de la Nación o Procurador de la Administración. Muchos abogados vimos, en primera instancia, con simpatía esta modificación. Hasta el mes de diciembre, de 1991, en la legislatura que terminó el 31 de diciembre de 1991, las reformas constitucionales tenían esta modificación. Para nuestra sorpresa, en la última legislatura, que empezó el 1 de marzo al 30 de junio de 1992 se eliminó misteriosamente esta facultad y apareció finalmente en manos del Tribuno del Pueblo (art.41) la facultad de conocer de las acusaciones o denuncias contra el Procurador de la Nación

y contra el Procurador de la Administración. Este funcionario decidiría si había lugar a un enjuiciamiento y en caso tal, elevaría solicitud a la Corte quien abriría la causa o si procedía, los juzgaría. Esta facultad de decidir "si hubiere lugar a enjuiciamiento" trastocaba negativamente la institución del Tribuno del Pueblo que, sin esta nefasta adición, el artículo hubiera sido un acierto. En ningún país donde se ha creado esta institución, se le han dado facultades decisorias de tal naturaleza. Esto desvirtúa la esencia, naturaleza y sentido de la institución.

g. Referente a los Municipios

El Partido Democráta Cristiano mediante diversas publicaciones dijo en 1992 "las reformas constitucionales harán posibles obras comunitarias".[171] Este partido manifestó que vieron aprobadas las reformas constitucionales las necesidades sociales de las comunidades del país tendrían respuestas más directas y efectivas ya que se les asignaba los Municipios una cantidad (porcentaje) de los dineros o ingresos que ha

---

[171] Diario El Siglo viernes 17 julio de 1992 Panamá, República de Panamá, pág. 8 "los verdes, órgano de información del Partido Democráta Cristiano Secretaría de Comunicación y Propaganda".

recaudado el Tesoro Nacional, recursos que serán utilizados por las Juntas Comunales de los Corregimientos para obras de inversión. También manifestaban en conclusión, que si no se aprobaban las reformas, la Constitución de 1992 seguiría tal y como estaba y las comunidades no se beneficiarían con el porcentaje de los impuestos nacionales y multas por infracciones de tránsito que pagarían en las respectivas Tesorerías Municipales y que luego revertirían en obras municipales y comunales".

El artículo 243 de la Constitución Política fue uno de los reformados. En dicho artículo de la Constitución se señalaban cuáles eran las fuentes de ingreso municipal. En este artículo, la reforma agregaba en el ordinal 6º, la frase de "y aquellas provenientes de infracciones de tránsito que deberán pagarse en las respectivas Tesorerías Municipales". Esto indicaba específicamente que las multas en concepto de infracciones de tránsito debían pagarse en las respectivas Tesorerías Municipales. Pero, tal como estaba redactado el artículo se establecía que las multas las imponían las autoridades municipales. Estas no eran otra cosa que los juzgados de tránsito que de conformidad con el Código Administrativo que son autoridades nombradas por los respectivos Municipios a cargo de la

autoridad civil. No hubieran sido, por consiguiente, figuras autónomas que iban a variar la configuración que tienen cada uno de los Municipios. En dicho artículo 243 ordinal 10 establecían que un porcentaje de las sumas que ingresaban al Tesoro Nacional en concepto de derecho de impuestos y tasas, independientemente del lugar donde eran pagados se destinarían a obras de inversión, mediante Ley conforme a un orden de determinados criterios que señalaba el artículo. A simple vista parecía que este ordinal realmente era bueno y oportuno para los Municipios, pero lo que no explicaban que todo estaba supediado a la existencia de una Ley. Quería decir que los Legisladores tendrían a su cargo el desarrollo de la disposición constitucional y por ende, los requisitos y los procedimientos podían variar mucho el pleno desarrollo de esa disposición constitucional porque ellos tienen a su cargo la decisión mediante Ley. No es un derecho pleno otorgado en la Constitución, como por medios publicitarios quiso hacer ver. Esto debieron explicarlo y sin embargo, no lo explicaron claramente.

h. ¿Soluciona la Constituyente Problemas de Salud Vivienda, Desempleo o Educación?

Ninguna Constituyente se convoca con el objetivo primario de emitir leyes que procuren soluciones rápidas

a estos urgentes problemas sociales de una nación. La Constituyente nace con el propósito específico de crear y aprobar una nueva Constitución Política. Las Constituyentes democráticas que se convocaron en Panamá (1904 y 1945) se instalaron con el fin u objetivo fundamental de crear una nueva Constitución, hecho que cumplieron a cabalidad. Igual ha ocurrido con las Constituyentes que se convocaron en diversas partes del mundo, las cuales crearon nuevas Constituciones en esos países. Ahora bien, dentro de las Constituciones existen los llamados derechos sociales.[172] Estos se fueron incorporando como principios elementales dentro de las Constituciones. Correspondió al Organo Legislativo que se eligió bajo el amparo de esas disposiciones constitucionales, desarrollar plenamente estos derechos sociales para beneficio y disfrute de la colectividad nacional. Por consiguiente, la Constituyente si bien no se hace con el objetivo primario de resolver estos problemas sociales, cuando crea una nueva Constitución comienza a colocar la base fundamental para la

---

[172] Es importante recordar que los derechos sociales tuvieron su origen en la Constitución de Weimar de Alemania (1919) y la Constitución de Tlatelolco (México 1917). Posteriormente fue la Constitución Cubana de 1940 una de las primeras en Iberoamérica que consagró estos derechos. La Constitución de Panamá de 1941, inspirada por el Presidente Arnulfo Arias fue la que incorporó en el Título III denominado Derechos y Deberes Individuales y Sociales (artículos 24 al 59), los Derechos Sociales en Panamá; derechos a la educación, salud, vivienda, trabajo y asistencia social.

edificación o construcción de ese gran edificio de la democracia que es la fortificación de un Estado social y democrático de derecho. En Panamá, por ejemplo, los que deben solucionar problemas del desempleo creciente, de la salud y de la educación son los Legisladores, quienes por mandato de la actual Constitución tienen dicha facultad.[173] Que dicho cuerpo legislativo no expida las leyes necesarias para el cumplimiento de estos elevados fines sociales, es otra cosa. Pero a ellos y sólo a ellos les compete esta atribución que a nuestro modo de ver, no ha sido cumplida a cabalidad frente al creciente deterioro social que vive la nación panameña hoy día. Ahora bien, igual ocurre en otros países en cuanto a que el Parlamento es al que corresponde legislar para solucionar los problemas sociales, mientras a una Constituyente le corresponde organizar las instituciones del Estado por medio de una nueva Constitución. Son dos funciones distintas, para dos órganos diferentes pero, no debemos perder de vista que no se podría dar respuesta social si no hay una adecuada organización del Estado.

---

[173] De conformidad con el artículo 153 de la Constitución Política de Panamá de 1972 la función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en la Constitución. Dicho artículo mediante 17 ordinales les especifica las funciones legislativas que deben ejercer.

i. La Seguridad Social, Educación y Justicia en las fracasadas Reformas Constitucionales de 1992

Los promotores de las reformas decían repetidamente que éstas aseguraban la autonomía de la Caja de Seguro Social. Sin embargo, no encontramos en los artículos que se proponían, el 109 y 111 la denominación específica de "Caja de Seguro Social" para la Institución de la seguridad social panameña, nombre que siempre ha tenido. El artículo 109 se refería a los servicios de seguridad social del Estado "prestados por una o más instituciones autónomas y descentralizadas de Derecho público con personería jurídica, fondos y reserva propios aportados obligatoriamente por el Estado, por los empleadores y por los asegurados". La redacción del artículo reformado tenía una ligera variante de carácter literario y semántico con relación a lo que señala artículo 109 de la Constitución de 1972 que también habla de los servicios de seguridad prestados o administrados por entidades autónomas. A nuestro modo de ver, el artículo debió designar directamente con su propio nombre a la Caja de Seguro Social. Como quiera que no lo decía, podía entenderse que se trataba de una o unas entidades autónomas diferentes. No fue cierto, por tanto, que allí se hablaba de darle autonomía al Seguro Social porque el

nombre de esta entidad no aparecía Por otro lado,la norma reformada (artículo 109) elevaba a rango constitucional la aportación obligatoria de las cuotas obrero-patronales. En lo particular somos reacios a elevar esto a nivel constitucional. No nos terminaba de agradar la idea. En Panamá, esta obligación existe a nivel de una ley, mas no a nivel constitucional.

Sobre el artículo 111 se dijo que al eliminar el sistema integrado de salud en el país se le permitía mayor autonomía financiera a la Caja de Seguro Social. La redacción del artículo propuesto era ambigua e inconsistente ya que hablaba de que los sectores gubernamentales de salud, incluyendo sus instituciones autónomas y semiautónomas se organizarían y coordinarían en un sistema nacional que no se definía y que por tanto, podía ser lo mismo que el llamado sistema integrado de salud que decían eliminar. Dicho artículo tampoco mencionaba por su nombre a la Caja de Seguro Social, no sabíamos con qué propósitos.

Con relación a la educación se pretendieron reformar cinco artículos: el 90,91,95,97 y 99. Tres de estos cinco artículos, el 90, el 97 y el 99 tenían reformas inconducentes, con cambios semánticos, ridículos, literarios e intrascendentes. Cambiaban "educación

pública" por "educación oficial", "universidad oficial" por "universidades oficiales". Los defensores del SI repetían incansablemente que en el artículo 91 de las reformas se establecían la obligatoriedad del primer ciclo de enseñanza secundaria para todos los panameños. A nuestro modo de ver esto no fue cierto. Veamos por qué. El artículo 91 de la Constitución de 1972 tiene la siguiente frase "es obligatorio el primer nivel de enseñanza o educación básica general." La reforma decía "es obligatorio el nivel de educación preprimaria y el primer nivel de enseñanza general". Como podemos apreciar la diferencia era sutil entre ambos artículos. En ninguna parte se definía lo que es el primer nivel de enseñanza general. Suponemos que esto pretendía ser definido posteriormente por una ley que tendría que determinar a qué se refería esto, pero no fue cierto que la norma dijera expresamente que era obligación cursar el llamado Primer Ciclo de enseñanza secundaria. Por otro lado, la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, orgánica de educación, en los artículos 51, 53, 43 y 45 establece que es educación preprimaria, primaria y secundaria, dividiendo esta última en primer ciclo y segundo ciclo. De manera que la denominación "primer nivel de enseñanza general" era desconocida para la Ley, para el mundo jurídico y por tanto, no podíamos precisar a qué se refería.

En cuanto al artículo 95, decían los reformadores que eliminaba la fiscalización de las universidades privadas por parte de las universidades oficiales, pero cuando analizábamos el artículo observamos que se cambiaba la palabra "fiscalizará" por "supervisará", lo cual a nuestro modo de ver, en la práctica constituía lo mismo.

Se dijo constantemente que se le había aumentado, en el propuesto artículo 211 los presupuestos para el Organo Judicial y el Ministerio Público a una suma no inferior al 4% de los ingresos corrientes del gobierno central para lograr una mejoría en la administración de justicia. Nos llamó la atención que el actual artículo 211 de la Constitución de 1972 señala un mínimo de un 2% para este presupuesto sin fijar un máximo, lo cual podría perfectamente dar lugar a que se le diera un 4%, un 6% o la cantidad que necesaria, si ese realmente hubiera sido el deseo y la **voluntad política** de quienes aprobaban la Ley de presupuesto que eran los parlamentarios que defendían las reformas. Asimismo, constatamos que desde que se aprobó en las reformas de 1983 la suma del 2% establecida en el precitado artículo 211 de la Constitución a favor del Organo Judicial y del Ministerio Público, nunca se le otorgó dicha cantidad ni al Organo Judicial ni al Ministerio Público en ninguno de los

presupuestos hasta la fecha. Nos preguntamos entonces, ¿cómo pretendían darle demagógicamente el 4% cuando nunca le dieron tan siquiera el 2%?

j. ¿Contenían algunos aspectos positivos las fracasadas Reformas Constitucionales de 1992?

La pretendida creación en el artículo 41 de las reformas, del denominado "Tribuno del Pueblo" fue hecha con buena intención. Esta institución que en otros países se denomina "Defensor del Pueblo", [174] fue objetada cuando se analizó la norma que se proponía en reformas constitucionales. La norma que se proponía decía: "El Defensor del Pueblo es un funcionario comisionado por el Organo Legislativo y designado por

---

[174] La Constitución Española en el artículo 54 lo denomina Defensor del Pueblo, como acto comisionado de las Cortes Generales que a su vez lo designan. En Colombia - por ejemplo - la Constitución de 1991 (art. 281) establece que el Defensor del Pueblo forma parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones "bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación" y es elegido por el Congreso de una terna escogida por el Presidente de la República. En Guatemala la Constitución de 1985 (art. 274) le denomina "Procurador de los Derechos Humanos" y es un comisionado del Congreso de la República para la defensa de éstos derechos para lo cual está facultado para supervisar la Administración Pública. Es nombrado pro el Congreso por 5 años de una terna que propondrá la Comisión de Derechos Humanos del Congreso.

En Paraguay, la Constitución de 1992 (art. 276) establece que el "Defensor del Pueblo" es un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la "canalización de los reclamos populares y la protección" de los intereses comunitarios". Es nombrado por mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados de una terna propuesta por el Senado y por un período de 5 años.

éste para la defensa de los ciudadanos y de los derechos individuales y sociales comprendidos en el Título III de la Constitución, para cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la administración pública con el objeto de estimular las adecuadas respuestas a las peticiones, quejas o consultas a las que tienen derecho los ciudadanos al tenor de lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Política." Hasta aquí era adecuada, lo incomprensible fue que al final se le otorgaba, la facultad para conocer de las acusaciones o denuncias que se presentaban en contra del Procurador General de la Nación y contra el Procurador de la Administración por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones. Objetable desde todo punto de vista era que se le otorgaba la atribución para que, si en su concepto hubiere lugar a un enjuiciamiento de dichos funcionarios, entonces, elevara solicitud en tal sentido ante la Corte Suprema de Justicia, la cual debía resolver si procedía la apertura de causa y el consiguiente juzgamiento de dichos funcionarios. Nos pareció objetable por cuanto somos partidarios de que el defensor del Pueblo no tenga facultades jurisdiccionales ni de decisión judicial entre sus funciones. La figura del Defensor del Pueblo que se ha creado en otras Constituciones Iberoamericanas como representante de los intereses de la comunidad, contrasta sensiblemente con el papel que adicionalmente se le

pretendió otorgar en esas reformas, de ente decisorio al decidir si había o no lugar al enjuiciamiento del Procurador de la Nación o del Procurador de la Administración. Si bien la norma no le estaba dando la facultad de juzgarlos, sí le estaba otorgando una facultad decisoria previa, por cuanto debían decidir darle o no curso a una denuncia o acusación que contra el Procurador General de la Nación o Procurador de la Administración se presentaba. Esta inadecuada facultad que le otorgaron a última hora al denominado "Tribuno del Pueblo", provocaron la objeción y rechazo de este artículo, pese a reconocer que su intención original fue buena.

Se otorgó un presupuesto al Tribunal Electoral y a la Fiscalía Electoral no inferior, en su conjunto, a siete décimos del uno por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central y algunos otros aspectos que incidían sobre la autonomía del Tribunal Electoral de Panamá. (Artículo 138, 139, 136 de las reformas). Este aspecto lo resaltaban los defensores de las reformas constitucionales como positivo y a pesar de su rechazo en las reformas constitucionales de 1992, volvió a ser presentado en las reformas constitucionales de 1994. Pudo haber buena intención en esta reforma, sin embargo, no bastaba otorgarle "líricamente" determinado

presupuesto al Tribunal Electoral si no había voluntad de cumplimiento. Igual opinamos con relación al Organo Judicial y al Ministerio Público. Hay quienes han señalado que "en cuanto a la autonomía financiera del Tribunal Electoral de Panamá habría que preguntarse si ésta es sinónimo de imparcialidad, mientras los Magistrados sean sacados de las filas de los partidos políticos."[175] En este sentido, nosotros consideramos que hubiera sido saludable agregar, a nivel constitucional, que uno de los requisitos para ser Magistrado del Tribunal Electoral era el no haber pertenecido ni pertenecer a ningún partido político legalmente formado o en proceso de formación. Sin embargo, esta prohibición no aparecía en las Reformas Constitucionales de 1992.

Por otro lado, nos llamó la atención que en el artículo 138 de las reformas se omitía fijar la responsabilidad de los Magistrados del Tribunal Electoral por delitos o faltas que pudieran cometer en el ejercicio de sus funciones. Todas estas razones nos llevan a sostener que los pocos artículos que había con buena intención también tenían aspectos negativos, que al analizarlos en su conjunto, nos hacían considerarlos

---

[175] ROMAN, Alejandro, Comentario sobre el Tribunal Electoral en las Reformas, Diario La Prensa domingo 11 de octubre de 1992, p. 16-A.

insuficientes.

Nos pareció adecuado que en las reformas se intentó cambiar el nombre de los Legisladores por el de Diputados y el de Asamblea Legislativa por el de Asamblea Nacional. (artículo 140 y concordantes) Técnicamente los nombres de Diputado y Asamblea Nacional son más adecuados. El de Legislador y el de Asamblea Legislativa sugiere que solamente se dedican a legislar. Sin embargo diputados y Asamblea Nacional son más correctos porque además de crear las leyes hay otras funciones como las de fiscalizar o controlar la Administración Pública que no es una función legislativa propiamente dicha.

En el artículo 30 de las reformas, parte final, se agregaba la frase de que "En ningún caso podrá someterse a una persona a tortura, penas o tratos crueles inhumanos o degradantes". Esta frase era positiva, pero sin mayor relevancia sin leyes, normas y políticas tendientes a evitar estos abusos.[176]

Consideramos que las reformas en su conjunto tenían más aspectos negativos y desafortunados que positivos.

---

[176] La frase incorporada en las reformas constitucionales de 1992 es tomada, casi textualmente, del artículo 15 de la Constitución Española de 1978 que dice: "...en ningún caso pueden ser sometidos a tortura ni penas o tratos inhumanos o degradantes."

Los pocos aspectos positivos que encontramos no sustentaban o justificaban un voto afirmativo en el referéndum constitucional del 15 de noviembre de 1992. Las reformas no justifican el enorme gasto para el erario público que significaban la adopción de estas reformas.[177]

k. Tesis Bernal sobre la tercera papeleta

El 15 de noviembre de 1992 los panameños tuvieron las tradicionales alternativas del SI o del NO en el referéndum constitucional. Miguel Antonio Bernal propuso una interesante tesis recomendando la incorporación de una tercera papeleta que permitiera a los ciudadanos decir SI a la Constituyente. Estuvimos totalmente de acuerdo con lo solicitó al profesor Bernal ya que esto pudo permitir el pronunciamiento de la ciudadanía. En otros países, los gobernantes han buscado medios para una adecuada consulta con la población que representan. Han accedido a colocar boletas adicionales para aprovechar el gasto de un referéndum constitucional y consultar otros aspectos importantes para la vida nacional. Colombia,

---

[177] Se mencionó en diversos medios comunicación en Panamá que el referéndum costó aproximadamente 7 millones de balboas. A esta cantidad habría que sumarle el costo de publicidad, de movilización de funcionarios y otros más para aprobar unas reformas inconsultas, ineficaces, poco profundas y definitivamente defastas para la democratización del país.

dividió en 1990 poner una papeleta adicional para consultarle al pueblo colombiano si estaba de acuerdo o no con una Constituyente. Fueron los estudiantes colombianos y profesores universitarios los que impulsaron esta idea. El gobierno la acogió y la ejecutó. El resultado fue que el pueblo colombiano aprobó convocar a una Constituyente. Esto produjo las elecciones a Constituyentes de diciembre de 1990, la instalación de esta Asamblea el día 5 de febrero de 1991 y la correspondiente promulgación de la nueva Constitución Política de Colombia de julio de 1991 que reemplazó a la Constitución de 1886.

A mediados de agosto de 1992 tuve la ocasión de participar con los obispos católicos panameños como conferencista por el **NO**, ante la Conferencia Episcopal Panameña. En esa oportunidad, también fue invitado Ricardo Arias Calderón, Primer Vicepresidente del país y Presidente del Partido Demócrata Cristiano, a quien pregunté sobre la posibilidad y a nuestro juicio, necesidad, de darle al pueblo la oportunidad con la denominada tercera papeleta. Su respuesta no se hizo esperar. Negó categóricamente dicha posibilidad y basó su criterio en el principio legalista de que en Derecho Público sólo podía hacerse lo que la Norma jurídica

dijera.[178] Le insistimos en que esto permitiría al pueblo expresarse, él ratificó su criterio, a lo que terminamos diciéndole que el gobierno que más consulta es el que menos se equivoca.

Por esta razón, estábamos seguros desde un principio que la excelente propuesta del profesor Bernal iba a ser desoída por quienes detentan el poder político de Panamá, acostumbrados por soberbia y por prepotencia a importarle muy poco con la voluntad del pueblo panameño.

1. Resultado del Referéndum Constitucional del 15 de noviembre de 1992

Para esta fecha como ya hemos dicho el Tribunal Electoral convocó al Referéndum Constitucional para la aprobación o no de las Reformas Constitucionales promulgadas por la Asamblea Legislativa en el Acto Legislativo No. 1 de 30 de junio de 1992 por el cual se sustituía el Preámbulo, se introducían nuevos preceptos y se reformaban el contenido y la denominación de varios títulos, capítulos y artículos de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972. De conformidad con el artículo 295 del Código Electoral de

---

[178] Opinión expresada ante la Conferencia Episcopal Panameña por Ricardo Arias Calderón el 14 de agosto de 1992.

Panamá, el Tribunal Electoral convocó, a petición de la Asamblea Legislativa, al Referéndum Constitucional y lo reglamentó para que se celebrara en la fecha antes anotada. Para tal propósito integró la Junta Nacional de Escrutinios presidida por Ana de Palau, Mercedes Arango suplenta de la Presidencia, César Escobar Secretario, Narciso Arellano Suplente del Secretario, más un representante principal y suplente por cada partido político legalmente constituido para esa fecha.[179] La corporaciones electorales que funcionaron a nivel de circuitos electorales, de distritos, comunales y en las respectivas mesas, estuvieron integradas por los dignatarios designados por el Tribunal Electoral (Presidente, Secretario y Vocal) y además un representante principal y un suplente por cada uno de los partidos legalmente constituidos. No se le permitió a grupos cívicos que hicieron proselitismo a favor de las reformas, ni a los que se oponían tener representación en las diferentes corporaciones electorales. Estos grupos - con sobrada razón - sostuvieron que la defensa y las garantías de la consulta ciudadana no era solamente un asunto inherente a los partidos políticos sino también a fuerzas vivas de la sociedad, por cuanto no se estaba frente a un proceso electoral por la disputa del poder

---

[179] Para más información ver Diario La Prensa de Panamá del lunes 7 de diciembre de 1992, página 6A.

político, si no que se estaba consultando sobre el ordenamiento básico fundamental del Estado panameño, como lo es la Constitución Política. A pesar de las diversas peticiones hechas al Tribunal Electoral, la institución mantuvo el criterio de que solamente los partidos políticos podían estar representados en las mesas electorales por cuanto el Código Electoral así lo determinaba y de otra forma sería imposible determinar cuáles organizaciones cívicas deberían tener representación. No obstante estos criterios claramente quedó demostrado que en el país se agitaron dos movimientos que defendían una u otra posición. El Frente Nacional por el sí (llamado por algunos jocosamente "grupo frenesí") y el FRENO (Frente Nacional Pro Constituyente) dirigieron la lucha por el sí y por el no respectivamente. El Ejecutivo, la mayoría oficialista del Organo Legislativo, los partidos políticos del gobierno (Partido Liberal Auténtico, Partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista - MOLIRENA -, Partido Arnulfista y el Partido Demócrata Cristiano) sumaron todos su esfuerzo y poder político que detentaban para lograr la aprobación de las reformas. Se invirtieron grandes sumas de dinero en una constante campaña publicitaria por radio, prensa escrita y televisión a favor del sí que a nuestro juicio, fue tan exagerada que provocó una sobre saturación en la ciudadanía produciendo

el efecto inverso de lo que se pretendía vender en el mensaje. Se utilizaron propagandas subliminales, y muchos panameños recuerdan con gran disgusto algunas de ellas verdaderamente abusivas e irrespestuosas.[180] Cada cinco minutos en cualquiera en las estaciones de televisión de Panamá había un mensaje a favor del sí y durante todo el período de proselitismo no hubo nunca una propaganda a favor del no. La suma exacta de lo que gastaron los sectores oficialistas promoviendo el sí fue totalmente desconocida. Si se supo que su costo fue de

---

[180] Una semana antes de las reformas constitucionales algunos sectores que luchábamos por el no - entre los cuales se encontraba el suscrito - recibimos la información de que los sectores del gobierno aconsejados por el Partido Demócrata Cristiano, preparaban una propaganda donde supuestamente salía el General Manuel Antonio Noriega (para esas fechas ya condenado por narcotráfico en los Estados Unidos) pidiendo a los panameños que votaran por el no. Hicimos una denuncia pública de tal patraña e infamia, fue tan fuerte que tuvimos informe que el gobierno y los sectores del sí, no se atrevieron a presentarla. Sin embargo los Demócrata Cristianos en un gesto que los descalificará para la historia hicieron aparecer a un comercial a una maestra de escuela pidiéndole al pueblo panameño que votaran por el sí porque los que estábamos por el no o éramos comunistas o miembros del Partido Revolucionario Democrático (entonces Partido de Oposición perseguido y menospreciado). Los sectores que nos agrupábamos en el Frente Nacional Pro Constituyente (FRENO) hicimos saber a la ciudadanía que en la organización no éramos ni una cosa ni otra, sino panameños convencidos de que el gobierno de entonces era incapaz, inepto, irresponsable y corrupto. Pese a todas nuestras advertencias pocos días antes circularon volantes clandestinas donde el General Noriega pedía que votaran por el no. Tal propaganda, evidentemente falsa, pretendía lograr una animadversión del electorado con el discurso por el no. La idea de los promotores del sí al desarrollar tan lamentable campaña era promover el abstencionismo conocedores de antemano de la arrolladora victoria del no.

varios millones de dólares.[181] Algunos hablaron de una donación de la llamada Fundación Arias de Costa Rica a los grupos que se agitaban a favor del sí.[182] Si fue evidente y notorio la abierta participación e intervención en los asuntos internos de Panamá del señor Oscar Arias, - expresidente de Costa Rica - que con el pretexto de apoyar la desmilitarización en Centroamérica vino a Panamá a recomendar a los panameños votar a favor del sí.[183] Esto provocó airadas protestas en el país y la interposición de una denuncia penal en su contra por un connotado grupo de abogados panameños por delitos contra la personalidad interna del Estado panameño. Pese a todos los esfuerzos que hizo el oficialismo y a la

---

[181] Más de 135 millones de pesetas españolas.

[182] Se trataba de la Fundación del expresidente de Costa Rica y Premio Nóbel de la Paz, Oscar Arias.

[183] El expresidente de Costa Rica alegaba que apoyaba la supuesta eliminación del ejército panameño en la reforma constitucional. Como hemos explicado en páginas anteriores, Panamá nunca tuvo ejército reconocido en ningún texto constitucional, de manera que resultaba absurdo eliminar lo que no existía. Además, los componentes militares que habían existido en Panamá al margen de la Constitución y creados básicamente por el General Noriega, habían sido destruidos por la invasión militar norteamericana de 20 de diciembre de 1989. Por otra parte, Costa Rica no es verdad que haya proscrito el ejército de manera absoluta. El artículo 12 de la Constitución Política de Costa Rica de 1949 señala que "se proscribe el ejército <u>como institución permanente</u>". Esto, huelga explicarlo por cuanto claramente se establece en dicha Constitución, que sí puede haber en Costa Rica un ejército de manera temporal o transitoria, sin que se haya determinado el período o término de tal transitoriedad. Sobre este aspecto, ver AGUILAR BULGARELLI, Oscar. <u>La Constitución de 1949,</u> Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, octava edición, 1986, p. 104.

campaña de descrédito que se estableció contra todos los dirigentes de la lucha por el no, no les resultó ninguna de las estrategias por cuanto el pueblo panameño votó a favor del no. Veamos en el siguiente cuadro el resultado del Referéndum Constitucional de esa fecha por Provincia, por Comarca así como los resultados nacionales.



m. DOCUMENTO GRAFICO No. 4

RESULTADOS ELECTORALES DEL REFERENDUM CONSTITUCIONAL DE 15 DE NOVIEMBRE DE 1992 EN LA REPUBLICA DE PANAMA

DATOS POR PROVINCIA Y POR COMARCA

Provincia y Comarcas	Mesas	Votos	NO	SI	Nulos
Bocas del Toro	135	16,120	10,666	4,138	1,316
Coclé	312	38,377	19,810	15,059	3,508
Colón	253	31,343	21,386	8,599	1,358
Chiriquí	624	80,302	47,877	27,463	4,962
Darién	47	3,109	1,632	1,311	166
Herrera	231	25,620	10,932	13,442	1,246
Los Santos	207	20,499	9,812	9,765	922
Panamá	1,595	292,335	207,496	75,301	9,538
Veraguas	439	42,194	21,105	17,356	3,733
San Blas (Comarca) (2)	62	8,818	5,907	2,100	811
Emberá (Comarca) (1)	12	934	732	156	46
Totales	3,917	559,651	357,335	174,690	27,606
Porcentajes	99.92%	40.6%	63.85%	31.21%	4.93%

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá, Departamento de Estadística.

(1) La Comarca Indígena Emberá - la última de las Comarcas - fue creada mediante Ley 22 de 8 de noviembre de 1983 y está integrada por los distritos de Cémaco y Sambú (La Comarca estaba dentro de la provincia del Darién y fue segregada de los corregimientos de Yaviza, Yape y Sambú).

(2) La Comarca Indígena de San Blas fue creada mediante Ley 2 de 16 de septiembre de 1938.

Como podemos apreciar en el cuadro, concurrieron a las urnas un total de 559,651 votantes lo que significó al 40.06% de los electores inscritos para esa fecha en el padrón electoral. Esto nos llevó a la conclusión de que se produjo una abstención de 54.94% de los ciudadanos panameños. La diferencia entre el no y el sí fue de 182,665 votos a favor del no. Los defensores del sí trataron de oscurecer la victoria del no sosteniendo que se había producido la gran victoria de la abstención y que por lo tanto tampoco había ganado el no. Sin embargo, la reglamentación establecida por el Código Electoral, en el artículo 294, señala que si la mayoría de los votos válidos resultan afirmativos el referéndum entrañará la aprobación de las reformas o en caso contrario el referéndum tendrá como efecto la desaprobación de las reformas. Tal norma, establece el criterio de que la decisión se produce por una mayoría simple de votos, situación que ocurrió en el Referéndum antes aludido. Los propagandistas del sí que conocían tal disposición del Código Electoral se dedicaron a empañar el triunfo del no para evitar los constantes llamados a una Asamblea Constituyente como el método más idóneo y la aspiración más sentida de los panameños para tener una nueva Constitución Política cónsona con el modelo de democracia pluralista electoral y representativa que se estableció en Panamá a partir de

1990. Pero si comparamos los datos del Referéndum de 1992 con la cifras del Referéndum Constitucional de 24 de abril de 1983 donde se aprobaron reformas constitucionales contenidas en el Acto Constitucional de esa fecha, observamos que en 1983 votaron casi la misma cantidad de panameños sobre una cantidad de electores menor, ya que la tasa de crecimiento en nueve años - nos referimos de 1983 a 1992 - en la República de Panamá fue apreciable. En 1983 votaron 556,969 de un total de electores de 834,409. El porcentaje de votantes fue de 66.7%, mientras que la abstención fue de 33.3%.[184] Los resultados del Referéndum Constitucional de 1992 significaron el anuncio anticipado de la derrota electoral que sufriría el oficialismo en las elecciones presidenciales de 1994. Pese a todas las advertencias se negaron sistemáticamente a la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

F. NUEVOS INTENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN 1994

En la última legislatura de la Asamblea Legislativa panameña del período 1989-1994, legislatura que comprendió desde el 1 de marzo al 30 de junio de 1994, el Organo Ejecutivo - por medio del Consejo de Gabinete - decidió, de

---

[184] En el Referéndum Constitucional de 1983 votaron por el sí 476,716 panameños, por el no 66,447, votos en blanco 6,590 y nulos 7,216. Ver estadística del Tribunal Electoral de Panamá.

manera inesperada e inconsulta presentar a finales del mes de mayo de 1994, reformas constitucionales ante la Asamblea Legislativa utilizando el método clásico de reformas a la Constitución establecido en el ordinal 1 del artículo 308 de la Constitución Política de Panamá de 1972. Dicho ordinal establece lo siguiente:

> Artículo 308. La iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gabinete o la Corte Suprema de Justicia y las reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes procedimientos:
>
> 1. Por un Acto Legislativo aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, el cual debe ser publicada en la Gaceta Oficial y transmitido por el Organo Ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones extraordinarias siguientes a las elecciones para la renovación del Organo Legislativo, a efecto de que, en esta última legislatura, sea nuevamente debatido y aprobado sin modificación, en solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran.

Como podemos apreciar, la norma transcrita establece que es necesario la aprobación de dos Asambleas diferentes. La Asamblea, cuyo período vencía el 31 de agosto de 1994 debía aprobar - como en efecto lo hizo - las reformas en tres debates en días distintos por la mayoría absoluta de sus miembros (tenía 67 legisladores, por tanto requería 35). La Asamblea, cuyo período se inició el 1 de septiembre de 1994 hasta el 31 de agosto de 1999 consideró - como en efecto lo hizo - las reformas constitucionales, y también las aprobó pero, en un solo debate por mayoría absoluta sin

modificaciones de ninguna naturaleza. Esto significa, en buen castellano, que no pudo cambiarle tan siquiera una coma a dicho proyecto. En la primera Asamblea hubo parlamentarios como José Antonio Sossa[185] que de manera irresponsable declararon que "existió un amplio consenso para incorporar lo que fue el contenido de las propuestas que el año 1992 se incluyeron sobre esta materia en el Referéndum".[186] Evidentemente que el Legislador Sossa estaba irrespetando la voluntad soberana del pueblo panameño que había rechazado hacía casi dos años el pliego de reformas constitucionales en el Referéndum Constitucional del 15 de noviembre de 1992. En esa época se utilizó el procedimiento o método de reforma establecido en el ordinal 2 del artículo 308 de la

---

[185] Tal Legislador había sido el Presidente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa de Panamá que en el año de 1992 había hecho todo lo posible por lograr el triunfo del sí en el Referéndum Constitucional. Se le considera uno de los principales adversarios del Partido Revolucionario Democrático y autor intelectual de la repulsiva propaganda de la maestra durante la lamentable campaña desatada por los seguidores del sí. Fue notorio y público su proselitismo político a favor de la aprobación lo que produjo que muchos lo consideraran como uno de los principales padres de estas reformas y por tanto uno de los primeros responsables de la derrota en el Referéndum Constitucional. Como un ejemplo típico de la política tropical José Antonio Sossa fue propuesto en el año de 1994 como candidato a Procurador General de la República por el entonces Presidente electo Ernesto Pérez Balladares del Partido Revolucionario Democrático, grupo político al que Sossa - del Partido Demócrata Cristiano - dijo haber combatido siempre. Su designación fue aprobada por la misma Asamblea Legislativa en septiembre de 1994.

[186] Declaraciones de José Antonio Sossa Presidente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa Panameña aparecidas en el Diario La Prensa, Panamá martes 12 de julio de 1994.

Constitución Política que establece que las reformas deben ser aprobadas en tres debates en días distintos y por mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa y posteriormente sometidas a Referéndum Constitucional. Este método evita la intervención de dos Asambleas diferentes, por tanto, hace más dinámico y rápido el procedimiento de reforma constitucional. El gobierno panameño conocedor del rechazo del pueblo por remiendos y parches a una Constitución obsoleta - rechazo expresado en las urnas el 15 de noviembre de 1992 - hábilmente optó por saltarse la voluntad del pueblo y por ello después del proceso en el referéndum Constitucional de 1992 escogió el método clásico de reformas establecido en el ordinal 1 del precitado artículo 308 de la Constitución Política. Fue preferible - a juicio de ellos - aspirar a la aprobación de dos Asambleas diferentes que volver a consultarle al pueblo sobre unas reformas que ya había rechazado.

Las reformas constitucionales propuestas en 1994 fueron profundamente inconsultas por cuanto no se consultó a la mayoría de los partidos políticos legalmente reconocidos, antes de su aprobación en el Consejo de Gabinete, tampoco a las organizaciones cívicas (Colegio Nacional de Abogados de Panamá, otros gremios y organizaciones) ni a los Legisladores, ni a las fuerzas vivas del país.[187] ¿Por qué no buscaron una

---

[187] Así lo expresé en el Programa de televisión "Encontremos Soluciones" de Canal 4 de Panamá el día sábado 28 de mayo de 1994. Sorpresivamente el Presidente de la República Guillermo

fórmula que reconciliara al país - como ha podido ser una Constituyente - en vez de tratar de imponer unas reformas constitucionales rechazadas en 1992. Evidentemente todo esfuerzo encaminado hacia una Constituyente debe ser consultado ampliamente fruto de la prudencia y de la ecuanimidad política y de ninguna manera producto de la impulsividad, o de un arrebato político.

Veamos algunas de las reformas que se introdujeron en 1994:

1. **Sobre el ejército**

Se intentó establecer una reforma similar a la de 1992 con ligeros cambios en su redacción. El artículo 305 propuesto señalaba que "la República de Panamá no tendrá ejército". Se continuaba diciendo que para la

---

Endara quien veía el programa desde la casa Presidencial llamó telefónicamente para participar. Aceptó que no se habían hecho las consultas en el año de 1994 porque esas reformas habían sido consultadas en 1992 para el Referéndum y adujo no estar de acuerdo con el suscrito porque las reformas no eran letra de piedra porque podían ser modificadas cuando quisieran. En el inesperado debate con el Presidente de la República, repliqué que una vez las aprobaba la primera Asamblea - según lo establecido en el ordinal 1 del artículo 308 de la Constitución - la segunda Asamblea no podía modificar ni una coma, por cuanto las debía aprobar sin modificación. Por consiguiente, manifesté que si estaban - al decir del Presidente - en letra de piedra y que el Señor Presidente estaba equivocado. El mandatario reconoció por primera vez, estar de acuerdo con el suscrito en que lo mejor para el país era la convocatoria a una Constituyente pero, sostuvo que no lo había hecho porque había importantes sectores que se oponían.

conservación del orden público y protección de la vida, honra y bienes de quienes se encontraban bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos se organizaban los servicios de policía "con mandos y escalafón separado" y sin autonomía administrativa, financiera y de proveeduría. El artículo terminaba advirtiendo que el Presidente de la República era el jefe supremo de todos los servicios de policía que estaban subordinados al poder civil. Dicho artículo reafirmaba el principio y deseo de que la República de Panamá no tendría ejército. Pese a que reconocemos la buena intención de la norma insistimos en que en la Constitución de 1972, ni en las anteriores se creó jamás el ejército en Panamá. Por tanto, si el deseo era eliminarlo tal situación no podía operar por las razones que dijéramos en páginas anteriores. Sin embargo, si la intención era reafirmar la voluntad política de no contar con un ejército el sentido de la norma es correcto. Evidentemente la gran mayoría de ciudadanos de Panamá están de acuerdo con establecer esta norma. Nosotros hubiésemos preferido que la frase "mandos y escalafón" se hubiera redactado de manera diferente. Tales expresiones son usadas en el lenguaje militar y no son cónsonas y congruentes con la intención expresada en el primer párrafo del artículo donde se ha dicho que se elimina todo vestigio de militarismo. Tal criterio nuestro ha

sido rebatido por el Profesor César Quintero quien manifestó que la expresión "mando y jurisdicción" es normal y comúnmente usada en la mayoría de los Códigos y Leyes y que eso no tiene nada de malo.[188] Por su parte, el abogado Oswaldo Fernández, Director de la Policía de Panamá tampoco compartió nuestro criterio alegando que no había que tenerle miedo a los términos ni a las palabras ya que los bomberos usaban la expresión "mando y escalafón".[189] A los apreciados colegas puedo responderles y reafirmar nuestra opinión al respecto. Obviamente el Profesor Quintero habló de "mando y jurisdicción" pero se le olvidó que nos referimos a "mando y escalafón" que es una expresión totalmente diferente de aquella no solo en la forma sino en el fondo. La expresada por él es la que aparece en nuestros códigos legales porque es la utilizada por los jueces para impartir injusticia, en pocas palabras, la usan quienes llevan los códigos. Mientras que la expresión "mando y escalafón" la usan los que llevan las armas, es decir los militares. En cuanto a lo expresado por el abogado Fernández no debemos perder de vista que no molesta que los abnegados bomberos utilicen tal expresión porque éstos usan mangueras para apagar fuegos y no armas

---

[188] Así lo expresó en el programa de televisión de Canal 4 de Panamá, República de Panamá llamado "Encontremos Soluciones", de 28 de mayo de 1994.

[189] *Ibidem*

para ultrajar a los pueblos. Si bien debo reconocer que en muchos países las instituciones militares son un ejemplo de honorabilidad y seriedad profesional, la historia no recoge tales calificativos para la evolución del militarismo panameño que pasó por una de las más oscuras épocas con la dictadura del General Noriega llevada a la máxima manifestación de terror en los años 1987 a 1989. Por consiguiente, ante tal situación muy particular de Panamá, debe entenderse que es valedero y acertado ser muy celosos y selectivos al escoger la terminología para regular las instituciones de policía en el país.

Después de acaloradas discusiones la Asamblea Legislativa de Panamá, antes de vencer su período el 31 de agosto de 1994 aprobó en el Acto Legislativo No. 2 de 23 de agosto de 1994. [190] Dentro de este Acto Legislativo se aprobó el artículo 305 y 306 que derogaron los artículos que contenía la Constitución con los mismos números. Dichos artículos quedaron redactados así:

> Artículo 305. La República de Panamá no tendrá ejército.
> Todos los panameños están obligados a tomar las armas para defender la independencia nacional y la integridad

---

[190] Por el cual se sustituyó el preámbulo, se introdujeron nuevos preceptos, se derogó un capítulo y se reformó el contenido de varios títulos, capítulos y artículos de la Constitución Política de Panamá de 1972. Ver Gaceta Oficial No. 22,612 de miércoles 31 de agosto de 1994.

territorial del Estado.
Para la conservación del orden público, la protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos, la Ley organizará los servicios de policía necesarios, con mandos y escalafón separados.
Ante amenaza de agresión externa podrán organizarse temporalmente, en virtud de ley, servicios especiales de policía para la protección de las fronteras y espacios jurisdiccionales de la República.
El Presidente de la República es el jefe de todos los servicios establecidos en el presente Título; y éstos, como agentes de la autoridad, estarán subordinados al poder civil; por tanto, acatarán las órdenes que emitan las autoridades nacionales, provinciales o municipales en el ejercicio de sus funciones legales.

Artículo 306. Los servicios de policía no son deliberantes y sus miembros no podrán hacer manifestaciones o declaraciones políticas en forma individual o colectiva. Tampoco podrán intervenir en la política partidista, salvo la emisión del voto. El desacato a la presente norma será sancionado con la destitución inmediata del cargo, además de las sanciones que establezca la Ley.

La nueva Asamblea Legislativa que se instaló el 1 de septiembre de 1994 y cuyo período vencerá el 31 de agosto de 1999 aprobó el Acto Legislativo No. 2 y por consiguiente ambos artículos anteriormente transcritos. De conformidad con el ordinal 1 del artículo 308 de la Constitución que establece uno de los métodos de reforma de la Constitución, el procedimiento se cumplío por lo tanto ambos artículos pasaron a ser parte del texto

constitucional panameño de 1972. El artículo 305 garantiza que la República de Panamá no tendrá ejército, sin embargo se garantiza la organización de los servicios de policía necesarios para la protección ciudadana y también podrán organizarse temporalmente por ley servicios especiales de policía ante cualquier amenaza de agresión externa que ponga en peligro la estabilidad y seguridad del Estado panameño. Tengo algunas dudas sobre la colisión que se produce entre la Constitución panameña y los Tratados del Canal a la nos hemos referido en páginas anteriores bajo el título de "Primer intento por proscribir el ejército en Panamá". El artículo 306 aprobado establece la prohición a los miembros del servicio de policía de intervenir en la política partidista y de hacer manifestaciones o declaraciones políticas individual o colectivamente. Se les permite como cualquier ciudadano emitir libremente su voto en las elecciones. Nos parece saludable las prohibiciones del precitado artículo por cuanto garantizan la no participación de los militares en los asuntos políticos en la República de Panamá.

El Acto Legislativo No. 3 fue aprobado el 4 de octubre de 1994 por la Segunda Asamblea Legislativa. Por mandato constitucional (parte final del art. 308 de la Constitución Política de Panamá) el Ejecutivo debía

promulgarlo dentro de los 10 días hábiles siguientes a su aprobación final en la Gaceta Oficial. Tal hecho, por descuido, desconocimiento o incapacidad, no se hizo. A nuestro modo de ver, inició por inconstitucional tal acto legislativo porque no se siguió el debido procedimiento que establece el propio artículo que les sirvió de fundamento para considerar, discutir y aprobar la reforma.

2. Sobre el Tribunal Electoral

Dentro del proyecto de reformas constitucionales que presentó el Ejecutivo por intermedio del Consejo de Gabinete se introdujeron algunas reformas relacionadas con el Tribunal Electoral y sobre el sistema electoral. Se estableció en el artículo 136 un cambio de nombre de Tribunal Electoral por Tribunal Supremo de Elecciones "con rango e independencia de los poderes del Estado". Si bien es cierto que el nombre del Tribunal Supremo de Elecciones es similar al que se usa en Costa Rica, Guatemala, Ecuador y el Salvador no es menos cierto que el nombre Tribunal Electoral ha sido tradicionalmente usado desde que se le dotó a la institución de Personería Jurídica, autonomía y facultad privativa para interpretar la ley electoral en la Constitución Política de 1946. Ahora bien, estuvimos absolutamente en contra de que se

le dotara al denominado "Tribunal Supremo de Elecciones" con igual rango e independencia de los demás poderes del Estado. Nos preguntábamos ¿se pretendía darle la categoría de cuarto poder del Estado? Tal situación no la compartíamos por cuanto se concentraba demasiado poder en la institución. A nuestro modo de ver la idea de colocarlo con la categoría de igual rango e independencia de los tres Organos del Estado vino de la Constitución costarricense que con similar redacción le otorga tal derecho al Tribunal Supremo de Elecciones de ese país en el artículo 9 de la Constitución de 1949. Sobre el particular Oscar Aguilar Bulgarelli así lo ha considerado con relación a lo establecido en la Constitución de Costa Rica cuando sostiene que: "debemos llegar a la conclusión de que el Tribunal Supremo de Elecciones constituye un cuarto poder en la organización costarricense: el Poder Electoral".[191] Por otra parte, como bien apunta Gonzalo Brenes Camacho Magistrado Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica:

> "la existencia de un Tribunal Supremo de Elecciones con rango e independencia de los poderes del Estado, que tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la *organización, dirección y vigilancia* de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuye la Constitución y las leyes; de tal

---

[191] AGUILAR BULGARELLI, Oscar. La Constitución de 1949, op. cit., p. 108.

suerte que se rompe en nuestro país (Costa Rica) la ya tradicional división tripartita de los poderes del Estado...[192] (el subrayado es nuestro).

Como hemos podido analizar los costarricenses no tienen duda de que en el artículo 9 de la Constitución de ese país se ha elevado al Tribunal Supremo de Elecciones a la categoría de un cuarto poder del Estado. Por consiguiente, la reforma pretendida en Panamá - que incluso utilizaba la misma redacción del artículo citado de la Constitución de Costa Rica - tenía la intención de crear un cuarto poder del Estado hecho que no compartimos porque somos adversarios de concentrar demasiado poder en manos de una sola institución. Estas mismas razones nos hacen - entre otros muchos fundamentos - adversar la excesiva concentración de poder que tiene en Panamá la Corte Suprema de Justicia[193] que además de ser el máximo Tribunal de instancia civil, penal, contencioso administrativo, laboral y demás, tiene la salvaguarda de la constitucionalidad mediante todas las instituciones de garantías como la acción de inconstitucionalidad,

---

[192] BRENES CAMACHO, Gonzalo. "El Sistema Electoral Costarricense", en Proceso Electoral y Regímenes Políticos, Edición del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) San José, Costa Rica, 1989, p. 25.

[193] Debo manifestar mi abierta simpatía por la creación en Panamá de un Tribunal Constitucional similar al que en buena hora estableció la Constitución española en los artículos 159 al 165.

amparos, advertencias de inconstitucionalidad, objeciones de inexequibilidad y habeas corpus.

Adicional a esto, también se pretendía reformar el artículo 137 de la Constitución Política de Panamá que establecía las atribuciones que privativamente ejercería el llamado Tribunal Supremo de Elecciones. Siguiendo también el modelo de la Constitución de Costa Rica, en el ordinal 3 se pretendía darle la facultad de "interpretar las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral". Si bien en la Constitución de 1972 se le ha dado al Tribunal Electoral la facultad privativa de interpretar y reglamentar la ley electoral nunca se había pensado darle la facultad de interpretar exclusivamente las disposiciones constitucionales en materia electoral. Esta facultad debería estar en manos de un Tribunal Constitucional en la República de Panamá para que de manera autónoma e independiente interprete el sentido constitucional de las normas. Considerábamos por ende que con la pretendida reforma había la intención de seguir dándole más poder al Tribunal Electoral de Panamá más allá de los límites de la prudencia y la razón. Además en el artículo 137 siguiendo también el criterio de la Constitución de Costa Rica, se creaba con rango

constitucional los denominados delegados electorales.[194] En este artículo se eliminaba la competencia de juzgar la materia penal electoral así como en el artículo 138 se eliminaba la Fiscalía Electoral como un ente independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral. Nos pareció desacertado eliminar la Fiscalía Electoral así como la eliminación de la facultad de juzgar los delitos electorales porque estos actos ilícitos tienen una naturaleza especial y lamentablemente en no pocas ocasiones la jurisdicción ordinaria no podría atender

---

[194] Es un grupo de personas que actúan como amigables componedores tratando de mediar entre todos los grupos electorales a fin de que las actividades y el proceso electoral se realice con corrección y prudencia entre todos los participantes. Si bien la institución ha tenido una buena acogida hemos conocido de innumerables quejas sobre el comportamiento parcializado de algunos de sus miembros que a pesar de manifestar que no pertenecen a ningún partido político, siempre tienen sus preferencias políticas como cualquier ciudadano y en el calor de la campaña electoral se han registrado casos de parcialización notoria y evidente de los denominados delegados electorales. Por tal razón, pertenecemos al grupo de los que objetamos la institución por innecesaria e intrascendente y porque mientras no indique a los delegados electorales lejos de los pueblos y ciudades donde habitan éstos seguirán inmiscuyéndose en las actividades políticas de su entorno familiar y social y así lo expresarán con sus preferencias en las votaciones. En las elecciones de 1994 los delegados electorales, en área rurales, se dedicaron a dirimir conflictos y a interpretar la ley electoral en detrimento de determinados partidos políticos extralimitándose de sus funciones. Caso de la delegada electoral Maribel Murgas en Tolé, Provincia de Chiriquí quien se oponía a los distintivos de los miembros de algunos partidos políticos el día de las votaciones y a la distribución de propaganda política en el exterior de los centro de votación cuando ambas actividades estaban expresamente autorizadas por el artículo 67 del Texto Unico del Reglamento del Proceso de Votación y Escrutinios para las elecciones de 1994. (Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 776 de 13 de marzo de 1994).

adecuadamente tales actos ilegítimos. Uno de los aspectos más positivos de la jurisdicción especial electoral que existe en Panamá es precisamente este hecho.

Se introducían modificaciones en el artículo 141 de la Constitución variando la estructura del Organo Legislativo. Se pretendía establecer un número fijo de parlamentarios (71) de los cuales 41 serían elegidos en circunscripciones uninominales por el sistema mayoritario con mayoría simple y 20 elegidos a nivel nacional en listas proporcionadas por los partidos políticos. A parte de ponderar y simpatizar con la intención de mejorar la estructura del parlamento panameño que consideramos inadecuada, opinamos que la reforma no corregía de manera categórica el problema de la representación. Más bien creaba un desequilibrio en la representación o una falta de equidad en ella. Mientras los 41 diputados representarían a circunscripciones uninominales de aproximadamente 36,500 electores cada una[195] habría 20 diputados que representarían la circunscripción de un millón y 1/2 de electores.[196]

---

[195] Si la República de Panamá tiene un 1 millón y 1/2 de *electores dividido entre 41 circunscripciones* nos da un promedio de 36,585 electores en cada una ellas.

[196] Tal situación recuerda las críticas que se hacían a la falta de representación y al desequilibrio que existía en la desaparecida Asamblea Nacional de Representantes de

Aparte de estas observaciones había algunos aspectos en materia electoral que considerábamos positivo pero que desde el principio opinábamos que era muy improbable que pudieran ser aprobados por la influencia y dominio que los partidos políticos ejercen sobre los parlamentarios panameños. Entre las reformas se eliminaba el rango constitucional de la postulación partidista (art. 141), se eliminaba la aberrante revocatoria de mandato por los partidos políticos (art. 145). Se eliminaba el necio requisito de la residencia para los parlamentarios (art. 147, ordinal 5), se eliminaba el llamado Llanero Solitario (art. 141, ordinal 6) y se eliminaba la obligación de que los Legisladores representaran a sus partidos políticos y en su lugar se aclaraba que estos representaban a toda la nación y sólo obedecían los dictados de su conciencia (art. 144).

A pesar de las críticas que hicimos al proyecto de reformas constitucionales referente al Tribunal Electoral y al Sistema Electoral Panameño, nos pareció muy saludable y oportuno el interés de los Magistrados del Tribunal Electoral - promotores de esta reforma - por

---

Corregimientos. Había corregimientos como Playa Chiquita en el distrito de Santa Isabel en la provincia de Colón que elegían a un solo Representante con 31 electores, mientras en el Corregimiento de Belisario Porras en el distrito de San Miguelito, provincia de Panamá elegían a un solo Representante 27,047 electores.

revisar el sistema electoral panameño. Había aspectos positivos y oportunos en esta reforma que debieron tomarse en consideración. Sin embargo, como hemos apuntado reiteradamente en páginas anteriores la Constitución Política de Panamá crea una especie de cárcel donde permanece prisionero el Parlamentario. Este sistema que crea el predominio de los partidos políticos asegurándoles no sólo la postulación única sino la revocatoria del mandato, impedirá que los artículos que favorecen este predominio puedan ser modificados por los Legisladores, puesto que éstos dependen de aquéllos. En consecuencia el poder de los partidos políticos se hizo sentir rápidamente y todo el conjunto de reformas constitucionales que comentaramos anteriormente con relación al Tribunal Electoral y al Sistema Electoral Panameño fue rechazado en la Asamblea Legislativa cuyo período venció el 31 de agosto de 1994. Como consecuencia de tal rechazo, estas reformas naufragaron antes de ser consideradas por la Asamblea Legislativa que se instaló el 1 de septiembre de 1994. Lamentablemente este rechazo seguirá agudizando la crisis institucional de la República de Panamá y provocará más temprano que tarde el convencimiento pleno de que el país sólo podría encontrar el adecuado camino para una reorganización por medio de una Asamblea Constituyente con plenos poderes que pueda cumplir los altos fines y funciones del Estado.

3. Constitucionalización de una Constituyente

El diputado demócrata cristiano Milton Henríquez presentó una proposición a finales de mayo de 1994 para que se adicionara un ordinal al artículo 308 de la Constitución Política de Panamá. La idea de Henríquez era aprovechar la discusión que se daba en el parlamento sobre las reformas constitucionales que había propuesto el Organo Ejecutivo por intermedio del Consejo de Gabinete. La propuesta de Henríquez sostenía que en ese ordinal - que sería el tercero del artículo 308 de la Constitución - se estableciera que podía darse una reforma a la Constitución Política por una Asamblea Nacional Constituyente, convocada en virtud de ley, cuya integración la fijaba en 41 constituyentes elegidos por el sistema de lista nacional, y cuyo mandato terminaba una vez se aprobaba la nueva Constitución con lo cual debía procederse a su disolución. Consideramos que la propuesta del parlamentario estuvo bien intencionada por cuanto deseaba establecer a nivel constitucional el mecanismo de convocatoria de una Asamblea Constituyente como el método para reformar la Constitución Política.[197] Ahora bien, la propuesta presentada

---

[197] Sobre este aspecto, resulta interesante lo expresado, de forma muy brillante, por el constitucionalista panameño profesor Rigoberto González quien considera que el método de reformar la Constitución convocando a una Asamblea Constituyente existió en Panamá en la época en que Panamá

empezaba diciendo lo siguiente: "la iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gabinete o la Corte Suprema de Justicia, y las reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes procedimientos..." (el subrayado es nuestro). Como se puede notar en las partes que hemos subrayado, la propuesta presentada por Henríquez empieza diciendo que el método de la Asamblea Nacional Constituyente se usará para reformar la Constitución Política vigente pero no para crear una nueva Constitución Política que a nuestro modo de ver son dos cosas totalmente diferentes. Si bien es cierto que cuando se crea una nueva Constitución esta es producto de la evolución constitucional del Estado, no es menos cierto que el nacimiento de la nueva Constitución está

---

formaba parte de Colombia, concretamente en el período en que Panamá se convirtió en Estado Federal de 1853 a 1885. El autor sostiene que la Constitución de 1865 establecía en el artículo 127 el método de la convocatoria a una Asamblea Constituyente por medio de una ley. Asimismo considera que similar fórmula era prevista en las Constituciones de 1863 y 1868 "todas promulgadas por el constituyente del Estado Federal de Panamá, es decir, constituciones expedidas por panameños y para panameños." Ver GONZALEZ, Rigoberto, "La Asamblea Constituyente como método de Reforma", Diario La Estrella de Panamá, jueves 7 de julio de 1994, p. B-17.

Es importante advertir que debido a la constante presión y disconformidad de los panameños con el excesivo centralismo que existía en la capital de Colombia, esta última se vio obligada a darle al entonces departamento de Panamá un grado de autonomía para lo cual le llamó "Estado Federal de Panamá". Tal estatuto se mantuvo vigente de 1853 a 1885. Al eliminar la autonomía a Panamá, creció la disconformidad y ocho años después - en 1903 - sobrevino la secesión de Panamá de Colombia y la creación de la República.

precedido por la convocatoria de un Acto Constituyente soberano en el cual se producen las circunstancias necesarias para que exista voluntad nacional que con todo derecho determinará el establecimiento del orden jurídico fundamental. Opinamos que la propuesta de Henríquez podría ser valedera cuando existe una Constitución fruto de la auténtica voluntad del pueblo, pero ya hemos explicado anteriormente que la actual Constitución Política de Panamá de 1972 nació en circunstancias jurídicas muy particulares en donde no "brotó y creció como una voluntad nacional". Por otra parte se ha discutido permanentemente si es necesario constitucionalizar la convocatoria a una Constituyente para que tal acto tenga plena validez jurídica. Los más ortodoxos y dogmáticos sostienen que así debe ser. Sin embargo, hay quienes hemos sostenido siempre que la Asamblea Constituyente puede ser convocada en cualquier momento siempre y cuando las circunstancias políticas del Estado sean propiciatorias para el nacimiento de una nueva Constitución. Que esté o no en el ordenamiento constitucional resulta irrelevante porque el pueblo es evidentemente la fuente de todo poder y la génesis de todas las autoridades constituidas. Si la convocatoria de una Asamblea Constituyente es pedida por la mayoría del pueblo bajo el principio de la soberanía popular, es decir, que cuando el poder emana del pueblo no le queda

a los gobernantes otro deber histórico sino darle oportunidad a sus gobernados por medio del poder constituyente originario. Nosotros consideramos - y en ello nos ratificamos - que no es necesario el establecimiento de la convocatoria de una Asamblea Constituyente en la Constitución para que esta pueda ser convocada. En ninguno de los países que últimamente han tenido una nueva Constitución este requisito existía previamente definido en la Constitución. Colombia en 1991, Paraguay 1992, España 1977, Guatemala 1985 - por citar algunos ejemplos - nos indican que la convocatoria a la Asamblea Constituyente que produjo las nuevas Constituciones no estaban previamente establecidas en ninguna Constitución. Es más, el caso colombiano, nos ofrece un modelo de desarrollo político muy particular. Según lo narra Jesús Vallejo Mejía, el día que proclamó su triunfo en el debate por la candidatura oficial del liberalismo, el entonces aspirante a la Presidencia de la República de Colombia César Gaviria, anunció su propósito de dar un " revolcón" a las instituciones colombianas. Tal como lo dice el autor, César Gaviria se comprometió durante su campaña presidencial a realizar reformas constitucionales por vías extraconstitucionales. [198] Una vez César Gaviria alcanzó su triunfo en las

---

[198] VALLEJO MEJÍA, Jesús, " El Estatuto del Revolcón" en Doce Ensayos sobre la nueva Constitución, Señal Editora, Medellín, Colombia, 1991, págs 7 y 14.

elecciones presidenciales de Colombia dio los pasos necesarios para cumplir con su discurso político. El día 7 de agosto de 1990 tomó posesión del alto cargo y pocos días después emitió el Decreto No. 1,926 de 23 de agosto de 1990 por el cual se convocó a los colombianos a pronunciarse sobre la aprobación o no de la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Para tal fin se acordó consultar al pueblo aprovechando unas elecciones parciales y se colocó una séptima opción que dio la oportunidad a los colombianos para decir sí o no a la Constituyente.[199] La respuesta fue a favor del sí con lo cual se abrió el camino para la Asamblea Constituyente que se instaló en la capital de la República de Colombia el día 5 de febrero de 1991 con la comparecencia de 70 constituyentes que habían sido elegidos por votación popular en el mes de diciembre de 1990. Después de un arduo y rápido trabajo la Asamblea Constituyente emitió la nueva Constitución Política de Colombia el 18 de julio de 1991. En un tiempo, bastante rápido de cinco meses, los colombianos reemplazaron el viejo texto Constitucional de 1886. Es importante anotar que la Constitución de 1886 *no establecía la convocatoria de Asamblea Constituyente como método de reforma ni mucho menos como método para crear una nueva Constitución.* En

---

[199] Para profundizar al respecto ver SACHICA, Luis, ALVAREZ, Fernando y otros Constitucionalistas ante la Constituyente, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1990.

el ejemplo colombiano pudo más la voluntad del pueblo y la responsabilidad histórica de sus gobernantes que en buena hora decidieron consultar ampliamente el querer y el sentir de la población.[200]

Retomando el caso panameño algunos se han llegado a preguntar ¿sería constitucional convocar a una Constituyente cuando la propia Constitución no lo establece? Como bien lo explicaba Pedreschi en cita que hiciéramos anteriormente, ni las convocatorias Asambleas Constituyentes ni las de rederéndum, son susceptibles de calificación constitucional. Lo prudente y oportuno para la situación panameña, en tal caso, resultaría seguir el ejemplo colombiano en cuanto a la consulta mediante Referéndum - antes de cualquier convocatoria - para determinar si el pueblo quiere o no una Asamblea Constituyente. Esto daría una solución al problema planteado y a la pregunta de que si el Ejecutivo puede convocar a una Constituyente sin estar autorizado por la Constitución. Nosotros pensamos que el camino hacia la Constituyente debe pasar por determinadas etapas necesarias para la consolidación de ese propósito. Lo

---

[200] Sostiene Vallejo Mejía, op. cit. p. 18 que " En uno y otro el clamor nacional por la reforma por vías extraconstitucionales, fue aspecto determinante de la decisión. Así lo fue, de igual modo, la consideración sobre la necesidad de rediseñar las instituciones y la del futuro acerca de la paz..."

fundamental es definir si la fuente de todo poder que es el pueblo está de acuerdo o no con darse una nueva Constitución. El resultado de este veredicto es irrecurrible y definitivo. Similar al proceso constituyente Colombiano, opinamos que el primer paso debería ser una consulta popular - vía Referéndum - que podría darse aprovechando otras elecciones y así ahorrar costos en su ejecución. Se le debería preguntar a los panameños ¿quiere una constituyente para que tengamos una nueva constitución?. Y, por ende la opción Si y la opción No. Si el resultado es a favor de la Convocatoria, el Ejecutivo debe, por mandato del pueblo, dar los pasos necesarios para tal convocatoria aunque esté o no previsto en la constitución porque en resumidas cuentas después del veredicto del pueblo tal situación sería irrelevante. Para fundamentar la consulta que debería hacer el Ejecutivo algunos han citado la norma del Código Administrativo que señala que todo aquello que no esté especialmente atribuido a otros poderes públicos, conforme a la Constitución o a las leyes, corresponde al Presidente de la República.[201] Compartimos tal criterio y el artículo en referencia - 628 del Código Administrativo - parece darle razón a los que sostienen

---

[201] El artículo 628 del Código Administrativo de Panamá dice así: "todo lo relativo a la Administración General de la República que no esté especialmente atribuido a otros poderes públicos, conforme a la Constitución o a las leyes, corresponde al Presidente.

que el Presidente si está facultado para hacer - por lo menos - la consulta mediante referéndum de que si el pueblo quiere o no una constituyente.

Con referencia al proyecto de reformas presentado por el Legislador Henríquez, es importante apuntar que en la Constitución de Guatemala de 1985 se establece la facultad de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente para reformar el artículo 278 (que faculta la convocatoria de una constituyente) o para reformar el Capítulo I del Título II de la Constitución denominado Derechos Individuales que comprende desde el artículo 3 hasta el artículo 46.[202] En el caso guatemalteco la Asamblea Constituyente funciona simultáneamente con el resto de los Organos del Estado y solamente se elige con el único propósito de reformar la Constitución.[203] Una vez cumple este fin la Asamblea Constituyente debe

---

[202] El artículo 278 de la Constitución de Guatemala de 1985 establece: "para reformar este o cualquier artículo de los contenidos en el Capítulo I del Título II de esta Constitución, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que la integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente. En el Decreto de Convocatoria señalará el o los artículos que haya de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo elecciones dentro del plazo máximo de 120 días, procediéndose en lo demás conforme a la ley electoral constitucional."

[203] La primera parte del artículo 279 de la Constitución de Guatemala de 1985 dice: "la Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso de la República podrán funcionar simultáneamente..."

disolverse. El precedente colombiano y el fundamento constitucional que observamos en la Constitución de Guatemala reafirma las concepciones a favor de la convocatoria de una Asamblea Constituyente y confirman que no es necesario la constitucionalización de tal convocatoria para que ésta pueda darse. No debemos perder de vista que en Guatemala se establece este método de reformas por medio de una constituyente simultánea después que se promulgó la Constitución de 1985 cuya legitimidad es inobjetable porque fue fruto de una Asamblea Nacional Constituyente correctamente elegida en circunscripciones electorales adecuadamente establecidas.[204] A nuestro modo de ver, es innegable que por razones de fondo y forma más temprano que tarde Panamá tendrá una nueva Constitución Política fruto de la voluntad de todos los panameños. Finalmente, debemos

---

[204] Situación muy distinta ocurre con la Constitución Política de Panamá de 1972 puesto que fue aprobada sin legitimidad por el organismo denominado Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos - integrado por 505 Representantes - que como hemos expresado en páginas anteriores no tenían un adecuado equilibrio en la representación. Ejemplo claro no los da la cifras electorales que había en el país para 1972: Panamá tenía 751,115 electores, de estos había solamente 89 Representantes que representaban a casi el 70% de la población electoral (525,571) mientras que el 30% de los electores estaba representado por 416 Representantes de Corregimientos. Como conclusión clara podemos sostener que las mayorías nacionales estaban minoritariamente representadas en esa Asamblea que se convirtió en Asamblea Constituyente por decisión de los factores reales del poder que gobernaban el Estado panameño después del golpe de Estado militar que llevó al poder al General Omar Torrijos.

advertir que la buena intención del proyecto original se vio perjudicada por una modificación que le realizaron en la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales presidida por el Legislador José Antonio Sossa. La modificación agregó que los constituyentes podían ser enjuiciados o recibir sanciones por la Asamblea Legislativa por extralimitación de funciones, interferir en las funciones de los diferentes Organos del Estado y por prolongar el término que tenía para reformar la Carta Magna.[205]

Si bien consideramos innecesaria la constitucionalización de la convocatoria a la constituyente, también es cierto que no compartimos la

---

[205] Ver Diario La Prensa de Panamá jueves 14 de julio de 1994. Con esta modificación el Legislador Sossa vuelve a amordazar la supuesta Asamblea Constituyente a la voluntad y capricho de la Asamblea Legislativa. Si bien se pretendía crear una llamada Constituyente Paralela que actuaría simultáneamente con los demás Organos del Estado en este caso la Asamblea Constituyente queda bajo la jerarquía y supeditación de la Asamblea Legislativa. ¿Qué autonomía e independencia puede tener la mal llamada Asamblea Constituyente si cada constituyente está amenazado con un juicio por aquello de extralimitarse en sus funciones? ¿Quién define y delimita lo que se considera extralimitación de funciones? Una expresión tan ambigua e inconsistente - porque no está definida - bien podría dar lugar a cualquier proceso contra un constituyente porque las reformas no convienen a los intereses de los partidos políticos y de los políticos tradicionales que han dominado tradicionalmente el parlamento panameño. Recordemos que dos temas son ampliamente repudiados por el pueblo panameño: la postulación partidista y la revocatoria del mandato por los partidos políticos. Para eliminar estos artículos de la Constitución sólo podrá hacerlo una Asamblea Constituyente soberana, autónoma e independiente.

modificación hecha a la propuesta original del Legislador Henríquez porque menoscaba la nobleza de su proyecto. Tal modificación la avaló el entonces presidente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa José Antonio Sossa. La actitud no fue extraña ni sorpresiva. Es que el comportamiento político de ambos parlamentarios fue diametralmente opuesto. Mientras Henríquez trató de buscar una salida cónsona con los intereses de las grandes mayorías nacionales, Sossa Rodríguez se empecinó por terquedad y mediocridad en obstaculizar cualquier intento que condujera a la convocatoria de una verdadera Asamblea Constituyente en Panamá.

Finalmente, la Asamblea Legislativa cuyo período venció el 31 de agosto de 1994 aprobó la reforma del artículo 308 de la Constitución Política referente a la cláusula de reforma.[206] La parte más importante de esta reforma es la adición a dicho artículo del ordinal 3 que establece la convocatoria de una denominada "Asamblea Constituyente" que dista mucho de serlo. El correspondiente ordinal dice:

---

[206] Tal reforma está contenida en Acto Legislativo No. 3 de 30 de agosto de 1994. Ver Gaceta Oficial No. 22,612 de 31 de agosto de 1994. Tal aprobación, quedaba condicionada a la aprobación de la nueva Asamblea que se instaló el 1 de septiembre de 1994.

Artículo 308. La iniciativa para proponer Reformas Constitucionales corresponde a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gabinete o a la Corte Suprema de Justicia. Las reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes métodos:

1...

2...

3. Por un Acto Constitucional acordado por una Asamblea Constituyente convocada por Ley Orgánica y elegida por votación popular, directa y secreta, que tendrá como función exclusiva la de hacer reformas parciales o totales a la Constitución Política.

La Asamblea Constituyente estará integrada por diez delegados o constituyentes, elegidos en toda la República y uno por cada ochenta mil habitantes en cada una de las provincias del país y en la Comarca de San Blas. Por cada residuo que no baje de cuarenta mil habitantes se escogerá un delegado adicional y las provincias o comarcas que tengan menos de ochenta mil habitantes, tendrán derecho a escoger un constituyente. Cada constituyente tendrá un suplente que será electo de la misma forma que su principal.

Los delegados a la Asamblea Constituyente sólo son responsables, en cuanto a su actuación constituyente, en los siguientes casos:

1. Por extralimitación de sus funciones.
2. Por interferir en el funcionamiento de los Organos del Estado.
3. Por prorrogarse el término para el cual fueron elegidos.

Corresponderá a la Corte Suprema de Justicia conocer de las acusaciones y denuncias que se presenten contra los integrantes de la Asamblea Constituyente y juzgarlos, si a ello hubiere lugar.

Todo lo referente al funcionamiento de la Asamblea Constituyente será regulado por la Ley respectiva, que deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Las reformas que adopte la Asamblea Constituyente no alterarán los períodos de los Organos del Estado ni el de otras

> autoridades, ya sean éstas elegidas por votación popular o designadas por períodos determinados de acuerdo con la Constitución vigente.
> La Ley que convoque a la elección de la Asamblea Constituyente señalará el término durante el cual ésta funcionará. La Asamblea Constituyente terminará su mandato y se disolverá al vencer el término señalado en la Ley que haya realizado su convocatoria o antes de esa fecha, al hacer entrega formal al Organo Ejecutivo de las Reformas Constitucionales que hubiese acordado.

La Asamblea Legislativa que se instaló el 1 de septiembre de 1994 rechazó la adición de este numeral como el tercer método establecido en la Constitución Política de Panamá de 1972 como fórmula para introducirle reformas. Tal rechazo se dió en la sesión ordinaria del martes 18 de octubre de 1994 por 48 votos en contra y 16 a favor.[207] Sin embargo, las razones del rechazo a la propuesta son diferentes a los motivos por los cuales particularmente objeto la propuesta. El Legislador del Partido P.R.D. Elías Castillo al explicar la razón de su voto en contra sostuvo "No podemos correr el riesgo de ponernos un cuchillo en nuestro mismo cuello".[208] Denis

---

[207] Según el Diario La Prensa de Panamá de miércoles 16 de octubre de 1994 los legisladores del P.R.D., Solidaridad se unieron con tres del opositor Partido Arnulfista y con tres del Partido Papa Egoró. Los Arnulfistas que votaron en contra fueron: Lucas Zarak, Pablo Quintero y José del Carmen Serracín. De Papa Egoró: Gloria Young, Roberto Will y Víctor Méndez.

[208] *Diario El Panamá América, Panamá miércoles 18 de octubre* de 1994.

Arce del P.R.D. dijo que "La Constituyente desprestigia al Organo Legislativo".[209] Contrariamente a los argumentos de los Legisladores, nos oponíamos por razones más profundas. Como hemos dicho anteriormente, la denominada "Asamblea Constituyente Paralela" distaba mucho de ser una verdadera Asamblea Constituyente. No solamente le faltaba soberanía sino que peor aún, podía ser objeto de denuncias y acusaciones y ser juzgada por la Corte Suprema de Justicia. Esto creaba una situación difícil para la Asamblea Constituyente que al amenazar su libertad se amenazaba y se encarcelaba su conciencia. Esto afectaba la libertad de actuación y la independencia plena de los constituyentes que la necesitan para poder reorganizar libremente y sin presiones todas las estructuras políticas del Estado.

G. BASES PARA UNA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA

Debemos señalar de manera sucinta algunos aspectos importantes a considerar en una nueva Constitución Política del Estado panameño. En primer lugar, analizaremos algunas circunstancias que justifican y avalan la necesidad de una constituyente plena en Panamá.

---

[209] Ibidem.

1. De la inestabilidad constitucional en Panamá

La muerte del General Torrijos en 1981, el derrocamiento de los Presidentes Aristides Royo (1982), Ricardo De La Espriella (1984), Nicolás Ardito Barletta (1985), Eric Arturo del Valle (1988), el fraude electoral de 1984, los duros días de represión de la etapa final de la dictadura del General Noriega (1987-1989), la anulación de las elecciones generales de 1989, y la invasión de los Estados Unidos a Panamá el 20 de diciembre de 1989, son motivos suficientes para generar una crisis profunda en el Estado panameño que ya se había iniciado desde el rompimiento del orden constitucional el 11 de octubre de 1968. Sin duda alguna faltaron otras circunstancias que, de ser agregadas, la lista de razones se haría larga e interminable. Valga advertir que las constantes intenciones de reformar - sin mayor éxito - la Constitución Política de Panamá de 1972 han generado una profunda situación de inestabilidad constitucional en la República de Panamá. Sabemos que, tarde o temprano, "el parto" - por llamarle así - de una nueva Constitución se dará. El "embarazo jurídico y social" ha sido demasiado largo, cansado y dificultoso. Pero los eternos enemigos del pueblo, los caciques políticos típicos del trópico,

la llamada rosca política en Panamá[210] han impedido hasta ahora, la convocatoria de una Asamblea Constituyente plena, creando una inestabilidad constitucional. Mientras no se defina la situación en Panamá tal inestabilidad se mantendrá, incluso por varios años, ya que por un lado la ciudadanía aspira a tener una nueva Constitución fruto de una Constituyente y por otro lado, el que llega al poder, le teme a su convocatoria e impide tal acto que desde la oposición política en muchas ocasiones abanicó.

2. Algunas propuestas para la Constituyente

Según Sánchez Agesta, el Tribunal Constitucional es un Tribunal especial, al margen y en cierta manera superior a la organización judicial que define un sistema de Justicia constitucional concentrada o especializada, en que se atribuye a un órgano judicial especial esta función específica de protección constitucional.[211]

a. Tribunal Constitucional

Cada día se hace más necesario en Panamá el

---

[210] Recomendamos ver AGUILERA, Fito, ~~Rosca, S. A.,~~ sin editorial, Panamá, República de Panamá, 1984.

[211] SANCHEZ AGESTA, Luis, ~~Sistema Político de la Constitución~~ Española de 1978, op. cit., p. 437.

establecimiento de un Tribunal Constitucional que siga los mismos lineamientos del establecido en España en la Constitución de 1978. Simpatizamos con una integración similar a la que establece la Constitución de Guatemala de 1985 en el artículo 269. La llamada "Corte de Constitucionalidad" está integrada en Guatemala por cinco Magistrados titulares, cada uno con su respectivo suplente y cuando conoce de asuntos de inconstitucionalidad en contra de la Corte Suprema de Justicia, el Congreso de la República, el Presidente o Vicepresidente de la República, su número se eleva a siete miembros, escogiendo por sorteo los dos restantes de entre los Magistrados suplentes. Lo interesante es que los cinco Magistrados titulares son nombrados por cinco años y designados cada uno por diferentes sectores lo cual produce una integración adecuada y con mayor equidad. Cada uno de los cinco Magistrado es designado por: el pleno de la Corte Suprema de Justicia; por el pleno del Congreso de la República; por el Presidente de la República; por el Consejo Superior Universitario de la Universidad San Marcos de Guatemala y por el Colegio Nacional de Abogados de Guatemala. Como podemos apreciar, esta fórmula permite que los cinco Magistrados sean nombrados por cinco entidades diferentes lo cual asegura una mayor independencia e imparcialidad en sus pronunciamientos. Consideramos que en Panamá cada día se

hace más importante el establecimiento de esta institución por cuanto hay instituciones de garantía que se han convertido, en la práctica, en totalmente ineficaces, inútiles y estériles. Panamá sigue - al igual que la mayoría de los países hispanoamericanos - el sistema creado en 1803 por el juez Marshall de los Estados Unidos. La guarda de la integridad de la Constitución en Panamá está en manos del pleno de la Corte de Suprema de Justicia la cual conoce de las acciones de inconstitucionalidad, advertencias de inconstitucionalidad, (artículo 203, ordinal 1 de la Constitución Política de 1972); objeciones del Ejecutivo a los proyectos de ley por inexequibilidad (artículo 165 de la Constitución Política de 1972) y el amparo de garantías constitucionales (artículo 50 de la Constitución Política de 1972).[212] En no pocas

---

[212] Privativamente el pleno de la Corte de Suprema de Justicia conoce en Panamá de las acciones de inconstitucionalidad, de las acciones de inexequibilidad por el Ejecutivo sobre los proyectos de leyes y de las advertencias de inconstitucionalidad, pero, en el caso de los amparos de garantías constitucionales se produce el llamado control difuso puesto que la competencia se establece en función de la autoridad que dicta la orden impugnada. En tal sentido los actuales artículos 2606 y subsiguientes del Código Judicial de Panamá (Código de Procedimiento) del libro IV denominado Instituciones de Garantías señala que son competentes para conocer de la acción de amparo:

a. El pleno de la Corte de Suprema de Justicia, por actos que procedan de autoridades o funcionarios con mando y jurisdicción <u>en toda la República o dos o más provincias.</u>

b. Los Tribunales Superiores de distrito judicial

ocasiones ha ocurrido una colisión de intereses entre el funcionario que conoce de un amparo de garantías constitucionales y el servidor público atacado por el acto violatorio de la Constitución. Se le han dado casos en que jueces municipales civiles - por ejemplo - han impartido órdenes violatorias de las garantías fundamentales consagradas en el Capítulo I del Título III de la Constitución Política de Panamá (artículos 17 a 50) y la acción de amparo presentada por el afectado por razones de competencia debe presentarse ante el Juez de Circuito Ramo Civil quien es el superior inmediato del Juez que ha violado las garantías fundamentales. En este caso, no solamente es su superior sino que lo ha nombrado y es, además, compañero dentro de la estructura del Órgano Judicial. Es muy humano y comprensible que ese Juez tienda a proteger y ayudar al Juez inferior que ha sido atacado mediante la acción de amparo. Más aun cuando, además del efecto moral de una sentencia en contra, está la posibilidad de que el perjudicado con la medida ilegítima dictada por el funcionario, pueda reclamar los daños y perjuicios derivados de la medida.

(Ramo Civil) cuando se trata de actos que proceda de servidores públicos con mando y jurisdicción <u>en una provincia.</u>

c. Los jueces de circuito (Ramo Civil) cuando se trate de servidores públicos con mando y jurisdicción <u>en un distrito o parte de él.</u> (artículo 2607 del Código Judicial).

Todo esto, produce una ineficacia de las acciones de amparo en Panamá que en la gran mayoría de los casos son desestimadas. De muy parecida connotación es la participación de los Tribunales Superiores de Justicia, y del pleno de Corte Suprema de Justicia que en resumidas cuentas se dedican a justificar y a proteger las conductas de los funcionarios judiciales frente a las acciones de amparo. Por otra parte, consideramos que la Corte Suprema de Justicia concentra demasiado poder con estas atribuciones - nos referimos a todas las instituciones de garantías - porque además es el Tribunal de máxima instancia para lo civil, penal, laboral, contencioso administrativo y demás. Es importante destacar que muchos países hispanoamericanos que siguieron el precedente norteamericano del Juez Marshall, es decir, dejar en manos de la Corte Suprema de Justicia el control de la constitucionalidad, han comprendido que es más adecuado crear Tribunales Constitucionales, como entes autónomos e independientes, encargados de revisar y proteger la integridad constitucional del Estado. En esta situación encontramos a Colombia[213] (Constitución

---

[213] En Colombia se le denomina "Corte Constitucional" y sus miembros a los que se les denomina Magistrados, son elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho (8) años, de ternas que presentan el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Política de 1991, (arts. 239, 240 y subsiguientes), Chile[214] Constitución Política de 1980, (art. 81), Guatemala[215] Constitución Política de 1985, (art. 268). Costa Rica, El Salvador y algunos otros países se han inclinado tibiamente por establecer una sala constitucional dentro de la Corte Suprema de Justicia, conscientes de que el control constitucional que tradicionalmente ha detentado la Corte Suprema de Justicia, no ha funcionado en América Hispana. Opinamos que la creación de salas dentro de la Corte no resuelverá el problema medular, ni garantizará la autonomía ni la necesaria independencia que requiere un Tribunal para salvaguardar la integridad constitucional de la nación. No obstante, hay quienes insisten en que lo más conveniente es la creación de salas constitucionales dentro de la Corte Suprema de Justicia en vez de

---

[214] En Chile se le denomina Tribunal Constitucional y está integrado por siete (7) miembros de los cuales tres (3) designa la Corte Suprema, uno (1) el Presidente de la República, uno (1) por el senado y dos (2) por el denominado Consejo de Seguridad Nacional. Es importante advertir que en Chile se había creado en los años setenta antes del Gobierno del General Pinochet el Tribunal Constitucional.

[215] En Guatemala se le denomina Corte de Constitucionalidad y está integrada por cinco Magistrados designados por cinco (5) años, cada uno designado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por el Congreso de la República. Por el Presidente de la República, por el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Marcos y por la Asamblea General del Colegio de Abogados de Guatemala.

Tribunales Constitucionales[216] Seguiremos insistiendo que un Tribunal Constitucional es una de las formas más adecuadas de evitar la excesiva concentración de poder en manos de un solo organismo y la manera de lograr sentencias y doctrina constitucional coherente, lógica y ordenada, emitida por profesionales estudiosos del Derecho Constitucional.[217] De crearse el Tribunal Constitucional en Panamá, la Corte Suprema de Justicia permanecería como Tribunal de máxima instancia y el Tribunal Constitucional solamente actuaría cuando se recurra ante él en busca de justicia constitucional. Resulta importante que en un Estado Social y Democrático

---

[216] Tal criterio es compartido por algunos sectores en Panamá, entre ellos, el Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia Arturo Hoyos, quien lo prefiere. El Magistrado Hoyos sostiene que " también existe en latinoamérica una tendencia a crear una Sala Constitucional dentro de la Corte Suprema de Justicia, como puede apreciarse en la Constitución de El Salvador de 1983; la reforma de 1989 a la Constitución de Costa Rica; la consagrada por la Constitución Paraguaya de 1992 y la que se introdujo en las reformas constitucionales de diciembre de 1992 a la Constitución de Ecuador. No descarto esta solución para nuestro país en el futuro..." (Ver carta que le enviara el Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia Arturo Hoyos al Rector de la Universidad de Panamá Carlos Iván Zúñiga en Debate Constitucional, Publicación del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá, Panamá 1994, págs 15 y 16.

[217] Resulta lamentable que en Panamá exista un grupo de personas reacias a cualquier cambio constructivo para el país y por mero tradicionalismo jurídico se empecinan en negar los adelantos que se operan en el derecho constitucional comparado. Igual que ha ocurrido con la tenaz resistencia a la Constituyente, pareciera ser la suerte del Tribunal Constitucional y de otras instituciones como el Defensor del Pueblo, el Derecho a la Exhibición Personal, el Sistema Parlamentario y otras que debemos analizar con detenimiento.

de Derecho no se permita la desproporcionada concentración de poder en manos, como en el caso panameño, de la Corte Suprema de Justicia. La Corte en Panamá arbitra y decide las diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo por alguna objeción de inexequibilidad de un proyecto de ley, lo que la convierte, en la práctica, en el real poder que determina el nacimiento jurídico o no de una nueva ley. Asimismo - vía los amparos y las diferentes acciones de inconstitucionalidad - tienen un vasto e ilimitado poder de decisión sobre actuaciones pasadas y presentes de servidores públicos y sobre diversos actos jurídicos. No creemos esto prudente ni saludable para el adecuado ejercicio democrático. En la práctica de la política en América hispana, ha sido frecuente el ejercicio de las dictaduras políticas y lo que pareciera, a veces, la natural tendencia de crearlas aún por los civiles en tiempos de democracia. Para evitar que algún grupo de ciudadanos dispongan de todo el poder jurídico y puedan convertirse en una nueva categoría de dictadores jurídicos, sería más adecuado y prudente distribuir en otros órganos las facultades que concentra la Corte Suprema de Justicia. Aparte de estas razones no hay duda que los Tribunales Constitucionales son útiles para la defensa del régimen democrático por su auténtica independencia. Además la autonomía e independencia que

gozan los Tribunales Constitucionales, como el Español, el Alemán e incluso el de Guatemala es importante para determinar cuándo se produce una violación constitucional directa en perjuicio de un ciudadano (caso del amparo) o cuándo por un acto jurídico se han violentado normas constitucionales [218] (casos de inconstitucionalidad, advertencias y objeciones de inexequibilidad). Como hemos dicho, el Tribunal Constitucional permite la integración de una jurisprudencia constitucional acorde y armónica, situación que no se produce con la Corte Suprema de Justicia ni con los Tribunales Inferiores, cuyo desorden jurisprudencial es la nota que los caracteriza, por lo menos en Panamá y así hemos tenido informes que ocurre en otros países.

El Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá creó a principios de 1994 un anteproyecto de Constitución de la República de Panamá. En este anteproyecto se creó en el artículo 219 la denominada Corte Constitucional como organismo permanente e independiente cuya función básica la constituye la

---

[218] No debemos olvidar la defensa del orden constitucional y la verdadera independencia con relación al Ejecutivo que demostró el Tribunal Constitucional de Guatemala - llamada Corte de Constitucionalidad - cuando declaró inconstitucionales todos los actos que había ejecutado el entonces Presidente de Guatemala Jorge Serrano Elías cuando disolvió el Congreso en 1993. La histórica decisión de dicho Tribunal precipitó la caída del Presidente Serrano.

defensa del orden constitucional.[219] En algunos aspectos no coincidimos con la organización del Tribunal Constitucional y en otros aspectos con la forma y con el fondo del anteproyecto, no obstante, debemos reconocer como saludable que se esté considerando la integración de un Tribunal Constitucional en Panamá.[220] Por otra parte, debemos hacer referencia a los comentarios

---

[219] Ver anteproyecto de Constitución de la República de Panamá publicación del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá, Panamá 1994, págs. 58 y 59 (artículos 219 y subsiguientes). Según este anteproyecto la Corte Constitucional estaría compuesta por cinco Magistrados titulares designados por un período de diez años y de la misma manera como designan a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. (Según el artículo 207 del anteproyecto los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán nombrados por el Consejo de Gabinete con la aprobación del Órgano Legislativo). Aparte de no coincidir con el anteproyecto de la Universidad en cuanto al nombre ya que consideramos más correcto el de Tribunal Constitucional, tampoco coincidimos en cuanto a la manera en que se designan a los Magistrados y el período. Opinamos que los cinco Magistrados deben ser designados entre abogados especialistas en Derecho Constitucional, cada uno, por cinco sectores diferentes - Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Colegio de Abogados y Consejo General Universitario - y el período debe ser solamente de cinco años. De esta forma garantizaríamos una integración en la que ningún Órgano ni institución tendría control único sobre la designación de los Magistrados como pareciera que si ocurriría con el anteproyecto de la Universidad de Panamá.

[220] Debemos saludar el esfuerzo del Instituto de Estudios Nacionales. Nos agrada que hayan recogido los conceptos que sobre el Tribunal Constitucional algunos abogados hemos venido exponiendo en Panamá desde 1990. (ANTINORI, Italo; debate en el Paraninfo de la Universidad de Panamá de 19 de noviembre de 1990.) Observamos que entre las facultades que se le atribuyen está conocer de los recursos de Habeas Corpus - como creación única y muy novedosa de nuestro derecho constitucional - facultad que habíamos considerado desde 1992 como adecuada para un futuro Tribunal Constitucional panameño. Ver ANTINORI Italo, <u>La Constituyente es el Camino para la Democratización Nacional.</u> Imprenta Ziur, Panamá, 1992.

vertidos por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia Magistrado Arturo Hoyos quien objetó la creación del Tribunal Constitucional en el anteproyecto de Constitución de la Universidad de Panamá porque a su juicio se transforma la Corte Suprema de Justicia en un Tribunal subordinado a la Corte Constitucional, lo cual a opina que crearía una demora en los juicios, y dilatación de los procesos, por el abuso de quienes recurrirían al Tribunal Constitucional, además de graves conflictos entre la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional, al sostener que:

> "No escapará a su ilustrado criterio que esto es precisamente lo que ha ocurrido en España, país que sigue el modelo austríaco o europeo continental de justicia constitucional que inspira las comentadas propuestas. En efecto, el 3 de febrero (1994) los Magistrados del Tribunal Supremo, Sala Civil, han tomado la decisión sin precedente de pedir la intervención del Rey para poner fin a la "invasión de la función jurisdiccional" por parte del Tribunal Constitucional, aunque cuatro Magistrados propusieron denunciar a éste ante la sala penal del Tribunal Supremo por usurpación de funciones."[221]

En otra parte en su carta el Magistrado Hoyos manifestó:

---

[221] Ver carta que el Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia envió al Rector de la Universidad de Panamá Carlos Iván Zúñiga en Debate Constitucional, publicación del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá, 1994, págs. 13 al 19.

> "Con todo el respeto que me merece lo ínclitos juristas[222] que participaron en la redacción del Anteproyecto, debo afirmar categóricamente que, en general, las propuestas contenidas en éste en materia de administración de justicia, son desatinadas e inconvenientes para nuestro país.

Tal carta recibió la respuesta del Profesor César Quintero miembro de la Comisión que elaboró el anteproyecto de Constitución de la Universidad de Panamá, quien objetó los argumentos del Magistrado Hoyos en una carta que decía:

> "Pensé que (su carta) sólo era producto de una irritación momentánea suya, al advertir en la hipotética creación de la Corte Constitucional una posible solución al monopolio de la Administración de Justicia, actualmente concentrado en la Corte Suprema bajo el control de usted".[223]

El Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá, también, respondió y participó en

---

[222] Participaron en la Comisión Jurídica César Quintero, Carlos Bolívar Pedreschi, Jorge Giannareas, Miguel González, Bernardo Fernández y Dimas Lidis Pitty. Curiosamente los dos (2) últimos no son abogados.

[223] QUINTERO, César, carta al Presidente de la Corte Suprema de Justicia en Debate Constitucional, op.cit., págs. 22 a la 27. En uno de los párrafos iniciales de su carta el Profesor Quintero decía: "desde el comienzo (la carta) está concebida en términos despectivos e impropios de un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, sobre todo cuando se pronuncia como Presidente de ella."

la polémica sosteniendo que no había ninguna intención de subordinar la Corte Suprema de Justicia a la Corte Constitucional sino que el proyecto intentaba delimitar las competencias en un sistema altamente organizado. En otros aspectos, la carta del Instituto, manifestaba lo siguiente:

> "La lentitud de los juicios no sería incrementada con la creación de un Tribunal Constitucional, así como la lentitud del recuento de voto no depende necesariamente de la existencia o no de un Tribunal Electoral. Más lógico sería que con la creación del Tribunal Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y sus diferentes salas pudieran dedicarse a resolver los procesos de su natural competencia con mayor concentración y eficacia."

Además, el Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá respondió la aseveración que hiciera el Magistrado Presidente de la Corte con relación a "los graves conflictos institucionales entre la Corte Suprema y la Corte Constitucional".(Puso como ejemplo caso español). Al respecto, el Instituto de Estudios Nacionales, sostuvo:

> "Traer un ejemplo de España que muestra una controversia entre la Sala Civil del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, no subsana la deficiencia argumentativa apuntada. Tal sofisma ignora los grandes logros experimentados por la ciencia jurídica española en los

> últimos años, gracias al Tribunal Constitucional. Igualmente desconoce los aportes incontestables a la historia jurídica por parte de los Tribunales Constitucionales en el resto de los países europeos que cuentan con éstos".[224]

Compartimos plenamente lo expresado anteriormente por el Instituto de Estudios Nacionales puesto que los logros y aportes del derecho español son realmente notorios, sobre todo en los países iberoamericanos, donde ha servido de antecedente y punto de partida para grandes transformaciones jurídicas y políticas.

b. Sistema Parlamentario o Presidencialismo Modificado

Para nadie es un secreto que cada día es más notoria la crisis del Presidencialismo en América hispana. Las crisis y las tragedias de los gobiernos de Fernando Collor de Melo en el Brasil y Carlos Andrés Pérez en Venezuela quienes fueron destituídos - 1993 y 1994 respectivamente - por juicios políticos acusados de corrupción y malversación de fondos públicos nos puede dar el ejemplo hasta que extremo ha llegado el sistema

---

[224] Carta respuesta del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá al Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia en Debate Constitucional, op. cit., págs. 28 a la 35.

presidencial en cuanto a su anquilosamiento.[225] En ambos países se produjo una descomunal crisis cuando la ciudadanía conoció pruebas contra los presidentes. La mayoría de venezolanos y brasileños pedían la renuncia de sus gobernantes. Sin embargo, ambos mandatarios desoyendo el clamor popular, insistían en que habían sido elegidos por un período determinado - aspecto característico del presidencialismo - y que por tal razón les correspondía gobernar hasta el final del período. Poco les importó que más del 90% de los brasileños y venezolanos respectivamente repudiaran activa y vigorosamente sus gobiernos. Estos hechos fueron una prueba de que el presidencialismo ha generado en Iberoamérica un retroceso político considerable. Los presidentes se convierten en verdaderos autócratas sin que exista medios de equilibrio, de frenos y contrapesos por parte del Organo Legislativo, situación que paradójicamente, si se da en los Estados Unidos de América, creador del presidencialismo. Existe, como bien lo ha definido César Quintero un predominio del Poder

---

[225] El escritor y pensador venezolano USLAR PIETRI, Arturo en su comentada obra Golpe y Estado en Venezuela, Editorial Norma, Santa Fé de Bogotá, Colombia, 1992, p. 150 señala que Venezuela tiene una "cultura de la corrupción" y expresa "Desde hace una veintena de años en Venezuela se ha venido extendiendo una verdadera cultura de la corrupción. Se llama corrupción el proceso de descomposición, destrucción, putrefacción y aniquilamiento que se produce en los organismos vivientes cuando ha cesado la fuerza vital que les daba ser y propósito."

Ejecutivo en la América Latina, sobre los otros órganos del Estado.[226] Los Presidentes se han convertido, con el paso de los años en una moderna categoría de autócratas que concentran todo el poder del Estado y que actúan como si fueran reyes de las épocas medievales pero, sin ser reyes. Quizá, acaparar la doble función de Jefes de Estado y Jefes de Gobierno y el descontrol de sus actos por parte del parlamento - situación que no ocurre en los sistemas parlamentarios - contribuye al deterioro considerable del presidencialismo como sistema y a su falta de credibilidad en el pueblo.[227] El dinamismo que se opera en los sistemas parlamentarios donde los actos del gobierno son controlados por el parlamento, por medio de las mociones de censura, interpelaciones parlamentarias, citaciones a la Cámara e incluso en las votaciones de confianza - cuando el Jefe

---

[226] QUINTERO, César, "El Predominio del Poder Ejecutivo en la América Latina" en FABREGA, Jorge, Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá, op. cit., págs. 671-688.

[227] La mayoría de las Constituciones presidenciales establecen la prohibición de dar votos de aplauso o censura contra los actos del Presidente de la República. En la práctica ocurre que, cuando el Presidente se presenta ante el parlamento, no puede ser interpelado ni cuestionado por los parlamentarios. Este se dedica a leer un largo discurso de los logros y bondades que su Gobierno ha ejecutado sin poder cuestionarse lo que con tanta vehemencia - a veces con cinismo inaudito - manifiesta. Los pueblos de Iberoamérica han visto desfilar año tras año a los políticos de un color ideológico y de todos los colores ideológicos haciendo exactamente lo mismo. Por ello nadie cree en la política ni en los políticos y a nuestro juicio el presidencialismo ha contribuido en buena medida a la corrupción de los políticos en América.

de Gobierno se ve precisado a solicitarla - no se ven dentro del sistema presidencial. En no pocas ocasiones los parlamentarios escucha un rosario de mentiras en las largas y en ocasiones tantas, intervenciones presidenciales y como no pueden interpelar, ni censurar al Presidente, quedan cínicamente expresadas en nombre de quien dice representar los más "altos intereses del pueblo", el "primer ciudadano del país" denominado "Presidente Constitucional" de determinado Estado. Las constructivas discusiones que se producen - por ejemplo en el discurso sobre el Estado de la Nación en España - en donde cada partido político representado en el parlamento tiene derecho a intervenir para replicar, cuestionar o comentar las declaraciones del Ejecutivo, no sólo le dan dinamismo al sistema sino que permiten a la ciudadanía conocer la verdad sobre la administración del Estado y exigir las responsabilidades políticas derivadas de tal actuación. En la mayoría de los sistemas parlamentarios el Jefe de Gobierno es un diputado ante el parlamento que es elegido Jefe de Gobierno, por la mayoría parlamentaria, de su partido (si tuviere mayoría absoluta) o de la coalición de partidos que coinciden con el programa político presentado con miras a formar Gobierno. En el sistema presidencial el Presidente es elegido con el título de Presidente de la República y no se debe por consiguiente al parlamento. En el

presidencialismo han insistido en la absoluta separación de los poderes lo que ha degenerado el sistema provocando el descontrol del Ejecutivo en casos como el de Collor de Melo y Carlos Andrés Pérez. En el presidencialismo solamente puede reemplazarse a un Presidente por medio de un juicio político cuando éste haya violado la Constitución o las leyes de la República. Tal situación, como hemos visto en Brasil y Venezuela, es un verdadero "parto político" de muchos meses de duración lo que coloca a los países en un estado de agonía permanente. En el sistema parlamentario cuando un Jefe de Gobierno no ha cumplido con las expectativas y esperanzas de sus electores el mecanismo de la moción de censura ofrece la posibilidad de reemplazar a un Ejecutivo ineficaz sin aquellos traumas políticos tan drásticos como se producen con el juicio político. En no pocos casos, el propio partido político decide el reemplazo porque lo considera más conveniente para sus propios intereses políticos (caso de Margaret Thatcher reemplazada en 1991 por John Mayor en el Reino Unido). En el sistema presidencial los Presidentes de la República generalmente se niegan a renunciar a sus cargos a pesar del repudio generalizado de la población porque utilizan el pretexto baladí de que fueron elegidos por un término determinado y que lo van a cumplir a toda costa. Tal situación alienta el apetito de poder político de sectores como las Fuerzas Militares

que aprovechándose de la situación en no pocos casos han depuesto a Presidentes impopulares y debido a la nula simpatía de éstos, los Golpes de Estado Militares han sido acogidos con cierta simpatía. La historia ha demostrado que los gobiernos militares han resultado un remedio tan malo como la propia enfermedad que los provocó.[228] Algo que nos llama la atención es que la mayoría de los países que han alcanzado un adecuado de desarrollo socio-económico tienen un sistema parlamentario o en casos minoritarios un sistema semiparlamentario.[229] Contrario a esto los países con sistema presidencia son generalmente pobres y los países de América hispana que, teniendo todas las condiciones para ser países desarrollados no lo han sido, son países con sistemas presidenciales. En el único país que parece haber funcionado el presidencialismo es en el que lo creó: Estados Unidos. En América Central hay un ejemplo concreto que nos revela como han funcionado en hispanoamérica ambos sistemas. Dentro del Continente

---

[228] Tal situación se dio en Venezuela con los dos intentos de Golpes de Estado promovidos por militares contra el Gobierno de Carlos Andrés Pérez, antes del juicio político no tuvieron éxito pero demostró cuan peligroso resulta el sistema presidencial frente a la terquedad y a la soberbia que generalmente tienen los Presidentes para aceptar renunciar con dignidad.

[229] Así tenemos Alemania, España, Gran Bretaña, Italia, Suecia, Dinamarca, Noruega, Japón, Israel, Australia, Canadá y semiparlamentarios Francia y Suiza por citar algunos ejemplos.

Americano hay algunos países con sistemas parlamentarios que en antaño fueron colonias británicas, que después de alcanzar su independencia heredaron de Inglaterra el sistema parlamentario y se agruparon en la denominado Mancomunidad Británica de Naciones "The Commonnealth". Estos países, son en su mayoría insulares, pequeños y están geográficamente ubicados en el área del Caribe. Entre estos podemos destacar a Barbados, Belice, Bahamas, Antigua y Barbuda, Granada, Dominica, Santa Lucía, Jamaica, Trinidad y Tobago, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nevis y Guyana.[230] Contrariamente los países de Centroamérica colonizados por España, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá, tienen un sistema presidencial. Estos países tienen desde los años sesenta y quizás antes, de tener un clima de inestabilidad y de convulsión política. El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua han tenido desde los años setenta una guerra civil y la participación activa de grupos guerrilleros que ha provocado miles de muertos y el consiguiente deterioro de las condiciones económicas y sociales de la población. En medio de este triángulo de convulsión política, Belice surge como un oasis de paz y tranquilidad, con estabilidad en su gobierno y en sus instituciones. Belice que es parte de Centroamérica

---

[230] Surinam (Antigua Guyana Neerlandesa) tiene sistema parlamentario pero no pertenece a la Mancomunidad Británica de Naciones.

tiene sistema parlamentario mientras los países que no terminan de encontrar su tranquilidad tienen sistemas presidenciales. Ante todas estas razones creemos que los países hispanoamericanos deben ensayar un sistema parlamentario que reemplace al anquilosado sistema presidencial pero, creemos en un sistema parlamentario con moción de censura constructiva[231] como lo tiene Alemania y España, que provoca mayor estabilidad y una mejor gobernabilidad del Estado.

Hemos considerado, también ideas para la modificación del sistema presidencial. Creemos en una fórmula que evite el deterioro y la desvergüenza de los Presidentes de la República, que como se saben poseedores de un término para ejercer el mandato de cuatro, cinco o seis años, no les importa obtener simpatías en su gestión porque, por encima de las simpatías está el egoísta interés de permanecer a toda costa hasta el final del período. En una ocasión la distinguida odontóloga panameña Marta Villalaz de Arias nos sugirió una idea oportuna y brillante para que la ciudadanía ejerciera algún control sobre los actos del Presidente de la República. En la conversación con la distinguida

---

[231] La moción censura constructiva obliga a que cuando se presente la Moción Censura se debe incluir al candidato que reemplazaría al Jefe de Gobierno. Aprobada la Moción se entiende que está aprobado el nuevo Jefe de Gobierno, con lo cual no hay inestabilidad.

profesora pudimos elaborar una teoría para la modificación del presidencialismo que bien vale la pena mencionar. Consideramos que a nivel constitucional se podría establecer que a la mitad del período presidencial debe convocarse a un Referéndum, donde la población votará sí o no; indicando con el sí la aprobación de la gestión del gobernante y con el no, la desaprobación. De ganar el no, el Presidente debe renunciar y de inmediato convocar a elecciones generales dentro de los tres meses siguientes para que se produzca su reemplazo. Si ganara el si terminaría el período para el cual fue elegido inicialmente. Este mecanismo nos ofrecería una alternativa para modificar el presidencialismo por si no fuera posible la creación de sistemas parlamentarios.

c. El Defensor del Pueblo

Cada día resulta más impostergable la creación de la institución de defensores del pueblo con rango constitucional en países de América hispana. Después de 1809 cuando se consolidó por primera vez en el mundo la institución del Ombudsman, muchos países recibieron con simpatía la institución porque es un mecanismo para fiscalizar los actos de la administración, porque señalan aquellos que ocasionaban prejuicios a los ciudadanos y permiten darle respuestas adecuadas a los conciudadanos

que ejercen el derecho de petición ante el Estado. Valga la ocasión para advertir que hay varios países hispanoamericanos que así lo han hecho.[232] Panamá - como hemos visto en páginas anteriores - intentó establecerlo en las fracasadas reformas constitucionales de 1992, pero lamentablemente la institución fue distorsionada en cuanto a sus funciones y a su propia esencia por cuanto le daban una facultad jurisdiccional de decidir cuándo se debían admitir o no las denuncias o acusaciones contra el Procurador de la Nación o Procurador de la Administración. Los defensores del pueblo no son entes decisorios, ni ejercen mando ni jurisdicción. En la práctica se constituyen en abogados del pueblo al cual pueden acudir los ciudadanos de cualquier nacionalidad, sin distingo de sexo, raza, religión, mayor o menor de edad, o que, incluso estén pagando pena de prisión por delitos cometidos. El defensor del pueblo es un mediador entre el Estado y el

---

[232] Guatemala (se le denomina Procurador de los Derechos Humanos) y actúa en todo el país. Colombia lo denomina Defensor del Pueblo y forma parte del Ministerio Público y está bajo la dirección del Procurador General de la Nación. Otros países lo tienen a nivel provincial (Argentina) y como defensor de los derechos universitarios (México) que atiende quejas y reclamos y como una institución a nivel regional, el Procurador de Vecinos de Colima, la Comisión del Estado de Guerrero y la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California. Otros países como Uruguay, Brasil y Chile han fracasado en sus intentos por establecerlo a nivel constitucional. Ver CORDOBA TRIVIÑO, J., El Defensor del Pueblo, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, Colombia, 1992.

pueblo. Es un vocero de los intereses de la comunidad que formaliza un puente permanente de comunicación entre las esferas gobernantes y el ciudadano común tratando de reducir las distancias entre ambos. En la mayoría de las constituciones de establece el derecho de petición en el cual se consagra que cualquier persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos y el de obtener de éstos pronta resolución. En Panamá tal derecho de petición lo establece el artículo 41 de la Constitución Política que le otorga al funcionario el término de 30 días para resolver la petición o queja respetuosa que se le hubiere presentado. La realidad práctica nos lleva a sostener que tal artículo sin la existencia de un Defensor del Pueblo con rango constitucional y con una ley que desarrolle sus funciones adecuadamente, es un verdadero ripio constitucional, sin ninguna efectividad. Por tal razón abogamos para que en Panamá y en los países iberoamericanos se establezca esta institución que va a debe dar una respuesta a la ciudadanía. Recordemos que los que gobiernan el Estado son autoridades que transitoriamente se han elegido para que administren el gobierno que debe cumplir los fines y funciones de ese Estado. Por tanto, el funcionario público está obligado a responder a cualquier ciudadano sin importar la condición social del mismo. Se debe servir al pueblo mas

no servirse de él. Nos agrada la manera como el artículo 54 de la Constitución española ha establecido la institución del Defensor del Pueblo como un alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos y deberes fundamentales de todos los españoles establecidos en el Título I de la precitada Constitución de 1978. Asimismo, tenemos gran simpatía por el desarrollo del precepto constitucional por medio de la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril del Defensor del Pueblo (BOE Núm. 109 de 7 de mayo). Opinamos que el precedente español debe servir de ejemplo a hispanoamérica.

d. Derecho a la Exhibición Personal

Desde el establecimiento del habeas corpus[233] la

---

[233] BURGOA, Ignacio en el Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, México, 1992, p. 210. Considera que el "writ of habeas corpus" existió como recurso conseutudinario creado por el "common law" y definido por la jurisprudencia de los Tribunales ingleses durante largo tiempo. Era considerado como un recurso anterior a todo estatuto que prolonga sus raíces muy atrás. Como de una antigüedad inmemorial y como un precedente que se encontraba en el año trigésimo tercero del reinado de Eduardo I. Con antelación a dicho recurso el derecho común inglés había establecido desde la Edad Media ciertas formas para proteger la libertad personal como el "writ de Odio et Atia" cuya finalidad era dar la libertad a una persona que había sido detenida "por odio y falacia"; como el "writ de homine repigliando" que se remontaba al siglo XIII y que tenía como finalidad obligar a un "sheriff" a poner libre provisionalmente a una persona ilegítimamente detenida. Estos medios cayeron en desuso con el advenimiento del writ of habeas corpus.

evolución de la humanidad ha ido distorsionando esta institución en la medida en que las sociedades han ido creciendo y avanzando. Manuel Ossorio que el "habeas corpus" es una frase latina adoptada por el inglés y admitida en castellano, con la cual se hace referencia, según la definición de la Academia, al derecho de todo ciudadano detenido o preso a comparacer inmediata y públicamente ante un Juez o Tribunal para que, oyéndole resuelva si su arresto fue o no legal y si debe alzarse o mantenerse."[234] En un principio el habeas corpus obligaba a presentar a la persona objeto del recurso para "ver el cuerpo", esto facilitaba conocer la condición física del detenido. El paso de los años, el aumento de la población, el establecimiento de ciudades, situadas con mucha distancia entre sí, fueron modificando paulatinamente esta costumbre y el recurso se fue convirtiendo en un trámite legal de presentación de argumentos jurídicos por escrito ante el Juez de la causa sin que se presentara físicamente el detenido que en algunos casos estaba a miles de kilómetros del sitio donde se tramitaba y dilucidaba el recurso. Ante tal hecho, algunas sociedades han empezado a reclamar la presencia física del detenido para corroborar que la persona no ha sido sometida a vejámenes, torturas, tratos

---

[234] OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1979, p. 341.

inhumanos o degradantes. Tal preocupación ha tenido más fundamento en países que han experimentado crueles dictaduras que han irrespetado los derechos humanos de los ciudadanos. Consciente de la desnaturalización, que con el paso de los años había tenido el habeas corpus, la Constitución de Honduras de 1981 en el artículo 182 estableció el recurso de habeas corpus o de exhibición personal en los siguientes términos "el Estado reconoce la garantía de Habeas Corpus o de Exhibición Personal. En consecuencia toda persona agraviada o cualquiera otra en nombre de ésta tiene derecho a promoverla..." El artículo de la Constitución hondureña parece hacer una diferencia entre lo que es el habeas corpus y lo que considera la exhibición personal. En los ordinales del precitado artículo no se define claramente lo que se concibe como el Derecho de Exhibición Personal con lo cual, si bien se da el primer paso para su establecimiento a nivel constitucional, no es menos cierto que no lo reguló ni lo estableció de manera categórica.

Sin embargo, la Constitución de Guatemala de 1985 en el Título VI llamado Garantías Constitucionales y Defensa del Orden Constitucional, en el Capítulo I denominado, Exhibición Personal, estableció el artículo 263 que dice así:

Artículo 263. Quien se encuentre ilegalmente preso, detenido o cohibido de cualquier otro modo del goce de su libertad individual, amenazado de la pérdida de ella, o sufriere vejámenes, aún cuando su prisión o detención fuere fundada en ley, tiene derecho a pedir su inmediata exhibición ante los Tribunales de Justicia, ya sea con el fin de que se le restituya o garantice su libertad, se hagan cesar los vejámenes o termine la coacción a que estuviere sujeto.

Si el Tribunal decretara la libertad de la persona ilegalmente recluida, ésta quedará libre en el mismo acto y lugar.

Cuando así se solicite o el Juez o Tribunal o juzgue pertinente, la exhibición reclamada se practicará en el lugar donde se encuentre el detenido, sin previo aviso ni notificación.

Es ineludible la exhibición personal del detenido en cuyo favor se hubiere solicitado. (el subrayado es nuestro).

Tal artículo expresa de una manera clara y sistemática el derecho de exhibición personal con todas las facultades y advierte que desde ningún punto vista puede evitarse la exhibición personal del detenido en cuyo favor se ha hecho la solicitud. Este artículo sirve como precedente saludable, ya que esta institución debería ser establecida en los países hispanoamericanos que tradicionalmente han enfrentado la amenaza de rupturas el orden constitucional y de irrespeto a los derechos humanos. Es una garantía de mucha importancia y de enorme trascendencia que en buena hora el inteligente constituyente guatemalteco ha establecido y que debe servir de ejemplo. A tal derecho nos referimos

y proponemos para que sea establecido dentro de una nueva Constitución Política tanto en Panamá como en otras Constituciones hispanoamericanas.

Por último, queremos señalar que la Constitución de Nicaragua de 1987 en el artículo 189 - siguiendo el precedente de Guatemala - dice: "se establece el recurso de exhibición personal en favor de aquellos cuya libertad, integridad física y seguridad sean violadas o estén en peligro de serlo."

La exhibición personal da las garantías y seguridad a los ciudadanos de poder conocer el estado físico en que se encuentran sus familiares y amigos que han caído víctimas de una detención. En no pocas ocasiones las persona detenidas - sobre todo en regímenes autocráticos y dictatoriales - son torturadas y vejadas sin el conocimiento de sus familiares a quienes se les impide visitarlo o conocer de su estado dentro de la prisión. Peor aún, se han registrado innumerables casos donde los presos políticos son trasladados a distintas prisiones especiales con el desconocimiento absoluto de sus familiares. Este abuso puede ser controlado mediante el establecimiento del derecho de exhibición personal que obliga a todo autoridad a exhibir a un detenido. Sólo así la sociedad tendrá la garantía de que cesarán - en

parte - las torturas físicas y quizá hasta morales en el ser humano.

e. De la Iniciativa Popular para Legislar

Mucho se ha dicho sobre la iniciativa popular como uno de los ejercicios más puros de la democracia representativa. Pocos ordenamientos constitucionales han establecido el ejercicio de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. No basta para el pleno ejercicio de la democracia que las leyes sean propuestas por los parlamentarios o por las diferentes instancias de gobierno (en algunos casos el Ejecutivo y el Organo Judicial). Cuando se restringe la iniciativa para proponer leyes y se le impide a la ciudadanía un medio para disponer a modo propio de esta iniciativa se desnaturaliza el auténtico concepto de democracia participativa que habida cuenta, opinamos que mientras más abierto es un sistema político, más democrático lo será. En Panamá, por ejemplo, la iniciativa legislativa la tiene: a. cuando sean leyes orgánicas: las comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa; los Ministros de Estado debidamente autorizados por el Consejo de Gabinete; la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación y el de la Administración cuando se trate de la expedición o reformas de los Códigos

Nacionales. b. cuando sean leyes ordinarias: por cualquier miembro de la Asamblea Legislativa; Ministros de Estado autorizados por el Consejo de Gabinete y Presidentes de los Consejos Provinciales cuando estén autorizados por los Consejos Provinciales respectivos.[235]

Como podemos apreciar en Panamá no hay lugar a la iniciativa popular. El ciudadano tiene que aspirar a que algunas de las entidades o funcionarios facultados para proponer leyes apoyen una iniciativa que tenga un gremio o grupo determinado. Ocurre en algunas ocasiones que las organizaciones deben convencer a algunos parlamentarios para que éstos o algunos de ellos, apoyen determinado anteproyecto de ley. Como quiera que en Panamá, los parlamentarios son postulados únicamente por los partidos políticos, son estos en realidad los que detentan el control del parlamento panameño, no sólo por la postulación sino por la aberrante revocatoria del mandato de los partidos políticos a la que nos hemos referido en páginas anteriores.

Situación muy distinta ocurre cuando se ha elevado

---

[235] La clasificación de las leyes en orgánicas y ordinarias en Panamá la hace el artículo 158 y el artículo 159 establece la iniciativa parlamentaria. Ambos son de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

con rango constitucional la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En este sentido la Constitución española en el artículo 87 ordinal 3 establece que "una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de quinientas mil firmas acreditadas."[236] Si bien es cierto que esta iniciativa no puede darse en materias propias de ley orgánica tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia, es importante destacar que el establecimiento de la iniciativa popular constituye un avance que permite una mejor participación de la ciudadanía en los aspectos que le interesen regular mediante un conjunto de normas jurídicas. Como bien lo ha señalado la exposición de motivos de la Ley Orgánica 3/1984 de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular[237] "este reconocimiento constitucional de la iniciativa legislativa popular permite, de un lado, instrumentar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de la normas que rigen la vida de los

---

[236] El artículo termina diciendo: "no procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia."

[237] Boletín Oficial del Estado Español Núm. 74 de 27 de marzo de 1984.

ciudadanos, y posibilita, de otra parte, la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado pero que, no obstante, no encuentra eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria."

Si analizamos la cantidad de firmas de ciudadanos españoles que se requieren (500,000) y la cantidad de electores que se encuentran inscritos en el censo electoral, la situamos en 20 millones. Las 500,000 firmas corresponden a un 2.5% de la cantidad de electores inscritos en el censo electoral español, cantidad que nos parece aceptable. Si tal porcentaje lo trasladamos a Panamá el 2.5% de aproximadamente un millón y medio de electores se convierte en 37,500 firmas, que deberían presentarse como respaldo a una ley propuesta mediante iniciativa popular. No dudamos que cuando hubiera un interés nacional muy grande en una propuesta legislativa, por muy enorme que pareciera la cantidad de firmas a recoger, no habría barreras ni obstáculos para que la ciudadanía recogiera la cantidad de firmas necesarias. De ello no nos queda la menor duda.

CAPITULO II

ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL SISTEMA ELECTORAL PANAMEÑO Y DE ALGUNOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

A. CONSTITUCIONALIZACION DE LOS DERECHOS POLITICOS.

Sostiene Sánchez Agesta que los derechos políticos están íntimamente vinculados a la estructura del régimen político porque son derechos de participación. Son contrarios a los derechos individuales que tienen una esfera de autonomía o un límite de la acción del poder público y a los derechos sociales que constituyen una demanda que ha de ser satisfecha por el Estado. Sostiene el admirado profesor que los derechos políticos tienen su origen en la democracia griega aunque su presencia en el mundo occidental está vinculada a la evolución del derecho británico y a la Declaración de Derechos de 1789. [238]

Nos referiremos a las dos clases de derechos políticos que fundamentalmente están dentro de esta categoría: la ciudadanía y el sufragio.

La Constitución Política de Panamá de 1972, dedica el Título IV a los denominados Derechos Políticos y divide el título en tres (3) Capítulos: De la Ciudadanía, el Sufragio y el Tribunal Electoral. [239] El Tribunal Electoral es el

---

[238] SÁNCHEZ AGESTA, Luis. Sistema Político de la Constitución Española de 1978, Editoriales de Derecho Reunidas, cuarta edición, Madrid, España, 1985, p. 174

[239] El título tiene 14 artículos que van desde el artículo 125 hasta el Artículo 138 (Constitución Política de Panamá de 1972).

organismo rector de la administración electoral de Panamá pero de ninguna manera puede ser considerado parte de los derechos políticos. Que aparezca en el Título denominado " Derechos Políticos" no es lo correcto. Es una entidad que organiza, dirige, interpreta y aplica de manera privativa las leyes electorales y de ninguna manera significa constituye, como el sufragio y la ciudadanía, un derecho de participación.

Al estudiar la evolución constitucional panameña nos encontramos con aspectos verdaderamente interesantes. La primera Constitución de la República de Panamá, la de 1904, denominaba el Título IV "Del Sufragio". En dos artículos se limitaba a señalar que todos los ciudadanos mayores de 21 años de edad tenían derecho al sufragio, con excepción de los que estaban bajo interdicción judicial y los inhabilitados judicialmente por causa de delito.[240] Fue evidente que en esta Constitución no se hacía ninguna diferencia entre el sufragio y la ciudadanía.

Fue la segunda Constitución Política de Panamá de 1941, la que le dio por primera vez el nombre de "Derechos Políticos" a un Título: el Título IV.

A diferencia de la anterior Constitución de 1904, que

---

[240] Ver artículos 49 y 50 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA de 1904.

sólo le dedicaba dos (2) artículos, bajo este Título la Constitución de 1941 regulaba catorce (14) artículos. [241]

A pesar que este Título en la Constitución Política de 1941 no tenía divisiones, sí se hacía la diferencia entre ciudadanía y sufragio. En esta Constitución y dentro de este Título se creó por primera vez en el artículo 68 un Tribunal Electoral al que se le denominó Jurado Nacional de Elecciones. El primer párrafo del artículo 68 decía "Habrá un Tribunal Electoral que se denominará Jurado Nacional de Elecciones..."

El Jurado Nacional de Elecciones estaba formado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien lo presidía, por un Ministro de Estado, escogido libremente por el Presidente de la República y por dos (2) ciudadanos que no tuvieran función oficial alguna, escogidos en una sola elección por el Organo Legislativo.[242]

Lo más curioso fue que desde esa fecha, la Constitución de 1941 dio función jurisdiccional al Tribunal Electoral denominándolo Jurado Nacional de Elecciones. [243]

---

[241] El Título IV de la CONSTITUCION POLITICA de 1941 denominado "Derechos Políticos" comprendía desde el artículo 60 hasta el artículo 73.

[242] Ver artículo 68 de la CONSTITUCION POLITICA de 1941.

[243] El ~~artículo 69~~ decía: "El Jurado nacional de elecciones conocerá de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales; ejercerá la superintendencia directiva,

Otra de las características del Jurado Nacional de elecciones que estableció la Constitución de 1941, fue la inamovilidad de quienes ocuparan sus cargos. Se señalaba que sus integrantes sólo podrían ser suspendidos o removidos de sus cargos por sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia, mediante Procedimiento sumario, pero sólo por tener suspendida o haber perdido su ciudadanía, por delitos electorales en el desempeño de sus funciones, o en causa que la Ley hubiese determinado con anterioridad a su existencia.[244] Pero, sobre la génesis del Tribunal Electoral en Panamá nos ocuparemos en páginas posteriores de este capítulo.

Consideramos oportuno referirnos a continuación a los dos aspectos que básicamente comprenden los denominados derechos políticos: la ciudadanía y el sufragio.

---

correccional y consultiva de los órganos electorales, decidirá en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamaciones que se produzcan; hará o verificará los escrutinios generales de las votaciones y ejercerá las demás atribuciones que la Ley le señale."

[244] Ver artículo 72 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE PANAMÁ de 1941. Este artículo tenía relación con el artículo 62 de esa Constitución que señalaba la pérdida de la ciudadanía por dos supuestos: Por perder la nacionalidad panameña de conformidad con dicha Constitución y por pena conforme a la Ley, pero en este caso, podía ser rehabilitada por el Órgano Legislativo.

B. LA CIUDADANIA

Para analizar la ciudadanía debemos enfocarla bajo tres aspectos que consideramos básicos. En primer lugar veremos la naturaleza jurídica del concepto, posteriormente, algunos aspectos de la regulación de la ciudadanía en el derecho constitucional comparado y por último hemos considerado conveniente revisar la ciudadanía en el derecho constitucional panameño.

1. Naturaleza jurídica

La ciudadanía ha sido confundida con la nacionalidad en el lenguaje usual, profano y no jurídico. No obstante, para el Derecho Constitucional ambos términos son totalmente diferentes y están claramente definidos por lo que no es posible ni admisible confusión alguna. La nacionalidad es el vínculo que tiene un individuo con un Estado determinado por razón de haberla adquirido por nacimiento o por naturalización. De manera que la nacionalidad está vinculada a la situación del nacimiento de la persona (sistemas de "jus sanguinis" o de "jus soli)[245] o a la adquisición de ésta por naturalización, lo

---

[245] Se entiende por "Jus Soli" el derecho del suelo en que se nace. Tal frase explica que la nacionalidad de la persona se determinará por el país en que ha nacido. Mientras que el "Jus Sanguinis" es el derecho de la sangre, por cuanto tal expresión explica que la nacionalidad de la persona se

que supone el cumplimiento de determinados requisitos para su otorgamiento. Contrario a este concepto, la ciudadanía es una calidad propia y característica de una persona que desde tiempo antes obtuvo la nacionalidad. La ciudadanía es una calidad o cualidad de los nacionales de cada Estado por lo que éstos deben cumplir con determinados requisitos para que se les otorgue. Generalmente se debe cumplir con un mínimo de edad y no estar comprendido dentro de las condiciones de inhabilidad que establezcan las disposiciones constitucionales y legales del Estado. Como conclusión lógica, podemos sostener que el concepto de nacionalidad

---

determinará por su vínculo de consanguinidad, es decir por la nacionalidad de sus padres. De esta forma, el hijo adquiere la nacionalidad de uno o de ambos padres con independencia del lugar donde hubiere nacido. Ver. OSSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1979, p. 411. Las Constituciones iberoamericanas establecen un sistema mixto o combinado donde reconocen ambos sistemas. Se adquiere la nacionalidad por nacimiento o de origen cuando se nace en el territorio de un Estado sin importar la nacionalidad de los padres (jus soli). Pero, también se establece en el derecho constitucional iberoamericano que se adquiere la nacionalidad por nacimiento, el hijo de padre o madre - o de ambos - originarios de ese Estado, no importa en qué otro Estado haya nacido el niño. (jus sanguinis).

Hay países como Suiza o Kuwait que solamente reconocen el "jus sanguinis". De manera que un hijo de padre mexicano y madre colombiana que nazca en Ginebra, Suiza, no adquiere la nacionalidad Suiza. El recién nacido podrá adquirir la nacionalidad Colombiana y Mexicana por las leyes de estos países que así lo otorgan a los hijos de sus nacionales sin distingos del lugar donde nazcan. Sin embargo, un hijo de padres Suizos o de uno de ellos, nacido en Colombia será Suizo para efectos de las leyes Suizas (jus sanguinis) y será Colombiano para las leyes de Colombia que establecen la nacionalidad en atención al nacimiento en el territorio del Estado (jus soli)

es más abarcador que el de ciudadanía. Compartimos la consideración que en este sentido y con toda razón apunta Ignacio Burgoa cuando sostiene que todo ciudadano siempre será un nacional de su Estado, sin embargo, no todo el que ostente la nacionalidad será ciudadano de dicho Estado.[246] Por su parte el profesor Eduardo Andrade Sánchez sostiene que la ciudadanía se exige como un requisito para poder intervenir en las elecciones, dado que se estima que las decisiones políticas sólo corresponden a los nacionales y entre ellos a quienes han adquirido las condiciones para participar en la vida política del país de conformidad con lo que establezcan las leyes.[247] Por su parte Vladimiro Naranjo Mesa

---

[246] BURGOA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrua, tercera edición, México 1992, p. 75. Sostiene, asimismo, el autor que la ciudadanía es una modalidad cualitativa de la nacionalidad y que siendo esta su presupuesto necesario, su adquisición por el sujeto nacional requiere la satisfacción de ciertas condiciones fijadas por el derecho de un Estado. La ciudadanía, como calidad del nacional resulta de la imputación normativa de éste de dichas condiciones, imputación que persigue una finalidad política dentro de los regímenes democráticos de gobierno. La finalidad consiste en que los nacionales de un Estado, convertidos en ciudadanos por la satisfacción de determinadas formalidades, participen en el escogimiento del gobierno del Estado.

[247] ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, S. A., segunda edición, México 1990, p. 171.
El autor parece referirse a la definición tradicional y clásica que circunscribe el concepto a la capacidad de elegir y ser elegido y de participar en el proceso electoral. Sin embargo omitió referirse a otros aspectos como la habilitación que da la ciudadanía para ejercer determinados cargos dentro del Estado con mando y jurisdicción (Juez, Fiscal, Magistrado) o simplente con autoridad (Ministro, Director de

considera que la ciudadanía es una calidad que adquieren los nacionales mediante la obtención de determinado requisitos que para tal efecto señala la propia Constitución, fundamentalmente el de haber cumplido cierta edad mínima. Sostiene acertadamente el profesor Naranjo Mesa - criterio que compartimos - que la ciudadanía habilita a la persona para ejercer la plenitud de los derechos políticos dentro de un Estado, que básicamente consiste en elegir y ser elegido, pero también habilita al sujeto para ejercer cargos con mando y jurisdicción o acciones públicas en defensa del orden jurídico.[248] Para Biscaretti di Ruffia la ciudadanía está establecida puramente en base a criterios fijados por oportunas normas jurídicas.[249] De una forma más sencilla, pero no menos adecuada Alvaro Echeverri define la ciudadanía como una figura jurídica que permite a los nacionales la realización de ciertos actos (participación política, realización de contratos civiles), sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos (edad, estar libre de interdicción por condenas penales o limitantes en razón

---

una entidad de derecho público y otras.)

[248] NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Editorial Temis, tercera edición, Bogotá, Colombia 1990, p. 70.

[249] BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. Derecho Constitucional, Editorial Tecnus, segunda edición (reimpresión), Madrid 1984, p. 102.

del cargo).[250] Para el profesor Diego Renato Salazar la ciudadanía se deriva de los conceptos de pertenencia activa al Estado lo que a su juicio significa un ejercicio pleno de derecho que tienen que ver con el ejercicio de la soberanía y subsistencia del poder político como poder elegir y ser elegido.[251] Podemos definir la ciudadanía como la cualidad propia de los nacionales de un Estado para actuar en el gobierno del Estado con un conjunto de derechos y deberes entre los que se destacan el derecho de elegir y ser elegido, la facultad para ser titular de derechos y obligaciones en la esfera pública y privada, y la condición para ejercer y desempeñar cargos oficiales con autoridad (Presidente de la República, Ministro, o Director de alguna Entidad) o con mando y jurisdicción (Magistrado, Juez, Fiscal).

2. En el derecho constitucional comparado

La Constitución Española de 1978, en el artículo 23

---

[250] ECHEVERRI, Alvaro. Teoría Constitucional y Ciencia Política, Editorial Temis, cuarta edición, Bogotá, Colombia 1990, p. 112.

[251] SALAZAR DIEGO, Renato. Diccionario de Derecho Político y Constitucional, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, Colombia 1987, p. 39. A nuestro juicio, si bien la definición es adecuada, omite referirse a los otros aspectos propios de la condición de ciudadano que es también ser titular de derechos y deberes privados y públicos. (Contraer obligaciones civiles, ejercer posiciones en el Estado con mando y jurisdicción y otras con autoridad)

párrafo segundo señala que todos los ciudadanos "tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes". Tal derecho es inherente - como hemos dicho anteriormente - a la condición de ciudadano, que en este caso es el ciudadano español. De conformidad con el artículo 12 de dicha Constitución "Los españoles son mayores de edad a los dieciocho años". Aunque el artículo citado anteriormente no dice que serán ciudadanos los mayores de dieciocho años, es obvio que con el cumplimiento de la edad requerida el nacional español se convierte en ciudadano, con todos los derechos y deberes propios de tal condición.

En los países iberoamericanos, como el caso del Paraguay en la Constitución sancionada y promulgada el 20 de junio de 1992, establece que los ciudadanos paraguayos sin distinción de sexo tienen el derecho de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes en la forma que determina la propia Constitución y las leyes (artículo 117). De igual manera señala que son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional, sin distinción, solamente que hayan cumplido 18 años. (artículo 120).[252]

---

[252] La Constitución de Paraguay de 1992 se refiere a la ciudadanía dentro del Capítulo X denominado "De los Derechos y de los Deberes Políticos". Este capítulo está dentro del

La Constitución Política de Guatemala de 31 de mayo de 1985 establece que son ciudadanos los guatemaltecos mayores de 18 años sin más limitaciones que las establecidas por la propia Constitución y la ley (artículo 147). La suspensión, pérdida y recuperación de la ciudadanía se determina por ley (artículo 148). La nota curiosa en lo que respecta a la nacionalidad es que se considera guatemalteco de origen - por tanto ciudadanos de Guatemala al cumplir los 18 años de edad - a los nacionales por nacimiento de las repúblicas que constituyeron la denominada Federación de Centroamérica,[253] si adquieren domicilio en Guatemala y manifiestan ante autoridad competente su deseo de ser guatemaltecos. En estos casos pueden conservar su nacionalidad de origen (artículo 145).[254]

La Constitución Política de la República de Chile de 21 de octubre de 1980 establece que son ciudadanos los

---

Título II de la Constitución denominado "De los Derechos, de los Deberes y de las Garantías" que a su vez está dentro de la parte I que se denomina "De las Declaraciones Fundamentales, de los Derechos, de los Deberes y de las Garantías". Como podemos observar la Constitución paraguaya tiene un enrevezado sistema de distribución que se divide en partes, títulos, capítulos, secciones y artículos.

[253] Se refiere a los nacionales de las Repúblicas de Nicaragua, el Salvador, Honduras y Costa Rica.

[254] La Constitución de Guatemala regula lo concerniente a la ciudadanía en el Capítulo II denominado "Nacionalidad y Ciudadanía" que se encuentra dentro del Título III que se denomina el Estado.

chilenos que hayan cumplido 18 años de edad y no hayan sido condenados a pena aflictiva. La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargo de elección popular y otros cargos que la Constitución o la ley confiera (artículo 13). Curiosamente la Constitución de Chile establece que los extranjeros avecindados en Chile por más de 5 años que tengan más de 18 años y que no hayan sido condenados a pena aflictiva, pueden ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determina la ley (artículo 14).[255]

La Constitución Política de Colombia de 6 julio de 1991 establece en el parágrafo del artículo 98: "mientras la ley no decida otra edad, la ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años". Con esta expresión dejó abierta la posibilidad para que la ley pudiera determinar otra edad mínima para el ejercicio de la ciudadanía. No olvidemos que hay una corriente de países iberoamericanos que consideran que la ciudadanía se le debe otorgar a sus nacionales al cumplir los 16 años de edad. Tal edad nos parece demasiado prematura para la adquisición de la ciudadanía. La Constitución

---

[255] La Constitución de Chile se divide en capítulos y artículos. Lo concerniente a la ciudadanía está reglamentado dentro del Capítulo II denominado "Nacionalidad y Ciudadanía".

colombiana establece que la ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad y su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial, en los casos que determine la ley. Pero en todo caso quienes hayan sido suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía pueden solicitar su rehabilitación (artículo 98). La Constitución colombiana con una muy adecuada redacción define claramente que "la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción" (artículo 99).[256]

La Constitución Política de Bolivia de 2 de febrero de 1967 establece que "son ciudadanos los bolivianos varones y mujeres mayores de veintiún años de edad, o de dieciocho años siendo casados cualquiera que sea su grado de instrucción, ocupación o renta" (artículo 41). Como podemos observar el artículo anteriormente citado en principio señala que la ciudadanía se adquiere con la edad mínima de veintiún años, pero, podría adquirirse la ciudadanía a los 18 años, siempre y cuando medie matrimonio que debe ser realizado con toda las

---

[256] La Constitución colombiana de 1991 establece lo concerniente a la ciudadanía en el Capítulo II denominado "De la Ciudadanía" dentro del Título III que se denomina "De los habitantes y del Territorio".

formalidades que requieren las leyes bolivianas. Ahora bien, el artículo aclara que la ciudadanía boliviana se puede otorgar a cualquier persona independientemente de la instrucción académica, de la ocupación profesional que tenga o de la situación económica. Tal frase que pareciera innecesaria vista en una óptica europea, no lo es desde el punto de vista de la realidad política, social y jurídica de los países andinos. La situación de las comunidades indígenas con escasa preparación académica y con muy bajos niveles de renta justifican con sobrada razón el establecimiento de la aludida frase. También la Constitución Política de Bolivia establece que los derechos de ciudadanía se suspenden por tomar armas o prestar servicios en ejército enemigo en tiempo de guerra; por defraudación de caudales públicos o quiebra fraudulenta, siempre y cuando haya sentencia ejecutoriada y condena de pena de prisión; asimismo, por aceptar funciones de gobierno extranjero sin permiso del senado excepto los cargos y misiones de los organismos internacionales, religiosos, universitarios y culturales en general (artículo 42).[257]

---

[257] Los artículo que regulan lo relativo a la ciudadanía en la Constitución de Bolivia están dentro del Capítulo II denominado "Ciudadanía" que a su vez forma parte del Título III denominado "Nacionalidad y Ciudadanía". Ver Constitución Política del Estado de Bolivia de 2 de febrero de 1967 de EASTMAN, Jorge Mario, Constituciones Políticas de los Países Andinos, publicación de la Secretaría Ejecutiva del Parlamento Andino, Bogotá, Colombia 1991.

La Constitución Política de Ecuador de 4 de julio de 1984 establece de manera muy sencilla que "son ciudadanos los ecuatorianos mayores de 18 años". (artículo 12). Mientras que el artículo 13 establece que los derechos de ciudadanía se suspenden por interdicción judicial, mientras dure ésta, salvo el caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta; por sentencia que condene a pena privativa de la libertad mientras ésta dure; y en algunos casos que determine la ley.[258]

La Constitución Política de Venezuela de 23 de enero de 1961 establece que "son electores todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a intervención civil ni a inhabilitación política". (artículo 111). Tal expresión que parece establecer quienes son los ciudadanos venezolanos utiliza la expresión "electores" en vez de ciudadanos con lo cual opinamos se produce un error jurídico en la denominación correcta que debe dársele a quien ostente más de 18 años

---

[258] La Constitución Política de la República del Ecuador regula lo concerniente a la ciudadanía en los artículos 12 y 13 que están dentro de la Sección II denominada "De la Ciudadanía" que forma parte del Título I denominado "De los Ecuatorianos y de los Extranjeros". Este Título I está en lo que se denomina primera parte.

y con los requisitos que exige la propia Constitución.[259] Aquí se produce una confusión inadecuada entre los términos ciudadanos y electores. Si bien es cierto que todo elector es un ciudadano no es menos cierto que los ciudadanos no únicamente son electores sino que también tiene la calidad de ejercer cargos con mando y jurisdicción o con autoridad dentro del Estado, sin que necesariamente sean exclusivamente electores. Con esto quiero decir que un ciudadano puede no haber sido elector por alguna razón pero que sin embargo conserva sus derechos de ciudadanía. Por otra parte la Constitución establece que son los elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de 21 años sin más restricciones que las establecidas en la Constitución y las señaladas por la ley (artículo 111). En este artículo se exige un mínimo de edad de 21 años para poder desempeñar funciones públicas con lo cual se establece un requisito de elegibilidad para cualquier ciudadano venezolano que quiera ocupar un cargo de elección popular o por designación de autoridad. De igual forma se establecen requisitos de saber leer y

---

[259] Sin embargo, la Constitución de Venezuela en el artículo 115 establece que "los ciudadanos tienen el derecho de manifestarse pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los establezca la ley". Paradójicamente, en este artículo si denomina a los venezolanos con facultad y cualidad política como ciudadanos.

escribir con lo cual, si bien no se exige para quien ejerce el sufragio activo[260] - con lo cual se estaría ante el denominado sufragio capacitario - se está exigiendo para los ciudadanos que aspiran a un cargo público.[261]

En el Derecho Constitucional Iberoamericano dos constituciones tienen una diferencia sustancial con el resto de las constituciones de los países hispanoamericanos con relación al tema de la ciudadanía. La Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero 1976 [262] y la Constitución Política de la República de Nicaragua[263] promulgada el 9 de enero de 1987, rebajan

---

[260] El sufragio activo es el derecho a votar que ostentan los ciudadanos de un Estado. Mientras que el sufragio pasivo es el derecho de los ciudadanos a ser elegidos para un cargo público.

[261] La Constitución de Venezuela reglamenta lo concerniente a la ciudadanía - aunque no le de tal nombre - en el Capítulo VI denominado "Derechos Políticos" que está comprendido dentro del Título III que se denomina "De los Deberes, Derechos y Garantías".

[262] La Constitución de Cuba de 1976 regula lo concerniente a la ciudadanía en el Capítulo XI denominado "Sistema Electoral". Ver Constitución de la República de Cuba editada por el Departamento de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, La Habana, Cuba 1976.

[263] La Constitución Política de la República de Nicaragua reglamenta lo relativo a la ciudadanía en el Capítulo II denominado "Derechos Políticos" que se encuentra dentro del Título IV denominado "Derechos, Deberes y Garantía del Pueblo Nicaraguense". Ver Constitución Política de la República de Nicaragua promulgada en el Diario Oficial La Gaceta, No. 5, publicado en Managua, Nicaragua el 9 de enero de 1987.

la edad mínima para adquirir la ciudadanía a 16 años.[264] En este sentido la Constitución de Cuba de 1976 en el artículo 135 dice que "tienen derecho al voto todos los cubanos, hombres y mujeres, mayores de 16 años de edad", con lo cual se estableció por primera vez en una Constitución de un país iberoamericano la mayoría de edad en 16 años.[265] Casi 11 años después, la República de Nicaragua en la Constitución Política de 1987 estableció algo similar en el artículo 47 que dice "son ciudadanos los nicaraguenses que hubieren cumplido dieciséis años de edad". Hasta la fecha Cuba y Nicaragua son los únicos países que han rebajado la edad de 18 a 16, años mientras que países como Bolivia mantienen en principio la edad mínima para adquirir la ciudadanía en veintiún años.

3. En el derecho constitucional panameño

Hechas estas consideraciones preliminares sobre la naturaleza jurídica de la ciudadanía y sobre algunas

---

[264] Es importante advertir que la Constitución de Brasil de 5 de octubre de 1988 establece el derecho al voto optativo a los 16 años, sin embargo mantiene la obligatoriedad del voto para los ciudadanos brasileños mayores de 18 años.

[265] Es importante señalar que el artículo 136 de la Constitución de Cuba de 1976 establece que tienen derecho a ser elegidos los ciudadanos cubanos que se hallen en el pleno goce de sus derechos políticos, sin embargo, en el mismo artículo establece que para ser elegidos diputados a la denominada Asamblea Nacional del Poder Popular deben ser mayores de dieciocho años de edad.

regulaciones de la ciudadanía en el derecho constitucional comparado veamos los aspectos concernientes a la evolución y aplicación de la ciudadanía en el derecho constitucional panameño. La primera Constitución Política de Panamá - la de 1904 - estableció en el Título II lo que denominó "Nacionalidad y Ciudadanía". Del artículo 6 al artículo 10 se refería a la nacionalidad. Del artículo 11 hasta el 14 establecía lo relativo a la ciudadanía. Consideramos que debió regular lo concerniente a la ciudadanía en un Título único sobre los derechos políticos - junto al sufragio y otros aspectos - no lo hizo así y el constituyente de la época prefirió regular la ciudadanía en el Título II y lo relativo al sufragio en otro Título, el Título IV que denominó "Del Sufragio". En la Constitución de 1904, los artículos 11, 12, 13 y 14 se referían a la ciudadanía. Entre otros aspectos se señalaba que "son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de veintiún años";[266] sostenía que la ciudadanía "consiste en el derecho de elegir para los puestos públicos de elección popular y en la capacidad para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción". [267]

---

[266] Ver artículo 11 de la Constitución Política de Panamá de 1904.

[267] Artículo 12 de la Constitución de Panamá de 1904. Nótese que omite definir la ciudadanía en la faceta o facultad del ciudadano de ser elegido y que en su lugar se define como la capacidad del ciudadano para ejercer cargos oficiales con

La Constitución de 1904, también estableció las causas de pérdida de la ciudadanía de la siguiente manera [268] : a. Por pena conforme lo establecía la Ley, caso en el que se podía lograr la rehabilitación de la Asamblea Nacional. b. Por perder la calidad de Panameño conforme lo establecía el artículo 7 de dicha Constitución.[269] Según el artículo 14 de la mencionada Constitución la ciudadanía se suspendía: a. Por causa criminal pendiente, desde que el Juez dictaba auto de prisión. b. Por no tener legalmente la libre administración de sus bienes. c. Por beodez habitual.

La Constitución de 1941 - la segunda en la historia de la República - estableció de manera ordenada un Título para tratar los " Derecho Políticos". De esta forma en

---

mando y jurisdicción. Sin embargo, cuando un ciudadano era elegido como Diputado a la Asamblea Nacional ejercía un atributo de la ciudadanía y no ocupaba un cargo con mando y jurisdicción.

[268] Las causas de pérdida de la ciudadanía estaban establecidas en el artículo 13 de la Constitución Política de 1904.

[269] La Constitución de 104 en el artículo 7 establecía cuatro razones para perder la calidad de nacional panameño: a. Por adquirir la naturalización de otro Estado y fijando en éste su domicilio. b.por admitir empleos y honores de otro Gobierno son el permiso del Presidente de la República de Panamá. c. Habiendo nacido panameño, por no aceptar el movimiento de independencia de Panamá celebrado el 3 de noviembre de 1903. d. Por haberse comprometido al servicio de una nación enemiga.

Sin embargo, el precitado artículo en la parte final señalaba que la nacionalidad podía recobrarse en virtud de rehabilitación de la Asamblea Nacional.

el Título IV de la Constitución Política de 1941, se establecieron tales derechos.

Uno de los logros más importantes de la Constitución de 1941 fue este Título. El artículo 61 permitió que se le otorgara el derecho de ciudadanía a la mujer panameña, mayor de 21 años y facilitó que fuera habilitada para desempeñar empleos con mando y jurisdicción. Desde la fundación de la República en 1903, la mujer panameña no tenía - hasta el advenimiento de esta Constitución - los derechos de ciudadanía, mucho menos podía ejercer cargos con mando y jurisdicción. Este importante avance de la Constitución de 1941 le representó para su artífice e inspirador, el entonces Presidente de la República, Arnulfo Arias M. las simpatías y adhesión de la gran mayoría de las mujeres panameñas, de donde obtenía un gran caudal de votos que lo hicieron ganar tres veces la Presidencia de la República. Según entendidos Arias ganó cinco veces la Presidencia de Panamá. En tres ocasiones el triunfo le fue reconocido y en dos no porque hubo fraude.[270]

---

[270] Han sido consideradas como fraudulentas las elecciones Presidenciales de 1964 - donde ganó el candidato oficial Marco A. Robles - y las de 1984 - donde ganó el candidato oficial Nicolás Ardito Barletta -. Sobre las elecciones de 1964 nos dice el historiador panameño Jorge Conte Porras "El día 10 de mayo de 1964, y a penas finalizó el sufragio, Arnulfo Arias denunció que el proceso electoral había sido objeto de fraude y el partido Demócrata Cristiano, en igual forma hizo una denuncia sobre irregularidades en los escrutinios." Ver CONTE PORRAS, Jorge, Requiem por la Revolución, Editorial Lil, San José, Costa Rica, 1990 p. 360. Sobre el denunciado fraude de

La Constitución de 1941 se ocupó de la ciudadanía en los artículos 60, 61, 62 y 63. El artículo 60 definía la ciudadanía como "el derecho de elegir y de ser elegido para puestos públicos de elección popular". En este artículo se corrigió lo que anteriormente habíamos señalado como una omisión en la definición de ciudadanía que daba el artículo 12 de la Constitución de 1904 que no mencionaba como uno de los atributos de la ciudadanía el derecho de ser elegido. El artículo 61 de la Constitución Panameña de 1941, trajo la novedad de declarar que " el legislador podrá conferir a las mujeres panameñas mayores de veintiún años la ciudadanía", con lo que Panamá tuvo un significativo avance en materia de derechos ciudadanos de la mujer sobre todo si comparamos que Suiza le otorgó estos derechos a la mujer mediante una polémica reforma constitucional en 1971.[271] El artículo 62 de la Constitución de Panamá de 1941 sobre

---

1984, ver la obra de ARIAS DE PARA, Raúl, Así fue el Fraude, Impresora Edilito, Panamá, 1984. Es importante advertir que Arnulfo Arias fue Presidente de Panamá en tres períodos que no terminó porque fue derrocado: a. 1 de octubre de 1940 hasta el 9 de octubre de 1941. b. Desde el 24 de noviembre de 1949 hasta el 10 de mayo de 1951. c. Desde el 1 de octubre de 1968 hasta el 11 de octubre del mismo año. (once días).

[271] La Constitución de Suiza de 1874 tuvo una importante reforma en el artículo 74 sobre los derechos ciudadanos de los Suizos. Mediante referéndum de 7 de febrero de 1971 se reconoció por fin el derecho de voto a la mujer en las elecciones federales después de casi un siglo de propuestas fracasadas en este sentido. Ver, Elecciones, Documentación Nº 30, (Tomo III, Documentación Extranjera) una publicación del Congreso de los Diputados de España, Madrid, España, 1984, p. 2,208.

las causas de pérdida de la ciudadanía era muy similar al correspondiente artículo 13 de la Constitución anterior de 1904. Sin embargo, el artículo 63 de la Constitución de 1941 sobre las causas de suspensión de la ciudadanía, si estableció algunos cambios con relación al artículo 14, equivalente de la Constitución anterior. En el artículo 63 se eliminaba el "estado de beodez habitual" como una de las causas de la suspensión de la ciudadanía y en su lugar se estableció que se daba "por causa criminal pendiente desde que el juez dicte auto de enjuiciamiento, en los casos en que no haya derecho a excarcelación" (ordinal 3) y por interdicción judicial (ordinal 2).

La Constitución de 1946 se ocupó de la ciudadanía en el capítulo I, del Título IV denominado " Derechos Políticos". Aunque el capítulo primero lo denominaron "Disposiciones Generales", se refería a la ciudadanía y estaba integrado por los artículos 97, 98, 99, 100 y 101, que en términos generales siguieron la misma línea de la anterior Constitución. Vale la pena advertir que el artículo 97 establecía de manera categórica el principio de la ciudadanía sin distingo de sexo, cuyo primer aldabonazo lo había dado el Constituyente de 1941. Decía el artículo 97 de la Constitución Política de 1946 "Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de

veintiún años sin distinción de sexo". Con ello quedó garantizada de manera definitiva la ciudadanía de la mujer en Panamá.

La Constitución de 1972, también trata los denominados "Derechos Políticos" en el Título IV, que está dividido en tres capítulos, el primero de ellos se denomina "De la ciudadanía" y comprende los artículos 125, 126, 127 y 128. Contrariamente a lo que establecían las tres constituciones anteriores, la Constitución de 1972 no establece causas de pérdida definitiva de la ciudadanía - si causas de suspensión - por lo que queda de manifiesto que ser ciudadano, en virtud de haber obtenido tal condición por poseer la nacionalidad por nacimiento, no es susceptible de pérdida, tan sólo de suspensión provisional.[272] Otro de los cambios que hizo la Constitución de 1972 fue reconocer que la mayoría de edad para obtener la ciudadanía era de dieciocho años. (artículo 125)

C. EL SUFRAGIO

Hemos considerado el análisis del concepto de sufragio

---

[272] El Artículo 13 de la Constitución Política de Panamá de 1972 dice que " La nacionalidad panameña de origen o adquirida por el nacimiento no se pierde, pero la renuncia expresa o tácita de ella suspenderá la ciudadanía".

visto desde la perspectiva de su naturaleza jurídica; la diferencia entre sufragio restringido y sufragio universal; así como el sufragio en el sistema constitucional panameño.

1. Naturaleza jurídica

Ha sostenido Arnaldo Alcubilla que a través del sufragio - voz derivada de la latina "suffragium," es decir ayuda o auxilio - los ciudadanos coadyuvan, a la conformación del Estado-aparato y, en consecuencia, a la integración funcional de toda sociedad política.[273] Es evidente que le asiste razón al letrado porque como bien apuntan los profesores Pablo Lucas Verdú y Pablo Lucas Murillo, "el sufragio universal, característico de las transformaciones políticas de la democracia liberal, es la progresiva extensión del derecho del voto activo y pasivo hasta convertirlo en universal"[274].

---

[273] ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, en ~~Diccionario Electoral~~, Editado por el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José, Costa Rica, p. 662. El autor ha sostenido que "por medio del sufragio, los ciudadanos ejercen el derecho reconocido en la norma constitucional a participar en la determinación de la orientación política general mediante la designación de sus representantes o mediante votación de aquellas propuestas que le sean sometidas".

[274] LUCAS VERDÚ, Pablo y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, Manual de Derecho Político, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1987, p.75. Los autores sostienen que tal transformación política supuso la incorporación de grandes capas de la sociedad civil en la participación política sin discriminaciones por motivos de nacimiento, raza, sexo o religión. De tal forma que el sufragio universal reemplazó al llamado sufragio censitario que se basaba en motivos de

Don Luis Sánchez Agesta considera que el sufragio es la forma de actuación de un cuerpo electoral o de los ciudadanos en el ejercicio del derecho de voto. Este derecho de voto puede ejercerse - continúa subrayando el respetado profesor - para aprobar una iniciativa o para ratificar un proyecto en cuyo caso nos encontramos ante lo que técnicamente se llama referéndum. La forma más común en que el sufragio se ejerce y en que está íntimamente vinculado a la representación es la elección como un procedimiento de participación en el poder.[275] Sánchez Agesta considera que el acto del sufragio podría ser considerado como de un valor mínimo si lo consideramos aislado pero que, es el último resorte que pone en juego la responsabilidad ante el pueblo de un gobierno y advierte que "es también, gota a gota, lo que constituye el caudal que se canaliza como voluntad del pueblo hacia las decisiones políticas. Y, claro está, para que se produzca este efecto es preciso que haya una verdadera posibilidad de elegir entre distintas tendencias u opciones, que hacen que el pluralismo, implícito en la libertad de expresión del pensamiento,

---

riqueza y que defendía la monarquía doctrinaria. Igualmente se suprimieron el voto discriminatorio por capacidad intelectual y se le permitió a la mujer el ejercicio del derecho del sufragio.

[275] SANCHEZ AGESTA, Luis, ~~Curso de Derecho Constitucional~~ Comparado, Edición de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, séptima edición, Madrid, España, 1980, págs. 74 y 75.

sea una condición básica de la democracia.[276] Para José María Vallés la expresión individual, formalizada, anónima y periódica de una preferencia política que sirve para la designación de titulares de poder y que conocemos como voto constituye una de las formas básicas de la participación política que apunta a la identificación con la comunidad política y al acatamiento de una obligación positivamente valorada desde la legitimación democrática.[277]

Mediante el ejercicio del sufragio universal el ciudadano ejerce un elemento fundamental de la democracia pluralista y uno de los aspectos básicos del estado democrático liberal en donde, por medio del voto, participa de la libre competencia por el poder, cuando escoge al candidato de su preferencia. El ejercicio del sufragio es una característica propia del ciudadano de un Estado, por cuanto, de quien posee la ciudadanía. En consecuencia, para que una persona sufrague es menester que sea y tenga la ciudadanía. El sufragio es el acto por medio del cual el ciudadano de un Estado participa en el escogimiento de las autoridades que lo representarán o hace valer sus preferencias tomando la opción de su

---

[276] SANCHEZ AGESTA, Luis, ~~Democracia y Procesos Electorales,~~ op. cit., p. 15.

[277] VALLES, José María, "Comportamiento Electoral" en Diccionario del Sistema Político Español, dirigido por José Juan González Encinar, Editorial Akal, Madrid 1984, p. 62.

preferencia (referéndum o plebiscito). Una definición del sufragio sencilla y corta pero por ello no menos profunda la da el profesor Sánchez Agesta cuando apunta que "el derecho de sufragio o de voto es la fórmula básica de participación en las decisiones de una democracia".[278] Ahora bien, en atención a la intensidad de la participación del ciudadano en el ejercicio del sufragio, tradicionalmente se ha hablado de sufragio universal o sufragio restringido.

2. Concepto de Sufragio Restringido

Se consideraba que había sufragio restringido cuando este derecho se le otorgaba a determinadas personas por razón de su sexo, de educación o de riquezas materiales. Hoy día, como hemos dicho en líneas anteriores, la mayoría de los Estados - con la excepción de los Estados/religiosos del mundo Árabe - se han transformado hacia el ejercicio de una democracia liberal en donde no hay cabida para ninguna de las clases del sufragio restringido. De esta forma las distintas categorías del sufragio restringido han quedado poco a poco en desuso y han sido reemplazadas por el sufragio universal. Sin embargo, consideramos prudente hacer la correspondiente

---

[278] SÁNCHEZ AGESTA, Luis, El Sistema Político de la Constitución Española de 1978, op. cit. p. 178.

clasificación y breve análisis de las distintas clases de sufragio restringido. Dentro de esta categoría encontramos al sufragio capacitario, masculino, censitario o por civilidad. Veamos cada uno por separado:

a. Sufragio capacitario

En esta modalidad se le otorgaba el derecho al sufragio a los ciudadanos que tenían determinado nivel académico en perjuicio y discriminación de aquellos que no lo tenían. En algunos Estados se utilizaba esta clase de sufragio cuando sólo se le permitía votar a los que sabían leer y escribir.

b. Sufragio masculino

Como su nombre lo indica sólo se le permitía ejercer el sufragio a los varones dentro de un Estado en detrimento del derecho de las mujeres. Poco a poco, con el advenimiento de los años la práctica fue superada en los Estados demoliberales. El último en eliminar esta clase de sufragio fue Suiza que en 1971 mediante un referéndum le permitió el derecho al sufragio a las mujeres después de casi un siglo de discusiones al respecto. Anteriormente México lo había hecho en 1953 y

Francia en 1944. En algunos Estados Árabes, por concepciones religiosas y culturales se sigue aplicando este tipo de sufragio restringido.

c. Sufragio censitario

Esta clase de sufragio se le otorgaba a todo aquél que tenía determinados bienes, territorios o ingresos que ayudaran con ciertos tributos al mantenimiento del Estado. Como quiera que solamente éstos tenían el derecho del sufragio se discriminaba a la gran mayoría de desposeídos.

d. Sufragio por civilidad

Después de haber estudiado las diferentes situaciones que se producían con el sufragio restringido, hemos encontrado que hoy día se practica una clase de éstos poco conocida a la que hemos denominado "sufragio por civilidad". En esta clase de sufragio se le otorga el derecho de votar a todo ciudadano, siempre y cuando no sea militar ni estudiante de tal carrera. En Argentina - a manera de ejemplo - el Código Electoral Nacional aprobado por Decreto No. 2135/83 de 18 de agosto, en el artículo 3 ordinal c, excluía como electores a "los soldados concriptos de las Fuerzas Armadas y los agentes,

gendarmes, marineros o sus equivalentes de las Fuerzas de Seguridad de la Nación y las provincias, como así también los alumnos de institutos de reclutamiento de todas esas fuerzas, tanto en el orden nacional como provincial"[279]. Esto nos revela que, quienes no formaban parte de las Fuerzas Armadas, o de las Fuerzas de Seguridad ni eran alumnos aspirantes a integrar esas fuerzas podían ejercer el sufragio en Argentina. De manera tal, que esta situación es indudablemente una clase de sufragio restringido que prohíbe el voto a los militares.

3. Concepto de Sufragio Universal

Es el que ejercen actualmente todos los ciudadanos de cada Estado sin distingos de sexo, educación, clase social o económica. Es potestativo, como ya hemos anotado, del ejercicio de la ciudadanía que requiere un mínimo de edad para su otorgamiento y no estar comprendido dentro de las inhabilidades propias de la ciudadanía. El sufragio universal debe ser ejercido con plena libertad, es decir sin coacciones ni amenazas y que haya igualdad en los votos de los ciudadanos con lo cual se debe entender que no basta que todos los ciudadanos

---

[279] Texto del Código Electoral Nacional de Argentina tomado de Elecciones, publicación del Congreso de los Diputados de España, documentación núm. 30 (Tomo III, documentación extranjera), Madrid, España, 1984, p. 1,415.

ejerzan el sufragio sino que todos los votos sean considerados y escrutados con el mismo valor. Dentro del sufragio universal que se ejerce actualmente en las democracias demoliberales del mundo, han surgido dos concepciones o vertientes. Si el sufragio es un derecho y un deber o si es solamente un derecho. Hay países como México, Panamá, Bélgica, Italia, Suiza, Costa Rica, Ecuador, Paraguay,[280] Venezuela, por citar algunos, han establecido el voto como un derecho y como un deber. Contrariamente, países como Estados Unidos, Francia, España[281] y otros, lo han establecido solamente como un

---

[280] La Constitución de la República de Paraguay de 1992 establece en el artículo 118 que "el sufragio es derecho, deber y función pública del elector". Además de establecer el sufragio como derecho/deber, establece el principio de la función pública del elector. Tal aspecto parece ser compatible con la teoría de Rousseau sobre la soberanía popular y el concepto del sufragio. Rousseau sostenía que el sufragio era un derecho innato a la personalidad del ciudadano en vista de que cada ciudadano posee una parte proporcional de la soberanía popular del Estado. Por consiguiente, por la propia condición de la ciudadanía, Rousseau concebía el sufragio como una función pública del elector. Así decía "muchas reflexiones podría ser aquí sobre el simple derecho de votar en todo acto de soberanía, derecho que nadie puede quitar a los ciudadanos y sobre el de opinar, proponer, dividir y discutir que el gobierno tiene mucho cuidado en no dejar más que a sus miembros..." (El subrayado es nuestro). Ver ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social, Editorial Linotipo, Bogotá, Colombia, 1979, pág.116.

[281] La Constitución Española de 1978 en el artículo 68,1 establece que los Diputados serán elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo, y secreto en los términos que establezca la ley. De igual forma, el artículo 23,1 establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Sobre este aspecto la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio sobre el Régimen Electoral General (BOE

derecho. Ambas corrientes tienen profundas repercusiones en el ejercicio del sufragio dentro de un estado. Los países que consideran el sufragio simplemente como un derecho, no pueden disponer de los mecanismos para obligar a los ciudadanos a concurrir a votar. Por tal razón, en estos estados se producen altas abstenciones en sus elecciones, tal y como se dio en Colombia con la vigencia de la Constitución de 1886 que fue derogada por la Constitución de 1991 que cambió la situación hacia el voto como derecho-deber.[282] Cuando se considera el sufragio como un derecho y un deber, los Estados disponen de medios jurídicos que obligan a los ciudadanos a comparecer y depositar el voto. Ello no significa que el ciudadano está obligado a elegir a uno de los candidatos u opciones políticas, puesto que dispone del voto en blanco. Nosotros consideramos que, en los países donde no hay conciencia cívica, es una necesidad establecer el voto como un derecho, pero también como un deber del

---

núm. 147, de 20 de junio) en el artículo 5 establece que "Nadie puede ser obligado o coaccionado bajo ningún pretexto en el ejercicio de su derecho de sufragio, ni a revelar su voto".

[282] La derogada Constitución colombiana de 1886 establecía el sufragio como un derecho mas no como un deber. (Ver Título XVII denominado "De Las Elecciones" arts. 171 al 180). Sin embargo, tal sistema no funcionaba adecuadamente en Colombia en virtud de que se provocaban altas abstenciones en las elecciones. Por tal razón, la nueva constitución política de la República de Colombia de 1991 en el artículo 258 empezó diciendo: "El voto es un derecho y un deber del ciudadano". Con tal declaración se varió radicalmente la concepción del sufragio en Colombia.

ciudadano que convive en la sociedad. ¿Qué pasaría en un estado donde los ciudadanos no tengan conciencia cívica y la totalidad de los electores decidieran no votar? Evidentemente, tal situación sería muy improbable que ocurriera, sin embargo, nos revela hasta donde es posible establecer el voto como un derecho mas no como un deber. Debemos, reconocer que el voto como un derecho ha funcionado en países con una gran conciencia de sus ciudadanos en la responsabilidad de participar en la renovación de los órganos del Estado y por ende, en el funcionamiento del gobierno.

4. El Sistema Panameño

La primera Constitución de Panamá, la de 1904, denominó el Título IV "Del Sufragio". Como hemos señalado anteriormente, en dos artículos - 49 y 50 - estableció las bases generales para el ejercicio del sufragio en la recién proclamada República. El artículo 49 establecía que "todos los ciudadanos mayores de 21 años de edad tienen derecho al ejercicio del sufragio". El precitado artículo no estableció el sufragio como un deber, tan sólo lo dejó como un derecho.

Sin embargo, en la Constitución de 1941 se produjo el primer cambio importante en este sentido. Dos

artículos, el 64 y 65 de la Constitución de 1941, se refirieron al sufragio. El artículo 64 consideró el sufragio como un derecho y un deber de todos los ciudadanos en ejercicio, con lo cual cambió el concepto de: "sufragio - derecho" de la Constitución de 1904 por la de: "sufragio - derecho - deber" que se estableció a partir de la Constitución de 1941. Asimismo, el artículo 64 decía que la ley señalaría sanciones para los que " adulteren o intenten adulterarlo u omitan o impidan su cumplimiento". [283] El artículo 65 decía que el voto se consideraba directo, secreto e igualitario.[284]

Otro de los logros importantes de la Constitución de Panamá de 1941 fue la alusión a los partidos políticos en el artículo 70. [285]

A pesar de no definirlos expresamente, el mencionar a nivel constitucional a los partidos políticos, nos hace sostener que la Constitución Panameña de 1941 fue una de las primeras en el mundo en mencionar a nivel constitucional la existencia de los partidos políticos.

---

[283] Ver artículo 64 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA de 1941.

[284] Ver artículo 65 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA de 1941.

[285] El ~~artículo 70~~ decía: "Los partidos políticos reconocidos tendrán derecho a sendos representantes con voz pero no voto, en todas las corporaciones electorales."

El artículo 103 de la Constitución Política de Panamá de 1946 hacía referencia a los Partidos Políticos.[286] Por segunda vez se constitucionalizaban los Partidos Políticos en la República de Panamá, pero en esta Constitución se hacía una alusión más explícita y categórica de los partidos políticos que en la anterior Constitución. Pero, sobre la constitucionalización de los Partido Políticos en Panamá nos referiremos con más detenimiento en el Capítulo V.

La Constitución de 1946 estableció en el Título IV "Los Derechos Políticos". Este Título contenía nueve (9) artículos, desde el artículo 97 hasta el artículo 105. Estaba dividido en tres (3) Capítulos denominados en su orden: "Disposiciones Generales", "El Sufragio" y "El Organismo Electoral".

En el Capítulo I denominado "Disposiciones Generales" el artículo 97 señalaba que eran ciudadanos de la República todos los panameños mayores de veintiún años. El artículo siguiente definió la ciudadanía señalando que consistía en el derecho de elegir y de ser elegidos para puestos de elección popular y en la

---

[286] El artículo 103 de la **CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA** de 1946 decía: "La Ley regulará la manera de constituirse los partidos políticos. No es lícita la formación de ninguno que tenga por base el sexo, la raza o la religión o que tienda a destruir la forma democrática de Gobierno."

capacidad para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción. [287] Los artículos subsiguientes se referían a las formas de pérdida de la ciudadanía, de rehabilitación y de suspensión.[288]

El Capítulo II contenía dos artículos. El artículo 102 se refería al Sufragio. Este artículo señalaba que el sufragio era un derecho y un deber de todos los ciudadanos. Dejaba que la Ley desarrollara el sufragio sobre la base de unos aspectos enumerados expresamente en el precitado artículo.[289]

---

[287] Ver artículo 98 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA de 1946.

[288] Ver artículos 99, 100 y 101 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA de 1946.

[289] El artículo 102 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA de 1946 decía: "El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. La Ley lo reglamentará sobre estas bases: 1. El sufragio es universal y libre. El voto, igual, directo y secreto. 2. Toda elección popular y las que deban hacer las corporaciones públicas cuando se trate de elegir a más de dos ciudadanos, se hará por cualquier método que asegure la representación proporcional de los partidos. 3. Es obligación de todo ciudadano obtener una cédula de identidad personal que lo identificará al sufragar y en los demás actos indicados por la Ley. 4. Las autoridades están obligadas a garantizar imparcialmente la libertad y honradez del sufragio. 5. Se prohíben: a)El apoyo oficial directo o indirecto a candidatos a puestos de elección popular, aun cuando fuesen velados los medios empleados a tal fin; b)Las actividades de propaganda y afiliación partidarias en las oficinas públicas; c) La exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos, aún a pretexto de que son voluntarias; d) Cualquier acto que impida o dificulte a un ciudadano obtener, guardar o presentar personalmente su cédula de identidad."

El artículo 104 señalaba que constituían delitos las transgresiones hechas a lo preceptuado en el artículo 102 que, como hemos señalado, establecía las bases sobre las cuales la Ley reglamentó el sufragio.[290]

La actual Constitución de 1972, como ya hemos dicho, se refiere a los Derechos Políticos en el Título IV, bajo ese mismo nombre. El Primer Capítulo aparece bajo el nombre "De la Ciudadanía". El artículo 125 dice que son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho (18) años. Los subsiguientes artículos 126, 127 y 128 se refieren a quienes ejercen los derechos políticos, la suspensión de la ciudadanía y el recobro de

---

[290] El artículo 104 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA de 1946, decía: "Constituyen delito las transgresiones del artículo 102. Entiéndase como tal cualquier acción u omisión de funcionario público que, amparándose en la autoridad o funciones de su cargo, de modo directo, indirecto, por sí o por interpuesta persona: a) Ejerza coacción, válido de su investidura oficial, para inducir a un particular o empleado a darle su respaldo o su voto o a negarle lo uno o lo otro a determinado partido o candidato; b) Autorice, permita o lleve a efecto la sustracción o deducción de parte cualquiera del sueldo de los empleados públicos para aplicarla a fines políticos; c) Emplee u ofrezca emplear en cargo público a cualquier persona con el compromiso de que apoye o adverse a determinado partido o candidato; d) Impida o dificulte a cualquier persona obtener su cédula de identidad o guardarla o presentarla ella misma. La Ley señalará las penas principales correspondientes, acompañándoles como accesoria, según la gravedad del delito la interdicción permanente para el ejercicio de cargos públicos o por el término de uno a ocho años. Se exceptúa lo dispuesto en el artículo 148".

ésta.[291]

El Capítulo II de la Constitución Política de Panamá de 1972 hace referencia al sufragio. El artículo 129 dice que el sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es considerado libre, igual, universal, secreto y directo.

El artículo 130 de la Constitución de 1972 señala unas importantes prohibiciones con la finalidad de garantizar la libertad y pureza del sufragio y la imparcialidad o neutralidad del Gobierno en el proceso electoral.[292] Si bien es cierto que este artículo ha sido considerado como un simple enunciado constitucional no practicado, y sin desarrollo legal, no es menos cierto que existen constitucionalizadas las prohibiciones ideales que deberían regir en todo Estado democrático y

---

[291] El artículo 126 de la Constitución vigente de Panamá dice: "Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños". (El subrayado es nuestro).

[292] El artículo 130 dice: "Las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y honradez del sufragio. Se prohiben: 1. El apoyo oficial directo o indirecto a candidatos a puestos de elección popular, aún cuando fuesen velados los medios empleados a tal fin 2. Las actividades de propaganda y afiliación partidistas en las oficinas públicas. 3. La exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos, aún a pretexto de que son voluntarias. 4. Cualquier acto que impida o dificulte a un ciudadano obtener, guardar o presentar personalmente su cédula de identidad. La Ley tipificará los delitos electorales y señalará las sanciones respectivas."

social de Derecho.

Los subsiguientes artículos de este Capítulo se refieren a los Partidos Políticos, tema al que nos referiremos más adelante. [293]

El Capítulo III se refiere al Tribunal Electoral y a la Fiscalía Electoral. Este último organismo fue creado por la Constitución de 1972 como una agencia de instrucción independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral[294] sobre ambos organismos nos referiremos a continuación.

D. LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL EN ALGUNOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

Ningún proceso electoral puede ser adecuado ni cumplir con sus nobles objetivos si el sistema electoral no cuenta con un organismo capaz de organizarlo y dirigirlo eficientemente. Nos encontramos ante dos situaciones verdaderamente importantes. No basta solamente con el establecimiento de una entidad rectora del sistema electoral, sino que es imprescindible que ésta pueda funcionar adecuadamente y

---

[293] Nos referimos a los artículos 132, 133, 134 y 135 de la CONSTITUCION VIGENTE DE LA REPUBLICA DE PANAMA.

[294] Ver artículos 136, 137, 138 y 139 de la CONSTITUCION VIGENTE DE LA REPUBLICA DE PANAMA.

cumplir sus propósitos. Para ello, el derecho constitucional de cada Estado debe ser muy cuidadoso al definir la estructura, integración, funciones, jurisdicción y competencia de los organismos de administración electoral. Es que en esta entidad descansa toda la estructura democrática de un país. Veremos algunos organismos de administración electoral diferentes regiones y apreciaremos las similitudes y diferencias entre cada uno de los organismos y su esfera de actuación. Para tal propósito hemos dividido iberoamérica en: 1. Centroamérica y el Caribe, México, Países Andinos, Países del Cono Sur y Brasil. Veamos cada uno de estos grupos de países.

1. Centroamérica y el Caribe

Si bien en Panamá se le han otorgado importantes funciones al Tribunal Electoral - que analizaremos más adelante - no se le ha llegado a considerar como cuarto poder del Estado, situación que si ocurre con el organismo rector en materia electoral de Costa Rica y Nicaragua.[295] En otros países el organismo electoral

---

[295] El artículo 9 de la Constitución de Costa Rica de 1949 así ha considerado al Tribunal Supremo de Elecciones de ese país. Dicho artículo establece la separación clásica de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, pero agrega que habrá "un Tribunal Supremo de Elecciones con rango e independencia de los poderes del Estado que tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio..." (el subrayado es nuestro).

superior varía en cuanto al nombre que recibe, a la composición y a las funciones.

En Costa Rica de conformidad con el artículo 99 de la Constitución de 1949, en corcordancia con el artículo 11 del Código Electoral, se ha creado un Tribunal Supremo de Elecciones - al que nos hemos referido en páginas anteriores - que se le dió la categoría de un cuarto poder del Estado en el artículo 9 de la Constitución de Costa Rica. Es esta región y en toda iberoamérica solamente Nicaragua y Costa Rica lo han elevado a la categoría de cuarto poder del Estado. En otros países Centroamericanos y del Caribe no es así. En El Salvador la entidad se denomina el Consejo Central de Elecciones; en Guatemala Tribunal Supremo Electoral; en Honduras el Tribunal Nacional de Elecciones; en Nicaragua Consejo Supremo Electoral y República Dominicana Junta Central Electoral.

En cuanto a su integración hay algunas variantes entre los diferentes organismos electorales

---

En Nicaragua, el artículo 7 de la Constitución de 1987 ha hecho lo mismo con relación al Consejo Supremo Electoral que establece el artículo 169 como organismo rector del sistema electoral nicaragüense. El artículo 7 de la Constitución de Nicaragua de 1987 dice: "Nicaragua es una república democrática, participativa y representativa. Son Organos de gobierno: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral". (el subrayado es nuestro).

centroamericanos. En el Salvador el Consejo Central de Elecciones está integrado por tres miembros principales denominados Presidente, Primer Vocal y Segundo Vocal, cada uno con su respectivo suplente. Son elegidos según el orden de los resultados electorales de los tres partidos políticos que alcanzaron la mayor cantidad de votos según lo dispone el artículo 51 del Código Electoral del Salvador. En Costa Rica el Tribunal Supremo de Elecciones está integrado por tres magistrados titulares y seis suplentes que los nombra la Corte Suprema de Justicia con el voto afirmativo de las dos terceras partes de sus miembros. Los requisitos para ser magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones son los mismos que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. El período de los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones es de seis años con posibilidad de reelección, sin embargo un magistrado titular y dos suplentes se renovarán cada dos años.[296]

En Guatemala el Tribunal Supremo Electoral está integrado por cinco magistrados titulares y por cinco suplentes. Está compuesto por un Presidente, un Secretario General, un Inspector General, un Auditor y un

---

[296] BRENES CAMACHO, Gonzalo, "El Sistema Electoral Costarricense" en Proceso Electoral y Regímenes Políticos, op. cit., p. 28 y 29.

Jefe del Departamento de Contabilidad.[297]

En Honduras según el artículo 53 de la Constitución de 1981, y el artículo 105 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas el Tribunal Nacional de Elecciones está integrado por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y dos Vocales cuyos cargos son rotativos anualmente. De estos integrantes un miembro titular y su suplente son designados por la Corte Suprema de Justicia de Honduras, y los demás titulares y suplentes son designados por los partidos políticos legalmente inscritos los cuales son elegidos para un período de cuatro años con posibilidad de reelección.

En cuanto a la participación de los partidos políticos en la integración de los organismos rectores en materia electoral podemos establecer que en el Salvador la Asamblea Legislativa elige a los tres miembros del Consejo Central de Elecciones, según el artículo 51 del Código Electoral de ese país, de entre cada una de las ternas propuestas por los tres partidos políticos que hayan obtenido el mayor número de votos en la última elección presidencial. En consecuencia, se presentarán tres ternas diferentes de las cuales, saldrán escogidos

---

[297] Ver artículos 125, 143, 147, 149 y 151 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala.

los tres miembros principales y los tres suplentes de esta organización, los cuales son elegidos para un período de cinco años de conformidad con el artículo 54 del Código Electoral del Salvador. En Honduras los partidos políticos participan directamente en la integración del Tribunal Nacional de Elecciones, que como hemos visto, está compuesto por cinco miembros. La participación de los partidos políticos no solamente se hace designando cada uno de estos a un titular y su respectivo suplente ante el Tribunal Nacional de Elecciones, sino también haciendo lo mismo en otros organismos electorales de menor jerarquía y hasta en las mesas receptoras.[298] En Nicaragua la Constitución de 1987 ha establecido en el artículo 170 que el Consejo Supremo Electoral está integrado por cinco magistrados, cada uno con su respectivo suplente, elegidos por la Asamblea Nacional, de ternas propuestas por el Presidente de la República.[299] Los magistrados del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua ejercerán sus funciones por un período de seis años a partir de la toma de posesión, período en el que tendrán la prerrogativa de la inmunidad. (Ver artículo 172 de la Constitución de

---

[298] Ver artículo 51 de la Constitución de Honduras de 1981 y los artículos 83, 91, 104, 115, y 118 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas de ese país.

[299] De igual forma el referido artículo 170 establece que el Presidente del Consejo Supremo Electoral será escogido por la Asamblea Nacional de entre los cinco magistrados elegidos.

Nicaragua de 1987). Contrario a lo que se establece en los demás países de centroamérica con relación a la edad mínima para ser magistrado de un organismo electoral, la Constitución de Nicaragua señala que pueden ser Magistrados del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, los nicaraguenses que estén en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y que sean mayores de 25 años.[300] Podemos decir que en Nicaragua una de las características fundamentales es que el Organo Legislativo no sólo elige a los magistrados del Consejo Supremo Electoral sino que también decide quién es su Presidente. Si bien la Presidencia de la República debe enviar cinco ternas - ya que son cinco los magistrados - de donde se debe escoger no es menos cierto que la Asamblea conserva la facultad de decidir la integración del máximo organismo electoral de Nicaragua. De esta forma los partidos políticos participan indirectamente en el escogimiento por medio de sus diputados.

En Guatemala, Panamá, República Dominicana y Costa Rica los partidos políticos no participan en la composición e integración de los Organos Electorales. En Guatemala de conformidad con los artículos 123 y 136 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos el Congreso de

---

[300] Ver artículo 171 de la Constitución Política de Nicaragua de 1987.

la República elige a los cinco magistrados principales y a los suplentes del denominado Tribunal Supremo Electoral con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros y elegidos para un período de seis años.[301] Igual período de seis años existe en Costa Rica para los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones pero un titular y dos de sus suplentes son renovados cada dos años.[302] Como veremos más adelante, Panamá es el país que le otorga un mayor período de años (10 años) a los integrantes del máximo organismo de administración electoral denominado Tribunal Electoral.

En Guatemala se exige que los integrantes del Tribunal Supremo Electoral no sean asesores, mandatarios, ni ocupantes de cargo alguno en cualquier organización de carácter político.[303] Los demás países del área

---

[301] Ver artículo 223 de la Constitución Política de Guatemala de 1985 en concordancia con el artículo 124 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

[302] De conformidad con el artículo 101 de la Constitución de Costa Rica de 1949 en concordancia con el artículo 4 de la Ley Electoral. Recordemos - con anteriormente hemos expresado - que en Costa Rica el Tribunal Supremo de Elecciones está integrado normalmente por tres magistrados y seis suplentes todos nombrados por la Corte Suprema de Justicia con una votación de no menos de dos tercio de sus miembros. Un año antes de las elecciones y hasta seis meses después el número de magistrados se amplían de tres a cinco miembros escogiendo de entre los seis suplentes los dos miembros adicionales que formarán parte del Tribunal Supremo durante ese lapso de tiempo.

[303] Ver artículos 124, 174 y 182 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala.

centroamericana excluyen la apoliticidad de los miembros de cualquier institución electoral como requisito fundamental para el ejercicio de sus funciones.[304]

Como hemos señalado en páginas anteriores solamente Nicaragua y Costa Rica han elevado a rango constitucional el reconocimiento como cuarto poder del Estado a sus respectivos organismos rectores electorales que, como hemos visto en Costa Rica se le denomina Tribunal Supremo de Elecciones y en Nicaragua Consejo Supremo Electoral. De esta forma el artículo 7 de la Constitución Política de Nicaragua de 1987 en concordancia con el artículo 168 también de esta Constitución, así lo establecen.[305] La Constitución de Costa Rica de 1949 en el artículo 9 establece la organización del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial sin embargo, señala la existencia de un "Tribunal Supremo de Elecciones con rango e independencia de los poderes del Estado que tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización,

---

[304] En el Salvador ver artículos 33, 90, 89 y 98 del Código Electoral; en Honduras artículo 87 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas; Nicaragua artículo 8 de la Ley Electoral; y Costa Rica artículo 100 de la Constitución y artículos 43, 46 y 55 del Código Electoral.

[305] El artículo 7 de la Constitución de Nicaragua en su parte correspondiente dice así: "Son Organos de gobierno: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral". Por su parte el artículo 168 dice que: "Al Poder Electoral corresponde en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, plebiscitos, y referendos".

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE BIBLIOTECA DE DERECHO

dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio así como las demás funciones que le atribuye esta Constitución y las leyes." En Costa Rica el Tribunal Supremo de Elecciones tiene la facultad de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referente a la materia electoral, hecho que le atribuye una especial y única competencia a este organismo frente a otras organizaciones de los demás países iberoamericanos.[306]

El aspecto presupuestario para los organismos rectores de la administración electoral es interesante en estos países. El Tribunal Nacional de Elecciones de Honduras debe proponer al Organo Ejecutivo el presupuesto de gastos para que sea sometido a la aprobación del Organo Legislativo. (Ver artículo 104 y 106 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas de Honduras).

En Guatemala se establece que al Tribunal Supremo Electoral se le asignará una partida no inferior al 0,5

---

[306] En Costa Rica - al igual que los países hispanoamericanos que siguen el modelo establecido por la sentencia del Juez norteamericano John Marshall en 1803 en el caso Marbury VS Madison - el control de la constitucionalidad está en manos de la Corte Suprema de Justicia que en el caso costarricense se ha creado una sala constitucional. Sin embargo, en materia electoral esta competencia la ejerce no solo en forma exclusiva sino obligatoria el Tribunal Supremo de Elecciones. En Panamá en las fracasadas reformas constitucionales de 1994 el Tribunal Electoral intentó obtener sin éxito esta facultad.

por 100 del presupuesto general del Estado para cubrir los gastos de su funcionamiento en período no electoral. Sin embargo, de conformidad con el artículo 122 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en concordancia con los artículos 183, literal j, 237 y 238 de la Constitución Política de Guatemala de 1985, este presupuesto aumentará el año en que se celebran elecciones de conformidad con el procedimiento constitucional para la formulación, ejecución y liquidación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado de Guatemala.

En El Salvador el artículo 50 del Código Electoral establece que el Consejo Central de Elecciones quedará sujeto a un régimen especial para la planificación, coordinación y ejecución de su propio presupuesto que debe integrarse con recursos externos e internos sin precisar un mínimo asignado del presupuesto del Estado como ocurre en Guatemala. Además en el Salvador se establece la modalidad de la autorización de recursos externos.

En Nicaragua no se determina jurídicamente como debe financiarse el Consejo Supremo Electoral para el desarrollo de sus actividades.

2. México

En México ejerce la administración electoral el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral. También la ejercen en menor grado los Colegios Electorales de las Cámaras Legislativas, que actúa en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores y que tienen competencia exclusiva para la regulación y calificación de las elecciones para ambas Cámaras. Este sistema que se ha denominado el de autocalificación consiste en que la propia Asamblea surgida del proceso electoral es la que califica y considera la elección de sus miembros.[307] Al referirse al sistema de autocalificación Eduardo Andrade Sánchez sostiene que se sustenta en la idea de que la expresión de la voluntad popular, a través de la cual se manifiesta la soberanía, no puede quedar sometida a la decisión de

---

[307] ANDRADE SANCHEZ, Eduardo en Introducción a la Ciencia Política, op. cit., p. 218. considera que contrario al sistema de autocalificación existe el de la heterocalificación. A juicio del autor la heterocalificación atribuye la calificación de las elecciones y la solución de los conflictos que se derivan de éstas a un Organo diferente al Colegio Electoral surgido de la propia elección. Acertadamente argumenta en favor del sistema de heterocalificación el que la autonomía del Organo calificador evita que las decisiones se tomen con un criterio meramente político como ocurre con el sistema de la autocalificación. La heterocalificación tiene dos variantes: a. La que otorga la facultad decisoria al poder judicial normalmente establecido (existe en el Reino Unido y España). b. La que constituye un tribunal específico y autónomo para la materia electoral (existe en Costa Rica, Panamá, Nicaragua).

un Organo que no se ha originado mediante la manifestación de dicha voluntad soberana.[308] El autor al referirse a la integración de los Colegios Electorales de las Cámaras Legislativas - sistema de autocalificación - ha apuntado muy atinadamente que "esto significa que los 500 presuntos diputados electos califican su propia elección".[309] El artículo 68 del Código Federal Mexicano de instituciones y procedimientos electorales ha determinado que el Instituto Federal Electoral - sistema de heterocalificación - tenga una estructura orgánica a nivel nacional del cual forman parte el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Comisión de Vigilancia del Registro Federal de Electores. Asimismo, el Tribunal Electoral Federal es un Organo jurisdiccionalmente autónomo en materia electoral que ejerce la jurisdicción electoral en todo el territorio mexicano.

Como hemos dicho en México el organismo rector se denomina Comisión Federal Electoral que está integrada por un comisionado del Poder Ejecutivo quien es el denominado Secretario de Gobernación, quien lo preside; por dos comisionados del Organo Legislativo (uno de la

---

[308] ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política, op. cit., p. 217.

[309] ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. ibidem, p. 217.

Cámara de Diputados y otro del Senado) y comisionados de los partidos políticos. De conformidad con el artículo 165 del Código Federal Electoral de México cada partido político tiene derecho a designar un comisionado ante la Comisión Federal Electoral siempre y cuando el partido haya alcanzado hasta el 3% de la votación nacional efectiva. Si este partido logra entre el 3% y 6% de la votación nacional efectiva para diputados federales tiene derecho a un segundo miembro en la Comisión Federal Electoral (artículo 165 frac. III, inciso b del Código Federal de México). De esta forma los partidos que pasen del 6% de los votos nacionales podrán nombrar un comisionado adicional por cada 3% de votación que hayan obtenido en la votación (artículo 165, frac. III, inciso c).[310] Es importante explicar lo que el Derecho Electoral mexicano entiende por votación nacional efectiva. De conformidad con Eduardo Andrade Sánchez el artículo 207 del Código Electoral mexicano la votación efectiva se obtiene restando de la votación total de los partidos la de aquellos que no alcanzaron el 1.5 de la votación nacional y debe restársele la votación nula.[311] En México cada estado de la República tiene una

---

[310] Según el artículo 165, frac. III inciso b, el límite de comisionados a que podría tener derecho un partido político es de 16 aunque haya superado el derecho a esta cifra.

[311] ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, op. cit., p. 210.

organización para sus elecciones que se denomina "Comisiones Locales Electorales". Están integradas por un Comisionado Presidente y un Comisionado Secretario que son designados por el Presidente de la Comisión Federal Electoral y por Comisionados de los partidos políticos aplicando a nivel de ese estado la regla de proporcionalidad que hemos explicado anteriormente.

El Presidente, el Secretario General, los Consejeros Magistrados, sus suplentes que integran el Consejo General del Instituto Federal Electoral y los magistrados y sus suplentes del Tribunal Electoral Federal tienen un *período de ejercicio de 8 años los cuales pueden ser* propuestos para reelección por el Presidente de la República. Sin embargo, los representantes de los partidos políticos pueden ser sustituídos en cualquier momento o ratificados para un nuevo período por su partido político.[312] Es importante destacar que en México existe el Tribunal Federal Electoral como la entidad encargada de dirimir las controversias en materia electoral con jurisdicción y competencia en todo el país.

En cuanto al Instituto Federal Electoral, que es el organismo encargado de la administración electoral, el

---

[312] Ver artículos 74, 87, 90 y 270 del Código Federal mexicano de instituciones y procedimientos electorales.

ejecutivo interviene nombrando un representante de la secretaría de gobernación que ejerce las funciones de Presidente del Consejo General del Instituto y nómina para su elección a una lista de doce ciudadanos como candidatos a consejeros magistrados. El Organo Legislativo tiene cuatro consejeros en el Consejo General del Instituto Federal Electoral (artículos 74 y 75 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). Con respecto al Tribunal Federal Electoral el ejecutivo participa al presentar a la Cámara de Diputados una lista con los posibles candidatos a magistrados del tribunal. Por su parte, el Organo Legislativo es el que selecciona los ocho magistrados del Tribunal Federal Electoral de la lista presidencial y designa a dos consejeros de la Cámara que integran la Comisión de Justicia del Tribunal Federal Electoral (ver artículos 41, 74, 75 y 274 del Código Federal mexicano de Instituciones y Procedimientos Electorales).

3. Países Andinos

Se denomina así a Bolivia, Perú, Ecuador, Venezuela y Colombia por cuanto la Cordillera de los Andes - sistema montañoso de América del Sur que atraviesa longitudinalmente la zona sur del continente - pasa dentro de sus territorios. En los llamados países

andinos hay diferentes nombres para el organismo rector de los procesos electorales. En Bolivia el máximo organismo electoral se denomina Corte Nacional Electoral con jurisdicción y competencia en toda la república y cuya decisiones son irrecurribles excepto aquellas que infrinjen preceptos constitucionales o disposiciones expresas de la ley electoral que admita recursos de nulidad o inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia. En Ecuador se le denomina Tribunal Supremo Electoral, el cual tiene jurisdicción en todo el país y es el encargado de dirigir y garantizar el proceso electoral de conformidad con el artículo 109 de la Constitución del Ecuador de 1984. En Perú recibe el nombre de Jurado Nacional de Elecciones; en Venezuela se denomina Consejo Supremo Electoral organismo que goza de autonomía funcional y administrativa y con jurisdicción en todo el territorio de la república. En Colombia es el Consejo Nacional Electoral el organismo encargado de ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral (artículos 264 y 265 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991). Los miembros de la Corte Nacional de Bolivia y los miembros del Consejo Nacional Electoral de Colombia duran en sus cargos cuatro años. En Colombia de conformidad con el artículo 264 de la Constitución Política de 1991 no son reelegibles. En Venezuela los

integrantes del Consejo Supremo Electoral duran en sus cargos cinco años y tienen posibilidad de reelegirse. En Perú los miembros del Jurado Nacional de Elecciones terminan sus funciones cuando se instala el Congreso Nacional producto de las elecciones. En Bolivia la designación de los cinco miembros de la Corte Nacional Electoral son nombrados por el Presidente de la República que designa al vocal y su suplente y el Congreso Nacional elige a los cuatro restantes con sus respectivos suplentes.[313] En Ecuador los tres Organos del Estado intervienen en la designación de los miembros del Tribunal Supremo Electoral. Sus siete miembros, que tienen el título de vocal, son elegidos por el Congreso Nacional de la siguiente manera: a. Elige a tres ciudadanos que no sean miembros de este cuerpo. b. Elige a dos ciudadanos de dos ternas enviadas por el Presidente de la República. c. Elige a dos ciudadanos de dos ternas enviadas por la Corte Suprema.[314] En el Perú el jurado nacional de elecciones que está integrado por siete miembros es elegido de la siguiente forma: a. Uno por la Corte Suprema de Justicia. b. Tres por los jurados departamentales de elecciones. c. Tres por las

---

[313] Ver artículo 59, ordinal 21 de la Constitución Política de Bolivia de 1967 en concordancia con el artículo 22 de la Ley Electoral boliviana de 8 de abril de 1980.

[314] Ver artículo 109 de la Constitución del Ecuador de 1984 en concordancia con el artículo 17 de la Ley de Elecciones ecuatoriana.

Asociaciones de Abogados o de la Carrera Judicial. En Venezuela los nueve miembros del Consejo Supremo Electoral deben ser ciudadanos sin afiliación partidista. Cuatro de ellos son elegidos por las dos terceras partes del Congreso Nacional y los otros cinco son elegidos por el Congreso a propuesta de los partidos políticos que hayan obtenido el mayor número de votos para la Cámara de Diputados del Congreso de la República. En Colombia el Consejo Nacional Electoral que por mandato del artículo 274 de la Constitución Política de 1991 está integrado por un número no menor de siete miembros, sus integrantes son escogidos por el Congreso de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Los cinco organismos de los cinco países andinos son entidades autónomas e independientes con jurisdicción en todo el territorio nacional y sus decisiones tienen el carácter definitivo, obligatorio, inapelables e irrecurribles, con las excepciones de Bolivia y Venezuela que permiten el recurso de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia. En ninguno de los países andino se considera a estas entidades como cuarto poder del Estado como ya hemos visto que lo hacen las Constituciones de Costa Rica y Nicaragua. En cuanto al presupuesto, en Venezuela el Consejo Supremo Electoral elabora su proyecto de presupuesto y lo presenta al Congreso de la República por medio del Ministerio de

Relaciones Interiores (artículo 46 de la Ley Orgánica del Sufragio). En Ecuador por mandato del artículo 70 de la Constitución de 1984 "la formulación de la proforma del presupuesto corresponde a la función ejecutiva", su aprobación es competencia del Congreso. Por tanto, el presupuesto del Tribunal Supremo del Ecuador está incluido en el presupuesto general del Estado. En Bolivia la Corte Nacional Electoral propone su propio presupuesto al Organo Legislativo. En Colombia es el Ejecutivo el encargado de incluir en el presupuesto las partidas necesarias para el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral.

4. El Cono Sur

Son considerados países del cono sur los que se encuentran en la parte más septentrional del continente americano. Entre estos agrupamos a Argentina, Uruguay, Paraguay, y Chile.

En Argentina existe una composición bien heterogénea y muy particular del organismo rector de su sistema electoral. La administración electoral en Argentina es parte del poder judicial aunque con cierto rasgo de independencia. Tiene tres clases de funciones: judiciales, de control y registrales. Se compone de los

siguientes organismos en atención a su importancia jerárquica: la Cámara Nacional Electoral, los Jueces Electorales, las Secretarías Electorales, las Juntas Electorales Nacionales y las Mesas Receptoras de Votos.[315] En Chile existe el Tribunal Calificador de Elecciones y los Tribunales Electorales Regionales. Asimismo, existen autoridades sobre inscripciones electorales y servicios electorales integrados por las Juntas Electorales y Juntas Inscriptoras. De conformidad con la Constitución Política de la República de Chile de 1980, el organismo especial que conocerá el escrutinio general y calificará las elecciones de Presidente de la República, de diputados y de senadores será el denominado Tribunal Calificador de Elecciones.[316] En Paraguay la Constitución de 1992 establece que la denominada Justicia Electoral está integrada por un Tribunal Superior de Justicia Electoral, por los tribunales, por los juzgados, por las fiscalías y por los demás organismos que definirá la ley la cual determinará su organización y funciones.

---

[315] Ver del artículo 41 al artículo 52 de el Código Electoral Nacional de la Argentina, aprobado por Decreto núm. 2135/83 de 18 de agosto en elecciones publicación del Congreso de los diputados de España, documentación No. 30 (Tomo III, documentación extranjera) Madrid, España 1984, págs. 1,420 a 1,422.

[316] El Capítulo VIII de la Constitución de Chile se denomina "Justicia Electoral" y está integrado por tres artículos: el 84, 85 y 86 (ver Constitución Política de la República de Chile, edición oficial, Santiago de Chile 1980.

(artículos 273 y 274).[317] En Uruguay el organismo rector encargado de la organización, dirección, fiscalización y realización de las elecciones se denomina la Corte Electoral que actúa no sólo en los casos de elecciones sino también en los de iniciativa popular y el referéndum de conformidad con lo que señala el artículo 82 de la Constitución uruguaya.

En Chile los magistrados del Tribunal Calificador de Elecciones son designados por cuatro años. Si hay necesidad de reemplazar alguno de sus miembros, la Corte Suprema de Justicia le sustituye por el respectivo suplente que durará en sus funciones por el resto del término. En Paraguay, los miembros de la Junta Central Electoral son elegidos por un período de cinco años. En Uruguay de conformidad con los artículos 77, 9 y 324 de la Constitución, la renovación de los magistrados de la Corte Electoral se hace cada cinco años de acuerdo con los cambios políticos partidistas que se producen en el Organo Legislativo. En Uruguay y en Paraguay los miembros de sus máximos organismos electorales son

---

[317] La Constitución de Paraguay de 1992, denomina el Capítulo III "Del Poder Judicial". Dentro de este capítulo la sección V se denomina "De la Justicia Electoral". Esta sección la compone tres artículos el 273, 274 y 275. Como podemos observar el Tribunal Superior de Justicia Electoral que es el máximo organismo paraguayo en materia electoral está dentro de la rama del poder judicial. Ver Constitución de la República de Paraguay, Editora Litocolor, Asunción, Paraguay, 1993, págs. 123 y 124.

nombrados por los partidos políticos por tanto no interviene ninguno de los tres Organos en la designación de los integrantes de la Junta Central de Paraguay y en la Corte Electoral del Uruguay. Contrario a esto, en Argentina y Chile los partidos políticos no participan de ninguna forma en la composición de sus instituciones electorales. Mientras en Argentina predomina el Poder Judicial en la designación de sus Organos Electorales, en Chile hay una preminencia del Organo Ejecutivo de conformidad con el artículo 91 de la Ley Orgánica Constitucional 18,556. En los países del cono sur al igual que en los países andinos, no se ha considerado como cuarto poder del Estado a su máximo organismo electoral. Una nota característica es que el presupuesto de estos organismos todos son presentados por intermedio del Organo Ejecutivo al Organo Legislativo que es el encargado de aprobarlo.

5. Brasil

Como quiera que a Brasil no podíamos agruparlo dentro de los países Centroamericanos y del Caribe porque geográficamente no pertenece a esta zona, asimismo, tampoco lo podíamos ubicar entre los países andinos ni entre los del cono sur. Por ello lo hemos dejado aparte en este ligero estudio sobre su Administración Electoral.

En Brasil se le da el nombre de Organo de la Justicia Electoral a la entidad encargada de la Administración Electoral en ese país. El Organo de la Justicia Electoral está integrado por el Tribunal Superior Electoral que tiene jurisdicción en todo el país, por los tribunales regionales, las juntas electorales y los jueces electorales. En Brasil, hay un predominio del poder judicial en la designación de los miembros del Tribunal Supremo Electoral ya que todos sus integrantes pertenecen al Supremo Electoral Federal o a los Tribunales de Justicia Estatales. El Tribunal Supremo Electoral está integrado por siete miembros. De estos, solamente dos son nombrados por el Organo Ejecutivo y los otros cinco provienen del Organo Judicial. De conformidad con los artículos 12 hasta el 18 del Código Electoral del Brasil el Tribunal Superior Electoral está integrado por tres jueces del Supremo Federal Tribunal, dos jueces elegidos dentro de los miembros del Tribunal Federal de Recursos y dos abogados que elige el Presidente de la República de una lista de seis que le presenta el Supremo Tribunal Federal, pero su Presidente debe ser uno de los tres jueces designados directamente por el Supremo Tribunal Federal. En Brasil, al igual que en Argentina y Chile la participación de los partido políticos en la integración de las instituciones electorales es nula. En Brasil se exige que todos los

miembros de los Organos Electorales sean apolíticos y el presupuesto del Organo Electoral es presentado al Poder Ejecutivo por el Ministerio de Hacienda para la correspondiente aprobación. En Brasil no se considera un cuarto poder al Tribunal Superior Electoral. Como hemos visto en dos países iberoamericanos (Costa Rica y Nicaragua) y un país iberoamericano intentó sin éxito seguir este ejemplo: Panamá.[318]

E. LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL EN PANAMA

La administración electoral en la República de Panamá está a cargo de un organismo denominado Tribunal Electoral que tiene autonomía financiera y jurídica, además de jurisdicción especial en materia electoral. En esta jurisdicción especial, actúa como organismo independiente pero coadyuvante del Tribunal Electoral, una Fiscalía Electoral encargada de instruir las investigaciones sobre los delitos electorales que juzgará el Tribunal Electoral. Tal organismo es novedoso en el derecho constitucional y electoral iberoamericano. Ambas instituciones estudiaremos como integrantes de la administración electoral de Panamá.

---

[318] Nos referimos a las fracasadas reformas de 1994, específicamente a las reformas sobre el Tribunal Electoral y el sistema electoral.

1. El Tribunal Electoral de Panamá

El Capítulo III de la Constitución Política de Panamá de 1946 tenía un solo artículo.[319] Este artículo

---

[319] El artículo 105 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA de 1946, decía: "**Artículo 105:** Al objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, establécese un Tribunal Electoral independiente de los Organos Ejecutivo y Judicial y con privativa competencia para interpretar y aplicar la Ley electoral y para dirigir, vigilar y fiscalizar todas las fases del proceso electoral. El Tribunal Electoral tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres Magistrados de reconocida honorabilidad, los cuales serán elegidos para un período de doce años, así: uno por la Asamblea Nacional, uno por el Organo Ejecutivo y uno por la Corte Suprema de Justicia, todos fuera del seno de dichas entidades. Para cada principal se nombrarán en la misma forma dos suplentes. El Tribunal contará con los empleados subalternos que determine la Ley. Dichos Magistrados son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el desempeño de sus funciones y les comprenden las disposiciones de los artículos 168,170,171, 172, 173 y 174, con las sanciones que determine la Ley.

Además de las que le confiere la Ley, el Tribunal Electoral tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los artículos 2º, 3º y 8º.:

1. Reglamentar la Ley Electoral ajustándose a su letra y su espíritu, interpretarla y aplicarla; y conocer de las controversias que origine su aplicación.
2. Perseguir y sancionar las faltas y delitos contra la libertad y la pureza del sufragio.
3. Redactar proyectos sobre la Ley Electoral y sus reformas y remitirlos a la consideración de la Asamblea Nacional.
4. Formar el censo electoral con la colaboración de los funcionarios de la estadística nacional.
5. Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y la cedulación y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren.
6. Incoar los expedientes de las solicitudes de naturalización que le enviará el Ejecutivo y remitirlos a éste, con el correspondiente dictamen, para su decisión.
7. Expedir instrucciones para la celebración de elecciones populares y resolver las consultas y quejas que sobre la materia se le dirijan.

estableció por primera vez, por lo menos de manera más categórica, la Jurisdicción especial de un organismo denominado Tribunal Electoral, el cual se creó como entidad independiente de los Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial y con privativa competencia para

---

8. Informar a los tribunales de justicia y ministerio público de los delitos que se cometan con motivo de las elecciones y que fuesen de la competencia de aquéllos.
9. Nombrar los miembros de la Junta Nacional de Escrutinio.

Las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo, y una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad.

Habrá una Junta Nacional de Escrutinio que hará o revisará la cuenta de votos y declarará la elección de los funcionarios de elección popular, según disponga la Ley. Esta Junta será nombrada por el Tribunal Electoral escogiendo un vocal y dos suplentes de cada terna presentada por los partidos nacionales legalmente constituidos y designando un vocal presidente, con derecho a voto sólo en caso de empate. Habrá las corporaciones electorales inferiores y los empleados subalternos que disponga la Ley.

Las agrupaciones políticas legalizadas tendrán también en las corporaciones escrutadoras representantes con derecho a fiscalización y voz.

La Ley establecerá entre los requisitos para la formación, reconocimiento jurídico y subsistencia de los partidos políticos, el número de afiliados y el de votos válidos que deben reunir. No podrá subsistir ningún partido o agrupación política que obtuviese en una elección un total de votos inferior al de los adherentes exigidos para su reconocimiento.

Las autoridades públicas están obligadas a acatar y cumplir las órdenes y decisiones emanadas de los funcionarios de la jurisdicción electoral, prestando a éstos la obediencia, cooperación y ayuda que requieran para el desempeño de sus atribuciones. La omisión o negligencia en el cumplimiento de tal obligación apareja la pérdida del empleo y la inhabilitación por uno a ocho años para el ejercicio de puestos públicos, aparte de otras sanciones que la Ley imponga.

interpretar y aplicar la Ley Electoral y para dirigir, vigilar y fiscalizar todas las fases del proceso electoral. Si bien ya la Constitución de 1941, en los artículos 68 y 69, había creado un Jurado Nacional de Elecciones y le había otorgado jurisdicción propia, opinamos que la Constitución de 1946 estableció por primera vez, de manera más categórica, expresa y específica, la institución que denominó Tribunal Electoral. Se determinó que estaría integrado por tres Magistrados elegidos, por cada uno de los tres Órganos del Estado, por el término de doce (12) años. De igual forma, la propia Constitución de 1946 enumeró, por primera vez, las atribuciones privativas que ejercería el Tribunal Electoral en materia electoral.

Como ya dijéramos en páginas anteriores, la Constitución de 1941 - segunda en la historia Republicana del país - ya creaba un organismo autónomo, independiente y con jurisdicción propia el cual se denominaba "Jurado Nacional de Elecciones."

La Constitución de 1946 - Tercera del Estado Panameño - fue más categórica y en el precitado artículo 105 creaba el Tribunal Electoral "independiente a los Organos Ejecutivo y Judicial y con privativa competencia para interpretar y aplicar la Ley Electoral y para

dirigir, vigilar y fiscalizar todas las fases del proceso electoral." Este artículo señaló como objeto básico de esta creación la necesidad de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio, además de determinar que el organismo estaría conformado por tres (3) Magistrados de reconocida honorabilidad y señalaba expresamente las atribuciones de esta corporación.

La Constitución Política de Panamá de 1972, mantuvo como herencia los aspectos de la Constitución anterior, pero sin duda alguna pero mejoró lo relacionado con el Tribunal Electoral. Actualmente se le reconoce expresamente personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Uno de los principios más importantes es que se le reconoce como un "Tribunal Autónomo".[320]

---

[320] El ~~artículo 136~~ de la **CONSTITUCION DE PANAMA de 1972** dice: "Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, establécese un Tribunal autónomo. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral, dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral. El Tribunal tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres Magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serán designados para un período de diez años, así: uno por el Organo Legislativo, otro por el Organo Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Para cada principal se nombrarán en la misma forma dos suplentes, quienes no podrán ser funcionarios del

El Capítulo Tercero denominado "Del Tribunal Electoral dentro del Título IV de Los Derechos Políticos", contiene dos artículos, el 136 señala la organización del Tribunal Electoral y el 137 enumera las atribuciones de esa corporación.[321]

En Panamá el Tribunal Electoral tiene autonomía orgánica y financiera y se le faculta para interpretar, aplicar y desarrollar privativamente la Ley Electoral (art. 136 de la Constitución Política). Sus decisiones

---

Tribunal Electoral. Los Magistrados del Tribunal Electoral son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y les son aplicables los artículos 202, 205, 207, 208, 209 y 213 con las sanciones que determine la Ley."

[321] El ~~artículo 137~~ de la **CONSTITUCION VIGENTE** dice: "El Tribunal Electoral tendrá además de las que le confiera la Ley, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los Numerales 5 y 7: 1) Efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas y hacer las anotaciones procedentes en las respectivas inscripciones. 2) Expedir la cédula de identidad personal. 3) Reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla y conocer de las controversias que origine su aplicación. 4) Sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio de conformidad con la Ley. 5) Levantar el Censo Electoral. 6) Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurriesen. 7) Tramitar los expedientes de las solicitudes de migración y naturalización. 8) Nombrar los miembros de las corporaciones electorales, en las cuales se deberá garantizar la representación de los partidos políticos legalmente constituidos. La Ley reglamentará esta materia. Las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad."

únicamente son recurribles ante el propio organismo mediante el recurso de reconsideración; y su fallos, una vez proferidos son definitivos y irrevocables y obligatorios. En materia de constitucionalidad sus decisiones solamente pueden recurrirse mediante la acción de inconstitucionalidad. (Parte final del art. 137 de la Constitución de 1972). Esto invalida las acciones de amparo de garantías constitucionales o las advertencias de inconstitucionalidad.

a. Aspectos Sobresalientes de su Ley Orgánica

En desarrollo de los antes citados artículos de la Constitución de 1972, se promulgó la Ley No. 4 de 10 de febrero de 1978 Orgánica del Tribunal Electoral y de la Fiscalía Electoral.[322] Esta Ley contiene cuatro capítulos, divididos en 26 artículos.

El Capítulo I tiene las Disposiciones Generales del Tribunal Electoral en cuanto a su composición e integración y estructuración. El Capítulo II se refiere a los Magistrados, sus funciones y las funciones del Presidente de este organismo. El Capítulo III trata lo relacionado con la Sala de Acuerdos que es la reunión de

---

[322] Ver GACETA OFICIAL No. 18,516 de 14 de febrero de 1978 Organo Oficial del Estado Panameño.

los tres Magistrados, en la cual se decidirá, por mayoría, los asuntos de su competencia. El Capítulo IV desarrolla lo referente a la Fiscalía Electoral como una agencia independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral pero con mando y jurisdicción en toda la República.

b. La Autonomía y Facultad Jurisdiccional

Como ya hemos dicho, la Autonomía del Tribunal Electoral la establece la Constitución Política de 1972 en el artículo 136. De conformidad con la Ley No. 4 de 10 de febrero de 1978 [323] el Tribunal Electoral es un organismo autónomo que interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral. Asimismo, se establece que este órgano vigilará y fiscalizará las fases del proceso electoral y tendrá mando y jurisdicción en toda la República. Al Tribunal Electoral le están subordinados todos los funcionarios y organismos electorales excepto la Fiscalía Electoral que la propia Ley crea como organismo coadyuvante con el Tribunal Electoral, pero, independiente de éste.[324]

---

[323] Ver artículo 1 de la Ley No. 4 de 10 de febrero de 1978. GACETA OFICIAL de la República de Panamá No. 18,516 de 14 de febrero de 1978.

[324] El artículo 13 de la precitada Ley dice que son dependencias del Tribunal Electoral: 1. La Secretaría General. 2. Dirección General del Registro Civil. 3. Dirección General

La autonomía en términos financieros ha sido objeto de controversias en Panamá. En las fracasadas reformas constitucionales de 1992 se intentó eliminar el control previo que por mandato constitucional ejerce la Contraloría General de la República y que de una u otra forma ha insidido sobre el manejo financiero del Tribunal Electoral y la autonomía que sus Magistrados reclaman, al tenor de lo establecido en la Constitución Política. Con relación a la Contraloría General el artículo 276 de la Constitución Política de Panamá de 1972 establece en el ordinal II que son funciones de la Contraloría General de la República "Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la Ley. La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último". (el subrayado es nuestro). En las referidas reformas de 1972 se propuso, en otras cosas, modificar el artículo antes citado eliminando el control previo pero manteniendo el control posterior selectivo "conforme a los procedimientos, sistemas y

---

de Cedulación. 4. Dirección de Organización Electoral. 5. Direcciones Provinciales del Registro Civil y de Cedulación. 6. Dirección de Asesoría Legal. 7. Dirección de Administración y Finanzas.

principios que establezca la Ley".[325] Este aspecto de la reforma constitucional no pocos juristas panameños en su momento lo consideraron desacertado e inoportuno y hubo hasta quienes lo llamaron "disparate".[326] Curioso resultaba que al eliminar el control previo se proponía que el control posterior y selectivo se establecería conforme "a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la Ley". Esto nos indicaba que la intención de los reformadores era que la Ley determinaría en que forma se ejercería el único medio de control de las finanzas del Estado que le quedaba al Estado, tal cual era el control posterior. A muchos panameños nos preocupaba que reforma propuesta dejaba en manos del Organo Legislativo el establecimiento de los procedimientos, de los sistemas y de los principios como se ejercería el control posterior. El Organo Legislativo panameño - en especial el del período 1989-1994 - dio muy pocas muestras de madurez y seriedad. Quedaba en manos de la mayoría parlamentaria la forma como se ejercería el control posterior de los actos de manejo de las cuentas del Estado. Si bien es cierto que en dichas reformas se

---

[325] Textualmente la propuesta de reforma decía: "El control se ejercerá en forma posterior y selectiva".

[326] Calificativo que le dio el abogado Juan Materno Vásquez a esta reforma en conferencia dictada para el frente de abogados independientes (FRAI) en la ciudad de David, Provincia de Chiriquí, República de Panamá, el viernes 10 de julio de 1992.

proponía en el artículo 309 de disposiciones transitorias, en el ordinal 4 que la reforma donde se eliminaba el control previo y se dejaba un control posterior selectivo y dominado por el parlamento, no es menos cierto que la explicación adecuada parece haberla dado el entonces Contralor General de la República Rubén Darío Carles cuando en una entrevista sostuvo:

> "Es inconcebible para el pueblo panameño que los parlamentarios, impulsados por el Partido Demócrata Cristiano hayan eliminado el control previo que evita el abuso y manejo irresponsable de los fondos públicos.
>
> Esta reforma que suprime los controles previos y necesarios, aunados al erróneo concepto que elpresupuesto de gastos esun mandato, conducirá a excesos en el manejo de los gastos públicos. La falta de supervisión y control público producirán un inevitable colapso en las finanzas públicas alno existir la forma de controlar los gastos innecesarios, excesivos o ausentes de justificación. Si hasta la fecha en Panamá, aun con la existencia de los mecanismos que establece la Constitución que se quiere reformar, confrontamos el problema de irregularidades, esto implicará inevitablemente, consagrar como práctica el manejo irresponsable e irregular de los fondos públicos".[327]

Por su parte el entonces Magistrado de la Dirección de

---

[327] Opinión dada por el prof. Rubén Darío Carles al diario "La Estrella de Panamá" el jueves 25 de junio de 1992 bajo el título "En fines partidiarios y personales se inspirarion reformas constitucionales".

Responsabilidad Patrimonial Eusebio Marchosky comentó sobre el control previo lo siguiente:

> "Las reformas constitucionales propuestas no sólo le quitan a la Contraloría General de la República el ejercicicio del control previo respecto del manejo de bienes y fondos públicos, sino que ese control se elimina del todo de la Constitución, toda vez que su ejercicio no se le asigna a entidad gubernamental alguna, de carácter independiente, dentro del texto constitucional, tal como quedaría éste, de ser aprobadas las reformas."[328]

El Magistrado Marchosky también se refirió al control posterior cuando, entre otras cosas, expresó estos interesantes comentarios:

> "En el ejercicio del control posterior, por ejemplo, cuando un funcionario de manejo rinde cuentas de modo adecuado -es decir, acredita la propiedad de sus actos de manejo-, la Contraloría debe expedirle un finiquito que lo libera para el futuro de toda responsabilidad respecto de esos actos de manejo. De acuerdo con la limitación impuesta, la Contraloría no puede hacer un examen exhaustivo de toda la cuenta.
> Sobre la base de un examen no exhaustivo -es decir, parcial-, la Contraloría General tendría entonces que otorgar un finiquito definitivo sobre todo el ámbito de la gestión, sin haber sido objeto del examen todos los actos que la constituyeron. Sobre el examen de una parte, se tendrían que derivar conclusiones y consecuencias jurídicas definitivas respecto del todo.
> La auditoría de fraude -inherente al

---

[328] MARCHOSKY, Eusebio, Comentarios emitidos en debate de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) el martes 13 de octubre de 1992.

> control posterior - jamás puede ser selectiva. Los controles selectivos sólo se utilizan a propósito de las auditorías financieras, de las cuales resultan, *entre otros*, los informes denominados balances de situación y de gestión, en donde razonablemente se refleja, de acuerdo con la jerga utilizada en estos casos"conforme a las prácticas de contabilidad generalmente aceptadas", la situación financiera - en un momento dado - de la empresa de que se trate o el resultado de la gestión administrativa de la misma, durante un período específico."[329]

Como quiera que el pueblo panameño en el referéndum constitucional de 15 de noviembre de 1992 rechazó las reformas propuestas, entre estas la referente a la eliminación del control previo, el Tribunal Electoral en el período de 1992 a 1994 confrontó dificultades con el manejo de los recursos asignados en el Presupuesto General del Estado panameño. Los Magistrados del Tribunal Electoral alegaban que los Auditores de la Contraloría General de la República cometían excesos al ejercer el control previo que les otorgaba la Constitución.[330] Este ejercicio abusivo, según los Magistrados del Tribunal Electoral, impedía la

---

[329] MARCHOSKY, Eusebio, ibídem.

[330] Otras entidades del Estado se sumaron a esta queja contra la Contraloría General de la República. Entre estas se destacan los casos del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) y quizá el más escandoloso de todos como lo fue el caso del Hospital del Niño que por los excesos en el control previo llegó un momento a no tener alcohol para inyectar a los niños.

utilización no sólo de los fondos asignados sino también la preparación del proceso electoral que se realizó en 1994. Para este fin los Magistrados del Tribunal Electoral apoyados por las principales fracciones parlamentarias lograron que en la Ley 17 de 30 de junio de 1993 - donde se modificó el Código Electoral - se estableciera algunos aspectos para facilitar el manejo financiero del Tribunal Electoral. La reforma legislativa estableció aspectos que atenuaron el rígido control previo por parte de la Contraloría. El artículo 119 estableció en su ordinal 2 que los cheques que el Tribunal Electoral expidiera para la adquisición de los bienes y servicios que requiriera serían firmados únicamente por funcionarios del Tribunal Electoral, hasta por un monto de B/.50,000.00. [331] De igual manera se estableció que los contratos que suscribiera el Tribunal Electoral hasta por el referido monto no requeriría el refrendo previo de la Contraloría General de la República. El ordinal 3 del artículo 119 del Código Electoral - después de la reforma introducida por la Ley 17 de 30 de junio de 1993 - estableció que el control fiscal sobre los gastos e inversiones del Tribunal Electoral se ejercería solamente con posterioridad sin que la Contraloría General de la República pudiera cuestionar la oportunidad ni la conveniencia de estos,

---

[331] Alrededor de unos cinco millones de pesetas.

sino solamente la disponibilidad de la partida en el presupuesto. La parte final del artículo 119 establecía que cuando se ejerciera el control fiscal previo en los casos no contemplados por la Ley, no se podía cuestionar al Tribunal Electoral sobre la conveniencia de los gastos o inversiones que se pretendían realizar.

La modificación establecida en esta Ley produjo la reacción de la Contraloría General de la República que interpuso una acción de inconstitucionalidad contra estas reformas argumentando que violaban lo establecido en el ordinal 2 del artículo 276 de la Constitución Política sobre el control previo. La Corte Suprema de Justicia no se pronunció sobre la pretención de la Contraloría General de la República sino hasta el mes de julio de 1994 cuando consideró inconstitucionales las reformas que impedían el control previo de la Contraloría General de la República. Sin embargo, durante el proceso electoral que se celebró el 8 de mayo de 1994 el Tribunal Electoral pudo disponer de su recurso financiero sin el control previo, para los casos previstos por la ley, de la Contraloría General de la República.

En el mes de junio de 1994 el Consejo de Gabinete presentó al Organo Legislativo, tal como hemos dicho en el capítulo anterior, un proyecto de reformas a la

Constitución Política para que fuese aprobado por la Asamblea Legislativa antes de concluir su período antes del 31 de agosto de 1994. Entre estas reformas el Tribunal Electoral de Panamá logró que se introdujera una reforma en el artículo 136 de la Constitución Política que además de garantizarle la personería jurídica, la plena autonomía administrativa y financiera le otorgaba al patrimonio propio el "derecho de administrarlo sin control previo". Tal proyecto de reforma que necesitaba para su plena vigencia la aprobación de dos Asambleas distintas, de la que terminaba su período el 31 de agosto, así como de la que iniciaba el 1 de septiembre de 1994, no obtuvo tan siquiera la aprobación de la primera Asamblea con lo cual el proyecto fracasó.

La autonomía jurídica y financiera del Tribunal Electoral está categóricamente establecida en el artículo 136 de la Constitución Política de Panamá de 1972. Sin embargo, entre esta autonomía del Tribunal Electoral y el ejercicio del control previo de la Contraloría General de la República establecido en el ordinal 2 del artículo 276 de la Constitución, existe una evidente colisión que el Estado panameño ha sido incapaz de dirimir para permitir la buena marcha de la administración pública. Tal situación de colisión y conflicto no solamente se produce con relación al Tribunal Electoral sino también con otras

instituciones del Estado que constantemente se afectan por el excesivo y a veces tan exagerado control previo ejercido por la Contraloría General de la República que como hemos visto tiene la facultad de determinar en que casos se ejercerá tanto el control previo como el posterior. Tal facultad es ejercida a su antojo por la Controloría General de la República, en el algunos casos con mucha rigidez para determinadas instituciones y en otros con evidente flexibilidad. Por consiguiente, a nuestro juicio, la colisión jurídica de las facultades del Tribunal Electoral y el control previo de la Contraloría General de la República e incluso con relación a otras entidades, se produce por un problema de interpretacion jurídica. En Panamá se ha usado el término control como supremacía o dominio, esto es en su acepción como anglisismo. Tal acepción es evidentemente errónea por cuanto el término control debía ser usado como comprobación, inspección o registro, esto es en su origen como galicismo, que a nuestro modo de ver es su uso correcto. Así lo hemos expresado anteriormente cuando hemos sostenido que:

> "en el Derecho Constitucional el mismo término control ha sido objeto de estudio y análisis. Para algunos, la ambiguedad se pone de manifiesto con la doble acepción que da el término el diccionario de la Real Academia Española al referirse tanto en la fiscalización como al

> dominio.[332] Sin embargo, al referirse a esto, García Morillo sostiene que la Real Academia recoge los dos orígenes de la palabra control, advirtiendo que el uso correcto que en castellano debe dársele es el de comprobar, inspeccionar, revisar, intervenir, esto es en la acepción latina de la palabra.[333]

A nuestro juicio si la Contraloría General de la República de Panamá utilizara el término control en su acepción correcta es decir, como la acepción que proviene del galicismo (verificación, comprobación) y de ninguna manera como anglicismo (dominio, supremacía, coadministración) y se instruyera a todos los Auditores de esta institución sobre el particular, estamos seguros que la colisión o conflicto jurídico surgido con diversas entidades y en especial con la autonomía financiera del Tribunal Electoral, no se daría.

c. Integración

El Tribunal Electoral está compuesto por tres (3) ciudadanos que reciben el título de Magistrados y que son

---

[332] GARCIA MORILLO, Joaquín, Aproximación a un concepto de control parlamentario. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, No. 10, Madrid, España, marzo de 1986, p. 39.

[333] ANTINORI, Italo, La Moción de Censura Constructiva en España como forma de Responsabilidad Política del Gobierno, ante el Parlamento, Revista LEX, publicada por el Colegio Nacional de Abogados de Panamá, Panamá enero-marzo de 1993, págs. 131 y 132.

elegidos de conformidad con lo establecido en el artículo 136 de la Constitución Política de 1972. Dicho artículo señala que para ser Magistrado del Tribunal Electoral se debe contar con los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.[334] Los Magistrados son elegidos por un período de 10 años, uno por el Organo Ejecutivo, otro por el Organo Judicial y otro por el Organo Legislativo. Cada principal tendrá dos suplentes que deben reunir los mismos requisitos que los principales.

El Magistrado que nombra el Organo Judicial es escogido por el pleno de la Corte Suprema de Justicia como máximo Organo Judicial de la República, entre ciudadanos que no formen parte de esta corporación. Igual ocurre con el elegido por la Asamblea Legislativa.

Cada Magistrado tomará posesión ante la entidad que lo nombra. En el ejercicio de sus funciones son independientes y sólo obedecen el mandato de la

---

[334] Para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia - máxima corporación del Organo Judicial panameño - el artículo 201 de la Constitución Política dice que se requiere: 1. Ser panameño por nacimiento. 2. Haber cumplido 35 años. 3. Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos. 4. Ser graduado en Derecho. 5. Haber ejercido por diez años la profesión de abogado, cualquier cargo en el Organo Judicial o el Tribunal Electoral o haber sido profesor de Derecho.

Constitución y de la Ley.[335] No podrán ser detenidos ni arrestados, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente para juzgarlo.[336]

A los Magistrados principales, sólo les es permitido desempeñar el cargo de profesor para la enseñanza universitaria y no pueden participar en política, salvo la emisión del sufragio. No pueden tampoco ejercer la abogacía, el comercio ni cualquier otro cargo retribuido.[337]

El Tribunal Electoral escoge un Presidente, un Vicepresidente y un Vocal, elegidos por mayoría de votos entre los tres Magistrados que lo integran. Es decir, que para ser Presidente se requieren dos de tres votos que bien podría ser el propio y uno más.

Como quiera que son tres Magistrados para tres posiciones directivas, esto quiere decir que cada Magistrado tiene asegurada una de las tres posiciones directivas. El período directivo para el cual se eligen es de dos (2) años y pueden ser reelegidos para períodos

---

[335] Ver artículo 6 de la Ley Nº4 de 10 de febrero de 1978 GACETA OFICIAL Nº18516 de 14 de febrero de 1978.

[336] Ver artículo 7 de la Ley Nº4 de 10 de febrero de 1978.

[337] Ver artículo 5 de la Ley No. 4 de 10 de febrero de 1978.

subsiguientes.

Las faltas temporales del Presidente son suplidas por el Vicepresidente y la de éste por el vocal.[338]

d. Atribuciones

La Ley es clara en cuanto a las atribuciones y funciones del Tribunal Electoral. El artículo 10 de la Ley 4 de febrero de 1978 las enumera así:

"ARTICULO 10: Son atribuciones del Tribunal Electoral, además de las que le señala la Constitución de la República:

1. Reglamentar la Ley Electoral ajustándose a su letra y espíritu, interpretarla y aplicarla y conocer de las controversias que origine su aplicación.

2. Convocar a elecciones populares generales y parciales.

3. Expedir su reglamento interno y el de sus dependencias.

4. Dictar las disposiciones necesarias para la formación del Censo y Registro Electoral permanente y tendrá facultad para aplicar las sanciones correspondientes a los servidores públicos y a los particulares que falten al cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias relativas a la formación y mantenimiento de

---

[338] Ver artículos 8 y 9 de la Ley No. 4 de 10 de febrero de 1978.

dicho Censo y Registro Electoral.

5. Hacer conocer a los ciudadanos la obligación que tienen de inscribirse en el Registro Electoral, instruirlos e indicarles la Mesa de Votación que les correspondiere de acuerdo con su residencia habitual.

6. Decretar las medidas necesarias para impedir el paso de los electores de un corregimiento a otro, así como cualquier movimiento individual o de grupo que tienda a perturbar el orden público, alterar la normalidad de la votación o coartar la libertad del sufragio en los días de elecciones.

7. Dictar los decretos reglamentarios necesarios para la mejor eficacia de esta Ley y resolver las consultas que le hagan para el mismo efecto.

8. Diseñar, publicar y distribuir los modelos de cédula y solicitudes de cédula, libros de inscripción, certificados, censos, actas, registro de electores, listas de sufragantes, proclamaciones y los demás formularios que fuesen necesarios.

9. Señalar los sitios donde estarán ubicadas las mesas de votación y demás efectos electorales.

10. Organizar, señalar funciones y fiscalizar las corporaciones electorales y nombrar los miembros de las mismas.

11. Nombrar a los directores, subdirectores y personal subalterno de todas las dependencias del Tribunal.

12. Crear las direcciones, departamentos y cargos que estimen necesarios para el ejercicio de las funciones del Tribunal de acuerdo con el Presupuesto de Rentas y Gastos de la

Nación.

13. Requerir el concurso de las autoridades, las cuales deberán prestarle toda la cooperación necesaria para el mejor cumplimiento de su cometido."

Como puede apreciarse son muy amplias las atribuciones y facultades que tiene el Organismo para participar en toda la organización y desarrollo del proceso electoral, con absoluta independencia y autonomía.

En el numeral 4 del artículo antes citado podemos observar que la Ley otorga facultad para imponer penas a supuestos infractores de la Ley o de los Reglamentos.

Esta facultad jurisdiccional de aplicación de derecho penal electoral está más clara y categórica en el Código Electoral, el que veremos más adelante.

En el numeral 6 del precitado artículo cuando "el paso de electores de un Corregimiento a otro", nos hace recordar que para la fecha de promulgación de esta Ley - año 1978 - la base electoral de Panamá eran los Corregimientos, por medio de la desaparecida Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, a la que nos hemos referido en el capítulo anterior.

e. Los Magistrados y sus Funciones

La Ley señala explícitamente las funciones de los tres (3) Magistrados del Tribunal Electoral. Dentro de éstas están la de sustanciar y despachar los negocios que les hayan repartidos, concurrir a las reuniones, participar en las comisiones, firmar junto con el Presidente del Tribunal Electoral los decretos, decisiones, actas, resoluciones y todas las actuaciones aprobadas en la Sala de Acuerdo.[339]

Otra de las facultades que tiene cada Magistrado de manera individual es la de sancionar con multa hasta de veinticinco dólares o de arresto hasta por tres (3) días a los que les desobedezcan en el ejercicio de sus funciones o falten el debido respeto. P e r o e l Magistrado Presidente del Tribunal Electoral puede sancionar con amonestación, multas hasta de cincuenta dólares ($50.00) o con arresto hasta por cinco (5)) días por las mismas causas por la que pueden sancionar los Magistrados. Las apelaciones que se hacen por multas o arrestos impuestos individualmente por un Magistrado, serán decididas por los dos Magistrados restantes.

---

[339] Ver el artículo 14 de la Ley Nº4 de 10 de febrero de 1978.

El Magistrado Presidente del Tribunal Electoral tiene funciones específicas en la Ley.[340] Además de ejercer la representación legal del Tribunal Electoral debe presidir las audiencias y dirigir los debates, convocar al Tribunal para la celebración de acuerdos a solicitud de algún Magistrado, presidir el reparto de los negocios que entren al Tribunal Electoral y presentar a la Sala de Acuerdos las solicitudes de nombramientos, vacaciones y licencias de los servidores públicos, así como las renuncias y destituciones.

f. De la Sala de Acuerdos

La Sala de Acuerdos es la reunión de los tres (3) Magistrados del Tribunal Electoral con el propósito de tomar las decisiones que estimen convenientes sobre los asuntos que le someten a su consideración, por medio de la mayoría de votos.

La Sala de Acuerdos del Tribunal Electoral ejercerá sus funciones reglamentarias, administrativas y jurisdiccionales por medio de acuerdos, decretos o resoluciones que llevarán la firma de los tres (3) Magistrados con la indicación del cargo directivo que

---

[340] Ver el artículo 15 de la Ley No. 4 de 10 de febrero de 1978.

ocupan. Cuando un Magistrado no esté de acuerdo con el fallo o disposición adoptada por los otros dos Magistrados puede hacer su salvamento de voto, el cual deberá anexarse al documento que lo motivó. De las deliberaciones de la Sala de Acuerdos, se dejará constancia escrita mediante Actas que serán firmadas por los tres (3) Magistrados y refrendadas por el Secretario General del Tribunal Electoral.

A las deliberaciones en la Sala de Acuerdos podrán asistir, además de los Magistrados, el Secretario General, funcionarios y demás personas según lo estimen conveniente los Magistrados para la ilustración o asesoramiento del Tribunal.

2. La Fiscalía Electoral de Panamá

La Fiscalía Electoral de Panamá es una entidad que funciona dentro de la jurisdicción especial electoral. Actúa como una agencia independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral, con mando y jurisdicción en toda la República, cuyo titular se le denomina Fiscal Electoral.

Para ser Fiscal Electoral o Suplente se requiere ser abogado y le son aplicables las mismas prohibiciones y facultades señaladas para con los Magistrados en los

artículos 4, 5, 6, y 7 de la Ley No. 4 de 10 de febrero de 1978.[341]

El Fiscal Electoral será nombrado cada siete (7) años, de un período que se inició el 1 de enero de 1978. Tanto el Fiscal Electoral como su suplente son nombrados por el Organo Ejecutivo.

Dentro de las facultades que dispone el Fiscal Electoral se destaca la de poder comisionar a Agentes del Ministerio Público (Personeros, Fiscales) de toda la República para la práctica de diligencias relacionadas con la comisión de delitos y faltas electorales. Sin embargo, el artículo 26 de la Ley No. 4 de 10 de febrero de 1978 enumera las atribuciones del Fiscal Electoral de la siguiente forma:

---

[341] Estos artículos dicen: "Artículo 4: No podrá ser elegido Magistrado del Tribunal Electoral o Suplente del mismo organismo, ninguna persona que haya sido condenada por delitos contra la cosa pública o contra la libertad y pureza del sufragio." "Artículo 5: Los Magistrados principales no podrán desempeñar otro cargo, excepto el de profesor para la enseñanza en establecimiento de educación universitaria. Tampoco podrán participar en la política, salvo en la emisión del voto, ni ejercer la abogacía, el comercio o cualquier otro cargo retribuido." "Artículo 6: En el ejercicio de sus funciones los Magistrados son independientes y sólo obedecerán al mandato de la Constitución y de la Ley." "Artículo 7: Los Magistrados y sus
suplentes no serán depuestos ni suspendidos en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la Ley. De igual modo, no podrán ser detenidos ni arrestados, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente para juzgarlos."

"Artículo 26: Son atribuciones del Fiscal Electoral:

1. Representar los intereses de la sociedad en todos los asuntos de conocimiento del Tribunal Electoral en materia electoral y emitir concepto en cualquier reclamación o recurso que se tramite ante dicha Corporación.

2. Perseguir los delitos y faltas electorales mediante el ejercicio de las acciones derivadas de los mismos ante el Tribunal Electoral y sus dependencias. En consecuencia, el Fiscal Electoral realizará todas las diligencias de instrucción necesarias para investigar los hechos punibles y la responsabilidad de sus autores con iguales facultades que las inherentes a los Agentes del Ministerio Público. Terminado el sumario, el Fiscal Electoral lo remitiría con su vista al Tribunal Electoral."

Es evidente que el Fiscal Electoral como Agente de Instrucción dentro de la jurisdicción especial electoral, dispone de amplias facultades para actuar en la persecución de los individuos que falten o violen las normas jurídicas electorales de la República.

F. DEL ADVENIMIENTO DEL CODIGO ELECTORAL

Como ya lo dijéramos en páginas anteriores, el derrocamiento del Presidente Aristides Royo Sánchez por los militares que lo habían llevado al poder el 30 de julio de

1982, produjo una ola de importantes cambios en el país.[342] El General Rubén Darío Paredes, convertido desde ese momento y hasta su jubilación el 12 de agosto de 1983, en el verdadero poder exigió una reestructuración en el Tribunal Electoral Panameño.

Como consecuencia, se produjo el cambio de los tres (3) Magistrados del Tribunal Electoral y se le dio impulso a los estudios para la adopción del Código Electoral de Panamá. Después de consultar con los partidos políticos, el Tribunal Electoral, - previa autorización del Consejo de Gabinete - presentó al entonces Consejo Nacional de Legislación [343] el proyecto de Código Electoral.

Casi cuatro (4) meses después del Acto Constitucional de 1983 que produjo las Reformas Constitucionales aprobadas mediante referéndum nacional, se aprobó el Código Electoral de

---

[342] PEDRESCHI, Carlos Bolívar. ~~De la Crisis Nacional...~~ op. cit. p.705 dice que "el 30 de julio de 1982 un extraño acontecimiento tanto político como médico, ocurre en el país: El Presidente de la República abandona el cargo, víctima de una súbita laringitis política." (Se refería a la enfermedad que alegó el derrocado Presidente Royo como motivo para renunciar al cargo).

[343] Todavía para esa fecha estaba en funciones el desaparecido Consejo Nacional de Legislación, el que funcionó hasta el 16 de noviembre de 1984, ver artículo 496 del Código Electoral. Se advierte que de conformidad con los entonces vigentes artículos 147 y 150 de la Constitución Política de panamá (previo a las Reformas de 1983) el Tribunal Electoral, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete, tenía iniciativa legislativa en materia electoral.

Panamá, por medio de la Ley No. 11 de 10 de agosto de 1983. [344]

A su vez, el Tribunal Electoral promulgó el Decreto No. 8 de 5 de enero de 1984 por el cual se reglamentó el Código Electoral en lo relativo al proceso electoral y a las corporaciones electorales.[345]

Bajo el amparo de este Código Electoral y el antes citado Decreto, se celebraron elecciones generales en Panamá en mayo de 1984. En ellas se eligieron un Presidente y dos Vicepresidentes de la República, sesenta y siete (67) Legisladores, quinientos diez (510) Representantes de Corregimientos, diecinueve (19) Concejales y sesenta y siete (67) Alcaldes.[346]

Este Código se mantuvo inalterable hasta el 14 de febrero de 1984, fecha en que, por medio de la Ley No. 4 de esa misma

---

[344] GACETA OFICIAL Organo Oficial del Estado Panameño No. 19,875 de 12 de agosto de 1983.

[345] Boletín del Tribunal Electoral de Panamá. Edición Oficial Nº186 de 5 de enero de 1984.

[346] Se elegían 19 Concejales en los siguientes Distritos: Changuinola (2); Aguadulce (1); Barú (2); Boquete (2); Chitré (2); Santa María (2); Pedasí (1); Chimán (2); Taboga (2); Atalaya (2) y Río de Jesús (1). Ver artículo 234 de la Constitución Política que establece que en los Distritos donde haya menos de cinco Corregimientos, deberá hacerse votaciones para elegir Concejales de manera que el Consejo Municipal de ese Distrito tenga, por lo menos, cinco miembros.

fecha, se le efectuaron modificaciones parciales y sin mayor importancia. Sin embargo, por medio de la Ley No. 9 de 21 de septiembre de 1988 se subrogaron, adicionaron y derogaron algunos artículos del Código Electoral y se establecieron otras disposiciones. Esto sí constituyó una reforma de importancia que produjo protestas en el país, sobre todo de sectores de la entonces oposición liderizada por el expresidente Arnulfo Arias política que cuestionaron la imparcialidad de éstas y denunciaron que las reformas se hacían con el propósito de favorecer a los sectores gubernamentales. El informe de la minoría parlamentaria de oposición se presentó ante la Asamblea Legislativa panameña, pero que no se les permitió leerlo ante el pleno, hacía fuertes denuncias contra el Proyecto de Reformas Electorales. En una parte de este informe se decía:

> **"Las enmiendas propuestas son el resultado del entendimiento de los partidos políticos que respaldan al presente régimen y aprobadas por el Consejo de Gabinete dominado por el oficialista Partido Revolucionario Democrático; por lo que, no responden ni pueden tener el consenso de la inmensa mayoría de los panameños, sino que tienen objetivos que el pueblo las señala como malévolas, para facilitar la manipulación de las elecciones de 1989 y que se pueda prestar para imponer una candidatura castrense, obviamente repudiada por el pueblo, que anhela el retorno a un gobierno civil elegido en elecciones libres y honestas, tanto en la emisión de los votos, como en el escrutinio de los mismos."[347]**

---

[347] Informe de minoría, presentado por los grupos parlamentarios de los Partidos Demócrata Cristiano y Molirena al 22 de agosto de 1988 sobre el Proyecto de Ley de Reformas

Por otro lado, el Movimiento de Abogados Gremialistas (M.A.G.) presentó observaciones al Proyecto de Reformas ante la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa Panameña. En una de sus partes medulares decía:

> **"Una Ley Electoral, por bien formulada que sea, no basta, ni mucho menos, para que se efectúen auténticas decisiones populares. La propia discusión de dicha Ley resulta un contrasentido si se da, como está ocurriendo, en un régimen de represión, de persecución y de abierta represión de los más vitales derechos humanos."[348]**

Es interesante señalar que este movimiento de letrados panameños en sus observaciones al Proyecto de Reformas al Código Electoral concluían advirtiendo que:

> **"Es necesario, en consecuencia, que la Fuerza Pública no interfiera en el proyecto político que se avecina, a fin de que las corporaciones electorales puedan actuar legal y legítimamente. Pues, este es uno de los requisitos esenciales para que el país pueda salir de la crisis integral que hoy lo agobia.[349]**

Electorales.

[348] Observaciones presentadas por el Movimiento de Abogados Gremialistas (M.A.G.) de la República de Panamá, al Proyecto de Reformas al Código Electoral que se presentó el 8 de agosto de 1988.

[349] Documento del Movimiento de Abogados Gremialistas de Panamá. Op. Cit.

Sin embargo, a pesar de la masiva oposición a estas reformas, las mismas se convirtieron en Ley de la República. Como dijéramos anteriormente, por medio de la Ley No. 9 de 21 de septiembre de 1988.[350]

G. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA ELECTORAL PANAMEÑO

1. En Cuanto a los Electores

Para el Derecho Electoral Panameño son electores los ciudadanos en ejercicio que tenga cédula de identidad personal y están inscritos en el Registro Electoral. Como hemos visto anteriormente según el artículo 129 de la Constitución Política de Panamá, el sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos, por lo que el concepto de sufragio como derecho/deber es el que se sigue en Panamá.

Según el artículo 8 del Código Electoral de Panamá, para ejercer el derecho a votar se requiere:

a. Ser ciudadano panameño.
b. Aparecer en el Padrón Electoral Final de la mesa respectiva.
c. Presentar la cédula de identidad personal.

---

[350] GACETA OFICIAL, Organo Oficial del Estado Panameño, No. 21,153 de 10 de octubre de 1988.

d. Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos.[351]

En el Derecho Electoral Panameño no pueden ejercer sufragio:

a. Quienes mediante sentencia ejecutoriada o por lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución tengan suspendidos los derechos ciudadanos.[352]

b. Los que estén sujetos a interdicción judicial.

Es importante señalar que el Derecho Electoral Panameño ha establecido que el Tribunal Electoral debe emitir un Padrón electoral preliminar y un Padrón electoral final que es donde aparecen los electores definitivos correspondientes a la mesa, lugar y ubicación en donde deberá ejercer su derecho al sufragio el

---

[351] Ver artículo 10 de la Ley No. 11 de 10 de agosto de 1983, reformada por las Leyes No. 4 de 4 de febrero de 1984 y No. 9 de 21 de septiembre de 1988. GACETA OFICIAL DE PANAMA No. 21,153 de 10 de octubre de 1988.

[352] El artículo 127 de la Constitución establece que "El ejercicio de los derechos ciudadanos se suspende: 1)Por la causa expresada en el artículo 13 de la Constitución; 2) Por pena conforme a Ley. A su vez el artículo 13 de la Constitución señala que "la nacionalidad panameña o de origen o adquirida por el nacimiento no se pierde, pero la renuncia expresa o tácita de ella suspenderá la ciudadanía. La nacionalidad panameña derivada o adquirida por la naturalización se perderá por las mismas causas. La renuncia expresa de la nacionalidad se produce cuando la persona manifiesta por escrito al Ejecutivo su voluntad de abandonarla; y la tácita, cuando se adquiere otra nacionalidad o cuando se entra al servicio de un Estado enemigo."

respectivo ciudadano.

Por otra parte, la cédula de identidad personal en Panamá, que es el equivalente a lo que en España se denomina Documento Nacional de Identidad (DNI).[353] Es el documento que permite al ciudadano identificarse y ser titular de los derechos derivados de la ciudadanía.

En Panamá, el número de cédula del ciudadano es igual al de los pasaportes, al de los registros de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Todos los ciudadanos electores y que aparezcan en el Padrón electoral final, deberán votar en las elecciones populares para Presidente y Vicepresidentes de la República, para Legisladores, para Representantes de

---

[353] La entonces Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral de Panamá, Yolanda Pulice de Rodríguez en el Diario Panameño, La República publicado en Panamá el 12 de noviembre de 1989 p.12 B sobre la cédula sostuvo: "Es uno de los puntales comprobatorios de la persona humana, es importante insistir en el cuidado que se ha puesto en el proceso de comprobación y expedición de la misma, desde luego que es sobre ese documento en el que descansa la fe pública, no solamente en las actividades diarias personales, comerciales, académicas y de toda índole que habrán de desarrollar las personas en su diario bregar, sino que además constituye la garantía de que su presencia en las actas electorales no presentarán duda ni permitirá el riesgo de la duplicidad en la concurrencia del ciudadano y sus actas, pues es la cédula la que define la ubicación exacta de cada votante, con determinación previa de la Provincia, Distrito, Corregimiento y mesa en la cual tendrá que emitir su voto."

Corregimientos, para Alcaldes y para Concejales. A fin de ejercer este derecho, el ciudadano deberá cerciorarse oportunamente de su inclusión en el respectivo Registro Electoral y votará en la mesa que conforme este le corresponda, de conformidad con su residencia.

Los ciudadanos panameños residentes en otro país podrán solicitar su inclusión o que se les mantenga en el Registro Electoral, en el lugar de su última residencia. El día de las elecciones, si están en el país, podrán votar en la mesa respectiva.

En el Derecho Electoral panameño se entiende por residencia la vivienda en que se habita con carácter permanente, ubicada en la comunidad donde el ciudadano mantiene sus relaciones políticas, familiares y sociales.

El tema de la residencia ha sido ampliamente debatido en Panamá . El requisito de la residencia es exigido actualmente para las postulaciones a los cargos de Legislador y de Representantes de Corregimientos. Pero, sobre el tema de la residencia profundizaremos más adelante.

Para ser Representante de Corregimiento, el artículo 223, ordinal 4 de la Constitución vigente dice que se

debe ser residente del Corregimiento que representa por lo menos durante el año inmediatamente anterior a la elección. En cuanto a los Legisladores, se exige que la residencia sea un año anterior a la postulación, siendo en este caso más rígido. En cuanto a los Representantes de Corregimientos se señala que la residencia se cuenta desde su elección, lo que pareciera un poco más flexible.

Sin embargo, en este sentido la Magistrada del Tribunal Electoral de Panamá, Yolanda Pulice de Rodríguez ha dicho que "se han puesto en vigencia requisitos específicos para que la residencia del ciudadano sea tomada como factor esencial, tanto en el sufragio como en el goce del derecho a ser elegido. En toda la República se requiere como factor determinante que se establezcan a cabalidad la residencia de cada ciudadano para el ejercicio de sus derechos".[354]

En Panamá se permite que los miembros de las mesas de votación, los inspectores, los miembros de la Fuerza Pública y Bomberos asignados en los centros de votación si no han votado en la mesa en donde les correspondería votar según el Padrón electoral, puedan votar en una de las mesas de votación en el centro de votación en el cual ejercen sus funciones, al final de la votación. Sus

---

354 PULICE DE RODRIGUEZ, Yolanda., op. cit, p.13 B.

nombres, apellidos, cédula y firma serán agregados al Padrón electoral de la mesa respectiva.

Los miembros de las Juntas de Escrutinio pueden votar en una de las mesas del Corregimiento sede de la Junta ante la cual ejercen sus funciones al final de la votación.

Los servidores del Tribunal Electoral, de la Fiscalía Electoral y del Ministerio Público que estén en funciones el día de las elecciones y los delegados electorales sino no han votado en las mesas que les correspondería votar pueden hacerlo también en una de las mesas del centro de votación en que hubieren ejercido sus funciones al final de la votación.[355]

También el artículo 7 del Código Electoral regula este aspecto y señala que los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes en las Juntas de Escrutinio y en las mesas de votación, los funcionarios electorales, los supervisores e inspectores electorales, los servidores del Tribunal Electoral y de la Fiscalía Electoral que estén de servicio el día de las

---

[355] Artículos 61, 62 y 63 del Reglamento del Proceso de Votación y Escrutinios para las Elecciones Generales panameñas de 1994 publicado en el Boletín del Tribunal Electoral, edición oficial, No. 776, Panamá, República de Panamá, 13 de marzo de 1994.

elecciones, los funcionarios del Ministerio Público comisionados para la investigación de delitos electorales y los miembros de las Fuerzas de Defensa o del Cuerpo de Bomberos que cuiden las mesas de votación, podrán depositar su voto en la mesa donde ejerzan sus funciones o en una ubicada en el lugar donde se encuentran por razón de su cargo, al final de la votación, siempre que aparezcan inscritos en el Registro Electoral Actualizado Final.

No podrá votar ninguna persona que no aparezca en el Padrón Electoral Final de la mesa, salvo las excepciones expresadas.

El Tribunal Electoral hará las confrontaciones necesarias para determinar si además votaron en la mesa en que originalmente deberían hacerlo conforme al Registro Electoral y, de ser necesario, proceder a la imposición de la sanción penal electoral.

2. Censo y Padrón Electoral

En Panamá, todo ciudadano está obligado a empadronarse en el lugar de su residencia en los Censos Electorales que se realizan para la elaboración o actualización del Padrón Electoral, de acuerdo con los

procedimientos o modalidades que para tales efectos establezcan el Tribunal Electoral y la Contraloría General de la República.

a. **Cambio de Residencia**

Para ejercer su derecho a votar en cualquier elección, todo ciudadano inscrito en el Padrón Electoral, deberá declarar oportunamente ante los funcionarios respectivos del Tribunal Electoral, bajo la gravedad del juramento, su cambio de residencia de un corregimiento a otro.

El ciudadano que no aparece en el Padrón Electoral, deberá declarar bajo juramento su residencia ante los funcionarios respectivos del Tribunal Electoral en un plazo de treinta días hábiles, para su inscripción en dicho Padrón. El ciudadano que obtenga cédula de identidad personal, deberá declarar bajo la gravedad de juramento, su residencia al momento de formular su solicitud de cédula, para los efectos de su inclusión en el Padrón Electoral.

El plazo de treinta días hábiles se empiezan a contar desde la publicación del Padrón Electoral en el Boletín del Tribunal Electoral o desde que desaparezcan

las causas que impidieron al ciudadano empadronarse o inscribirse en dicho Registro.

Al momento de entregar la cédula de identidad personal, el Tribunal Electoral deberá informar al ciudadano la ubicación del centro de votación donde tentativamente le corresponderá votar.

Las instituciones públicas y las empresas y entidades particulares deberán colaborar con el Tribunal Electoral en la actualización de la declaración de residencia de los ciudadanos que están bajo su dependencia o de los que al utilizar sus servicios, deban manifestar su lugar.

b. Exclusiones en el Padrón Electoral

Es constante y permanente la actualización del Padrón Electoral. Su depuración es tarea permanente y tiene por objeto actualizar los cambios de residencia y excluir las inscripciones que se refieren a: ciudadanos fallecidos; ciudadanos que hayan perdido la nacionalidad; nacionales mayores de edad que tengan suspendida la ciudadanía o los derechos ciudadanos, o inscripciones repetidas.

Los tribunales y las autoridades competentes tienen la obligación de remitir al Tribunal Electoral una copia autenticada de las sentencias ejecutoriadas en las cuales se declara interdicción judicial, pérdida de la nacionalidad panameña por naturalización o suspensión de los derechos ciudadanos.

El Tribunal Electoral panameño basado en estas sentencias y en los demás supuestos que impliquen suspensión de los derechos ciudadanos, tomará las providencias para que las personas afectadas no sean incluidas en el Registro Electoral. De oficio a petición del Fiscal Electoral o de cualquier ciudadano, se puede cancelar su nombre del Registro Electoral en el cual aparezca.

Los menores de edad que llegan a la mayoría de edad entre la fecha de apertura del proceso electoral y el día anterior a las elecciones, inclusive, podrán solicitar su inclusión en el Padrón Electoral, hasta antes de la apertura del proceso electoral. El Tribunal Electoral tomará las provincias necesarias para que puedan solicitar y recibir sus cédulas antes de los comicios, de conformidad con las normas sobre cedulación.

El Tribunal Electoral deberá fijar la fecha y forma

de entrega de las respectivas cédulas, las cuales deberán expresar la fecha de vigencia que, conforme a la mayoría de edad, corresponda.

El Tribunal Electoral deberá determinar en cada proceso electoral el período que servirá de base para incluir las nuevas inscripciones o cambios de residencia en el Padrón Electoral Preliminar. Las que se hiciesen oportunamente, con posterioridad a dicho período se tomarán en cuenta para el Padrón Electoral Final, que será utilizado el día de las elecciones.

c. Padrón Electoral Preliminar

En el sistema electoral panameño existen dos clases de Padrones Electorales uno preliminar denominado Padrón Electoral Preliminar y otro final utilizado el día de elecciones, denominado Padrón Electoral Final.

El Padrón Electoral Preliminar incluye a los ciudadanos empadronados en el último Censo Electoral; a los ciudadanos que con posterioridad al Censo se hubiesen incorporado al Registro Electoral; y a los que efectuaron cambios de residencia oportunamente declarados al Tribunal Electoral.

Seis meses antes de las elecciones y hasta treinta días ordinarios después del cierre del proceso electoral, se suspenderán los trámites de inclusión o cambio de residencia en el Registro Electoral. En todo caso los ciudadanos podrán solicitar su inclusión o cambio de residencia hasta treinta días hábiles después de publicado el Registro Electoral Actualizado Preliminar.

El ciudadano que no hubiese efectuado oportunamente el cambio de residencia o el que lo hiciese durante el período de suspensión antes mencionado, votará en la mesa que según el Padrón Electoral le corresponda por razón de su residencia anterior.

Cuando se trate de procesos electorales parciales, la suspensión del cambio de residencia sólo se aplicará en la respectiva circunscripción y el Tribunal Electoral dispondrá un calendario especial para el cierre de cambios de residencia o inclusión en el Padrón Electoral.

El Tribunal Electoral tiene la obligación de publicar el Padrón Electoral Preliminar en el Boletín del Tribunal Electoral. Igualmente distribuirá ejemplares del mismo a los funcionarios electorales en toda la República, a las autoridades municipales, provinciales y a las juntas comunales, para su debida divulgación.

El Tribunal Electoral deberá utilizar todos los medios a su alcance para que los ciudadanos puedan tener conocimiento de su inclusión o no en el Padrón Electoral. Además el Tribunal Electoral deberá colocar murales con el Padrón Electoral, en oficinas de servicio público, oficinas del Tribunal Electoral, despachos de Alcaldías y Corregidurías o principales escuelas de los Corregimientos.

A cada partido político legalmente constituido se le entregará oportunamente y en forma gratuita hasta cinco ejemplares del Padrón Electoral. Copias de la correspondiente grabación para uso en computadoras se entregarán a petición de cada partido que sufrague el costo correspondiente.

Los ciudadanos con cédula de identidad personal debidamente empadronados en el último Censo Electoral y aquéllos que hayan solicitado su inscripción antes de la fecha que determine el Tribunal Electoral y que por cualquier circunstancia no aparezcan en el Padrón Electoral Preliminar, deberán comunicar la omisión al Tribunal dentro de los treinta días hábiles siguientes a la publicación de dicho Registro.

Dentro de los treinta días ordinarios siguientes a

la publicación del Padrón Electoral Preliminar en el Boletín del Tribunal Electoral, el Fiscal Electoral o cualquier ciudadano o partido político legalmente constituido podrán impugnar la inclusión en el listado de ciudadanos no residentes en la respectiva circunscripción o de personas que no gocen plenamente de los derechos ciudadanos o que estén sujetos a interdicción judicial.

El Tribunal Electoral deberá publicar obligatoriamente con la debida anticipación en el Boletín del Tribunal Electoral una lista de las personas que han formalizado oportunamente su declaración de cambio de residencia o solicitado su inclusión en el Padrón Electoral.

d. Padrón Electoral Final

Este Registro Electoral es el resultado o versión final que la Organización Electoral panameña ofrece a los partidos políticos y ciudadanos.

Una vez resueltas definitivamente todas las reclamaciones, el Tribunal Electoral actualiza el Padrón Electoral, lo publica en su versión final y entrega sendas copias a los partidos políticos, tres meses antes de las elecciones.

Los partidos legalmente constituidos podrán solicitar a sus costas, copias adicionales, así como copias de la grabación de esa versión final para uso en computadoras.

Para la publicación y difusión del Padrón Electoral Final, se sigue un procedimiento de publicidad similar al que hemos señalado para con el Padrón Electoral Preliminar.

3. Limitaciones para los Servidores Públicos en Materia Electoral

En Panamá no son elegibles para cargos de elección popular los servidores públicos que hubieran ejercido en cualquier tiempo desde los seis meses anteriores a la fecha en que se hace la elección o desde la fecha de postulación, los siguientes cargos oficiales:

a. Ministros y Viceministros de Estado.
b. Directores y Subdirectores Generales de la Policía Nacional, Servicio Aéreo Nacional, del Servicio Marítimo Nacional y de la Policía Técnica Judicial y del Servicio de Protección Institucional.[356]

---

[356] Después de la acción militar norteamericana de 20 de diciembre de 1989 el nuevo Gobierno denominó a las Fuerzas de Defensa "Fuerza Pública", redujo su componente militar y

c. Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Electoral.

ch. Procurador General de la Nación.

d. Contralor y Subcontralor General de la República.

e. Un Magistrado de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y Fiscal de Cuentas.

f. Magistrados y Jueces de los Tribunales Superiores de Justicia, de Trabajo, Marítimo y de Menores.

g. Gobernadores de Provincias, Directores Generales y Subdirectores Generales, Directores Nacionales, Directores Regionales y Directores Provinciales de los Ministerios y Gerentes Nacionales, Gerentes Regionales y Directores Provinciales de las entidades autónomas y semiautónomas.

h. Jefes de Zona de la Policía Nacional.

i. Procurador de la Administración y Fiscal Auxiliar de la República.

j. Fiscal Electoral.

k. Intendentes y Gobernadores de Comarcas Indígenas.

l. Alcaldes Municipales, Corregidores y los funcionarios del Organo Judicial, del Ministerio Público y del Tribunal Electoral.[357]

---

numérico y las convirtió en Policía Civil y de Tránsito. Ver Decreto de Gabinete Nº38 de 10 de febrero de 1990.

[357] Ver artículo 25 de la Ley No. 11 de 10 de agosto de 1983, reformada por las Leyes Nº4 de 14 de febrero de 1984, No. 9 de 21 de septiembre de 1988 y Ley 17 de 30 de junio de 1993. (Texto único del Código Electoral de Panamá). Gaceta Oficial

Toda postulación que viole lo anteriormente señalado, produce la inhabilidad del candidato. El mismo efecto producirá la aceptación del puesto respectivo, luego de ser postulado.

Cualquier ciudadano podrá denunciar ante la autoridad competente o ante la autoridad nominadora, según el caso, la inhabilitación en que incurre el funcionario que, ostentando alguno de dichos cargos, se postule como candidato a un puesto de elección popular.

La persona que se postule como candidato a un puesto de elección popular no podrá ser designada ni ejercer, mientras mantenga su postulación, ninguno de dichos cargos.

En otro sentido, el sistema electoral panameño prevé que las oficinas del Tribunal Electoral en todos sus niveles y dependencias, funcionarán, en lo posible, separadamente de otras oficinas públicas, de modo que los servidores del Tribunal Electoral no estén sometidos a las influencias o presiones de otros funcionarios oficiales.

En consecuencia se prohíbe a los servidores

No. 22,375 de 17 de septiembre de 1993.

públicos, realizar actividades de propaganda y afiliación partidaria en su horario de servicio y utilizar la autoridad o influencia de sus cargos para servir intereses de determinados candidatos en el proceso electoral o de las organizaciones que los postulen. A su vez, les está prohibido obstruir el libre ejercicio de las actividades proselitistas o electorales que se realicen.[358]

Los servidores públicos no pueden valerse de su autoridad para que sus subalternos realicen actividades en beneficio o en contra de determinados candidatos o partidos políticos.

Sin embargo, a pesar de estas disposiciones constitucionales se han dado casos de denuncias sobre estas ilegítimas prácticas. En 1989 la Alianza

---

[358] Ver artículo 130 de la Constitución Política vigente de Panamá que dice: "Artículo 130: Las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y honradez del sufragio. Se prohiben: 1) El apoyo oficial directo o indirecto a candidatos a puestos de elección popular, aun cuando fuesen vedados los medios empleados a tal fin. 2) Las actividades de propaganda y afiliación partidista en las oficinas públicas. 3) La exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos, aun a pretexto de que son voluntarias. 4) Cualquier otro acto que impida o dificulte a un ciudadano obtener, guardar o presentar personalmente su cédula de identidad.

La Ley tipificará los delitos electorales y señalará las sanciones respectivas."

Democrática de Oposición Civilista (ADOC)[359] acusó al entonces Gobierno Nacional repetidas veces de manipular a los empleados públicos para su provecho político.[360] En declaración formal, el candidato a la Presidencia de la República en 1989 por la Alianza Democrática de Oposición Civilista al presentar el documento "Agenda para la Reconstrucción Económica" en abril de 1989 se refería a la situación de los empleados públicos.[361]

El Coronel (Retirado) Roberto Díaz Herrera se refería constantemente a las concentraciones políticas que realizaba el Gobierno de Noriega con empleados públicos amenazados.[362]

---

[359] Agrupaba a los entonces Partidos de oposición: Demócrata Cristiano (PDC), Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA) y Liberal Auténtico (PLA). Después de la invasión Norteamericana de 20 de diciembre de 1989 llegaron a ser Gobierno. En 1994 perdieron por amplio margen las elecciones con el P.R.D. partido al que las tropas norteamericanas desalojaron del poder.

[360] Informe de Minoría Parlamentaria de los entonces partidos de oposición de 22 de agosto de 1988 suscritos por los Parlamentarios Raúl Ossa, Jorge Rubén Rosas, Carlos Arellano Lennox, Bertilo Mejía O., Jaime Fernández, Justo Cortés, Guillermo Cochez y Noris Clavel de Brea.

[361] Guillermo Endara decía: "Que los empleados públicos no tengan que renunciar a su libertad de independencia para mantener sus empleos. Acabaremos con la humillante práctica de obligar a los servidores públicos a asistir a actos políticos y eliminaremos las actividades políticas partidistas en las dependencias del Estado." (No se da la referencia de publicación debido a que ningún medio de comunicación pudo publicarlo.)

[362] Ver DIAZ HERRERA, Roberto, op. cit. p.228 y 231.

Raúl Arias de Para sostenía que al Empleado Público en Panamá se le decía que: "No es obligatorio ir a la concentración, pero mejor no faltes. Vota por el Gobierno o pierdes el puesto. Te afilias en el Partido Revolucionario Democrático (P.R.D.) progubernamental o pierdes el puesto." Asimismo, denunciaba con un informe detallado diversos abusos del entonces Gobierno militar de Panamá.[363]

Por otra parte, el artículo 29 del Código Electoral establece que los servidores del Tribunal Electoral y de la Fiscalía Electoral deberán ser imparciales y les está prohibida toda participación en la política, salvo la emisión del voto. Y el artículo 30 dice que los bienes y recursos del Estado no pueden utilizarse en beneficio o en contra de determinados candidatos o partidos políticos, salvo que, en igualdad de condiciones, se destinen a uso electoral legítimo.

En este sentido, el artículo 134 de la Constitución Política vigente de Panamá dice que "Los Partidos Políticos tendrán derecho, en igualdad de condiciones, al uso de los medios de comunicación social que el Gobierno Central administre."

---

[363] Ver ARIAS DE PARA, Raúl, op. cit., p.36 hasta la 48.

De igual manera, el Código Electoral en el artículo 162 desarrolla esta norma constitucional, sobre medios de comunicación social que el gobierno administra de manera tal que se garantiza que todos los partidos políticos puedan utilizarlos en igualdad de condiciones.

H. DE LA PUBLICIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL

Para la promulgación de todos los decretos, resoluciones, avisos, anuncios, edictos, notificaciones, proclamaciones y demás actos o documentos del que deban darse conocimiento al público en general o a entidades o personas particulares, ya sea en cumplimiento de lo establecido en la normativa electoral, ya sea por tratarse de actos o documentos cuya publicación se consideren conveniente para facilitar el recto ejercicio del derecho al sufragio, el Tribunal Electoral edita un órgano oficial de divulgación que se denomina Boletín del Tribunal Electoral - Edición Oficial.

El Boletín del Tribunal Electoral podrá ser eventual o periódico y su composición, impresión, fecha de salida y distribución estarán a cargo de un funcionario del Tribunal a quien se le daran las funciones de Editor del Boletín.

Los documentos insertos en el Boletín del Tribunal Electoral darán fe en cuanto a su contenido y a su fecha para

todos los efectos legales en la jurisdicción electoral. Será responsabilidad especial del Tribunal Electoral cuidar para que el Boletín salga publicado, a más tardar, a las dos de la tarde de la fecha inserta en el respectivo número y de que a esa misma hora y en esa misma fecha se encuentre ya a disposición del público en la Secretaría General del Tribunal para su lectura o adquisición.

El Boletín del Tribunal Electoral podrá ser vendido al público por medio de suscripciones o en cualquier otra forma que el Tribunal juzgue conveniente.

El Tribunal Electoral está facultado para tomar todas las medidas y disponer todas las erogaciones que demande la publicación de su órgano oficial.

CAPITULO III

ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL PARLAMENTO EN PANAMA Y EN ALGUNOS PAISES IBEROAMERICANOS

A. ASPECTOS IMPORTANTES

Las Reformas Constitucionales de 1983 en Panamá, produjeron importantes cambios en lo que respecta a la conformación e integración del Parlamento, así como a su forma y modo de elección. Por esta razón, deseamos hacer algunas explicaciones preliminares sobre el discutido Acto Constitucional de 1983. [364] Después de las Reformas Constitucionales de 1983 se inició una polémica sobre el hecho de que si era correcto o no llamársele Constitución de 1983, en vez de Constitución de 1972. Algunos juristas panameños promovieron la utilización de aquella denominación, aunque la mayoría se ha inclinado por llamarla Constitución de 1972. Humberto Ricord - uno de los que designó el Ejecutivo en la Comisión de reformas de 1983 - ha sostenido reiterativamente que se le debe denominar Constitución de 1983. [365] Fernando Berguido Guizado sostiene que las reformas fueron aprobadas por una amplia mayoría, dándole al Estado panameño lo que considera una nueva Constitución.[366] El exdecano de la facultad de Derecho de la

---

[364] Ver PEDRESCHI, Carlos Bolívar "De la Crisis nacional a las Reformas de 1983" en FABREGA Jorge, Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1986, págs 704 a 724.

[365] RICORD, Humberto, en la "Revista Parlamentaria Iberoamericana", Publicación de las Cortes Generales, No. 4, Madrid, 1988, p. 167.

[366] BERGUIDO GUIZADO, Fernando, La Sucesión Presidencial en Panamá, Editorial La Antigua, Universidad Santa María la Antigua, Panamá, 1987, p. 107.

Universidad de Panamá, César Quintero, ha emitido conceptos contradictorios con relación al tema. Ha sostenido que "dada la calidad, cantidad y carácter de las reformas introducidas, bien podría y debería hablarse de la Constitución de 1983. De modo que también aludiremos a ella con esta denominación."[367] Sin embargo en la misma obra donde emite estos conceptos, en páginas anteriores, había sostenido que: "por otra parte, tampoco sería exacto ni indicado denominar constitución de 1983 al Acto Constituyente de ese año. Pues, a pesar de su autónoma formulación, no coincide del todo con los actuales factores de poder."[368]

Como ya hemos sostenido en páginas anteriores, debemos advertir que consideramos adecuado y correcto el nombre de Constitución Política de 1972, por cuanto esta es la Constitución que aprobó y adoptó la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos en 1972. Llamarla de otra forma significa que cuantas reformas se le introduzcan se le deberá cambiar la denominación por el año en el que la reforma ha sido aprobada. De manera que si en 1994 se le introdujeron reformas, deberá llamársele Constitución de 1994. Debemos reconocer que los Actos Reformatorios de 1978, el Acto Constitucional de 1983, Actos modificatorios de la Cons-

---

[367] QUINTERO, César, en Estudios de Derecho Constitucional Panameño de FABREGA, Jorge, op. cit., p. 597.

[368] QUINTERO, César, ibidem, p. 100.

titución de 1972, en cuanto a su génesis, procedimiento y actuación fueron totalmente diferentes. En los Actos Reformatorios de 1978 y de 1994 se utilizó un procedimiento diferente al que se siguió en el Acto Constitucional de 1983 en donde se utilizó una fórmula extraconstitucional. Igual podemos decir en cuanto al origen de dichas reformas y sobre la composición e integración de la Comisión que las redactó.

A pesar de las opiniones de quienes simpatizan con llamarle Constitución de 1983, es preciso advertir que mediante Resolución de Gabinete No. 63 de 12 de mayo de 1983 - emitida después del Referéndum Constitucional de ese año en que se aprobaron las Reformas de 1993 - se resolvió adoptar el texto único de la Constitución Política de la República de Panamá con 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". De esta forma podemos señalar que el nombre oficial de la Constitución es el de Constitución de 1972 y de ninguna manera Constitución de 1983. En las ediciones oficiales del Estado panameño ése es el nombre como se le designa. Por consiguiente, no le encontramos sentido a una discusión sobre el particular por cuanto, a nuestro juicio, lo obvio no se discute. Quizá, en el fondo los que estimulan el uso de la inadecuada denominaión de Constitución de 1983, lo que desean es borrar toda alusión a la génesis de dicha Constitución que cuando nació estaba en

todo su esplendor el ejercicio del poder político del General Torrijos, auténtico inspirador de esta Constitución. Paradójicamente, el gobierno que llegó al poder después de la invasión de los Estados Unidos a Panamá, [369] a pesar de

---

[369] El 7 de mayo de 1989 se celebraron elecciones populares en el país. De tres candidatos había dos con opción al triunfo: Guillermo Endara que agrupaba la oposición a los militares que estaban en el poder y Carlos Duque que estaba respaldado por los factores reales de poder que controlaba el General Noriega. Después de las elecciones se produjeron graves desórdenes con centenares de heridos y varios muertos. Ante la evidente victoria, de la oposición, el régimen decidió declarar la nulidad de las elecciones. Mediante Decreto Nº 58 de 10 de mayo de 1989 el Tribunal Electoral así lo hizo. (Ver Boletín del Tribunal Electoral Nº 424 de esa misma fecha). En el referido decreto el Tribunal Electoral decía: "Que el desarrollo normal de las elecciones fue alterado por la acción obstruccionistas (sic) de muchos extranjeros llamados por fuerzas políticas nacionales o foráneas sin gozar de una invitación del Tribunal Electoral, cuyo evidente propósito era el de avalar la tesis del fraude electoral, proclamada al mundo por las autoridades norteamericanas desde fecha muy anterior a las elecciones". Sin embargo, dos de esos tres Magistrados del Tribunal Electoral que habían anulado las elecciones (Noriega había reemplazado a uno que disentía de su criterio) - después de la invasión norteamericana de 20 de diciembre de 1989 - emitieron el Decreto Nº 127 de 26 de diciembre de 1989, por el cual se revocó el Decreto sobre la Anulación de las Elecciones del 7 de mayo de 1989 (Ver Boletín del Tribunal Electoral Nº 433 de 11 de enero de 1990). En este Decreto, adujeron que se habían anulado las elecciones por razones de orden público y por no haber llegado a sus manos los ejemplares de las actas de votación que después de la invasión puso a su disposición la Curia Católica Metropolitana a quienes se las habían confiado los candidatos de la oposición. En el precitado Decreto de Revocatoria, se olvidaron que unos meses atrás le habían endosado a los Estados Unidos la responsabilidad por la alteración del orden y por ende, de la anulación de las elecciones. En consecuencia, emitieron la Resolución Nº 502 de 27 de diciembre de 1989, por la cual se convalidó el acto de juramentación - que ya había hecho Guillermo Endara el 20 de diciembre de 1989 en horas de la madrugada - y se proclamó como candidato electo en las elecciones del 7 de mayo de 1989. Según esta resolución, Guillermo Endara, proclamado Presidente, Ricardo Arias Calderón y Guillermo Ford, como primero y segundo vicepresidentes respectivamente, obtuvieron 473,838

haber renegado de los planteamientos del General Torrijos, mantuvo en todos sus aspectos la Constitución promulgada bajo el gobierno militar del General Torrijos. De manera sistemática el Presidente Guillermo Endara se negó a Convocar a una Constituyente, a pesar que amplios sectores del país así lo pidieron y que incluso el Contralor General de la República en el gobierno de Endara, Rubén Darío Carles, públicamente manifestó su simpatía por esta idea. Muchos sectores del país consideraron que el Presidente Endara debió convocar a una Constituyente una vez fue juramentado junto a sus dos Vicepresidentes en la madrugada del 20 de diciembre de 1989 - mientras se invadía el país - ante dos testigos hábiles Osvaldo Velásquez y José Manuel Faúndes, Presidente y Vicepresidente, respectivamente, del Comité Panameño por los Derechos Humanos.[370] Sobre la toma de posesión del Presidente Endara - según se ha dicho en una base militar ubicada en las riberas del Canal de Panamá y bajo jurisdicción de los Estados Unidos

---

votos, lo que equivalía al 62,5% de la votación. El candidato del gobierno militar, Carlos Duque obtuvo 188,914, lo que equivalía al 24,9% de los votos y el candidato Hildebrando Nicosia, obtuvo 2,822 votos, lo que significaba el 0,4%. Se registraron 92,223 votos nulos, lo que equivalía al 12,2% y el total de electores fue de 757,797 votos. Todos estos datos aparecen en el referido Boletín del Tribunal Electoral Nº 433 de 11 de enero de 1990.

[370] La Constitución Política de Panamá de 1972, establece en el artículo 177 que si por cualquier motivo el Presidente y sus dos Vicepresidentes no pudieren tomar posesión de sus cargos ante la Asamblea Legislativa, lo harán ante la Corte Suprema de Justicia; si no fuere posible ante un Notario Público y en defecto de éste ante dos testigos hábiles.

- se ha producido una encendida polémica.[371] Si bien el entonces Presidente del Comité Panameño por los Derechos

---

[371] En el diario La Prensa, publicado en la ciudad de Panamá el martes 21 de diciembre de 1993, página 6-A aparece un histórico e importante artículo intitulado "¿Dónde Tomaron Posesión?" elaborado por Aristides Cajar Páez, Abdiel Zárate y Herasto Reyes. Los articulistas dicen que no fue posible conseguir ninguna declaración al respecto del Presidente Endara ni de los Vicepresidentes Arias Calderón y Ford. Sin embargo, reproducen la declaración que dio Osvaldo Velásquez, entonces Presidente del Comité Panameño por los Derechos Humanos quien fuera uno de los dos testigos excepcionales de ese acontecimiento. Parte de su testimonio publicado dice así:
"El 19 de diciembre de 1989 me vinieron a buscar a la casa como a las once de la noche, tocaron a la puerta al abrir me di cuenta que se trataba de una funcionaria de la Embajada de Estados Unidos en Panamá. Ella me entregó una nota del Lcdo. Guillermo Endara en donde me pedía que acompañara a esa señora para un asunto de suma importancia, no me decía para qué y traía una nota con una redacción similar para el Lcdo. Faundes. Llamé a Faundes y le dije que se preparara. En efecto salí con ella a recoger al Lcdo. Faundes, no sabíamos de qué se trataba, yo sospechaba. La ciudad de Panamá estaba sola esos días, ningún guardia, ningún soldado ni policía. Teníamos aprehensión de que pudiésemos ser atacados porque viajábamos a esa hora en un carro oficial de Estados Unidos. Por el camino cuando pasábamos frente a Albrook (base militar bajo jurisdicción de los Estados Unidos) se oyó que le daban instrucciones al chofer, le decían: "Apúrese, apúrese que se está acercando la hora", allí comencé a sospechar más. Al llegar a Clayton se ponen las puertas obstruidas, nos permitieron entrar identificándose bien y como un kilómetro adentro en una casa se encontraban el Lcdo. Endara, el Dr. Ricardo Arias Calderón y el Señor Guillermo Ford, ellos nos explicaron que en pocos minutos se iniciaría la invasión a Panamá y que nosotros habíamos sido llamados para juramentarlos a ellos de acuerdo a la Constitución. Cinco minutos después que llegamos se iniciaba la invasión a Panamá. La Constitución de Panamá contempla que al Presidente se le juramenta en la Asamblea. Si no pudiese ser ahí, podría ser en la Corte Suprema de Justicia y si no ante un notario público o ante dos testigos hábiles. Como a las dos de la mañana se les dio la bandera panameña y fueron juramentados. No éramos muchos. La juramentación fue en una casa de Clayton. Fue en Clayton porque tenía que ser en algún sitio, no es que se buscó Clayton. Primeramente cuando llegamos y tuvimos que juramentarlos tuvimos cierta aprehensión de que era una base militar".

Humanos, Osvaldo Velásquez ha declarado que efectivamente el Presidente Endara y sus dos Vicepresidentes fueron juramentados en una casa de la base militar de Clayton, el entonces Vicepresidente del Comité Panameño por los Derechos Humanos José Manuel Faúndes y también testigo de la juramentación ha dicho que ello es falso, porque la juramentación fue en una casa privada que no revelará jamás porque así lo prometió a su dueño.[372] Durante el primer año de la administración del Presidente Endara continuaron las peticiones para cambiar la Constitución Política que había regido en el país para una forma y un estilo muy personal de gobierno liderizado por el General Torrijos y por los jefes militares que, sin el carisma de éste, le sucedieron en el poder al morir en extrañas circunstancias en un comentado accidente de aviación. La mayoría de los ciudadanos panameños deseaban una nueva Constitución acorde con la nueva era de domocracia pluralista, electoral y representativa que se había inaugurado con el derrocamiento de la dictadura militar. Por esta razón el cuarto Congreso Nacional de Abogados de la República de Panamá que se celebró en la ciudad capital de Panamá del 5 al 7 de

---

[372] Ver declaraciones que dio en el libro de BELUCHE, Olmedo, La Verdad Sobre la Invasión. Publicación del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Panamá, 1993. Sobre el tema de la invasión y de la crisis panameña, ver a MARTÍNEZ, José de Jesús, La Invasión de Panamá, Causadías Editores, Bogotá, Colombia, 1991. SKLIAREVSKY, Fernando Javier, La Invasión Ha Comenzado. Ecoe Ediciones, Bogotá, Colombia, 1991. NAVARRETE TALAVERA, Ela, Panamá ¿Invasión o Revolución? Editorial Planeta Mexicana, México, 1990. GONZALEZ, María Victoria, La Invasión a Panamá. Ríos Editores, Panamá, Rep. de Panamá, 1992.

octubre de 1990, aprobó recomendar al Ejecutivo la convocatoria - de lo que denominó - "una Asamblea Nacional Constituyente Paralela".[373] El propósito de los abogados panameños fue propiciar en el país el debate que condujera a la anhelada convocatoria. El Presidente Endara a pesar de ser miembro activo del Colegio de Abogados de Panamá desoyó esta recomendación de su propio gremio y mal aconsejado por sus allegados prefirió la vía de hacerle algunas reformas parciales a la constitución utilizando la claúsula de reforma que la propia constitución establece. Sólo una Constituyente puede estar investida de la autoridad soberana para redactar una nueva constitución de conformidad con el Estado social y democrático de derecho que se espera reconstruir en la República de Panamá.

---

[373] A pesar de que el término "paralela" era novedoso, la idea de esta Constituyente surgió de la Constitución de Guatemala de 1985 que establece en sus artículos 278 y 279 la convocatoria a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución Política de Guatemala sin que ésta interfiera con el funcionamiento de los demás órganos del Estado. El artículo 279 la Constitución de Guatemala señala que " La Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso de la República podrán funcionar simultáneamente" (El subrayado es nuestro). La Asamblea Constituyente Paralela que los abogados panameños propusimos y que particularmente preferí llamar constituyente simultánea estaba basada en que su elección se debía hacer con el único propósito de redactar una nueva Constitución que posteriormente debería ser aprobada mediante referéndum Constitucional. Su funcionamiento debería darse conjuntamente con los demás órganos - Ejecutivo, Legislativo y Judicial - y en ningún caso estaba facultada para intervenir en otros asuntos del Estado. Si bien no estaba por encima de ningún órgano del Estado, tampoco estaba supeditada.

Sin duda alguna la mayoría del pueblo panameño, se inclina por la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente elegida democráticamente, que produzca una nueva Constitución Política que haga posible saber - al decir de Sánchez Agesta - "que ha brotado y crecido como una voluntad nacional".[374]

Por esta razón, el Cuarto Congreso Nacional de Abogados en la historia de la República de Panamá, aprobó la trascendental recomendación. En esa ocasión tuvimos el privilegio de presidir - por decisión democrática de los colegas abogados del país - la Comisión No. 1 sobre temas relacionados con La Constitución en donde, se produjo la propuesta aprobada por el plenario.[375]

Sin embargo, importantes sectores del gobierno del Presidente Endara y sobre todo los que estaban cerca del Vicepresidente Arias Calderón - Presidente también del Partido Demócrata Cristiano - se empecinaron en promover una reforma constitucional en el parlamento sin calor popular y sin ninguna trascendencia e importancia. Sostiene el profesor

---

[374] SANCHEZ AGESTA, Luis , Sistema Político de la Constitución Española de 1978. Editorial Revista de Derecho Privado, Cuarta Edición, Madrid 1985, p. 23.

[375] Ver Memoria del IV Congreso Nacional de Abogados, "La Abogacía Frente al Acontecer Nacional", publicación del Colegio Nacional de Abogados de Panamá, Panamá 1991, p. 90 - 100.

Pablo Lucas Verdú, que "conviene insistir en que las Constituciones, como vimos, no son eternas, son producto de las circunstancias de tiempo y lugar. La Constitución, como todo el derecho, está inmersa en el curso histórico, cambia y se transforma, decae y desaparece"[376] Sin entender el curso de la historia se obstinaron en evitar a toda costa la convocatoria a unas elecciones de Constituyentes porque quizá eran conscientes de la debilidad política que enfrentaba su gobierno, que había tomado posesión en una base militar norteamericana mientras se efectuaba la invasión de los Estados unidos que hirió a miles de inocentes y provocó muerte y destrucción en la búsqueda de un objetivo que con su superioridad económica, militar y tecnológica lo hubieran podido lograr sin necesidad de recurrir a la invasión. Pero más pudo la terquedad que la razón y el Gobierno de Endara y el Vicepresidente Arias Calderón promovieron utilizar la cláusula de reforma constitucional para introducir cambios tibios que entre otros aspectos le cambiaba el nombre a la Constitución de 1972 por la de Constitución de 1992, mientras la esencia de la Constitución Torrijista permanecía casi intacta. Los resultados de su obstinación fueron el gran fracaso del referéndum de noviembre de 1992 donde el pueblo rechazó las reformas constitucionales a las que nos hemos referido en el Capítulo I.

---

[376] LUCAS ~~VERDÚ,Pablo,Curso de Derecho Político,~~ Editorial Tecnos S. A. Volumen IV, Madrid, España, 1984. págs. 163 y 164.

Como ya hemos dicho los Legisladores aprobaron las reformas utilizando la cláusula de reformas establecida en el artículo 308 de la Constitución Política. Este artículo establece le método o la forma que se debe seguir para reformar la Constitución Política. Las Constituciones de Panamá, las de 1904, la de 1941, la de 1946 y la de 1972, establecieron la denominada cláusula de reformas, pero en muchas ocasiones, dicha cláusula no fue el método usado para hacer reformas profundas. El más claro ejemplo lo tenemos en el Acto Constitucional de 1983 al que ya nos hemos referido anteriormente. En el artículo 308 de la Constitución se establecen dos métodos para su reforma. En el ordinal 1 se establece el denominado método clásico que consiste en la aprobación en tres debates del Acto Legislativo por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea, el cual debe ser publicado en la Gaceta Oficial y transmitido por el Órgano Ejecutivo dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes de un nuevo Órgano Legislativo, a efecto de que éste lo apruebe por mayoría absoluta. En este método deben concurrir dos Asambleas diferentes, lo que evidentemente hace más rígida la reforma constitucional. Pero la Asamblea Legislativa para las reformas de 1992 siguió el procedimiento establecido en el ordinal 2 del precitado artículo 308 que dice así:

> Por un Acto Legislativo aprobado en tres debates por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, en una legislatura y aprobado igualmente en tres debates, por la mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea en la legislatura inmediatamente siguiente. En ésta se podrá modificar el texto aprobado en la legislatura anterior. El Acto Legislativo aprobado de esta forma deberá ser publicado en la Gaceta Oficial y sometido a consulta popular directa mediante referéndum que se celebrará en la fecha que señale la Asamblea legislativa, dentro de un plazo que no podrá ser menor de tres meses ni exceder de seis meses, contados desde la aprobación del Acto Legislativo por la segunda legislatura.

Como podremos apreciar esta fórmula es más flexible que la establecida en el ordinal 1 del precitado artículo 308 de la Constitución Política. Sin embargo, las reformas que adoptaron los legisladores mediante el Acto Legislativo Nº 1 de 30 de junio de 1992 tuvieron que ser aprobadas por el pueblo panameño mediante referéndum constitucional. La fecha de convocatoria de la consulta fue el 15 de noviembre de 1992. Desde la fecha en que se promulgó el Acto legislativo No. 1 de 30 de junio de 1992, algunos abogados que participamos en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Colegio de Abogados nos agrupamos en el Frente Nacional pro Constituyente (FRENO)

que llevamos el liderazgo de la oposición a la reformas. Durante esos meses recorrí - junto a varios colegas - el país explicando por qué razón se debía votar por el No. Consideré que ello era mi deber por cuanto había sido elegido por los abogados del país como presiente de la Comisión de asuntos Constitucionales del último Congreso Nacional de Abogados y fue allí en dicha Comisión en donde surgió la idea de promover la Constituyente y la de oponernos a cualquier intento por reformas tibias e ineficaces. Los resultados no pudieron ser más alentadores para quienes seguimos sosteniendo que la democracia en Panamá se perfeccionará cuando se convoque a una Asamblea Constituyente que cambie la actual Constitución, la democratice y la modernice de manera tal que reafirmemos nuestra vocación democrática y pluralista.[377]

---

[377] Para los que luchamos por el No, fueron satisfactorios los resultados del referéndum constitucional de 15 de noviembre de 1992. 357,355 panameños rechazamos las reformas y sólo 174, 690 la aprobaron. Consideramos importante anotar que los votantes sólo fueron el 40.06% de la población electoral y la abstención fue de 59.94%. La población electoral a la fecha era de 1,397,003 ciudadanos. Ahora bien, la ventaja de 182, 655 votos del No por encima del Sí, le produjo una gran derrota al gobierno del Presidente Endara y sobre todo al Vicepresidente Arias Calderón quien estaba más apasionado en la defensa del Si. Pero a pesar de esta amarga experiencia para ellos, se negaron a convocar a una constituyente.

A quienes *promovieron* las *repudiadas reformas* - *oponiéndose* a una Constituyente - se les denominó jocosamente "parcheros".[378]

Los que se opusieron tenazmente a cambiar la constitución que se ha quedado rezagada en el tiempo y quienes le impidieron al pueblo la oportunidad de que por medio de una Constituyente se redadctara una moderna y adecuada Constitución, lamentablemente prefirieron promover reformas tibias en el Parlamento y luego someterlas a un costoso referéndum constitucional.[379]

---

[378] *El entonces Decano de la Facultad de Derecho y Ciencia* Política de la Universidad de Panamá Manuel García Almengor los denominó de esta forma en intervención en el Campus Universitario el 7 de enero de 1992.

[379] Según el artículo 308 de la actual Constitución de Panamá el referéndum constitucional se celebrará en la fecha que señale el Parlamento; dentro de un plazo no menor de tres meses ni mayor de seis. Ver definiciones sobre referéndum constitucional en LOWENSTEIN,Karl, Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, Barcelona, p.180. NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Editorial Temis, Tercera Edición, Santa Fe de Bogotá, Colombia,1990, p.294. DE VEGA GARCÍA, Pedro, "Reforma Constitucional " en el Diccionario del Sistema Político Español, dirigido por J.J. González Encinar, Editorial Akal, Madrid 1984, págs 799-809. AGUIAR DE LUQUE, Luis "Referéndum" en ibídem págs 791-798. CASTILLO VERA, Pilar del, "La campaña del referéndum nacional", Revista de Estudios Políticos Nº 6, Madrid 1978. Consultar Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum (modificada por la Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre). Real Decreto 2120/1978, de 25 de agosto, sobre normas para la celebración del *referéndum*. Real Decreto 2550/1978 de 3 de noviembre, sobre el ejercicio del derecho de reunión durante la fase de consulta del referéndum constitucional. Real Decreto 2551/1978 de 3 de noviembre, sobre vigencias de normas sobre la habilitación para el ejercicio de la fe pública y sobre correos durante la fase de consulta del referéndum

Las rechazadas reformas constitucionales de 1992 no producían importantes cambios en el parlamento panameño. Se mantenía la absurda revocatoria de mandato por los partidos políticos, se mantenía la postulación <u>únicamente</u> por los partidos políticos, se mantenía la redacción larga e inadecuada de la configuración de los circuitos electorales (Art. 141 de la Constitución). En cuanto al parlamento, la reforma creaba un aumento en la inmunidad de los parlamentarios con lo cual no estábamos de acuerdo. Más adelante nos referiremos al aumento de la inmunidad y a las razones por las cuales sostenemos que esta prerrogativa, tal como está establecida en la actual constitución - cinco días antes, durante y hasta cinco días después de cada legislatura (art. 149) - es suficiente. Así como nos opusimos a las fracasadas reformas de 1992, debemos reconocer, sin duda alguna, que por el contrario en las reformas de 1983 - en el denominado Acto Constitucional de 1983 - la institución que tuvo más cambios sustanciales y positivos fue el Órgano Legislativo. Pero es que dichas reformas no se hicieron siguiendo la cláusula de reforma. Ahora bien, lo que objetamos de esas reformas de 1983 que se mantienen vigentes es el predominio de los Partidos Políticos, generado por la postulación única por

---

constitucional. Real Decreto 2552/1978 de 3 de noviembre, sobre la utilización de los medios de comunicación social del Estado por los Grupos Parlamentarios, durante la fase de consulta del referéndum constitucional.

partidos y la revocatoria de mandato por los partidos políticos.

1. Sistema Unicameral

Como hemos dicho en páginas anteriores, previo a las mencionadas reformas de 1983 el Organo Legislativo estaba conformado por dos corporaciones denominadas Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y Consejo Nacional de Legislación.[380]

A partir de la vigencia de las reformas de 1983 el Organo Legislativo está constituido por una Corporación denominada Asamblea Legislativa cuyos miembros son elegidos mediante postulación partidista y por votación popular directa de conformidad con las normas establecidas por la Constitución y las leyes.[381] Es decir, volvimos al sistema unicameral que había tenido la República desde su independencia en 1903 y que habían recogido las Constituciones que nos rigieron de 1904, 1941 y 1946.[382] Para César Quintero, Panamá es uno de los

---

[380] Ver artículo 129 original de la Constitución Política de Panamá de 1972.

[381] Ver artículo 140 de la Constitución Política de la República de Panamá

[382] La constitución de 1904 en el artículo 53 establecía que el Poder Legislativo se ejercía por una Corporación denominada Asamblea Nacional integrada por Diputados.
Algo similar estableció el artículo 74 de la Constitución de 1941.

pocos Estados del mundo cuyo Organo Legislativo, es ejercido por una sola Cámara de Diputados.[383]

Vladimiro Naranjo Mesa, coincide con este criterio cuando sostiene que:

> "Son muy contados los Estados del Mundo actual en los que se da el sistema unicameral. Lo encontramos principalmente en los Estados diminutos de Europa Occidental: Andorra, San Marino, Luxemburgo, Liechtenstein y Mónaco. La explicación es obvia: no se justifica en tales Estados la existencia de dos Cámaras. De hecho, en ellos, éstas vienen a ser una especie de concejos municipales (casos de Andorra, San Marino o Mónaco) o, cuando mucho de asambleas provinciales (caso de Luxemburgo o Liechtenstein). Lo encontramos también en los países escandinavos. Huelga explicar que su tradición, su idiosincrasia, su grado de evolución política y cultural y sus circunstancias socioeconómicas son muy diferentes de las de Colombia. Lo encontramos en los países centroamericanos como Panamá, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, que ciertamente no pueden tomarse como modelos de estabilidad institucional o de organización política. Y lo encontramos, en fin, en Ecuador

---

La Constitución de 1946 en el artículo 106 establecía lo mismo, con la variante que en vez de referirse a Poder Legislativo, lo denominaba Organo Legislativo.
Fue la Constitución de 1972, inspirada por el General Torrijos la que estableció en el artículo 129 que la función legislativa era ejercida por medio de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y del Consejo Nacional de Legislación. Con el advenimiento de las reformas constitucionales de 1983, hechas con posterioridad a la muerte de Torrijos, se estableció en el artículo 141 que el Organo Legislativo estaría compuesto por una Corporación denominada Asamblea Legislativa y el 141 denomina a sus miembros Legisladores. Se volvió a la fórmula original pero variando la denominación de los Parlamentarios y de la Corporación. Actualmente se debate un proyecto de reforma constitucional que, entre otros aspectos, la vuelve a denominar Asamblea Legislativa, pero, mantiene el nombre de Legislador.

[383] QUINTERO, César, ~~Derecho Constitucional,~~ op. cit. p. 473.

> donde fue impuesto hace apenas unos años y donde ha sido factor de constante perturbación institucional hasta el punto de que se está pensando seriamente en volver al bicameralismo."[384]

En cuanto a lo sostenido por el autor, referente a centroamérica, es importante señalar que, efectivamente, como sostiene, no por ser los países centroamericanos modelos de estabilidad institucional o de organización política, se mantienen sistemas unicamerales. Su apreciación deja de tomar en cuenta que existen factores históricos, tradicionales, geográficos y demográficos que avalan y justifican el unicameralismo en América Central. Por ejemplo, cuando Panamá se separó de Colombia en 1903, Colombia tenía un sistema bicameral, sin embargo, Panamá, que tomó de Colombia otros modelos, no tomó el bicameralismo porque resultaba imposible para un país pequeño en extensión (77,082 Kilómetros cuadrados) y con tan poca población que hoy día, a más de 90 años de aquél suceso, la población de Panamá es de 2,322,000 habitantes, mientras que Colombia, tiene 30,241,000 habitantes y una gran extensión de 1,141,748 Kilómetros cuadrados. Debemos imaginarnos que cuando se creó el Estado panameño, éste debió tener muy pocos habitantes, es obvio que menos del medio millón de personas.

---

[384] NARANJO MESA, Vladimiro, "Bases para una Reforma del Congreso", en Constitucionalistas ante la Constituyente, Publicación del Centro Colombiano de Estudios Constitucionales, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1990, p. 119.

Así analizamos que los otros países centroamericanos citados por el autor son pequeños y de poca población. El Salvador ocupa solamente un área de 21,040 kilómetros cuadrados, con una población actualmente de 5,107,000 habitantes; Honduras tiene un área de 112,088 kilómetros cuadrados y una población de 4,802,000 habitantes. Nicaragua tiene un área de 127,755 kilómetros cuadrados, tiene una población de 3,622,000 habitantes. Costa Rica tiene un área de 51,100 kilómetros cuadrados con una población de 2,851,000 habitantes. Guatemala con un área de 108,889 kilómetros cuadrados es la que más habitantes tiene con 9,197,345 habitantes.[385]

Por otra parte, el autor Naranjo Mesa, olvidó citar a Costa Rica dentro de los países centroamericanos, que mantienen desde hace muchísimos años un sistema unicameral. Y es que Costa Rica - al decir de las palabras del autor - sí puede tomarse como un modelo de estabilidad institucional y de organización política, incluso para Colombia, que tiene mucho que aprender del modelo político costarricense que ha sabido fortificar un Estado social y democrático de Derecho con una mejor distribución de la justicia social.

En Panamá se han invocado diversos argumentos para la no adopción del sistema bicameral. Los más atendibles parecen

---

[385] Datos obtenidos en el Almanaque Mundial 1994, Editorial América, S.A., Panamá, República de Panamá.

ser los que se refieren a la pequeñez geográfica y demográfica del país. Pero, para muchos resulta curioso que Panamá no haya copiado de Colombia - de quien se separó en 1903 - el sistema bicameral.[386]

Si bien las reformas de 1983, en lo concerniente al Organo Legislativo, no son a nuestro juicio del todo satisfactorias, sobre todo por la delimitación de los circuitos electorales y por la inadecuada denominación de la Corporación y de sus integrantes, debemos reconocer que constituyó un mejoramiento notable con relación al Organo Legislativo que establecía originalmente la Constitución de 1972. Desde la creación de la Constitución de 1972, se creó por primera vez en el país un sistema innovador. El Artículo 129 estableció la función legislativa en dos corporaciones, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos compuesta por quinientos cinco Representantes de Corregimientos y el Consejo Nacional de Legislación compuesto originalmente por los llamados Comisionados que eran designados - por mandato constitucional del artículo transitorio 277 - por el propio General Torrijos. Este Organo legislativo Sui Generis que no podía considerarse Bicameral porque no tenía las condiciones normales de los sistemas bicamerales, ni tampoco era unicameral, rigió en el país hasta 1984, fecha en que se eligió el

---

386 QUINTERO, César, ibídem. p 473

nuevo Parlamento Panameño en cumplimiento a las reformas constitucionales de 1983.

2. Denominación de la Corporación y del Parlamentario

La Constitución de 1972 denomina a los Parlamentarios Legisladores. Opinamos que era más adecuado el nombre de Diputado que le dieron las tres primeras Constituciones que rigieron en el país.[387] Y es que los Parlamentarios no solamente legislan, sino que tienen otro tipo de funciones dentro de la cámara, algunas veces como entes fiscalizadores de la Administración Pública, otras veces ejerciendo funciones judiciales dentro de la Asamblea. Por esa razón, no resulta muy adecuado denominarlos Legisladores porque no solamente ejercen esta función. En cambio, la denominación de Diputado es más correcta para denominar al Parlamentario. Por otro lado, hemos consultado otras constituciones hispanoamericanas y en ninguna de ellas se utiliza el término Legislador. En su gran mayoría utilizan la denominación de Diputado, tal como denomina la Constitución Española en los artículos 66, 67, 68,

---

[387] Debemos reconocer, no obstante, que uno de los pocos cambios positivos que traía el rechazado proyecto de reformas constitucionales de noviembre de 1992, era el cambio de nombre de legislador por el de diputado.

70, 71 y subsiguientes a los integrantes del Congreso de los Diputados.[388]

3. Periodo de elección de los Parlamentarios y Renovación de la Cámara

En Panamá, según lo señala el artículo 142 de la Constitución Política, se eligen los denominados Legisladores por un período de cinco años, el mismo día en que se celebra la elección ordinaria para Presidente o Vicepresidentes de la

---

[388] La Constitución de Bolivia de 1967 (sistema bicameral) establece en el artículo 46 que los miembros de una de las Cámaras se denominan Diputados. La Constitución peruana de 1976 (sistema bicameral) establece en el artículo 164 que los miembros de una de las Cámaras se denominan Diputados. La Constitución de Venezuela de 1961 (sistema bicameral) establece en el artículo 138 que los miembros de una de las Cámaras se denominan Diputados. La Constitución del Ecuador de 1984 (sistema unicameral) establece en el artículo 56 que se denominan Diputados los miembros del Congreso Nacional. La Constitución de Chile de 1980 (sistema bicameral) establece en el artículo 44 que los miembros de la Cámara de Diputados se denominan Diputados. La Constitución de México de 1917 (sistema bicameral) establece en el artículo 51 y 52 que los miembros de la Cámara de Diputados se denominarán Diputados. La Constitución de Guatemala de 1985 - una de las últimas del Continente - (sistema unicameral) establece en el artículo 157 que se denominan Diputados los miembros del Congreso de la República. Es de anotar que la Constitución de Nicaragua de 1987 (sistema unicameral) establece en el artículo 132 que los miembros de la Asamblea Nacional se denominan Representantes. Igual hace la recién estrenada Constitución de Colombia de 1990 (sistema bicameral) que denomina Representantes los miembros de la Cámara de Representantes. Lo que no hemos encontrado es una Constitución hispanoamericana que denomine a sus Parlamentarios con el inadecuado nombre de Legisladores como lo hace la Constitución de Panamá.

República.[389] El término del mandato conferido a los Parlamentarios es fijo - cinco años - de conformidad con los establecido en el precitado artículo 142 de la Constitución Política. En Panamá no se produce el fenómeno de la disolución del Parlamento, hecho típico en los sistemas parlamentarios como el español en donde el mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara. (Art. 68, 4 de la Constitución Española). Ello se debe, en principio, a que en la República de Panamá rige un sistema Presidencial.

La evolución constitucional panameña, en este sentido, ha sido unitaria. Los términos o períodos para sus Parlamentarios en toda la historia republicana, siempre han sido fijos, como parece ser lo normal en los sistemas presidenciales.

Aunque en el sur del Continente se dan casos de países que mantienen, en principio, un sistema presidencial y que, sin embargo, han establecido en su Constitución la facultad del Presidente de la República de disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones. Tales han sido los casos de la derogada Constitución Peruana de 1979 y la Chilena de 1980.

---

[389] Uno de los aspectos más custionados del sistema electoral panameño es que en un solo día se celebran elecciones municipales, legislativas y presidenciales. No hay por tanto elecciones parciales - municipales o legislativas - en el transcurso del período presidencial como ocurre en Colombia, Estados Unidos, Argentina y otros países.

Es importante resaltar que la Constitución Peruana de 1979 marcó el inicio de una era de trasformaciones políticas en la región con el tránsito de regímenes autocráticos militares a gobiernos democráticos y pluralistas.[390] Por ello, no se puede negar que el influjo democrático español de la Constitución de 1978 irradió, en muchos aspectos positivos la Constitución Peruana de 1979, así como a muchas otras constituciones que se promulgaron después en el Continente Americano.[391] La Constitución Peruana le permitía al Presidente de la República en el artículo 227 disolver una de sus Cámaras, en este caso la Cámara de Diputados, bajo cierta circunstancia. Pero, para referirnos a este hecho, primero debemos analizar un aspecto curioso e interesante en la

---

[390] RUIZ - ELDREDGE, Alberto en ~~La Constitución Comentada,~~ Editorial Atlántida, Lima, Perú, 1979, hace un interesante estudio de la Constitución peruana desde su visión como profesor de derecho público en la Universidad de San Marcos y como Constituyente de ese período histórico para la democracia peruana.

[391] La transición española, llevada con éxito y que produjo entre sus logros la Constitución Española de 1978 ha jugado un papel importante en la democratización del Continente Americano. Además de la Constitución Peruana de 1979, las nuevas Constituciones de Honduras (1981), El Salvador (1982), Ecuador (1984) y Guatemala (1985) fueron producto de transiciones de gobiernos militares autocráticos a gobiernos democráticos y pluralistas. Otras constituciones fueron producto de circunstancias muy especiales en sus países, pero que a nuestro modo de ver, al recoger en sus textos corrientes constitucionales democratizadoras recibidas como legado de la Constitución Española, facilitaron la democratización de esos países unos años después de promulgadas las Constituciones. Tales son los casos de la Constitución de Chile de 1980 y la de Nicaragua de 1987. La nueva Constitución Colombiana de 1990 que también recogió mucho de la española, ha abierto las posibilidades de paz y mayor participación democrática en Colombia.

Constitución Peruana. Según el artículo 226 la Cámara de Diputados Peruana podía hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de cada Ministro, por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza; en este último caso, se producía por iniciativa Ministerial. Después de aprobado por el procedimiento establecido en la Constitución, el voto de censura o moción de falta de confianza, el Consejo de Ministros o el Ministro censurado debían renunciar y el Presidente de la República debe aceptar la renuncia o renuncias colectivas. Pero si la Cámara de Diputados ha censurado o negado la confianza a tres Consejos de Ministros el Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados tal como lo expresaba el artículo 227 de la Constitución del Perú de 1979 . El Decreto de disolución debía manifestar la causa que motivaba la disolución y la convocatoria a elecciones en el plazo perentorio de treinta días. Si el Presidente de la República no ejercía esta facultad, la Cámara disuelta recobra sus facultades constitucionales y se reúne de pleno derecho. Haciendo un paréntesis, podemos acotar que la Constitución Panameña de 1972 en el artículo 157 ordinal 10 establece lo tradicional en todo sistema presidencial, que es prohibido al Organo Legislativo dar votos de aplausos o censura respecto a actos del Presidente de la República. Sin embargo, en el artículo 154 ordinal 7 de la Constitución de Panamá de 1972 establece, dentro de las funciones judiciales de la Asamblea

Legislativa, dar votos de censura contra los Ministros de Estado cuando éstos sean responsables de actos atentatorios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicios al Estado. El voto de censura contra los Ministros, que no tiene nada que ver con el voto de censura de los sistemas parlamentarios, debe ser propuesto por escrito con seis días de anticipación a su debate y ser aprobado por las dos terceras partes de la Asamblea. Con fundamento en esta norma en el mes de diciembre de 1991, la Asamblea Legislativa de Panamá inició el procedimiento para adoptar un voto de censura contra el Ministro de Gobierno y Justicia del Gabinete del Presidente Endara. Si bien no se lograron, por estrecho margen la cantidad de dos tercios requeridos, voceros allegados al Presidente manifestaban que se se aprobaba la censura no había obligación de dimitir por parte del Ministro afectado por cuanto su nombramiento y remoción era un acto discresional del Presidente de la República. En efecto, la norma es un enunciado meramente declarativo, o lo que llamamos un adorno constitucional porque no tiene efectos políticos o jurídicos que obliguen al funcionario a dejar el cargo. La censura es de carácter moral y político. A diferencia de la Constitución panameña la Constitución Peruana de 1979 sí establecía claramente que el Ministro o Consejo de Ministros censurados debían dimitir. Lo que convertía, lo expresado en el artículo, en una consecuencia real y efectiva, previo cumplimiento de los trámites de rigor.

Pero, sobre el tema de las disoluciones del Parlamento en regímenes presidenciales, observamos que la Constitución Chilena de 1980, en el artículo 32 ordinal 5, establece que entre las atribuciones especiales del Presidente de la República está disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante su período presidencial. Sin embargo, no puede hacerlo durante el último año de funcionamiento de la Cámara. De esta forma, el término o período de elección de los Diputados está condicionada al ejercicio de esta facultad presidencial. La cámara que se elija en las nuevas elecciones completará el período de la disuelta.

En Panamá tampoco se produce el fenómeno de la renovación parcial de su Parlamento, como ocurre en los Estados Unidos, país creador del sistema presidencial en su Constitución de 1787 que lamentablemente se irradió sobre todo el continente.[392] Dicha Constitución en el artículo primero, sección tres establece la renovación parcial de los miembros del

---

[392] SANCHEZ AGESTA, Luis en Curso de Derecho Constitucional Comparado, Sección de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Séptima Edición, 1980, p.244, ha dicho que " El modelo de gobierno presidencial norteamericano se ha irradiado a la casi totalidad de los países de iberoamérica. Los ensayos de régimen parlamentario o han sido efímeros (Cuba, Brasil) o incompletos (Venezuela, Chile, Guatemala) o han derivado hacia formas peculiares (Uruguay).
Los países iberoamericanos al proclamar su independencia frente a la monarquía española o la portuguesa, aceptaron, en general sin discriminación, la forma de organización del poder ejecutivo de los Estados Unidos de Norteamérica que los había precedido en la independencia de las monarquías europeas.

Senado, de manera que un tercio de esta Cámara es escogido cada segundo año.

En Panamá, la primera Constitución de 1904 (art.53) estableció el término para la elección de los entonces denominados Diputados en cuatro años. La Constitución de 1941, (artículo 76) aumentó el período de cuatro a seis años. La Constitución de 1946 (art.108) volvió a la fórmula original de cuatro años. Fue la Constitución de 1972, inspirada y promovida por el General Omar Torrijos la que estableció originalmente y hasta la reforma constitucional de 1983, en el artículo 130 el período de seis años para los denominados Representantes de Corregimientos. Fue muy probable que Torrijos hubiera tomado el modelo de la Constitución de 1941, inspirada por Arias, en cuanto a los seis años de período parlamentario, a pesar de las diferencias irreconciliables que ambos líderes tuvieron durante sus vidas. [393]

---

[393] Como hemos dicho, el General Omar Torrijos Herrera tomó el poder producto de un Golpe de Estado que sectores de la Guardia Nacional le hicieran al Presidente Arnulfo Arias, el once de octubre de 1968. Arias fue Presidente de la República en tres ocasiones 1940, 1950, y 1968 pero ninguno de sus mandatos terminó debido a tres Golpes de Estado. Torrijos gobernó el país hasta su muerte en accidente aéreo el 31 de julio de 1981. Sus seguidores se agruparon en el Partido Revolucionario Democrático (P.R.D.) de tendencia Social Demócrata, aunque hay numerosos seguidores del Desaparecido líder que no se agrupan en dicha organización política. Arnulfo Arias mantuvo un liderazgo en el país hasta su muerte el 10 de agosto de 1989. Actualmente sus seguidores se fraccionaron en dos partidos y dos grupos no reconocidos oficialmente como partidos.
Los dos partidos inspirados por Arias son el Panameñista Doctrinario y el Partido Arnulfista. El primero que participó

Con el Acto Constitucional de 1983 se le hicieron modificaciones a la Constitución de Panamá de 1972, entre ellas, se estableció en el artículo 142 el actual período de cinco años, con la posibilidad, para los Parlamentarios de ser reelegidos indefinidamente.

Algunas Constituciones iberoamericanas han fijado sus períodos en cuatro años, otras lo han establecido en cinco años, las hay con períodos excepcionales de tres años y hasta dos años y combinados para algunas de sus Cámaras en seis y ocho años. Además de la panameña, tienen el período de cinco años las Constituciones de Guatemala de 1985 en el artículo 162 y la del Perú de 1979 la tenía en los Artículos 166 y 167 para ambas Cámaras. Tienen el período de cuatro años las Constituciones de Colombia de 1991 en el artículo 132 para ambas Cámaras, la de Bolivia de 1967 en sus artículos 60 y 65, para ambas Cámaras. Sin embargo, Ecuador que tiene un sistema uninominal con una Corporación denominada Congreso Nacional, integrado por Diputados Nacionales y por Diputados Provincia-

---

en las elecciones generales de 1994, se extinguió por no alcanzar la cantidad mínima de votos y el segundo llegó en segundo lugar en las elecciones presidenciales de 1994, pero es un partido sin definición ideológica, ni coherencia política que crea una mezcla de conservadurismo, populismo y socialdemocracia en un verdadero caos ideológico. Guillermo Endara quien fuera Presidente de Panamá (1989-1994), es miembro del Partido Arnulfista. Mientras el Partido Panameñista Doctrinario, el P.R.D. fuerzas políticas del país y los seguidores de Torrijos, han rechazado la intervención de los Estados Unidos en Panamá, los seguidores de Arias agrupados en el Partido Arnulfista parece haberse convertido en sus grandes defensores.

les, establece una fórmula combinada con diferencias en cuanto al período dependiendo de la clase de Diputados.

El artículo 57 de la Constitución del Ecuador dice que los Diputados Nacionales durarán cuatro años en sus funciones y que los Diputados Provinciales durarán dos años en sus funciones. El artículo establece que pueden ser reelegidos después de un período legislativo.

La Constitución de Chile de 1980 establece en el artículo 43 que la Cámara de Diputados se renovará cada cuatro años, siempre que el Presidente de la República no ejerza la facultad de disolver la Cámara de Diputados al tenor de lo dispuesto en el artículo 32 ordinal 5 de la Constitución. Pero la Constitución de Chile en el artículo 45 establece que los Senadores que integran el Senado durarán en sus funciones ocho años, con la condición que se renovarán alternadamente cada cuatro años. Curioso es que la Constitución de Chile establece - al igual que lo hacen la de Perú de 1979 en el artículo 166 - que serán considerados Senadores vitalicios los expresidentes de la República con la diferencia que en Chile se señala que deben haber ejercido el cargo por un término de seis años en forma contínua (art. 45). Los períodos Presidenciales en la Constitución de Chile de 1980 (art. 25) están previstos con un término de ocho años.

La Constitución de México - la más antigua de iberoamérica - establece en el artículo 51 que la Cámara de Diputados se compone de Representantes de la Nación, los que serán elegidos cada tres años. Sin embargo, la Cámara de Senadores según el artículo 56 es elegida cada seis años.

4. Sistema de Suplentes

La parte final del discutido artículo 141 de la Constitución Política de Panamá de 1972, establece que a cada Legislador le corresponden dos Suplentes, elegidos de igual modo y el mismo día que aquél, los cuales lo reemplazarán en sus faltas, según el orden de su elección.[394]

Este número de dos suplentes para cada Parlamentario ha sido el sistema seguido en toda nuestra historia constitucional. La Constitución de 1904 (art.53), la de 1941 (art.74) y la de 1946 (art.106) así lo señalaban. Fue la Constitución de 1972 - hasta el Acto Reformatorio de 1983 - la que estableció en el artículo 130 que se elegiría un sólo suplente por cada Representante de Corregimiento. Con la promulgación del Acto Constitucional de 1983 se volvió a la fórmula histórica, tradicional e innecesaria de dos suplentes en la parte final del polémico artículo 141 de la Constitución de 1972.

---

[394] En las fracasadas reformas constitucionales de 1972 se reformaba este artículo, suprimiendo uno de los suplentes. Opinamos que ambos son innecesarios.

En el Derecho Constitucional iberoamericano observamos que en la mayoría de los casos se establece un suplente, pero no dos. En la práctica, muy raras veces el segundo suplente llega a ocupar la curul. Cuando esto ocurre es generalmente porque el Legislador principal decide darle oportunidad por compromisos electorales hechos con anterioridad a la elección. No resulta recomendable la este método de los Parlamentarios panameños de "dar oportunidad" a sus dos suplentes o a uno de ellos para que ocupen la curul, como principal. Esta práctica, cuando no obedece a un impedimento real y aceptable, es con el propósito inadecuado de halagar al suplente.[395]

En cuanto a la vida interna de las circunscripciones electorales, denominadas circuitos, la existencia de dos suplentes lo que hace es favorecer arreglos políticos electorales entre diversos líderes naturales con el ofrecimiento de una de las dos suplencias ya que el orden o prelación de éstas, la determinará la cantidad de votos que cada suplente obtenga porque el sistema panameño es de lista cerrada y desbloqueada a la que nos referiremos adelante.

Para los suplentes pueden darse votos selectivos, tanto en los circuitos plurinominales, como en los circuitos uninominales.

---

[395] QUINTERO, César, Derecho Constitucional, op. cit. p. 482.

Tanto en las elecciones de 1984 como en las de 1994 de Panamá se produjeron en este sentido, hechos curiosos. Si tomamos como ejemplo el denominado Circuito 8-9 el de más población electoral en Panamá,[396] en donde se eligen cinco Legisladores, observaremos aspecto interesante. Como en ese circuito se eligen cinco Legisladores, por disposición del Código Electoral en el artículo 195, cada partido político puede postular tantos candidatos como Legisladores correspondan a cada circuito electoral. Es posible que en ese circuito los partidos políticos legalmente constituidos puedan postular hasta cinco candidatos principales. En este caso el Código Electoral en el artículo 196 señala que las postulaciones deben incluir dos candidatos a suplentes por cada principal. Ocurriría, como consecuencia, que en la lista electoral de cada partido, para dicho circuito, habría cinco candidatos principales y diez candidatos a suplentes. ¿ Pero cómo se determinarían los suplentes elegidos ? ¿ Resultarían elegidos los dos suplentes que acompañan al candidato principal que ha salido elegido? Lo establecido en el artículo 142 del Decreto Nº 2 de 26 de enero de 1989 [397] emitido por el Tribunal Electoral de Panamá para reglamentar las elecciones de 1989 y lo establecido en el artículo 81 ord. 13 del Texto Unico del

---

[396] Ver estadística con relación a este circuito que se encuentra en el desglose por circuito que se hace en el Documento No. 6.

[397] Ver el Boletín del Tribunal Electoral de Panamá, Edición Oficial, No. 383 de jueves 26 de enero de 1989.

Reglamento del Proceso de Votación y Escrutinio para las elecciones generales de 1994.[398] En los circuitos plurinominales -como es el caso del circuito 8-9 - resultarían elegidos primero y segundo suplentes los candidatos postulados para suplentes que tengan mayoría de votos en las listas en que fueron elegidos los Legisladores principales. Esto ha provocado que en algunas ocasiones hayan salido elegidos suplentes que estaban en la lista electoral del partido correspondiente, pero acompañando a otro candidato principal que no resultó favorecido. En ocasiones el candidato a segundo suplente ha pasado a ser el primer suplente porque ha obtenido más votos que el candidato a primer suplente. En los circuitos uninominales ambas reglamentaciones establecen que resultarán elegidos, respectivamente primer y segundo suplentes, los candidatos postulados para suplentes en la lista correspondiente al Legislador principal que fue elegido en ese circuito, conforme al orden en que obtuvieron los votos. En este caso también la normativa permite que los suplentes se disputen, entre ellos, el orden o prelación de su acceso a la curul en caso de ausencia temporal o definitiva del Legislador.

De conformidad con el artículo 201 de la Ley No. 49 de 4 de diciembre de 1984 modificado por el artículo 92 de la Ley

---

[398] Ver el Boletín del Tribunal Electoral de Panamá, Edición Oficial No. 776 de domingo 13 de marzo de 1994.

No. 7 de 27 de mayo de 1992, por la cual se dicta el reglamento orgánico del régimen interno de la Asamblea Legislativa de Panamá,[399] todo Legislador puede solicitar licencia para separarse temporalmente de sus funciones, lo que hará por escrito ante la Secretaría General de la Asamblea Legislativa. En tal caso - dice la norma - será reemplazado por uno de sus suplentes y éste devengará el salario que corresponde al período. La precitada norma no establece las causales por las que el Legislador puede optar por una separación temporal y voluntaria de sus funciones. Lo correcto y ético sería que se determinaran las causales razonables y aceptables por las que se produce la separación temporal. Dejar esta sin definición es favorecer la anarquía y el desorden en el Parlamento. De igual forma, la norma no señala a cuál de los dos suplentes le correspondería ocupar la curul. Ante la licencia solicitada por el Legislador, opinamos que lo justo sería que lo reemplazara el primer suplente, lo que es a nuestro juicio, el orden lógico de reemplazo. Pero, según se interpreta en el artículo 201 de la Ley en referencia, lamentablemente ello no es así. Quizá por esta razón y para asegurarse que el reemplazo lo decide unilateralmente el Legislador principal, el artículo

---

[399] Ver Gaceta Oficial, Organo del Estado Panameño, Nº 20,198 de miércoles 5 de diciembre de 1984, Panamá República de Panamá (Ley No. 49 de 4 de diciembre de 1984) y Gaceta Oficial No. 22,044 de jueves 28 de mayo de 1992 (Ley No. 7 de 27 de mayo de 1992).

siguiente número 202 de la referida Ley,[400] señala que el Suplente del Legislador que está fungiendo como miembro de la Asamblea Legislativa sustituirá al Principal solamente a solicitud de licencia de éste y, en tal caso, será juramentado ante el pleno de la Asamblea Legislativa. Si interpretamos ambas normas llegamos a la conclusión que el Legislador Principal en Panamá puede separarse temporalmente de su cargo por la razón que le resulte más conveniente y sin necesidad de tener razones valederas y aceptables por cuanto la Ley no define expresamente cuáles son las razones de su separación. Asimismo, tenemos que concluir sosteniendo que la Ley no le otorga al primer suplente el derecho obtenido por la fuerza de los votos porque no le asegura dicho lugar en el orden de acceso a la curul. Esto es una incongruencia entre los resultados electorales como expresión del mandato popular y el aislado deseo de los Legisladores principales. En la práctica ocurre que el Legislador al momento de solicitar su licencia por escrito ante el pleno designa a cualquiera de los dos suplentes, en esos casos, al que políticamente esté más a tono con los deseos del Legislador Principal, sin importar cómo votó el pueblo.[401] Estas razones hacen de las suplencias

---

[400] El artículo 202 de la Ley No. 49 de 4 de diciembre de 1984 fue modificado por el artículo 93 de la Ley No. 7 de 27 de mayo de 1992 (Gaceta Oficial No. 22,044 de jueves 28 de mayo de 1992).

[401] Por ello se ha dicho que el método que se ha seguido con relación a las suplencias en Panamá ha dado lugar a entronizar conocidas corruptelas electorales y a engendrar enconadas disensiones dentro de los partidos, QUINTERO, César, Derecho

parlamentarias en Panamá una institución ineficaz y diseñadas solamente para satisfacer al Legislador Principal en compromisos electorales.

Pero, a pesar de estas razones de orden jurídico, los Suplentes que hayan actuado en cualquier tiempo durante el período legislativo, es decir, en cualquier tiempo de los cinco años de mandato, tendrá derecho a la importación libre de derecho de introducción y demás gravámenes de un vehículo cada tres (3) años para su uso personal y de sus familiares dependientes, a franquicia postal, telegráfica y telefónica dentro del territorio nacional, a una matrícula con distintivo especial para su automóvil particular y para todo el período y al uso de pasaporte diplomático para sí y para su conyuge y para sus familiares dependientes.[402]

Estas concesiones que la norma graciosamente denomina "prerrogativas especiales" nos parecen exageradas y desproporcionadas incluso para el Legislador Principal, pero nos referiremos a esto, más adelante cuando hablemos sobre la "asignación económica a los Parlamentarios y aspectos inherentes a las prerrogativas."

Constitucional, op. cit. p. 483

[402] Ver el artículo 206 de la Ley Nº 49 de 4 de diciembre de 1984 modificado por el artículo 95 de la Ley No. 7 de 27 de mayo de 1992 (Gaceta Oficial No. 22,044 de jueves 28 de mayo de 1992).

5. Período de Sesiones

De conformidad con el artículo 143 de la Constitución Política de Panamá de 1972, la Asamblea Legislativa se reunirá por derecho propio, sin previa convocatoria, en la capital de la República en sesiones ordinarias que durarán ocho meses en el lapso de un año, divididas en dos legislaturas ordinarias de cuatro meses cada una. Estas legislaturas se extenderán del primero de septiembre de cada año hasta el treinta y uno de diciembre y desde el primero de marzo hasta el treinta de junio.

Podrá haber sesiones extraordinarias, cuando previamente las convoque el Organo Ejecutivo, pero, deberá determinar el tiempo de sesión y las materias que deberán conocer. Estas sesiones extraordinarias serán remuneradas con cargo al Presupuesto de la Nación.[403] En Panamá no es posible que la Asamblea se autoconvoque a sesiones extraordinarias situación que sí es posible, por ejemplo, en España,[404] en Guatema-

---

[403] Así lo establece el artículo 82 de la Ley Nº 49 de 4 de diciembre de 1984, Gaceta Oficial 20,198 de miércoles 5 de diciembre de 1984.

[404] Según el artículo 73,2 de la Constitución Española de 1978, desarrollado por el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (BOE núm. 55, de 5 de marzo), las Cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

la,[405] en Perú,[406] en Ecuador,[407] en Bolivia,[408] y Chile.[409]

En Panamá, por mandato constitucional del precitado artículo 143, la Asamblea Legislativa no puede determinar los asuntos que va a considerar en las sesiones extraordinarias, ni el término en que lo hará, pues esto le compete exclusivamente al Organo Ejecutivo en el Decreto de convocatoria. Es decir, que el Presidente de la República es el que convoca,

---

[405] El artículo 158 de la Constitución de Guatemala de 1985 establece que el Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias cuando lo convoque la Comisión Permanente del Parlamento o el Organo Ejecutivo. También pueden solicitar la convocatoria a sesiones extraordinarias la mitad más uno, de los Diputados.

[406] El Artículo 168 de la Constitución Peruana de 1979 señalaba que el Congreso se reunía en legislatura extraordinaria a iniciativa del Presidente de la República o a pedido de por lo menos dos tercios del número legal de representantes de cada Cámara.

[407] La Constitución Ecuatoriana de 1984 establece en el artículo 64 que el Congreso puede sesionar extraordinariamente convocado por el Presidente de la República, por el Presidente del Congreso o por las dos terceras partes de los Diputados.

[408] La Constitución de Bolivia de 1967 dice en su artículo 47 que el Congreso puede reunirse extraordinariamente por convocatoria del Poder Ejecutivo o por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

[409] El artículo 52 de la Constitución Chilena de 1980 señala que el Congreso podrá ser convocado a legislatura extraordinaria por el Presidente de la República. Si no estuviese convocado por éste, el Congreso podrá autoconvocarse a través del Presidente del Senado y a solicitud escrita de la mayoría de miembros de cada una de sus ramas.

decide el tiempo y qué es lo se va a tratar.[410] Esta rígida postura de ordenamiento Constitucional panameño ha sido la tónica histórica del país. La actual Constitución de Panamá de 1972 recoge casi íntegramente, en este sentido, lo que establecían las Constituciones de 1904 (art.55), de 1941 (art.77) y la de 1946 (art.111).

Sostenemos que el origen de esta norma tradicional en Panamá fue la influencia que tuvo en el Istmo la derogada Constitución Colombiana de 1886.[411]

Recordemos que cuando Panamá se independizó de España el 28 de noviembre de 1821, decidió unirse a la entonces llamada Gran Colombia y de ésta se separó el 3 de noviembre de 1903. Esto nos indica que la Constitución Colombiana de 1886 rigió sobre Panamá, por más de quince años. Tal hecho nos revela por qué razón el artículo 68 de dicha Constitución es casi igual a lo que posteriormente repitieron las cuatro Constituciones panameñas. La única diferencia es que en el texto

---

[410] QUINTERO, César en ~~Derecho constitucional,~~ op. cit. p. 485 ha sostenido que tres restricciones impone este artículo: 1. Sólo puede reunirse si el Ejecutivo convoca; 2. Sólo puede sesionar por el tiempo que éste señale; 3. Sólo puede tratar los asuntos que él mismo le someta. Por estas razones las denomina reuniones extraordinarias restringidas.

[411] SACHICA, Luis Carlos, en Constituciones Políticas de los Países del Pacto Andino, Publicación del Parlamento Andino, Secretaría Ejecutiva, Compilada por Jorge Mario Eastman, Segunda Edición, Bogotá, Colombia, marzo de 1991, efectúa un detallado análisis de la Constitución Colombiana de 1886, págs 430 a 498.

Colombiano de 1886, se hablaba de Gobierno en vez de Ejecutivo, pero en lo demás es idéntico a los artículos que Panamá ha tenido en toda su evolución Constitucional. Sin duda alguna, podemos asegurar que la primera Constitución panameña de 1904 tomó como modelo lo establecido en el artículo 68 de la Constitución Colombiana sobre las convocatorias a sesiones extraordinarias.[412]

La nueva Constitución Colombiana de 18 de julio de 1991,[413] que derogó íntegramente la de 1886 recoge en el artículo 138, la misma fórmula rígida y limitativa del artículo 68 de la Constitución de 1886. De manera que actualmente Panamá y Colombia mantienen un sistema que a

---

[412] Sobre la influencia de la Constitución Colombiana de 1886 sobre la primera Constitución panameña ver FABREGA Jorge, Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá, Editora Jurídica Panameña, Panamá 1986 págs 9 - 104. RICORD, Humberto, "Las Cuatro Constituciones Panameñas", Revista Jurídica Panameña, Nº 1, Panamá, enero -abril de 1973, págs 63 a 90. PEDRESCHI, Carlos Bolívar, El Control de la Constitucionalidad en Panamá, Ediciones Fábrega, López, Pedreschi y Galindo, Panamá 1965, págs 138 a 145. GOYTIA, Victor Florencio, Las Constituciones de Panamá, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid España, 1954. MOSCOTE, José Dolores El Derecho Constitucional Panameño, Imprenta Nacional, Panamá 1960.
QUINTERO, César, Derecho Constitucional, op. cit.

[413] Es importante resaltar que la Constituyente Colombiana fue elegida en diciembre de 1990. Se eligieron setenta Constituyentes y cuatro delegatarios con derecho a voz. La Asamblea Constituyente se instaló el 5 de febrero de 1991, y el 18 de julio de 1991 se promulgó la nueva Constitución Política de Colombia. SACHICA,Luis Carlos, ALVAREZ, Fernando, BURBANO T., Eduardo, NARANJO M. Vladimiro y otros en Constitucionalistas ante la Constituyente, publicación del Centro Colombiano de Estudios Constitucionales, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, noviembre de 1991, analizan el proceso constituyente Colombiano.

nuestro juicio, sin razón y sin sentido lógico, limita y nulifica la posibilidad de autoconvocatoria a sesiones extraordinarias de sus respectivos Parlamentos.

Según el reglamento interno de la Asamblea Legislativa de Panamá (art.1) ésta se reunirá y sesionará en el salón de reuniones del Palacio Justo Arosemena ubicado en la capital de la República o donde lo dispusiese la mayoría de los Legisladores.[414] Esta última frase que hemos resaltado aclara lo dispuesto en el artículo 143 de la Constitución de Panamá de 1972 que establece que el lugar de reuniones será la capital de la República. No da lugar el artículo en referencia a que se puedan celebrar reuniones en otro sitio de la República de Panamá aunque éste sea el querer democrático de la mayoría parlamentaria.

En la legislatura que empezó el primero de septiembre de 1994 y que terminará el 31 de agosto de 1999 se eligieron, en esa misma fecha, los Dignatarios de la Corporación que son el Presidente y un Primer y Segundo Vicepresidentes, los que

---

[414] Con fundamento en este artículo, el acto de instalación de la Asamblea Legislativa del período 1994-1999, y la juramentación del Presidente de la República Ernesto Pérez Balladares y de sus dos Vicepresidentes, fue celebrado el 1 de septiembre de 1994 en el Centro de Convenciones ATLAPA de la ciudad de Panamá y no en el Palacio de Reuniones del Organo Legislativo.

durarán en sus cargos por el término de un año.[415] En la apertura de esa legislatura anual el Presidente de la República saliente asistió, previa designación de una comisión de cinco parlamentarios que le informó que la Asamblea estaba debidamente instalada y lo invitó formalmente a venir a la Cámara. Otra comisión hizo lo mismo con el nuevo Presidente y con sus dos Vicepresidentes pues estos debían ser juramentados de conformidad con los artículos 176 y 177 de la Constitución de Panamá de 1972. Pero, según el artículo 80 de la Ley en referencia, en las legislaturas que se inician el primero de marzo, el Presidente de la República debe asistir para presentar, en un discurso, su informe anual. En esa fecha entregará a la Asamblea los informes y memorias anuales del Gobierno Central, de las Entidades Autónomas y otras dependencias estatales.

Las sesiones ordinarias se celebrarán de lunes a jueves en un horario de tres y treinta de la tarde hasta las siete y treinta de la noche. (art.81) Pero, si la sesión empezara más tarde, se suspenderá después de las siete y treinta de la noche, puesto que las sesiones deben ser de cuatro horas diarias. (art. 84) La Asamblea puede, no obstante, decretarse en sesión permanente por el tiempo que estime conveniente

---

[415] Es importante resaltar que en la primera legislatura del período 1994-1999, se eligió por primera vez en la historia de Panamá una mujer como Presidenta del Parlamento. Tal distinción la logró la diputada Balbina Herrera Araúz del oficialista partido P.R.D.

(art. 83) Las sesiones de la Asamblea son públicas y existe la obligación de ser retransmitidas íntegramente por la radiodifusora estatal y opcionalmente por los medios de comunicación que lo soliciten. Si no puede hacerlo la radiodifusora estatal el Estado debe garantizar la transmisión. (art.85) [416]

6. Asignación Económica de los Parlamentarios y Aspectos inherentes a las Prerrogativas

Uno de los misterios más grandes en Panamá es saber cuánto reciben de emolumentos los Legisladores. Se ha llegado a conocer que sus emolumentos, entre los denominados salarios y gastos de representación, ascienden aproximadamente a once mil balboas mensuales, lo que equivale - según cambio calculado a razón de cien pesetas por balboa - a un poco más del millón de pesetas por mes.

---

[416] En España, de conformidad con el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (BOE núm. 55 de 5 de marzo), artículo 63, las sesiones del pleno serán públicas con ciertas excepciones: 1. Cuando se traten asuntos concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros o de la suspensión de algún Diputado. 2. Cuando se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones elaborados en el seno de la Comisión del Estatuto de los Diputados o formuladas por las Comisiones de Investigación. 3. Cuando lo acuerde el Pleno por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de la Mesa del Congreso, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara. Planteada la solicitud de sesión secreta se someterá a votación sin debate y la sesión continuará con el carácter que se hubiese acordado.

Además de los privilegios que tienen los Parlamentarios Panameños y que veremos más adelante, reciben una jugosa remuneración - jocosamente no la denominan salario - de 11,000 dólares mensuales, información que hemos recogido de una certificación que en tal sentido expidió la Contraloría General de la República de Panamá el 15 de enero de 1992.[417]

La actual Constitución Política de Panamá dice, en el artículo 151, que los Legisladores devengarán los emolumentos que señale la Ley, los cuales serán imputables al Tesoro Nacional, pero su aumento sólo será efectivo después de terminar el período de la Asamblea Legislativa que lo hubiese aprobado. El artículo 205 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, contenido en la Ley Nº 49 de 4 de diciembre de

---

[417] De conformidad con la aludida certificación de 15 de enero de 1992, la cantidad se mensual que en conceptos de emolumentos reciben los Parlamentarios se desglosa así:

Salario.....	$ 1,800.00
Gastos de Representación.....	$ 3,200.00
Gasolina.....	$ 1,000.00
Sobresueldo y dieta hasta un máximo de.....	$ 1,000.00
Nombramiento de personal.....	$ 4,000.00
TOTAL MENSUAL	$ 11,000.00

La certificación la reprodujo el Diario La Prensa de la ciudad de Panamá, República de Panamá el 12 de agosto de 1992 en la página 18 A con el título de " Refutan a Cochez".

1984, señala que los miembros de la Asamblea Legislativa tendrán, por lo menos, las mismas prerrogativas, emolumentos y asignaciones que los Ministros de Estado. La norma dice que por lo menos, es decir, que cabe perfectamente el hecho de que sus emolumentos o asignaciones sean superiores a la de los Ministros de Estado.

La Constitución Española en el artículo 71,4 señala que los diputados y senadores recibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras. El reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 en el artículo octavo establece lo siguiente:

1. Los Diputados percibirán una asignación económica que les permita cumplir eficaz y dignamente su función.

2. Tendrán igualmente derecho a las ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos que sean indispensables para el cumplimiento de su función.

3. Todas las percepciones de los Diputados estarán sujetas a las normas tributarias de carácter general.

4. La mesa del Congreso fijará cada año la cuantía de las percepciones de los Diputados y sus modalidades dentro de las correspondientes consignaciones presupuestarias.

Como podemos apreciar, la norma transcrita difiere sensiblemente en cuanto a su redacción y en cuanto al fondo mismo con la normativa panameña. La norma española no le otorga privilegios ilimitados a sus parlamentarios como ocurre

en Panamá. Lo que establece el reglamento del Congreso de Diputados en el artículo 9 - que nos parece de gran validez y sentido lógico - es lo siguiente:

1. Correrá a cargo del presupuesto del Congreso el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social y a las Mutualidades de aquellos Diputados que, como consecuencia de su dedicación parlamentaria, dejen de prestar el servicio que motiva su afiliación o pertenencia a aquéllas.

2. El Congreso de los Diputados podrá realizar con las Entidades Gestoras de la Seguridad Social los conciertos precisos para cumplir lo dispuesto en el apartado anterior y para afiliar, en el régimen que proceda, a los Diputados que así lo deseen y que con anterioridad no estuviesen dados de alta en la Seguridad Social.

3. Lo establecido en el apartado 1 se extenderá, en el caso de funcionarios públicos que por su dedicación parlamentaria estén en situación de excedencia, a las cuotas de clases pasivas.

La norma anteriormente transcrita es eminentemente justa para con los parlamentarios sin otorgar desproporcionadas prebendas a los mismos, como lamentablemente se da en Panamá.

Existen países como Bélgica que han constitucionalizado el salario de sus parlamentarios. El artículo 52 de la Constitución Belga señala que cada miembro de la Cámara de Representantes gozará de una indemnización anual de 12,000 doce mil francos y se le otorga el derecho de recorrer gratuitamente todas las vías de comunicación explotadas o concebidas por el Estado. El artículo 57 le concede el mismo

derecho de utilizar las vías de comunicación a los senadores, pero señala que éstos no recibirán remuneración alguna. Tendrán derecho a ser indemnizados de sus gastos hasta la suma de cuatro mil francos anuales.[418]

Son muchos los panameños que critican constantemente los excesivos privilegios que detentan los Legisladores. Pero, no sólo en este aspecto la Asamblea ha hechos caso omiso de las quejas ciudadanas sino que reiteradamente ha demostrado que es incapaz de autoreformarse. Han resultado nulos los esfuerzos ciudadanos por eliminar de la Constitución Política de Panamá de 1972 - vía una reforma en el Parlamento - aspectos antidemocráticos como la postulación partidista (que se mantiene en los Artículos 140 y 141, ord. 7) y la revocatoria del mandato por los partidos políticos (artículo 145). De eliminarse estas trabas - a las que nos referiremos más adelante - podría darse una mejor participación democrática de cualquier ciudadano en el país.

Desde 1990 hasta mediados de 1992 la Asamblea discutió un conjunto de reformas constitucionales que finalmente no fueron aprobadas por los panameños en el referéndum nacional de 15 de noviembre de 1992. Sospechosamente, pocos días antes de aprobar finalmente el Acto Legislativo No. 1 de 30 de junio

---

[418] Constitución Belga traducida y transcrita en Documentación Monográfica sobre Elecciones Dirección de Estudios y Documentación Secretaría General del Senado, Madrid, España.

de 1992 - que luego sometieron a referéndum - por el cual se sustituía el Preámbulo, se introducían nuevos preceptos y se reformaban el contenido y la denominación de varios Títulos, Capítulos y Artículos de la Constitución Política de la República de Panamá, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley No. 7 de 27 de mayo de 1992. Dicha Ley, que apareció en la Gaceta Oficial 22.044 de jueves 28 de mayo de 1992, reformó la Ley No. 49 de 4 de diciembre de 1984, que dictó el reglamento orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa. Para sorpresa, en la referida Ley los miembros del parlamento panameño se aprobaron para su provecho personal una serie de privilegios que ellos denominan "prerrogativas" pero que a todas luces desaprobamos y censuramos por desproporcionados y exagerados.

El artículo 95 de dicha Ley dice así:

Artículo 95. El Artículo 206 de la Ley No.49 de 4 de diciembre de 1984 queda así:

Artículo 206. Los miembros de la Asamblea Legislativa gozará de las siguientes prerrogativas especiales:

1. Franquicia postal, telegráfica y telefónica dentro del territorio nacional. Este derecho le será reconocido también a los Suplentes;

2. Importación libre de derecho de introducción y demás gravámenes de un vehículo cada dos (2) años, para su uso personal y de sus familiares dependientes. El Suplente de Legislador que haya actuado en cualquier tiempo durante el período Legislativo, tendrá derecho a este privilegio cada tres (3) años y a una placa por el período correspondiente.

En caso de que el vehículo sea destruido por causa de accidente o que el propietario sea despojado de él definitivamente por robo, hurto o cualquier otra causa catalogada como pérdida total, el beneficiario de esta prerrogativa podrá acogerse a una nueva exención, siempre que pruebe debidamente los motivos que la justifiquen; y

3. Pasaporte diplomático para los Legisladores y sus familiares dependientes; así como para cada Suplente y su cónyugue.

Como podemos observar, con esta norma, cualquier Legislador puede hablar telefónicamente - por ejemplo - desde la ciudad capital de Panamá hasta cualquier ciudad o pueblo del país sin importar a qué distancia se encuentre, durante el tiempo que quiera, sin que ello le cueste nada. Igual ocurre con el privilegio de los vehículos. Si tienen derecho a importar un vehículo libre de impuestos cada dos años y su período es por cinco años, debemos concluir que tendrán derecho a tres vehículos sin impuestos en los cinco años, para su uso particular y que además son de su propiedad. Adicionalmente el artículo permite que en caso de que el vehículo sea destruido por causa de accidente, el Legislador pueda acogerse a una nueva exención. El artículo no dice si la causa del accidente debe ser imputable por responsabilidad del Legislador. Ello nos conduce a sostener que si un legislador, por ejemplo, se estrella contra un árbol o tira el automóvil por una cuneta, porque el vehículo no le agrada, podría tener derecho a otro automóvil libre de impuestos durante esos dos años. En resumidas cuentas podemos decir que

en principio tienen derecho a tres automóviles y a la posibilidad de algunos otros porque la norma en caso de accidente o pérdida no fija máximos. Debemos ser conscientes que un vehículo libre de impuestos es considerablemente más barato con relación al valor que tiene que pagar cualquier ciudadano para comprarse un automóvil. Si analizamos detenidamente la norma transcrita que le da derecho a la importación libre de impuestos y demás gravámenes de vehículos a los Legisladores y a sus dos suplentes llegaremos a las siguientes conclusiones matemáticas: En principio serían tres (3) vehículos en los cinco años por cada Legislador Principal, más dos (2) para cada uno de los suplentes. Esto nos daría un total de 7 vehículos por cada Legislador. Multiplicada esta cantidad por 67 Legisladores nos da la cifra de 469 vehículos que podrían entrar al país sin pagar impuestos. Nos preguntamos entonces, ¿cuánto dejará de percibir el Tesoro panameño que bien podría concretarse en obras sociales para el país?[419]

---

[419] Recomendamos leer el interesante y documentado artículo del abogado Rodrigo Noriega, publicado en el Diario La Prensa de Panamá en la página 6-A, título "Trasfondo" del lunes 7 de septiembre de 1992. En dicho artículo aparece la lista de algunos Legisladores con los costosos vehículos que han introducido libre de impuestos y demás gravámenes. Algunos de Circuitos donde no hay tan siquiera carreteras. Asimismo, el artículo denunció que las reformas tributarias contenidas en la Ley 31 de 30 de diciembre de 1991 modificaron el artículo 540 del Código Fiscal para permitir el traspaso inmediato del vehículo a una tercera persona sin pago de impuestos.

Ahora bien, en esa misma Ley encontramos el siguiente artículo, realmente asombroso:

> Artículo 78. Adiciónase el Artículo 193-B a la Ley No.49 de 4 de diciembre de 1984, así:
>
> Artículo 193-B. Para la consideración del levantamiento de la inmunidad parlamentaria se seguirá el siguiente procedimiento:
>
> 1. Las denuncias o acusaciones en contra de los miembros de la Asamblea Legislativa pueden ser presentadas por cualquier ciudadano, con fianza, ante el Procurador General de la Nación. El acusador o denunciante debe presentar las pruebas del hecho, sin lo cual no serán admitidas la acusación o denuncia. La misma será remitida en forma inmediata a la Asamblea Legislativa. (el subrayado es nuestro).

Este artículo obliga a cualquier persona que desee denunciar a un Legislador, a presentar una caución pecuniaria para poder hacer efectiva su denuncia. Esto quiere decir que si cualquier ciudadano deseare denunciar un supuesto delito contra la administración pública que a su juicio ha cometido o estuviere cometiendo un Legislador, debe depositar determinada suma de dinero para poder hacer efectiva su denuncia. Como bien lo dice la norma, esta fianza debe ser presentada ante el Procurador General de la Nación. Corresponderá a la autoridades encargadas de administrar justicia (Procurador General) determinar a cuánto dinero debe depositar el interesado. A parte de esto, el mismo artículo exige la presentación de las pruebas del hecho, sin lo cual no será tan

siquiera admitida una simple denuncia. Muchas veces ocurre que las personas hacen uso de la denuncia porque tienen el indicio de que se ha cometido un delito. En ese caso, los funcionarios de instrucción investigan si efectivamente hay un hecho delictivo, para lo cual practican todas las pruebas que estimen convenientes. Pero, después de la vigencia de esta Ley, ello no es posible porque hay que presentar una caución en dinero para poderlos denunciar y además llevar las pruebas, de lo contrario no será posible la admisión de la denuncia.

Esta abominable y nefasta Ley, nos revela hasta que grado de corrupción ha llegado el Parlamento en la República de Panamá. Los denominados Legisladores se han constituido en unos ciudadanos súperprivilegiados que se han situado por encima de la ley, de la razón y de la justicia. Lo más lamentable y reprobable es que estos privilegios se los autotorgaron, un mes y tres días antes de aprobar las inefica-ces reformas constitucionales que fueron rechazadas en el referéndum de 15 de noviembre de 1992. La actuación del Parlamento, a nuestro modo de ver los descalificó - y mientras no se reformen estos privilegios a los que lleguen - como cuerpo idóneo para representar adecuadamente los intereses de la sociedad panameña, los invalida moralmente para actuar en interés de la nación y les impide hacer un cambio en el sistema político panameño, anhelo que con tanta necesidad reclama el país.

Asimismo, es importante que resaltemos que en la Ley No. 49 de 4 de diciembre de 1984 (Gaceta Oficial de la República de Panamá Nº 20,198 de 5 de diciembre de 1984) el artículo 31 dice así:

> Artículo 31. Todo Legislador tendrá a su servicio, como mínimo, una secretaria, un conductor y un auxiliar, que atenderán los asuntos que se les encomiende, para el mejor desempeño de la labor legislativa su cargo.
>
> Cada Legislador escogerá el personal a su servicio y comunicará a la Directiva de la Asamblea Legislativa sus nombres para su nombramiento, remoción o reemplazo. (el subrayado es nuestro).

Como podemos observar, esta norma establece que los Legisladores tendrán como mínimo tres personas a su servicio pagados con el presupuesto del Organo Legislativo. Tienen también el derecho, previa comunicación a la Directiva, a su nombramiento remoción o reemplazo.

La Constitución panameña de 1972 establece la tradicional doble vertiente de irresponsabilidad jurídica (inviolabilidad) o la inmunidad como prerrogativas parlamentarias. En el artículo 148 la Constitución Política de Panamá de 1972 establece lo que se denomina irresponsabilidad jurídica - que se conoce como inviolabilidad - y en el artículo 149 la inmunidad. La inviolabilidad para Jordi Solé Tura y Miguel Aparicio Pérez es la irresposabilidad jurídica de que goza el

parlamentario mientras se halle en posesión de su cargo por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.[420] Para Alfonso Fernández-Miranda la inmunidad es la prerrogativa de que los representantes parlamentarios no podrán ser privados de libertad ni sometidos a procedimientos que puedan culminar en dicha privación, sin el previo consentimiento de la Cámara a que pertenezcan.[421] Para Juan José González Rivas la inmunidad parlamentaria constituye un obstáculo o requisito de procebilidad fundamentado en la necesidad de garantizar la independencia del poder legislativo como soberano, habida cuenta de que la soberanía reside en el pueblo y éste la ejerce a través de sus representantes en el parlamento.[422]

---

[420] SOLE TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, Miguel, ~~Las Cortes~~ Generales en el Sistema Constitucional, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, España 1984, p. 68. Sostienen los autores que el concepto de "opiniones", en el Derecho Constitucional Español es entendido en su sentido más amplio y se refiere a cualquier manifestación oral, escrita e incluso física que pueda afectar al parlamentario. Consideran que puede entenderse que las manifestaciones protegidas por dicha irresponsabilidad son las emitidas en el seno de la Cámara, lugar en principio exclusivo para ejercer sus funciones, aunque es un punto controvertido y discutible y haya doctrinas que defiendan una mayor extensión del privilegio.

[421] FERNÁNDEZ-MIRANDA, Alfonso, ~~La Inmunidad Parlamentaria en~~ la Actualidad, Publicación del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1977, p. 208.

[422] GONZALES RIVAS, Juan José, ~~Algunas Consideraciones sobre~~ la Inmunidad Parlamentaria y su Regulación Actual, I Jornadas de Derecho Parlamentario, volumen II, Publicación del Congreso de los Diputados de Madrid, España, 1985, p. 1034. El autor considera que la inmunidad protege las funciones parlamentarias pero no debe transformarse en privilegio que se convierta en instrumento de protección de los verdaderos sujetos de las decisiones políticas: los partidos políticos y su aparato,

Consideramos importante expresar - como anteriormente dijéramos - que en las reformas constitucionales que los Parlamentarios panameños propusieron en noviembre de 1992, se ampliaba la inmunidad parlamentaria de cinco días antes de cada legislatura - como existe actualmente en la Constitución panameña - a cinco años y reiteraban el principio de que los Legisladores podían ser demandados civilmente pero que no podían decretarse secuestros u otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de la proclamación de su elección hasta el vencimiento de su período. Esto último quería decir que si cualquier ciudadano le hubiera hecho un trabajo a un determinado Legislador, y el Legislador no le pagaba, no podía secuestrar ni tampoco lograr el pago de lo debido durante el período de cinco años. No podía secuestrar el patrimonio del Legislador, esto es, ni sus emolumentos de 11,000 dólares mensuales, ni su automóvil, ni fincas, ni residencias.

Pero, veamos la ampliación de la inmunidad que pretendieron hacer los legisladores panameños y para ello comparemos los dos artículos, es decir, el artículo vigente de la Constitución (art. 149) y el artículo que se propuso en las fracasadas reformas constitucionales de 1992.

---

pues, la existencia de mayores garantías para quienes representan el pueblo soberano deben estar equilibradas con unas mayores responsabilidades en el desempeño de tan importantes funciones. Ibidem, págs. 1036 y 1037.

La Constitución vigente en el artículo 149 dice así:

> Artículo 149. Cinco días antes del período de cada legislatura, durante esta y hasta cinco días después, los miembros de la Asamblea Legislativa gozarán de inmunidad. En dicho período no podrán ser perseguidos ni detenidos por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa.
>
> Esta inmunidad no surte efecto cuando el Legislador renuncie a la misma o en caso de flagrante delito.
>
> El Legislador podrá ser demandado civilmente, pero no podrán decretarse secuestros y otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de su elección hasta el vencimiento de su período.

De conformidad con este artículo la inmunidad surte efectos cinco días antes de la legislatura, que se inicia el 1 de septiembre de cada año y cinco días después de terminar esta legislatura el 31 de diciembre. Igualmente, cinco días antes del primero de marzo y cinco días después del 30 de junio, fecha en que termina la segunda legislatura. En los dos meses que existen entre cada legislatura, esto es enero y febrero y julio y agosto los Legisladores no tienen inmunidad parlamentaria.

En el proyecto de reforma la situación cambiaba así:

> Artículo 149. Desde que son proclamados y durante el período para el cual han sido elegidos, los miembros de la Asamblea Nacional gozarán de inmunidad. En dicho período no podrán ser perseguidos

> ni detenidos por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Nacional.
>
> Esta inmunidad no surte efecto cuando el Diputado renuncie a la misma, o en caso de flagrante delito, o cuando la Asamblea Nacional por mayoría absoluta, suspenda la inmunidad al Diputado.
>
> El Diputado podrá ser demandado civilmente, pero no podrán decretarse secuestros y otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de la proclamación de su elección hasta el vencimiento de su período.

Como se observa en la norma que se ha transcrito y que formó parte del grupo de artículos que integraron las propuestas de reformas constitucionales que se sometieron a referéndum, la inmunidad fue ampliada por los propios Legisladores. En aquella ocasión sostuvimos que considerábamos exagerada la ampliación de la inmunidad a cinco años, es decir, desde el día en que eran proclamados Legisladores, hasta que vencía su período.

Hemos sabido de algunos abogados que no compartieron en su momento este criterio y que consideraron que sí era oportuno que los Legisladores tuvieran cinco años de inmuni-

dad, en lugar de cinco días antes y cinco días después de cada legislatura.[423]

Curioso resultó que el profesor César Quintero quien promovió el sí a las reformas, haya escrito hace unos años que simpatizaba con la idea de la reducción de la inmunidad parlamentaria, tal y como se establece actualmente en la Constitución (art. 149), es decir, cinco días antes, durante y cinco días después de cada período. En esa ocasión, César Quintero dijo (refiriéndose al actual artículo 149 (cinco días antes, durante y cinco días después):

> "Disminuyó acertadamente el privilegio de la inmunidad parlamentaria, cuyo lapso había sido exagerado por las Constituciones de 1946 y de 1972, las cuales lo extendían a todos los años que duraba el mandato legislativo. El nuevo texto lo limita a "cinco días antes del período de cada legislatura, durante ésta y hasta cinco días después." [424]

Debemos entender, por consiguiente que Quintero, uno de los más verticales defensores de las rechazadas reformas de 1992, no estuvo de acuerdo tampoco con el exagerado aumento de la inmunidad que se hacieron los Legisladores en las desaprobadas Reformas Constitucionales de 1992 (art. 149).

---

[423] El Abogado y Profesor universitario Rafael Murgas Torrazza manifestó no estar de acuerdo con nuestra tesis ya que consideraba adecuado que los Legisladores tuvieran inmunidad por todo su período. Así se pronunció en la emisora La Exitosa de la ciudad de Panamá el jueves 16 de julio de 1992 en el programa Micrófono Abierto con la conducción del periodista Osvaldo Antonio Ramos.

[424] Quintero, César. Antecedentes y Significado del Acto Constitucional de 1983 en Fábrega Jorge, op cit. p.107.

Sobre este aspecto, debemos reconocer que en un debate, ante los estudiantes de Comunicación Social de la Universidad Santa María La Antigua (U.S.M.A.) de la ciudad de Panamá, el miércoles 16 de septiembre de 1992, el profesor Quintero objetó la extensión de la inmunidad "porque no era táctico ni prudente, ni político hacer eso en las reformas constitucionales". Así como hubo entre los que abogaron por el Sí, criterios realistas como el reconocido por Quintero en dicho debate, hubo otros irresponsables y ridículos. En un debate ante la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas (ADEDE) de la ciudad de Panamá, República de Panamá, celebrado el martes 13 de octubre de 1992, el abogado Cecilio Castillero manifestó que la reducción de la inmunidad en la Constitución de Panamá de 1972 de sólo cinco días antes, durante y después de cada legislatura, había sido inventada por la dictadura militar para tener a los Parlamentarios desprotegidos y poderlos detener y perseguir en cualquier momento. Desde su punto de vista, por esta razón, se justificaba devolverle en democracia una inmunidad total a los Parlamentarios panameños. Así justificó el aumento de la inmunidad en las reformas constitucionales (art.149).

Con su ligero criterio no se percató que fue la Constitución de 1904 la primera que limitó la inmunidad en Panamá, en el artículo 60 que la estableció en veinte días antes, durante y veinte días después de cada Legislatura. Fueron inspirado-

res de la Constitución de 1904, varios próceres de nuestra independencias de Colombia en 1903 y no los militares panameños. Otra Constitución que limitó la inmunidad en Panamá fue la de 1941 en el artículo 82 igual que la de 1904 en 20 días antes, durante y después.

Particularmente estoy de acuerdo con la limitación de la inmunidad para evitar los repetidos abusos por parte de los Parlamentarios, hecho común en varios países iberoamericanos. De esa sabia norma de las Constituciones de 1904 y la de 1941, extrajeron la idea los que reformaron la Constitución en 1983, cuando fijaron la inmunidad de los Legisladores panameños en cinco días antes, durante y cinco días después de cada legislatura. (Art. 149)

Nosotros reafirmamos la opinión que no es necesario que nuestros parlamentarios tengan una inmunidad absoluta, durante todo su período. La norma que se había propuesto en las reformas de 1992 extendía aún más la inmunidad. La inmunidad hubiese surtido efectos desde el día en que el Legislador era proclamado, mas no desde el día en que tomaba posesión del cargo. Es decir, hubiese tenido inmunidad por sus cinco años de período parlamentario y por unos meses más, desde que era proclamado. Esto era exagerado e innecesario. En nuestra historia constitucional nos encontramos que, si bien es cierto la Constitución de 1946 establecía la inmunidad similar a la

del artículo propuesto en las reformas, no es menos cierto - como ya hemos dicho - que las Constituciones de 1904 y 1941 establecieron límites a la inmunidad.

El actual artículo de la Constitución Panameña de 1972 sobre la inmunidad, (art. 149) tiene ciertas excepciones a saber, que el Legislador renuncie a la inmunidad, en caso de flagrante delito o que la Asamblea por mayoría absoluta suspenda la inmunidad del Legislador. La renuncia de la inmunidad por el Legislador es un hecho muy poco común. El único caso hasta ahora conocido fue el del Legislador del partido Revolucionario Democrático (P.R.D.), Elías Castillo quien en 1992, lo hizo para hacerle frente a un proceso penal instaurado contra él.[425]

El caso de flagrante delito, significa que el Legislador es sorprendido o se le mira ejecutando un acto delictivo. Hemos investigado y sabemos que jamás un Parlamentario panameño ha sido detenido por estar cometiendo flagrante delito. Sin embargo, desde la restructuración del órgano

---

[425] Para profundizar en el estudio de la inmunidad parlamentaria, ver GONZALEZ RIVAS, Juan José, "Algunas consideraciones sobre la inmunidad parlamentaria y su regulación actual"; en las Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario, Publicación del Congreso de los Diputados, Madrid, España, 1984. p. 1133 y subsiguientes. GARCÍA, Eloy," Inmunidad Parlamentaria y Constitución democrática"; en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense Nº 15, monográfico, Estudios en homenaje al profesor Don Luis Sánchez Agesta, Madrid, España, 1989, p. 439 y subsiguientes.

legislativo en las reformas constitucionales de 1983 sólo se ha dado un caso en que el pleno de la Asamblea Legislativa decidió por mayoría levantar la inmunidad a un Parlamentario.[426] La medida, se hizo varios meses después de la detención del Parlamentario Anel Ramírez en los Estados Unidos acusado de pertecer a una banda de traficantes de Cocaína.

Por último, para que la Asamblea suspenda la inmunidad debe hacerse por mayoría absoluta (la mitad más uno de los setenta y un Legisladores). Pero el artículo 94 de la Ley 7 de 27 de mayo de 1992 se adicionó un párrafo al artículo 204 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984 que establece lo siguiente:

> "La suspensión de la inmunidad para ser investigado *no se extenderá por más de dos meses y medio (2 1/2)*. Dentro del término de dos meses deberá perfeccionarse el sumario y la Corte Suprema de Justicia, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al del recibo de la investigación, procederá a decidir su mérito legal. En caso contrario puede, por una sola vez y dentro del término adicional de dos (2) meses, decretar la

---

[426] Ver diario La Prensa, publicado en la ciudad de Panamá del día jueves 7 de abril en la primera plana aparece un titular así: LEVANTAN INMUNIDAD A RAMIREZ - ACUSADO DE NARCOTRÁFICO. La noticia informa que la Asamblea Legislativa de Panamá en su sesión ordinaria de miércoles 6 de abril de 1994 levantó la inmunidad al Legislador Anel Ramírez del circuito 5-2 (provincia de Darién - Distritos de Pinogana y Cémaco) del Partido Laborista (PALA). El Parlamentario había sido detenido meses antes en Tampa ciudad de los Estados Unidos, acusado de introducir 150 kilos de cocaína. El levantamiento de la inmunidad tenía como propósito que el Ministerio público de Panamá procediera a investigarlo. La votación fue secreta de conformidad con el reglamento interno de la Asamblea y su resultado fue de 44 votos a favor de la medida, 4 en contra y una abstención.

> ampliación del sumario y decidir; en cuyo caso se extenderá por igual término la suspensión de la inmunidad.
> Cuando se dicte auto de enjuiciamiento se mantendrá, *si procede, la suspensión de un (1) mes en que* se deberá dictar sentencia. Este término de un (1) mes se interrumpirá durante las incidencias o recursos que se presenten por parte del sindicado.

La parte del artículo transcrito nos revela los términos perentorios que el propio Legislador ha establecido para el trámite o procedimiento de juzgamiento con relación a la suspensión de la inmunidad. Es obvio, que resulta muy difícil que después de dictado el auto de enjuiciamiento se puede dictar una sentencia en un mes, debido a la lentitud de los procesos judiciales panameños.

En conclusión, con relación a lo que denominamos "privilegios de los Legisladores" si los sumamos nos encontramos con los siguientes:

1. Tienen derecho a franquicia telefónica, cablegráfica y telegráfica en todo el territorio nacional durante cinco años.

2. Tienen derecho a un automóvil libre de impuesto cada dos años. A los cinco años pueden haber introducido al país tres autos libres de impuestos. Los dos suplentes tienen este derecho cada tres

años siempre que hubieren actuado en el período correspondiente.

3. En el caso de accidente o pérdida del vehículo tienen derecho a tener otro libre de impuestos.

4. Tiene derecho a pasaporte Diplomático, extensivo a su mujer e hijos u otros dependientes y a sus dos suplentes.

5. Para poderlos denunciar o acusar hay que poner una determinada cantidad de dinero como fianza.

6. Tienen derecho como mínimo a que les nombren una secretaria, un conductor y un auxiliar y lo pueden remover o reemplazar cuando así lo deseen.

7. Tienen inmunidad parcial, cinco días antes, durante y después de cada legislatura.

8. No se puede secuestrar su patrimonio (automóviles, casas, fincas, ni sus discutidos emolumentos de once mil dólares mensuales).

Algunos de estos privilegios son denominados en el Reglamento interno de la Cámara como "prerrogativas especia-

les" cuando son realmente unas exageradas ventajas concedidas a los Parlamentarios panameños. Como bien sostiene el profesor Alfonso Fernández - Miranda, los Diputados Españoles desde el siglo XIX se preocuparon por establecer la diferencia entre el privilegio y la prerrogativa señalando que aquél se otorgaba en beneficio de la persona y ésta en beneficio de la función.[427] Como podemos apreciar las denominadas - por los propios Legisladores panameños al hacer la Ley - "prerrogativas especiales" distan mucho de ser unas prerrogativas otorgadas en beneficio de la función del Parlamento. Se trata de varias concesiones que se hacen en beneficio de la persona del Parlamentario, su familia y a sus Suplentes, nunca en beneficio de la función parlamentaria que ejercen. Se consideran reales prerrogativas parlamentarias las de la inmunidad e irresponsabilidad jurídica que surgen como medio de protección del parlamento y cuyo origen lo encuentra - Fernández Miranda - a la circunstancia histórica del peligro en que se desenvolvía la Asamblea Nacional Francesa que hizo surgir las características de la prerrogativa: no es una garantía contra el robo o contra los riesgos de un viaje gravoso, es una garantía contra los ataques a la institución soberana a través de sus miembros mediante la privación de libertad, fundamentalmente por persecuciones criminales políticamente motivadas. Y, fue

---

[427] FERNANDEZ MIRANDA y CAMPOAMOR, Alfonso, La Inmunidad Parlamentaria en la actualidad, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1977. p.211

en definitiva, una garantía frente al rey y su viejo aparato de poder.[428]

Como hemos señalado, los privilegios otorgados en el precitado artículo 206 del Reglamento de la Asamblea Legislativa panameña, son desproporcionados y fuera de lugar. Los parlamentarios panameños, de conformidad con ese artículo, tienen franquicia telefónica dentro del territorio nacional del que hacen uso ilimitado. Hasta hoy tal abuso ha sido posible porque la empresa dueña de los servicios telefónicos de Panamá es enteramente estatal. De pasar a manos privadas, el uso y abuso de las facilidades telefónicas ilimitadas del parlamentario, constituiría un desembolso descontrolado para las finanzas del Estado panameño. Sobre todo cuando muchas de las llamadas son hechas con otros fines ajenos a las funciones

---

[428] Para profundizar más sobre el tema de la Inmunidad Parlamentaria consultar a FERNÁNDEZ - MIRANDA y CAMPOAMOR, Alfonso, Origen Histórico de la inviolabilidad e inmunidad Parlamentarias, en "Estudios de Derecho Parlamentario", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Nº10 , Madrid, 1986. Págs 175 a 205.
FERNANDEZ - MIRANDA y CAMPOAMOR, Alfonso, La Inmunidad Parlamentaria en la Práctica de la Segunda República y de las Cortes Orgánicas, Separata de la "Revista Española de la Opinión Pública", Nº 49 Julio-Septiembre de 1977.
Ver, asimismo, Mesa Redonda sobre El Sentido Actual de las Inmunidades Parlamentarias en España, Publicado en " I Jornadas de Derecho Parlamentario", Publicación del Congreso de los Diputados, Secretaría General, Madrid, 1985, págs. 1007 a 1049.

del parlamentario. Por esta razón, algunos autores han criticado casos similares en otros parlamentos.[429]

En Panamá, se ha censurado también que el artículo 31 del referido reglamento de la Asamblea Legislativa establezca que todo legislador tendrá a su servicio, como mínimo, una secretaria, un conductor y un auxiliar que atenderán los asuntos que les encomienden para el mejor desempeño de la labor legislativa a su cargo. Si bien esta norma parece no tener nada de extraña, no es menos cierto que al señalar que estos servicios los tendrá el legislador como mínimo, vuelve a otorgarle a los parlamentarios panameños una exagerada facilidad, ya que el personal puede ser aumentado con todas las atribuciones de nombramiento y remoción. Por otra parte sostenemos - aunque discutible - que esta norma puede ser considerada una prerrogativa porque incide sobre el funcionamiento de la Institución.

---

[429] Para Vladimiro Naranjo Mesa Bases para una Reforma del Congreso, en "Constitucionalistas ante la Constituyente" op. cit. p.115, algunos congresistas han cometido abusos - a veces de manera escandalosa - de los privilegios e inmunidades que la Constitución les confiere. Los viajes al exterior de nutridas comisiones sin justificación valedera y a costos exorbitantes para el contribuyente, las millonarias cuentas de teléfono aun en tiempo de vacaciones, los telegramas kilométricos con fines electoreros, el amiguismo y los contratos y las anomalías en el manejo de su presupuesto, son algunas de las más protuberantes muestras de tales abusos y motivo de permanente y justificada condena por parte de la opinión pública nacional hacia el Parlamento. Todo ello ha traído como consecuencia la pérdida del respeto y de la credibilidad del Parlamento, con el consiguiente peligro que ella entraña para la estabilidad de la democracia y del Estado de Derecho.

Tomo II

B. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS PARLAMENTARIOS

1. De los Circuitos Electorales en Panamá

Según Dieter Nohlen la circunscripción electoral es aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituye el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral. En la circunscripción electoral, por tanto, se atribuyen los escaños a los candidatos ganadores.[430] La circunscripción electoral es el conjunto de electores referido generalmente a un marco físico que sirve de base para la elección.[431] El órgano de autoridad determinará las características de la división territorial estableciendo las circunscripciones electorales, además de todo lo concerniente al sistema electoral. Debemos entender por sistema electoral el conjunto de normas, instituciones y prácticas, que determinan la relación entre la expresión de la voluntad popular y la creación de los órganos

---

[430] Ver NOHLEN, Dieter Sistemas Electorales del Mundo, Publicación del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España,1981, p. 106. Sobre este tema el autor escribió en Diccionario Electoral publicación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José, Costa Rica 1989. Págs. 103- 105 y en Sistemas Electorales y de Representación Política en Latinoamérica, Publicación de la Fundación Friedrich Ebert y el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), Madrid, España. Págs 20-21.

[431] ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México (Unam), México 1990, P. 178.

del Estado que la representan. El sistema electoral comprende diversos elementos por medio de los cuales se regula el procedimiento que va desde la posibilidad de participar como votante o candidato, hasta la asunción del cargo correspondiente, pasando por la preparación y desarrollo de la elección, las demarcaciones geográficas en que se divide la recepción de la votación y la calificación de los resultados[432] Por tanto, sin duda alguna en el sistema electoral uno de los más importantes elementos es la definición de las circunscripciones electorales.[433] Nohlen sostiene que debe haber lo que él denomina una "clave de la representación" en la determinación y definición del territorio electoral. A su juicio, la cuestión es saber si en todas las circunscripciones existe la misma relación entre el número de electores o de habitantes, con los escaños que se estarán adjudicando.[434] La definición de las divisiones electorales ha generado fogosas discusiones y acalorados e inacabables debates políticos, puesto que resulta innegable que, por la desigual distribución de las preferencias de los votantes, los resultados electorales pueden verse influidos

---

[432] ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, op. cit. p.168

[433] Este ha sido un problema muy debatido sobre todo en las renacientes democracias electorales como la de Panamá. La división de un territorio en circunscripciones electorales puede darse atendiendo puntos de vista históricos, geográficos, demográficos, culturales, administrativos y hasta meramente políticos.

[434] NOHLEN, Dieter en Diccionario Electoral, op. cit. p. 104

por el criterio que se ha empleado para su correspondiente asignación en cada circunscripción electoral.[435] Cuando se producen manipulaciones o favoritismos políticos al determinar los circuitos electorales, se le llama dentro de la doctrina electoral "gerrymandering". Dicho concepto es conocido como una derivación del nombre del gobernador del estado de Massachussets en Estados Unidos, de apellido Gerry, quien consiguió crear en la ciudad de Boston en 1842 circunscripciones electorales que favorecían sus aspiraciones políticas. Por tanto, el "gerrymandering" equivale a una dolosa actuación para crear circunscripciones electorales que favorezcan a determinados candidatos en detrimento de otros aspirantes.

Quizá la manera más simple como se ha definido una circunscripción electoral es aquélla que la considera como la división territorial que delimita el marco donde se efectúan unas elecciones.[436]

En materia de derecho electoral se han dividido las circunscripciones electorales en uninominales, cuando se asigna una sola curul y plurinominales cuando son más de una las curules que se asignan. Hay países en que sirven como

---

[435] ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Op. cit. p. 179.

[436] DEBBASCH, Charkes y DAUDET, Yves en Diccionario de Términos Políticos, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1985. P.45.

circunscripciones electorales los municipios en las elecciones municipales, los cantones en elecciones del Consejo General, los departamentos, en las elecciones senatoriales. No siempre coinciden las circunscripciones administrativas y las electorales, puesto que en algunos casos, las elecciones legislativas se hacen con circunscripciones especiales. En Panamá, por ejemplo, se utilizan - en su gran mayoría - las divisiones administrativas. Para Presidentes y Vicepresidentes, es lógico que la circunscripción sea todo el país por cuanto se trata de un sistema presidencial. Para los Alcaldes, Concejales y Representantes de Corregimientos se utilizan las divisiones administrativas de los municipios del país. Sin embargo, para elegir a los miembros del Parlamento se han creado cuarenta (40) circunscripciones electorales, únicamente para este propósito.

Según la división administrativa de la República de Panamá, el país tiene nueve provincias y dos comarcas indígenas.[437] Las provincias están divididas en Distritos, que son sesenta y siete y a su vez, éstos, están divididos en corregimientos, que son quinientos once en la República.

---

[437] Aunque realmente deberían ser tres las comarcas indígenas, actualmente la tienen delimitada los indios Kunas (comarca de San Blas o Kuna Yala) y los indios Chocoes (comarca Emberá). Falta delimitar y establecer la de los indígenas Guaymíes o Ngobes.

En la reforma constitucional de 1983 se adicionó el artículo 141 que en siete largos numerales estableció las bases para la conformación de los circuitos electorales en los que se eligen los denominados legisladores.[438]

---

[438] El artículo 141 de la Constitución de Panamá de 1972 dice así:

Artículo 141 La Asamblea Legislativa se compondrá de los Legisladores que resulten elegidos en cada Circuito Electoral, de conformidad con las bases siguientes:
1. Cada Provincia y la Comarca de San Blas se dividirán en Circuitos Electorales.
2. La Provincia de Darién y la Comarca de San Blas tendrán dos Circuitos Electorales cada una, y en estos se elegirá un Legislador por cada Circuito Electoral.
3. Los actuales Distritos Administrativos que, según el último Censo Nacional de Población , excedan de cuarenta mil habitantes y uno más por residuo que no baje de diez mil. El Distrito de Panamá se dividirá a su vez en cuatro Circuitos Electorales, de conformidad con el numeral cinco de este artículo y según lo disponga la Ley. En los Circuitos Electorales en que se debe elegir a dos o más Legisladores, la elección se hará conforme al sistema de representación proporcional que establezca la Ley.
4. Excepto la Provincia de Darién, la Comarca de San Blas y los Distritos Administrativos actuales a que se refiere el numeral tres, anterior, en cada Provincia habrá tantos Circuitos Electorales cuantos correspondan a razón de uno por cada treinta mil habitantes y uno más por residuo que no baje de diez mil, según el último Censo Nacional de Población, previa deducción de la población que corresponde a los actuales Distritos Administrativos de que trata el numeral tres. En cada uno de dichos Circuitos Electorales se elegirá un Legislador.
5. Cada Circuito Electoral tendrá un máximo de cuarenta mil habitantes y un mínimo de veinte mil habitantes, pero la Ley podrá crear Circuitos Electorales que excedan el máximo o reduzcan el mínimo anteriores, para tomar en cuenta las divisiones políticas actuales, la proximidad territorial, la concentración de la población indígena, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de la población en Circuitos Electorales.
6. Los Partidos Políticos que hubiesen alcanzado el número de votos exigidos para subsistir como tales y que no hayan logrado la elección de un Legislador en algún Circuito Electoral, tienen derecho a que se les adjudique un escaño de

Para Miguel Antonio Bernal, los circuitos electorales establecidos en el precitado artículo 141 constituyen un "sistema híbrido, contradictorio, incoherente y subsidiario que niega la representación proporcional y la igualdad del voto".[439] Para César Quintero este artículo da las bases para el establecimiento de circuitos electorales indígenas que "fueron y serán nidos de escamoteos electorales". Además sostiene Quintero que unos circuitos están basados en el sistema pluripersonal y de representación proporcional y los otros, en el sistema unipersonal y mayoritario, combinación ingeniosa y original, "pero es asimismo híbrida y puede engendrar futuras complicaciones".[440]

A nuestro juïcio, además de las críticas anteriormente citadas, este artículo es inadecuado por diversas razones. Una

---

Legislador. La adjudicación se hará en favor del candidato que hubiese obtenido mayor número de votos para Legislador, dentro de su partido.
7. Únicamente los partidos políticos podrán postular candidatos a Legislador.
A cada Legislador le corresponden dos suplentes, elegidos de igual modo y el mismo día que aquél, los cuales lo reemplazarán en sus faltas, según el orden de su elección.
Después de la primera elección de Legisladores de que trata el presente artículo, la Ley podrá establecer, para la conformación de los Circuitos Electorales, pautas distintas a las contenidas en esta disposición, pero tomando en cuenta, como punto de partida, para la estructuración de los Circuitos Electorales, la división política administrativa actual de los Distritos.

[439] BERNAL, Miguel Antonio, op. cit. p. 75.

[440] QUINTERO, César, "Antecedentes y significado del Acto Constitucional de 1983" en Fábrega Jorge, op. cit. p.109.

de ellas es que constitucionaliza los circuitos electorales, de manera tal que la distribución se convirtió, desde su inicio, en rígida e inflexible, impidiendo que por medio de leyes se pudiera mejorar la configuración de las circunscripciones electorales de conformidad como se producían los cambios en la población electoral y otras circunstancias que podrían mejorar su delimitación. Asimismo, la redacción del precitado artículo es absurda y contraria a una adecuada técnica constitucional por cuanto con su larga redacción lo que procura es la inalteración de los circuitos electorales, cuando tal facultad debe quedar en manos del legislador, quien mediante leyes las puede ir adecuando a los cambios que la sociedad requiere en un momento dado. A nuestro juicio, no resultó oportuna la inclusión del mencionado artículo en el texto constitucional. Por otra parte, es valedero señalar que el referido artículo en el ordinal 6° establece, de manera novedosa en el Derecho Constitucional Panameño, la posibilidad de que partidos que alcanzaron la cuota mínima de votos para subsistir después de un proceso electoral - pero que no obtuvieron ningún Parlamentario - tengan derecho a que se les asigne una curul, para el candidato más votado, hecho que ocurrió en las elecciones de 1994 con el Partido Movimiento de Renovación Nacional (MORENA).

Lo establecido en el referido ordinal sexto del artículo 141 de la Constitución es que si un partido lograba el número

de votos válidos para su subsistencia tenía derecho a la asignación de un parlamentario que recaería en el más votado del partido en todo el país. Tal situación que algunos han llamado jocosamente "el llanero solitario" no se dio en las dos elecciones de 1984 ni 1989 para las que ya regía dicho artículo. Para las de 1994 continuó vigente el artículo, pero por primera vez ocurrió con el Partido Morena y la curul fue adjudicada a Marco Ameglio. Así como se extinguen los partidos sin lograr el número de votos necesarios, tampoco logran que uno de sus candidatos a parlamentarios gane en una circunscripción. Sin embargo, tal como está redactada la norma constitucional y la ley, es posible que aun pueda ocurrir una situación contraria. Que un partido no alcance el número de votos necesarios para su supervivencia, pero que logre el triunfo de algún parlamentario. Ni la Constitución ni la ley previeron tal cosa. Tal situación se produjo en las elecciones de 1994 con Diputados de los extinguidos partidos Liberal Republicano, (Libre) y Laborista (PALA). En este caso se presentó una curiosa situación, puesto que el parlamentario quedaría sin representar a ningún partido en la Cámara y no estaba sujeto a las medidas de coerción política que tiene el partido para con sus Diputados contenida en la censurada revocatoria de mandato por los partidos políticos establecida en el artículo 145 de la Constitución Política y a la que nos referiremos de manera amplia y detallada en un capítulo posterior.

Retomando el tema de los circuitos electorales, debemos referirnos de manera obligada al artículo 141 de la Constitución Política de Panamá de 1972. Opinamos que la incorrecta redacción ha provocado enormes dificultades en la configuración de algunos circuitos electorales en el país como el caso de los denominados circuitos electorales 8-4, 8-10, (provincia de Panamá) y 4-4, (provincia de Chiriquí), por citar algunos. Estos han sido configurados entre diferentes comunidades sin relaciones culturales, comerciales o de naturaleza política lo que ha creado dificultades en la representación.

Como consecuencia del precitado artículo 141, la reforma constitucional de 1983 estableció en una disposición transitoria el artículo 312 ordinal 13 que le otorgó facultades al Tribunal Electoral de Panamá para dictar el Decreto Reglamentario que determinó la división de los circuitos electorales para la primera elección de legisladores que se hizo después de modificar la estructura del Organo Legislativo. Por mandato constitucional, dicha conformación debía hacerse tomando en cuenta, obviamente, la regla o base establecida en el mencionado artículo 141 de la Constitución que, sin lugar a dudas, limitó la conformación que hizo el Tribunal Electoral. Es importante advertir que en cumplimiento del mandato constitucional el Tribunal Electoral mediante Decreto No. 176 de ocho (8) de septiembre de 1983

estableció, con no pocas dificultades, los primeros circuitos electorales para el nuevo Organo Legislativo que para muchos era el primero con representatividad desde el golpe militar de 1968.[441]

Conforme a lo dispuesto por el Tribunal Electoral de la República de Panamá - organismo autónomo, independiente y permanente con jurisdicción propia para interpretar la ley electoral - el país contó con cuarenta circuitos electorales en donde se eligieron a sesenta y siete Legisladores. Tal cantidad se mantuvo inalterable en las elecciones de 1984 y 1989, pero para las elecciones de 1994 se produjo un aumento de cuatro legisladores - por razón del aumento de la población - en cuatro circuitos diferentes por lo que el número de parlamentarios a elegir quedó en setenta y uno. Entre los cuarenta circuitos los hay uninominales que eligen a un solo parlamentario y que siguen el sistema mayoritario. También - como hemos dicho - hay otros circuitos plurinominales que eligen a más de un parlamentario y que asignan curules por el sistema proporcional. Estos últimos están ubicados, en su gran mayoría, en el Distrito Capital de la República donde se concentra la mayor cantidad de habitantes.

---

[441] Ver Boletines de Tribunal Electoral de Panamá, Edición Oficial, números, 168 de nueve (9) de septiembre de 1983 y 217 de veintitrés (23) de marzo de 1984.

La Provincia de Panamá, a la que pertenece el Distrito Capital, tiene treinta y un Legisladores de los setenta y uno del país. Si traducimos este dato en números y porcentajes nos indica que casi el cuarenta y cuatro por ciento (44%) de los parlamentarios elegidos, provienen de la provincia de Panamá. De los treinta y uno que se eligen en la provincia de Panamá, veintiséis son de la zona metropolitana de la provincia integrada por los distritos de Panamá con dieciocho, San Miguelito con seis y Arraiján con dos. Los veintiséis parlamentarios del área metropolitana corresponden al ochenta y cuatro por ciento con relación a los que elige la provincia y el treinta y siete por ciento con relación al país. Después de la provincia de Panamá, en cuanto a población electoral y número de Legisladores, le sigue la provincia de Chiriquí, limítrofe con la República de Costa Rica y región con mayor producción agropecuaria, con once Legisladores, lo que equivale a un dieciséis por ciento de la representación. Si sumamos la cantidad de parlamentarios que eligen estas dos provincias - distantes entre sí a unos cuatrocientos kilómetros - nos da la cifra de cuarenta y dos legisladores que equivale a decir que el cincuenta y nueve por ciento de los parlamentarios de la República de Panamá se eligen en dos de las nueve provincias : Panamá y Chiriquí [442] y el resto -

---

[442] Consideramos importante observar que según los datos que ha dado el Tribunal Electoral de Panamá en febrero de 1994, el total de electores en el país es de 1,496,323 de los cuales 735,461 están en la provincia de Panamá (49.1%) y 224,673 en la provincia de Chiriquí (15.0 %) . Ambas

es decir el cuarenta y uno por ciento - se eligen en las siete provincias restantes y en la comarca indígena de San Blas. Para tener una clara idea de la división de los circuitos electorales en Panamá, hemos preparado los siguientes documentos gráficos que determinan el número de puestos que se eligieron en las anteriores elecciones de siete (7) de mayo de 1989 y en las elecciones de ocho (8) de mayo de 1994, el número de electores nacionales para ambas elecciones, la composición e integración de los cuarenta circuitos electorales del país, los electores por circuito para las anteriores elecciones de 1989 y las últimas de 1994 así como el número de parlamentarios que se eligieron en cada circuito para las elecciones de 1989 y para las recientes de 1994. En estos documentos estadísticos se detalla por provincia (son nueve provincias) cada circuito electoral.[443]

---

provincias suman en cantidad de electores 960,134 lo que equivale al 64.1% de los electores del país.

[443] La Fuente de estos datos es el Boletín del Tribunal Electoral de Panamá, No. 217 de veintitrés (23) de marzo de 1984.

DOCUMENTO GRAFICO No. 5

PUESTOS QUE SE DISPUTARON EN LAS ELECCIONES POPULARES 7 DE MAYO DE 1989 EN LA REPUBLICA DE PANAMA

DATOS POR PROVINCIA

PROVINCIA	PR	VPR	CIRCUITOS #	LEGISLADORES P	LEGISLADORES S	ALCALDES P	ALCALDES S	REPRESENTANTES P	REPRESENTANTES S	CONCEJALES P	CONCEJALES S	TOTAL DE PUESTOS / PROVINCIA
B.DEL TORO			2	2	4	-	-	18	18	2	2	46
COCLE			4	6	10	-	-	39	39	1	1	96
COLON			2	5	10	-	-	40	40	-	-	95
CHIRIQUI			7	11	22	-	-	101	101	4	4	243
DARIEN			2	2	4	-	-	19	19	-	-	44
HERRERA			3	3	6	-	-	40	40	4	4	97
LOS SANTOS			3	3	6	-	-	73	73	1	1	157
PANAMA			10	28	56	-	-	98	98	4	4	288
VERAGUAS			5	6	12	-	-	76	76	3	1	176
C.SAN BLAS			2	2	4	-	-	4	4	-	-	14
C.EMBERA			-	-	-	-	-	5	5	5	5	20
TOTAL NACIONAL	1	2	40	67	134	-	-	510	510	24	24	1269

TOTAL ELECTORES: 917,677

LEYENDA

PR : PRESIDENTE
VPR: VICEPRESIDENTES
P : PRINCIPAL
S : SUPLENTE

DOCUMENTO GRAFICO No. 6

PUESTOS QUE SE DISPUTARON EN LAS ELECCIONES POPULARES 8 DE MAYO DE 1994 EN LA REPUBLICA DE PANAMA

DATOS POR PROVINCIA

PROVINCIA	PR	VPR	CIRCUITOS	LEGISLADORES P	LEGISLADORES S	ALCALDES P	ALCALDES S	REPRESENTANTES P	REPRESENTANTES S	CONCEJALES P	CONCEJALES S	TOTAL DE PUESTOS / PROVINCIA
B.DEL TORO			2	3	6	3	6	15	15	2	2	52
COCLE			4	5	10	6	12	39	39	1	1	113
COLON			2	5	10	5	10	40	40	-	-	110
CHIRIQUI			7	11	22	13	26	101	101	4	4	282
DARIEN			2	2	4	2	4	19	19	-	-	50
HERRERA			3	3	6	7	14	40	40	4	4	118
LOS SANTOS			3	3	6	7	14	73	73	1	1	178
PANAMA			10	31	62	11	22	98	98	4	4	330
VERAGUAS			5	6	12	11	22	77	77	3	3	214
C.SAN BLAS			2	2	4	-	-	4	4	-	-	14
C.EMBERA			-	-	-	2	4	5	5	5	5	26
TOTAL NACIONAL	1	2	40	71	142	67	134	511	511	24	24	1487

TOTAL ELECTORES:1,496,323

LEYENDA

PR : PRESIDENTE
VPR: VICEPRESIDENTES
P : PRINCIPAL
S : SUPLENTE

DOCUMENTO GRAFICO No. 7
CIRCUITOS ELECTORALES DE PANAMA PARA LA ELECCION DE PARLAMENTARIOS
POBLACION ELECTORAL EN LAS ELECCIONES DE 1989 Y 1994

CIRCUITO 1-1
PROVINCIA DE BOCAS DEL TORO
DISTRITOS DE CHANGUINOLA Y BOCAS DEL TORO

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
CHANGUINOLA	21,530	30,320
BOCAS DEL TORO*	2,767	3,652
TOTAL DEL CIRCUITO	**24,297**	**33,972**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**2**

CIRCUITO 1-2
PROVINCIA DE BOCAS DEL TORO
DISTRITOS DE CHIRIQUI GRANDE Y BOCAS DEL TORO

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
CHIRIQUI GRANDE	4,674	12,690
BOCAS DEL TORO*	2,199	5,312
TOTAL DEL CIRCUITO	**6,873**	**18,002**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

* Parcialmente

CIRCUITO 2-1

PROVINCIA DE COCLE

DISTRITO DE PENONOME

DISTRITO	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
PENONOME	27,496	35,446
TOTAL DEL CIRCUITO	**27,496**	**35,446**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**2**

CIRCUITO 2-2

PROVINCIA DE COCLE

DISTRITO DE ANTON

DISTRITO	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
ANTON	16,186	21,084
TOTAL DEL CIRCUITO	**16,186**	**21,084**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 2-3

PROVINCIA DE COCLE

DISTRITOS DE LA PINTADA, OLA Y NATA

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
LA PINTADA	9,713	11,992
OLA	2,628	3,280
NATA	7,840	9,612
TOTAL DEL CIRCUITO	**20,181**	**24,884**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 2-4

PROVINCIA DE COCLE

DISTRITO DE AGUADULCE

DISTRITO	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
AGUADULCE	16,783	20,843
TOTAL DEL CIRCUITO	**16,783**	**20,843**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 3-1

PROVINCIA DE COLON

DISTRITO DE COLON

DISTRITO	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
COLON	71,238	87,553
TOTAL DEL CIRCUITO	**71,238**	**87,553**
TOTAL DE LEGISLADORES	**4**	**4**

CIRCUITO 3-2

PROVINCIA DE COLON

DISTRITOS DE CHAGRES, DONOSO, PORTOBELO Y SANTA ISABEL

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
CHAGRES	3,739	4,848
DONOSO	2,705	3,728
PORTOBELO	3,108	3,753
SANTA ISABEL	2,007	2,557
TOTAL DEL CIRCUITO	**11,559**	**14,916**
TOTAL DE LEGISLADORES	1	1

CIRCUITO 4-1

PROVINCIA DE CHIRIQUI

DISTRITO DE DAVID

DISTRITO	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
DAVID	56,605	70,472
TOTAL DEL CIRCUITO	**56,605**	**70,472**
TOTAL DE LEGISLADORES	**3**	**3**

CIRCUITO 4-2

PROVINCIA DE CHIRIQUI

DISTRITO DE BARU

DISTRITO	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
BARU	25,994	32,814
TOTAL DEL CIRCUITO	**25,994**	**32,814**
TOTAL DE LEGISLADORES	**2**	**2**

CIRCUITO 4-3

PROVINCIA DE CHIRIQUI

DISTRITO DE BUGABA

DISTRITO	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
BUGABA	27,479	35,461
TOTAL DEL CIRCUITO	**27,479**	**35,461**
TOTAL DE LEGISLADORES	**2**	**2**

CIRCUITO 4-4

PROVINCIA DE CHIRIQUI

DISTRITOS DE REMEDIOS, SAN FELIX, SAN LORENZO Y TOLE

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
REMEDIOS	2,010	3,775
SAN FELIX	1,956	4,228
SAN LORENZO	3,555	6,276
TOLE	6,283	10,782
TOTAL DEL CIRCUITO	**13,804**	**25,061**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 4-5

PROVINCIA DE CHIRIQUI

DISTRITOS DE ALANJE, BOQUERON Y RENACIMIENTO

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
ALANJE	6,444	8,399
BOQUERON	4,953	6,241
RENACIMIENTO	5,699	7,931
TOTAL DEL CIRCUITO	**17,096**	**22,571**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 4-6

PROVINCIA DE CHIRIQUI

DISTRITOS DE BOQUETE, DOLEGA Y GUALACA

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
BOQUETE	7,563	8,852
DOLEGA	7,703	9,166
GUALACA	4,359	5,068
TOTAL DEL CIRCUITO	**19,625**	**23,086**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 4-7

PROVINCIA DE CHIRIQUI

DISTRITOS DE REMEDIOS, SAN FELIX, SAN LORENZO Y TOLE

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
REMEDIOS	1,707	2,069
SAN FELIX	2,225	3,002
SAN LORENZO	3,513	4,227
TOLE	4,664	5,910
TOTAL DEL CIRCUITO	**12,109**	**15,208**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 5-1

PROVINCIA DE DARIEN

DISTRITOS DE CHEPIGANA Y SAMBU

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
CHEPIGANA	6,433	10,672
SAMBU	673	974
TOTAL DEL CIRCUITO	**7,106**	**11,646**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 5-2

PROVINCIA DE DARIEN

DISTRITOS DE PINOGANA Y CEMACO

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
PINOGANA	3,696	5,546
CEMACO	1,697	2,725
TOTAL DEL CIRCUITO	**5,393**	**8,271**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 6-1

PROVINCIA DE HERRERA

DISTRITO DE CHITRE

DISTRITO	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
CHITRE	20,075	24,689
TOTAL DEL CIRCUITO	**20,075**	**24,689**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 6-2

PROVINCIA DE HERRERA

DISTRITOS DE LOS POZOS, PARITA Y PESE

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
LOS POZOS	4,638	5,618
PARITA	5,483	6,091
PESE	7,551	8,727
TOTAL DEL CIRCUITO	**17,672**	**20,436**
LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 6-3

PROVINCIA DE HERRERA

DISTRITOS DE LAS MINAS, OCU Y SANTA MARIA

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
LAS MINAS	3,977	4,974
OCU	8,833	10,434
SANTA MARIA	3,880	4,546
TOTAL DEL CIRCUITO	**16,690**	**19,954**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 7-1

PROVINCIA DE LOS SANTOS

DISTRITOS DE LAS TABLAS Y POCRI

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
LAS TABLAS	14,377	16,354
POCRI	2,951	3,117
TOTAL DEL CIRCUITO	**17,328**	**19,471**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 7-2

PROVINCIA DE LOS SANTOS

DISTRITOS DE LOS SANTOS Y GUARARE

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
LOS SANTOS	13,349	15,562
GUARARE	5,837	6,531
TOTAL DEL CIRCUITO	**19,186**	**22,093**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 7-3

PROVINCIA DE LOS SANTOS

DISTRITOS DE MACARACAS, PEDASI Y TONOSI

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
MACARACAS	5,388	6,525
PEDASI	2,257	2,589
TONOSI	5,257	6,328
TOTAL DEL CIRCUITO	**12,902**	**15,442**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 8-1

PROVINCIA DE PANAMA

DISTRITO DE ARRAIJAN

DISTRITO	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
ARRAIJAN	28,921	45,483
TOTAL DEL CIRCUITO	**28,921**	**45,483**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**2**

CIRCUITO 8-2

PROVINCIA DE PANAMA

DISTRITO DE CAPIRA

DISTRITO	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
CAPIRA	12,568	16,569
TOTAL DEL CIRCUITO	**12,568**	**16,569**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 8-3

PROVINCIA DE PANAMA

DISTRITOS DE CHAME Y SAN CARLOS

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
CHAME	7,894	10,245
SAN CARLOS	6,205	8,174
TOTAL DEL CIRCUITO	**14,099**	**18,419**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 8-4

PROVINCIA DE PANAMA

DISTRITOS DE BALBOA, CHEPO, CHIMAN Y TABOGA

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
BALBOA	1,281	1,616
CHEPO	12,338	16,472
CHIMAN	909	1,464
TABOGA	1,256	1,260
TOTAL DEL CIRCUITO	**15,784**	**20,812**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 8-5

PROVINCIA DE PANAMA

DISTRITO DE CHORRERA

DISTRITO	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
CHORRERA	46,236	61,095
TOTAL DEL CIRCUITO	**46,236**	**61,095**
TOTAL DE LEGISLADORES	**2**	**2**

CIRCUITO 8-6

PROVINCIA DE PANAMA

DISTRITO DE SAN MIGUELITO

DISTRITO	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
SAN MIGUELITO	127,107	163,784
TOTAL DEL CIRCUITO	**127,107**	**163,784**
TOTAL DE LEGISLADORES	**5**	**6**

CIRCUITO 8-7

PROVINCIA DE PANAMA

DISTRITO DE PANAMA

CORREGIMIENTOS DE SAN FELIPE, EL CHORRILLO, SANTA ANA, CALIDONIA Y CURUNDU

CO-RREGIMIENTOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
SAN FELIPE	8,450	7,963
EL CHORRILLO	15,784	14,613
SANTA ANA	19,608	18,967
CALIDONIA	18,679	18,473
CURUNDU	9,530	10,002
TOTAL DEL CIRCUITO	**71,169**	**70,018**
TOTAL DE LEGISLADORES	**4**	**4**

CIRCUITO 8-8

PROVINCIA DE PANAMA

DISTRITO DE PANAMA

CORREGIMIENTOS DE ANCON, BELLA VISTA,

BETHANIA Y PUEBLO NUEVO

CO-RREGIMIENTOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
ANCON	5,243	6,873
BELLA VISTA	17,218	19,906
BETHANIA	34,630	38,973
PUEBLO NUEVO	15,199	16,364
TOTAL DEL CIRCUITO	**71,355**	**82,116**
TOTAL DE LEGISLADORES	**4**	**4**

CIRCUITO 8-9

PROVINCIA DE PANAMA

DISTRITO DE PANAMA

CORREGIMIENTOS DE JUAN DIAZ, PARQUE LEFEVRE, RIO ABAJO Y SAN FRANCISCO

CO-RREGIMIENTOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
JUAN DIAZ	41,455	53,623
PARQUE LEFEVRE	26,107	29,087
RIO ABAJO	20,890	22,100
SAN FRANCISCO	24,858	26,402
TOTAL DEL CIRCUITO	**113,310**	**131,212**
TOTAL DE LEGISLADORES	**5**	**5**

CIRCUITO 8-10

PROVINCIA DE PANAMA

DISTRITO DE PANAMA

CORREGIMIENTOS DE CHILIBRE, LAS CUMBRES,

PACORA, PEDREGAL, SAN MARTIN Y TOCUMEN

CO-RREGIMIENTOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
CHILIBRE	11,806	15,956
LAS CUMBRES	24,416	34,780
PACORA	8,448	17,320
PEDREGAL	22,382	26,197
SAN MARTIN	2,112	1,960
TOCUMEN	19,596	29,740
TOTAL DEL CIRCUITO	88,760	125,953
TOTAL DE LEGISLADORES	4	5

CIRCUITO 9-1

PROVINCIA DE VERAGUAS

DISTRITO DE SANTIAGO

DISTRITO	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
SANTIAGO	31,790	39,112
TOTAL DEL CIRCUITO	**31,790**	**39,112**
TOTAL DE LEGISLADORES	**2**	**2**

CIRCUITO 9-2

PROVINCIA DE VERAGUAS

DISTRITOS DE LA MESA Y SONA

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
LA MESA	5,878	7,169
SONA	11,841	15,208
TOTAL DEL CIRCUITO	**17,719**	**22,377**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 9-3

PROVINCIA DE VERAGUAS

DISTRITOS DE CALOBRE, SANTA FE
Y SAN FRANCISCO

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
CALOBRE	6,134	7,380
SANTA FE	4,926	6,638
SAN FRANCISCO	4,535	5,737
TOTAL DEL CIRCUITO	**15,595**	**19,755**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 9-4

PROVINCIA DE VERAGUAS

DISTRITOS DE ATALAYA, MONTIJO Y RIO DE JESUS

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
ATALAYA	3,519	4,545
MONTIJO	5,748	6,795
RIO DE JESUS	2,942	3,539
TOTAL DEL CIRCUITO	**12,209**	**14,879**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 9-5

PROVINCIA DE VERAGUAS

DISTRITOS DE LAS PALMAS Y CAÑAZAS

DISTRITOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
CAÑAZAS	7,453	10,217
LAS PALMAS	9,112	12,040
TOTAL DEL CIRCUITO	**16,565**	**22,257**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 10-1

COMARCA DE SAN BLAS

CORREGIMIENTOS DE NARGANA Y AILIGANDI

CO-RREGIMIENTOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
AILIGANDI (p)	1,942	2,338
NARGANA	6,460	7,935
TOTAL DEL CIRCUITO	**8,402**	**10,273**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

CIRCUITO 10-2

COMARCA DE SAN BLAS

CORREGIMIENTOS DE AILIGANDI, PUERTO OBALDIA Y TUBUALA

CO-RREGIMIENTOS	POBLACION ELECTORAL 1989	POBLACION ELECTORAL 1994
AILIGANDI (p)	3,442	4,626
PUERTO OBALDIA	170	233
TUBUALA	2,714	4,005
TOTAL DEL CIRCUITO	**6,326**	**8,864**
TOTAL DE LEGISLADORES	**1**	**1**

2. Circuitos Plurinominales y Circuitos Uninominales

Tal como lo hemos dicho anteriormente, las reformas constitucionales de 1983 contenidas en el Acto Constitucional de esa fecha variaron la conformación del Órgano Legislativo en la República de Panamá. El artículo 141 de la Constitución Política - precitado en páginas anteriores - estableció las bases para la determinación de las circunscripciones electorales. De igual forma, en ese Acto Constitucional se introdujo el artículo 312, bajo el título de "Disposiciones Transitorias", que en su numeral 13 estableció:

> "El Tribunal Electoral dictará el Decreto reglamentario en que conste la división en Circuitos Electorales que servirá de bases a la elección de Legisladores en 1984, conforme a las respectivas disposiciones de esta reforma constitucional, incluyendo aquéllas que ésta adscribe a la Ley".

Por mandato de este artículo y con fundamento en el referido artículo 141 de la Constitución, el Tribunal Electoral dictó el Decreto número 176 de ocho (8) de septiembre de 1983, por el cual se establecieron los Circuitos Electorales en la República de Panamá. A partir de esa fecha y por lo menos así ha sido hasta las elecciones de 1994, Panamá ha contado con cuarenta (40) Circuitos Electorales, unos plurinominales, otros uninominales. De estos cuarenta (40) circuitos electorales - y hasta las elecciones de 1994 -

catorce (14) han sido plurinominales y veintiséis (26) uninominales. En los cuarenta (40) circuitos electorales se eligen setenta y uno (71) parlamentarios que componen la Asamblea Legislativa Panameña. En los catorce (14) circuitos plurinominales se eligen cuarenta y cinco (45) legisladores, que de un total de setenta y uno (71) legisladores en el país corresponden al sesenta y tres por ciento (63%) de los miembros de la Asamblea. En los veintiséis (26) circuitos uninominales se eligen a veintiséis (26) parlamentarios, a razón de uno por cada circunscripción electoral. Así tenemos que solamente el treinta y siete por ciento (37%) de los integrantes del parlamento panameño provienen de circuitos uninominales. A pesar que hay más circuitos uninominales que plurinominales en el país, más son los Legisladores que se eligen en los catorce (14) circuitos plurinominales.

Si hacemos un análisis pormenorizado de la fórmula combinada que existe en la República de Panamá con circuitos plurinominales y circuitos uninominales concluiremos sosteniendo que en las áreas con mayor población electoral es donde se han establecido los circuitos plurinominales. Así tenemos, por ejemplo, que el distrito capital del país se ha dividido en cuatro (4) circuitos plurinominales, tal como lo señala el ordinal 3, del artículo 141 de la Constitución Política de Panamá de 1972. Sin embargo, consideramos que también debemos agregar dentro de los circuitos de la capital

el que conforma el distrito de San Miguelito porque está en los alrededores de la ciudad de Panamá. Estos cinco (5) circuitos denominados 8-7, 8-8, 8-9 y 8-10 (distrito capital) y 8-6 (distrito de San Miguelito) eligen veinticuatro (24) parlamentarios. Es importante advertir que de los cuarenta y cinco (45) parlamentarios que se eligen en los circuitos plurinominales en todo el país, más de la mitad son elegidos en los cuatro circuitos de la ciudad capital y uno de sus alrededores. El resto de los veintiún parlamentarios se eligen en circuitos plurinominales que están fuera del área de la ciudad capital, aunque algunos podrían considerar al Circuito 8-1 de Arraiján como zona muy próxima a la ciudad de Panamá.[444]

---

[444] Los demás circuitos plurinominales están distribuidos así: En la provincia Panamá el circuito 8-5 (distrito de Chorrera) elige dos (2) legisladores; el circuito 8-1 (distrito de Arraiján) dos (2) legisladores; en la provincia de Coclé el circuito 2-1 (comprende el distrito de Penonomé) elige dos (2) legisladores; en la provincia de Colón el circuito 3-1 (que comprende al distrito de Colón) elige cuatro legisladores; en la provincia de Chiriquí el circuito 4-1 (comprende el distrito de David) elige tres legisladores, el circuito 4-2 (comprende el distrito de Barú) elige dos legisladores, y el circuito 4-3 (comprende distrito de Bugaba) elige dos legisladores; la provincia de Veraguas el circuito 9-1 (comprende el distrito de Santiago) elige dos legisladores; la provincia de Bocas del Toro (noreste de la ciudad capital de la República y fronteriza con Costa Rica), el circuito 1-1 elige dos (2) legisladores.

En ninguna de las otras provincias, es decir, Darién (al este de la ciudad capital y fronteriza con Colombia), Herrera, Los Santos ni en la Comarca Indígena de San Blas, existen circuitos plurinominales. Ver boletín del Tribunal Electoral, edición oficial, Número 217, de viernes veintitrés (23) de marzo de 1984, Panamá, República de Panamá.

En los veintiséis (26) circuitos uninominales se eligen los candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos entre los candidatos postulados en el respectivo circuito. En estos circuitos uninominales se aplica un sistema mayoritario simple. En los catorce (14) circuitos electorales plurinominales, es decir, en donde se eligen dos o más legisladores se proclaman como candidatos electos a los que hayan obtenido votos favorables de conformidad con las reglas de la representación proporcional con cuociente, medio cuociente y residuo que estableció el Tribunal Electoral para las elecciones de 1984, 1989 y 1994.

Para determinar el cuociente electoral se debe dividir el número total de votos válidos del respectivo circuito entre el número de candidatos que deben elegirse. El resultado de esta división recibe el nombre de cuociente electoral.

Lo haremos de una manera gráfica y sencilla. Si en un circuito electoral que tiene cien mil (100,000) electores se eligen cinco parlamentarios tendremos que hacer la siguiente división:

100,000 (número de electores) entre cinco (5) (número de candidatos) da un resultado de veinte mil (20,000) (cuociente electoral).

Para determinar, en Panamá cuántos cuocientes le corresponden a un partido político se divide el número total de papeletas obtenidas por cada lista de candidato, entre el cuociente electoral. El resultado de esta operación será el número de candidatos que le corresponda a dicho partido por cuociente electoral. Si continuamos con el mismo ejemplo anteriormente descrito, pensemos que el partido A, obtuvo cuarenta y dos mil (42,000) papeletas que deben ser divididas entre el cuociente que es veinte mil (20,000) lo cual da un resultado de dos curules para el partido A asignadas por cuociente.

Para determinar el medio cuociente en Panamá, se toma en cuenta si después de adjudicadas las curules por cuocientes quedan puestos por llenar, entonces se procede a revisar para determinar si hay lugar a adjudicaciones por medio cuociente. En este sentido, se adjudicará una curul a cada una de las listas restantes que hayan obtenido un número de papeletas no menor de la mitad del cuociente electoral. Es importante advertir que los partidos que hayan obtenido el cuociente electoral no tienen derecho a disputar ninguna curul por medio cuociente, ya que la adjudicación se hace entre los que no han ganado curules por cuociente. Si nos guiamos por el ejemplo numérico anteriormente expuesto, quedarían tres (3) curules por adjudicar, ya que dos (2) de las cinco (5) fueron adjudicadas por cuociente al partido que hemos identificado como

partido A. Por tanto, los otros partidos que no obtuvieron cuociente quedan en la posibilidad de obtener alguna curul por medio cuociente. Si nos guiamos por las cantidades que anteriormente hemos enunciado a manera de ejemplo, interpretamos que en Panamá se podría obtener una (1) curul por medio cuociente cuando se hubiera obtenido una votación no menor de la mitad del cuociente electoral. Si el cuociente electoral de nuestro ejemplo es de veinte mil (20,000) electores es obvio que la mitad sería diez mil (10,000). Por tanto, para obtener medio cuociente un partido debe haber logrado, por lo menos diez mil (10,000) votos. De esta forma y a manera de ejemplo, si un partido que identificamos como C tiene trece mil (13,000) mil papeletas, le correspondería una curul por medio cuociente.

Si después de adjudicar curules por cuociente y medio cuociente quedaran puestos por llenar, se adjudicarán por residuos. En el ejemplo que hemos dado se adjudicaban cinco curules, de las cuales tres (3) fueron asignadas: dos (2) por cuocientes y una por medio cuociente. De manera que quedan dos (2) curules que serán asignadas por el sistema de residuo. Para obtener el residuo, es menester que a cada partido que haya obtenido uno o más cuocientes se le reste medio cuociente por cada cuociente alcanzado y a los partidos que hayan logrado medio cuociente se les restará medio cuociente. De esta forma en el ejemplo que hemos dado al partido A se le

restarán veinte mil (20,000) votos con lo que queda con veintidós mil (22,000) votos para disputar el residuo. Al partido C se le restarán diez mil (10,000) votos por lo que queda con tres mil (3,000) votos para disputar el residuo.

Para la adjudicación por residuo se suman los votos válidos obtenidos por cada candidato en todas las listas en que haya sido postulado. Es decir, el total de votos del candidato debe ser igual al número de papeletas con el nombre del candidato. De esta forma el residuo será asignado al partido que de acuerdo al número de papeletas tenga el mayor número de votos.

3. En cuanto a la Postulación

De conformidad con el mandato constitucional, los miembros del Órgano Legislativo panameño deben ser postulados únicamente por partidos políticos legalmente constituidos.[445]

La constitucionalización de este requisito nació en el Acto Constitucional de 1983, por cuanto en la evolución

---

[445] El artículo 140 de la Constitución Política de Panamá dice así:

> Artículo 140: El Órgano Legislativo estará constituido por una corporación denominada Asamblea Legislativa cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista y votación popular directa, conforme esta Constitución lo establece. (El subrayado es nuestro).

constitucional panameña nunca existió tal requisito a nivel constitucional.[446] Mediante Ley No. 81 de cinco (5) de octubre de 1978 se reglamentaron los partidos políticos en Panamá, que como hemos dicho, estaban abolidos desde 1969. Por consiguiente, la comisión revisora de la Constitución Política de 1972, nombrada por el Órgano Ejecutivo en 1983 [447] incluyó como un principio novedoso en el Derecho Constitucional panameño la obligación de ser postulado por un partido político para aspirar a una curul en el parlamento panameño.[448]

---

[446] La primera constitución del país, la de 1904, en el artículo 53 no señaló la obligación de ser postulado por partido político. La segunda constitución, la de 1941, en el artículo 74 tampoco establecía el requisito de ser postulado por un partido político. La tercera constitución, la de 1946, repetía en el artículo 106 la fórmula de las constituciones anteriores, es decir no existía el requisito de ser postulado por partido político. La cuarta constitución, la de 1972, no estableció en su versión original la obligación de ser postulados por partidos políticos, toda vez que cuando esta nació los partidos políticos estaban abolidos según Decreto de Gabinete No.58 de tres (3) de marzo de 1969 (Gaceta Oficial No. 16,480 de 5 de noviembre de 1969).

[447] Ver Resolución de Gabinete No. 148 de diecinueve (19) de noviembre de 1982.

[448] Innumerables juristas panameños se han opuesto tenazmente a la Constitucionalización de este requisito. Bernal, Miguel Antonio en Militarismo y Administración de Justicia, op. cit. p. 75 critica la existencia de dicho artículo. El Colegio Nacional de Abogados en el Cuarto Congreso Nacional de Abogados de la República de Panamá celebrado en octubre de 1990, solicitó la convocatoria a una Asamblea Constituyente y abogó, entre otras cosas, por la eliminación de este artículo. Ver Memoria del Cuarto Congreso Nacional de Abogados, publicación del Colegio de Abogados de la República de Panamá, Impresora Pacífico, S. A., Panamá 1971, págs. 89 a 100. El autor se ha pronunciado en diversos debates nacionales contra la existencia de este artículo que limita la postulación

Nunca antes, como hemos dicho anteriormente, se había exigido en Panamá - mucho menos a nivel constitucional - únicamente ser postulado por un partido político para aspirar a una curul en la Asamblea Legislativa. Lo que muchos consideramos es que no se debió haber elevado con rango constitucional este requisito, lo que hace más difícil su correspondiente reforma. Opinamos que más justo y oportuno hubiera sido dejar esta materia al desarrollo de la ley, de manera tal que se pudiera permitir tanto la postulación por partidos políticos como la postulación independiente, previo cumplimiento de ciertas formalidades. Si hacemos un análisis de Derecho Constitucional Comparado nos percataremos que la mayoría de las constituciones iberoamericanas no exigen en sus textos el requisito de ser postulado por un partido político para aspirar a una curul legislativa. La Constitución Española en el artículo 68,1 establece que "el Congreso se compone de un mínimo de trescientos (300) y un máximo de cuatrocientos (400) diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley". (el subrayado es nuestro).

De conformidad con esta disposición constitucional el desarrollo de la ley en España, ha permitido la postulación

---

de candidaturas independientes. Ver resultado de debates en el Paraninfo de la Universidad de Panamá de diecinueve (19) de noviembre de 1990 y ver ANTINORI, Italo, La Constituyente..., op. cit., p. 92.

por partidos políticos, pero también por agrupaciones de electores que reúnan los requisitos exigidos. Así ocurre con relación a las candidaturas para las Cortes Generales. [449]

También en España podemos observar que en las leyes electorales de las comunidades autónomas se permiten las postulaciones independientes, es decir, presentadas por agrupaciones de electores de una circunscripción electoral.[450]

---

[449] Ver Ley Orgánica 5/1985, de diecinueve (19) de junio, del Régimen Electoral General (BOE núm. 147, de 20 de junio). El artículo 44 de esta ley establece:

1. Pueden presentar candidatos o listas de candidatos:
   a) Los partidos y federaciones inscritos en el registro correspondiente.
   b) Las coaliciones constituidas según lo dispuesto en el apartado siguiente.
   c) Las agrupaciones de electores que reúnan los requisitos establecidos por las disposiciones especiales de la presente Ley.
2. Los partidos y federaciones que establezcan un pacto de coalición para concurrir conjuntamente a una elección deben comunicarlo a la Junta competente, en los diez días siguientes a la convocatoria. En la referida comunicación se debe hacer constar la denominación de la coalición, las normas por las que se rige y las personas titulares de sus órganos de dirección o coordinación.
3. Ningún partido, federación, coalición o agrupación de electores puede presentar más de una lista de candidatos en una circunscripción para la misma elección. Los partidos federados o coaligados no pueden presentar candidaturas propias en una circunscripción si en la misma concurren, para idéntica elección, candidatos de las federaciones o coaliciones a que pertenezcan. (El subrayado es nuestro).

[450] Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma del País Vasco la ley 28/1983, de veinticinco (25) de noviembre, Elecciones al Parlamento Vasco (BOPV, núm. 182, de 10 de diciembre de 1983; c.e.: BOPV, núm. 189, de 24 de diciembre de 1983), en los artículos 49 literal c, y artículo 53. Ver Ley 5/1984 de cinco (5) de marzo, por la que se adopta la normativa general electoral para las elecciones al parlamento de Cataluña de 1984 (DOGC, núm. 414 de 7 de marzo de 1984). Ver entre otras Ley 8/1985 de 13 de agosto (artículo 19 y 20) de elecciones al parlamento de Galicia. (DOG, núm. 156, de dieciséis (16) de

agosto de 1985; c. e. DOG, núm. 185, de 26 de septiembre de 1985. Ver Ley 1/1986 de dos (2) de enero, electoral de Andalucía (BOJA, núm. 3, de 14 de enero de 1986; c. e. BOJA, núm. 33, de 17 de abril de 1986) En el artículo 22, numeral 2 establece que para presentar candidaturas las agrupaciones de electores necesitarán, al menos, la firma del 1 por 100 de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. Ver Ley 14/1986 de veintiséis (26) de septiembre sobre Régimen de Elecciones a la junta general del Principado de Asturias (BOPA, núm. 9 de 13 de enero de 1987; c. e. BOPA, núm. 78 de 4 de abril de 1987) que en el artículo 20, numeral 2 establece similar requisito que el exigido en Andalucía. Ver Ley 5/1987 de veintisiete (27) de marzo, de elecciones a la asamblea regional de Cantabria (BOC núm. 67, de 3 de abril de 1987) que en el artículo 22, numeral 2 establece la posibilidad de presentar candidaturas por agrupaciones de electores con la firma del 1 por 100 de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. Ver Ley 1/1987 de veintitrés (23) de enero, de elecciones a la disputación general de la Arrioja (BOR, núm. 14 de 5 de febrero de 1987 artículo 21, numeral 2 exige la firma del 1 por 100 de los inscritos en el censo electoral para presentar candidaturas las agrupaciones de electores. Ver Ley 2/1987 de veinticuatro (24) de febrero, electoral de la región de Murcia (BORM núm 59 de 12 de marzo de 1987; c. e. BORM, núm. 60 de 13 de marzo de 19879 en el artículo 20, numeral 2 establece que las agrupaciones de electores necesitarán para presentar candidaturas las firmas del 1 por 100 de los inscritos en el censo electoral. Ver Ley 1/87 de treinta y uno (31) de marzo, electoral Valenciana (DOGV, núm. 561 de 6 de abril de 1987; c. e. DOGV núm. 567, de 30 de abril de 1987) en el artículo 26 señala igual requisito para la presentación de candidaturas por las agrupaciones de electores. Ver Ley 2/1987 de dieciséis (16) de febrero, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA, núm. 19 de 18 de febrero de 1987), artículo 18 señala igual requisito de 1 por 100 de firmas. Ver Ley 5/1986, de veintitrés (23) de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha (DOCM, núm. 1, de cinco (5) de enero de 1987; c. e. DOCM, núm. 2, de trece (13) de enero de 1987) en el artículo 22, ordinal 2 señala igual requisito de firma del 1 por 100 de los inscritos. Ver Ley 3/1987, de 3 de abril de medidas urgentes de materia electoral en la comunidad autónoma de Canarias (BOCa, núm. 41 de 4 de abril de 1987) en el artículo 16, ordinal 4 se exige el mismo requisito de 1 por 100 de los inscritos. Ver Ley Floral 16/1986 de diecisiete (17) de noviembre, reguladora de las elecciones al parlamento de Navarra (BON, núm. 143, de 21 de noviembre de 1986) en el artículo 18, numeral 3 se establece el mismo requisito de 1 por 100 de firmas. Ver Ley 2/1987 de dieciséis (16) de marzo de elecciones a la asamblea de Extremadura (DOE, núm. 3, extraordinario, de 16 de marzo de

Sin embargo, en Panamá la legislación electoral está condicionada por la existencia de los artículos 140 y 141 (ordinal 7) de la Constitución Política. Es decir, que la Ley Electoral no puede permitir otra postulación que la de los partidos políticos legalmente reconocidos en el país. A pesar de las constantes críticas y desacuerdos con este reprobable artículo de la Constitución Política panameña, resulta improbable y prácticamente imposible su modificación debido a que son los partidos políticos los que dominan el parlamento panameño por intermedio de sus integrantes, y, de conformidad con la cláusula de reforma contenida en el artículo 308 de la Constitución, todo debate sobre las reformas se debe dar en el parlamento. Consustancialmente con lo que hemos planteado, al Organo Legislativo Panameño le es y le será imposible ejercer una facultad de autoreforma por cuanto existe otro artículo en la Constitución, el 145, que faculta al partido para revocarle

---

1987) en el artículo 25, ordinal 2 se señala que para presentar candidaturas, las agrupaciones de electores necesitarán al menos la firma del 2 por 100 de los inscritos en censo electoral de la circunscripción. Ver Ley 8/1986 de veintiséis (26) de noviembre, electoral de la comunidad autónoma de las Islas Baleares (BOB, núm. 40 de 20 de diciembre de 1986) en el artículo 16, ordinal 2 se señala que para presentar candidaturas las agrupaciones de electores necesitarán las firmas del 1 por 100 de los inscritos en el censo electoral. Ver Ley 11/86 de dieciséis (16) de diciembre, electoral de la Comunidad de Madrid (BOM, núm. 306 de 26 de diciembre de 1986) que en el artículo 10, ordinal 3 señala que para presentar candidaturas las agrupaciones de electores necesitarán la firma del 0.5 por 100 de los electores inscritos. Ver Ley 3/1987 de treinta (30) de marzo, electoral de Castilla y León (BOCL, núm. 40 de uno (1) de abril de 1987; c. e. BOCL, núm. 52 de 21 de abril de 1987) que en el artículo 25 establece la firma del 1 por 100 de los inscritos.

el mandato a los parlamentarios cuando hayan cometido violaciones graves de los estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática del partido. Esta facultad de revocar el mandato a los parlamentarios ejerce una acción coercitiva sobre la auténtica independencia del diputado, por cuanto, constituye una amenaza constante contra el parlamentario que intenta salirse de las directrices políticas o programáticas de su partido. Pero, en cuanto a esta controversial institución, también novedosa en el Derecho Constitucional Panameño y sin parangón en el Derecho Constitucional Universal, nos referiremos más adelante con mayor detenimiento. Lo que sí es enteramente cierto es que este artículo 145 ayuda a mantener el esquema que algunos han denominado la constitucionalización de la dictadura de los partidos políticos en Panamá.[451]

En cuanto a la postulación por los partidos ésta no está contemplada en la mayoría de las constituciones iberoamericanas. Además de la Constitución de Panamá, solamente la Constitución Ecuatoriana de cuatro (4) de julio de 1984 establece a nivel constitucional el requisito de postulación por partidos políticos para aspirar a una curul en

---

443 BERNAL, Miguel Antonio, Militarismo y Administración de Justicia, op. cit., p. 75, sostiene que dicho artículo constitucionaliza la dictadura de los partidos políticos al permitírseles revocar el mandato de los legisladores electos por el voto popular, incluso en los casos en que el partido siga una línea inmoral no compartida por el legislador electo.

el Organo Legislativo.[444] El resto de las constituciones iberoamericanas dejan al desarrollo de la ley el establecimiento de los requisitos para los candidatos a dicho Organo del Estado. Así tenemos que la Constitución de Guatemala de treinta y uno (31) de mayo de 1985 - una de las más avanzadas en el continente americano - deja en el artículo 157 al arbitrio de la ley el establecimiento de los requisitos. La Constitución Colombiana de dieciocho (18) de julio de 1991 no establece la obligación de ser postulado por partido político para cargos en el congreso.

Otras constituciones como la de Venezuela de 1960, la de Bolivia de 1967, la de Chile de 1980 y la de Nicaragua de 1987 por citar algunas, no han constitucionalizado el requisito de postulación por partidos políticos para aspirar a un puesto en

---

444 El artículo 56 de la Constitución Ecuatoriana de 1984, dice:

> Artículo 56: La Función Legislativa es ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito, integrado por doce diputados elegidos por votación nacional; dos diputados elegidos por cada provincia, a excepción de las de menos de cien mil habitantes que eligen uno; y además por un diputado elegido por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil.
>
> Los diputados son elegidos entre los candidatos presentados por los partidos políticos reconocidos legalmente, en lista que son calificadas por la Función Electoral, de acuerdo con la ley. La base de elección de trescientos mil o fracción de doscientos mil se aumenta en la misma proporción en que se incremente la población nacional, de acuerdo con los censos.
>
> Excepcionalmente el Congreso se reunirá en cualquier otra ciudad. (El subrayado es nuestro).

el Parlamento. Nosotros opinamos que ha sido desafortunado y lamentable la incorporación de este artículo dentro del grupo de normas que se adhirieron a la Constitución Política de Panamá en las reformas de 1983. Sin duda alguna, influyó en la adopción de este criterio el hecho de que el Organo Ejecutivo nombró en su gran mayoría, como integrantes de la comisión revisora de la Constitución Política - mediante resolución de Consejo de Gabinete No. 148 de dieciocho (18) de noviembre de 1982 - a representantes de los partidos políticos. En esa ocasión se nombró a un representante por cada partido político y en otros casos se nombraron algunos representantes de partidos que estaban en proceso de formación.[445] En consecuencia, la mayoría de los miembros de la comisión que preparó las reformas que luego se sometieron a un referéndum constitucional, eran integrantes y representantes de partidos políticos. Como es lógico suponer, éstos aprovecharon la ocasión para asegurar la preponderancia de los partidos políticos en el sistema electoral panameño. A partir de la fecha, ha sido tanto el control y dominio

---

445 En esa ocasión el gobierno que contaba con un Ejecutivo civil estaba controlado por los militares. Sin embargo, nombraron, y estos aceptaron colaborar a conocidos opositores políticos, luego altos dignatarios del gobierno que instalaron los norteamericanos en el poder después de la cruenta, injusta y desproporcionada invasión militar de veinte (20) de diciembre de 1989. En esa ocasión nombraron como integrantes de la comisión a quien fuera Presidente de la República Guillermo Endara (1989-1994), al Ministro de Hacienda y Tesoro Mario Galindo (1989-1993) y al diputado José A. Sossa (1989-1994) los tres miembros de partidos que estuvieron en el gobierno de 1989-1994.

ejecido por los partidos político en el parlamento panameño, que han sido muy contadas las disidencias de los parlamentarios con sus partidos al momento de votar cuestiones parlamentarias medulares. Los parlamentarios votan en bloques de conformidad con las órdenes que reciben de su partido. Esto nos hace cuestionar hasta qué punto los diputados panameños representan a la nación o si, por el contrario, representan única y exclusivamente los intereses de los partidos políticos que - en no pocas ocasiones - están dominados por los sectores de poder económico en una sociedad con poca evolución cultural y política.[446]

4. En cuanto a la nacionalidad, ciudadanía, edad y residencia.

En Panamá, de conformidad con el artículo 147 de la Constitución Política de 1972 se establecen requisitos formales para aspirar al cargo de legislador.[447]

---

446 El artículo 144 de la Constitución Política de Panamá de 1972 dice así:
Artículo 144. Los Legisladores actuarán en interés de la Nación y representan en la Asamblea Legislativa a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su Circuito Electoral.

447 En el proyecto de reforma rechazado en el Referéndum del quince (15) de noviembre de 1992 se reemplazaba este impropio término para designar a los parlamentarios por el correcto término de diputados. En las constituciones anteriores -1904, 1941 y 1946- se denominaban diputados. Sin embargo, con el advenimiento de la Constitución Política de 1972 el gobierno militar liderizado por el General Torrijos al cambiar la estructura del Organo Legislativo panameño -por lo que ya

El primer requisito es ser panameño por nacimiento,[448] o por naturalización con quince (15) años de residencia en el país después de haber obtenido la "nacionalización"[449]. Es

---

hemos denominado un sistema "Sui Géneris"- modificó la denominación de aquellos por Representantes de Corregimientos.

Fallecido el General Torrijos se produjeron por presión popular las reformas a la Constitución Política en 1983. El régimen, para tratar de marcar una diferencia con el sistema político anterior al 1968, inventó la graciosa modalidad de llamarles legisladores.

448 De conformidad con el artículo 9 de la Constitución Política Panamá sigue de manera combinada los criterios tanto del "Jus Soli" como del "Jus Sanguinis". Dicho artículo establece que son panameños por nacimiento los nacidos en el territorio nacional, los hijos de padres o madres panameños por nacimiento, pero nacidos fuera del territorio de la república si establecen el domicilio en el territorio nacional; o los hijos de padres o madres panameños por naturalización, nacidos fuera del territorio nacional si establecen su domicilio en la república de Panamá y manifiesta su voluntad de acogerse a la nacionalidad panameña a más tardar un año después de su mayoría de edad.

449 En el ordinal 1 del artículo 147 de la Constitución de Panamá de 1972 se menciona equivocadamente el término "nacionalización" cuando de conformidad con el artículo 10 de la propia Constitución Política se debe denominar naturalización. Pueden solicitar la naturalización, de conformidad con el mencionado artículo 10 los siguientes:

> a) los extranjeros con cinco años consecutivos de residencia en el territorio de la república si después de haber alcanzado su mayoría de edad, declaran su voluntad de naturalizarse, renuncian expresamente a su nacionalidad de origen o a la que tengan y comprueban que poseen el idioma español y conocimientos básicos de geografía, historia y organización política panameña.
>
> b) los extranjeros con tres años consecutivos de residencia en el territorio de la República que tengan hijos nacidos en ésta de padre o madre panameños o cónyuge de nacionalidad panameña, si hacen la declaración y presentan la comprobación de que trata el aparte anterior.
>
> c) Los nacionales por nacimiento, de España o de un Estado Latinoamericano, si llenan los mismos requisitos que en su país de origen se exigen a los panameños para

importante advertir que un panameño que ha obtenido su condición de tal, por naturalización debe tener por lo menos quince (15) años de residencia posterior al acto jurídico por medio del cual el Organo Ejecutivo le concede la naturalización. Otro requisito que establece el ordinal 2 del precitado artículo 147 es ser ciudadano en ejercicio.[450] El

---

naturalizarse.

450 De conformidad con el artículo 125 de la Constitución Política de Panamá de 1972 son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho (18) años sin distinción de sexo. De conformidad con Carlos José Gutiérrez, fundamentando su definición en una Tesis de Thomas H. Marshall (Class, Citizenship and Social Development Essays. Doubleday, Garden City, 1964, p. 74) la condición de ciudadano, es propia de aquél que es titular de la plenitud de derechos públicos subjetivos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, otorgados por el sistema jurídico. Según dicho autor hay dos acepciones o criterios usados para definir el término que a su juicio tienen importancia: a) confusión con la nacionalidad, b) entendida como titularidad de los derechos políticos. A juicio del autor la confusión con nacionalidad se da por ejemplo, en un artículo de Guiuseppe Biscontti en La Enciclopedia Jurídica Italiana, donde se dice que ciudadanía, en el concepto más amplio y genérico "puede ser definida como la condición jurídica de quien forma parte de un Estado". Obviamente que esto es erróneo considerarlo así por cuanto la definición de Biscontti se refiere a la nacionalidad de un ciudadano pero no a la ciudadanía que evidentemente debe ser entendedida como titularidad de los derechos políticos que detenta una persona. El autor al definir tal aspecto se base en la definición que da el diccionario de la Lengua Española de la Real Academia de la Lengua que define la ciudadanía como "calidad y derecho de ciudadano. 2. conjuntos de ciudadanos de un pueblo o nación y ciudadano es 3. el habitante de las ciudades antiguas o de los estados modernos, como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno de la nación". Ver GUTIERREZ, Carlos José, en Diccionario Electoral, op. cit., págs. 105 y 106. Para Diego Renato Salazar, ciudadano es el que tiene ciudadanía y se deriva de los conceptos de pertenencia activa al Estado, lo que comporta un ejercicio pleno de derechos que tienen que ver con el mismo ejercicio de la soberanía y subsistencia del poder político, como poder elegir y ser elegido. SALAZAR, Diego Renato, Diccionario de Derecho Político y Constitucio-

nal, Ediciones Librería Profesional, Bogotá, Colombia, 1987, p.39. Para otros como Ignacio Burgoa la ciudadanía es "la calidad jurídico-política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado". Dicho autor considera que esta calidad implica una capacidad de derechos, obligaciones y prerrogativas que forma el status de quien posee la ciudadanía. Asimismo hace la salvedad que todo ciudadano es un nacional de su país pero no todo nacional es un ciudadano. BURGOA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, S. A., Tercera Edición, México, 1992, p.75. Tal diferencia explica que la ciudadanía es una modalidad cualitativa de la nacionalidad y que siendo ésta su presupuesto fundamental la obtención de la misma por el nacional requiere el cumplimiento o la satisfacción establecida por las normas jurídicas de un Estado. Hay quienes consideran que "la ciudadanía es una figura jurídica que permite a los nacionales la realización de ciertos actos (participación política, realización de contratos civiles, etc.), sujeta generalmente al cumplimiento de ciertos requisitos (edad, estar libre de interdicción por condenas penales o limitantes en razón del cargo, v.gr. militares)". ECHEVERRI U., Alvaro, Teoría Constitucional y Ciencia Política, Editorial Temis, S. A., Bogotá, Colombia, 1990, p. 102. Sobre este aspecto podemos señalar que el Código Electoral Nacional de la República Argentina, aprobado por Decreto No. 2135/83 de dieciocho (18) de agosto de 1983 en el Artículo 3 manifiesta que están excluidos del padrón electoral y por tanto no pueden ejercer el derecho al sufragio además de los dementes declarados en juicios y los sordomudos que no sepan hacerse entender, los soldados concriptos de las Fuerzas Armadas y los agentes, gendarmes, marineros o sus equivalentes de las fuerzas de seguridad de la nación y las provincias así como también los alumnos de institutos de reclutamientos de todas esas fuerzas tanto el orden nacional como provincial. Ver publicación del Congreso de los Diputados de Madrid, España, Documentación No. 30, Tomo III, Documentación Extranjera, Madrid 1984, p.1,415. Es importante también que señalemos que en Panamá existe la jurisdicción especial del Tribunal Electoral que es el organismo encargado de interpretar y aplicar privativamente la ley electoral (Art. 136 de la Constitución de Panamá) y dicha entidad puede sancionar con pena de prisión de dos a tres años y suspender los derechos ciudadanos e inhabilitar para el ejercicio de funciones públicas uno a tres años a los que cometan delitos electorales. Ver Artículo 304 del Código Electoral de la República de Panamá, Gaceta Oficial No. 22,375 de viernes diecisiete (17) de septiembre de 1993. En España la ley orgánica 5/85 de diecinueve (19) de junio del Régimen Electoral General (BOE, Núm. 147 de 20 de junio) en los Artículos 2, 3, 4 y 6 hace la diferencia entre el derecho de

ordinal 3 establece como requisito haber cumplido por lo menos veintiún (21) años de edad en la fecha de la elección. De igual forma se establece que uno de los requisitos es no haber sido condenado por el Organo Judicial por delito contra la administración pública que conlleve pena privativa de la libertad o por el Tribunal Electoral por delito contra la libertad y pureza del sufragio. El requisito más polémico es el establecido en el ordinal 5o. del artículo 147, [451] que señala como condición el deber de residir en el circuito electoral correspondiente por lo menos durante el año inmediatamente anterior a la postulación.[452] Este requisito ha traído grandes dificultades en el sistema electoral

---

sufragio activo que corresponde a todos los españoles mayores de edad que no estén impedidos por la propia ley orgánica (condenados por sentencia judicial, los declarados incapaces en virtud de sentencia judicial firme) y el derecho de sufragio pasivo que lo detentan todos los españoles mayores de edad que poseyendo la cualidad de elector no se encuentran entre ninguna de las causas de inelegibilidad (miembros de la Familia Real Española y sus cónyuges, los presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas, los Magistrados del Tribunal Constitucional, Vocales del Consejo General del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo y sus adjuntos, el fiscal general del Estado, etc.).

451 Dicho ordinal fue adicionado a la Constitución Política en el Acto Constitucional de 1983.

[452] De conformidad con la Constitución de la Nación Argentina vigente desde 1853, en el Artículo 40 se establece, entre otros requisitos que para ser diputado se requiere tener dos años de residencia inmediata en la provincia (circunscripción) o ser natural de ella. En el Artículo 47 establece los mismos requesitos para los senadores. En Argentina la Cámara de Diputados se compone por un diputado por cada 33,000 habitantes o fracción que no baje de 16,500 y el senado lo integrará dos senadores por cada provincia.

panameño. En las elecciones de 1984 - un año después de haberse aprobado tal requisito - se produjo una avalancha de impugnaciones, por supuesto incumplimiento de tal formalidad, entre los candidatos que aspiraban a una curul parlamentaria. Tal situación atrasó, en cierta medida la preparación del proceso electoral de aquellos años y provocó injustificados atrasos y demoras en el Tribunal Electoral. En las elecciones de 1989 tal requisito fue utilizado por el gobierno militar para invalidar determinadas candidaturas que no eran afines a su pensamiento político. El Código Electoral establece en el artículo 191 los requisitos que deben acompañarse a las postulaciones. El ordinal 5o. dice que debe adjuntarse un certificado del Corregidor, Alcalde, Sáhila, Cacique o Gobernador, en el cual se haga constar que los candidatos han residido en el Circuito Electoral durante el tiempo que señala la Constitución Política. De conformidad con lo establecido en el artículo 205 del Código Electoral[453] cualquier ciudadano, partido político o el Fiscal Electoral están legitimados para presentar una impugnación a toda postulación a puesto de elección popular dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de la respectiva publicación de candidatura que se hace en el Boletín del Tribunal Electoral. El Decreto N° 40 de ocho (8) de noviembre de 1993 del Tribunal

---

453 Modificado por la Ley 17 de treinta (30) de junio de 1993.

Electoral de Panamá[454], por medio del cual se reglamentó la postulación de candidatos para las elecciones generales de 1994, estableció en el artículo 41 los requisitos inherentes a la impugnación. De conformidad con dicho artículo, una impugnación debía contener básicamente lo siguiente:

1. Nombres y apellidos del impugnante, así como del apoderado legal.
2. Número de cédula de identidad personal de ambos.
3. Calle y número de habitación donde reciben notificaciones personales y número de teléfono, si lo tuviesen, del impugnante y apoderado legal.
4. Nombres y apellidos, dirección o residencia del candidato impugnado.
5. Hechos en que se funda la impugnación.
6. Prueba sumaria del hecho en que se funda la impugnación; entendiendo por ésta cualquier medio probatorio que acredite los hechos de la impugnación.
7. Disposiciones legales en que se funda la impugnación.
8. Fecha y lugar de presentación.

   La falta de cualquiera de estos requisitos dará lugar al rechazo de plano de la impugnación.

De conformidad con las normas procesales establecidas en el Código Electoral, todo proceso de impugnación se tramitará

---

454 Ver Boletín del Tribunal Electoral No. 709 de viernes doce (12) de noviembre de 1993.

mediante procedimiento sumario que establecen los artículos 419 hasta el 433 del precitado Código.

Pero con el propósito de evitar el abuso que se había dado en las elecciones de 1984 y de 1989, con relación a las impugnaciones sobre residencia, los tres Magistrados del Tribunal Electoral dictaron algunas disposiciones reglamentarias para tratar de mejorar este aspecto en las elecciones de 1994. La controversia giró en torno a lo que se entendía por residencia o cuándo se podía considerar que una persona residía en un circuito electoral determinado. Todas estas interrogantes surgieron en virtud de que ciudadanos aspirantes a participar en el proceso electoral habitaban en un circuito distinto de donde tenían su domicilio laboral, en el que en no pocas ocasiones pasaba más tiempo que en aquél. La definición de esta controversia y como consecuencia, la interpretación que el Tribunal Electoral le dio, tuvo una importancia fundamental para el proceso electoral, así como para el cumplimiento de los requisitos para ser Legislador, que como ya hemos mencionado, entre éstos está el de la obligatoria residencia por lo menos durante un año antes de la postulación en el circuito que se pretende representar. Conscientes de tal controversia y de la necesidad de establecer un criterio al respecto, el Tribunal Electoral,

mediante Decreto No. 26 de quince (15) de septiembre de 1993 [455] - por el cual se reglamentaron las exclusiones al padrón electoral preliminar para las elecciones de 1994 - parece haber despejado las dudas, versiones o interpretaciones sobre la residencia. El artículo 2 del precitado Decreto estableció que un elector era residente en el corregimiento cuando efectivamente habitaba por lo menos cuatro (4) días a la semana. En principio, ésta fue la regla general, sin embargo, también este artículo estableció una excepción a tal regla general al señalar que también era considerado residente el ciudadano que se había trasladado temporalmente a otro corregimiento por razón de estudios, misión oficial, servicios laborales, fuerza mayor, trabajo, negocios o salud y podía demostrar el traslado por alguna de estas causas. Esta excepción facilitó que muchas personas pudieran postularse por sitios donde trabajaban, estudiaban o tenían sus negocios, a pesar de que habitaban en una circunscripción electoral diferente. La interpretación del Tribunal Electoral invalidó en cierta forma e hizo poco eficaz el denominado requisito de la residencia, que a nuestro juicio ha constituido y constituye una limitación para el pleno ejercicio electoral del ciudadano por lo que consideramos que sería conveniente su eliminación de la Constitución Política de Panamá. En este mismo orden de ideas es importante señalar que el Tribunal

---

455 Ver Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 692 de jueves dieciséis (16) de septiembre de 1993.

Electoral, promulgó el Decreto No. 6 de veintiséis (26) de enero de 1994 por medio del cual decidió que las impugnaciones presentadas contra los candidatos a Legisladores por razón de la residencia, serían rechazadas de plano, cuando se comprobaba que el candidato aparecía en el padrón electoral, por lo menos un año antes de la postulación.[456] De manera tal que el precitado Decreto restringió más aún la facultad de impugnación, de tal forma que para hacer eficaz una impugnación el interesado debía haber presentado oportunamente, y en fechas anteriores, una impugnación contra la inclusión del

---

456 El mencionado Decreto, por medio del cual se reglamentaron las impugnaciones a las postulaciones para cargos de elección popular y se aclararon normas sobre postulaciones y residencias fue ampliamente divulgado. Ver diario La Estrella de Panamá de jueves veintisiete (27) de enero de 1994, página B-7. Este Decreto estableció entre sus consideraciones, los siguientes aspectos que compartimos plenamente:

a. Que el período de impugnaciones para el padrón electoral había vencido con anterioridad y todo proceso de impugnación contra candidaturas dilataba la impresión de la Boleta única de votación y por ende, de la elección.

b. Que el Tribunal Electoral, debía buscar la economía procesal para asegurar que el calendario electoral establecido no se viera afectado.

c. Que los candidatos no podían estar expuestos a ser impugnados dos veces por la misma causa, toda vez que el Tribunal Electoral había concluido la tramitación de 109 impugnaciones en contra de ciudadanos por razón de su inclusión en el padrón electoral y que a juicio de los accionantes no residían en la circunscripción respectiva. Algunos de estos casos se referían a posibles candidatos a puestos de elección.

d. Que era competencia privativa del Tribunal Electoral reglamentar e interpretar la Ley Electoral.

candidato en el padrón electoral.[457] En la práctica ocurría - no pocas veces por cierto - que los candidatos, por temor a ser impugnados, preparaban el camino electoral procurando inscribirse como electores en la circunscripción de su interés con varios años de anticipación al período electoral.

C. DE LA REVOCATORIA DE MANDATO POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Con las reformas constitucionales de 1983, se creó tan absurda como nefasta institución para el Derecho Constitucional panameño, que - como lo hemos dicho hasta el cansancio - no existe en ninguna otra Constitución del mundo occidental.[458] Desde esa fecha, se adicionó a la Constitución Política de Panamá de 1972 el artículo 145, que faculta a los partidos políticos a revocar el mandato de los Parlamentarios principales o suplentes que hayan postulado,

---

457 De conformidad con el Decreto del Tribunal Electoral de Panamá No. 30 de siete (7) de octubre de 1993 (Boletín del Tribunal Electoral No. 699 de viernes ocho (8) de octubre de 1993) las impugnaciones al padrón electoral que se presentaban en contra de ciudadanos por no residir en la respectiva circunscripción vencieron el siete (7) de diciembre de 1993, cinco meses antes del día de las elecciones generales del ocho (8) de mayo de 1994.

458 Durante nuestras clases en el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense, bajo la dirección del profesor D. Luis Sánchez Agesta, Madrid, invierno de 1987 pudimos confirmar después de una amplia investigación dirigida por el insigne maestro, que efectivamente la institución que tiene la Constitución Política de Panamá (art. 145) es única en regímenes con pluralidad de partidos.

para lo cual cumplirán determinados requisitos y formalidades. Dicho artículo dice así:

> Artículo 145. Los partidos políticos podrán revocar el mandato de los Legisladores principales o suplentes que hayan postulado, para lo cual cumplirán los siguientes requisitos y formalidades:
> 1. Las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable deberán estar previstos en los Estatutos del Partido.
> 2. Las causales deberán referirse a violaciones graves de los Estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática del Partido y haber sido aprobadas mediante resolución dictada por el Tribunal Electoral con anterioridad a la fecha de la postulación.
> 3. El afectado tendrá derecho, dentro de su Partido, a ser oído y a defenderse en dos instancias.
> 4. La decisión del Partido en que se adopte la revocatoria de mandato estará sujeta a recurso del cual conocerá privativamente el Tribunal Electoral y que tendrá efecto suspensivo.
>
> Los partidos políticos también podrán revocar el mandato de los Legisladores principales y suplentes que hayan renunciado expresamente y por escrito de su partido.

Como podemos observar, el artículo transcrito establece determinados requisitos y formalidades que deben cumplirse para proceder a revocar el mandato, pero en el ordinal 2 se advierte que las causales deben referirse a violaciones graves de los estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática del partido y haber sido aprobada mediante resolución dictada por el Tribunal Electoral, con anterioridad a la fecha de postulación. Que el precitado artículo señale como causales las "violaciones graves de los Estatutos y de la

plataforma ideológica, política o programática del partido" nos resulta tan indeterminado y ambiguo, como verdaderamente gracioso. Se trata de una frase retórica, cuyas indeterminadas causales se establecieron con el evidente propósito de permitir cualquier uso. Tan generosa interpretación no es casual, sino que fue establecida de esta forma para favorecer a los partidos políticos en su pulso con los Parlamentarios. Por su ambigüedad, estas causales propician cualquier interpretación de conformidad con la conveniencia de quién o quienes la invoquen. Una sola amenaza que esgriman los dirigentes de un partido político contra un legislador formulándole el cargo de haber violado de manera grave la plataforma política, programática e ideológica de su partido, va a producir que el legislador limite o restrinja su libertad de conciencia y la independencia absoluta que ese Parlamentario debe tener en la Cámara para cumplir adecuadamente con su papel.

Hasta mayo de 1995, en Panamá se habían dado dos casos de revocatoria de mandato por los partidos políticos: el del Legislador Anel Ramírez del Partido Laborista en 1993 y el del Legislador Mario Miller del Partido Revolucionario Democrático en mayo de 1995. Mientras el primero estuvo involucrado en lavado de dinero, por lo cual fue detenido, apresado y juzgado en los Estados Unidos de América, al segundo se le detuvo bajo la acusación de haber intentado extorsionar a un comerciante

de la ciudad de Panamá. En el caso del Legislador Mario Miller del Partido Revolucionario Democrático dictó las resoluciones Nos. J-1/94 de siete (7) de diciembre de 1994 dictado por el Tribunal de Honor y Disciplina y la No. 01-95 de cuatro (4) de marzo de 1995 expedida por la Comisión Política del Partido Revolucionario Democrático por la cual revoca el mandato del Legislador del Circuito Electoral 1-1 (Provincia de Bocas del Toro) señor Mario Miller por haber cometido, a juicio del PRD, actos que riñen con la conducta ciudadana, por haber violado de manera grave principios fundamentales del partido y por haber hecho una actuación pública contraria a los principios e intereses de esa organización. La resolución del PRD fue recurrida ante el Tribunal Electoral por el abogado del Legislador Mario Miller quien sostuvo que el PRD violó el debido proceso por no haberle concedido al acusado el término de prueba dispuesto por el artículo 93 de los estatutos del PRD, por no haber establecido un período de alegatos y sin haber convocado adecuadamente el acto de audiencia entre otras razones. El Tribunal Electoral mediante resolución de veintidós (22) de mayo de 1995 confirmó en todas sus partes la resolución del Partido Revolucionario Democrático manteniendo la revocatoria de mandato del Legislador Mario Miller. Es importante advertir que la resolución del Tribunal Electoral tuvo el salvamento de voto del Magistrado Guillermo Márquez Amado

quien mediante sesudo e interesante escrito sostuvo que se habían violado las garantías del debido proceso.[459]

En la mayoría de los casos, los partidos políticos no llegan a iniciar el procedimiento de revocatoria del mandato porque no han necesitado llegar hasta este punto. La sola mención o amenaza de iniciar tal procedimiento, resulta suficiente para que la dirigencia de los partidos logre del parlamentario lo que quiera. Estos se sienten amenazados y encarcelados en su libertad de conciencia y de actuación. El temor de los Parlamentarios a perder su curul - situación muy típica de las "democracias" de países en vías de desarrollo - parecen sentirla justificadamente con la simple lectura del artículo 145 de la Constitución Política, que establece como primera instancia de decisión la del propio partido sin interferencia de ningún órgano jurisdiccional ni de la jurisdicción especial del Tribunal Electoral de Panamá. Este artículo es una verdadera amenaza a la independencia y autonomía de los parlamentarios. ¿Por qué decimos esto? Porque debido a este artículo en la práctica legislativa

---

[459] Para quienes deseen profundizar en la materia recomendamos estudiar tanto la resolución del Tribunal Electoral de veintidós (22) de mayo de 1995 como el salvamento de voto del Magistrado Guillermo Márquez Amado de veintiséis (26) de mayo de 1995. Asimismo, resulta importante estudiar los argumentos jurídicos del apoderado legal del PRD que constan en el expediente, así como la vista fiscal emitida por el Fiscal Electoral el treinta (30) de marzo de 1995 en la que también, al igual que el Magistrado Márquez Amado, consideró que se habían violentado las garantías del debido proceso.

panameña los parlamentarios terminan no representando los intereses de la nación ni de los ciudadanos, sino, los intereses de los partidos políticos. Muchas veces los partidos políticos - que son agrupaciones abstractas que actúan por intermedio de personas naturales que los representan - mantienen un cúmulo de intereses particulares y en no pocas ocasiones prevalecen los intereses individuales de quienes dominan o controlan los partidos políticos por razones de influencia o poder económico. En estos casos, los intereses o las políticas de determinado partido político quedan distanciados del querer o sentir mayoritario de la población nacional. Existe, por consiguiente, un completo divorcio entre lo que piensa un partido y lo que opina y siente la colectividad nacional. Es que, como ya hemos dicho, en Panamá - y a mi modo de ver el fenómeno se ha extendido a diversos países - el pueblo no cree en los Partidos Políticos tradicionales porque éstos son los medios de los que se valen los personajes con poder económico para controlar el gobierno del Estado. Más fácil resulta dominar el escenario político si en los respectivos países - como en Panamá - no existe o no hay una adecuada regulación legal de la financiación de los partidos políticos, pero a ello nos referiremos posteriormente. Si además de la falta de financiación de los partidos políticos y de los candidatos, se cuenta con la sofisticada arma de dominio, llamada la revocatoria del mandato por los partidos, dominar y controlar

el gobierno del Estado se convierte en un fácil juego para los poderes económicos. El Parlamentario, con la amenaza de la revocatoria que le hace su propio partido para que se someta a sus exigencias e intereses, queda atado a la voluntad y capricho del partido político. Con tal actitud y sometido el diputado - por no decir dominado - por razón de la existencia de tal institución, su representación y participación en el parlamento se convierte en lo que hemos denominado una antirepresentación popular porque queda alejado y obligado a mantenerse distante del querer y el sentir de la población electoral que seguramente con algunas esperanzas de redención lo eligió. Pero, la revocatoria de mandato por los partidos políticos si bien produce lo que hemos llamado la antirepresentación popular, tal yerro jurídico constitucional también surte efectos en otra dirección, obviamente contraria. Hace que el diputado quede de espaldas al pueblo que lo eligió, pero de frente y muy cerca de la voluntad de los jerarcas del partido que lo postularon, pero que no le dieron la representación ni los votos para ir al Parlamento. Por esta razón, no somos injustos al decir que ésta es la razón por la que en el Parlamento panameño cuando se deciden asuntos vitales se vota masivamente y en la llamada "plancha"[460] por determinada postura, sin notarse alguna reserva, aclaración o disidencia de algún diputado . Es decir, que si los altos

---

[460] En Panamá se denomina así a la manera de votar todos los Parlamentarios de un partido político a favor o en contra de un proyecto de ley sin que ninguno disienta de sus colegas.

directivos de los partidos políticos simpatizan con determinada posición que se va a discutir en el parlamento, generalmente sus parlamentarios la defienden, aunque días antes se hayan manifestado contrariamente. Se ha llegado a saber que los dirigentes de los partidos políticos aseguran el voto de sus parlamentarios en asuntos vitales y cuando no les es posible hacerlo mediante la persuasión o la seducción por canongías partidarias, utilizan la coerción y amenaza que ejercen con la revocatoria del mandato. Todo este sombrío panorama de servilismo parlamentario produce un nocivo efecto sobre la institución parlamentaria. Por un lado invalida e impide el resurgimiento de las corrientes de opinión que pueden ayudar a mejorar o a alimentar el debate parlamentario y crea diputados que repiten lo que otros piensan. Y los que no quieren hacer este ridículo papel, optan por guardar el más prudente de los silencios y se limitan a aprobar lo convenido por su partido. Por otra parte, el pueblo que espera de sus parlamentarios lo mejor y que en cada elección deposita con el voto la esperanza de un cambio moral y social, contempla impotente, el triste espectáculo de hombres que creían libres, arrodillados ante el poder económico e indiferentes con los problemas que dijeron importarles cuando pidieron que les votaran. Esto produce en la ciudadanía, el desánimo, la apatía y el desinterés por los asuntos de la Cámara. Se traduce en que cada vez son menos lo ciudadanos capaces que se quieren convertir en protagonistas, y el país pierde la

oportunidad de que le sirvan hombres inteligentes y honrados como parlamentarios. Asimismo, muchos electores pierden el entusiasmo por asistir a votar porque no ven ningún propósito a una situación que ven repetirse en cada período. Si a todo esto le sumamos las causas de la crisis del Parlamento,[461] las faltas de productividad de los parlamentarios, podremos imaginarnos que en Panamá no sólo hay crisis parlamentaria, sino una verdadera enfermedad parlamentaria. Lo importante es que se conozca la absurda institución creada en Panamá para evitar que la misma se irradie a algunos países y provoque la descomunal e impredecible situación que se ha dado en Panamá.[462] El constitucionalista argentino Quiroga Lavié ha hecho algunas reflexiones en torno a la libertad del

---

[461] Hay quienes prefieren hablar de fatiga del parlamento y no están de acuerdo con la llamada crisis del parlamento. Kelsen sostenía que "se padece hoy de cierta fatiga producida por el parlamentarismo, si bien no cabe hablar - como hacen algunos autores - de una crisis, una "bancarrota" o una "agonía" del parlamentarismo." KELSEN, Hans, Escencia y Valor de la Democracia, Ediciones Guadarrama, segunda edición, Madrid, España, 1977. p. 49.

[462] Recordemos, como ya lo dijéramos, que la revocatoria de mandato por los partidos políticos está constitucionalizada. Cualquier reforma constitucional debe ser aprobada por el parlamento. (art. 308 de la Constitución Política de Panamá). ¿Cómo se podría modificar o derogar esta institución si el Parlamento está dominado por los partidos políticos que son los opuestos a cualquier intento de derogatoria? Debemos advertir que todos los parlamentarios que tendrían esta tarea, han sido postulados por los partidos políticos, porque en Panamá - también a nivel constitucional - solamente los partidos políticos están legitimados para postular.(arts. 140 y 141 ordinal 7) ¿ Cómo se podría modificar la postulación partidista única, si los partidos que controlan la Asamblea con la revocatoria de mandato, impedirán cualquier intento de darle paso a las candidaturas independientes o de agrupaciones de electores.?

parlamentario que compartimos plenamente. Sostiene que "el mandato legislativo tiene carácter representativo, y no imperativo, lo cual significa que los legisladores no responden por apartarse del programa partidario; la doctrina discute si las bancas pertenecen a ellos o al partido que los nominó; para nosotros pertenecen al pueblo, y será una cuestión de decisión política si los bloques deciden separar de su seno a los disidentes o, eventualmente, gestionar ante el plenario de la Cámara su remoción como legisladores."[463] Si bien Quiroga Lavié apunta sobre otra discusión que guarda relación con lo que ocurre en Panamá, también debemos señalar que además de las consideraciones del autor argentino que compartimos, en Panamá se ha perfeccionado el sistema a favor del partido político para que pueda encarcelar la voluntad de cualquier parlamentario que se atreva a cometer el "pecado" de tener conciencia propia. Para reafirmar el control sobre los parlamentarios y cercenar cualquier vestigio de independencia, hay partidos políticos que han llegado hasta establecer en sus estatutos normas verdaderamente deshonestas pretendiendo asegurar más el camino de la opresión y sujeción de la conciencia y libertad de voto del parlamentario.[464]

---

[463] QUIROGA LAVIÉ, Humberto, Curso de Derecho Constitucional. Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1985, p. 209.

464 El Partido Laborista (PALA) que se extinguió en las elecciones de 1994 por insuficiencia de votos, había reglamentado - de conformidad con lo establecido en el artículo 145 de la Constitución Política - las causales de revocatoria de mandato en el artículo 109 de sus estatutos. En el literal g

Prácticamente no existen disidencias de los parlamentarios en

---

de dicho artículo estableció como causal de revocatoria del mandato:

> Votar una ley o resolución legislativa en contra de la decisión de la mayoría de los legisladores del Partido o contra **una instrucción específica** del Consejo Ejecutivo del Partido Laborista por cuanto en todo caso el legislador tiene la obligación de actuar en representación del partido que lo ha postulado y por el cual fue electo. (El subrayado es nuestro)

Como se podrá apreciar en el artículo transcrito, el Parlamentario de dicho partido quedaba sin libertad ni conciencia para votar o para decidir. Su conciencia quedaba encarcelada, aprisionada y en manos de la voluntad de los jefes del Partido que se encuentraban en su propia directiva que le denominaban Consejo Ejecutivo Nacional. Pero otra lamentable y cuestionable actitud de los dirigentes del Partido Laborista presidido por el abogado Carlos López Guevara se observó, cuando pareció que dilataron la revocatoria de mandato para el único Parlamentario (período 1989 - 1994) en la Asamblea - Anel Ramírez - que fue apresado por las autoridades antinarcóticos de los Estados Unidos (DEA) en la ciudad de Tampa, a finales de 1993, acusado de colaborar para introducir 150 kilos de cocaína a ese país. A pesar que la Asamblea Legislativa de Panamá procedió - aunque tardíamente después de más de seis meses - a levantarle la inmunidad para ser investigado también en Panamá, (Ver primera plana del Diario la Prensa de jueves 7 de abril de 1994) la dirigencia del Partido Laborista anunció después de tal levantamiento de la inmunidad que el domingo diecisiete (17) de abril de 1994 había expulsado del partido al parlamentario detenido. (Ver diario Crítica, Panamá lunes 18 de abril de 1994.) A pesar de tal anuncio, que muy tarde hizo el partido laborista, es de advertir que se produjo una expulsión mas no una revocatoria de mandato que le hubiera significado la perdida de la curul y el inmediato llamamiento de su suplente para ejercer el cargo. Si el suplente actuó fue por la ausencia del principal, pero no porque estaba en posesión del cargo porque se hubiere aplicado - por lo menos en esta ocasión, con razones valederas - la revocatoria de mandato por el partido. Esto indica que la revocatoria de mandato la conciben los partidos como un medio de coerción política e invalidación de la libertad de conciencia del parlamentario y no como un mecanismo para regular actitudes impropias e inmorales de los Parlamentarios en el ejercicio de sus cargos.

Panamá con relación a los criterios de los jefes de los partidos porque éstos, por intermedio de los partidos políticos, son los que imponen y deciden el voto de los parlamentarios. Francisco Rubio Llorente, en las Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario, celebradas en Madrid el veintiuno (21), veintidós (22) y veintitrés (23) de marzo de 1984 al citar a Max Weber en la obra "Economía y Sociedad", con atinado criterio decía: "La burocratización de los partidos significa que los representantes dejan de ser los señores de sus electores para convertirse en servidores del jefe de su partido".[465] Manuel García Pelayo hizo unas interesantes reflexiones sobre la libertad e independencia de los Parlamentarios con relación a sus partidos y al momento de tomar decisiones en el Parlamento. Sostenía que "es cierto que desde el punto de vista jurídico el diputado no está sujeto a mandato imperativo; que no se vota por partidos, sino por diputados individualmente considerados; que las decisiones del grupo no son jurídicamente vinculatorias para sus miembros y que ni el partido, ni el grupo pueden despojar al representante de su mandato, aunque sí, por supuesto, excluirlo de las futuras listas electorales. Tales son los límites jurídicos a la tendencia politológica a convertir al parlamento en una Cámara de partidos, límites que garantizan jurídicamente la

---

[465] RUBIO LLORENTE, Francisco " El Parlamento y la Representación Política", publicado en I Jornadas de Derecho Parlamentario Volumen I, Publicación del Congreso de los Diputados, Secretaría General, Madrid, España, 1985, p. 156.

libertad de juicio y de voto del representante y su vinculación inmediata con el representado".[466] Por esta razón, no han sido pocos los juristas panameños y ciudadanos en general que se han pronunciado contra la existencia del reprobado artículo 145 de la Constitución Política de Panamá que establece la revocatoria de mandato por los partidos políticos. El profesor Miguel Antonio Bernal considera que este artículo:

---

[466] GARCIA PELAYO, Manuel, El Estado de Partidos, Alianza Editorial s. a. Madrid, España, 1986. p.96 y ss. También considera el autor que el fundamento de las restantes garantías del Parlamentario está en el mandato libre que a su juicio se mantiene en las Constituciones de nuestro tiempo y que se retrotrae a los comienzos del régimen constitucional. Considera asimismo, que el mandato libre fue concebido como un requisito funcional para la actuación del Parlamento, ya que sólo la libertad de criterio y acción del diputado, sólo su libertad de "faire et de bien faire" aseguraba que de la discusión surgiera la luz de la verdad y del interés general y que la Cámara fuera el centro de la integración nacional. Mientras manifiesta - citando a Guizot (Histoire Parlamentaire de France, París, 1863-1864 Tomo V, p.228 y ss) que el mandato imperativo destruye la libertad del diputado, la dignidad del diputado, de la Cámara y de nuestras instituciones ya que dicho mandato abole la libertad de aquellos que examinan y que discuten y da el poder absoluto y la voluntad de decidir a aquellos que no examinan. También cita a G. Leibholz en Das Wensen der Repräsentation, Leipzig, 1926,p.73 quien sostiene que una dependencia del representante frente a terceras personas cancelaría el valor del respresentante y con ello eliminaría la representación ya que el representante mismo para poder representar tiene que tener su propio valor, dignidad y autoridad, en resumen, las cualidades de señor y no de servidor. No puede sufrir "capitis diminutio" y dentro de la esfera concreta de sus competencias, sus decisiones han de estar libres de influjos y manifestaciones de voluntad de terceras personas. El pensamiento del mandato imperativo contradice absolutamente la esencia de la representación.

> "Constitucionaliza la dictadura de los partidos políticos al permitírseles revocar el mandato de los legisladores electos por el voto popular, incluso en los casos en que el partido siga una línea inmoral no compartida por el legislador electo".[467]

Si bien la denominada revocatoria del mandato por los partidos políticos solamente existe en Panamá porque fue un engendro jurídico de los reformadores de 1983, hay algunas constituciones como la derogada Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas que tenían una variante diferente: la revocatoria del mandato pero **por los electores**. Similar revocatoria por los electores existe en la Constitución de Cuba de 1976 y algunos Estados de los Estados Unidos establecen tal procedimiento para revocar el mandato y le dan el nombre de: "Recall". En Panamá también existe la revocatoria de mandato por los electores, pero con relación a los Representantes de Corregimientos, en el artículo 224, ordinal 3 de la Constitución Política de 1972. Tal artículo establece la revocatoria del mandato popular, es decir por los electores, conforme lo reglamenta la Ley No. 19 de nueve (9) de julio de 1980 que derogó la Ley 6 de diez (10) de febrero de 1978 sobre la revocatoria del mandato por los electores. Todas estas revocatorias del mandato son absolutamente diferentes a la de los partidos políticos que consagra el

---

467 BERNAL, Miguel Antonio, Militarismo y Administración de Justicia, Ediciones Nari, S.A., Panamá, noviembre de 1986, pag. 75.

artículo 145 de la Constitución Política de Panamá. Lo que existía en la antigua Unión Soviética, lo que existe en Cuba, Estados Unidos y para los Representantes de Corregimientos en Panamá, es el acto por medio del cual **determinados electores** de una circunscripción electoral deciden revocar el mandato de un representante que le fue otorgado mediante votación popular. Generalmente, este acto se realiza recogiendo firmas de electores legalmente inscritos en esa circunscripción electoral y dirigidas al Organismo Electoral correspondiente, manifestando su desaprobación a la gestión del representante elegido. [468] Una cosa muy distinta es la revocatoria de mandato por los partidos políticos (art. 145) que objetamos por antidemocrática y por antiparlamentaria. Somos de la opinión que el profesor César Quintero fue el inspirador y el ideólogo de la revocatoria de mandato por los partidos políticos que inadecuadamente crearon en Panamá los reformadores de 1983 y que de manera **nefasta** se mantenía en las fracasadas reformas constitucionales de 1992 y que ninguna de las legislaturas ha intentado derogar. Sostengo tal aseveración porque además de los fundamentos escritos por Quintero donde se decanta por esta moderna forma de represión y encarcelamiento de la libertad de conciencia del

---

[468] Es importante advertir que Perú en la Constitución de 1993, artículo 134, establece la disolución del parlamento por parte del Ejecutivo pero señala expresamente que " No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario", con que quedó excluida cualquier posibilidad de establecer una institución semejante.

parlamentario, ha defendido públicamente tal institución en diversas intervenciones y participaciones. [469] Sin duda alguna podemos decir que en el resultado del referéndum constitucional del quince (15) de noviembre de 1992, este tema tuvo marcada influencia. Y es que creó crispación en la opinión pública que tanto los diputados reformadores como los

---

[469] Así lo aceptó en los debates públicos en defensa del Sí durante las reformas constitucionales de 1992. En debate ante funcionarios de la Procuraduría General de la Nación de Panamá el diecinueve (19) de agosto de 1992; en el debate ante los estudiantes de la Universidad Santa María la Antigua de Panamá el veintidós (22) de agosto de 1992. Ante el cuestionamiento que le hiciéramos en ambos debates - participé como conferencista por el Frente nacional por el No - Quintero justificó su posición manifestando que seguía el criterio de Kelsen sobre la responsabilidad del parlamentario fundamentado en la obra Esencia y Valor de la Democracia. Sin embargo en tal obra, op. cit. p. 69 el conocido autor se refiere a otra situación. Resulta absurdo sostener que Kelsen que hizo tal obra en 1920, la corrigió y revisó en 1929, pudiera referirse o dar sustento doctrinal y filosófico a una institución tan nefasta como la revocatoria de mandato por los partidos políticos en la forma en que está constitucionalizada en Panamá, a partir de 1983. En la precitada obra (pág 69) Kelsen sostenía " En cuanto a la irresponsabilidad de los diputados ante sus electores, se trata de un principio quebrantado ya por algunas Constituciones modernas, cuyos preceptos disponen que el diputado no esté obligado a seguir las instrucciones de sus electores, pero pierde su mandato al separarse o ser expulsado del partido por el cual fue designado. Tales disposiciones resultan por consecuencia natural en los casos de sistema electoral por lista, pues en ellos los electores no designan al diputado por su persona, sino que su voto más bien significa un acto de adhesión a un partido determinado, de manera que el candidato obtiene su representación sólo en virtud de su filiación al partido del elector, siendo lógico que el diputado pierda su mandato tan pronto deje de pertenecer al partido que le ha enviado al Parlamento." Como podemos apreciar Kelsen se refiere a una separación o expulsión del partido, situación que no es la discutida con el caso de la revocatoria de mandato por los partidos políticos. Sostener que Kelsen influyó en la creación de esta institución es una distorsión y un error de interpretación de Quintero sobre el genuino y auténtico pensamiento de Kelsen.

que defendían el Si, hayan defendido la revocatoria de mandato por los partidos políticos, hayan justificado los exagerados privilegios de los diputados y la postulación única por partidos políticos para curules en el Parlamento. Esto, entre otras razones, indujo a votar en contra de las reformas a una gran cantidad de ciudadanos. Pero, retornando a lo que decíamos del profesor Quintero y su simpatía por la revocatoria de mandato de los partidos políticos, debemos advertir que hace algunos años escribió:

> "No nos entusiasma la idea del establecimiento de esta institución en Panamá (se refería a la revocatoria del mandato por los electores), no obstante su carácter profundamente democrático. Su aplicación en nuestro país por una serie de razones sociales y políticas contribuiría en forma nociva a acentuar el carácter provincialista y lugareño de la representación legislativa. Los diputados estarían a merced de los grupos influyentes en cada circuito electoral, grupos cuyos intereses raramente coinciden con los de las mayoría nacionales.
>
> **En cambio, sí somos partidarios de que se fijen y legalicen ciertas responsabilidades y cierta supeditación de los diputados con respecto a los partidos a que pertenezcan**.
>
> No se nos escapan, desde luego, las dificultades que ello podría significar, dado el carácter oligárquico y anti ideológico de la mayoría de nuestros partidos, muchos de los cuales no son más que vehículos electoreros. **Pero sucede que, a pesar de lo dicho, los llamados diputados "independientes", que son los únicos que satisfarían plenamente el dogma contenido en el artículo 107, han resultado ser mucho más acomodaticios y oportunistas que los que están**

ligados a un partido por claudicante que sea su ideología". [470] (El subrayado es nuestro).

Como podemos observar, César Quintero es contrario a la revocatoria de mandato por los electores; pero sí le agradaba desde hacía varios años la idea de una revocatoria de mandato por los partidos políticos. Considera Quintero que la revocatoria por los electores contribuiría en forma nociva a **acentuar el carácter provincialista y lugareño** de la representación legislativa ya que los Diputados estarían a merced de grupos influyentes en cada circuito electoral; grupos cuyos intereses raramente coinciden con los de las mayorías nacionales. Con este criterio, Quintero parece olvidar que son precisamente estas personas, a las que él llama de carácter provincialista y lugareño, las que deciden a quienes desean para que los representen, es decir, éstos con sus votos escogen a la persona que los va a representar. Resulta obvio entonces, que si ellos eligen, también deberían tener la facultad de decidir cuándo no quieren que ese ciudadano continúe con la representación. Tal práctica resultaría más democrática que la revocatoria de mandato por los partidos políticos, porque en aquélla, son determinados electores - llámense campesinos, lugareños o provincianos - los que únicamente deberían decidir cuándo desean suspender el mandato que le otorgaron a ese representante o a ese Parlamen-

468 QUINTERO, César, Derecho Constitucional, op. cit., p. 489.

tario y no dejarle esa función a un partido político que no lo eligió y cuya dirección responde a determinados intereses económicos. Precisamente, lo que plantea el profesor Quintero en cuanto a que grupos influyentes son los que decidirían la suerte del parlamentario - grupos cuyos intereses raramente coinciden con los de las mayorías nacionales - sería aplicable a esos grupos de intereses que en la mayoría de los casos están en las direcciones de **los propios partidos políticos dominados por el poder económico** los que decidirían **la suerte de un parlamentario**, en el caso de la revocatoria de mandato por los partidos políticos que tanto defiende. Como hemos visto desde 1967, Quintero simpatizaba con legalizar "ciertas responsabilidades y ciertas supeditaciones de los diputados con respecto a los partidos a que pertenecen" y se manifestaba en contra de las postulaciones independientes. No obstante, Quintero reconocía el carácter oligárquico y antiideológico de la mayoría de los partidos políticos panameños. Si él considera que los diputados independientes son los que más actúan de manera "acomodaticia y oportunista" que aquéllos ligados a un partido por claudicante que sea su ideología; nosotros consideramos que resulta más justo y democrático que sea el electorado que eligió, quien tenga la facultad de decidir a quien o a quienes desea revocarles el mandato. Es absolutamente contraproducente que tal facultad recaiga en los partidos políticos, dominados e influidos en su mayoría por los denominados "poderes fácticos". Si el electorado desea o

ha elegido Diputados independientes, o ha elegido a otros de partidos políticos, ésa sería la voluntad soberana del pueblo y contra esa voluntad soberana nadie puede oponerse. Sobre los criterios de Quintero calificando a los Diputados independientes de oportunistas y acomodaticios, disentimos de tales conceptos porque tampoco nos parecen justos, ya que hay muchos ciudadanos independientes que son serios y admirables y que harían un honroso papel en el Parlamento. Nos parecen inadecuadas y tan fuera de lugar tal concepto por cuanto el propio autor de la crítica es independiente y no pertenece a ningún partido político.

En 1987, el profesor Quintero volvió a ratificar su punto de vista sobre el artículo 145 relativo a la revocatoria de mandato por los partidos. En esa ocasión sostuvo, lo siguiente:

> "En cuanto al artículo 145 cuyo encabezamiento dice los partidos político podrán revocar el mandato de los legisladores principales y suplentes que hayan postulado tenemos ciertas reservas. Pero, en todo caso preferimos **la revocatoria partidista a la mal llamada popular que, con el perdón del neologismo, preferimos denominar circuital**. Además, esta revocación partidista está sujeta, como puede consultarse en el citado artículo, a varios requisitos y formalidades que dan bastante seriedad y equidad a la novedosa institución".[471]

---

469 QUINTERO, César, Antecedentes y Significado del Acto Constitucional de 1983, en Fábrega Jorge, Estudios de Derecho Constitucional Panameño, Editora Jurídica Panameña, Panamá 1987, p. 108.

Con lo transcrito, César Quintero nos vuelve a confirmar su conocida simpatía por la aberrante y descabellada revocatoria de mandato por los partidos políticos - simpatía que ya había reconocido en dos debates públicos - y considera que la revocatoria está sujeta a ciertas formalidades y requisitos que, a su juicio, le dan "seriedad y equidad" a la novedosa institución. Para nosotros, si bien es cierto que existen estos requisitos y formalidades que parecieran darle "seriedad" a la institución, no es menos cierto que tales requisitos distan mucho de darle genuina seriedad y sobre todo equidad, ya que en realidad constituyen un método sofisticado de coerción y amenaza - mediante tan ambigua e indeterminada terminología - que tiene la dirigencia de los partidos políticos contra la independencia y la libertad de los parlamentarios, por cuanto en esos mismos requisitos se establece que la decisión de revocar el mandato, en primera instancia **la toma el propio partido**, es decir, los Jefes del partido que deciden la revocatoria del mandato. El afectado sólo podría recurrir en segunda instancia al Tribunal Electoral, pero después que el Partido ha actuado y ha emitido una resolución de revocatoria de mandato en contra suya que sólo admite recurso de apelación ante el Tribunal Electoral. Bien sabemos que las decisiones del Tribunal Electoral no admiten apelación, sólo reconsideración y que no son recurribles por la vía de amparo, o durante el proceso de segunda instancia por una advertencia de inconstitucionalidad.

Sólo podría interponerse finalmente una acción de inconstitucionalidad contra el fallo de segunda instancia dictado por el Tribunal Electoral que no suspendería los efectos de la resolución dictada. En estas condiciones, ¿qué Parlamentario se arriesgaría a desafiar a su partido desobedeciendo una consigna, para representar el querer de sus electores? Pero, entre las causales por las cuales el partido podría revocarle el mandato a su Legislador Principal o Suplente se establecen las "violaciones de la plataforma ideológica política o programática del partido", la cual es una frase abstracta, indeterminada, ambigua y no específica que, sin duda, puede prestarse a cualquier interpretación y por tanto a la manipulación y al chantaje político de un partido político para deshacerse de un Parlamentario por su atrevida independencia o por el peligro que pueda significar a los intereses muy específicos de un partido político. Por consiguiente, - contrario a Quintero - nosotros preferimos en tal caso, la revocatoria de los electores antes que la revocatoria del partido político porque, como dijéramos anteriormente, los partidos políticos, en su mayoría, no representan los verdaderos intereses de la comunidad nacional. Hoy día, grandes sectores de la humanidad confirman la crisis que azota a los partidos políticos en cuanto a su credibilidad y confianza. Y Panamá no escapa a ese creciente descontento social contra los partidos y sobre todo contra quienes se han aprovechado del sistema de partidos para fomentar la

corrupción y la trampa. Los ciudadanos cada día creen menos en los partidos políticos y en los políticos tradicionales, porque éstos han estado por muchos años en un acelerado proceso de descomposición moral que los ha llevado a alejarse de la voluntad nacional y de las bases populares que es la esencia de todo partido político. Han optado por representar intereses económicos y no sociales, ni humanos.

Por un principio lógico, si el elector o los electores han dado la representación, ellos y sólo ellos pueden y deben revocar el mandato, pero no es lógico que si los electores dan el mandato con su voto, ellos mismos no puedan disponer de la curul, sino que lo hace un partido político o determinados jefes o dignatarios de un partido político. La revocatoria del mandato por los partidos políticos, tal como la plantea Quintero coloca al partido político por encima de la voluntad de los electores, porque si los electores eligieron y el partido es el que decide revocar, entonces es el partido el que está por encima de la voluntad de los electores. Más democrático sería que si los electores son obviamente los que eligen, ellos y sólo ellos puedan decidir esa revocatoria.

D. DATOS ESTADÍSTICOS DE LOS VOTOS POR PARTIDO EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Hemos preparado algunos cuadros estadísticos que resumen los votos obtenidos por los partidos políticos más importantes para las elecciones parlamentarias de los años 1984, 1989 y de 1994. Debemos advertir - y sobre este aspecto profundizaremos en el capítulo posterior - que los partidos políticos fueron abolidos después del golpe militar de 1968 mediante Decreto de Gabinete No. 58 de tres (3) de marzo de 1969.[472] A pesar de que la Constitución que inspiró el General Torrijos - la de 1972 en su versión original - establecía en sus artículos 123 y 124 [473] la existencia de los partidos políticos, no fue sino hasta la promulgación de la Ley 81 de cinco (5) de octubre de 1978 cuando se reglamentaron los partidos políticos en la República de Panamá. De manera que como el artículo 123 - original de la Constitución Política de 1972 - establecía en su parte final que la Ley debía regular la formación, funcionamiento y subsistencia de los partidos políticos, al no haber ley, no pudo haber partidos políticos hasta que se creó

---

[472] Ver Gaceta Oficial -Órgano Oficial del Estado panameño- No. 16,314 de siete (7) de marzo de 1969.

[473] Los artículos 123 y 124 originalmente estaban así en la Constitución Política de 1972:

> Artículo 123. La Ley establecerá las prohibiciones a los servidores públicos en materia electoral, tipificará los delitos electorales, señalará las sanciones respectivas y regulará la formación, funcionamiento y subsistencia de los partidos políticos.
>
> Artículo 124. Se prohibe la formación de partidos que tengan por base el sexo, la raza, la religión o que pretendan menoscabar la soberanía nacional o destruir las estructuras democráticas de gobierno.

la precitada Ley de Partidos de 1978. Ahora bien, en las reformas de 1983 los reformadores adicionaron a la Constitución de 1972 el artículo 132 que, siguiendo la redacción del artículo 6 de la Constitución Española, estableció de una manera más categórica y precisa la constitucionalización de los partidos políticos en el país.[474] Después de la promulgación de la Ley de partidos políticos de 1978, el gobierno, controlado por los militares, permitió la organización de los partidos políticos en Panamá. Debido a la creciente presión popular que demandaba elecciones directas para Presidente y Vicepresidentes de la República, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos en el Acto Constitucional de veinticinco (25) de octubre de 1978 reformó el artículo 157 de la Constitución Política de 1972 cuyo aspecto más importante fue establecer que habrían elecciones directas para el escogimiento del Presidente y del Vicepresi-

---

[474] El Artículo 132, actual de la Constitución dice así:

> Artículo 132. Partidos Políticos. Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en la Ley.
>
> La Ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos, sin que, en ningún caso, pueda establecer que el número de los votos necesarios para su subsistencia sea superior al cinco por ciento de los votos válidos emitidos en las elecciones para Presidente, Legisladores o Representantes de Corregimientos, según la votación más favorable al partido.

dente de la República a partir de 1984.[475] En 1983 las Reformas Constitucionales de esa fecha modificaron[476] - como

---

[475] El artículo 157 tal y como lo reformaron los Representantes de Corregimiento estaba redactado así:

> Artículo 157. El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos para un período de seis (6) años. Junto con el Presidente de la República será elegido de la misma manera y por igual período un Vicepresidente, quien reemplazará al Presidente en sus faltas, conforme a lo prescrito en los artículos 168 y 169 de esta Constitución.

Posteriormente en las reformas de 1983 - preparadas por la Comisión de reformas designada por el Ejecutivo - se volvió a modificar dicho artículo que quedó convertido en el 172. En este nuevo artículo se rebajó el período de seis (6) a cinco (5) años y en vez de elegirse a un solo Vicepresidente se eligen a dos Vicepresidentes. Dicho artículo 172 de la Constitución Política quedó así:

> Artículo 172. Elección del Presidente de la República. El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos para un período de cinco años. Con el Presidente de la República serán elegidos de la misma manera y por igual período un Primer Vicepresidente y un Segundo Vicepresidente, quienes reemplazarían al Presidente en sus faltas, conforme a lo prescrito en los artículos 182, 183 y 184 de esta Constitución.

[476] El artículo 129 original de la Constitución de 1972 decía así:

> Artículo 129. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y del Consejo Nacional de Legislación, de Conformidad con los Artículos 2, 141 y 148 de esta Constitución.

En la Reforma de 1983 dicho artículo al ser modificado se convirtió en el 140 y partir de la fecha dice así:

> Artículo 140. El Órgano Legislativo estará constituido por una corporación denominada Asamblea Legislativa cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista y votación popular directa, conforme esta Constitución la

ya lo hemos dicho - la estructura del Órgano Legislativo permitiéndose a partir de las elecciones de 1984 el escogimiento de sesenta y siete (67) diputados a los que se les dio el nombre de Legisladores, postulados únicamente por partidos políticos en cuarenta (40) Circuitos Electorales del país. Por esta razón, no es sino a partir de 1984 cuando renace - por usar esta expresión - la democracia electoral de manera plena, que se había interrumpido desde 1968. Y cuando decimos que "renació la democracia electoral de manera plena" queremos decir que fue en 1984 cuando se celebraron elecciones directas para escoger al Presidente y a los dos Vicepresidentes, cuando se eligieron parlamentarios tomando en consideración factores de representación electoral y cuando se modificó la estructura del Órgano Legislativo. Por último, fue a partir de esa fecha cuando los partidos políticos participaron en un proceso electoral, desde que habían sido abolidos como consecuencia del golpe de Estado de 1968. No han sido pocos los que han sostenido que la negociación de los Tratados Torrijos - Carter en 1977 y los compromisos del General Torrijos con la administración de los Estados Unidos, produjeron en Panamá lo que jocosamente denominaron "veranillo democrático".

Por estas razones, nuestros cuadros empiezan a registrar la estadística electoral panameña a partir de 1984 - primera elección directa - y culmina con la tercera elección de 1994.

---

establece.

En estas estadísticas hemos puesto a los doce partidos más importantes que participaron en las tres elecciones de 1984, 1989 y 1994. De los doce partidos, cinco partidos participaron en las tres elecciones: Liberal, Revolucionario Democrático (PRD), Demócrata Cristiano (PDC), Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA) y Laborista (PALA). Tres de ellos participaron en dos de las tres elecciones: El Partido Republicano y el Partido Panameñista Auténtico que lo hicieron en las elecciones de 1984 y 1989. Después de este último proceso electoral ambos partidos se extinguieron mediante declaración del propio Tribunal Electoral por no haber obtenido el tres por ciento (3%) del total de votos válidos - porcentaje entonces vigente - en cualquiera de las elecciones a Presidente y Vicepresidentes, Legisladores o Representantes de Corregimiento.[477] El Partido Liberal Auténtico participó en las elecciones de 1989 y 1994, mas no participó en la de 1984 por estarse dirimiendo una controversia jurídica electoral en el Tribunal Electoral de Panamá interpuesta por integrantes del Partido Liberal. Ocho nuevos partidos - Arnulfista, Papa Egoró, Solidaridad, Misión de Unidad Nacional (MUN), Unión Democrática Independiente (UDI), Renovación Civilista, Liberal Republicano (LIBRE) y Movimiento de Renovación Nacional (MORENA) - participaron por primera vez en las elecciones de 1994. En

---

[477] Ver el Decreto del Tribunal Electoral de la República de Panamá No. 246 de uno (1) de junio de 1991.

estas elecciones participaron además siete partidos anteriormente constituidos, lo que elevó a quince, la cifra de partidos que participaron en las elecciones de 1994. Diez de los quince aparecen en los cuadros de las elecciones de 1994, por considerarlos los partidos más importantes y representativos.

1. DOCUMENTO GRAFICO No.8 QUE CONTIENE LAS ESTADISTICAS CON LOS VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANES EN CADA UNO DE LOS CUARENTA CIRCUITOS ELECTORALES PARA LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EN PANAMA DE LOS AÑOS 1984, 1989 Y 1994.

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 1-1

PROVINCIA DE BOCAS DEL TORO
DISTRITOS DE CHANGUINOLA Y BOCAS DEL TORO

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	447	113	1,072
P.R.D.	1,980	1,356	4,270
P.D.C.	460	3,435	605
MOLIRENA	1,107	1,458	665
PALA	1,287	660	3,305
REPUBLICANO	887	437	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	2,912	1,202
PANAMEÑISTA AUTENTICO	4,635	113	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	3,462
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,969
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	451
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,246
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	98
TOTAL DE LEGISLADORES	1	1	2
TOTAL DE VOTOS	12,234	10,868	22,687
POBLACION ELECTORAL	17,869	24,297	33,972
% DE VOTANTES	68	45	66.7

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 1-2

PROVINCIA DE BOCAS DEL TORO

DISTRITOS DE CHIRIQUI GRANDE Y BOCAS DEL TORO

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	0	48	563
P.R.D.	1,162	1,324	3,263
P.D.C.	128	524	977
MOLIRENA	365	248	681
PALA	430	22	NO PARTICIPO
REPUBLICANO	362	122	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	608	1,517
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	958	30	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	386
PAGA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	-
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,632
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	220
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	0
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	3,766	3,235	10,131
POBLACION ELECTORAL	5,513	6,873	18,002
% DE VOTANTES	68	47	60.5

ELECCION PARCIAL REALIZADA EL 27 DE ENERO DE 1991

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 2-1

PROVINCIA DE COCLE

DISTRITO DE PENONOME

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	1,218	163	665
P.R.D.	4,418	3,784	5,089
P.D.C.	1,615	4,660	1,424
MOLIRENA	3,130	4,221	2,229
PALA	106	2,062	499
REPUBLICANO	1,975	114	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	1,571	5,425
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	2,807	36	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	3,702
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	739
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,491
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	4,300
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	515
TOTAL DE LEGISLADO-RES	2	2	2
TOTAL DE VOTOS	15,685	16,764	28,950
POBLACION ELECTORAL	21,302	27,496	35,446
% DE VOTANTES	78	48	80.9

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 2-2

PROVINCIA DE COCLE

DISTRITO DE ANTON

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	463	264	189
P.R.D.	2,340	1,885	3,698
P.D.C.	828	734	8
MOLIRENA	1,234	2,500	2,902
PALA	393	1,468	1,656
REPUBLICANO	421	48	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	358	1,129
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	2,337	385	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	4,092
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	362
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,133
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	4
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	530
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	9,952	7,760	17,050
POBLACION ELECTORAL	12,778	16,186	21,084
% DE VOTANTES	78	48	80.9

ELECCION PARCIAL REALIZADA EL 27 DE ENERO DE 1991

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES

PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO
CIRCUITO 2-3

PROVINCIA DE COCLE

DISTRITOS DE LA PINTADA, OLA Y NATA

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	2,574	2,206	2,065
P.R.D.	2,143	1,123	2,012
P.D.C.	512	3,786	1,527
MOLIRENA	2,028	587	1,415
PALA	142	323	97
REPUBLICANO	1,087	31	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	1,164	232
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	2,340	12	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,543
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	736
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,488
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	3,049
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	758
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	12,571	9,343	18,539
POBLACION ELECTORAL	15,535	20,181	24,884
% DE VOTANTES	81	46	83.2

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 2-4

PROVINCIA DE COCLE

DISTRITO DE AGUADULCE

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	1,058	289	20
P.R.D.	1,919	1,902	2,453
P.D.C.	460	3,468	308
MOLIRENA	272	2,911	2,452
PALA	354	303	300
REPUBLICANO	3,132	72	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	639	8
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	2,561	8	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,197
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	881
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	5,501
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	281
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	93
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	10,687	9,663	15,385
POBLACION ELECTORAL	13,171	16,783	20,843
% DE VOTANTES	81	58	80.9

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES

PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 3-1

PROVINCIA DE COLON

DISTRITO DE COLON

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	2,003	206	898
P.R.D.	4,755	3,270	9,658
P.D.C.	1,435	10,474	1,878
MOLIRENA	4,888	2,903	2,939
PALA	4,178	909	2,719
REPUBLICANO	2,810	221	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	1,142	3,926
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	8,099	74	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	9,992
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	7,742
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	3,873
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,361
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,056
TOTAL DE LEGISLADO-RES	4	4	4
TOTAL DE VOTOS	30,650	19,686	55,708
POBLACION ELECTORAL	55,047	71,238	87,553
% DE VOTANTES	56	28	62.7

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES

PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 3-2

PROVINCIA DE COLON
DISTRITOS DE CHAGRES, DONOSO, PORTOBELO Y
SANTA ISABEL

PARTIDOS	1984	1989 (1)	1994 (2)
LIBERAL	693	25	536
P.R.D.	1,272	1,858	1,546
P.D.C.	172	789	395
MOLIRENA	503	569	910
PALA	459	215	0
REPUBLICANO	609	336	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	293	3,176
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	989	29	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	357
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	290
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	3,866
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	10
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	0
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	5,493	4,183	12,078
POBLACION ELECTORAL	7,805	11,559	14,916
% DE VOTANTES	70	36	81.6

(1) ELECCION PARCIAL REALIZADA EL 27 DE ENERO DE 1991
(2) SEGUNDA ELECCION EL 21 DE AGOSTO DE 1994 EN 35 DE 66 MESES.

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 4-1

PROVINCIA DE CHIRIQUI

DISTRITO DE DAVID

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	647	381	408
P.R.D.	5,561	6,044	14,226
P.D.C.	7,527	16,684	3,166
MOLIRENA	2,946	7,145	5,051
PALA	3,281	2,316	398
REPUBLICANO	2,987	142	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	3,239	374
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	4,372	67	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	7,199
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,945
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,491
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	5,153
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	5,869
TOTAL DE LEGISLADO-RES	3	3	3
TOTAL DE VOTOS	30,373	36,295	51,948
POBLACION ELECTORAL	44,940	56,605	70,472
% DE VOTANTES	68	64	74.5

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 4-2

PROVINCIA DE CHIRIQUI

DISTRITO DE BARU

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	632	394	176
P.R.D.	2,631	1,437	6,368
P.D.C.	1,765	4,597	1,872
MOLIRENA	1,412	992	672
PALA	550	1,503	1,514
REPUBLICANO	1,247	225	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	1,019	362
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	2,276	317	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	4,845
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	864
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,530
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,391
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	766
TOTAL DE LEGISLADO-RES	2	2	2
TOTAL DE VOTOS	14,480	11,279	23,008
POBLACION ELECTORAL	20,491	25,994	32,814
% DE VOTANTES	71	43	71.5

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 4-3

PROVINCIA DE CHIRIQUI

DISTRITO DE BUGABA

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	282	241	280
P.R.D.	1,967	3,160	3,664
P.D.C.	1,344	5,463	1,653
MOLIRENA	1,508	2,457	992
PALA	2,231	929	1,588
REPUBLICANO	1,026	138	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	2,571	1,043
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	4,769	0	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	7,126
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	753
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,019
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,087
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	197
TOTAL DE LEGISLADO-RES	2	2	2
TOTAL DE VOTOS	13,297	15,077	25,628
POBLACION ELECTORAL	21,468	27,479	35,461
% DE VOTANTES	62	55	74.9

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO
CIRCUITO 4-4
PROVINCIA DE CHIRIQUI
DISTRITOS DE REMEDIOS, SAN FELIX, SAN LORENZO Y TOLE

PARTIDOS	1984 (1)	1989 (2)	1994
LIBERAL	1,429	122	503
P.R.D.	3,558	1,416	4,023
P.D.C.	574	1,737	1,738
MOLIRENA	209	239	3
PALA	1,519	629	1,122
REPUBLICANO	0	29	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	134	181
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	450	0	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,483
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	242
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	376
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	551
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	478
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	9,045	4,375	16,236
POBLACION ELECTORAL	10,969	13,804	25,061
% DE VOTANTES	82	32	61.3

(1) En esta elección, el número de votantes fue 9,045. De estos, 6,925 "lo hicieron" para el candidato de los militares Nicolás Ardito Barletta y 1,233 para el Dr. Arnulfo Arias Madrid tres veces presidente de Panamá. La diferencia entre ambos fue de 5,692, proporcionalmente la más alta del país. Según algunos opinan, criterio que compartimos en esta circunscripción se hizo el fraude electoral de 1984. Misteriosamente, una de las más altas ventajas que obtuvo el candidato de los militares sobre el Dr. Arias, siendo uno de los circuitos de más baja densidad electoral.

(2) ELECCION PARCIAL REALIZADA EL 27 DE ENERO DE 1991
VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 4-5
PROVINCIA DE CHIRIQUI
DISTRITOS DE ALANJE, BOQUERON Y RENACIMIENTO

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	0	98	752
P.R.D.	2,263	1,270	3,326
P.D.C.	951	1,775	760
MOLIRENA	1,905	907	480
PALA	1,916	1,029	242
REPUBLICANO	0	47	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	1,071	154
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	2,006	27	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,060
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,431
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	324
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,160
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	5,229
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	9,806	6,278	18,028
POBLACION ELECTORAL	12,999	17,096	22,571
% DE VOTANTES	75	37	75.5

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 4-6
PROVINCIA DE CHIRIQUI
DISTRITOS DE BOQUETE, DOLEGA Y GUALACA

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	523	249	1,518
P.R.D.	2,372	1,514	4,092
P.D.C.	1,479	3,251	2,428
MOLIRENA	272	982	5
PALA	3,981	1,939	0
REPUBLICANO	0	104	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	1,728	341
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	3,878	100	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,619
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	844
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,676
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,011
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	839
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	13,298	9,981	18,583
POBLACION ELECTORAL	15,569	19,625	23,086
% DE VOTANTES	85	51	81.6

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 4-7

PROVINCIA DE CHIRIQUI
DISTRITOS DE REMEDIOS, SAN FELIX, SAN LORENZO Y TOLE

PARTIDOS	1984	1989	1994 (1)
LIBERAL	158	9	2
P.R.D.	1,929	3,734	2,689
P.D.C.	514	286	790
MOLIRENA	2,923	4,117	2,906
PALA	1,109	228	255
REPUBLICANO	0	2	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	25	221
PANAMEÑISTA AUTENTICO	1,038	37	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	4,310
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	378
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	0
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	71
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	118
TOTAL DE LEGISLADORES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	7,973	8,459	12,840
POBLACION ELECTORAL	10,123	12,109	15,208
% DE VOTANTES	79	70	71.4

(1) Extrañamente fue el Circuito donde menos mesas electorales se escrutaron en toda la República. Se escrutaron el 86.4 % de las mesas. Y quedaron sin escrutar el 13.6 %.

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 5-1
PROVINCIA DE DARIEN
DISTRITOS DE CHEPIGANA Y SAMBU

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	152	131	84
P.R.D.	2,381	755	1,076
P.D.C.	0	253	497
MOLIRENA	67	55	1,094
PALA	120	13	76
REPUBLICANO	966	76	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	791	527
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	49	5	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	214
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,124
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	87
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	318
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	4,236	3,011	7,293
POBLACION ELECTORAL	5,489	7,106	11,646
% DE VOTANTES	77	42	68.4

ELECCION PARCIAL REALIZADA EL 27 DE ENERO DE 1991

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 5-2
PROVINCIA DE DARIEN
DISTRITOS DE PINOGANA Y CEMACO

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	143	12	908
P.R.D.	1,079	20	265
P.D.C.	0	1,058	688
MOLIRENA	0	0	124
PALA	12	1,193	242
REPUBLICANO	168	0	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	22	458
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	590	2	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	0
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	68
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	81
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	124
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	373
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	2,180	2,327	3,757
POBLACION ELECTORAL	3,758	5,393	8,271
% DE VOTANTES	58	43	67.8

ELECCION PARCIAL REALIZADA EL 27 DE ENERO DE 1991

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 6-1
PROVINCIA DE HERRERA
DISTRITO DE CHITRE

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	263	142	507
P.R.D.	3,305	3,257	1,822
P.D.C.	1,064	2,791	389
MOLIRENA	499	129	715
PALA	3,119	564	330
REPUBLICANO	397	48	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	4,531	3,547
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	3,587	5	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,128
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	684
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	3,868
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	3,137
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	623
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	13,127	12,599	19,222
POBLACION ELECTORAL	16,108	20,075	24,689
% DE VOTANTES	81	63	78.0

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 6-2

PROVINCIA DE HERRERA
DISTRITOS DE LOS POZOS, PARITA Y PESE

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	0	246	12
P.R.D.	3,872	2,235	1,789
P.D.C.	1,509	2,558	522
MOLIRENA	402	3,082	2,949
PALA	884	1,398	113
REPUBLICANO	824	39	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	390	378
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	3,151	16	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	6,715
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	211
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,023
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	484
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	64
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	12,150	10,945	18,335
POBLACION ELECTORAL	14,296	17,672	20,436
% DE VOTANTES	85	62	86.7

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 6-3

PROVINCIA DE HERRERA
DISTRITOS DE LAS MINAS, OCU Y SANTA MARIA

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	435	235	0
P.R.D.	3,538	2,843	3,820
P.D.C.	1,309	3,264	2,715
MOLIRENA	299	631	1,826
PALA	1,465	31	159
REPUBLICANO	83	80	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	813	303
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	0	3	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	3,890
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	828
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	855
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	306
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	477
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	7,373	8,164	16,694
POBLACION ELECTORAL	13,629	16,690	19,954
% DE VOTANTES	54	49	83.6

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 7-1

PROVINCIA DE LOS SANTOS
DISTRITOS DE LAS TABLAS Y POCRI

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	765	362	535
P.R.D.	2,904	2,268	4,499
P.D.C.	333	2,520	0
MOLIRENA	541	2,784	1,265
PALA	2,171	2,467	1,129
REPUBLICANO	449	62	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	346	933
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	466	17	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	77
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,861
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	973
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,370
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	305
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	8,031	10,949	17,300
POBLACION ELECTORAL	14,007	17,328	19,471
% DE VOTANTES	57	63	88.9

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 7-2

PROVINCIA DE LOS SANTOS
DISTRITOS DE LOS SANTOS Y GUARARE

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	213	59	1,073
P.R.D.	4,651	2,411	4,501
P.D.C.	2,036	5,489	1,334
MOLIRENA	236	1,724	369
PALA	221	3,246	673
REPUBLICANO	2,608	83	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	1,126	3,554
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	1,081	1	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,147
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	563
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,362
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,482
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	94
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	12,202	14,348	18,410
POBLACION ELECTORAL	15,224	19,186	22,093
% DE VOTANTES	80	75	86.02

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 7-3
PROVINCIA DE LOS SANTOS
DISTRITOS DE MACARACAS, PEDASI Y TONOSI

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	450	118	10
P.R.D.	1,974	1,238	2,996
P.D.C.	934	1,814	329
MOLIRENA	742	998	1,005
PALA	1,865	506	293
REPUBLICANO	756	54	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	211	186
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	1,497	2	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,008
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,180
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,462
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	510
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	809
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	9,051	4,974	13,164
POBLACION ELECTORAL	10,584	12,902	15,442
% DE VOTANTES	86	39	90.4

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 8-1

PROVINCIA DE PANAMA
DISTRITO DE ARRAIJAN

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	996	230	6,842
P.R.D.	3,509	2,482	7,121
P.D.C.	1,688	8,603	2,260
MOLIRENA	0	2,013	1,769
PALA	569	431	673
REPUBLICANO	880	163	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	752	0
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	3,399	148	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	3,286
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	4,501
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,172
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	3,111
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	780
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	2
TOTAL DE VOTOS	15,275	15,012	35,291
POBLACION ELECTORAL	20,324	28,921	45,483
% DE VOTANTES	75	52	70.5

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 8-2

PROVINCIA DE PANAMA
DISTRITO DE CAPIRA

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	555	1,003	3
P.R.D.	1,366	697	2,071
P.D.C.	252	1,851	2,173
MOLIRENA	679	904	1,781
PALA	1,693	427	70
REPUBLICANO	145	32	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	714	1
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	2,083	9	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,846
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	520
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	570
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	969
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	349
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	7,599	5,791	13,330
POBLACION ELECTORAL	9,691	12,568	16,569
% DE VOTANTES	78	46	80.6

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 8-3

PROVINCIA DE PANAMA
DISTRITOS DE CHAME Y SAN CARLOS

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	1,748	2,588	666
P.R.D.	2,499	30	2,251
P.D.C.	1,163	1,579	589
MOLIRENA	0	0	2,910
PALA	701	15	459
REPUBLICANO	634	4	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	1,706	1
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	1,046	7	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	4,959
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	410
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	311
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	352
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	345
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	8,909	7,624	15,516
POBLACION ELECTORAL	10,949	14,099	18,419
% DE VOTANTES	81	54	82.5

ELECCION PARCIAL REALIZADA EL 27 DE ENERO DE 1991

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 8-4

PROVINCIA DE PANAMA
DISTRITOS DE BALBOA, CHEPO, CHIMAN Y TABOGA

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	310	133	1,894
P.R.D.	1,813	2,711	2,879
P.D.C.	0	1,743	602
MOLIRENA	951	3,450	1,222
PALA	397	296	53
REPUBLICANO	243	25	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	6	14
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	1,575	22	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	871
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,880
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	246
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	126
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	0
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	6,195	8,462	12,657
POBLACION ELECTORAL	12,072	15,784	20,812
% DE VOTANTES	51	54	66.3

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 8-5

PROVINCIA DE PANAMA
DISTRITO DE CHORRERA

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	1,067	301	2,161
P.R.D.	3,645	5,033	8,266
P.D.C.	7,646	10,669	1,540
MOLIRENA	0	4,403	3,809
PALA	2,966	1,370	478
REPUBLICANO	825	782	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	3,128	90
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	3,024	251	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	6,025
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	3,285
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	6,115
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,949
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	7,802
TOTAL DE LEGISLADO-RES	2	2	2
TOTAL DE VOTOS	21,990	26,414	48,534
POBLACION ELECTORAL	35,332	46,236	61,095
% DE VOTANTES	62	57	75.2

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 8-6

PROVINCIA DE PANAMA
DISTRITO DE SAN MIGUELITO

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	2,268	1,379	2,098
P.R.D.	14,572	10,459	30,334
P.D.C.	4,201	23,228	3,225
MOLIRENA	6,685	23,551	14,329
PALA	6,259	3,186	2,799
REPUBLICANO	2,768	2,114	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	5,746	55
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	13,301	358	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	11,876
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	24,862
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	3,197
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	4,378
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,471
TOTAL DE LEGISLADO-RES	5	5	6
TOTAL DE VOTOS	56,629	71,435	115,223
POBLACION ELECTORAL	91,866	127,107	163,784
% DE VOTANTES	61	56	66.9

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 8-7

PROVINCIA DE PANAMA
DISTRITO DE PANAMA

CORREGIMIENTOS DE SAN FELIPE, EL CHORRILLO,
SANTA ANA, CALIDONIA Y CURUNDU

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	1,083	642	1,068
P.R.D.	12,316	5,301	13,665
P.D.C.	2,331	8,618	4,542
MOLIRENA	1,406	3,341	3,320
PALA	2,659	2,607	576
REPUBLICANO	3,576	265	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	4,597	3
PANAMEÑISTA AUTENTICO	12,087	260	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	5,465
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	8,131
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	466
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	3,079
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	385
TOTAL DE LEGISLADORES	4	4	4
TOTAL DE VOTOS	38,526	26,301	44,966
POBLACION ELECTORAL	59,887	71,169	70,018
% DE VOTANTES	64	37	66.7

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 8-8

PROVINCIA DE PANAMA
DISTRITO DE PANAMA
CORREGIMIENTOS DE ANCON, BELLA VISTA, BETHANIA Y PUEBLO NUEVO

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	2,917	453	293
P.R.D.	7,135	6,561	14,124
P.D.C.	7,565	22,192	8,119
MOLIRENA	1,697	4,406	8,288
PALA	9,617	3,114	1,766
REPUBLICANO	2,635	347	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	6,180	2
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	5,587	130	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	4,043
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	7,472
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,314
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	6,878
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	4,083
TOTAL DE LEGISLADO-RES	4	4	4
TOTAL DE VOTOS	41,226	43,768	60,086
POBLACION ELECTORAL	57,911	71,355	82,116
% DE VOTANTES	71	61	70.7

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 8-9

PROVINCIA DE PANAMA
DISTRITO DE PANAMA

CORREGIMIENTOS DE JUAN DIAZ, PARQUE LEFEVRE,
RIO ABAJO Y SAN FRANCISCO

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	5,283	662	715
P.R.D.	11,256	11,174	23,745
P.D.C.	7,523	29,161	5,318
MOLIRENA	3,952	14,970	7,045
PALA	6,095	2,972	1,708
REPUBLICANO	8,041	973	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	5,474	9
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	11,269	317	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	7,823
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	14,774
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	3,839
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	6,068
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	17,165
TOTAL DE LEGISLADO-RES	5	5	5
TOTAL DE VOTOS	64,461	68,072	94,500
POBLACION ELECTORAL	90,065	113,310	131,212
% DE VOTANTES	72	60	71.2

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 8-10

PROVINCIA DE PANAMA
DISTRITO DE PANAMA

CORREGIMIENTOS DE CHILIBRE, LAS CUMBRES, PACORA, PEDREGAL, SAN MARTIN Y TOCUMEN

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	557	668	2,364
P.R.D.	8,346	5,402	22,600
P.D.C.	2,799	12,130	2,563
MOLIRENA	3,498	12,643	18,627
PALA	5,016	1,966	1,638
REPUBLICANO	4,620	906	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	4,006	54
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	9,401	162	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	13,912
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	10,101
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	4,556
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	6,634
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,968
TOTAL DE LEGISLADO-RES	4	4	5
TOTAL DE VOTOS	36,801	38,577	99,218
POBLACION ELECTORAL	61,097	88,760	125,953
% DE VOTANTES	60	44	70.8

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 9-1

PROVINCIA DE VERAGUAS
DISTRITO DE SANTIAGO

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	646	40	840
P.R.D.	6,311	4,495	7,719
P.D.C.	2,169	7,324	2,534
MOLIRENA	635	1,828	3,356
PALA	905	1,816	82
REPUBLICANO	1,772	52	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	1,735	532
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	1,856	3	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	7,810
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	963
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	94
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,210
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	526
TOTAL DE LEGISLADO-RES	2	2	2
TOTAL DE VOTOS	16,060	17,678	29,670
POBLACION ELECTORAL	24,595	31,790	39,112
% DE VOTANTES	65	56	76.0

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 9-2

PROVINCIA DE VERAGUAS
DISTRITOS DE LA MESA Y SONA

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	328	557	3
P.R.D.	3,249	2,393	4,626
P.D.C.	1,575	1,814	513
MOLIRENA	545	2,664	7,166
PALA	1,188	846	270
REPUBLICANO	82	76	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	355	69
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	2,616	10	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	2,281
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	395
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	438
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	331
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	39
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	10,234	8,839	17,492
POBLACION ELECTORAL	15,018	17,719	22,377
% DE VOTANTES	68	50	77.9

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 9-3

PROVINCIA DE VERAGUAS

DISTRITOS DE CALOBRE, SANTA FE Y SAN FRANCISCO

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	148	18	1,400
P.R.D.	4,338	130	4,007
P.D.C.	1,094	4,330	2,624
MOLIRENA	1,495	2,161	3,209
PALA	1,054	672	207
REPUBLICANO	25	32	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	63	329
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	1,411	0	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,745
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	200
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	0
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	0
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	0
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	11,021	9,054	16,037
POBLACION ELECTORAL	13,106	15,595	19,755
% DE VOTANTES	84	58	81.3

ELECCION PARCIAL REALIZADA EL 27 DE ENERO DE 1991

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 9-4

PROVINCIA DE VERAGUAS

DISTRITOS DE ATALAYA, MONTIJO Y RIO DE JESUS

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	830	477	206
P.R.D.	2,809	2,491	4,022
P.D.C.	374	1,169	605
MOLIRENA	1,247	2,500	4,492
PALA	189	1,278	1
REPUBLICANO	1,185	80	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	113	200
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	822	22	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	514
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	117
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,238
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	54
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	64
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	8,406	8,374	12,607
POBLACION ELECTORAL	9,962	12,209	14,879
% DE VOTANTES	84	69	85.9

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 9-5

PROVINCIA DE VERAGUAS

DISTRITOS DE LAS PALMAS Y CAÑAZAS

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	591	25	1,856
P.R.D.	2,865	1,284	3,056
P.D.C.	2,556	1,506	2,440
MOLIRENA	444	95	2,798
PALA	1,349	342	1
REPUBLICANO	100	36	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	1	393
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	973	0	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	3,007
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	9
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	66
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	377
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	0
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	9,591	3,329	92,231
POBLACION ELECTORAL	13,771	16,565	22,257
% DE VOTANTES	70	20	73.7

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 10-1

COMARCA DE SAN BLAS

CORREGIMIENTOS DE NARGANA Y AILIGANDI

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	1,681	880	220
P.R.D.	1,750	1,367	821
P.D.C.	113	1,376	692
MOLIRENA	0	27	0
PALA	1,234	819	163
REPUBLICANO	778	58	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	0	0
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	176	0	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	0
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	0
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	771
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,004
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	904
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	5,931	4,645	7,963
POBLACION ELECTORAL	7,029	8,402	10,273
% DE VOTANTES	84	55	77.5

VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
PARA ELECCIONES AL PARLAMENTO

CIRCUITO 10-2

COMARCA DE SAN BLAS

CORREGIMIENTOS DE AILIGANDI, PUERTO OBALDIA Y TUBUALA

PARTIDOS	1984	1989	1994
LIBERAL	484	475	0
P.R.D.	1,429	576	1,231
P.D.C.	0	56	194
MOLIRENA	214	939	1,013
PALA	746	527	570
REPUBLICANO	0	25	NO PARTICIPO
LIBERAL AUTENTICO	NO PARTICIPO	0	0
PANAMEÑISTA AUTENTI-CO	0	0	NO PARTICIPO
ARNULFISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	1,916
PAPA EGORO	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	0
SOLIDARIDAD	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	684
MORENA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	0
RENOVACION CIVILISTA	NO PARTICIPO	NO PARTICIPO	0
TOTAL DE LEGISLADO-RES	1	1	1
TOTAL DE VOTOS	5,384	5,293	7,126
POBLACION ELECTORAL	6,326	6,326	8,864
% DE VOTANTES	85	84	80.4

2. DOCUMENTO GRAFICO No. 9 QUE CONTIENE LA ESTADISTICA CON LOS VOTOS A NIVEL NACIONAL OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS POLITICOS MAS IMPORTANTES DE PANAMA Y LAS CURULES OBTENIDAS.

DOCUMENTO GRAFICO No. 9
ELECCIONES DE 1984, 1989 Y 1994

Partidos	Votos 1984	Curules	Votos 1989 y 1991	Curules	Votos en 1994	Curules
P. R. D.	153,182	34	114,741	10	236,319	32
Laborista	74,430	7	47,775	1	28,172	1 (se extinguió)
Liberal	32,040	1	17,712	1	35,516	3
Republicano	51,103	3	8,602	-	No partic.	-
P. D. C.	69,998	6	219,944	28 (1)	66,411	1
Molirena	50,936	3	122,974	18	116,833	5
Liberal Auténtico	No participó	-	61,916	9	31,045	3 (se extinguió)
Panameñista Autént.	124,562	13	3,015	-	No participó	-
Arnulfista	No participó	-	No participó	-	150,217	-
Papa Egoró	No participó	-	No participó	-	99,760	6
Solidaridad	No participó	-	No participó	-	67,306	3
U.D.I.	No participó	-	No participó	-	13,106	1 (se extinguió)
MORENA	No participó	-	No participó	-	68,581	1 (Llanero Sol.)
Renovación Civ.	No participó	-	No participó	-	57,590	3

(1) En el último año (1993-1994) 5 legisladores abandonaron el partido por discrepancias con la dirigencia y se convirtieron en Parlamentarios agrupados en una fracción independiente.

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá.

DOCUMENTO GRAFICO No. 10

3. VOTOS POR PROVINCIA Y POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1984 DE PANAMA

Partidos	B. del Toro	Coclé	Colón	Chiriquí	Darién	Herrera	Los Santo	Panamá	Veraguas	San Blas	Total
LIBERAL	186	3,805	2,035	3,572	213	1,649	1,304	11,974	1,824	2,006	28,568
P.R.D.	1,738	12,993	6,501	26,397	1,795	10,827	9,143	83,914	19,219	3,195	175,722
PALA	817	957	1,796	11,706	92	4,439	3,583	16,682	3,448	1,824	45,384
REPUBLI-CANO	609	4,922	2,381	3,331	801	1,508	2,876	14,702	2,306	779	34,215
P.D.C.	104	2,506	1,729	8,865	80	3,166	2,907	21,560	5,942	104	46,963
MOLIRENA	637	4,302	2,492	6,192	350	834	1,482	11,125	3,120	203	30,737
P. AU-TENTICO	3,458	15,280	16,847	35,302	1,039	11,640	5,707	121,348	10,399	305	221,335
P.N.P	70	734	2,238	1,499	7	258	160	10,682	243	85	15,976
P.R.T.	72	127	320	418	18	89	62	2,635	207	21	3,969
PAPO	18	282	404	880	10	217	176	11,586	174	35	13,782
P.S.T.	18	129	84	308	20	74	58	1,047	291	56	2,085
P.P.	64	165	281	752	48	270	138	2,257	464	159	4,598

1- Liberal, P.R.D., PALA, Republicano
2- P.D.C., Molirena, P. Auténtico
3- Partido Nacionalista Popular (P.N.P.)
4- Partido Revolucionario de los Trabajadores (P.R.T.)
5- Partido Acción Popular (PAPO)
6- Partido Socialista Trabajadores (P.S.T.)
7- Partido del Pueblo (P.P.)

Postularon a: - Nicolás Ardito Barletta
Postularon a: - Arnulfo Arias
Postuló a: - Rubén Darío Paredes
Postuló a: - José Renán Esquivel
Postuló a: - Carlos Iván Zúniga
Postuló a: - Ricardo Barría
Postuló a: - Carlos del Cid

Fuente: Tribunal Electoral

DOCUMENTO GRAFICO No. 11
4. VOTOS PARA PRESIDENTE POR PROVINCIA Y POR LOS PARTIDOS MAS IMPORTANTES
ELECCIONES DE 1989

Partidos	B. del Toro	Coclé	Colón	Chiriquí	Darién	Herrera	Los Santo	Panamá	Veraguas	San Blas	Total
LIBERAL	166	2,922	231	1,494	161	623	5,391	8,331	1,149	2,096	17,712
P.R.D.	2,767	8,694	5,128	18,575	1,176	8,335	5,917	50,016	11,471	2,662	114,741
PALA	707	4,156	1,124	8,573	1,347	1,993	6,129	16,768	5,227	1,661	47,775
REPUBLI-CANO	573	265	557	687	108	167	199	5,618	315	113	8,602
P.D.C.	4,008	12,648	11,263	33,793	1,385	8,613	9,823	120,074	16,388	194	219,944
MOLIRENA	1,709	10,219	3,472	16,839	77	4,842	5,506	69,681	9,420	1,159	122,974
LIBERAL AUTENTI-CO	3,528	3,732	1,435	9,787	950	5,731	1,683	32,712	2,355	0	61,916
P. AU-TENTICO	158	441	103	548	8	24	20	1,678	35	0	3,015

1- Liberal, P.R.D., PALA, Republicano — Postularon a Carlos Duque
2- PDC, Molirena, Liberal Auténtico — Postularon a Guillermo Endara
3- Panameñista Auténtico — Postuló a Hildebrando Nicosia

Fuente: Tribunal Electoral

DOCUMENTO GRAFICO No. 12

5. VOTOS PARA PRESIDENTE POR PROVINCIA Y POR LOS PARTIDOS ELECCIONES DE 1994

Partidos	B. del Toro	Coclé	Colón	Chiriquí	Darién	Herrera	Los Santos	Panamá	Veraguas	San Blas	Total
LIBERAL	1,929	3,775	2,751	7,008	938	2,087	2,774	20,357	4,319	498	46,536
P.R.D.	12,174	19,760	18,425	51,255	2,643	12,107	12,950	162,155	28,222	2,735	323,037
P.D.C.	880	2,122	914	4,452	586	1,340	855	7,578	5,836	796	25,507
MOLIRENA	988	10,341	4,397	14,703	1,194	5,865	4,366	55,521	16,204	982	114,632
PALA	913	1,302	1,425	3,447	272	502	1,276	6,251	924	627	17,055
LIBERAL AUTEN.	2,718	5,358	4,590	5,434	1,019	5,077	4,816	10,918	2,878	98	43,220
P. DOC-TRINARIO	134	86	231	879	9	470	43	880	173	899	3,811
ARNUL-FISTA	6,184	20,876	11,147	41,869	1,027	14,431	11,783	82,128	16,915	3,502	209,920
M.UNIDAD NAC.	584	628	482	1,643	28	235	236	4,282	715	430	9,233
PAPA EGORO	2,826	7,797	14,374	17,162	407	4,689	3,520	121,317	6,353	1,203	180,240
UDI	161	388	565	1,159	1,030	538	678	3,087	362	113	8,096
LIB. RE-PUBLI.	990	1,536	604	1,222	406	653	361	4,691	886	727	12,194
REN. CIVILIS.	85	1,449	1,141	3,818	261	898	766	13,550	732	525	23,383
SOLIDAR.	638	1,564	515	1,044	269	838	570	2,294	732	817	9,346
MORENA	392	3,166	1,249	5,122	138	2,755	2,948	13,408	2,081	735	32,007

1- P.R.D., PALA, Liberal Republicano	Postularon a	Ernesto Pérez B
2- Liberal, Liberal Auténtico, Arnulfista y UDI	Postularon a	Mireya de Gruber
3- Molirena, Morena y Renovación Civilista	Postularon a	Rubén D. Carles
4- Solidaridad y Misión de Unidad Nacional	Postularon a	Samuel Lewis G.
5- Papa Egoró	Postuló a	Rubén Blades
6- Democracia Cristiana (D.C.)	Postuló a	Eduardo Vallarino
7- Panameñista Doctrinario	Postuló a	Salvador Múñoz

CAPITULO IV

DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE ESCRUTINIO, DE LAS FORMAS DE PRESENTACIÓN DE LAS CANDIDATURAS Y PROCEDIMIENTOS DE VOTACIÓN

A. DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE ESCRUTINIO

En las democracias de hoy día constituye un elemento importante determinar cuál es el sistema que se aplica para la verificación y escrutinio electoral y para la adjudicación de las curules parlamentarias.[478] Del adecuado escogimiento del sistema que se utilizará para estos propósitos depende no sólo la eficacia del sistema electoral y el grado de confianza y veracidad que pueda sentir la ciudadanía, sino la suerte y el destino de los aspirantes. Muchas veces ocurre que, si aplicamos - por ejemplo - el sistema proporcional y algunas de sus variantes a una elección dentro de un circuito determinado, nos daría X resultados.[479] Pero, si a la misma

---

[478] Ver NOHLEN, Dieter y OLAF SCHULTZE, Rainer "Los Efectos del Sistema Electoral Español sobre la Relación entre Sufragios y Escaños. Un Estudio con motivo de las Elecciones a las Cortes de Octubre de 1982" publicado en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, N° 30 Madrid, España, 1985, p. 179. Ambos autores sostienen que: "La cuestión de si entre sufragios y escaños rige una relación relativamente proporcional o por el contrario, una relación fuertemente desproporcionada, constituye un criterio esencial para la caracterización y clasificación de los sistemas electorales. Por lo general, el análisis suele abordarse una vez que se dispone de los resultados electorales, preguntándose, en el caso de la aparición de desproporciones, por posibles causas generadoras de las mismas."

[479] Los profesores Cotteret y Emeri sostienen que "los problemas planteados por los modos de escrutinio han preocupado y preocuparán todavía a muchas generaciones de hombres políticos. Han sido objeto igualmente de profundísimos análisis por parte de los publicistas y de los políticos de todos los países. Las razones de las preocupaciones de unos y otros son, no obstante, diferentes. En efecto, las leyes electorales, al determinar los modos de escrutinio, nunca son neutrales, y conciernen antes que nada a los elegidos que, naturalmente intentan conservar su escaño". Ver: COTTERET, Jean Marie y EMERI, Claude, Los Sistemas Electorales, Ediciones Oikos-tau, S.A., Barcelona, España 1973.

elección y para el mismo circuito le aplicamos otra de las variantes del sistema proporcional, el resultado y algunas de las curules asignadas, sin lugar a dudas, cambiarían de dueños.[480] Por esta razón, hemos llegado al firme convencimiento que dentro del sistema electoral imperante en un país, si bien es cierto que la configuración de las circunscripciones electorales es un elemento importante, no es menos cierto que la determinación y establecimiento del sistema de escrutinio pasa a ser el corazón del cuerpo social de un Estado. Y bien es sabido que un cuerpo con un corazón enfermo no puede funcionar adecuadamente porque se corre el riesgo de una muerte súbita. Por consiguiente, si hubiera fallas que corregir en un sistema de escrutinio electoral habría que encontrar el defecto y tener la capacidad, el coraje y el valor de hacer una especie de cirugía jurídica de emergencia porque la deficiencia detectada puede afectar el cuerpo social. Lógico es que cuando se daña el cuerpo social, peligra uno de sus bienes más apreciados: la democracia electoral de un Estado.

P.63.

[480] Dieter Nohlen considera que "Rechazar la idea de una relación casual no supone negar que los sistemas electorales dan forma a preferencias políticas y a resultados electorales. Ellos influyen en la votación en la medida que colocan a los electores frente a una situación decisoria específica, que está marcada por las diversas posibilidades de éxito de los partidos, según los sistemas electorales". NOHLEN, Dieter en Los Sistemas Electorales y de Representación Política en Latinoamérica, op. cit., p. 17.

Los sistemas electorales de escrutinio determinan cuál es el procedimiento para el recuento o verificación de los votos[481] y cuál es el método que se debe seguir para el reparto de los respectivos puestos de elección de conformidad con los sufragios válidos emitidos por los electores en cada una de las circunscripciones electorales, a favor de determinados partidos o candidatos. Duverger apunta atinadamente que lo fundamental en el sistema electoral es saber de qué forma se repartirán los escaños de los diputados, teniendo en cuenta los sufragios expresados por los electores.[482] Sánchez Agesta se pregunta ¿Qué influencia tienen los sistemas electorales en los sistemas de partidos o, incluso, en las coaliciones de gobierno que puedan constituirse entre partidos múltiples?[483] Dieter Nohlen - coincidiendo con Sánchez Agesta - advierte que las consecuencias de los sistemas electorales no se restringen a

---

[481] ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, op. cit., p. 184 señala acertadamente que: "Debe distinguirse entre escrutinio y cómputo. Este último es el mero recuento de los votos obtenidos por cada candidato o cada lista de candidatos y concluye con la expresión de un resultado aritmético que asigna una cierta cantidad de votos a cada participante. El escrutinio es una operación más complicada en la que queda comprendido el cómputo como primer paso, pero que incluye la interpretación de los resultados electorales, de manera que a partir de ellos, mediante la aplicación de las fórmulas dispuestas por la ley, pueda decidirse quiénes han resultados electos".

[482] DUVERGER, Mauricio, Instituciones Políticas y de Derecho Constitucional, op. cit., p. 107.

[483] SÁNCHEZ AGESTA, Luis, Democracia y Procesos Electorales, op. cit., p. 19. Sostiene el respetado autor que los procesos electorales son, sin duda, un artificio, obra del ingenio humano y de su capacidad de organización social.

la relación entre votos y escaños, sino también a la cuestión de la fragmentación del sistema de partidos y la capacidad de éstos de formar mayorías.[484] Existe uniformidad de criterio entre los autores de derecho político en cuanto a que los más importantes sistemas de escrutinio electoral son el sistema mayoritario y el sistema de representación proporcional.[485]

Algunos han llegado a considerar que existe un sistema mixto al que nosotros hemos denominado sistema sui géneris. Así tenemos, por ejemplo que los profesores Cotteret y Emeri consideran que existen sistemas electorales mixtos que, a su modo de ver, evitan los inconvenientes del sistema proporcional y del mayoritario.[486] Por su parte, Vladimiro

[484] NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales y Representación Política en América Latina, Edición de la Fundación Friedich Ebert, Madrid, España, 1986, p. 18. El autor ensaya una definición de sistema electoral como el procedimiento por medio del cual los electorales expresan su voluntad en votos y los votos, a su vez, se convierten en poder político.

[485] Así lo han señalado: NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, op. cit. P.78. BISCARETTI di RUFFIA, Paolo, Derecho Constitucional, Editorial Tecnos S. A., Madrid, España, págs 335 y 336. MOYNA MENGUEZ, José R. "Introducción al Régimen Electoral Español" ponencia dictada - en su condición de Presidente de la Junta Central Electoral de España - en el Primer Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales celebrado en Madrid del cinco (5) al diez (10) de abril de 1992, Edición de la Dirección General de Política Interior, Madrid 1992, págs 35 a 46. LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, op. cit., págs 338 a 340. COTTERET, Jean Marie y EMERI, Claude, Los Sistemas Electorales, op. cit., p.63. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política. op. cit., p.185. SÁNCHEZ AGESTA, Luis, Democracia y Procesos Electorales, Publicación del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 1986., págs. 22 y 23. ECHEVERRI, Alvaro, Teoría Constitucional y Ciencia Política, Editorial Temis, cuarta edición, Bogotá Colombia, 1990. P.297. NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Política, op. cit., p. 354.

[486] COTTERET, Jean Marie, EMERI, Claude, op. cit., p. 99.

Naranjo Mesa considera que el sistema de cuociente electoral es el que traduce en forma más fiel el pensamiento del electorado porque asegura a cada partido o grupo una efectiva representación en el Parlamento, de acuerdo con el volumen de sus respectivos votos. A este sistema, el autor le ha dado el nombre de sistema mixto.[487] Eduardo Andrade Sánchez es de la opinión que los sistemas electorales se clasifican de distintas maneras, según el modo de escrutinio que los caracteriza. En su concepto, se debe hablar de dos grandes sistemas: el de escrutinio mayoritario y el de representación proporcional. Sin embargo, sostiene que con asiduidad se acude a procedimientos mixtos que incluyen elementos de ambos modos de escrutinios.[488] Dieter Nohlen explica que los problemas teóricos y prácticos en materia de los sistemas electorales no sólo surgen de la falta de conocimiento de la sistemática electoral sobre los mecanismos específicos de los diferentes sistemas electorales, sino que también se originan de la falta de un marco conceptual ampliamente aceptado y de diferencias terminológicas. A su juicio, además de los sistemas mayoritario y de representación proporcional, se encuentran la categoría de los llamados sistemas mixtos que se utilizan como una forma residual, y cuyo significado varía

---

487 NARANJO MESA, Vladimiro, op. cit., p.354.

488 ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, op. cit., págs. 184 y 185.

considerablemente de un autor a otro.[489] Asimismo, el Profesor Nohlen sopesa la diferencia fundamental entre los sistemas mayoritario con mayoría absoluta o simple, y el de representación proporcional, pero considera que "la literatura comparativa sobre sistemas electorales no ofrece una idea clara y uniforme acerca de qué significan expresiones como sistema mayoritario y representación proporcional".[490] Sin embargo, el mismo autor ha llegado a la conclusión - criterio que compartimos plenamente - que "básicamente los sistemas electorales pueden dividirse de acuerdo con dos (2) principios: el principio de la elección mayoritaria y el principio de la elección proporcional. Estos conceptos definen los tipos básicos de sistemas electorales: todo debate sobre sistemas electorales parte de ellos o conduce a ellos".[491] Por esta razón - siguiendo lo planteado por el Profesor Nohlen - consideramos de vital importancia el estudio profundo de ambos sistemas básicos, hecho que notamos descuidado en la mayoría de los países que - paradójicamente - desean fortificar su sistema democrático electoral. Este irresponsable descuido es muy común en los países del continente americano y a fuerza de ser sinceros, debemos

---

[489] NOHLEN, Dieter, en Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica, op. cit., p.23.

[490] NOHLEN, Dieter, en Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica, op. cit., p. 23.

[491] NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, op. cit., p.78.

confesar que Panamá es uno de ellos. No han sido pocas las ocasiones en que nos percatamos que dirigentes de partidos políticos, candidatos a curules parlamentarias y también candidatos a la Presidencia de la República desconocen ambos sistemas y no tienen ningún interés en conocerlos cabalmente, ni en estimular su estudio y comprensión. Sólo para épocas electorales demuestran un pasajero interés por conocer medianamente el sistema que rige en el país. Una vez pasan las elecciones vuelven a la misma actitud de indiferencia que perjudica notablemente el adecuado ejercicio de la democracia electoral y sobre todo el mejoramiento del sistema electoral. Los sistemas electorales de escrutinio tienen como función interpretar los datos numéricos de la elección como base para la distribución de escaños entre las candidaturas concurrentes.[492]

Según Sánchez Agesta el Sistema Mayoritario Clásico, es decir, con mayoría simple, presupone la existencia de distritos muy reducidos en que sólo puede ser elegido un candidato al que se atribuye el triunfo de la manera más simple por haber obtenido el mayor número de votos. El respetado profesor considera que resulta mucho más difícil de

---

[492] MOYNA MÉNGUEZ, José R. "Introducción al Régimen Electoral Español, en Procesos Electorales en Iberoamérica: Organización, Administración y Ejecución, op. cit., p.42. En dicha ponencia MOYNA MENGUEZ - Presidente de la Junta Electoral Central de España - cita al letrado de las Cortes Generales, Enrique Arnaldo Alcubillas quien considera que la fórmula electoral es la "traducción de votos en escaño".

explicar o por lo menos de comprender en pocas líneas las infinitas modalidades que admite el sistema proporcional, que tiene dos (2) o tres (3) principios generales. Según su criterio es básico determinar lo que en las diversas legislaciones se llama cuociente, cuota o divisor electoral que sirve para establecer la proporción entre los votos emitidos a favor de una lista y el número de candidatos de esa lista que se consideran elegidos.[493] Para otros, el sistema mayoritario es definido como aquella elección en la que resulta elegido el que reúne una mayoría de votos, mientras que el sistema proporcional lo definen como la elección en la que los escaños de diputados de los partidos se distribuyen en la misma proporción en que se encuentran los votos emitidos para cada partido.[494]

Tanto el Sistema Mayoritario como el sistema proporcional tienen sus respectivas variantes. Cada país ha tratado de ajustar el sistema a sus particulares realidades. En algunos países ha funcionado adecuadamente el sistema mayoritario con

---

[493] SÁNCHEZ AGESTA, Luis. Democracia y Procesos Electorales, Publicación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos por intermedio del Centro de Asesoría y Promoción Electoral. San José, Costa Rica, 1986, págs. 23 y 24.

[494] Ver NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, Publicación del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1981, p. 78. Ver Cotteret, J.M. y Emeri, C., 1973: Les systèmes électoraux, 2a. ed. París, LAKEMAN, E. Lambert, J.D., 1955: Voting in Democracies: A Study of Majority and Proportional Electoral Systems, Londres, Citados por Nohlen, Dieter, op. cit., p. 78.

mayoría simple (casos de Canadá, Estados Unidos, Inglaterra y Panamá en ciertos circuitos) mientras a otros les ha resultado el sistema proporcional con lista cerrada y bloqueada como el caso de España. Sin pretender hacer un exhaustivo estudio sobre ambos sistemas nos referiremos a sus variantes más importantes y a la fórmula de escrutinio que se usa en Panamá.

1. El Sistema Mayoritario. El sistema de escrutinio mayoritario fue el primero que surgió. Dieter Nohlen sostiene que ha encontrado por primera vez la aplicación del sistema mayoritario en la polis griega en las diversas formas de votación directa que hacía el pueblo griego por aclamación con la mano alzada (cheirototonia) o de la muestra de tarjeta (ostrakismos).[495] Al sistema que existió en Grecia se le ha llamado democracia pura o democracia directa porque en vez de reunirse los ciudadanos varones griegos, mayores de dieciocho (18) años, en la plaza pública que llamaban "ágora" para elegir a un Congreso o a un Parlamento que legislara en su nombre, se reunían para hacer sus propias leyes, mediante votaciones - sin duda alguna tiene razón el profesor Nohlen - claramente mayoritarias.[496]

---

[495] NOHLEN, Dieter, ~~Sistemas Electorales del Mundo,~~ op. cit., p. 82.

[496] Para profundizar en la historia del principio mayoritario ver NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, op. cit., págs. 81 - 88.

Podemos sostener, de manera muy simple y categórica, que la característica fundamental del sistema mayoritario es que el aspirante a un puesto de elección que logra la mayor cantidad de votos - con mayoría relativa o absoluta según lo defina el sistema electoral - en una circunscripción determinada es el que resulta ganador, sin atender cuántos votos lograron sus adversarios políticos. Veamos las variantes u opciones que tiene el sistema mayoritario.

a. Sistema mayoritario con mayoría absoluta. En este caso el aspirante debe lograr la mitad más uno de los votos válidos emitidos en la elección celebrada en la respectiva circunscripción. De no lograr ninguno de los candidatos la mayoría absoluta, debe repetirse la elección hasta que alguno de los aspirantes logre la cantidad establecida.

b. Sistema mayoritario con mayoría simple. Es la más común de las fórmulas del sistema mayoritario que se utiliza en Gran Bretaña.[497] En el sistema electoral Británico hay comisiones permanentes de límites para

---

[497] Ha sido Inglaterra quien ha irradiado hacia muchos países que fueron sus colonias, el modelo de sistema mayoritario con mayoría simple. Ver Nohlen Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, op. cit., págs. 160 a 188 en las que hace un amplio análisis del sistema inglés. Para dicho autor Gran Bretaña es el ejemplo clásico de la elección por mayoría relativa en circunscripción uninominal. Considera que dicho sistema electoral es parte componente y condición funcional de un sistema que se ha elevado a modelo de la forma parlamentaria de gobierno.

revisar los distritos electorales de Inglaterra, Escocia Gales e Irlanda del Norte, porque como bien apunta el profesor Fraga los ingleses consideran que los distritos deben aproximarse a la cuota que resulta de dividir el electorado total por el número de distritos, no rebasándola en más o en menos por más de una cuarta parte.[498] Esta fórmula es usada en Nueva Zelandia,[499] Estados Unidos,[500] Canadá,[501] Chipre.[502] También siguen la fórmula mayoritaria con mayoría simple gran

---

[498] FRAGA IRIBARNE, Manuel, El Parlamento Británico, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España 1961., p. 83.

[499] NOHLEN Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, citando a Giovanni Sartori en Sistemas de Partidos Políticos, 1976, p. 189, sitúa al sistema político de Nueva Zelandia junto al de los Estados Unidos como al más cercano al sistema bipartidista inglés seguidos por Canadá en tercer lugar. El autor advierte que en lo relativo al sistema de partidos y al efecto de la elección mayoritaria relativa en circunscripciones uninominales Nueva Zelandia sigue por completo el modelo británico.

[500] Ver: NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, op. cit. p. 206, señala que los efectos de la elección por mayoría relativa en circunstancias uninominales en las elecciones al Congreso (Senado y Cámara de Representantes según el artículo primero, sección 1 de la Constitución de los Estados Unidos de 17 de septiembre de 1787) se han de considerar en el contexto de las manifestaciones y condiciones históricas, filosóficas, económicas, sociales y político-institucionales. Asimismo advierte que el sistema presidencial que resulta de una elección indirecta es por mayoría relativa.

[501] NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, op. cit., p. 223 señala que en Canadá se aceptó sin discutirla jamás, la elección por mayoría relativa en circunscripciones uninominales, como parte componente del sistema británico. La aplicación de otros sistemas electorales quedó reducida a algunos experimentos episódicos en algunas circunscripciones de unas pocas provincias.

[502] NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, op. cit., p. 269.

cantidad de países africanos que el Profesor Nohlen ha dividido, por razones de estudio, en Africa Francófona[503] y Africa Inglesa.[504] En algunos países árabes se sigue el sistema mayoritario por listas, pero con mayoría relativa y en circunscripciones

---

[503] Ver Nohlen Dieter, ~~Sistemas Electorales del Mundo~~, op. cit., págs. 344, 348. Dicho autor señala que la elección por lista, por mayoría absoluta o relativa ha tenido una amplia difusión en los países del tercer mundo, especialmente en Africa Fracófona. Evidentemente en estos países ha influido su pasado común junto a Francia. De los países francófonos sólo Alto Volta y Benin siguen sistemas proporcionales. Los demás países como Camerún, Comores, Congo-Braz, Costa del Marfil, Chad, Gabón, Guinea, el Imperio Centroafricano, Mali, Mauritania, Niger, Senegal, Togo y los territorios franceses de Afar e Issa, todos tienen el sistema de mayoría relativa o simple con lista nacional.

[504] NOHLEN, Dieter, ~~Sistemas Electorales del Mundo~~, op. cit., págs. 258 a 266, manifiesta que la adopción de las instituciones británicas en los jóvenes Estados de Africa tropezó con dificultades mayores aún, que en los países subdesarrollados de Asia Meridional y Sudoriental. Considera que por regla general las constituciones de la independencia de las antiguas colonias británicas se apoyaron en el modelo inglés de elección por mayoría relativa en circunscripciones uninominales. Hubo intentos por modificar estas leyes electorales en los años subsiguientes hacia elecciones plurinominales o con el denominado voto plural, manteniendo el sistema mayoritario. El autor advierte que las estructuras, los problemas económicos, sociales y políticos y la tendencia post-colonial de establecer partidos únicos minaron el camino hacia una democracia organizada y hacia el establecimiento de un pluralismo de partidos que en la mayoría de los países fueron eliminados por regímenes militares. Dentro de los países que el autor denomina la Africa Inglesa, Kenia (1969) tenía el sistema de partido único que previamente seleccionaba los candidatos que iban a un proceso electoral con mayoría relativa. Somalia, desde el golpe de estado militar de 1969 eliminó el sistema de partidos. Los demás países, Botswana, Lesoto, Malawi, Mauricio, Rodesia, Seycheles, Wazilandia, Uganda, Zambia y Nigeria en términos generales podemos decir que siguen el sistema mayoritario con mayoría relativa, y en su gran mayoría lo siguen con circunscripciones uninominales.

plurinominales con voto plural.[505] También los países caribeños usan la fórmula mayoritaria con mayoría relativa. Así lo hacen Las Bahamas, Barbados, Jamaica, Trinidad y Tobago, Grenada, Belice, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía [506] y en la mayoría de los países centro y suramericanos cuando establecen en algunas de sus votaciones el sistema mayoritario. Tal es el caso de Panamá que en la mayoría de sus circunscripciones electorales - creadas para las elecciones parlamentarias - establece el sistema mayoritario con mayoría simple. (Actualmente en 26 de 40 circuitos). La característica de esta fórmula es que el aspirante gana con la mayoría de los votos sin atender a cuánto asciende el número de votos con relación a los votos válidos emitidos y sin atender cuántos obtuvieron sus competidores. En esta

---

[505] NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, op. cit., p. 348, considera que en estos casos se produce una variante de la elección mayoritaria muy particular por cuanto el elector tiene tantos votos como escaños hay en la circunscripción y puede llegar a hacer una selección entre los candidatos de las distintas listas. Sostiene el autor que en la práctica este sistema electoral ofrece al elector la posibilidad de expresar diferencias entre los candidatos de una lista única, al cambiar el orden de sucesión de éstos, o bien tachando a ciertos candidatos. Sostiene que este sistema se aplica en Jordania, Kuwait, Siria, Túnez.

[506] Ver: NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, op. cit., págs 267 - 268. Advierte el profesor Nohlen que todos estos países eran antiguas colonias Británicas en el caribe, cuyos sistemas mayoritarios heredaron. A su juicio, sólo considera que existe una excepción en las antiguas colonias inglesas que es el caso de Guyana. Ver explicación que hace de este país y las causas de tal excepción en op. cit., p. 424.

fórmula mientras más candidatos se presentan, tanto más exigua será la votación lograda por los candidatos. Sin embargo, de manera sencilla podemos decir que quien más votos logra, gana la curul.

c. Sistema mayoritario con dos vueltas. Se caracteriza por exigir para la primera vuelta la mayoría absoluta para ganar la curul. De no obtener ninguno de los candidatos la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, los candidatos van a una segunda elección en donde gana el que más votos obtenga sin importar la cantidad, que puede ser una mayoría relativa. En Francia se utiliza esta fórmula actualmente para las elecciones parlamentarias.[507] Es la fórmula que también se utiliza en países americanos como Guatemala y El Salvador, para las elecciones Presidenciales - llamada "Balotage"- con la diferencia que en éstas - contrario a las parlamentarias donde vuelven a concurrir todos - sólo concurren a la segunda vuelta los dos (2) candidatos más votados en la primera vuelta. En la segunda vuelta gana

---

[507] Ver: NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, op. cit., págs. 295 y 296. Sostiene el autor que "entre las democracias occidentales, Francia es el ejemplo clásico de un país en el que el sistema electoral se ha empleado sin reparo ninguno como un instrumento de lucha política". op. cit., p. 280. Asimismo presenta un interesante cuadro de todas las modificaciones al sistema electoral francés desde 1848 hasta 1966 en el que no sólo se ha pasado por establecer sistemas proporcionales, así como mayoritarios sino también transformaciones dentro de las variantes fundamentales de cada uno de los dos sistemas. Ver cuadro en la op. cit., p. 281.

el que logra más votos, es decir que se puede ganar con mayoría simple o relativa.

d. Sistema mayoritario con mayoría absoluta y con votos alternativos o preferenciales. Es el sistema en el que se permite al elector emitir un voto preferente para cada candidato señalando su primera, segunda y tercera opción, de modo que si ningún candidato logra con las primeras preferencias la mayoría absoluta, se le sumarán las segundas y terceras preferencias hasta que cualquiera de los aspirantes llegue a obtenerla. Es la fórmula que utilizan en Australia.[508]

e. Sistema mayoritario con circuitos plurinominales y uninominales. Si el sistema mayoritario se aplica con un circuito uninominal debe entenderse que en tal circunscripción se elige a un sólo candidato. A pesar de ser uninominal podría establecerse el sistema de mayoría relativa o absoluta o de mayoría absoluta con votos preferenciales para la elección del parlamentario. Pero si se trata de circuitos plurinominales, donde se eligen a más de dos (2) candidatos, cada partido o grupo de postulantes presenta una lista de candidatos por los que votará el elector. En este caso se podría aplicar la

---

[508] Ver: NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, op. cit, págs 297 y subsiguientes.

mayoría simple o relativa, que tiene como consecuencia que, quien saca más sufragios se lleva todos los escaños. Si se aplicara en tal circuito la mayoría absoluta deberá lograr una de las listas la mitad más uno de los votos válidos. De no ser así deberá repetirse la elección hasta que alguna de las listas lo logre. Si en esta circunscripción se aplica el criterio de votos alternativos o preferenciales podrían resultar ganadores candidatos de diversas listas presentadas, en atención al número de votos preferenciales logrados a su favor.

No han sido pocos los que han defendido el sistema mayoritario. Hay autores que han señalado ventajas de la representación de las mayorías así como sus desventajas.[509] Sin embargo, pese a todas las críticas

---

[509] ECHEVERRI, Alvaro, Teoría Constitucional y Ciencia Política, op. cit., p. 300., señala, entre otras, las siguientes ventajas de la representación de mayorías:
a. impide la atomización partidista pues considera que los partidos pequeños tiene pocas posibilidades de conquistar bancas parlamentarias. b. Se promueve la concentración de partidos porque se apunta hacia un sistema bipartidista. c. Fomenta la estabilidad del gobierno mediante la constitución de mayorías parlamentarias partidistas. d. Fomenta la moderación política pues los partidos competidores luchan por el electorado centrista moderado teniendo que asumir responsabilidad política en el caso de triunfar en una elección, es decir, los partidos deben orientar sus programas hacia el electorado moderado y hacia lo factible. e. Fomenta el cambio de gobierno porque una variación pequeña en la relación de votos puede dar lugar a una variación importante en la relación de bancas parlamentarias. Por su parte Naranjo Mesa, Vladimiro op. cit., p. 352 sostiene que la característica de este sistema es que no asegura sino una representación indirecta y aproximada a las minorías. Advierte que como el partido mayoritario en el conjunto del país puede ser minoritario en ciertas circunscripciones entonces es así como los partidos minori-

el sistema se ha mantenido en los países que tradicionalmente se han decantado por este sistema como Gran Bretaña, Estados Unidos y Canadá. Lo cierto es que así como - al decir del profesor Sánchez Agesta el modelo de gobierno presidencial norteamericano se irradió a los países iberoamericanos del sur que habían sido colonizados por España y Portugal - el sistema mayoritario con mayoría simple usado en los Estados Unidos, también se ha irradiado de manera efectiva y sistemática en los países iberoamericanos ubicados al sur del Río Grande. Si bien es cierto que el sistema proporcional, con el paso de los años, ha ido poco a poco desarrollándose en los países iberoamericanos, no es menos cierto que existe la tendencia en muchos de ellos en mantener el sistema mayoritario con mayoría relativa como más adelante lo veremos al estudiar el modelo de escrutinio panameño.

---

tarios podrán obtener representación en el parlamento. Incluso considera que puede llegarse a la situación que un partido mayoritario nacionalmente resulte en minorías en el parlamento. Finalmente advierte el autor que este sistema - utilizado en los Estados Unidos, Inglaterra y Francia - puede producir la antinomia de que sea elegido un parlamento por una minoría y que los partidos mayoritarios tengan menos representación que los minoritarios en el parlamento. A manera de ejemplo Naranjo Mesa sostiene que si hay 10,000 electores de los cuales 5,400 pertenecen al partido X y 4,600 pertenecen al partido Z, para elegir seis (6) parlamentarios, todos serán del partido X y el partido Z no obtendrá ninguna representación a pesar de haber obtenido un importante número de votos.

2. Sistema Proporcional. Sostiene Karl Loewenstein que con el advenimiento de masas el sistema mayoritario se reveló manifiestamente injusto: el ganador lo recibía todo y el perdedor nada. Las minorías salían perjudicadas de tal manera que cabía hablar de privación del derecho de voto. Por eso - considera Loewenstein - el remedio se buscó en la representación proporcional que significaba que el legislador tenía finalmente en cuenta las realidades de la vida política y que las elecciones estaban fundamentadas por los partidos políticos.[510] Se ha llegado a considerar que el sistema proporcional tiene diversas raíces y que desde el punto de vista de la eficacia histórica, la mayor importancia que algunos autores le atribuyen es cónsona con la convicción de que el principio mayoritario sólo podía aplicarse de manera limitada. No podemos dejar de señalar que en la evolución del sistema proporcional tuvieron importantes y destacados papeles el danés ANDRAE profesor y después Ministro de Finanzas de Dinamarca que hizo integrar este modo de escrutinio a la Constitución de 1855 para la elección al "Landthing" (Cámara Alta)[511], así como Tomás Hare, quien creó el llamado sistema del voto único transferible[512] - que motivó los movimientos

---

[510] LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, op. cit., págs. 340 y 341.

[511] COTTERET, Jean Marie y EMERI, Claude, Los Sistemas Electorales, op. cit., p.76.

[512] Según QUINTERO, César, en Derecho Constitucional, Editado por Litografía e imprenta Lehmann, San José, Costa Rica, 1967, p. 342, el Procedimiento de Tomás Hare "era un procedimiento según el

de reforma en toda Inglaterra y las consideraciones de John Stuart Mill y de Alexis Tocqueville quienes hablaron de "tiranía de la mayoría" -.[513] Asimismo, fue importante la polémica que se difundió en Gran Bretaña entre John Stuart Mill y Walter Pagehot que ha dejado su huella en la actual discusión sobre la sistemática electoral. Todos estos hechos, sin duda alguna, condujeron al matemático belga Víctor D'Hondt en 1882 y al matemático suizo Hagenbach-Bischoff en 1882 a establecer procedimientos técnicos fundamentales para el escrutinio de los sistemas de elección proporcional.[514]

---

cual se hacía de toda la nación un solo circuito electoral en que cada elector podía votar por tantos candidatos cuantos diputados hubiesen de elegirse en todo el país. Luego el total de votos emitidos se dividía por el número de miembros que habría de tener el parlamento, obteniendo de esta manera el cuociente electoral en escala nacional. Aquellos candidatos que no lo llenaran resultaban elegidos".

[513] TOCQUEVILLE, Alexis, De la démocratie en Amerique, (París, 1951), págs. 265, 266. Véase passim. Vol. I, Pt. II, Cap. VII, "De l'omnipotence de la majorité aux États-Unis, et de ses effets". Y STUART MILL, John, On Liberty (Oxford, 1947), pág. 4. Véase también Cap. VI de. "Of the Limits to the Authority of Society over the Individual". Acerca de lo que Mill debe a Tocqueville, véase sus Dissertations and Discrussions (Boston, 1864), Vol. II, págs. 79-161. Ambos autores son citados por SARTORI, Giovanni, Aspectos de la Democracia, Editorial Limusa-Wiley, S. A., México, 1965, p. 112.

[514] Para profundizar en la historia del principio proporcional ver NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, op. cit., págs. 89 a 94. Asimismo, los profesores COTTERET, Jean Marie y EMERI, Claude, Los Sistemas Electorales, op. cit. págs 75 a 78. En la página 76 manifiestan que " esta idea se encuentra expresada en Aristóteles, Saint-Just y Condorcet, en resumen, por todos los autores liberales para los cuales la Asamblea de los representantes debe ser un microcosmos, una perfecta reducción del conjunto de los representados, expresando todas las variedades, todos los matices físicos, ideológicos y económicos del cuerpo social considerado. No obstante, ha sido preciso esperar a la segunda mitad del siglo XIX para que esta loable intención retuviera la atención de los

Como bien se ha sostenido, el objetivo del principio proporcional es el de asegurar la representación de las minorías en cada una de las circunscripciones electorales en atención al número de votos obtenidos.[515] La idea fundamental de la representación proporcional - sostienen los profesores Cotteret y Emeri - es la de asegurar a cada partido político una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente proporcionada a su importancia real. En la representación proporcional siendo necesariamente un escrutinio de lista, se ven obligados los partidos políticos a hacer una lista de los nombres de los candidatos sometidos a sufragio.[516] Para el Profesor Sánchez Agesta - tal como lo hemos expresado anteriormente - hay dos o tres principios generales en el sistema proporcional. A su juicio, el primero es la necesidad de que los distritos electorales en que se ha de hacer el recuento de votos tengan al menos asignados tres (3) puestos a elegir y que la votación se realice sobre listas, que pueden ser de partido o independientes y que comprendan tantos nombres como puestos se vayan a elegir. Sostiene que el voto, en cierta manera, se despersonaliza, ya que los votos de la lista se atribuyen eventualmente a los nombres que la integran, de acuerdo con un orden que puede establecerse, tanto por los que presentan la candidatura, como

---

matemáticos".

[515] NARANJO MESA, Vladimiro, op. cit., p. 353.

[516] COTTERET, Jean Marie, y EMERI, Claude, op. cit., p. 78.

por quienes la votan.[517] El segundo principio que considera el Profesor Sánchez Agesta es determinar lo que en las diversas legislaciones se llama un cuociente, cuota o divisor electoral que sirve para establecer la proporción entre los votos emitidos a favor de una lista y el número de candidatos de esa lista que se consideran elegidos. Según Sánchez Agesta, en Democracia y Procesos Electorales, op. cit., págs. 24 y 25 "la fórmula más simple de establecer un divisor o cuociente electoral, esto es de fijar la cifra de votos que una lista electoral precisa comprender para atribuir un escaño a cada uno de los miembros de la lista, es dividir el número total de votos por el número de puestos a elegir. Así y escogiendo un ejemplo matemático simple, si el número total de votos es 100,000 y los puestos a elegir son cinco (5), el cuociente o divisor electoral será 20,000 y cada lista se atribuirán tantos puestos como veces contenga esa cifra. La fórmula aplicada por la ley electoral (se refiere a la española) para la fijación del cuociente es la de D'Hondt de cuocientes variables, que se obtienen dividiendo los votos de cada lista por números sucesivos a partir de la unidad y distribuyendo los puestos entre los cuocientes mayores. Así, - nos dice el Profesor Sánchez Agesta - si una lista A, ha obtenido 100,000 votos, una lista B 80,000 votos y una lista C 40,000 los cuocientes se ordenarán de la siguiente manera:

---

[517] SÁNCHEZ AGESTA, Luis, ~~Democracia y Procesos Electorales~~, op. cit., p. 24.

A	100,000:1=100,000	100,000:2=50,000	100,000:3=33,333
B	80,000:1= 80,000	80,000:2=40,000	80,000:3=26,666
C	40,000:1= 40,000	40,000:2=20,000	40,000:3=13,333

Si hubiera que distribuir seis (6) puestos, se asignarían tres a la lista A (cuocientes 100,000, 50,000 y 33,333); dos a la lista B (cuocientes 80,000 y 40,000) y uno a la lista C (cuociente 40,000). Así se da cabida a tres (3) opciones, graduándolas en proporción a los sufragios obtenidos." El tercer principio que elabora el Profesor Sánchez Agesta, y que advierte que no siempre se aplica, es realizar una segunda redistribución de votos para absorber los restos de puestos sin cubrir y de votos por aplicar, en un ámbito territorial más amplio que puede ser una región y con más frecuencia un colegio único nacional. Según el Profesor Sánchez Agesta este tercer principio tiende a favorecer la multiplicación de los partidos.[518] Evidentemente toda fórmula proporcional tendrá un carácter variable en cuanto a que el número de votantes o en algunos casos de habitantes va a determinar el número de puestos a elegir, situación que varía en las diferentes circunscripciones electorales. Además de estos aspectos la fórmula proporcional de escrutinio tiene sus propias variantes, cada una con características específicas y con

---

[518] SÁNCHEZ AGESTA, Luis, ~~Democracia y Procesos Electorales~~, op. cit., p. 25.

consecuencias muy particulares. Si bien todas las variantes de la fórmula proporcional parten de la existencia de un cuociente electoral debemos considerar con mucha atención las diferentes variantes que nos ofrece el sistema proporcional.

a. Fórmula D'Hondt. Como habíamos dicho la creación de la fórmula del matemático belga Víctor D'Hondt se produjo en Bélgica en 1869. Esta fórmula, parte del principio de que a un número determinado de votos le corresponde un puesto. Pero, para tal fin hay que determinar el número repartidor que se obtiene dividiendo el total de votos de cada partido entre el número de votos que representa en orden descendente el último escaño que se repartirá en dicha circunscripción. Para la determinación del número repartidor se toma como dividendo la cantidad de votos emitidos en una circunscripción electoral mientras que el divisor es una serie de números consecutivos o cifra repartidora. El autor definió este sistema como:

> "el número de votos emitidos por cada partido o agrupación electoral que se divide por un número de cuocientes cuya suma sea igual al número de representantes que han de elegirse y ese divisor será la cifra repartidora, o sea, representará el número de votos indispensables para la elección de cada candidato"[519]

---

[519] D'HONDT, Víctor, System Pratique, et raisonné de representation proportionelle, Bruxelles, 1878, citado por Quintero, César, Derecho Constitucional, op. cit., p. 433.

A manera de ejemplo trataremos de explicar la fórmula. Supongamos que en un circuito electoral han de elegirse cinco (5) diputados los cuales son postulados por cuatro (4) partidos y en la circunscripción 200,000 personas. Los partidos que en el ejemplo a continuación están identificados como A, B, C y D obtienen cada uno 86,000, 56,0000, 38,000 y 20,000 respectivamente. Veamos el cuadro:

	Votos divididos por:				
Partidos	1	2	3	4	5
A	86,000	43,000	28,666	21,500	17,200
B	56,000	28,000	18,666	14,000	11,200
C	38,000	19,000	12,666	9,500	7,600
D	20,000	10,000	6,666	5,000	4,000

Clasifiquemos los votos obtenidos por cada candidato en cada uno de los partidos en orden decreciente hasta el quinto lugar. Encontraremos las siguientes cantidades en orden descendiente: 86,000, 56,000, 43,000, 38,000, 28,666. Este último número - por ser el de la curul - es llamado también número repartidor, y es diferente del cuociente electoral, pues dividiendo el número de votos obtenidos por cada partido por este número repartidor, se obtiene directamente el número de escaños que deben ser atribuidos a cada partido.

$$A: \frac{86,000}{28,666} = 3 \text{ escaños}$$

B: $\frac{56,000}{28,666}$ = 1 escaño

C: $\frac{38,000}{28,666}$ = 1 escaño

D: $\frac{20,000}{28,666}$ = 0 escaños [520]

Según este ejemplo de los cuatro (4) partidos, tres (3) ganaron curules y el último - llamado partido D - no alcanzó ninguna curul. Se ha sostenido que la fórmula D'Hondt tiende al multipartidismo que hace necesario acudir al sistema de coaliciones para conseguir mayorías consolidadas de gobierno. De manera categórica hay autores que han expresado que esta fórmula electoral favorece a los grandes partidos.[521]

Es importante señalar que este método se utiliza en la actualidad en Austria, Finlandia, Holanda, Alemania y en España con ligeras variantes propias de las características y de las condiciones de cada uno de los países.

b. Fórmula de Hare o del Voto Transferible. Se considera una de las fórmulas de representación

---

[520] El ejemplo ha sido tomado de COTTERET, Jean Marie y EMERI, Claude, Los Sistemas Electorales, op. cit., p. 84.

[521] RUIZ-NAVARRO PINAR, José Luis, en Diccionario Electoral, op. cit., p. 342.

proporcional que permite a los electores clasificar a los candidatos y expresar segundas preferencias para el caso en que la primera no consiga vencer. Fue inventada por Thomas Hare y perfeccionada algunos años después por H.R. Droop. De allí que algunos la llamen fórmula De Hare-Droop. Con esta fórmula no son necesarias las listas y ha funcionado en Irlanda[522] desde 1923 donde se ha desarrollado en circunscripciones pequeñas. En el proceso electoral basta simplemente la papeleta electoral con los nombres de todos los candidatos que se presentan a las elecciones en la respectiva circunscripción postulados por los partidos o mediante candidaturas independientes, de conformidad como lo haya determinado la ley. Al momento de votar el elector puede en la propia boleta de votación - impresa adecuadamente para permitirlo - definir la preferencia que le merece cada uno de los candidatos enumerando del uno (1) al cinco (5) - si fueran cinco (5) los escaños - de conformidad con la opciones que le merecen sus simpatías. Es importante advertir que en este sistema el elector puede elegir entre los candidatos de los diferentes partidos, entre los de un solo partido o candidaturas conforme sea su preferencia. Para determinar cómo se adjudican los escaños se divide el número total de votos válidos emitidos más uno, entre el número total de curules más

---

[522] También se utiliza en Malta en pequeñas circunscripciones.

uno. Por ejemplo, si en una elección X el número total de votos válidos fueron 100,000 y se deben adjudicar cinco (5) curules, tendremos que hacer la siguiente operación matemática:

$$\frac{\text{Número de votos válidos - 100,000 más 1}}{\text{Número de curules - 5 más 1}} = 16,833$$

De manera tal que si un candidato obtiene, como mínimo, el cuociente electoral de 16,833 gana su curul. Pero, si el candidato logra 20,000 votos - cifra muy por encima de la necesaria para ganar la curul - tiene una suma que le sobra, es decir 3,166. Dentro de estos 20,000 votos el número de segundas preferencias que puede haber en las papeletas se multiplica por 500 en cada candidato y luego se divide por 10,000. El resultado se le añade a las primeras preferencias de los respectivos candidatos. El candidato que alcanza por lo menos la cuota mínima - que en este caso es de 16,833 - se considera elegido. Igual que lo anterior, los votos vuelven a repartirse proporcionalmente en todas las papeletas electorales entre las respectivas preferencias. Pero si ningún otro candidato tiene votos sobrantes y aún faltaren curules por adjudicar se vuelven a repartir los votos de los candidatos repitiéndose la operación cuantas veces como sea necesaria hasta que se proclamen los candidatos

electos.[523] Este sistema, que ha funcionado de manera adecuada en Irlanda y Malta, no ha tenido ninguna difusión en los países iberoamericanos por cuanto su formulación se hace desconocida para los sistemas electorales del continente americano.

c. **Fórmula Sainte-Laguë**. Esta fórmula llamada también del número impar se utiliza fundamentalmente en los países escandinavos desde 1951 y más específicamente en las elecciones parlamentarias de Noruega y Dinamarca. José Luis Ruíz-Navarro Pinar ha sostenido que esta fórmula produce un triple efecto: primero refuerza la posición de los pequeños y medianos partidos reduciendo la sobrerepresentación de las grandes fuerzas políticas. Segundo, no obstante este efecto multipartidista, no impide mayorías estables por la vía de las coaliciones de partidos y, tercero y último consolida el sistema partidista vigente, ya que hace muy difícil que surjan de nuevos partidos.[524] Esta fórmula varía de la fórmula

---

[523] Tal operación, aunque un poco complicada, la explica Nohlen Dieter en Sistemas Electorales del Mundo, op. cit., págs. 544 a 560. En su explicación detalla con ejemplos y complicadas operaciones matemáticas como se producen segundos, terceros, cuartos, quintos y hasta sextos recuentos. Asimismo, dentro de este difícil sistema hay que ir excluyendo de los recuentos, los votos intransferibles que son aquellos en donde el sufragante ha optado por dar un voto selectivo a uno de los candidatos sin agregar segundas o más opciones.

[524] RUIZ-NAVARRO PINAR, Luis, en ~~Diccionario Electoral~~, op. cit., p. 343.

D'Hondt por la modificación del divisor ya que dicho número está constituido por diversos números que aumentan progresivamente (números 1, 4, 7, 10, 13, y así sucesivamente sumándole tres (3) para alcanzar el número divisor). El propósito es que a medida que haya escaños por adjudicarse variará el cuociente electoral por cuanto existe un constante y progresivo cambio en los números por los cuales se dividirá la cantidad de votos obtenidos.

d. <u>Fórmula de HagenBach Bichoff o Cuociente Rectificado</u>. Esta fórmula es la que se aplica generalmente en Suiza y en algunos casos en Grecia y su nombre se toma del matemático suizo que la propagó 1885. Dicha fórmula se usa cuando se comprueba que el cuociente electoral es superior al número de votos obtenidos por los partidos políticos lo que lógicamente producirá una dificultad al adjudicar los escaños. Por esta razón, se imponía la búsqueda de una fórmula que rectificara el cuociente electoral disminuyéndolo, de manera tal, que se hiciera posible una mejor relación entre votos y escaños. La fórmula HagenBach Bichoff propone añadir una unidad más a los escaños a proveer, de manera tal que el número divisor aumentará disminuyendo, por consiguiente, el cuociente. Hagamos el siguiente ejemplo. Supongamos que el número de sufragios válidos en una circunscripción es

de 100,000 y las curules a repartir sean cinco (5). Si hacemos una división simple entre el número de votos válidos y el número de escaños a repartir, nos dará el cuociente electoral de 20,000 de la siguiente manera:

Votos válidos	Nos. de escaños		Cuociente Electoral
100,000	5	=	20,000

Si ninguno de los partidos logra 20,000 votos se aplicaría la fórmula HagenBach Bichoff o Cuociente Rectificado. En el ejemplo que anteriormente expusimos, en vez de dividir entre cinco (5) escaños, según la propuesta de la fórmula se debería dividir por un escaño imaginario adicional, es decir por seis (6) por cuanto el cuociente electoral bajaría a la cantidad de 16,666, producto de la división de 100,000 votos válidos entre seis (6) igual 16,666.

e. **Fórmula del Resto más Alto**. Según esta fórmula se debe calcular el cuociente electoral que se obtiene dividiendo el número de sufragios válidos entre el número de escaños a asignar, con lo cual, con dicho cuociente se irían asignando las curules a los partidos que lo obtengan como mínimo. Hagamos el siguiente ejercicio matemático siguiendo las mismas cantidades expresadas en la fórmula anterior. Tenemos 6 partidos que en una circunscripción electoral han obtenido - entre todos - un

total de 200,000 votos válidos. En dicha circunscripción habrá cinco curules por asignar. Identificaremos a cada uno de estos partidos con las letras A, B, C, D, E y F. Les asignaremos las siguientes cantidades de votos a cada uno de los partidos así:

A = 80,000

B = 41,000

C = 42,000

D = 30,000

E = 5,000

F = 2,000

El cuociente electoral en esta circunscripción - tal como ya lo hemos dicho - se obtiene dividiendo el total de votos válidos (200,000) entre el número de escaños a repartir cinco (5). Esta división nos da como resultado el cuociente electoral de 40,000. Según esta fórmula los votos obtenidos por cada partido político se divide entre el cuociente electoral lo que nos dará por resultado las curules a que tienen derecho cada uno de los partidos. Veámoslo gráficamente.

Partido	**Votos**	**(entre)**	**Cuociente (igual) Curules**
A	80,000	40,000	2

B	41,000	40,000	1
C	42,000	40,000	1
D	30,000	40,000	0
E	5,000	40,000	0
F	2,000	40,000	0

De conformidad con la explicación que hemos dado, se han asignado cuatro curules; sin embargo, una de ellas no se ha asignado aún. Según la fórmula del Resto más Alto, se deberá asignar entre los partidos a los que les haya sobrado votos (de los que ya le han asignado), así como entre los demás partidos a los que no se les haya asignado curules. Así vemos que al partido A no le sobró ningún voto, por cuanto tuvo la cantidad necesaria para obtener dos curules. Los demás partidos a los que se les asignó curules, les sobraron cantidades. Al partido B 1,000 votos y al partido C 2,000 votos. Pero los partidos que no obtuvieron votos quedan de la siguiente forma: el partido D con 30,000, el E con 5,000 votos y el F con 2,000 votos. En consecuencia, la curul la gana el partido D porque es el que tiene la mayor cantidad de votos después de haber sido adjudicadas las cuatro (4) curules por cuocientes. Después de haber hecho el ejemplo, el partido A ganó dos curules y los partidos B, C y D obtuvieron una curul cada uno.

f. **Fórmula de la Media más Fuerte**. Con esta fórmula se sigue un criterio muy similar a la fórmula del Resto más Alto para la adjudicación de las curules cuando los partidos obtienen el cuociente electoral suficiente. Es decir, que se sigue el mismo procedimiento para obtener el cuociente electoral, dividiendo el número de votos válidos (200,000) entre el número de curules a asignar cinco (5) nos da un cuociente electoral imaginario de 40,000. La diferencia con la fórmula anterior está en la manera en que se distribuye el escaño que quedó sin ser asignado porque - según el ejemplo que expusimos - ni los partidos D, E, F obtuvieron el cuociente electoral de 40,000, ni los votos sobrantes de los partidos B (1,000) y C (2,000) llegaban al cuociente electoral. Para el escaño que se debe adjudicar, la fórmula de la media más fuerte propone añadir ficticiamente a cada partido que logró un escaño por cuociente uno adicional y luego se divide el número de votos del partido por este número de curules obtenidas. Con esta operación, el partido que obtenga la cifra más alta obtiene el escaño restante. Hagamos la operación.

$$\text{Partido A: } \frac{80,000}{2 + 1} = 26,666$$

$$\text{Partido B: } \frac{41,000}{1 + 1} = 20,500$$

$$\text{Partido C: } \frac{42,000}{1+1} = 21,000$$

$$\text{Partido D: } \frac{30,000}{0+1} = 30,000$$

$$\text{Partido E: } \frac{5,000}{0+1} = 5,000$$

$$\text{Partido F: } \frac{2,000}{0+1} = 2,000$$

Según el resultado de esta operación, la curul adicional debe adjudicársele al partido D que vuelve a obtener la cantidad similar de 30,000 que se le adjudicó siguiendo la fórmula del Resto más Alto. De manera que hemos visto con estos dos (2) ejemplos que los resultados son similares a pesar de haberse utilizado fórmulas diferentes. Es importante advertir que en esta fórmula se sigue el mismo procedimiento tradicional de adjudicaciones de curules de conformidad con el cuociente y que se aplica el método de asignarle una curul imaginaria a todos los partidos, únicamente para decidir las curules que no se han asignado por efectos de que no se ha logrado el cuociente electoral. Por esta razón, en el ejemplo que anteriormente expusimos, los partidos D, E y F, que no tenían curules asignadas, aparecen bajo la fórmula de división de 0 + 1. Ello nos llevó a establecer que los votos obtenidos se dividieran entre 1, con lo cual quedaron con la misma cantidad. Después de

haber hecho la fórmula en términos matemáticos hemos obtenido un resultado similar al de la fórmula anterior del Resto más Alto, es decir el partido A obtuvo dos curules y los partidos B, C y D una curul cada uno.

g. Fórmula Pichardo. Según lo explica el Profesor César Quintero este sistema fue ideado por el dominicano Nicolás Pichardo y utilizado en la República Dominicana para las elecciones celebradas en ese país en 1962.[525] Siguiendo el ejemplo matemático y las explicaciones que Quintero hace en su obra, elaboraremos a continuación - con nuestros propios datos - la fórmula Pichardo. Partamos del principio - tal como lo hemos venido presentando - que es una circunscripción donde participan seis (6) partidos que obtienen un total de 200,000 votos válidos entre todos y que deberán adjudicarse cinco (5) curules.

Partido A = 80,000 votos

Partido B = 41,000 votos

Partido C = 42,000 votos

---

[525] Ver: QUINTERO, César, ~~Derecho Constitucional~~, op. cit., p. 437, hace una pormenorizada explicación con ejemplo gráfico de este interesante sistema. Asimismo, el Profesor Quintero cita la Tesis de Grado de Hernán Delgado Q. denominada el "Derecho Electoral Panameño", Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá, Panamá 1966, p. 64, así como el trabajo de GOYTIA Víctor Florencio y otros, en Informe de la Misión Técnica Electoral de la Organización de Estados Americanos, Tegucigalpa, Honduras, 1963.

Partido D = 30,000 votos

Partido E = 5,000 votos

Partido F = 2,000 votos

Según la fórmula Pichardo, la primera curul le correspondería al partido A porque obtuvo la mayor cantidad de votos. Dicho partido al hábersele adjudicado una curul debe reducir su número de votos a la mitad para la consideración de la siguiente curul. De esta forma tendremos los siguientes datos:

Partido A = 40,000 votos (50% menos)

Partido B = 41,000 votos

Partido C = 42,000 votos

Partido D = 30,000 votos

Partido E = 5,000 votos

Partido F = 2,000 votos

La segunda curul le correspondería según esta fórmula al partido C que debe reducir la cantidad de votos a la mitad para la consideración de la tercera curul. Así tenemos que para la tercera curul los siguientes son los datos:

Partido A = 40,000 votos

Partido B = 41,000 votos

Partido C = 21,000 votos (50% menos)

Partido D = 30,000 votos

Partido E = 5,000 votos

Partido F = 2,000 votos

La tercera curul le corresponde al Partido B, que para la consideración de la cuarta curul quedará en 20,500 votos. Veamos el reparto de la cuarta curul:

Partido A = 40,000 votos

Partido B = 20,500 votos (50% menos)

Partido C = 21,000 votos

Partido D = 30,000 votos

Partido E = 5,000 votos

Partido F = 2,000 votos

La cuarta curul le corresponde al partido A quien para la consideración de la quinta curul tendrá que volverse a restar la mitad para quedar en 20,000 votos. Veamos la asignación de la quinta curul:

Partido A = 20,000 votos (50% menos)

Partido B = 20,500 votos

Partido C = 21,000 votos

Partido D = 30,000 votos

Partido E = 5,000 votos

Partido F = 2,000 votos

Según la fórmula Pichardo la quinta curul le correspondería al partido D por haber obtenido 30,000 votos. De esta forma concluimos el ejemplo, asignándole al partido A dos curules, al partido B, C y D una curul cada uno que suman las cinco (5) curules que se debían asignar en la imaginaria circunscripción. Esto nos lleva a sostener - según podemos observar en los ejemplos matemáticos realizado - que los resultados son similares en la fórmula del Resto más Alto, en la fórmula de la Media más Fuerte y en la fórmula Pichardo para una circunscripción imaginaria con los mismos datos de votos válidos y de curules por asignar. El Profesor César Quintero también realizó ejemplos matemáticos con las fórmulas D'Hondt y Pichardo y llegó, entre sus conclusiones, a observar que los resultados obtenidos en cuanto a la asignación de curules eran similares - para ambas fórmulas - con iguales datos y circunstancias.[526]

De manera sucinta hemos analizado las principales fórmulas que se utilizan dentro del sistema proporcional y sin mayores pretensiones hemos tratado de explicar mediante

---

[526] Ver QUINTERO, César, ~~Derecho Constitucional~~, op. cit., p.439.

algunos ejemplos, que preparamos para tal propósito, la aplicación de las respectivas fórmulas y su incidencia en el escrutinio y asignación de curules. Somos conscientes que hay variadas fórmulas que se han ido creando de conformidad con las necesidades y las circunstancias muy particulares de cada país y que lamentablemente no es el objeto de esta investigación señalarlas todas. El profesor Dieter Nohlen en la obra tantas veces citada ha hecho un minucioso estudio de los sistemas electorales del mundo. Estudiando la admirada obra nos hemos percatado que muchos países cambian a menudo sus propias fórmulas por circunstancias políticas sobrevinientes y en algunos casos hasta dramáticas. Asimismo, hemos podido analizar que muchas veces las fórmulas adoptadas son variantes de las fórmulas que existen. Estas creaciones propias de cada país se pueden apreciar mediante el estudio del derecho electoral comparado, pero dejo constancia que resulta interesante conocerlas en cuanto a la evolución, creación, ingenio e interpretación de la adecuación que traduce votos por escaños. Y es que - como han advertido los profesores Cotteret y Emeri - la representación proporcional procede del objetivo que persigue: atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos proporcional a su fuerza numérica.[527]

---

[527] COTTERET, Jean Marie y EMERI, Claude, Los Sistemas Electorales, op. cit., págs. 75 y 76.

B. FORMAS DE PRESENTACIÓN DE LAS CANDIDATURAS

Es fundamental e importante las formas de presentación de las candidaturas porque, sin lugar a dudas, su manera puede incidir en la decisión del elector. En principio se ha considerado que hay dos (2) formas de presentación: la candidatura personal y la candidatura de lista. Ambas candidaturas se consideran contrapuestas entre sí y colocan al elector en situaciones distintas según la forma de la candidatura que se refleja en el formato de la misma papeleta. Se considera candidatura personal aquélla en la que se cuentan para el reparto de escaños, los votos que un candidato haya obtenido y que se hayan emitido expresamente a su nombre. Contrariamente, en cualquiera de las formas de listas, lo decisivo a la hora de convertir votos por escaños es la suma de los votos de los diversos candidatos que aparecen en una lista o la transferencia de los votos de uno o varios candidatos a favor de otro de la lista, o bien el número de votos conseguidos por el conjunto de candidatos de la lista.[528] Pero las candidaturas de lista tienen diversas modalidades o variantes, de las cuales hemos escogido las más usuales, para explicarlas brevemente.

---

[528] NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, op. cit., págs. 112 y 113.

1. **Lista Cerrada y Bloqueada**. En esta lista el orden de los candidatos no se puede variar. El sufragante sólo puede votar por la lista, tal cual y como se le presente. Los escaños atribuibles a cada lista se le asignarán a los candidatos en el orden numérico en el que aparezcan en la respectiva lista. Según el Profesor Dieter Nohlen la lista cerrada y bloqueada implica un monopolio de presentación de candidatos por parte de los partidos, al cual está completamente sometido el elector. Al elector le queda aquí - como sucede también con la elección en la circunscripción electoral uninominal - únicamente la elección entre partidos, pero no la elección entre candidatos de los distintos partidos.[529] Queremos matizar el criterio del afamado autor por cuanto, si bien es cierto que en las listas cerradas y bloqueadas no pueden haber variaciones por parte del elector, no es menos cierto que el monopolio que aduce el Profesor Nohlen no se daría si el sistema político procurara que los partidos ejercieran una auténtica y eficaz democracia interna que asegurara que el orden de cada candidato en la lista ha sido consecuencia directa de un escogimiento democrático de los miembros del partido y no de la imposición abusiva de algún jerarca político. Resultaría conveniente que los partidos hicieran elecciones

---

[529] NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, op. cit., p. 115.

primarias internas para decidir quiénes serían los candidatos y cuál sería el orden en que estarían ubicados. Si aseguramos tal ejercicio democrático, difícilmente podría haber monopolio del partido porque la presentación de la lista sería el resultado de la manifestación política de una mayoría que se agrupa en una organización bajo conceptos ideológicos y filosóficos similares y que al presentar la lista en las elecciones sabe que esta opción será analizada por el electorado que le votará si simpatiza por el programa de la formación política y lógicamente, por quienes representarían al partido. ¿Qué ocurriría por ejemplo si un partido impone una lista? Los primeros que resentirían tal imposición serían los simpatizantes de ese partido que, por tal hecho, al momento de votar podrían hacerlo a favor de otra formación política. ¿Qué ocurriría si los que encabezan la lista no son personajes con simpatía electoral? Pues bien, ése es el riesgo que tienen los partidos cuando generalmente imponen una lista. Cuando se eligen en lo interno de cada organización los candidatos más populares, se garantiza una base electoral importante que producirá el efecto multiplicador de simpatía hacia la lista, que en cierta forma descansa también sobre el prestigio de sus candidatos. Por tal razón, sostenemos que el sistema de lista cerrada y bloqueada funcionaría adecuadamente si los partidos sometieran a un proceso

democrático interno, tanto el escogimiento de los candidatos de la lista, como el orden en que irían ubicados. Pero tal proceso democrático interno, a nuestro juicio, no sería concebible sin la participación en igualdad de condiciones de todos los miembros, tanto de los que aspiren a lograr un lugar en las listas, como de los que deseen respaldar a un copartidario. Nada anormal ni inadecuado sería el establecimiento de tal mecanismo porque a nuestro juicio, resulta complementario con los objetivos del sistema de partidos. Recordemos que se ha sostenido hasta la saciedad que los partidos políticos son organismos que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y constituyen genuinos instrumentos fundamentales para la participación política. Y, sin lugar a dudas, lo que proponemos sería no sólo una buena forma para mejorar el sistema de lista cerrada y bloqueada, sino una auténtica manifestación de la voluntad popular de los miembros de cada partido. Sin embargo, lograr el establecimiento de un sistema como el que hemos propuesto no es tarea fácil; cuando lo hemos planteado, la idea ha sido sistemáticamente reprobada y combatida por los "poderes fácticos", fuerzas económicamente poderosas a las que les aterra un sistema auténticamente democrático. Por medio de lacayos y de los llamados "peones de estribo", las oligarquías partidarias buscan un sinnúmero de razones y argumentos

baladíes y necios para invalidar el concepto. Esta propuesta sería un duro golpe a esos poderes ocultos que dominan los partidos políticos que comprenden que tal sistema les invalidaría la facultad omnímoda de que disponen para imponer a sus favoritos, en detrimento de otras candidaturas más valiosas, honestas y capaces, pero no comprometidas con la defensa de los mezquinos intereses de los gamonales políticos. Por tal razón, estamos convencidos que es imprescindible que se establezca el sistema que proponemos, en los lugares donde haya lista cerrada y bloqueada porque será la mejor garantía para el ejercicio democrático y para la igualdad de oportunidades en una sociedad que se precia de ser libre y democrática. La efectividad de esta forma de presentación de candidaturas descansa en esta incuestionable verdad. Sin un proceso democrático interno en los partidos, la lista cerrada y bloqueada se convierte en un medio adicional del que disponen los factores de poder económico - que generalmente dominan los partidos - para imponer sus consignas sin percatarse que por su insensata actitud, la crisis de los partidos cada día se agiganta.

Por otra parte, no resulta acertado sostener que al elector únicamente le quedaría la elección por medio de listas presentadas por los partidos, porque ello depende

de la legislación electoral de cada país que determinará si es posible otra forma de presentación de candidaturas. España, que para 1995 mantiene el sistema de lista cerrada y bloqueada, tiene otra forma de presentación de candidatura parlamentaria, aunque menos popular y atractiva. Según lo dispuesto en el literal c del Artículo 44 de la Ley Orgánica 5/ 1985, de diecinueve (19) de junio, del Régimen Electoral General (BOE No. 147, de 20 de junio) se permite también, la presentación de candidaturas no solamente por partidos políticos, sino por agrupaciones de electores que deben reunirse y obtener el número de adherentes suficientes para legitimar la presentación de dichas candidaturas.

2. **Lista Cerrada y no Bloqueada**. Contrario a lo que ocurre en la anterior forma de presentación de candidaturas de la lista cerrada y bloqueada, aquí la lista de los candidatos presentados puede ser variada por el elector, escogiendo a un candidato, a varios o a todos. Puede ocurrir también que al momento de votar se escoja la lista tal cual se presenta o se hagan variaciones haciendo una personal selección que reordena las candidaturas y las coloca en orden de preferencias numéricas diferentes. Con ello, el elector indica cuál sería el orden en que desearía elegir dichos candidatos. En algunos casos se usa el método de tachar, rayar,

ponerle ganchos, equis, cruces o cualquier signo que indique la manifestación de voluntad o simpatía, junto a donde aparecen los nombres de los candidatos de una misma lista, para seleccionar a uno o a varios de su simpatía. Cuando se escoge a uno de la lista, se dice que el voto ha sido selectivo mientras que cuando se escoge toda la lista sin ejercer el derecho de selección individual, se habla de voto por lista completa o popularmente se dice que el voto ha sido de "plancha". La lista cerrada y no bloqueada se ha usado en Panamá para las elecciones legislativas de los años 1984, 1989 y 1994 y opinamos que si no se da una reforma sustancial - por cierto muy necesaria - del sistema político panameño se continuará utilizando. Los defensores de esta forma de presentación de candidaturas sostienen que le ofrece la oportunidad al elector de escoger a quienes quiere y no se le imponen los candidatos. Aun cuando quienes simpatizan con esta forma de lista sostienen que el ejercicio de las personales simpatías de los electores al hacer su selección es una auténtica expresión democrática, no compartimos tales conceptos porque consideramos que la lista cerrada y no bloqueada es una de las formas de presentación de candidaturas más perjudiciales y contraproducentes. En primer lugar, debemos señalar las grandes e inimaginables dificultades que ocasiona para el escrutinio de los votos. Bastaría que sus defensores

estuvieran designados como escrutadores en una mesa de votación o en una Junta de Escrutinio de un Circuito Electoral en el que se eligieran seis (6) parlamentarios y doce (12) suplentes para que conocieran las dificultades que provoca a la hora de hacer valer los llamados votos selectivos. Recordemos que en países como Panamá donde se eligen dos (2) suplentes por cada legislador, el sistema también se aplica a estos suplentes que luchan por ocupar la primera de las suplencias en atención al número de votos selectivos logrados en detrimento del otro aspirante a legislador sustituto. De manera tal que, no sólo hay que escrutar los votos de los candidatos principales, sino también los sufragios de los suplentes y comprobar en qué orden han sido seleccionados por los votantes. Tal situación perjudica la agilidad y la eficacia de los escrutinios que, en el caso panameño, se agrava todavía más por la existencia de un sistema proporcional de cuociente, medio cuociente y residuo que se aplica en los circuitos plurinominales. El resultado es un considerable atraso y una multiplicidad de querellas sobre los escrutinios que, con el tiempo, van desintegrando la confianza en el sistema político y se traducen en la conocida apatía y desinterés colectivo por los procesos electorales. Pero aparte de estas graves consideraciones existen otros aspectos negativos que inciden sobre el curso del proceso político. Con el

sistema de lista cerrada y no bloqueada, los candidatos se avocan a la búsqueda de los llamados votos selectivos que les garantizará ser el diputado más votado de su partido en detrimento de sus compañeros de lista. Esto produce un enfrentamiento personal y permanente entre los candidatos de una misma lista que procuran llevar su mensaje personal a los electores, quedando ahogado - por tal circunstancia - el mensaje programático e ideológico del partido. Por esa razón, las campañas publicitarias se centran en resaltar el mensaje personal con promesas propias y muy peculiares para obtener el voto personal y selectivo. De esta forma, los candidatos se olvidan - y procuran que los electores lo hagan - de cuál es el programa político que ofrece el partido que lo presenta en su lista. Esta insana práctica ha degenerado el ejercicio político, por cuanto la lucha política en vez de centrarse sobre programas, propuestas concretas y plataforma ideológica de los partidos, se concentra en promesas vanas y hasta ridículas que evidentemente, y en su mayoría, no podrá cumplir el candidato. Pese a saber que su individual programa de soluciones debe contar con el apoyo de su partido en la Cámara - que no se ha comprometido - para que pueda ser tan siquiera considerado, el candidato, en su afán de resultar elegido inunda los medios de comunicación con todo tipo de promesas. Pero mientras el candidato promete entusiasmado

soluciones muy creativas, su partido no participa en el debate, no dice nada y menos aún, avala las promesas de sus candidatos. En estas circunstancias, queda la impresión que los partidos han enviado a sus candidatos a una lucha individual por obtener los votos personales por lo que se despreocupan por presentar propuestas serias, equilibradas y razonables como propósitos mínimos del partido para la próxima legislatura. Como la lucha es personal, quien se compromete con los electores es el candidato, que no podrá contar en la Cámara más que con su voto, mientras el partido, que debía comprometerse, pasa oculto sin que después tenga que responder por promesas y cumplimientos de programas porque nunca los hizo. Así las cosas, los candidatos elegidos no pueden cumplir con la mayoría de sus propuestas, aunque haya buenas intenciones porque no son promesas de su partido, sino que son de su cosecha personal y el resultado es el continuo descrédito de los parlamentarios ante sus electores que se sienten frustrados y decepcionados. La lista cerrada y no bloqueada tiene también otros despropósitos que analizaremos a continuación. En lo interno de cada partido favorece a los aspirantes a candidatos que disponen de recursos económicos, en detrimento de quienes no los tienen que, como es sabido, siempre constituyen la mayoría. Resulta lamentable que en muchos partidos haya aspirantes honestos, capaces y

responsables que deben apartarse - cuando no son bloqueados - por carecer de recursos económicos propios para hacer frente a la campaña que cuanto más avanza deja de ser una campaña del partido - como debería ser - y se convierte en una lucha personal y enconada por obtener la curul. Y es que como la candidatura dejó de ser una candidatura de partido para convertirse en una especie de candidatura personal, los partidos al postular intentan asegurarse de que los aspirantes tengan suficientes fondos para financiar su personal lucha. Pero, ¿qué gana el partido en estas condiciones? Pues, es el que más réditos recibe de la lucha y esfuerzo personal del candidato porque obtiene votos que le permitirán asegurar y exigir una cuota de poder en el sistema, proporcional a los sufragios logrados y obtiene ganancias sin preocuparse por costes de campaña, por preparación de programas o agendas parlamentarias, ni por el curso de la campaña. La lucha, en ocasiones ha sido tan personal que se han dado casos donde los candidatos, conocedores que su partido podría obtener una curul en determinado circuito, se dedican a combatir a sus compañeros de lista para lograr a toda costa y por los métodos que fuere, la curul. Los candidatos usan todo tipo de artimañas contra sus copartidarios, a pesar de compartir similares concepciones ideológicas y que se supone defienden un mismo programa político y una misma cosmovisión de la

sociedad. Mientras entabla una lucha contra su compañero ideológico, dejan de preocuparle los candidatos de otras formaciones, aun cuando los principios que éstos defiendan le sean absolutamente disímiles. Es que la lista cerrada y no bloqueada, desvirtúa y termina atrofiando la esencia ideológica política de los grupos políticos para dar paso a luchas personales y estériles. Por esa razón, en los países donde existe la lista cerrada y no bloqueada, como es el caso de Panamá, el volumen de propaganda personal es mayor y va acompañada de la identificación del candidato con el número que le corresponde en la lista para estimular la selección individual del votante. Contrario a este tipo de lista, la lista cerrada y bloqueada no ahoga los programas de los partidos porque es el partido el que tiene que salir a explicar su programa y su agenda parlamentaria. La lucha, lejos de ser personal e individual se convierte en una confrontación ideológica entre formaciones políticas, que eleva la discusión en beneficio del electorado que puede escoger de manera adecuada con base a propuestas de partidos y no con promesas individuales que rara vez pueden ser efectivas. En la lucha ideológica que se da en la lista cerrada y bloqueada se evitan las descalificaciones personales que son tan comunes en la lista cerrada y no bloqueada que existe en Panamá. Otro aspecto que vale la pena resaltar es que en el sistema de

lista cerrada y bloqueada no hay necesidad de que los candidatos dilapiden tanto dinero como lo hacen en las campañas típicas de la lista cerrada y no bloqueada. No son pocos los que suspicazmente aducen que tan exagerados gastos de campaña de la lista cerrada y no bloqueada, provocan que los candidatos estén preocupados por obtener a toda costa - no importa la forma ni los métodos - la recuperación y ganancia de dinero cuando ocupan la curul. A pesar de lo superior que resulta la lista cerrada y bloqueada, es evidente, como lo hemos señalado en el punto anterior cuando la explicábamos, que es necesario, para este tipo de lista, garantizar un mecanismo de democracia interna, una especie de elecciones primarias para escoger y decidir el orden de los candidatos que presentará la lista. Si tales condiciones se dan, prefiero la lista cerrada y bloqueada a la lista cerrada y no bloqueada de Panamá. En Panamá, bien podría establecerse un sistema de lista cerrada y bloqueada con una circunscripción nacional en vista de que el país es pequeño y con pocos electores. Esto evitaría los famosos cambios de residencias, los votos por credenciales, los problemas de escrutinio y elevaría la contienda a una lucha entre partidos, de carácter ideológico, con programas y agendas parlamentarias y de gobierno, que tanta falta hace en el país.

3. **Lista Abierta**. En esta lista no es solamente variable el orden de los candidatos presentados en una misma lista, tal como se puede hacer en la lista cerrada y no bloqueada, sino que el elector puede cambiar en nuevo orden a candidatos de listas diferentes o incluir nombres nuevos que no aparecen en ninguna de las listas.

4. **Lista Única**. Se considera que existe lista única cuando se presenta al elector una sola lista en la papeleta correspondiente que el sufragante debe escoger o no. Dicha lista es común en los sistemas autocráticos que no permiten la competencia entre partidos políticos, bien sea porque existe un partido único o simplemente no existen los partidos políticos y los factores reales de poder escogen una lista seleccionada de conformidad con sus intereses y la presentan para que los electores la escojan o no. En ningún sistema democrático, pluralista y participativo puede darse una elección con lista única.

C. DE LOS PROCEDIMIENTOS DE VOTACIÓN

Consideramos importante hacer un breve análisis de las diferentes maneras de que dispone el elector para expresar su voluntad mediante diferentes formas de votar. Veamos las más importantes:

1. **Voto Único**. Se considera voto único el que debe emitir un elector a favor de un solo candidato aunque en la circunscripción se elijan más de uno. También algunos han considerado como una modalidad del voto único aquél que se da en circunscripciones plurinominales cuando el elector vota por un solo candidato o bien por una lista de candidatos.[530]

2. **Voto Múltiple**. Con esta forma de votar el elector tiene la posibilidad de emitir tantos votos como diputados se hayan de elegir en una circunscripción, pero no es posible darle más de un voto a cada candidato. Esta manera de votar es posible en circunscripciones plurinominales y con listas abiertas.

3. **Voto Limitado**. Así como para el voto múltiple el elector tiene la posibilidad de emitir tantos votos como diputados se hayan de elegir, el voto limitado es la forma contrapuesta. El elector está limitado a votar de conformidad con lo que reglamente la ley electoral correspondiente, pero para que sea considerado como voto limitado su número de votos debe ser inferior a la cantidad de escaños a asignarse en la circunscripción correspondiente.

---

[530] Ver NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, op. cit., p. 120.

4. Voto Directo y Voto Indirecto. Se considera voto directo el que hace un elector cuando vota directamente por la persona a quien le otorga el mandato representativo, bien para que lo represente en la Cámara Legislativa o bien para elegirlo como Ejecutivo. Contrario a esto, el voto indirecto es el que hace un elector cuando vota para elegir a un compromisario o delegado que posteriormente - en nombre de los electores - hará la elección definitiva. Para los Profesores Cotteret y Emeri en algunos casos, las elecciones con votos indirectos tienen como objetivo atenuar los movimientos de opinión pública que pueden ser muy importantes y no siempre constructivos.[531] Sin embargo, opinamos que hay una variedad importantes de casos en donde esto no es así. Un ejemplo concreto del voto indirecto - por razón muy diferente a la que exponen lo profesores Cotteret y Emeri - es el que dan los electores norteamericanos al denominado colegio electoral que elige al Presidente de los Estados Unidos.[532]

---

[531] COTTERET, Jean Marie y EMERI, Claude, Los Sistemas Electorales, op. cit., p. 46.

[532] Para profundizar sobre el Sistema Electoral Norteamericano ver POLSBY, Nelson W. y WILDAVSKY, Aaron, Elecciones Presidenciales - Estrategias de la Política Electoral Estadounidense, Ediciones Tres Tiempos, sexta edición, Buenos Aires, Argentina, 1984. JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, Los Regímenes Políticos Contemporáneos, Editorial Tecnos, sexta edición, Madrid, España, 1983, págs. 482 a 495. SÁNCHEZ AGESTA, Luis, Curso de Derecho Constitucional Comparado, op. cit., págs. 193 a 204. Es importante señalar que de conformidad con el Artículo II, Sección 1, de la Constitución de los Estados Unidos de América "el Poder Ejecutivo

Se sabe que fueron razones históricas fundamentadas en la Constitución de los Estados Unidos y en la necesidad de lograr acuerdos entre los diferentes Estados de la unión para la aprobación de la Constitución de 1787, las que dieron origen a la elección indirecta del Presidente de ese país, sistema que, pese a algunas críticas, les ha resultado apropiado hasta hoy día.

5. Voto Preferente Se considera que el voto es preferente cuando el elector puede enumerar sus opciones o preferencias por candidatos en una lista electoral. De esta forma, el votante ordena sus simpatías electorales por determinados candidatos, como primeras, segundas, terceras y demás preferencias, cuantas curules haya que asignar. El voto preferente se usa actualmente en Australia para las elecciones de la Cámara Federal de Representantes y en las elecciones parlamentarias de Irlanda y Malta.

---

estará investido de un presidente de los Estados Unidos de América. Este desempeñará su cargo por un período de cuatro años y, junto con el vicepresidente escogido para el mismo período, elegido de la manera siguiente: de conformidad con lo que la Legislatura competente prescriba, cada Estado nombrará varios electores, en número equivalente al total de Senadores y Representantes que el mismo esté autorizado para enviar al Congreso..." (el subrayado es nuestro"). Constitución de los Estados Unidos de América de diecisiete (17) de septiembre de 1787, publicada por el Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América.

6. **Voto Acumulado** De esta forma el elector tiene la oportunidad de otorgar varios votos a un único candidato o de distribuir los votos que le correspondan entre las diferentes listas de candidatos que le presenten.

7. **Voto Alternativo** También se le conoce como voto eventual y consiste en que el elector está facultado para determinar a qué candidato elegiría en el evento de que su primer candidato no consiga alcanzar el número necesario de votos para resultar elegido. El Voto alternativo permite también transferir los votos sobrantes de un candidato que ha ganado la curul pero que ha excedido en votos el cuociente electoral hacia segundas terceras y cuartas preferencias.

8. **Panachage o voto combinado**. Esta fórmula permite eliminar candidatos de una lista que se ha presentado a consideración del elector y sustituirlos por los candidatos que aparezcan en otra lista electoral. El elector puede, mediante tachaduras o borrando los candidatos, hacer una especie de lista propia distribuyendo sus preferencias entre una y otra lista. Tal fórmula es posible cuando se trata de listas abiertas porque si se presentan listas cerradas y bloqueadas no es posible la aplicación del Panachage o voto combinado. Este método

se ha usado en la República Federal de Alemania para las elecciones municipales.

9. Voto doble y división del voto. Esta forma de votar se implantó en 1953 en las elecciones para el Bundestag Alemán. Consiste en el desarrollo consecuentemente lógico de la unión entre el voto personal y el de lista que al tratarse el voto único, implicaba en realidad dos decisiones electorales: la decisión por un candidato y además por una lista.[533] Con esta fórmula se considera que el elector tiene la posibilidad de dar dos votos siendo el primero, por ejemplo, para un candidato que no pertenece a la lista del partido a la que se le da el segundo voto.

10. Voto público y voto secreto. Se considera que el voto es secreto cuando su emisión se efectúa de tal modo que no es posible conocer, respecto de cada votante, en qué sentido ha manifestado su voluntad.[534] Se considera que el voto secreto es contrapuesto al voto público que puede tener diversas modalidades. El voto público puede ser dado de manera abierta por el elector al momento de depositar su voto. En muchas elecciones, el derecho a la

---

[533] NOHLEN, Dieter, ~~Sistemas Electorales del Mundo~~, op. cit., p. 125.

[534] FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco en Diccionario Electoral, op. cit., p. 683.

reserva del voto, es como tal un derecho, mas no una obligación; por tanto puede ser susceptible de renuncia de la persona que no quiere dar su voto secreto. Asimismo, el voto público puede ser dado con la mano alzada, por aclamación y también dictando a viva voz el voto. Hay quienes consideran que dadas las circunstancias actuales de la sociedad y lo complejo de la vida moderna el secreto del voto protege al ciudadano de las indudables presiones políticas, sociales y económicas y a veces de todo tipo de coerción.

11. Voto de arrastre. Se considera voto de arrastre el que emite un ciudadano a favor - por ejemplo - de un candidato a la presidencia por un partido político e inmediatamente se considera que dicho voto dado a favor de ese candidato y del partido, asegura y conlleva la simpatía electoral de todos los demás candidatos a puesto a elección que aparezcan en la misma lista o partido político. Con el voto de arrastre el elector no puede dividir su voto entre los diferentes órganos y partidos, como sería lo normal. El elector vota para presidente y con este voto determina las demás simpatías para con el mismo partido aunque no haya votado ni considerado las elecciones adicionales.

12. <u>Voto personal, por correo o por delegación</u>. Se considera el voto personal cuando la misma persona se presenta ante la mesa de votación - previa identificación - y emite el sufragio de conformidad con sus simpatías. El voto personal tiene en las legislaciones de algunos países ciertas variantes importantes que debemos señalar. En algunos Estados se permite un tratamiento especial para las personas enfermas y que tienen imposibilidad para asistir a los recintos electorales, pero que en pleno goce, uso y disfrute de sus facultades mentales, desean participar en el proceso electoral depositando el voto por el candidato de su simpatía. En estos casos se ha llegado a permitir el voto a domicilio que una comisión de la mesa electoral recibe en la residencia del votante. Asimismo, se puede dar el caso de una persona analfabeta o que por algún defecto físico (falta de visión por ejemplo) pueda depositar su voto manifestándole a los dignatarios de la mesa cuál es el candidato o partido de su preferencia. El voto por correo podría solucionar de manera mucho más rápida y efectiva los problemas anteriormente planteados. Con este voto por correo, las personas temporalmente ausentes del país y que residen en el exterior, pueden emitir su voto por correo. En España por ejemplo, después de la Ley de trece (13) de marzo de 1991 que modificó en alguna de sus partes la Ley Orgánica 5/1985 de diecinueve (19)

de junio, del Régimen Electoral General, los ciudadanos españoles puede solicitarlo. Lo pueden hacer aquellas personas que prevean que el día de las elecciones no van a poder acudir a la mesa porque no van a estar en su domicilio. En estos casos, la oficina del censo debe recibir la solicitud del ciudadano, previamente presentada y esta dependencia les enviará la documentación correspondiente. El elector por su parte, debe enviar por correo la solicitud a la cual se le han agregado los datos personales del elector. El envío por correo puede hacerse desde el día siguiente a la convocatoria a las elecciones y hasta cinco (5) días antes. Esta aparente limitación en el tiempo se hace con el evidente propósito de que el voto del ciudadano llegue oportunamente a las delegaciones provinciales de la oficina del censo electoral que debe hacer el control del sufragio. Otra modalidad del voto por correo es que también permite que los españoles que residen permanentemente en el extranjero, pero que conservan su nacionalidad de origen, pueden votar por correo dada su situación de lejanía física y geográfica de los centros de votación dentro del territorio español. Para tal fin, hay un censo de residentes ausentes cuya dirección se encarga de enviarles de oficio la documentación correspondiente para ejercer el derecho al sufragio. Para el envío por correo del voto se ha previsto que los

residentes españoles en el extranjero que han votado por esta vía tienen derecho a que se les reintegren los gastos de franqueo o sellos correspondientes que se usaron para el envío de su voto a la mesa electoral correspondiente.

D. SISTEMA PANAMEÑO

Desde 1925 la República de Panamá ha adoptado la fórmula que denominamos sui generis de cuociente, medio cuociente y residuo para la adjudicación de las curules parlamentarias. Desde esa fecha, éste fue el sistema que rigió sin mayores modificaciones hasta el once (11) de octubre de 1968 en que se produjo el golpe militar del General Omar Torrijos Herrera.[535] Desde 1968 a 1984 los procesos electorales se hicieron bajo situaciones muy particulares y desde esa última fecha, Panamá ha tenido sus tres últimos procesos, 1984, 1989 y 1994 nuevamente con el sistema de cuociente, medio cuociente y residuo para las circunscripciones plurinominales, manteniendo el sistema de mayoría simple para los circuitos uninominales.

---

[535] Para profundizar en todos los pormenores que ocurrieron en el golpe militar de esa fecha recomendamos leer a RICORD, Humberto E., Los Clanes de la Oligarquía Panameña y el Golpe Militar de 1968, Colección: Política y Sociedad en Panamá, Panamá septiembre de 1983, págs. 110 a 140.

1. Breve Historia. La primera Constitución panameña de 1904 no trajo ninguna disposición referente al sistema electoral que se aplicaría en la naciente república. La primera ley electoral republicana[536] estableció en cuanto a la elección del presidente de la república el voto indirecto. Se establecía que por cada 1,000 habitantes se debía elegir a un compromisario o delegado que debía reunirse en la capital de cada provincia para elegir de manera indirecta al Presidente de la República. Esta misma ley reguló la elección de los miembros de la Asamblea Nacional a los que se les dio el título de Diputados. Dichos Diputados se elegían en circunscripciones electorales plurinominales cuya base eran las provincias. Se utilizaba la fórmula mayoritaria con mayoría relativa. Las candidaturas se presentaban por lista, de manera tal que la lista que obtenía la mayoría relativa de votos ganaba todas las curules. Este sistema se mantuvo vigente hasta que se promulgó el Código Administrativo de la República de Panamá.[537] En dicho Código se oficializó la elección directa para el Presidente de la República y la fórmula de lista incompleta para la elección de los parlamentarios. Fue en 1925 mediante Ley 60 que se adoptó el sistema de cuocientes, medios cuocientes y residuos para la elección de los

---

536 Ley 89 de 1904.

537 Ley 1ª de 1916.

parlamentarios.[538] Tal sistema se mantuvo - como dijéramos - inalterable hasta el golpe de estado de 1968. Como ya hemos analizado en capítulos anteriores, cuatro (4) años después del golpe militar se promulgó la cuarta Constitución Política de la República de Panamá, la Constitución de 1972 y se llamó a elecciones para elegir quinientos cinco (505) Representantes de Corregimientos, sin la existencia de los partidos políticos que mediante Decreto de Gabinete No. 58 de tres (3) de marzo de 1969

---

[538] Posteriormente se dictó la Ley Electoral No. 29 de cuatro (4) diciembre de 1934, que recogía los principios de la ley anterior y mejoraba algunos aspectos. Posteriormente bajo la inspiración del Dr. Arnulfo Arias, Presidente de la República se promulgó la segunda Constitución Política de la república, la Constitución de 1941, que reemplazó la Primera Constitución de 1904. La Constitución de 1941 constitucionalizó por primera vez en el Artículo 67 la representación proporcional. Dicho artículo decía así: "todas las elecciones populares para elegir más de un candidato se verificarán atendiendo al principio de la representación proporcional, según el método que determine la ley". En desarrollo de este precepto constitucional se dictó la Ley 98 de 1941 que mantuvo el principio de representación proporcional, pero con el sui generis sistema de cuociente, medio cuociente y residuo y la elección directa del Presidente de la República. La Ley 98 de 1941 fue modificada por la Ley 131 de 1943. Posteriormente se promulgó la tercera Constitución de la República de Panamá, la Constitución Política de 1946, que en el Artículo 102, ordinal 3 decía: "toda elección popular y las que deban hacer las corporaciones públicas cuando se trate de elegir a más de dos ciudadanos, se harán por cualquier sistema que asegure la representación proporcional de los partidos". Posteriormente en las reformas constitucionales de 1956 el precitado artículo cambió la numeración de sus ordinales por lo que pasó a convertirse en el ordinal 2 del Artículo 102 de la Constitución Política haciéndosele ligeros cambios en su redacción. Como podemos observar tal redacción no solamente volvió a constitucionalizar el sistema de representación proporcional sino que aseguró la representación proporcional de los partidos políticos que ya habían sido reconocidos por la Constitución de 1941.

fueron declarados extinguidos.[539] Dichas elecciones fueron hechas en pequeñas circunscripciones que nunca habían sido utilizadas para propósitos electorales, sino que se habían creado para impartir la justicia administrativa por medio de unos funcionarios denominados corregidores que estaban bajo las órdenes del Alcalde Municipal.[540] En las elecciones de 1972, se eligieron a quinientos y cinco (505) representantes de corregimientos en diminutas circunscripciones electorales uninominales y bajo el principio de la mayoría simple.[541] Fueron elegidos por un período de seis (6)

---

[539] No fue sino hasta 1968 cuando se dictó la Ley No. 81 de cinco (5) de octubre de ese mismo año por el cual se reglamentaron los partidos políticos. Sin embargo, no fue sino hasta 1983 en que se varió la estructura del Órgano Legislativo panameño que permitió, a partir de las elecciones de 1984 volver a la fórmula de representación proporcional con cuociente, medio cuociente y residuo y con postulación por partidos políticos como lo hemos explicado en páginas anteriores.

[540] La República de Panamá tenía antes de 1968, sesenta y cinco (65) Municipios en nueve (9) provincias. A partir de 1972 tiene sesenta y siete (67) distritos en las nueve (9) provincias. El gobierno militar agregó dos (2) distritos uno en la Provincia de Chiriquí, llamado Renacimiento y otro en la Provincia de Panamá llamado San Miguelito.

[541] Tal como lo demostramos en la Tesis de Grado en la Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, dichas circunscripciones electorales, denominadas corregimientos, tenían las más desconcertantes cifras de representación electoral. Así encontrábamos circunscripciones como el corregimiento de Playa Chiquita en el Distrito de Santa Isabel, Provincia de Colón con treinta y uno 31 electores y el corregimiento de la Ensenada en el Distrito de Balboa en la Provincia de Panamá con treinta y dos (32) electores, como también se encontraba corregimientos como el de Belisario Porras en el distrito de San Miguelito en la Provincia de Panamá con 27,047 electores y el corregimiento de Betania en el Distrito de Panamá, en la Provincia de Panamá con 23,085 electores. En los cuatro corregimientos mencionados se elegía a un

años, y en 1978 nuevamente se efectuaron estas elecciones para un período similar que venció en 1984.[542] Con la muerte del General Torrijos en 1981 se precipitaron algunos cambios que se venían dando. Ya se había aprobado la ley que organizaba los partidos políticos - Ley No. 81 de cinco (5) de octubre de 1978 - y después de su muerte se aprobó el Código Electoral mediante Ley No. 11 de diez (10) de agosto de 1983. En ese mismo año se aprobaron importantes reformas a la Constitución Política que, entre otros aspectos, modificaron la estructura del Órgano Legislativo Panameño. Estas reformas crearon nuevas circunscripciones electorales - todavía no

---

representante, a pesar de la enorme desproporción electoral. Finalmente llegamos a la conclusión que de quinientas cinco (505) circunscripciones electorales, ochetan y nueve (89) de ellas representaban 525,571 electores de una población electoral de 751,115 en esa época. Ello significa que casi el setenta por ciento (70%) de la población electoral era representada por ochenta y nueve (89) representantes. Mientras el treinta por ciento (30%) de la población era representado por cuatrocientos dieciséis (416) representantes. Por consiguiente las grandes mayorías nacionales estaban representadas minoritariamente en esa cámara. Mientras las minorías electorales tenían una representación mayoritaria. Ver ANTINORI, Italo, La Estructura del Órgano Legislativo en el Derecho Constitucional Panameño, Tesis de Grado, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá 1981, págs. 166 a 188.

[542] A partir de las elecciones de 1984 se eligió al Presidente de la República, sus dos Vicepresidentes, por un período de cinco (5) años, por sufragio popular directo y por mayoría simple de votos, según acto reformatorio de la Constitución No. 1 de cinco (5) de octubre de 1978. Desde 1968 hasta 1984 la República de Panamá no eligió por votación directa al Presidente y Vicepresidente de la República. Estos fueron elegidos por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos integrada - como ya hemos dicho - por quinientos cinco (505) Representantes provenientes de igual número de circunscripciones con marcada desproporción electoral.

adecuadas y muchas de ellas discutibles - para elegir a un nuevo cuerpo legislativo denominado Asamblea Legislativa que estuvo originalmente integrado por sesenta y siete (67) parlamentarios llamados legisladores, elegidos en cuantenta (40) circunscripciones electorales. Al cambiar la estructura del Órgano Legislativo, la República de Panamá volvió al sistema sui generis con cuociente, medio cuociente y residuo.[543]

2. Elecciones de 1984. Como dijéramos anteriormente mediante Ley No. 11 de diez (10) de agosto de 1983 [544] se adoptó el Código Electoral de la República de Panamá. Dicho Código - vigente a la fecha (sept. de 1994) con algunas reformas - se promulgó con 496 artículos. De conformidad con los establecido en el artículo transitorio 495 de este código, el período electoral para las primeras elecciones presidenciales directas desde

---

[543] Algunos han considerado que el sistema de representación proporcional con cuociente, medio cuociente y residuo debe ser considerado un sistema mixto. Así lo sostiene NARANJO MESA, Vladimiro, op. cit., p. 354. Otros al analizar el sistema panameño han preferido darle el nombre de Sistema de Cuociente, Medio Cuociente y Residuo. Así lo advierte QUINTERO, César, Derecho Constitucional, op. cit., p. 435. A nuestro juicio el sistema panameño es un sistema sui géneris, pero contrario al Profesor Quintero considero preferible, en tal caso, denominarlo Sistema Proporcional de Cociente, Medio Cociente y Residuo, porque definitivamente si bien es sui géneris o mixto tiene mucho más características del sistema proporcional que del mayoritario.

[544] Gaceta Oficial, Órgano del Estado Panameño, No. 19,875 de viernes doce (12) de agosto de 1983.

1968 - y también para las parlamentarias, - empezaría desde el uno (1) de diciembre de 1983. En vista de la promulgación del Código Electoral y de la eminente llegada del proceso electoral, el Tribunal Electoral se vio precisado a reglamentar el Código Electoral, en lo relativo al proceso electoral y a las corporaciones electorales. Para tal fin se dictó el Decreto No. 8 de cinco (5) de enero de 1984 que reglamentó todo lo concerniente a este proceso electoral.[545] Las elecciones para Presidente y Vicepresidentes y para parlamentarios de la república fueron convocadas para el domingo seis (6) de mayo de 1984. Se crearon cuarenta (40) circuitos electorales en el país[546] en los que se determinó que funcionaría una Junta de Escrutinio de Circuito Electoral en cada uno de ellos, cuya función era la de escrutar los resultados de las mesas y la de proclamar los candidatos electos para curules parlamentarias en los respectivos circuitos. Para dichas elecciones, hubo veintiocho (28) circuitos electorales uninominales, donde se aplicó el sistema mayoritario con mayoría relativa. Hubo doce (12) circuitos plurinominales donde se utilizó el sistema proporcional sui generis de escrutinio de cuociente, medio cuociente y residuo. Es importante advertir que

---

[545] Boletín del Tribunal Electoral de la República de Panamá, No. 186 de cinco (5) de enero de 1984.

[546] Ver Boletín del Tribunal Electoral de la República de Panamá, No. 217 de viernes veintitrés (23) de marzo de 1984.

los veintiocho (28) circuitos electorales uninominales eligieron un parlamentario por cada uno de ellos, mientras los doce (12) circuitos plurinominales - pese a ser menos - eligieron a cuarenta (40) diputados. Veamos cómo definió el Tribunal Electoral las reglas de escrutinio del cuociente, medio cuociente y residuo en las elecciones de 1984.

Sobre el cuociente, el Tribunal Electoral determinó que el número total de votos válidos depositados en el circuito por todos los electores se dividía por el número de ciudadanos que habían de elegirse. El resultado de esta división se denominaba cuociente electoral.[547] Veamos el cuociente con un ejemplo gráfico. En dichas elecciones el denominado Circuito 8-8 que comprende todavía a la fecha (sept. de 1994) a los corregimientos de Ancón, Bella Vista, Bethania y Pueblo Nuevo en el distrito capital de Panamá, tenía una población electoral de 57,911 y se elegían a cuatro parlamentarios. En las elecciones de 1984 se dio un total de 41,226 votos válidos. De conformidad con la definición de cuociente electoral dada por Tribunal Electoral en esa fecha, para obtenerlo, teníamos que dividir el total de votos válidos

---

[547] Ver artículo 134, ordinal 1 del Decreto del Tribunal Electoral de Panamá No. 8 de cinco (5) de enero de 1984.

entre las curules a adjudicarse o entre el número de ciudadanos que habían de elegirse.

Votos válidos	(entre) Curules (igual)	Cuociente
41,226	4	10,306

Así vemos que el cuociente de este circuito se estableció en la cifra de 10,306.

El Tribunal Electoral determinó que el número total de votos obtenidos por cada lista de candidatos se debía dividir por el cuociente electoral y el resultado de esta operación daba el número de candidatos que correspondía elegir al partido que hubiese presentado la lista de que se trataba.[548] Para determinar esto, debíamos conocer las cifras que obtuvieron los principales partidos en dichos circuitos para entonces dividirla por el cuociente electoral que ya hemos obtenido anteriormente. Veamos:

P. Revolucionario Democrático	obtuvo	7,135
P. Demócrata Cristiano	obtuvo	7,565
P. Laborista	obtuvo	9,617
P. Panameñista Auténtico	obtuvo	5,587
P. Liberal	obtuvo	2,917

---

[548] Ver ordinal 2 del Artículo 134 del citado Decreto del Tribunal Electoral de Panamá.

Si dividimos la cantidad de votos obtenido por cualquiera de estos partidos, entre 10,306 que correspondía al cuociente electoral ninguno logró una de las cuatro (4) curules por cuociente. Por tanto, esta fórmula quedó descartada.

El Tribunal Electoral manifestó que si quedaban puestos por llenar para completar el número de ciudadanos que habían de elegirse, se adjudicaría uno a cada una de las listas restantes que se habían quedado sin representación, siempre que hubieren obtenido un número de votos no menor a la mitad del cuociente electoral en el orden en que dichas listas hubieren obtenido votos. Los partidos que hubieren obtenido el cuociente electoral no tendrían derecho al medio cuociente, pero para determinar el residuo se le restaba una cantidad de votos igual al medio cuociente por cada cuociente obtenido.[549] Si bien tal redacción fue enrevesada y confusa trataremos mediante un ejemplo gráfico de explicar la situación.

Cuociente	**(entre)**	**Mitad**	**(igual)**	**Medio Cuociente**
10,306		**2**		**5,153**

[549] Ver ordinal 3 del Artículo 134 del precitado Decreto del Tribunal Electoral de Panamá.

Obtenido el medio cuociente y comparándolo con las cantidades logradas por los partidos observamos en primer lugar que, como quiera que ninguno obtuvo el cuociente, tenían derecho a que se les adjudicara la curul si sobrepasaban el medio cuociente. De esta forma y revisadas las cantidades, las cuatro (4) curules fueron adjudicadas por medios cuocientes de la siguiente manera:

Partido	Medio Cuociente	Votos Obtenidos
P. Laborista	5,153	9,617
P. Dem. Crist.	5,153	7,565
P. Rev. Dem.	5,153	7,135
P. Panam. Aut.	5,153	5,587

Como podemos observar, todos ganaron por medio cuociente. Pero qué habría pasado si no se lograba el medio cuociente? Según el Tribunal Electoral el residuo se determinaba así: si quedaban puestos por llenar, se adjudicaban a los candidatos más votados de las listas, una vez aplicado el cuociente y el medio cuociente que en su orden tuvieran el mayor residuo o de las listas que se hubieren quedado sin representación si tuvieren más votos que el residuo de las primeras. Para estos efectos el Tribunal entendía por residuo la diferencia entre los votos obtenidos por la lista y los que correspondían a un medio cuociente por cada cuociente alcanzado. Una misma

lista sólo tendrá derecho a un puesto, como resultado de la aplicación de este numeral, sin perjuicio de los que les correspondían según los numerales anteriores.[550] Difícilmente encontraremos una norma jurídica que defina de manera más enrevesada lo que es el residuo. Podemos decir que residuo es la cantidad que queda en votos a favor de una lista o candidato después que se han adjudicado curules por cuociente y medio cuociente. Residuo es, como su nombre lo indica el sobrante de votos electorales.

3. **Elecciones de 1989**. Para las elecciones de 1989, el Código Electoral había sido modificado por las leyes N° 4 de catorce (14) de febrero de 1984 y N° 9 de veintiún (21) de septiembre de 1988. El Tribunal Electoral reglamentó el Código Electoral para las elecciones del siete (7) de mayo de 1989 mediante Decreto No. 2 de veintiséis (26) de enero de 1989.[551] Igual que en las elecciones de 1984, en Panamá se eligieron sesenta y siete (67) parlamentarios en cuarenta (40) circuitos electorales; de los cuales veintiocho (28) se eligieron en igual número de circuitos uninominales y doce (12) plurinominales donde se eligieron a cuarenta (40)

---

[550] Ver ordinal 4 del Artículo 134 del precitado Decreto del Tribunal Electoral de la República de Panamá.

[551] Boletín del Tribunal Electoral de la República de Panamá No. 383 de jueves 26 de enero de 1989.

parlamentarios. Las elecciones de 1989 se desarrollaron con un clima de zozobra e inseguridad ciudadana debido al enfrentamiento que el pueblo panameño tenía con el general Manuel Antonio Noriega y con las denominadas Fuerzas de Defensa de Panamá que había derivado en el enfrentamiento del General Noriega con los Estados Unidos debido a la apertura del proceso judicial en los Estados Unidos por tráfico de cocaína y marihuana hacia ese país.[552] El Tribunal Electoral en el precitado reglamento definió en el Artículo 141 las reglas de escrutinio para determinar el cuociente, medio cuociente y residuo. Veamos las definiciones:

Era Cuociente para el Tribunal Electoral de 1989, el número total de votos válidos depositados en el circuito

---

[552] Para profundizar sobre las causas de la crisis en Panamá recomendamos ver: ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Sistemas Políticos de América Latina, Editorial Tecnos, S. A., Volumen II, Madrid, España, 1990, págs. 230 a 240. LEWIS GALINDO, Samuel, 900 Días: Colapso de una Dictadura (Vicisitudes de una de tantas familias panameñas), Impresora Copicentro, S.A., Panamá 1990. DINGES, John, Nuestro Hombre en Panamá, Intermedio Editores, Bogotá, Colombia 1990. KEMPE, Frederick, Noriega - Toda la Verdad, Editorial Grijalbo, S.A., Bogotá, Colombia, 1990. PEDRESCHI, Carlos Bolívar, Panamá - Visión Geopolítica y testimonial de su drama, Ediciones El Vigía, Panamá 1993. ARIAS, Marisín de, Sedición - Evolución sociológica de un movimiento, Litografía e Imprenta Lil, San José, Costa Rica, 1991. DE DELVALLE, Mariela Díaz de, El Deber no se Evade, Editorial Presencia, Bogotá, Colombia, 1990. GONZALEZ, Daniel, Los Reyes del Lavado de Dinero, Primera Edición, 1991.

que se dividían por el número de ciudadanos que habían de elegirse.[553]

El Medio Cuociente lo determinaban si habían aún puestos por llenar de partidos que no habían logrado el cuociente. En este caso, se adjudicaba una curul a cada partido que hubiese obtenido un número de papeletas no menor de la mitad del cuociente electoral. El Tribunal Electoral incluyó en las elecciones de 1989 la apreciación de que los partidos que hubieran obtenido el cuociente electoral no tenían derecho a la adjudicación del medio cuociente.[554] El residuo lo determinaban con varias reglas. Si aún quedaban puestos por llenar se debían adjudicar por residuos. Cuando se hubieran adjudicado puestos por cuocientes, los partidos que quedaban sin representación después de haberse hecho la adjudicación por cuociente y medio cuociente no podían participar del residuo. Asimismo, cuando no se hubiera adjudicado por cuociente, pero sí por medio cuociente y aún quedaran puestos por adjudicar, los partidos que no obtuvieron representación en la adjudicación por medio cuociente no participaban en la adjudicación por residuo. Pero cuando ningún partido hubiera alcanzado ni el

---

[553] Ver Artículo 141 del Decreto No. 2 de veintiséis (26) de enero de 1989, literal A, secciones 1 y 2.

[554] Ver el Artículo 141 del Decreto No. 2 de veintiséis (26 de enero de 1989, literal B.)

cuociente ni el medio cuociente, los puestos se adjudicaban por residuo. Para adquirir el residuo se sumaban los votos válidos obtenidos por cada candidato en la correspondiente lista, pero en todo caso el residuo era asignado al partido que de acuerdo al número de papeletas tuviera el mayor número de votos.[555]

Como podemos apreciar, el Tribunal Electoral - al igual que en 1984 - redactó las definiciones de una manera confusa e intrincada que lamentablemente confundió a muchos candidatos a la hora de escrutarse los votos para determinar la adjudicación de las curules. Este problema parece haberse solucionado para las elecciones de 1994 donde los nuevos Magistrados del Tribunal Electoral definieron, de manera muy sencilla y comprensible para el electorado que no está familiarizado con estos procedimientos, qué entendían por cuociente, medio cuociente y residuo, aunque la definición no la compartimos plenamente.

4. Elecciones de 1994. De conformidad con el Decreto No. 27 de veinte (20) de septiembre de 1993 el Tribunal Electoral de Panamá reglamentó el proceso de votación y escrutinios para las elecciones generales del ocho (8) de

---

[555] Ver Artículo 141 del Decreto No. 2 de veintiséis (26) de enero de 1989, literal C, secciones 1,2,3,4 y 5.

mayo de 1994.[556] Para estas elecciones - igual que en las dos anteriores -se eligieron parlamentarios en cuarenta (40) circuitos electorales con la diferencia de que en 1994 fueron catorce (14) los circuitos electorales plurinominales (se aumentaron dos) - y no doce como antes - los que utilizaron la fórmula de cuociente, medio cuociente y residuo. En estos catorce (14) circuitos electorales se eligieron cuarenta y cinco (45) parlamentarios. Mientras en los restantes veintiséis (26) circuitos electorales uninominales se eligieron 26 diputados con el sistema mayoritario de mayoría relativa. Asimismo, en vez de elegirse sesenta y siete (67) parlamentarios como hubo en las dos elecciones anteriores, ahora fueron elegidos setenta y uno (71) diputados (aumentaron cuatro). El Tribunal Electoral definió el cuociente electoral, medio cuociente electoral y el residuo en el precitado Decreto.

Cuociente Electoral. Es el número total de votos válidos depositados en el circuito por los electores que se

---

[556] Ver Boletín del Tribunal Electoral No. 696 de jueves treinta (30) de septiembre de 1993. El día de las elecciones, ocho (8) de mayo de 1994 se eligieron un Presidente de la República y dos Vicepresidentes de la República, setenta y un diputados principales y ciento cuarenta y dos diputados suplentes, quinientos once Representantes de Corregimientos principales y una cifra igual de Representantes Suplentes, sesenta y siete Alcaldes y ciento treinta y cuatro suplentes de Alcaldes, veinticuatro Concejales principales y otro tanto de Concejales suplentes. En total 1,487 ciudadanos que fueron elegidos en diferentes cargos, en una población electoral de un millón y medio.

divide entre el número de ciudadanos que han de elegirse en el circuito respectivo. El resultado de esta división se denomina cuociente electoral. El número total de votos válidos obtenidos por cada partido o lista común de candidatos se divide entre el cuociente electoral y el resultado de esta operación será el número de candidatos que le correspondía elegir a cada uno de los partidos. De la cifra que resultaba de esta operación, se tomaba en cuenta solamente una cifra entera, y ésta correspondía al número de puestos a adjudicar entre los candidatos principales más votados de dicha lista.

Medio Cuociente Electoral. Si quedaban puestos por llenar para completar el número de legisladores que habían de elegirse, se adjudicaba uno a cada una de las listas restantes que hubieran obtenido un número de votos no menor de la mitad del cuociente electoral en el orden en que dichas listas hubiesen obtenido boletas válidas. Los partidos que hubieran obtenido adjudicaciones por el cuociente electoral, no tenían derecho a participar en la adjudicación por el medio cuociente, pero en tal caso, sí podían participar de la adjudicación por residuo si aún hubieran puestos por repartir.

Residuo. Si aún quedaban puestos por llenar, se adjudicaban a los candidatos principales más votados que

no hubiesen sido proclamados por cuociente o medio cuociente. Para la adjudicación del puesto por residuo, se contaban todos los votos obtenidos por cada candidato en todas las listas en que fue postulado, pero en todo caso, la curul se asignaba al partido que le hubiere aportado la mayor cantidad de votos al candidato. En este caso no se producía resta de medio cuociente como se hizo en 1984 cuando un partido obtenía una curul por cuociente. De manera que al no darse la resta, el Partido usaba todos los votos para disputar el residuo. Por ello, no estamos de acuerdo con la definición de residuo hecha para las elecciones de 1994.

Derecho a dos o más adjudicaciones. Si a un partido le correspondieran, por ejemplo, dos (2) o más adjudicaciones por cuociente y no tuviera el número de candidatos principales a proclamar, se continuaban con las adjudicaciones para los demás partidos, de conformidad con el decreto reglamentario.

Hemos preparado un documento Gráfico que contiene los circuitos electorales, las provincias, los legisladores que eligen, así como el sistema de escrutinio que utilizan. Nuestro propósito es tener una idea más clara de las circunscripciones electorales de la República de Panamá, que utilizan el sistema mayoritario con mayoría simple o relativa

y cuáles son los que tienen el sistema proporcional sui generis con cuociente, medio cuociente y residuo.

5. DOCUMENTO GRÁFICO N° 13

CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ Y EL SISTEMA DE ESCRUTINIO QUE UTILIZAN

CIRCUITOS 40	PROVINCIAS 9	No. DE LEGISLADORES 71	S. MAYORTARIO CON MAYORÍA SIMPLE	S. PROPORCIONAL.
1-1	B. del Toro	2		x
1-2	B. del Toro	1	x	
2-1	Coclé	2		x
2-2	Coclé	1	x	
2-3	Coclé	1	x	
2-4	Coclé	1	x	
3-1	Colón	4		x
3-2	Colón	1	x	
4-1	Chiriquí	3		x
4-2	Chiriquí	2		x
4-3	Chiriquí	2		x
4-4	Chiriquí	1	x	
4-5	Chiriquí	1	x	
4-6	Chiriquí	1	x	
4-7	Chiriquí	1	x	
5-1	Darién	1	x	
5-2	Darién	1	x	
6-1	Herrera	1	x	
6-2	Herrera	1	x	
6-3	Herrera	1	x	
7-1	Los Santos	1	x	
7-2	Los Santos	1	x	
7-3	Los Santos	1	x	
8-1	Panamá	2		x
8-2	Panamá	1	x	
8-3	Panamá	1	x	
8-4	Panamá	1	x	
8-5	Panamá	2		x

8-6	Panamá	6		x
8-7	Panamá	4		x
8-8	Panamá	4		x
8-9	Panamá	5		x
8-10	Panamá	5		x
9-1	Veraguas	2		x
9-2	Veraguas	1	x	
9-3	Veraguas	1	x	
9-4	Veraguas	1	x	
9-5	Veraguas	1	x	
10-1	Com. San Blas	1	x	
10-2	Com. San Blas	1	x	
TOTAL	9	71	26/40	14/40
PORCENTAJE			**65%**	**35%**

CAPITULO V

DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A. CONSTITUCIONALIZACION DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972, dice en el Artículo 132 - siguiendo la orientación de la Constitución Española de 1978 - que los partidos políticos expresan el pluralismo político,[557] concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en la ley.[558]

---

[557] Para profundizar sobre la constitucionalización de los partidos políticos en Centroamérica ver GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario, Régimen Constitucional de los Partidos Políticos en Centroamérica: de la Exclusión a la Apertura en Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica, Publicación del Instituto de Cooperación Iberoamericana y de la Fundación Friedrich Ebert, Madrid, España 1986.

[558] El precitado artículo de la Constitución Política de Panamá fue reformado por el Acto Constitucional de 1983 que mejoró notablemente su redacción inspirándose en el Artículo 6 de la Constitución Española ya que, como se puede apreciar el primer párrafo del Artículo 132 de la Constitución Panameña es similar al primer párrafo del Artículo 6 de la Constitución Española. Antes de las reformas de 1983 el artículo 124 de la Constitución Política de Panamá de 1972 decía: "se prohíbe la formación de partidos que tengan por base el sexo, la raza, la religión o que pretendan menoscabar la soberanía nacional o destruir las estructuras democráticas de gobierno". El Artículo 125 - también antes de las reformas de 1983 - decía que "el Estado podrá fiscalizar y contribuir a los gastos en que incurran las personas naturales y los partidos políticos en los procesos electorales. La ley determinará y reglamentará dichas fiscalizaciones y contribuciones, asegurando la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato". Como podemos observar, antes de las reformas de 1983, la Constitución Política de Panamá promulgada en 1972 e inspirada por el General Omar Torrijos no tenía una categórica constitucionalización de los partidos políticos, como ocurrió una vez se aprobó el Acto Constitucional Reformatorio de 1983. Somos del criterio que esto tiene su explicación y razón en el hecho de que el General Torrijos basó su política original en la inexistencia de los partidos políticos. (Ver Decreto de

Asimismo, el precitado artículo establece que la ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos, sin que, en ningún caso la ley pueda establecer que el número de votos necesarios para su subsistencia sea superior al cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos en las elecciones para Presidente, Legisladores o Representantes de Corregimientos, según la votación más favorable al partido.[559] Karl Loewenstein considera que los

---

Gabinete No. 58 de 3 de marzo de 1969 por el cual se declararon extinguidos indefinidamente los partidos políticos. Gaceta Oficial No. 16,314 Panamá, 7 de marzo de 1969). Sin embargo, con estos dos (2) artículos (el 124 y 125) se quería dar la impresión que el régimen aceptaba los partidos políticos, y no fue sino hasta 1978 mediante Ley No. 81 de cinco (5) de octubre de ese año que se reglamentaron los partidos políticos, los cuales empezaron a inscribirse legalmente a partir de enero de 1979. Fundamenta más lo que anteriormente hemos sostenido, el que la Constitución Política de 1946 - que el General Torrijos y su gobierno derogaron - constitucionalizaba en el artículo 103 de manera mucho más clara y en pocas palabras los partidos políticos en la República de Panamá. Dicho artículo decía que: "La ley regulará la manera de constituirse los partidos políticos. No es lícita la formación de ninguno que tenga por base el sexo, la raza, o la religión, o que tienda a destruir la forma democrática de gobierno".

[559] Desde que se promulgó la Ley 11 de 1983, por la cual se adoptó el Código Electoral de la República de Panamá, hasta la promulgación de la Ley 17 de treinta (30) de junio de 1993 por la cual se le introdujeron modificaciones, se había fijado que los partidos políticos debían obtener por lo menos el tres por ciento (3%) de los votos válidos emitidos en cualquiera de las elecciones para Presidente y Vicepresidente, Legisladores o Representantes de Corregimientos. (Ver Artículo 119 del Código Electoral, antes de la vigencia de la Ley 17 de 30 de junio de 1993. Gaceta Oficial No. 19,875 de viernes 12 de agosto de 1983). Sin embargo, una vez se adoptó la precitada Ley 17 de treinta (30) de junio de 1993 se fijó en el Artículo 111 que los partidos políticos debían obtener para su subsistencia un número de votos al menos igual al cinco por ciento (5%) del total de los votos válidos emitidos en la respectiva elección si participaron en las elecciones para

partidos políticos son indispensables en el proceso del poder tanto para la democracia constitucional como para la moderna autocracia. Loewenstein advierte que, si bien ninguno de los tipos gubernamentales de la democracia constitucional podría funcionar sin la libre competencia de los partidos, tampoco ninguna autocracia autoritaria sería posible sin el partido único, institución que el autor considera destinada a movilizar y a controlar las masas.[560] Por su parte, García Pelayo apunta que la democracia de nuestro tiempo es necesariamente una democracia de partidos, donde parece que el Estado democrático ha de configurarse como un Estado de partidos.[561] Para Maurice Duverger, los partidos políticos constituyen una institución esencial de los regímenes liberales. Según el autor, los partidos políticos, no previstos por el modelo democrático, nacieron y se desarrollaron al mismo tiempo que las elecciones y la representación.[562] Daniel Sabsay considera que los partidos políticos lejos de expresar el interés faccioso de un grupo, como intermediario entre la sociedad y el Estado, actúa como

---

Presidente y Vicepresidentes de la República, para Legisladores o en la de Representantes de Corregimientos. Ver Gaceta Oficial No. 22,375 de viernes diecisiete (17) de septiembre de 1993.

560 LOEWENSTEIN, Karl, op. cit., págs. 443 y 444.

561 GARCIA-PELAYO, Manuel, El Estado de Partidos, op. cit., p. 85.

562 DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y de Derecho Constitucional, op. cit., p. 85.

un canal de las aspiraciones de la opinión pública. De este modo - sostiene atinadamente el autor - se erigen en un medio insustituible, como vehículos del consenso general existente en la base social.[563]

El profesor Manuel Ramírez expresa categóricamente que "hoy puede afirmarse como axioma indiscutible la idea de que la democracia es el principio legitimador de nuestro siglo y que no hay democracia sin un juego libre de Partidos."[564] Pablo Lucas Verdú define el partido político "como agrupación organizada, estable, que solicita apoyo social a su ideología y programa políticos, para competir por el poder y participar en la orientación política del Estado.[565]

Sánchez Agesta considera que:

> "los partidos políticos, en cuanto son organizaciones para la defensa de ideas e intereses sociales, son la organización de fuerzas sociales más importante que actúa sobre el poder. Los partidos tienen, sin duda, una función intermediaria entre las fuerzas e ideologías sociales y las instituciones

---

563 SABSAY, Daniel, "Status Constitucional y Legal de los Partidos Políticos" en Proceso Electoral y Regímenes Políticos, op. cit., p. 83.

564 RAMÍREZ, Manuel, "Grupos Parlamentarios y Sistema de Partidos" en I Jornadas de Derecho Parlamentario, volumen I, Publicación del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 115.

565 LUCAS VERDU, Pablo, Principios de Ciencia Política, Editorial Tecnos, 2da. Edición Revisada, tomo III, Madrid, España, 1974, p. 30.

> constitucionales de gobierno, operando como sujetos colectivos de una acción política y organización de las élites políticas."[566]

También apunta, con toda razón el profesor Sánchez Agesta, que: "desde un punto de vista jurídico, son la manifestación singular de esa diversificación específica de que ha sido objeto el derecho de asociación por lo que, en consecuencia, expresan una característica singular del Estado democrático y pluralista, por la libertad de su creación y porque la Constitución los considera como expresión del pluralismo e instrumento de la participación política."[567] Biscaretti di Ruffia considera que desde el punto de vista jurídico, los partidos aparecen como particulares asociaciones políticas porque están compuestas de ciudadanos, reunidos con el fin común de influir en la orientación política general del gobierno, valiéndose de una organización estable, basada sobre un vínculo jurídico bien definido.[568] Raúl Morodo, al referirse al origen y desarrollo de los partidos políticos, acertadamente considera que tal situación está en íntima

---

[566] SÁNCHEZ AGESTA, Luis, Curso de Derecho Constitucional Comparado, op. cit., p. 78.

[567] SÁNCHEZ AGESTA, Luis, Sistema Político de la Constitución Española de 1978, op. cit., p. 186.

[568] BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, Derecho Constitucional, op. cit., p. 718. Según el autor, el fin común de los partidos debe inspirarse en una ideología política general ya que tienden a afirmarse en un plano nacional y a introducir esa ideología en toda la orientación política de gobierno.

conexión con el origen y desarrollo de la democracia parlamentaria liberal. Considera el autor que el Estado Liberal se asienta por su naturaleza pluralista sobre el funcionamiento regular de los partidos políticos, entendidos implícita o explícitamente, como piezas fundamentales básicas del sistema.[569] Enrique Guerrero Salom, con muy buen criterio sostiene que, "a los partidos políticos corresponde de forma primordial, aunque no exclusiva, establecer el nexo entre la sociedad y el Estado, fomentar esa participación popular y no convertirse en organizaciones herméticas y desconocidas."[570] Pedro de Vega considera que la edificación jurídica de la democracia constitucional sobre los partidos, no ha dejado de generar consecuencias y problemas importantes. Según el autor, en la batalla del reconocimiento y de la constitucionalización, frente al formalismo jurídico del Estado Liberal clásico, y frente a la filosofía política autoritaria, queda por precisar el adecuado establecimiento de los mecanismos por los cuales y en interés de la propia democracia, el Estado pueda controlar e impedir las posibles actividades ilegales de los partidos. Sostiene el profesor de Vega que en ningún caso sería admisible que los partidos se convirtieran en caballo de Troya y asaltantes desde dentro de

---

[569] MORODO, Raúl, ~~Los Partidos Políticos en España~~, Editorial Labor, Barcelona, España, 1979, p. 5.

[570] GUERRERO SALOM, Enrique, "Democracia de Partidos. Partidos Democráticos. Democracia en los Partidos". En MORODO, Raúl, Los Partidos Políticos en España, op. cit., págs. 225 y 226.

la propia legalidad democrática.[571]

En lo que respecta al partido único, García-Pelayo sostiene que en el período comprendido entre las dos (2) guerras mundiales surgió una nueva estructura política expresada en el Estado de partido único, en el Estado-Partido o en el Partido-Estado, según los gustos, y que aún de intensidad distinta en cada país, trata de llevar a sus últimas consecuencias la dependencia del Estado con respecto al partido, si bien bajo un sistema pluralista, sino monopolista. Asimismo - sostiene dicho autor - que de un lado la existencia del partido único constituye la negación del Estado de partidos y de otro, el punto máximo de la escalada de la determinación del Estado por ese partido único.[572]

---

[571] DE VEGA GARCIA, Pedro, Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Editorial Cuadernos para el Diálogo, S. A., Madrid, España, 1977, p. 25. Asimismo, el autor hace una interesante diferencia entre constitucionalización y constitucionalidad. Por constitucionalización considera que cabe entender el reconocimiento y consagración legal de los partidos. Mientras que al hablar de constitucionalidad se alude al conjunto de formas y procedimientos de control. El autor también ha señalado una crítica a los partidos cuando considera que en algunos casos los partidos que nacen como intermediarios para traducir a nivel estatal la voluntad política de la sociedad, se terminan convirtiendo en muros de separación entre los electores y los elegidos. De modo - dice de Vega - que los elegidos en lugar de expresar la voluntad popular lo que acaban expresando es la voluntad de las burocracias y de los aparatos del partido. ibidem., p. 15.

[572] GARCIA-PELAYO, Manuel, ibidem, pág. 137. El autor dedica el anexo uno (1) al tema de "El Estado de partido único". Considera que esta nueva estructura política estatal surgió por primera vez en la revolución Bolchevique de 1917, cuyo sistema se instaló definitivamente a partir de 1921. Asimismo, explica que aunque en circunstancias y con objetivos

Como bien ha dicho Sartori, un ejemplo de la forma clásica de exponer la diferencia entre democracia y dictadura nos lo ofrece la expresión de que la primera es un sistema de partidos múltiples, mientras la segunda es, de un solo partido.[573] Sartori también advierte que un sistema de partido único es un sistema sin partidos y que el partido único no fomenta un sistema de partidos: lo evita.[574] Por su parte, el Profesor Manuel Jiménez de Parga, citando a Raymond Aron, considera que en los regímenes de partido único, el Estado se vincula al partido único. Que no es un Estado neutral el que se coloca por encima de la lucha partidista, convirtiéndose en un Estado del partido. El Estado limita la libertad de discusión, ya que no se acepta otra ideología que no sea la del partido y el ejercicio del poder no es legal ni

---

completamente distintos el régimen de partido único sirvió de modelo a la Italia de Mussolini (1922) y la Alemania de Hitler (1933). Considera el autor que después de la derrota militar de Italia y Alemania se eliminó el Estado de un partido y se sustituyó por el Estado de partidos, y que en cambio en la Unión Soviética el sistema no sólo ha permanecido sino que se fortaleció y se extendió a las llamadas democracias populares. Para ampliar estos conceptos ver op. cit., desde la págs. 137 hasta la 160.

573 SARTORI, Giovanni, Aspecto de la Democracia, op. cit., págs. 94 y 95.

574 SARTORI, Giovanni, Aspectos de la Democracia, op. cit., p. 97. Dicho autor también sostiene que el partido único es un instrumento de movilización no un agente de expresión de la voluntad ciudadana. Considera que debemos referirnos al "sistema sin partidos" como opuesto al "sistema de partidos". A su juicio este último postula una sociedad libre y por lo tanto requiere de la existencia de partidos. El otro no quiere una sociedad libre y por ello elimina los partidos. Los dos (2) mundos son ciertamente la antítesis uno de otro.

moderado porque el régimen de partido único comporta un elemento de violencia.[575] Sin temor a equivocarnos podemos sostener que el pluralismo político y la libre manifestación de todas las ideas expresadas por medio de los partidos políticos, es uno de los elementos fundamentales para que exista un sistema de partidos. Y debemos entender por pluralismo político la verificación de la existencia dentro de una comunidad de diversos matices, expresiones y valores políticos o ideológicos. Por otra parte, el pluralismo recoge una visión normativa tolerante, con fundamento en que la realidad social le otorga un carácter democrático en la medida en que la vida de la comunidad resulta de la confluencia regulada de diversas visiones sobre ella.[576] Sartori sostiene que el pluralismo de los partidos se vio precedido por el pluralismo constitucional y que este último no abrió el camino al primero.[577] A nuestro juicio, para que se pueda

---

[575] JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, Los Regímenes Políticos Contemporáneos, op. cit., págs. 139 y 140. Asimismo, el autor sostiene que los militantes del partido único suelen tener una fe ciega en sus proyectos revolucionarios, son fanáticos y los que no comulgan con la ideología del partido único viven atemorizados con el sentimiento de que un día pueda llegarles la exclusión violenta.

[576] FERNÁNDEZ BAEZA, Mario, en Diccionario Electoral, op. cit., págs. 532 y 533.

[577] SARTORI, Giovanni, Partidos y Sistemas de Partidos, op. cit., p. 35. El autor considera que el constitucionalismo había aspirado - desde Aristóteles - al gobierno mixto pero no al gobierno de los partidos, considera que el pluralismo constitucional - la división del poder y la doctrina de equilibrio entre los poderes - fue muy anterior al pluralismo de los partidos y se construyó si en los partidos y en contra de estos. Para profundizar sobre el pluralismo político y

concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular como objetivo del sistema de partidos, es fundamental que exista el pluralismo político como elemento básico de la democracia de partidos. Sin embargo, la democracia de finales del siglo XX ha ido determinando la necesidad que los partidos - como uno de los instrumentos para la participación de los ciudadanos en un Estado - deban ser reconocidos como tal y adecuadamente regulados, en el ordenamiento jurídico constitucional de cada Estado. Ahora bien, no debemos olvidar que en algunos países se ha permitido también la manifestación de la voluntad ciudadana por medio de las denominadas agrupaciones de electores que si bien no tienen una organización estable, coherente, y coordinada, no dejan de ser un mecanismo de participación ciudadana al margen de los propios partidos políticos.[578] Por su parte, Lowenstein considera que los partidos políticos son indispensables en el proceso del poder.[579] Para Biscaretti di Ruffia los partidos políticos han llegado a asumir una influencia cada vez más extensa e importante en el funcionamiento cotidiano de la vida

---

sobre el concepto de pluralismo que el autor establece en tres (3) niveles: el cultural, social y el político, recomendamos ver las págs. 39 y ss. de la citada obra.

[578] La Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio sobre el Régimen Electoral General Español (BOE núm. 147 de 20 de junio) establece en el artículo 44, ordinal c que pueden presentar candidatos o listas de candidatos las denominadas "agrupaciones de electores" que reúnan los requisitos establecidos para tal propósito.

[579] LOWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, op. cit., p. 443.

constitucional de los Estados modernos en la que el ciudadano no participa como ente aislado, sino como miembro de tales complejas formaciones sociales.[580] Para el autor, desde un punto de vista jurídico, los partidos aparecen como particulares asociaciones políticas caracterizadas porque están compuestas de ciudadanos reunidos con el fin común de influir en la orientación política general del gobierno, valiéndose de una organización estable, basada sobre un vínculo jurídico bien definido.[581] Hay quienes, de manera más concisa y precisa, definen los partidos políticos como un grupo de interés cuya finalidad esencial es la lucha por llegar al poder y consideran que las personas que se agrupan en un partido político aspiran a llegar al poder para poner en práctica sus ideas, concepciones, aspiraciones sobre el hombre, la sociedad, y la comunidad internacional.[582] A pesar de que ya se hablaba de partidos políticos en el siglo XVIII con el nacimiento del régimen parlamentario[583], no fue

---

[580] BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, Derecho Constitucional, op. cit., p. 714.

[581] BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, ibidem, p. 718.

[582] ROZO ACUÑA, Eduardo, Introducción a las Instituciones Políticas, Edición de la Universidad Externado de Colombia, Quinta Edición, Bogotá, Colombia 1993, p. 117.

[583] Ver SARTORI, Giovanni, Partidos y Sistemas de Partidos, Alianza Editorial, Volumen I, Madrid, 1976, p. 19 y ss. Considera que el término "partido" empezó a utilizarse sustituyendo gradualmente al término derogatorio de "facción", al irse aceptando la idea de que un partido no es forzosamente una facción, que no es forzosamente un mal y que no perturba forzosamente el bien común. El autor apunta que la transición de la facción al partido fue lenta y tortuosa tanto en las

sino a mediados del siglo XX cuando se reconocieron debidamente y de una manera categórica, los partidos políticos en el ordenamiento constitucional. Pero para profundizar en estos aspectos, consideramos importante tratar de analizar la constitucionalización de los partidos políticos, desde la perspectiva del derecho constitucional comparado.

1. Los Partidos Políticos en el Derecho Constitucional Comparado

Desde el siglo pasado y a principios del siglo XX varios autores se refirieron en sus obras a los partidos políticos, bien para mostrar simpatía hacia estas organizaciones, o bien para adversarlas. Hans Kelsen en su comentada obra Esencia y Valor de la Democracia, sostenía en 1920 que la democracia moderna descansaba sobre los partidos políticos, cuya significación crecía con el fortalecimiento progresivo del principio democrático.[584] Sin embargo, Jellinek en su afamada obra Teoría General del Estado manifestaba que "en la vida de un Estado no hay lugar alguno para el concepto de

---

esferas de las ideas como en las de los hechos. Acababa de iniciarse la segunda mitad del siglo XVIII cuando Voltaire afirmó concisamente en la Encyclopédie que el término "partido no es, en sí mismo odioso; el término facción siempre lo es".

[584] KELSEN, Hans, Esencia y Valor de la Democracia, op. cit., p. 35. Asimismo, autor sostiene - ibidem. p. 37 - que, "sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos."

partido político".[585] Lo cierto es que los partidos políticos tenían vigencia en la doctrina constitucional, mucho tiempo antes de que las constituciones los reconocieran como tal. La Constitución de los Estados Unidos de América de diecisiete (17) de septiembre de 1787 no hizo ninguna referencia a la existencia de los partidos políticos. Asimismo, ni la Constitución de Weimar de 1919, ni la de México de 1917 - innovadoras en materia de derechos sociales - establecieron de manera categórica los partidos políticos. Lowenstein al comentar la Constitución de Weimar advierte que "la misma que no fue tímida ni perezosa en su texto, nombró sólo de pasada a los partidos políticos al conminar a los funcionarios a ser servidores de la comunidad y no de un partido". (Artículo 130, párrafo 1)[586] Por su parte, sostiene el Profesor Andrade Sánchez que la Constitución Mexicana no hizo ni una referencia a los partidos políticos hasta el año de 1963 cuando se le introdujeron algunas

---

585 JENILLEK, Teoría General del Estado, Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina 1978, p. 84.

586 LOWENSTEIN, Karl, op. cit., p. 444. Con atinado criterio el autor apunta que por razones comprensibles las constituciones revolucionarias americana y francesa omitieron mencionar a los partidos políticos ya que estos fueron estigmatizados por los padres de la constitución como "perniciosas facciones". La Revolución Francesa rechazó los partidos por considerarlos incompatibles con el dogma imperante de la soberanía de la voluntad general. Para ambas filosofías - sostiene Lowenstein - el ejercicio del poder político estaba delegado exclusivamente en los detentadores constitucionales del poder. Se consideró que el derecho liberal a la libertad de asociación incluyese también el derecho a la libertad de organizarse políticamente.

reformas. Sostiene, asimismo, Andrade Sánchez que en ésta se hablaba de "diputados de partidos" con el ánimo de propiciar la participación de los partidos minoritarios en el congreso.[587] Por su parte, el Profesor Quintero considera que la Constitución Mexicana de 1917 en el inciso III de su artículo 34, se limitaba a incluir, entre las prerrogativas del ciudadano la de "asociarse para tratar los asuntos políticos del país".[588] Sin duda alguna, la Constitución Mexicana de 1917 reconocía el derecho de asociación de los ciudadanos para participar en aspectos políticos, pero no hacía ninguna referencia expresa a la existencia, organización y funcionamiento de los partidos políticos. En consecuencia, sostenemos que los partidos políticos existieron como organizaciones al margen del reconocimiento constitucional y como asociaciones sin personería jurídica propia y que no fue

---

[587] Ver ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, op. cit., p. 103. Según el autor la introducción del sistema de "diputado de partido" en la Constitución de México en 1963 estableció originalmente que todo partido que hubiera obtenido el dos punto cinco por ciento (2.5%) de la votación nacional podía acreditar a cinco (5) miembros en la Cámara de Diputados y uno más, hasta llegar a veinte (20) por cada medio por ciento más que lograra de la votación en todo el país. Sobre el régimen jurídico de los partidos en México, sostiene que México ha tenido desde 1929, cuando se creó el PNR (Partido Nacional Revolucionario) un sistema de partido ultradominante constituido por una amplia coalición de fuerzas que se organizaron diez (10) años después de la conclusión de la etapa armada de la revolución. Tal partido, sostiene el autor, cambió de nombre y conformación en 1938 en que se convirtió en partido de la Revolución Mexicana y nuevamente en 1946 cuando se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) nombre que ostenta hasta la fecha.

[588] QUINTERO, César, Derecho Constitucional op. cit., p. 451.

sino después de la Segunda Guerra Mundial cuando Europa constitucionalizó los partidos políticos, pero el Continente Americano, en este aspecto, se adelantó unos años. El Profesor García-Pelayo en su interesante obra El Estado de Partidos considera que en los países en los que la Segunda Guerra Mundial destruyó el sistema político existente, quedaron como fuerzas políticas activas los partidos políticos y que la nueva constitución o reconstitución del Estado tuvo lugar a partir de los partidos políticos.[589] Como atinadamente cita el autor, entre los países europeos occidentales que constitucionalizaron los partidos políticos, aunque con distintos matices, se encuentra Italia (Artículo 49 de la Constitución 1947) República Federal Alemana (Artículo 21 de la Ley Fundamental de 1949), Francia (Artículo 4 de la Constitución de 1958), Portugal (Artículo 10, 40 y 117 de la Constitución de 1976, reformada en 1982), y España (Artículo 6 de la Constitución de 1978).[590] Como es bien sabido, las constituciones europeas de la post guerra dieron reconocimiento jurídico o como diríamos, constitucionalizaron los partidos políticos que en la vida política de muchas sociedades ya existían y eran parte importante de la convivencia política. Quintero sostiene que no fue sino hasta después de la Primera Guerra Mundial cuando las constituciones

---

589 GARCIA-PELAYO, Manuel, El Estado de Partidos, op. cit., p.47.

590 GARCIA-PELAYO, Manuel, ibidem., p. 48.

reconocieron los partidos políticos y que éstos, antes de tal fecha eran verdaderos órganos del Estado en las democracias liberales que funcionaban extra constitucionalmente e incluso de manera extralegal ya que figuraban como órganos de hecho.[591] Pero a juicio nuestro, fue en América y no en Europa donde nació la primera constitucionalización de los partidos políticos. Lowenstein señala que "Uruguay fue la primera democracia constitucional que hizo el intento de integrar directamente a los partidos políticos en el proceso gubernamental. Esto ocurrió ya en la Constitución de Battle de 1917."[592] Tal aseveración del reconocido autor ha llevado a muchos autores a expresar ideas confusas y en algunos casos erróneas. Hay quienes sostienen que "fue la Constitución Uruguaya de 1917 que parece haber sido la primera en el mundo en emitir previsiones para la participación de los partidos políticos en el gobierno".[593] En 1917 en Uruguay - como bien lo dice Loewenstein - se hizo el "intento" de integrar los partidos políticos en la vida política. Pero tal loable acción quedó relegada a un mero intento sin resultados

---

[591] QUINTERO, César, Derecho Constitucional, op. cit., p. 450. Quintero apunta con atinado criterio que los partidos políticos aún sin estar constitucionalizados influían decisivamente en la formación y marcha del gobierno, pero aparecían como asociaciones particulares y a veces ni siquiera como eso, pues carecían de personalidad jurídica.

[592] LOWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, op. cit., p. 447.

[593] ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, op. cit., p. 102.

efectivos, sin embargo, no por ello deja de ser admirable. Ahora bien, no podemos dejar la errónea idea de que en la Constitución Uruguaya de 1917 se constitucionalizaron por primera vez los partidos políticos porque tal derecho corresponde a la Constitución Cubana de 1940. En este aspecto, compartimos plenamente el criterio de Vladimiro Naranjo Mesa y de César Quintero cuando advierten que la primera Constitución que constitucionalizó los partidos políticos fue la Cubana de 1940. En este sentido César Quintero sostiene que "la regulación constitucional de los partidos no comienza sino en 1940. La Constitución de Cuba promulgada ese año, es la primera que de manera expresa y directa reconoce y ordena la existencia de los partidos políticos".[594] Por su parte, Vladimiro Naranjo Mesa también reconoce categóricamente que fue la Constitución Cubana de 1940 la primera que consagró de manera formal, lo referente a los partidos.[595] Al estudiar la Constitución Cubana de 1940 [596]

---

[594] QUINTERO, César, ~~Derecho Constitucional~~, op. cit., p. 451.

[595] NARANJO MESA, Vladimiro, ~~Teoría Constitucional e~~ Instituciones Políticas, op. cit., p. 371.

[596] La Constitución de la República de Cuba de uno (1) de julio de 1940 fue firmada en el pueblo de Guáimaro, provincia de Camagüey en la fecha antes mencionada y promulgada por el Presidente de la Convención Constituyente de Cuba en la escalinata del Capitolio Nacional, a los cinco (5) días del mes de julio de 1940 y quedó en vigencia el diez (10) de octubre de 1940. Fue publicada en la Gaceta Oficial de Cuba de ocho (8) de julio de 1949. Para profundizar más sobre el particular recomendamos LAZCANO Y MAZON, Andrés, Las Constituciones de Cuba, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid 1952, p. 107 y ss. Asimismo, el ciclo de conferencias sobre

llegamos a la conclusión que la misma regulaba de manera muy clara los partidos políticos. De esta forma, el Artículo 102 de dicha Constitución decía:

> **Artículo 102**. Es libre la organización de partidos y asociaciones políticas. No podrán, sin embargo, formarse agrupaciones políticas de raza, sexo o clase.
>
> Para la constitución de nuevos partidos políticos es indispensable presentar, junto con la solicitud correspondiente, un número de adhesiones igual o mayor al dos por ciento del Censo electoral correspondiente, según se trate de partidos nacionales, provinciales o municipales. El partido que en una elección general o especial no obtenga un número de votos que represente dicho tanto por ciento desaparecerá como tal y se procederá de oficio a tacharlo del Registro de Partidos. Sólo podrán presentar candidatura los partidos políticos que, teniendo un número de afiliados no menor que el fijado en este artículo, se hayan organizado o reorganizado, según los casos, antes de la elección. Los partidos políticos se reorganizarán en un solo día, seis meses antes de cada elección presidencial o de gobernadores y de alcaldes o concejales o para delegados a una Convención Constituyente. El Tribunal Superior Electoral tachará, de oficio, del Registro de Partidos los que en tal oportunidad no se reorganizaren.
>
> Las asambleas de los partidos conservarán todas sus facultades y no podrán disolverse sino mediante reorganización legal. En todo caso serán los únicos organismos encargados de acordar postulaciones, sin que en ningún caso pueda delegarse esta facultad.

Como podemos observar, el precitado artículo establecía de manera clara y categórica la libertad de organizar los

---

la Constitución Cubana de 1940 publicación del Colegio Nacional de Cuba, Inc., Edición de Guillermo J. Jorge, Impreso en San Lázaro, Graphics Corp., Miami, Florida 1991. JORGE DELGADO, Domingo, Legalidad y Derechos Humanos en Cuba, Saeta Ediciones, Miami, Florida 1991.

partidos políticos y asociaciones políticas prohibiendo estas organizaciones cuando tuvieran como fundamento la raza, el sexo o la clase, que aunque en la última palabra del primer párrafo no lo dice, no cabe duda que se refería a la clase social o económica del individuo. Fue tal el deseo del constituyente cubano de constitucionalizar los partidos políticos que el artículo establecía el procedimiento para la constitución de los partidos políticos, señala las causas de su extinción y los requisitos para la presentación de candidaturas o postulaciones. Evidentemente, esto pudo dejarse al desarrollo de la ley, sin embargo, nos demuestra que había un admirable espíritu y deseo de garantizar, a nivel constitucional, todo lo concerniente a los partidos políticos. Como bien lo ha definido José Ignacio Rasco "todo el articulado constitucional está cargado de un noble sentido nacional".[597] Por tal razón, con toda firmeza hemos sostenido que "la Constitución Cubana de 1940 es un punto de referencia obligada para el constitucionalismo iberoamericano. Para cualquier estudioso de la evolución constitucional iberoamericana, es menester detenerse ante ella, para analizar el impacto que tuvo en diversos países de Iberoamérica con la creación de instituciones políticas y de gran contenido social

---

[597] RASCO, José Ignacio, Nacionalismo en la Constitución de 1940, en la Constitución de 1940, Ciclo de Conferencias, Edición del Colegio Nacional de Abogados de Cuba, Inc., Miami, Florida 1991, p. 112.

que tuvo el coraje de establecer."[598] Siguiendo el precedente de la Constitución Cubana de 1940, Panamá no sólo incorporó en su segunda Constitución Política de 1941, los derechos sociales, sino que en el artículo 70 reconocía muy sucintamente la existencia de los partidos políticos. Tal artículo decía: "los partidos políticos reconocidos tendrán derecho a sendos representantes, con voz pero no voto, en todas las corporaciones electorales". Dicho artículo convirtió a la república de Panamá - según hemos investigado - en el segundo país en constitucionalizar los partidos políticos. Como bien lo afirma Quintero, "el breve precepto presentaba, no obstante, un doble aspecto saludable: a.

---

[598] ANTINORI, Italo, Algunos Comentarios sobre las Constituciones de la República de Cuba de 1940 y 1976, Ponencia presentada en el Congreso de Derechos Humanos, celebrado en Miami, Florida del veinticuatro (24) al veintiséis (26) de julio de 1992. No son pocos los que consideran que el carácter democrático del Estado Cubano encontró su expresión y también su garantía en lo que disponía el artículo 20 de la Constitución de 1940 en la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley sin permitir discriminación por motivos de sexo, raza, color, o clase, ni ninguna otra práctica lesiva a la dignidad humana y también en los principios que informaban sus derechos humanos ya que existía la libertad del hombre para pensar, para profesar su culto, escoger su religión, el derecho de petición, para asociarse, reunirse, tener garantía de su persona, de sus libros, documentos y papeles. Ver LAZCANO Y MASON, Andrés, Las Constituciones de Cuba, Ediciones Culturas Hispánicas, Madrid 1952, p. 126. Asimismo, consideramos apropiado resaltar que uno de los aspectos más importante de la Constitución de 1940 fue el establecimiento pleno de amplios derechos sociales con gran contenido humano que todavía para esa época eran muy pocas las constituciones que los establecían. Por consiguiente, debemos reconocer con justicia que después de la Constitución de Weimar en 1919 y de México en 1917, la Constitución Cubana fue una de las primeras que incorporó excelentes derechos sociales para el pueblo cubano y como consecuencia sirvió de positivo modelo para iberoamérica.

implícitamente autorizaba al legislador para que regulara los partidos; b. Establecía que éstos, una vez legalmente reconocidos, tenían derecho a designar representantes en todas las corporaciones electorales."[599] Así como hemos sostenido en páginas anteriores que la república de Panamá ha dictado precedentes funestos en materia constitucional - como el artículo 145 de la Constitución Política de 1972 referente a la revocatoria de mandato por los partidos políticos - justo es reconocer que también se han dado precedentes constructivos como el que anteriormente hemos señalado en el que, Panamá en el artículo 70 de la Constitución de 1941, fue el segundo país del mundo en constitucionalizar los partidos políticos.[600]

---

[599] QUINTERO, César, Derecho Constitucional, op. cit., p. 454.

[600] Debemos advertir que la primera Constitución que rigió en Panamá - la de 1904 - nada decía con relación a los partidos políticos. La segunda Constitución fue la de 1941 y la tercera Constitución, la de 1946 - siguiendo el precedente establecido por la anterior - señaló en el artículo 103 que "la ley regulará la manera de constituir los partidos políticos. No es lícita la formación de ninguno que tenga por base el sexo, la raza, la religión, o que tienda a destruir la forma democrática del gobierno." Por su parte después del golpe militar de once (11) de octubre de 1968 el General Torrijos promovió la creación de la cuarta Constitución Política del Estado panameño que en sus artículos 124 y 125 señalaron - no tan categórica y adecuadamente - la vigencia de los partidos políticos. Sin embargo después de la muerte del General Torrijos ocurrida en 1981 y con el advenimiento de las reformas constitucionales de 1983 se reorganizó en el artículo 132 de la Constitución - vigente a la fecha - el sistema de partidos políticos en la república de Panamá. Como hemos dicho anteriormente el precitado artículo sigue las líneas generales del artículo 6 de la Constitución Española que reglamenta los partidos políticos.

2. **Disposiciones Constitucionales sobre Partidos Políticos**

Consideramos importante hacer un recorrido de derecho constitucional comparado para revisar las normas jurídicas que en materia de Partidos Políticos, establecen diferentes países.

a. Alemania. El artículo 21 de la Ley Fundamental de 1949 dice así:

1. "Los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación será libre. Su organización interna deberá responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia de sus recursos."

2. "Los partidos que por sus fines o por actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la inconstitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal."

3. "La reglamentación se hará por leyes federales."[601]

---

[601] Tomado de Proceso Electoral y Regímenes Políticos, Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones, publicación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José, Costa Rica, 1989, p. 95.

b. Italia. (Constitución de 1947)

El artículo 49 dice así: "Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir, con método democrático, a determinar la política nacional."[602]

c. Francia. (Constitución de 1958)

El artículo 4 dice así: "Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Ellos se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia."[603]

d. Portugal. (Constitución de 1976 reformada en 1982)

Artículo 10.

1. "El pueblo ejerce el poder político a través del sufragio universal, igual directo, secreto y periódico y de las demás formas previstas en la Constitución.

2. Los partidos políticos concurren para la organización y para la expresión de la voluntad popular, con respeto por los principios de la independencia nacional y de la democracia política."[604]

---

602 Ibidem, p. 99.

603 Ibidem, p. 99.

604 Ibidem, p. 100.

Artículo 40.

1. "Los partidos políticos y la organizaciones sindicales y profesionales tienen derecho a tiempos de antenas en la radio y en la televisión, de acuerdo con su representatividad y según los criterios que sean definidos por la ley.

2. Los partidos políticos representados en la Asamblea de la República, y que no formen parte del gobierno, tienen derecho en los términos de la ley, a espacios en las publicaciones periodísticas, pertenecientes a entidades públicas o de las dependientes y a tiempos de antenas en la radio y en la televisión, a prorratear de acuerdo con su representatividad, de dimensión y duración y en todo más iguales a los concedidos al gobierno, bien como derecho de respuesta en los mismos órganos, a las declaraciones políticas del gobierno.

3. En los períodos electorales los concurrentes tienen derecho a tiempo de antena, en la radio y en la televisión, regulares y equitativos."[605]

Artículo 51

1. "La libertad de asociación comprende el derecho de construir y participar en asociaciones y partidos políticos y a través de ellos concurrir democráticamente para la formación de la voluntad popular y la

---

605 Ibidem., p. 101.

organización del poder político.

2. Nadie puede estar inscrito simultáneamente en más de un partido político ni ser privado del ejercicio de cualquier derecho por estar o dejar de estar inscrito en algún partido legalmente constituido.

3. Los partidos políticos no pueden, sin perjuicio de la filosofía o ideología inspiradora de su programa, usar denominaciones que contengan expresiones directamente relacionadas con cualquier religión o Iglesia, así como emblemas confundibles con símbolos nacionales o religiosos."[606]

Artículo 117

1. "Los partidos políticos participan en los órganos basados en el sufragio universal y directo, de acuerdo con su representatividad democrática.

2. Se reconoce a las minorías el derecho de oposición democráticas en los términos de la constitución.

3. Los partidos políticos representados en la Asamblea de la República, y que no formen parte del gobierno, gozan, designadamente del derecho de los principales asuntos de interés público."[607]

---

606 Ibidem., p. 101.

607 Ibidem., págs. 101 y 102.

e. Paraguay. (Constitución de 1992)

Artículo 124

"Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público. Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos."[608]

Artículo 125

"Todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos y o en movimientos políticos para concurrir, por métodos democráticos, a la elección de las autoridades previstas en esta Constitución y en las leyes, así como en la orientación de política nacional. La ley reglamentará la Constitución y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, a fin de asegurar el carácter democrático de los mismos."[609]

Artículo 126

"Los partidos y los movimientos políticos, en su funcionamiento, no podrán:

1. Recibir auxilio económico, directivas o instrucciones de organizaciones o Estados extranjeros.

2. Establecer estructuras que, directa o indirectamente, impliquen la utilización o la apelación

---

608 Constitución de la República del Paraguay de 1992, Editora Litocolor, Asunción, Paraguay, mayo de 1993, p. 55.

609 Ibidem., p. 55.

a la violencia como metodología del quehacer político, y

3. Constituirse con fines de substituir por la fuerza el régimen de libertad y democracia, o de poner en peligro la existencia de la República."[610]

f. Colombia. (Constitución Política de 1991)

Artículo 107

"Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos."[611]

Artículo 108

"El consejo nacional electoral reconocerá personería jurídica a los partidos o movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país, cuando comprueben su existencia con no menos de 50,000 firmas o cuando en la elección anterior hayan obtenido la misma cifra de votos o hayan alcanzado representación en el Congreso de la República.

En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y

---

610 Ibidem., p. 56.

611 Constitución Política de Colombia, compilada por Jorge Ortega Torres, Editorial Temis, Vigésima Edición, Santa Fe de Bogotá 1991, p. 46.

movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno.

Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

La personería de que trata el presente artículo quedará extinguida por no haberse obtenido el número de votos mencionados o alcanzado representación como miembros del Congreso, en la elección anterior.

Se perderá también dicha personería cuando en los comicios electorales que se realicen en adelante no se obtengan por el partido o movimiento político a través de sus candidatos por lo menos 50,000 votos o no se alcance la representación en el congreso de la república."[612]

Artículo 111

"Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación social del Estado en todo tiempo, conforme

---

612 Ibidem, págs. 47 y 48.

a la ley. La Ley establecerá, asimismo, los casos y las formas como los candidatos debidamente inscritos tendrá acceso a dichos medios."[613]

Artículo 112

"Los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales.

Los partidos y movimientos minoritarios tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Una ley estatutaria regulará íntegramente la materia."[614]

---

613 Ibidem., p. 48.

614 Ibidem., p. 49.

g. Guatemala. (Constitución Política de 1985)

Artículo 223

"El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen. Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral será regulado por la ley constitucional de la materia."[615]

h. Chile. (Constitución Política de la República de Chile de 1980)

Artículo 19 numeral 15

Para gozar de personalidad jurídica las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley.

Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación. Prohíbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.

Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana. Sus registros y contabilidad deberán públicos; las fuentes de su financiamiento no podrán

---

[615] Constitución Política de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente de treinta y uno (31) de mayo de 1985, Ayala Jiménez Editores, Guatemala, Guatemala 1990, p. 46.

provenir de dinero, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; su estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional.[616]

Artículo 8

Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la república.

Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos son inconstitucionales.

Corresponderá al Tribunal Constitucional conocer de las

---

[616] Artículo 19 ordinal 15 de la Constitución Política de la República de Chile de 1980, Edición Oficial.

infracciones a lo dispuesto en los artículos anteriores. Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que incurran o hayan incurrido en las contravenciones señaladas anteriormente no podrán optar a funciones o cargos públicos, sean o no de elección popular, por el término de diez (10) años contado desde la fecha de la resolución del tribunal. Tampoco podrán ser rectores o directores de establecimientos de educación ni ejercer en ellos funciones de enseñanza, ni explotar un medio de comunicación social o ser directores o administradores del mismo, ni desempeñar en él funciones relacionadas con la emisión o difusión de opiniones o informaciones; ni podrán ser dirigentes de organizaciones políticas o relacionadas con la educación o de carácter vecinal, profesional, empresarial, sindical, estudiantil o gremial en general, durante dicho plazo.

Si las personas referidas anteriormente estuvieren a la fecha de la declaración del Tribunal, en posesión de un empleo o cargo público, sea o no de elección popular, lo perderán, además de pleno derecho.

Las personas sancionadas en virtud de este precepto, no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado en el inciso cuarto.

La duración de las inhabilidades contempladas en este

artículo se elevará al doble en caso de reincidencia.[617]

i. Costa Rica (Constitución de 1949)

Artículo 98

Todos los ciudadanos tienen el derecho de agruparse en partidos, para intervenir en la política nacional, siempre que éstos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la república.[618]

j. México (Constitución de 1917)

Artículo 9o. (Primera Parte)

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero sólo los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.[619]

Artículo 35

Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en elecciones populares.

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley.

---

617 Constitución Política de la República de Chile de 1980, Edición Oficial.

618 AGUILAR BULGARELLI, Oscar, La Constitución de 1949, Antecedentes y Proyecciones, Editorial Costa Rica, Octava Edición, San José, Costa Rica 1986, p.123.

619 Proceso Electoral y Regímenes Políticos, op. cit., p. 99.

III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.[620]

Artículo 41 (Segunda Parte)

"Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley. En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades pendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales."[621]

---

620 Ibidem., p. 99.

621 Proceso Electoral y Regímenes Políticos, op. cit., p. 100.

k. Ecuador (Constitución de 1984)

Artículo 36

"Se garantiza el derecho de fundar partidos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la ley. Los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento."[622]

Artículo 37

"Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular.[623] Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político."[624]

---

[622] EASTMAN, Jorge Mario, Las Constituciones Políticas de los Países del Pacto Andino, Publicación de la Secretaría Ejecutiva del Parlamento Andino. Colección Fondo de Publicaciones. Segunda Edición, Bogotá, Colombia 1991, p. 252.

[623] El texto de este artículo que establece como única forma de postulación por medio de partidos políticos es muy similar al ordinal 7 del artículo 141 de la Constitución Política de la República de Panamá que dice: "únicamente los partidos políticos podrán postular candidatos a legislador". Curiosamente el precitado ordinal de la Constitución Política de Panamá se introdujo en virtud de las reformas constitucionales aprobadas por el Referéndum Nacional celebrado el veinticuatro (24) de abril de 1983, mientras que la Constitución Ecuatoriana fue sancionada en la ciudad de Quito, República del Ecuador el cuatro (4) de julio de 1984. Pareciera que el ordinal agregado en la Constitución Política de Panamá un año y casi tres meses antes, pudo tener alguna influencia en la redacción del texto ecuatoriano.

[624] EASTMAN, Jorge Mario, Constituciones Políticas de los Países del Pacto Andino, op. cit., p. 252.

Artículo 38

"Para que un partido pueda ser reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, debe cumplir los siguientes requisitos: sustentar principios doctrinarios que lo individualicen y un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático; contar con el número de afiliados, estar organizado a escala nacional y obtener en las elecciones el cuociente electoral, de conformidad con la ley.

El partido político que no obtenga, por lo menos, el cuociente señalado por la ley queda disuelto de pleno derecho."[625]

Artículo 56 (Segundo párrafo)

Los diputados son elegidos entre los candidatos presentados por los partidos políticos reconocidos legalmente, en listas que son calificadas por la Función Electoral, de acuerdo con la ley. La base de elección de 300,000 o fracción de 200,000 se aumenta en la misma proporción en que se incremente la población nacional, de acuerdo con los censos.[626]

Artículo 57 (Tercer párrafo)

Para ser elegido diputado provincial se requerirá: ser ecuatoriano por nacimiento; gozar de los derechos de

---

[625] EASTMAN, Jorge Mario, Constituciones Políticas de los Países del Pacto Andino, op. cit., p. 253.

[626] Ibidem., p. 258.

ciudadanía; estar afiliados a uno de los partidos políticos legalmente reconocidos; tener veinticinco (25) años de edad por lo menos, al momento de la elección; y, ser oriundo de la provincia respectiva o haber tenido su residencia principal de modo ininterrumpido en ella tres años, por lo menos, inmediatamente anteriores a la elección. (el subrayado es nuestro).[627]

1. **Venezuela** (Constitución de 23 de enero de 1961)

Artículo 114

Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional.

El legislador reglamentará la Constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley.[628]

---

[627] EASTMAN, Jorge Mario, Constituciones Políticas de los Países del Pacto Andino, op. cit., p. 259. El requisito de residencia por tres años o ser oriundo de la provincia respectiva, sigue la misma corriente de la Constitución de la Nación Argentina de 1853, vigente a la fecha, mayo de 1994 (en vías de reemplazo por una Constituyente recientemente elegida) que en sus artículos 40 y 47 establecen requisito similar para ser diputado o senador en la Argentina con la diferencia de que se exigen dos (2) años. En las reformas constitucionales de 1983, se adicionó a la Constitución Política de la República de Panamá el artículo 147 que en el ordinal 5o. establece la obligación, para ser elegido parlamentario, tener residencia en el circuito electoral correspondiente por lo menos durante el año inmediatamente anterior a la postulación.

[628] EASTMAN, Jorge Mario, Constituciones Políticas de los Países del Pacto Andino, op. cit., p. 385.

m. Nicaragua (Constitución de 1986)

Artículo 55

"Los ciudadanos nicaragüenses tienen derecho de organizar o afiliarse a partidos políticos, con el fin de participar, ejercer y optar al poder."[629]

n. Bolivia (Constitución de 1967)

Artículo 222

"Los ciudadanos tienen el derecho de organizarse en partidos políticos con arreglo a la presente Constitución y a la Ley Electoral."[630]

Artículo 223

La representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos o de los frentes o coaliciones formadas por éstos. Las agrupaciones cívicas representativas de las fuerzas vivas del país, con personalidad reconocida, podrán formar parte de dichos frentes o coaliciones de partidos y presentar sus candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Diputados, y Concejales.[631]

---

[629] Constitución Política de la República de Nicaragua, la Gaceta, Diario Oficial, República de Nicaragua, viernes nueve (9) de enero de 1987.

[630] EASTMAN, Jorge Mario, Constituciones Políticas de los Países del Pacto Andino, op. cit., p. 146.

[631] Ibidem., p. 147

Artículo 224

Los partidos políticos se registrarán y harán reconocer su personalidad por la Corte Nacional Electoral.[632]

o. Perú (Constitución de 1993)

Artículo 35

"Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica."

"La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general."[633]

---

[632] Ibidem., p. 147.

[633] Como podemos observar este artículo introduce por primera vez referencias no sólo a los partidos políticos sino también a movimientos y a alianzas. A estas organizaciones - al igual que a los partidos políticos - se les reconoce personería jurídica y también se consideran que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Constitución Peruana, Editorial INKARI E.I.R.L., Lima, Perú, Primera edición 1993.

3. Multipartidismo y Bipartidismo

Dentro de la llamada democracia electoral y de libre participación de los partidos políticos, se han dado dos (2) modalidades: el bipartidismo y el multipartidismo. El Bipartidismo es el fenómeno por el cual solamente dos (2) grandes partidos políticos se presentan con opción política ante el electorado y tradicionalmente uno u otro obtiene el poder político, el cual es alternado con el otro gran partido. Estados Unidos nos ofrece el típico ejemplo - y probablemente el más antiguo - de bipartidismo, con el Partido Republicano y el Partido Demócrata. Asimismo, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte hay un marcado bipartidismo con el Partido Conservador y el Partido Laborista. Es muy probable que en el bipartidismo influyan de manera determinante la tradición y la costumbre de los países en donde se da, con más fuerza y determinación, esta modalidad, por cuanto los electores se acostumbran a ver en una u otra opción la alternabilidad suficiente para asegurar la gobernabilidad del Estado. Si bien es cierto que en el bipartidismo no se excluye la posibilidad de que terceros o cuartos partidos puedan participar en los procesos electorales, no es menos cierto que la tendencia del voto se dirige hacia lo dos (2) partidos más importantes que de manera constante obtienen el poder político en una u otra elección.

Contrario al bipartidismo, se considera que hay multipartidismo cuando más de dos partidos políticos son los

que presentan opción de ganar el poder político. Maurice Duverger advierte sobre el uso de este término al que considera frecuentemente mal interpretado. Sostiene el autor que la correcta noción de multipartidismo es un sistema de dos (2) o más partidos políticos en la disputa del poder político y de ningún modo considera que el término debe sugerir la noción de multiplicación de partidos.[634] En el multipartidismo cualquiera de los partidos que con su discurso logra atraer la simpatía del electorado puede llegar a ganar las elecciones. Contrario al bipartidismo - donde las tendencias o intención del voto están siempre dirigidas hacia el partido A o hacia el partido B - en el multipartidismo no se puede precisar hacia cuál de los partidos se va a producir la simpatía electoral porque ello dependerá en buena medida de lo cautivador que resulte el programa político que presente el partido a la ciudadanía. Entre los ejemplos de países que tienen multipartidismo, podemos señalar a Francia, Italia, y en iberoamérica Brasil, Ecuador y Bolivia.[635]

---

[634] DUVERGER, Maurice, La Ley de Duverger: cuarenta años después. Cuaderno Capel No. 27, Publicación del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, San José, Costa Rica, 1988, p. 14.

[635] Advierte Duverger que en la práctica la distinción entre multipartidismo y bipartidismo no es fácilmente aplicable. Para el autor, Gran Bretaña, modelo del bipartidismo conoce en realidad más de dos partidos, puesto que junto a las dos (2) grandes organizaciones - el Conservador y el Laborista - se encuentran también el Partido Liberal, un pequeño Partido Comunista y no pocos grupúsculos distintos. Ver DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y de Derecho Constitucional, Editorial Ariel, sexta edición, Barcelona, España, 1980, págs. 115 y 116. Por tal razón, siempre hemos sostenido que en el

4. De las distintas clasificaciones de Partidos

Atendiendo algunos aspectos de la doctrina del derecho político y algunos criterios personales, hemos preparado una clasificación de los partidos políticos, lo más sencilla posible. En esta clasificación agrupamos las diferentes clases de partidos políticos, no sin antes advertir que ésta no pretende ser absoluta ni definitiva.

a. Partidos de Cuadros y Partidos de Masas

Esta clasificación fue hecha por Maurice Duverger en su conocida obra Instituciones Políticas y de Derecho Constitucional.[636]

El autor considera que los partidos de masas son aquellos cuyo objetivo es lograr el mayor número posible de simpatizantes, sin atender a la calidad intelectual, moral o de cualquier otra naturaleza de sus miembros. Su propósito es atraer adherentes por medio de una constante divulgación y propaganda de su filosofía, programas de gobierno y bases programáticas. La estructura de estos partidos - considera Duverger - fue inventada por los partidos socialistas a principios de este siglo. Bajo

---

bipartidismo lo fundamental es la intención del voto que como característica propia y medular siempre se decanta por uno u otro polo de poder político, como ocurre en los Estados Unidos e incluso en la misma Gran Bretaña.

[636] DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y de Derecho Constitucional, Editorial Ariel, Sexta Edición, Barcelona, España, 1980, p. 85 y ss.

distintos modelos existen partidos de masas en los partidos comunistas y los partidos fascistas, así como por algunos partidos conservadores y liberales que han intentado pasar de la estructura de partidos de cuadros a la de partidos de masas. Contrario a esta clase de partidos, los partidos de cuadros son los que se preocupan más por la calidad de sus adherentes y no por la cantidad de los mismos. La tendencia es buscar personas notables, ciudadanos con un prestigio personal que les permita imprimirle más autoridad moral a sus actuaciones políticas. En algunos casos se trata que las personas notables ocupen las posiciones más importantes dentro de la estructura orgánica del partido. Su propósito es que las actuaciones y la presencia de tan respetados ciudadanos capte la simpatías de las masas electorales de un país. Por esta razón podríamos sostener que puede haber partidos de cuadros que se hayan convertido posteriortemente también en partidos de masas. Así como se ha dado el caso - quizá con mayor dificultad - de partidos que nacen siendo de masas que se convierten posteriormente también en partidos de cuadros. Podríamos sintetizarlo así: partidos de cuadros - masas y partidos de masas - cuadros. Se ha considerado, por ejemplo que en Gran Bretaña en el siglo XIX se organizaron como partidos de cuadros los conservadores y los liberales, que hoy día sin duda alguna son los antecedentes de los

grandes partidos ingleses que también se han convertido en partidos de masas. En los partidos de cuadros se busca obtener los mejores recursos humanos para poder liderizar la organización política.

b. Partidos Nacionales y Partidos Internacionalistas

Se consideran partidos nacionales aquellos que surgen producto de la realidad social, económica y cultural propia de un Estado. Son partidos nacionales los que están embuídos de concepciones nacionales surgidas de la propias experiencias nacionales obtenidas en el marco de la práxis política. Contrario a estos aspectos los partidos internacionalistas son aquellos que interpretan la realidad nacional desde el prisma de una filosofía política internacional, que procuran constituir en la base ideológica del partido político. No es que los partidos internacionalistas excluyan de sus programas políticos el estudio de la realidad nacional sino que tal realidad es estudiada y analizada después de haber comprendido la filosofía política internacional que le da la base y el robustecimiento ideológico. Un ejemplo concreto de un partido internacionalista son los partidos comunistas. Debemos exceptuar dentro de ellos a los partidos comunistas de la corriente del Euro Comunismo que tratan de realizar proyectos nacionales sin la práctica del denominado internacionalismo proletario

típico de los partidos comunistas de los países en vías de desarrollo.

c. Partidos Nacionalistas

Se consideran partidos nacionalistas aquellos que surgen al calor de la defensa de algún patrimonio nacional frente a la agresión o amenaza de algún Estado económica, política o militarmente más fuerte. Como ejemplo de este grupo de partidos podemos citar el Nacionalista Partido creado por Gamal Abdel Nasser en Egipto que luchó por el control y la nacionalización del Canal de Suez.

d. Partidos de Conformidad con el Desarrollo Humano, y Partidos Legitimistas y Partidos Revolucionarios

El Profesor Pablo Lucas Verdú considera que estas clasificaciones son anticuadas, que suelen citar los manuales y que a su juicio sólo tiene hoy valor arqueológico.[637] Sin embargo, hemos considerado importante señalarlas en el presente estudio. El Profesor Lucas Verdú considera que fue Friedrich Rohmer (Lehre von den politischen Parteien, 1844) quien clasificó los partidos conforme al desarrollo humano.[638] Para el autor, el desarrollo humano es consustancial e

---

[637] LUCAS VERDU, Pablo, Principios de Ciencias Política, Editorial Tecnos, Tomo III, Estado Contemporáneo y Fuerza Política, Segunda Edición, Madrid, España 1974, p. 59.

[638] LUCAS VERDU, Pablo, ibidem., p. 59.

importante para clasificar los partidos por cuanto, a medida que pasan los años, el ser humano experimenta algunos cambios que influyen en su personalidad y por consiguiente en la vida de los partidos. Por tal razón se dice que los niños son radicales, los jóvenes liberales, los adultos conservadores y los ancianos absolutistas. Según Lucas Verdú la otra clasificación histórica, de partidos revolucionarios partidos legitimistas, se debe al filósofo del derecho Federico Julio Sthal. Los partidos revolucionarios son los que estimulan las simpatías de sus adherentes sobre la propuesta de una revolución que los llevará al poder. Sin embargo, los denominados partidos legitimistas - contrario a los revolucionarios - son los que defienden el status quo que les da el marco jurídico para su actuación dentro de la comunidad social. Ahora bien, dentro de esta clasificación, podría darse el caso de partidos revolucionarios que una vez alcanzan sus fines, es decir, la captura del poder político de un Estado, se convierten en partidos legitimistas porque desde el poder empiezan a defender la legitimidad de un sistema - muchas veces creados por ellos mismos - que les garantiza la permanencia en el gobierno del Estado. Este caso podría darse en algunos partidos de la llamada "izquierda revolucionaria" con el ejemplo más concreto en el movimiento que lideró Fidel Castro en 1959 en Cuba. Si

bien al principio se decía un movimiento y partido "revolucionario", al llegar al poder quedó convertido en un partido legitimista que defiende el principio de la legalidad socialista.

e. Partidos Religiosos y Partidos Laicos

Se consideran partidos religiosos aquellos que están comprometidos en su concepción ideológica, con la práctica de algún culto religioso. Sobre este aspecto podemos sostener que existen partidos religiosos que al llegar al poder han unificado iglesia y gobierno del Estado, como es el caso de los partidos y gobiernos islámicos de Irán e Irak. Sin embargo, preciso es advertir que existen otros partidos religiosos que si bien su base filosófica está unida a la concepción religiosa, no constituye su objetivo medular, al llegar al poder, unir Iglesia y Estado. Tal situación ocurre con el Partido Demócrata Cristiano que ha gobernado en diversas partes del mundo, sin embargo, no ha unido el aspecto religioso con el gobierno del Estado.

Los partidos laicos son aquellos que practican y predican la libertad de culto y su base filosófica e ideológica no está unida a ninguna concepción religiosa. Para estos partidos no importa cuál sea la concepción religiosa de sus simpatizantes y adherentes. En la organización

conviven desde libres pensadores y agnósticos hasta personas practicantes de determinados cultos religiosos. Para estos partidos es más importante la cosmovisión ideológica filosófica y programática que es en gran medida la que debe unir la convicción de sus adherentes que el aspecto religioso que cualquier de ellos pueda practicar. Ejemplos de estos partidos lo encontramos en el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México o en el Partido Revolucionario Democrático (PRD) de Panamá.

f. Partidos Pluralistas y Partidos Totalitarios

Hemos considerados como partidos pluralistas aquellos que creen en la libre participación de todas las ideas políticas dentro de una democracia electoral. Hoy día los partidos que participan de la democracia electoral creen en el pluralismo político, en la libre concurrencia de todas las ideas como base y fundamento para la paz social de un Estado. En contraposición encontramos los partidos totalitarios que no creen en el pluralismo político de una sociedad. Este sistema propugna por el partido único. Los ejemplos categóricos están tanto en el pasado como en el presente. Así los encontramos en el Partido Nacional Socialista Alemán de Adolfo Hitler, en el Partido Fascista de Mussolini y actualmente en el Partido Comunista de Cuba y en los partidos totalitarios

de los regímenes comunistas de China Continental y de Corea del Norte.

g. Partidos de Ideas y Partidos de Caudillos

Los partidos de caudillos han sido un fenómeno común en la mitad de este siglo en algunos países iberoamericanos.[639] Su estructura política y su cosmovisión se fundamenta en el particular carisma del caudillo, que como un imán atrae las simpatías electorales. Contrario a esta clase de partidos existen los partidos de ideas que se fundamentan en principios ideológicos y programáticos y no en determinada persona. En estos partidos se siguen ideas, mas no hombres, con independencia de un liderazgo transitorio que alguien pueda lograr dentro de un partido de ideas. Esto no le

---

[639] Encontramos partidos creados originalmente al calor de un determinado caudillo, por ejemplo en el Ecuador con el denominado partido Velasquista que seguía al expresidente José María Velasco Ibarra. Fue Presidente en cinco (5) ocasiones del Ecuador, cuatro de las cuales fue derrocado. Fue Presidente del Ecuador en los siguientes años: 1934, 1944, 1952-1956 (único período que terminó) 1960, 1968. En Panamá con el partido Arnulfista que sigue el pensamiento del expresidente Arnulfo Arias Madrid, tres (3) veces Presidente y en las tres (3) ocasiones derrocado. Fue Presidente de Panamá 1940-1941, 1949-1951, 1968. En Perú con el partido Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) partido fundado por Víctor Raúl Haya de la Torre. En el caso del Ecuador al morir el caudillo el partido no subsistió. En Panamá, a la fecha en que se escribe este trabajo - septiembre de 1994 - el Partido Arnulfista logró el segundo lugar en números de votos en las elecciones de 1994. En el Perú el partido APRA logro llegar a la presidencia por primera vez después de muerto su fundador. Podemos decir que en los casos de Panamá y del Perú ambos partidos se han mantenido.

quita la concepción ideológica del partido. Ejemplos de estos partidos de ideas los encontramos en los partidos social demócratas, demócratas cristianos, o liberales.

h. Partidos Nacionales y Partidos Regionales

Son partidos nacionales aquellos que tienen su radio de acción en la totalidad del territorio de un Estado y postulan para puestos de elección tanto a nivel nacional como a niveles locales. Son partidos regionales aquellos que nacen y solamente actúan en el ámbito de una región determinada. En España después de la Constitución de 1978, que creó el sistema de las comunidades autónomas, se han dado ejemplos de partidos regionales, tanto en la Región de Cataluña como en la Región Vasca y otras regiones. (Partido Nacionalista Vasco P.N.V.; Partido Convergencia i Unió C.I.U) En términos generales la mayoría de los partidos políticos son partidos nacionales por cuando el sistema político de cada país así lo exige, con excepciones, tal como ocurre en España. Ejemplo de partidos nacionales: el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) o Partido Popular (PP), en España.

i. Partidos Federalistas y Partidos Ecologistas

Se consideran partidos federalistas aquellos que propugnan por el establecimiento de un sistema federal dentro del Estado y se oponen tenazmente al sistema

unitario. Estos partidos generalmente surgen en provincias o regiones resentidas por el excesivo centralismo del Estado que tiende a olvidar las regiones alejadas, manteniendo para la metrópoli todas las ventajas económicas y fiscales derivadas de la actividad del Estado.

Por su parte los partidos ecologistas han estado surgiendo en los últimos años con la preocupación por el medio ambiente y por los ecosistemas. La finalidad de los mismos - a parte de sus normales concepciones ideológicas - es darle al medio ambiente el cuidado, la protección y la defensa suficiente por medio de una categórica concienciación de la comunidad.

B. RÉGIMEN LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN PANAMÁ

1. Disposiciones Fundamentales

Como hemos dicho anteriormente el gobierno militar que se estableció en Panamá el once (11) de octubre de 1968 bajo la conducción del General Omar Torrijos Herrera, promovió la creación de la Constitución Política de 1972. Originalmente dicha Constitución no contenía una norma que de manera categórica constitucionalizara los partidos políticos sino que en dos (2) de sus artículos hacía alusión indirecta a los partidos políticos. En uno de estos artículos se prohibía la formación de partidos

discriminatorios y en el otro se establecían aspectos sobre la financiación de los partidos.[640] La Constitución que el régimen militar del General Torrijos derogó - la de 1946 - si constitucionalizaba de manera específica los partidos políticos.[641] Quizá, influyó en la redacción de la Constitución de Torrijos de 1972, la nula importancia que Torrijos le dio en sus primeros años de gobierno a los partidos políticos a los que, sin ningún otra razón que la persecución política, mediante Decreto de Gabinete, los declaró extinguidos.[642] Es

---

[640] Los artículos 124 y 125 - que originalmente trajo la Constitución de 1972 - decían así:

> **Artículo 124**. Se prohíbe la formación de partidos que tengan por base el sexo, la raza, la religión o que pretendan menoscabar la soberanía nacional o destruir las estructuras democráticas de gobierno.
>
> **Artículo 125**. El Estado podrá fiscalizar y contribuir a los gastos en que incurran las personas naturales y los partidos políticos en los procesos electorales. La Ley determinará y reglamentará dichas fiscalizaciones y contribuciones, asegurando la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato.

[641] El artículo 103 de la Constitución Política de 1946 decía: "la ley regulará la manera de constituirse los partidos políticos. No es lícita la formación de ninguna que tenga por base el sexo, la raza o la religión, o que tienda a destruir la forma democrática de gobierno."

[642] Mediante Decreto de Gabinete No. 58 de 3 de marzo de 1969 (Gaceta Oficial de la República de Panamá No. 16,314 de viernes 7 de marzo de 1969) se extinguieron los partidos políticos vigentes. Con una muy pobre redacción y sin poder justificar las razones que lo llevaron a un acto de fuerza, transcribimos tan abominable Decreto.

DECRETO DE GABINETE NUMERO 58
(DE 3 DE MARZO DE 1969)
por el cual se extinguen los partidos políticos

importante advertir que además de la drástica declaratoria de extinción de los partidos políticos, los militares en el poder - bajo el liderazgo del General Torrijos quien detentaba el poder real - dictaron otras medidas que afectaron las garantías fundamentales de los panameños. Podemos citar entre estas lamentables medidas, la creación del delito de subversión del orden público y su dura penalización - había penas con reclusión hasta de quince (15) años - (en Panamá el

---

vigentes.

La Junta Provisional de Gobierno,
DECRETA:

Artículo primero: Quedan extinguidos los partidos políticos declarados vigentes por el Tribunal Electoral al concluirse las elecciones populares del 10 de mayo de 1968.

Artículo segundo: El nuevo Código Electoral establecerá los requisitos para la formación, reconocimiento jurídico y subsistencia de los partidos políticos y el número de afiliados necesarios para su existencia legal.

Artículo tercero: Este Decreto de Gabinete deroga toda disposición legal que le sea contraria.

Artículo cuarto: Este Decreto de Gabinete regirá a partir de su promulgación.

Comuníquese y publíquese.

Dado en la ciudad de Panamá a los tres días del mes de marzo de mil novecientos sesenta y nueve.

El Presidente de la Junta
Provisional de Gobierno,
Coronel JOSÉ M. PINILLA F.

El Miembro de la Junta
Provisional de Gobierno,
Coronel BOLÍVAR URRUTIA PARRILLA

Los Ministros de Estado:
Modesto Justiniani, Nander A. Pitti Velásquez, José Guillermo Aizpú, Roger Decerega, Manuel Alvarado, Carlos E. Landau, José Renán Esquivel, y Juan Materno Vásquez.

homicidio agravado ha tenido históricamente la máxima pena de 20 años) y el juzgamiento por parte de las autoridades administrativas y no por el Órgano Judicial.[643] También se dictó el Decreto de Gabinete No. 343 de treinta y uno (31) de octubre de 1969 [644] que censuraba y reprimía los medios de comunicación. En dicho decreto se llegó hasta el extremo de prohibir la

---

[643] Mediante Decreto de Gabinete No. 342 de 31 de octubre de 1969 (Gaceta Oficial de la República de Panamá No. 16,480 de miércoles 5 de noviembre de 1969) se calificó el delito de subversión del orden público. Entre otras cosas lo cometía: 1. El que de palabra, por escrito o con caricaturas, en reuniones públicas, por periódicos, radio o televisión, en hojas sueltas, en afiches e impresiones en las paredes incitara a la violencia contra el gobierno. (Ord. a, art. 2) 2. El que organizara o incitara huelgas de cualquier clase que produjera alteraciones del orden público. (Ord. c, art. 2) 3. El que insultara, menospreciara o en cualquier forma ofendiera la dignidad de los funcionarios públicos y por supuesto los comandantes de la Guardia Nacional, Jefes del Estado Mayor de la Guardia Nacional y Jefes de Zona Militar. (Ord. e, art. 2). 4. Los que propagaran de palabra o por escrito o por cualquier otro medio noticias o informaciones tendenciosas o falsas destinadas a destruir el régimen de gobierno o a perturbar el orden, la seguridad del país, el régimen económico, la normalidad de los precios y el abastecimiento de las poblaciones. (Ord. f, art. 2) 5. El que haga la apología o propaganda de doctrinas, sistemas o métodos que propugnen el crimen o la violencia en cualquiera de sus formas para lograr cambios o reformas políticas, económicas o sociales. (Ord. g, art. 2) 6. Eran responsables las personas que permitían cualquier incitación a través de los medios de comunicación. (Ord. h, art. 2) Firmaron este represivo decreto los mismos ciudadanos panameños que rubricaron el decreto sobre la extinción de los partidos políticos.

[644] Ver Gaceta Oficial de la República de Panamá No. 16,480 de miércoles cinco (5) de noviembre de 1969. (Dicho decreto lo firmaron los mismos panameños que firmaron el que extinguió partidos políticos, el que tipificó y calificó los delitos de subversión del orden público).

publicación de determinadas noticias (artículos 28 y 29). Sin duda alguna, como compromiso político para la aprobación de los tratados sobre el Canal de Panamá por parte del gobierno de los Estados Unidos, el General Torrijos se vio precisado a efectuar algunas reformas políticas a favor de una apertura democrática en Panamá.[645] Por ello, mediante Ley No. 81 de cinco (5) de octubre de 1978 se reglamentaron los partidos políticos en Panamá que, como anteriormente dijéramos, habían sido declarados extinguidos desde el tres (3) de marzo de 1969. Una vez se aprobó la ley de los partidos políticos el Tribunal Electoral emitió el Decreto No. 195 de dieciocho (18) de diciembre de 1978 por medio del cual se reglamentó la Ley No. 81 de cinco (5) de octubre de 1978. El primer partido político que solicitó la inscripción y llenó los requisitos exigidos, fue el Partido Liberal que históricamente había tenido la mayor cantidad de presidentes de la república de Panamá hasta el año de 1968. [646] Posteriormente se inscribió el

---

[645] Para analizar los Tratados sobre el Canal de Panamá de siete (7) de septiembre de 1977, ver Revista Lotería Nos. 258 - 259 y 260 - Publicación Especial, meses de agosto, septiembre y octubre de 1977. Revista publicada mensualmente por la Lotería Nacional de Beneficencia de la República de Panamá.

[646] Debemos advertir que la República de Panamá luego de su independencia de España el veintiocho (28) de noviembre de 1821 decidió unirse voluntariamente a la República de Colombia. Como parte de Colombia se mantuvo hasta su secesión ocurrida el tres (3) de noviembre de 1903. La influencia de los dos partidos políticos tradicionales de Colombia - el

partido político de los simpatizantes del General Torrijos denominado Partido Revolucionario Democrático (P.R.D.), seguido del Partido Demócrata Cristiano (P.D.C.), Partido Laborista (PALA) y el Partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA). Después que se promulgó la precitada Ley 81 de cinco (5) de octubre de 1978, sobrevino la muerte del General Torrijos el treinta y uno 31 de julio de 1981 y la presión popular se incrementó. El resultado fue que se produjeron unas reformas constitucionales que permitieron, en aceptable medida, un mayor ejercicio de la vida democrática del país. Es así como en el denominado Acto Constitucional de 1983 - aprobado por el Referéndum Constitucional de veinticuatro (24) de abril de 1983 - se modificaron y se adicionaron sustanciales artículos de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972. Entre estos, se adicionó el actual

---

Conservador y el Liberal - se irradiaron decididamente en la evolución política de Panamá desde 1903. Sin embargo el Partido Conservador tuvo una corta duración. Por el contrario el Partido Liberal se mantuvo vigente hasta el golpe militar de 1968, se reorganizó con la apertura política en 1978 y para las elecciones de mayo de 1994 participaron cuatro (4) partidos liberales que nacieron del tradicional Partido Liberal. Los cuatro (4) Partidos Liberales que participaron en la campaña de 1994 fueron: Partido Liberal, Partido Liberal Auténtico, Partido Liberal Republicano y el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA). Como veremos más adelante, de estos sólo uno subsistió. La influencia de los dos partidos tradicionales de Colombia - el Liberal y el Conservador - se observa en la bandera de la República de Panamá. El color azul representa al Partido Conservador y el rojo al Partido Liberal.

artículo 132 que reconoce el sistema de partidos políticos en Panamá, corrigiendo en buena medida la expresa omisión que originalmente la Constitución había hecho.

Posteriormente mediante Ley No. 11 de diez (10) de agosto de 1983 [647] se adoptó el Código Electoral de la República de Panamá, que entre otros aspectos reglamentó lo pertinente a los partidos políticos. El Código Electoral ha tenido desde entonces una serie de modificaciones que lo han ido ajustando de conformidad con el desarrollo de la realidad política panameña, lo que ha facilitado el mejor cumplimiento de sus objetivos y finalidades.[648] Después de la modificación de 1993, el Tribunal Electoral emitió el texto único del Código Electoral que recogió la nueva numeración orgánica de dicho instrumento jurídico.[649] El Código Electoral de Panamá define los partidos políticos como la asociación de ciudadanos en goce de sus derechos políticos, con principios, objetivos y programas definidos, que son

---

[647] Gaceta Oficial de la República de Panamá No. 19,875 de viernes doce (12) de agosto de 1983.

[648] Se han subrogado, adicionado y derogado disposiciones del Código Electoral mediante las siguientes leyes: ley No. 4 de catorce (14) de febrero de 1984; ley No. 9 de veintiún (21) de septiembre de 1988; ley No. 3 de quince (15) de marzo de 1992 y la ley No. 17 de treinta (30) de junio de 1993.

[649] Ver Gaceta Oficial de la República de Panamá No.22,375 de viernes diecisiete (17) de septiembre de 1993.

organizados de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Para el Derecho Electoral panameño los partidos políticos son organismos funcionales de la nación. Entre sus objetivos está luchar por la participación de los grandes sectores nacionales en las decisiones políticas del Estado, la tolerancia política, el fortalecimiento de la forma republicana representativa y democrática de gobierno, así como la defensa de la soberanía nacional. La organización y funcionamiento de los partidos políticos está sustentada en un régimen democrático que asegura la participación de ciudadanos en cada una de las organizaciones políticas de su preferencia así como el reconocimiento de su personería jurídica y régimen interno que los hace sujeto de derechos y deberes.

2. Requisitos de Constitución y Formación

Para que se pueda constituir un partido político en Panamá es necesario que la solicitud de inscripción se presente ante la Secretaría General del Tribunal Electoral con la firma de por lo menos mil (1,000) ciudadanos de los cuales, por lo menos cincuenta (50) deben residir en cada una de las nueve (9) provincias y veinte (20) en cada una de las dos (2) comarcas indígenas reconocidas. Asimismo, después que el Tribunal Electoral revisa la documentación presentada y ordena la apertura

de libros para la inscripción de adherentes, los partidos deberán inscribir un número de adherentes no menor del cinco por ciento (5%) del total de votos válidos emitidos en la elección de 1994 para Presidente y Vicepresidente de la República según los datos oficiales del Tribunal Electoral.[650] Dentro de los adherentes que cada partido en formación debe inscribir, se exige que se inscriban un número no menor de quince (15) adherentes en el cuarenta por ciento (40%) de los sesenta y siete (67) distritos administrativos en que se divide la República de Panamá.[651] Además de estos, son requisitos fundamentales de constitución y formación los siguientes:

a. Los partidos al momento de presentar su solicitud de inscripción deberán acompañar a la documentación los

---

[650] Consideramos importante señalar que de conformidad con lo que establecía el Código Electoral hasta la entrada en vigencia de la reforma la Ley 17 de treinta (30) de junio de 1993, los adherentes que debían inscribirse no debía inferior al tres por ciento (3%) del total de votos válidos emitidos en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República. Tal porcentaje se mantuvo desde 1983 hasta 1993. Después de la elección de 1989, a manera de ejemplo, el Tribunal Electoral en el Decreto No. 246 de uno (1) de julio de 1991 (Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 514 de jueves 4 de julio de 1991) determinó que el tres por ciento (3%) de los votos válidos se establecía en 18,220. Desde esa fecha hasta las elecciones de 1994 tal cantidad fue la cifra mágica que debía inscribir cualquier organización política que deseaba obtener su reconocimiento oficial y en consecuencia su personería jurídica.

[651] Esto significa que es obligatorio inscribir quince (15) ciudadanos en veintisiete (27) de los sesenta y siete (67) distritos del país. El resto de los adherentes para completar la cifra requerida puede ser inscrita en cualquiera de los demás distritos.

proyectos de sus estatutos, de su declaración de principios y de su programa de gobierno. Lógicamente deberán presentar el nombre y símbolo distintivo. No se autorizará la inscripción de un partido político que escoja el nombre o el símbolo similar o parecido al de cualquier otro partido formalmente inscrito o en proceso de formación o que se pudiera confundir con cualquiera de los símbolos o nombres de los demás partidos. Tampoco se autorizará el uso de nombre de personas vivas ni el uso de los símbolos nacionales o religiosos.

b. Los partidos políticos podrán presentar al Tribunal Electoral - si así lo quisieran - banderas, escudos, himnos o emblemas los que una vez presentados no podrán ser utilizados por ningún otro partido constituido o en proceso de formación.

3. Partidos Políticos en formación

Se considera que un partido político está en proceso de formación cuando ha presentado su solicitud de inscripción ante la Secretaría General del Tribunal Electoral y se encuentra en la etapa de reunir el número de adherentes necesarios para alcanzar la cifra preestablecida. Ahora bien, sobre este particular se presenta alguna situación discutible desde el punto de vista del Derecho Electoral. ¿Podríamos considerar que un partido político está en formación cuando presenta los

documentos o desde el momento en que el Tribunal Electoral autoriza la inscripción de adherentes porque ha revisado y en consecuencia aprobado, la documentación presentada porque la considera en forma? Consideramos importante dilucidar este aspecto por cuanto a nuestro juicio hay una clara diferencia entre un partido en proceso de preparación y un partido en formación. A nuestro juicio, un partido puede estar en proceso de preparación, pero no en proceso de formación. Aclaremos este aspecto. Sostenemos que un partido está en proceso de preparación cuando se encuentra elaborando toda la documentación necesaria para acudir en búsqueda de la autorización del organismo electoral. Sin embargo, un partido está en formación cuando ha presentado la documentación en el Tribunal Electoral y ésta ha sido debidamente aceptada por el Tribunal Electoral que lo ha autorizado, mediante resolución motivada, a inscribir los adherentes necesarios. Es importante destacar que cuando el partido político obtiene la cifra adecuada, aún el partido - a nuestro modo de ver - se encuentra en etapa de formación debido a que falta el período de depuración de sus adherentes y por último el de la convención constitutiva que deberá aprobar los estatutos y demás documentos básicos del partido y elegir a sus dignatarios. Cuando finalmente, el Tribunal Electoral verifica el cumplimiento de estos pasos, mediante

resolución, igualmente motivada, declarará, a la respectiva organización política, con el carácter de partido legalmente constituido. Veamos algunos aspectos importantes en el proceso de formación de los partidos políticos:

a. Mil (1,000) ciudadanos - cincuenta (50) de cada provincia y veinte (20) de cada comarca indígena - deben elevar un memorial al Tribunal Electoral, en papel simple dirigido al Magistrado Presidente del Tribunal Electoral. Este memorial debe ser presentado personalmente por el representante legal provisional[652] del partido político ante la Secretaría General del Tribunal Electoral.

b. En el memorial deben consignarse los nombres, sexo, número de cédula de identidad personal, residencia y firma de todos los ciudadanos que hacen la solicitud así como la de los que integran la junta directiva provisional destacando los cargos que cada uno ostenta. Allí mismo debe aparecer la descripción del símbolo distintivo, el nombre del partido y si lo tuvieran el de su bandera, escudo, himno y emblema.[653]

c. Debe acompañarse certificados expedidos por los

---

[652] Es provisional y así estarán todas las autoridades de dicho partido hasta que después de inscritos los adherentes, ejecutada la depuración, la convención constitutiva elija los dignatarios definitivos.

[653] El ordinal 4 del artículo 45 del Código Electoral establece que se debe presentar un facsímil a colores del símbolo y si lo tuviera, el de su bandera, escudo, himno y emblema y su descripción.

respectivos corregidores, alcaldes o en las comarcas indígenas por los sahílas o caciques donde conste, por lo menos que cincuenta (50) de los iniciadores del partido son residentes en cada una de las nueve (9) provincias y veinte (20) por cada una de las comarcas indígenas.[654] Una vez, la Secretaría General del Tribunal Electoral, reciba la solicitud se procede a verificar si cumple con todos los requisitos señalados anteriormente. Si ello no fuere así la debe devolver a los interesados para su correspondiente corrección y aportación de la documentación faltante. Si la documentación está completa, en el término de ocho (8) días hábiles después de la fecha de recibida la solicitud el Tribunal Electoral dictará una resolución en la que ordenará que se publique dos (2) veces en el Boletín del Tribunal Electoral y por tres (3) días consecutivos en un diario de circulación nacional la solicitud de formación del correspondiente partido político. Este aviso debe contener básicamente lo siguiente:

a. Nombre completo del partido.

b. Dibujo y descripción del símbolo.

c. Generales de las personas que integran la directiva provisional.

---

[654] Ello significa que al ser nueve provincias en la República de Panamá, de los mil (1,000) ciudadanos que hacen la petición cuatro cientos cincuenta (450) deben residir en las nueve (9) provincias por lo menos (50 en cada una de ellas) y 40 en las comarcas indígenas (20 por cada comarca).

Hay un término de ocho (8) días hábiles después de la última publicación en el Boletín del Tribunal Electoral, en el que están legitimados, el Fiscal Electoral, los partidos políticos - incluso los que están en proceso de formación - y cualquier ciudadano, para objetar la solicitud que se ha presentado por alguna causa valedera.[655] Cualquier ciudadano puede examinar la documentación presentada y para tal fin puede solicitar, ante la Secretaría General del Tribunal Electoral, las copias que estime necesarias con el propósito de promover las acciones jurídicas que estime conveniente.[656]

Si después de haber presentado objeción, algunas de las personas legitimadas para tal propósito, o el Tribunal Electoral haberlas considerado de oficio, se producen dos situaciones diferentes en cuanto a que si la objeción es en la forma o si es en el fondo.

a. Objeción en la forma. Puede darse el caso que se presente una objeción por ausencia o mala presentación de los requisitos formales que deben presentarse con la solicitud de inscripción del partido político. Podría ocurrir - a manera de ejemplo - que la solicitud no sea acompañada del proyecto de declaración de principio o

---

655 Ver artículo 49 del Código Electoral de Panamá.

656 Ver artículo 50 del Código Electoral de Panamá.

proyecto de estatutos del partido o por algo más simple, que sería la ausencia del dibujo a colores del símbolo de su bandera y de su escudo. Para la objeción de forma el Tribunal Electoral de conformidad con lo establecido en el artículo 51, ordinal 1 del Código Electoral, le debe conceder un plazo hasta de quince (15) días calendarios a los interesados para que corrijan la solicitud presentada. Esto significa que los denominados defectos de forma son evidentemente subsanables para el derecho electoral panameño.

b. Objeciones de fondo. Situación muy distinta ocurre cuando las objeciones presentadas son de fondo. En este caso podrían, algunas de las personas legitimadas, considerar - a manera de ejemplo - que el partido que solicita la autorización de inscripción tiene el nombre o el símbolo igual o parecido al de otros partidos inscritos, lo que provocaría la confusión. Podría, asimismo, presentarse una objeción porque se están utilizando los símbolos nacionales o símbolos religiosos.[657] En este caso se le da traslado a los

---

[657] A principios del año de 1993 el Tribunal Electoral de Panamá resolvió una objeción que se presentó contra la solicitud de inscripción del partido Misión de Unidad Nacional (MUN) porque se alegaba que se utilizaba la cruz y a juicio del recurrente, tal acto significaba utilizar un símbolo religioso. El Tribunal rechazó la objeción por considerar - criterio que no compartimos - que la cruz es un símbolo universalmente utilizado y que no necesariamente su uso significaba la utilización de un símbolo religioso.

solicitantes para que presenten los descargos que estimen convenientes. El Tribunal Electoral hará comparecer en una audiencia, al Fiscal Electoral, al representante legal provisional del partido político contra el que se presenta la acción y a la persona legitimada que ha presentado la objeción. En la audiencia se aportarán las pruebas en que se fundamenta la objeción, así como las pruebas de la contraparte. El Tribunal deberá decidir y en el caso de encontrar fundada la pretensión ordenará que en el término de quince (15) días hábiles se subsane la falla. Es importante que señalemos que, tanto en los defectos de forma o en las objeciones de fondo, una vez que el Tribunal ha dado el plazo para la corrección de la solicitud o para subsanar la correspondiente falla, si esta no es corregida la ley ordena que se debe considerar desistida la solicitud y por consiguiente se procederá al archivo de la petición para inscripción del partido político.

c. Situación con de dos (2) o más partidos que simultáneamente hacen petición de inscripción. El Código Electoral panameño prevé una situación jurídica electoral que dada la especial situación de la clase política es probable que pueda ocurrir en el sistema de partidos panameños. Si el Tribunal Electoral advirtiera que en una misma fecha o a más tardar ocho (8) días hábiles

después del aviso o publicación de solicitud de inscripción de un partido político, se presentan dos (2) o más solicitudes para la formación de partidos políticos, con iguales o similares nombres o símbolos que pudieran confundirse, el Tribunal de oficio debe ordenar la comparecencia en audiencia de todas las partes involucradas y del Fiscal Electoral para decidir lo conducente a la inscripción de uno de estos partidos. Ahora bien, a los que han hecho una petición y por las razones que anteriormente hemos enunciado, les niegan la solicitud, pueden presentar una nueva solicitud haciendo la corrección que ha motivado la negación hecha por el propio Tribunal Electoral.

d. Autorización de inscripción de simpatizantes. Si no hubieren objeciones presentadas, ni de oficio decretadas, o resueltas plenamente las controversias que habían, el Tribunal Electoral mediante resolución procederá a autorizar la inscripción de miembros del partido político. Para tal propósito reconocerá como representantes legales provisionales a quienes, de conformidad con la solicitud presentada, ostenten tal cargo. Asimismo, ordenará la entrega a los registradores electorales del Tribunal Electoral los libros de registro de inscripción electoral para toda la república y los instruirá para que presten toda la cooperación al partido

en formación. Estos registradores electorales deberán proceder a verificar la cédula de identidad personal del adherente y la identidad del mismo y proceder a inscribirlo en las dependencias del Tribunal Electoral a donde estén los libros, a donde deberán trasladarse los interesados en inscribirse.

4. De la inscripción de adherentes

La inscripción de adherentes para la formación de los partidos políticos se hace durante cuatro (4) meses del año que el Tribunal Electoral determina en la reglamentación correspondiente. Si el partido político en formación hubiese alcanzado la cuota necesaria, se procederá a cerrar los libros de inscripción del partido político cuando así lo solicite su representante legal provisional. Cuando esto ocurre el Registrador Electoral debe dejar constancia en el libro de las inscripciones alcanzadas y de inmediato lo debe remitir a la Dirección General de Organización Electoral. Mientras el partido no haya alcanzado el número de adherentes para su reconocimiento y haya vencido el período de inscripción, el partido puede volver a solicitar la reapertura de sus libros en el siguiente período anual mediante memorial dirigido al Magistrado Presidente del Tribunal Electoral y presentado ante la Secretaría General del Tribunal

Electoral. En este caso, las inscripciones logradas en el año anterior se toman en cuenta para la suma de la cantidad mínima que deberá obtener dicho partido para aspirar a su reconocimiento y otorgamiento de la personería jurídica. Pero esta solicitud debe formularse dentro de los treinta (30) días ordinarios antes de ese comienzo anual de inscripciones o durante el transcurso del mismo. Si durante el período anual siguiente de inscripciones, el partido en formación no solicita la reapertura de su proceso de inscripción, el Tribunal declarará desistida la solicitud y ordenará la cancelación de las inscripciones y el correspondiente archivo del expediente.[658] La inscripción de los adherentes de los partidos se debe hacer en los libros de registro del Tribunal por los registradores electorales o sus auxiliares.[659] El ciudadano que desee inscribirse

---

[658] De conformidad con el artículo 66 del Código Electoral de Panamá igual procedimiento se aplicará al partido político que no haya podido inscribir un número de adherentes al menos igual al diez por ciento (10%) de la cuota mínima necesaria para su reconocimiento en cada uno de los períodos de inscripción siguientes a aquel en que inició sus inscripciones. Asimismo se aplicará dicho procedimiento al partido político que no realiza su convención o congreso constitutivo dentro de los seis (6) meses siguientes a la resolución del Tribunal Electoral que los autoriza a celebrarla.

[659] Los libros de registro de inscripción tienen la forma y dimensiones que determina el Tribunal Electoral. En el espacio destinado a cada inscripción debe reservarse lugar suficiente para colocar el nombre completo del ciudadano y sus generales, fecha y hora de inscripción y la firma - si no supiere firmar - la huella digital. Posteriormente debe firmar el registrador que recibe la inscripción. Los libros

debe apersonarse ante el registrador electoral[660] y le manifestará verbalmente su deseo de inscribirse en el partido en formación. Debe presentar su cédula de identidad personal y bajo la gravedad de juramento debe dar sus generales.[661] Posteriormente el ciudadano

---

debe ser numerados consecutivamente con una codificación específica para la provincia, distrito y el número de cada libro. Los mismos libros utilizados para la inscripción del partido en período de formación pueden utilizarse cuando el partido está reconocido, para continuar con la inscripción.

[660] El Código Electoral Panameño ha definido las atribuciones de los registradores electorales en materia de inscripción de adherentes de los partidos políticos. Entre las más importantes podemos destacar: 1. Recibir, guardar, custodiar y atender los libros de inscripción y asignarlos a los registradores electorales auxiliares para inscribir. 2. Devolver los libros de inscripción que se encuentran llenos a la Dirección de Organización Electoral cuando se cierra la inscripción a solicitud del partido o cuando ha concluido el período anual de inscripción. 3. Inscribir a los ciudadanos. 4. Tramitar las renuncias de los ciudadanos. 5. Establecer en el período anual de inscripción un calendario - por lo menos con cinco (5) días de anticipación - sobre el programa semanal de inscripción en el distrito y anunciarlo en la puerta de su despacho (debe dar copia si así lo piden). 6. Especificar en el programa el lugar escogido y la hora que se realizará la inscripción cuando a solicitud de un partido se tiene que hacer una inscripción en un sitio distinto del despacho. 7. Desplazar los libros móviles que en todo caso no pueden utilizarse dentro de residencias particulares y a menos de cincuenta (50) metros de cantinas, billares y cualquier centro de diversión similar.

[661] De conformidad con el Código Electoral (Art. 75) todo ciudadano es libre de inscribirse en cualquier partido en formación o legalmente reconocido y de renunciar en cualquier momento. Pero no puede inscribirse más de una vez en el mismo partido ni hacerlo en otro partido político, salvo el caso de renuncia. La renuncia debe hacerla personalmente ante el registrador electoral, ante el cual el ciudadano se presentará con su cédula de identidad y suministrará bajo la gravedad de juramento los datos necesarios. La renuncia debe anotarse en los libros de registros de renuncia de inscripciones. El registrador le entregará al ciudadano una certificación de su renuncia, cuya copia también le será remitida al partido.

firmará en el libro de inscripción correspondiente del partido político.[662] Para que un partido mantenga su condición de "partido en formación" debe inscribir un número de adherentes al menos igual al diez por ciento (10%) de la cuota mínima necesaria para su reconocimiento en cada uno de los períodos de inscripción siguientes a aquel en que inició sus inscripciones. Si el partido político en formación no logra ese diez por ciento (10%) de la cuota mínima el Tribunal Electoral, ordenará de oficio o a solicitud de cualquier ciudadano la cancelación de solicitud de inscripción y el archivo del expediente. Si el partido político logró la cantidad de adherentes requeridos y a su juicio le es conveniente pedir el cierre de los libros de adherentes, así lo puede hacer.[663] Después de esto, se inicia un período denominado de depuración de inscripciones en las que cualquier ciudadano, partido o el fiscal electoral pueden objetar la inscripción bien sea, porque la persona aparece inscrita en otro partido político, porque la persona no exista o haya muerto, porque no fue esa

---

[662] Si el ciudadano lo solicitare es obligatorio que el registrador electoral le extienda una certificación donde conste los datos de su inscripción (Art. 70). Asimismo el Tribunal Electoral entregará a los partidos políticos certificaciones en las que hace constar la identificación de los miembros inscritos en cada libro. (Art. 71).

[663] Los partidos políticos que mediante resolución motivada son reconocidos por el Tribunal Electoral podrán reiniciar la inscripción de adherentes una vez se encuentre en firme la resolución que les otorgó el reconocimiento legal.

persona adherente o no se inscribió en el respectivo partido o por cualquier otra razón que fundamente adecuadamente una razón de impugnación de adherentes.[664]

Es importante señalar que se consideran nulas las inscripciones que realiza un ciudadano en más de un partido político sin haber renunciado a su primera inscripción.[665] El Tribunal Electoral debe decidir tal

---

[664] De conformidad con lo establecido en el artículo 82 del Código Electoral las impugnaciones se presentarán mediante escrito dirigido al Magistrado Presidente del Tribunal Electoral y deben fundamentarse en las siguientes causas:
1. Ser incierto los datos de identificación o de residencia.
2. Estar inscrito el ciudadano en otro partido sin haber renunciado previamente o haberse inscrito en un partido en formación durante el mismo período anual de inscripción salvo que el partido en formación en el que se inscribió primero desista de su solicitud.
3. Haberse inscrito el ciudadano más de una vez en el mismo partido.
4. Que la persona inscrita tenga suspendidos sus derechos ciudadanos.
5. Que se haya efectuado la inscripción en un libro distinto del que legalmente corresponda o recibida por una persona sin facultad legal para hacerla.
6. Haber mediado dolo, violencia o error grave.
7. No existir la persona o ser falsa la inscripción.

Si la inscripción fuere falsa la persona afectada está legitimada para presentar una impugnación durante cualquier tiempo, es decir que el período está abierto "ad infinitum". (Ver artículo 84). En los casos de doble inscripción y cuando el adherente tenga interrumpida la ciudadanía no es necesaria la impugnación y el Tribunal Electoral en cualquier tiempo puede proceder de oficio a su anulación. (Ver artículo 85) Preciso es señalar que aún que hubiere impugnaciones pendientes de decisión, el partido podrá celebrar su convención si éstas no inciden en la cuota mínima de miembros que se exigen.

[665] Si la inscripción en diferentes partidos en formación la hace durante el mismo período anual, el ciudadano es sancionado con pena de prisión de uno a doce (12) meses o multa de B/.50.00 a B/.500.00 y suspensión de los derechos ciudadanos e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por uno (1) a dos (2) años. Ver artículo 77 en

impugnación y al final se vuelve a contabilizar el número de adherentes que quedan definitivamente como inscritos en ese partido político. Si después de realizada la depuración el partido mantiene una cifra más allá del mínimo requerido el Tribunal ordenará al partido la celebración de su convención constitutiva de conformidad con lo establecido en el propio estatuto del partido político.[666]

Una vez que han sido debidamente revisados los adherentes del partido y la cantidad supera la cifra requerida, el partido puede celebrar su convención constitutiva, la cual debe ser supervisada por funcionarios del Tribunal Electoral. Cuando cumpla con la celebración de su

---

concordancia con el artículo 306 del Código Electoral.

[666] De conformidad con el artículo 80 del Código Electoral durante el período de inscripción de miembros del partido en formación y hasta cinco (5) días hábiles después de cerrado permanentemente en todo el país o de expirado el período anual en que se obtuvo la cuota de inscripciones, cualquier ciudadano o partido político legalmente reconocido podrá impugnar ante el Tribunal Electoral, la inscripción de uno (1) o más miembro del partido político en formación. También sostiene dicho artículo que dentro del año siguiente a la inscripción de un ciudadano como miembro de un partido político reconocido oficialmente, el Fiscal Electoral, cualquier ciudadano o partido político podrá impugnar la inscripción. El artículo 81 del Código Electoral establece otro término cuando señala que desde el inicio del período de inscripción de un partido y hasta treinta (30) días hábiles después de finalizada las inscripciones en todo el país o de vencido el período anual de inscripción durante el cual el partido obtuvo la cuota necesaria para su reconocimiento, el Fiscal Electoral puede impugnar cualquier inscripción.

convención constitutiva,[667] puede solicitar al Tribunal Electoral que declare legalmente constituido el partido. Tal solicitud la debe hacer el representante legal escogido en la convención mediante memorial presentado personalmente o por medio de apoderado legal ante la Secretaría General del Tribunal Electoral, dirigido al Magistrado Presidente.[668] De la solicitud presentada el Tribunal Electoral le dará traslado por tres (3) días hábiles al Fiscal Electoral para que emita su opinión. El Tribunal dispone de hasta treinta (30) días calendarios para decidir si reconoce o no la existencia legal del partido.[669] 5. Derechos y Deberes de los partidos políticos en formación. Mientras un partido político no haya sido reconocido formalmente mediante

---

[667] En la convención constitutiva debe aprobarse en forma definitiva el nombre del partido, el distintivo, los estatutos, la declaración de principios y programas y escudo, bandera, himno y emblema si es que lo tuvieran. Asimismo, se elegirán los primeros dignatarios. (Ver artículo 59, ordinal 1 del Código Electoral de Panamá).

[668] La solicitud debe estar acompañada de los nombres de las personas que integran los organismo del partido, el número de inscripciones obtenidas, una certificación de la Dirección de Organización del Tribunal Electoral en la que conste que el partido inscribió el número de adherentes reglamentarios, y una copia auténtica del acta final de la convención en que se aprobó la declaración de principios, el programa, los estatutos y demás aspectos del partido.

[669] El reconocimiento legal de un partido está basado en que si ha reunido o no los requisitos que el propio Código Electoral ha establecido. Una vez el partido es reconocido se ordenará su inscripción en el libro de partidos que se lleva en el Tribunal Electoral y para efectos legales el partido obtiene la personería jurídica.

resolución motivada por el Tribunal Electoral, seguirá considerándose como un partido político en formación. Los partidos políticos que se encuentra en etapa de formación pueden ejercer ciertos derechos y tienen determinadas obligaciones. Veamos algunas de ellas:

a. En cuanto a sus derechos: 1. Pueden intervenir en la vida del Estado mediante la participación cívica de los ciudadanos, la capacitación de sus afiliados, y la selección de sus mejores hombres para el ejercicio del gobierno. 2. Pueden realizar actividades proselitistas y campañas políticas. 3. Pueden realizar reuniones, desfiles, manifestaciones y actividades proselitistas. 4. Pueden fijar y recibir cuotas de sus miembros. 5. Pueden recibir herencias, legados y donaciones. 6. Pueden difundir libremente su doctrina y programas y efectuar acciones para su organización y fortalecimiento. 7. Pueden elegir nuevos directores y dignatarios provisionales con la obligación de comunicarlo al Tribunal Electoral. 8. Pueden reformar sus proyectos estatutos, declaración de principios, programas, símbolos y distintivos los cuales deberán comunicar al Tribunal Electoral. 9. Pueden realizar impugnaciones sobre la solicitud de inscripción de un partido político o sobre la inscripción de adherentes que considere, vulnere sus intereses.

b. En cuanto a sus deberes: 1. Deben acatar en sus

actos la Constitución y las leyes. 2. Deben respetar la participación en las actividades políticas de las diferentes tendencias ideológicas. 3. Deben proceder de conformidad con la voluntad mayoritaria de sus miembros y regirse por sus estatutos. 4. Deben colaborar con el Tribunal Electoral en la formación del censo y padrones electorales y procurar que se comunique al Tribunal Electoral los cambios de residencia de sus miembros. 5. No deben hacer discriminaciones en la inscripción de sus adherentes por efecto de raza, sexo, credo religioso, cultura o condición social.

6. Del Reconocimiento y su Régimen Legal

Para el derecho electoral panameño, los partidos políticos no pueden ser intervenidos ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano o dependencia estatal. Tal hecho impide, por ejemplo, que el Tribunal Electoral intervenga en algún asunto propio de cada partido. Los partidos se consideran autónomos e independientes en cada uno de sus actos. Solamente es posible la supervisión y fiscalización del Estado, por intermedio del Tribunal Electoral, en lo relativo a la utilización de fondos que el Estado otorgue para la financiación de los partidos, respaldo económico que en la práctica no se le da a los partidos políticos en

Panamá. Para el Derecho Electoral panameño los partidos políticos son considerados asociaciones con personería jurídica que tienen derechos y obligaciones inherentes a su categoría legal. Cuando en Panamá el Tribunal Electoral reconoce oficialmente a un partido político le extiende la personería jurídica correspondiente. A partir de ese momento se entiende que el partido debe regirse por los estatutos que han sido aprobados en la convención constitutiva y obviamente por la voluntad mayoritaria de cada uno de sus miembros. Los estatutos de los partidos políticos deben contener lo siguiente: 1. Nombre del partido. 2. Descripción del símbolo que han escogido. 3. Nombre y descripción de cada uno de los diferentes organismos del partido, haciendo énfasis en cada una de sus facultades, derechos, deberes y responsabilidades propias. 4. Nombre de sus directivos y determinación de los cargos que han establecido. 5. Normas sobre la administración de su patrimonio. 6. formas de convocatoria a las sesiones ordinarias y extraordinarias del partido. 7. Determinación de la forma de elección de los delegados y de cómo se convocarán las convenciones del partido. 8. Determinación de la representación legal o en defecto del principal el orden en que ésta podrá ser ejercida. 9. Deberes, derechos de sus miembros, normas sobre liquidación del partido y destino de su patrimonio así como cualquier otra

disposición que estimen necesaria.

Las reuniones de los partidos políticos están reguladas por el propio estatuto. Así tenemos que los organismos de cada uno de los partidos se reunirán en sesiones ordinarias de conformidad como lo establezca la ley y con la periodicidad que determinen los estatutos. Si la dirigencia de un partido encargada de la convocatoria no la realiza, el veinte por ciento (20%) de los miembros del respectivo organismo pueden solicitar la convocatoria y si pese a esto la dirigencia se niega a hacerla, la pueden efectuar directamente. Para este aspecto, el Código Electoral de Panamá (parte final del artículo 91) ha establecido que se entiende como tácita negativa de la solicitud cuando el organismo del partido no decide dentro de los cinco (5) días calendarios, siguientes a la presentación de la solicitud. En cuanto a las sesiones extraordinarias de los organismos del partido, el Código Electoral ha determinado que en principio deberán efectuarse de conformidad con lo establecido en el correspondiente estatuto. Sin embargo, pueden pedir por escrito y con clara especificación del objetivo de la reunión: 1. La mayoría de los miembros principales del directorio respectivo. 2. La tercera parte de los miembros principales del respectivo organismo. 3. El diez por ciento (10%) de los miembros

inscritos en el partido de la circunscripción de que se trata. Cuando se cumpla con alguna de estas formalidades el presidente del respectivo organismo deberá citar a la correspondiente reunión dentro de las tres (3) semanas posteriores a la fecha de la presentación de la solicitud. Sin embargo, si no la solicita en este plazo los peticionarios pueden proceder a convocarla directamente mediante la publicación de un anuncio en un diario de la localidad por tres días consecutivos y convocar a la reunión dentro, de por lo menos, los treinta (30) días siguientes a la última publicación. Es importante advertir que el Código Electoral panameño ha establecido en la parte final del artículo 92 que si se produjera la situación de que los organismos del partido niegan de manera expresa o tácita la solicitud de convocatoria de la convención, asamblea o congreso nacional del partido, los peticionarios pueden presentar la impugnación correspondiente ante el Tribunal Electoral y este organismo debe decidir si es viable o no la petición de convocatoria. En este caso el Tribunal entra a decidir una controversia porque se ha recurrido ante esta instancia. De lo contrario no puede intervenir si no se presenta la correspondiente impugnación. En estos casos si el Tribunal falla que es procedente la convocatoria el organismo correspondiente debe convocarla una vez el fallo del Tribunal Electoral haya quedado en

firme.

a. De los Derechos de los Partidos Políticos legalmente reconocidos

Los partidos políticos una vez han sido legalmente reconocidos por el Tribunal Electoral de Panamá son asociaciones con personería jurídica y por tanto tienen derechos y deberes inherentes a su condición. Veamos por ahora los derechos más importantes que tienen los partidos políticos. Estos pueden: 1. Adquirir, comprar y tener en propiedad bienes muebles e inmuebles y administrarlos así como enajenarlos de conformidad con sus estatutos. 2. Realizar actos y contratos. 3. Intervenir en la vida política del Estado promocionando la participación cívica de los ciudadanos así como la capacitación de sus adherentes para que intervengan en la vida pública y la selección de sus mejores hombres para el ejercicio del gobierno. 4. Realizar las actividades políticas que no sean contraria a la constitución o a la ley.[670] 5. Reformar sus estatutos, declaración de

---

[670] De conformidad con el artículo 38 de la Constitución Política de Panamá de 1972 los partidos políticos pueden realizar manifestaciones de cualquier índole las cuales no están sujetas a permisos y sólo requieren el aviso previo a la autoridad administrativa local, con anticipación de veinticuatro (24) horas. Sobre este aspecto, el artículo 106 del Código Electoral establece que la notificación a la autoridad correspondiente debe ser firmada por la persona que ejerza la representación legal del partido a nivel nacional,

principios, programas, cambiar su nombre, símbolo y distintivos, con las formalidades que establezcan sus estatutos.[671] 6. Fijar y recibir cuotas de sus miembros.[672] 7. Recibir herencias, legados y

---

provincial en el distrito o en el corregimiento en el que se pretenda realizar la manifestación o reunión.

[671] De conformidad con el artículo 104 del Código Electoral estos cambios deberán comunicarse mediante memorial al Tribunal Electoral para su aprobación mediante resolución motivada. Estos cambios deben ser aprobados en el congreso, asamblea o convención nacional de los miembros legalmente inscritos en el partido y la misma admite la interposición de las oposiciones e impugnaciones correspondientes. Es importante advertir que de conformidad con el artículo 49 del precitado Código y hasta ocho (8) días hábiles después de la última publicación en el boletín del Tribunal Electoral de los cambios realizados, el Fiscal Electoral y cualquier ciudadano o partido político legalmente reconocido o en formación, pueden objetar la solicitud mediante escrito presentado al Tribunal Electoral mediante apoderado legal. Asimismo, el artículo 105 establece una norma amplia que permite que cualquier miembro legalmente inscrito en un partido pueda impugnar ante el Tribunal Electoral los actos y decisiones internas del partido que fuesen violatorios de su reglamento, de sus estatutos, de la ley o de normas reglamentarias. La impugnación puede promoverse personalmente o por medio de apoderado legal mediante memorial dirigido al Magistrado Presidente del Tribunal Electoral y presentado personalmente ante la Secretaría General del Tribunal o ante cualquier Registrador Electoral que debe remitirlo a la Secretaría General del Tribunal Electoral para el reparto y adjudicación al Magistrado ponente.

[672] Sobre este aspecto consideramos importante señalar que el ordinal 3, del artículo 130 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, señala que está prohibida la exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos, aún a pretexto de que son voluntarias. El Código Electoral de la República de Panamá, a nuestro modo de ver, extiende esta prohibición que protege también a los empleados de las empresas privadas o mixtas. El artículo 2, ordinal 1 de dicho Código señala que se prohíbe "a las autoridades y a los empleadores la exacción, cobro o descuento de cuotas, o contribuciones para fines políticos a los servidores públicos y a los trabajadores respectivamente aun a pretexto de que son voluntarias". Por estas razones

donaciones.[673] 8. Formar coaliciones, alianzas o acordar la fusión o disolución del partido. 9. Sancionar disciplinariamente o proceder a la expulsión de sus miembros en los casos y con las formalidades establecidas en los estatutos y garantizando el debido derecho de defensa del interesado. 10. Difundir libremente su doctrina y programas y desarrollar acciones para mejorar su organización y fortalecer el partido. 11. Recibir los subsidios del Estado.[674] 12. Utilizar los medios de comunicación social que el Gobierno Central administre.[675] 13. A otros derechos reconocidos por el

---

consideramos que los partidos políticos al fijar y establecer las cuotas que recibirán de sus miembros deben tener sumo cuidado. Las mismas deben ser voluntariamente ofrecidas por el miembro y desde ningún punto de vista debe ser impuesta mediante coerción, obligación y mucho menos amenaza.

[673] De conformidad con el artículo 161 del Código Electoral de Panamá, son gastos deducibles del impuesto sobre la renta, las contribuciones y donaciones en efectivo hechas por personas naturales o jurídicas tanto a los partidos políticos como a cualquier candidato a puesto de elección popular. Cada contribuyente puede deducir hasta un monto total de B/.10,000.00 anuales. Este artículo facilita las donaciones que empresas como ciudadanos puedan realizar a favor, tanto del partido, como del candidato.

[674] El artículo 135 de la Constitución Política de Panamá de 1972 establece que el Estado podrá contribuir a los gastos en que incurran las personas naturales y los partidos políticos en los procesos electorales y deja a la ley la determinación y reglamentación de dicha contribución. Hasta finales de 1994, la ley que establecía la contribución del Estado a favor de los partidos políticos no había sido promulgada en la República de Panamá.

[675] El artículo 134 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 establece que, en igualdad de condiciones, los partidos políticos tendrán derecho al uso de los medios de comunicación social que el Gobierno administre.

Código Electoral y demás disposiciones legales.[676]

El Código Electoral desarrolló en el artículo 162 tal precepto constitucional señalando que los medios de comunicación podrán utilizarse para difundir propaganda, programas de opinión pública, debates y cualquier evento político. Asimismo, se establece la obligación que el Tribunal Electoral haga pública la lista de los medios de comunicación que pueden ser utilizados por los partidos políticos. En los procesos electorales panameños de 1984, 1989 y 1994, así como en el referéndum constitucional de 1992, el Tribunal Electoral mediante Decreto determinó el horario y los días en que los partidos políticos podían disponer gratuitamente y en igualdad de condiciones, de los espacios en la televisora educativa, Canal 11 de la Ciudad de Panamá y en emisoras del Estado.

[676] El Código Electoral de Panamá en el artículo 160 ha establecido que toda gestión y actuación que en materia electoral realicen los partidos políticos se hará en papel simple y no dará lugar a impuesto de timbres ni al pago de derechos de ninguna clase. La correspondencia de los partidos políticos estará libre de costo alguno por los correos y telégrafos nacionales.

En el artículo 163 del Código Electoral se les otorga la facilidad de gozar de una línea telefónica sin cargo alguno para llamadas locales en una sede permanente que el partido mantenga en las capitales provinciales. De igual forma se establece que en estas sedes partidarias los partidos gozarán de un descuento del cincuenta por ciento (50%) de la tarifa de electricidad.

En el artículo 164 del Código Electoral se establece que los partidos políticos pueden importar libre de derecho de introducción y demás gravámenes, hasta cinco (5) vehículos de trabajo de hasta una y media tonelada y de pasajeros hasta de treinta (30) plazas, así como cinco sistemas de amplificación de sonido. Este derecho puede ser ejercido cada cuatro (4) años. La norma señala que en caso de que alguno de los vehículos o equipos sufra un desperfecto mecánico irreparable antes de los cuatro años, el Tribunal Electoral puede autorizarlo a importar otro vehículo previa verificación de las causas y razones del desperfecto mecánico irreparable. Los vehículos adquiridos de esta forma no pueden ser vendidos sino después de cuatro (4) años de uso y mediante el pago de los impuestos de importación que en ese momento se causen como vehículos usados. Los vehículos importados de esta manera deben portar los distintivos del respectivo partido político.

Según el artículo 165 del Código Electoral, con el fin de evitar la masificación de la propaganda y la publicidad gubernamental durante el proceso electoral, las instituciones públicas no pueden anunciar en un día y en un mes en los medios de comunicación social más cuñas, anuncios o cualquier

b. De los deberes de los partidos políticos legalmente reconocidos

Tal como anteriormente lo hemos expresado los partidos políticos como personas jurídicas también tienen deberes y obligaciones. Veamos algunas de ellas: 1. Deben acatar en todos sus actos las normas constitucionales y las leyes de la república. 2. Deben respetar la participación de todas las ideas, principios ideológicos o filosofía política. 3. Deben respetar y cumplir con la voluntad mayoritaria de sus miembros y regirse por lo establecido en sus estatutos. 4. Deben elegir los dignatarios de los directorios u organismos del partido, conforme lo establecen sus estatutos, y comunicar al Tribunal Electoral dentro de los quince (15) días hábiles siguientes el resultado de la elección interna. 5. Deben colaborar con el Tribunal Electoral en la formación de los censos electorales y padrones electorales. 6. Deben comunicar oportunamente al Tribunal Electoral cualquier alianza, coalición o fusión que se acuerde con otros partidos políticos. 7. Debe llevar un juego completo de libros de contabilidad que deberán ser registrados en el Tribunal Electoral, así como conservar todos los comprobantes que respalden los

---

tipo de publicidad o propaganda de las que resulten del promedio que cada institución haya tenido durante los seis meses anteriores al proceso electoral.

ingresos recibidos de la subvención estatal - cuando ésta se efectúe - así como de los gastos ejecutados contra dicha subvención. 8. Deben comunicar al Tribunal Electoral la sede principal del partido así como cualquier cambio en ésta. 9. Deben comunicar al Tribunal Electoral, dentro de los treinta (30) días siguientes, la expulsión de cualquiera de sus miembros.

C. DEL DERECHO DE LOS PARTIDOS A POSTULAR CANDIDATOS

Los partidos políticos pueden postular candidatos a todos los puestos de elección popular sin perjuicio de la limitada postulación libre de acuerdo con lo que determina la Constitución y el Código Electoral. Es importante, en este aspecto, definir la situación que se produce en el derecho electoral panameño con relación a las postulaciones de los partidos políticos para las elecciones a Presidente y Vicepresidentes de la República, Legisladores, Alcaldes y Representantes de Corregimientos. Veamos cada una de ellas:

1. En cuanto a la postulación para Presidente y Vicepresidentes de la República.

La República de Panamá en las cuatro (4) constituciones de su historia, ha mantenido el sistema

presidencial que sin duda alguna se irradió a los países hispanoamericanos desde la Constitución de los Estados Unidos de diecisiete (17) de septiembre de 1787 que creó el presidencialismo. La actual Constitución Política de la República de Panamá - la de 1972 - establece en el artículo 170 que "el Órgano Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estados según las normas de esta Constitución". Sin embargo, el artículo 172 precisa que "el Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos para un período de cinco (5) años. Con el Presidente de la República serán elegidos de la misma manera y por igual período un Primer Vicepresidente y un Segundo Vicepresidente quienes reemplazarán al Presidente..."[677] De conformidad con los artículos 170 y 172 podemos concluir que si bien los Vicepresidentes no forman parte del Órgano Ejecutivo éstos son elegidos para reemplazar al Presidente de la República en sus faltas absolutas o temporales, por su orden. En el caso de que haya necesidad de reemplazar al Presidente asciende el

---

[677] BERGUIDO GUIZADO, Fernando, en ~~La Sucesión Presidencial~~ en Panamá, Centro de Impresión de la Universidad Santa María La Antigua, Panamá 1987, sostiene que existen dos (2) tipos de sucesión presidencial la normal y la anormal. En la primera ubica a la que se produce cada cinco (5) años con el ascenso del Presidente elegido. Entre las sucesiones anormales coloca a las que se producen por la muerte, la renuncia, la destitución, el golpe de Estado o por cualquier otra causa en la que el Presidente deje el poder y en consecuencia es reemplazado por el primer Vicepresidente.

Primer Vicepresidente a Presidente de la República y el Segundo Vicepresidente se convierte en Primer Vicepresidente.[678] La Constitución Política de Panamá de 1972 en el artículo 174 establece que para ser Presidente o Vicepresidente de la República se requiere ser panameño por nacimiento y haber cumplido treinta y cinco (35) años de edad. Asimismo, el artículo 175 señala que no podrán ser elegidos Presidente ni Vicepresidentes de la República quienes hayan sido condenados por el Órgano Judicial en razón de delito contra la administración pública. En ninguno de los artículos del Título VI de la Constitución Política denominado "El Órgano Ejecutivo", que comprende desde el artículo 170 hasta el 197 de la

---

[678] El artículo 180 de la Constitución Política de Panamá de 1972, establece que son atribuciones que ejercen los Vicepresidentes de la República: 1. Reemplazar al Presidente de la República, por su orden en caso de falta temporal o absoluta. 2. Asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones del Consejo de Gabinete. 3. Asesorar al Presidente de la República en las materias que éste determine. 4. Asistir y representar al Presidente de la República en actos públicos y congresos nacionales e internacionales o en misiones especiales que el Presidente les encomiende. Si observamos, por la forma de redacción imperativa podríamos concluir que las atribuciones son de obligatorio cumplimiento. Sin embargo, los numerales 3 y 4 - anteriormente transcritos - nos revelan que estas funciones las deben realizar siempre y cuando se las encomiende el Presidente de la República. Asimismo, el ordinal 2 les da derecho a asistir con voz pero sin voto a las sesiones del Consejo de Gabinete lo cual nos revela la poca beligerancia que tienen ambos Vicepresidentes. Concluimos, por consiguiente, sosteniendo que las figuras de los Vicepresidentes en Panamá son realmente insubstanciales y sólo adquieren importancia cuando ya que reemplazar al Presidente, hecho poco común. Sin embargo, la mayoría de los países con sistema presidencial han optado por un solo Vicepresidente, lo cual, en tal caso pareciera ser suficiente.

actual Constitución Política de la República de Panamá, se exige como requisito para la postulación al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República la postulación por partido político. Sin embargo, el Código Electoral de la República de Panamá en el artículo 180 establece que "sólo pueden postular candidatos a Presidentes y Vicepresidentes de la República y legisladores, los partidos políticos legalmente reconocidos" con lo cual se elimina toda posibilidad de que exista una postulación presidencial independiente o por agrupación de electores.[679] Es indiscutible que

---

[679] De conformidad con los artículos 186 y 187 del Código Electoral desde la apertura del proceso electoral y hasta tres (3) meses antes del día de las elecciones los partidos políticos podrán presentar postulaciones para Presidentes y Vicepresidentes de la república mediante memorial presentado ante la Organización Electoral acompañado de nombres y datos generales de sus candidatos, copia de su cédula de identidad personal, declaración jurada en la que se deja constancia que no han sido condenados por delitos contra la administración pública, copia auténtica del acta de la convención o congreso en la que se aprobó la postulación y la aceptación expresa de los candidatos postulados. El artículo 188 de dicho Código permite que dos (2) o más partidos políticos puedan postular una nómina común de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, situación en la que los candidatos aparecerán en la boleta de votación de cada partido. Pero, es necesario que sean los mismos candidatos. Por otra parte el Código Electoral en el artículo 189 establece que los memoriales de postulación acompañado de los requisitos exigidos, serán presentados personalmente por el presidente del partido que hace la postulación, por las personas previamente autorizadas para tal efecto o por el representante legal. El Tribunal Electoral dispone de un plazo de tres (3) días hábiles para revisar y calificar las postulaciones. Si ha transcurrido dicho término sin que el Tribunal Electoral se haya pronunciado se entenderá aceptada la postulación. Sin embargo, si el Tribunal Electoral considera que tal postulación le falta determinados requisitos, procederá a devolverla a los interesados señalando, mediante resolución,

este artículo crea una situación curiosa. El adverbio "sólo" colocado al inicio de la norma establece y crea a favor de los partidos políticos un privilegio exclusivo de postulación que la propia Constitución Política de 1972 no exige. Esto lo sostenemos por cuanto la Constitución Política de Panamá, por ejemplo, sí establece a nivel constitucional el requisito de postulación partidista para aspirar a una curul en el parlamento.[680] Si la intención del constituyente hubiera sido constitucionalizar la postulación para Presidente y Vicepresidentes de la República, de seguro que así estaría establecido en la Constitución. Pero el artículo 180 del código electoral sobrepasa el tenor literal, así como el sentido y alcance de la propia constitución. Con similares argumentos recurrió ante la Corte Suprema de Justicia de Panamá el ciudadano panameño

---

las omisiones con el propósito de que sean subsanadas dentro de un plazo improrrogable de cinco (5) días hábiles, si ya se hubiera vencido el término para presentar las postulaciones. Esta resolución es apelable ante los Magistrados del Tribunal Electoral dentro de los tres días hábiles siguientes. Si por el contrario, toda la documentación estuviera en orden el funcionario mediante una resolución debe dejar constancia de la presentación oportuna y con cumplimiento de todos los requisitos de la ley, la cual será publicada por una sola vez en el boletín del Tribunal Electoral.

[680] Los artículos 140 y 141 ordinal 7 de la actual Constitución Política de Panamá de 1972 así lo establecen. Debemos advertir que en junio de 1994, el Ejecutivo panameño presentó un fracasado proyecto de reformas a la Constitución que, entre otras cosas, eliminaba la Constitucionalización de la postulación por partido para aspirar a una curul en el parlamento. Lamentablemente esta necesaria como urgente modificación no fue aprobada.

Ernesto Fields quien presentó una acción de inconstitucionalidad contra la referida norma del código electoral.[681] Fields entre otros aspectos sostuvo que "el hecho de que los partidos políticos tengan el privilegio y la facultad de postular para Presidente y Vicepresidentes de la República impide que un ciudadano sin afiliación política determinada, aspire a ser postulado a uno de esos cargos, a pesar de que la Constitución no lo prohíbe".[682] Con atendibles argumentos - que compartimos plenamente - el recurrente sostuvo también que la norma cuestionada, al negar la oportunidad de postularse a cualquier ciudadano, atentaba contra el principio de libertad e igualdad ciudadana que consagra la Constitución Política. Pero además de las anteriores consideraciones, el artículo 132 de la Constitución Política de Panamá parece dale más fuerza a los argumentos sostenidos por cuanto dicho artículo establece que "los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, **sin perjuicio de la postulación libre** en la forma prevista en la ley". (El subrayado es nuestro) De tal disposición

---

[681] La acción de inconstitucionalidad fue presentada el trece (13) de abril de 1984 por intermedio del abogado Ramón Castellanos.

[682] Así lo sostuvo en el hecho cuarto de su acción.

podemos concluir que la Constitución si acepta la libre postulación sin la exclusión de la postulación partidista. A nuestro modo de ver la norma citada deja abierta la posibilidad de que tanto la postulación partidista como la postulación libre puedan tener cabida en el sistema electoral panameño para el cargo de Presidente y Vicepresidentes. Igual sentido y razón parece darnos el artículo 135 de la Constitución Política de Panamá de 1972 cuando sostiene que " El Estado podrá fiscalizar y contribuir a los gastos en que incurran **las personas naturales y los partidos políticos** en los procesos electorales..." (El subrayado es nuestro). La Corte Suprema de Justicia, al considerar la Acción de Inconstitucionalidad presentada, declaró que no era inconstitucional el artículo 180 del Código Electoral porque, entre otras razones, el artículo 132 de la Constitución Política autoriza la postulación libre en la forma prevista en la Ley, es decir, pues en los casos y condiciones que ésta establezca. La Corte sostuvo que la norma impugnada "no transgrede la comentada pauta constitucional, por la potísima (sic) razón de que, como se ha visto, ésta dejó, claramente, al criterio del legislador, lo relativo al desarrollo o regulación de la figura de la libre postulación".[683] Evidentemente, el

---

[683] El fallo de la Corte Suprema de Justicia tiene fecha de 28 de febrero de 1986 bajo la ponencia del Magistrado Manuel José Calvo y respaldaron tal fallo los Magistrados Rodrigo Molina,

fallo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá contiene una muy pobre argumentación. Por tal razón, el Magistrado Camilo O. Pérez en un histórico salvamento de voto esbozó el criterio correcto al considerar que evidentemente le asistía razón al recurrente ya que el artículo 180 del Código Electoral era violatorio de la Constitución Política. El Magistrado Pérez sostuvo que la norma del Código Electoral infringía el artículo 132 de la Constitución Política que admite que los partidos políticos puedan postular, pero que también permite la postulación independiente o libre, que no puede ni debe coartarse. "Como la norma constitucional tiene jerarquía superior y con mayor razón sobre una ley - sostenía el Magistrado Pérez - sí se viola en forma directa el artículo 132 de la Constitución ya que se quiere sujetar la postulación a Presidente y Vicepresidente a la pertenencia o afiliación a un determinado partido político.[684] Evidentemente, que la Constitución

---

Enrique Bernabé Pérez, Marisol Reyes de Vásquez, Américo Rivera, Juan S. Alvarado, Rafael A. Domínguez e Isaac Chang Vega. Salvó su voto el Magistrado Camilo O. Pérez.

[684] En la parte final de su histórico salvamento de voto el Magistrado Camilo O. Pérez sostenía "el principio PARTIDOCRACIA todavía no impera en nuestro país. Se hacen intentos para ello. De manera que cuando se establece en el artículo 2 de la Constitución que el poder público sólo emana del pueblo..., el partido político no puede sustituir al gobierno del Estado. El partido político es un instrumento viable para catalizar tendencias e ideologías que, como puente, sirvan como canalizador, pero, no como sustituto del ejercicio del poder público, que por delegación el pueblo ejerce a través del órgano legislativo, ejecutivo y judicial."

Política Panameña no establece la postulación partidista para el cargo de Presidente y Vicepresidentes de la República. Por ello consideramos acertado y muy honroso el salvamento de voto del Magistrado Camilo O. Pérez. Es importante señalar que en los Estados Unidos, en donde se creó el presidencialismo como sistema político, se ha permitido en diversas ocasiones la participación de candidaturas independientes a la Presidencia de la nación. El último de estos casos fue el del señor Ross Perot, quien en las elecciones de 1992 llegó a alcanzar un alto porcentaje de preferencias electorales.[685]

Retomamos el aspecto de la postulación y debemos señalar algunas normas generales que para tal propósito establece el Código Electoral tanto para las elecciones a Presidente y Vicepresidentes de la República, como para los otros cargos de elección. El Código Electoral panameño permite que las postulaciones a cualquier cargo de elección popular puedan anunciarse hasta un año antes de la apertura del proceso electoral siempre que se presente al Tribunal Electoral la documentación requerida, posteriormente con la apertura del proceso electoral y dentro del período correspondiente (Artículo

---

[685] Para estudiar la participación de candidatos independientes en las elecciones norteamericanas, ver POLSBY, Nelson W. y WILDAVSKY, Aaron, **Elecciones Presidenciales, Estrategias de la Política Electoral Estadounidense**, Ediciones Tres Tiempos, Buenos Aires, Argentina, 1984.

183 del Código Electoral). El Código Electoral prevé la situación de la pérdida de la candidatura por parte del candidato principal. En este caso el Código sostiene que el suplente asumirá el lugar del candidato principal. Pero, ¿qué ocurre si el que fallece, renuncia o es declarado candidato inhábil es el candidato a suplente? Ante tal hecho el candidato principal puede aparecer sin suplente en la boleta de votación.[686] En el sistema electoral panameño también se ha legislado previendo que ocurriría si el candidato principal fallece y ha vencido el período de postulaciones, tal como ocurrió a principio de 1994 con el abominable asesinato del candidato Presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México, Luis Donaldo Colosio. Ante esta situación la legislación panameña establece que aunque hubiere vencido el período de postulaciones, el partido respectivo puede hacer una nueva postulación hasta un mes antes de las elecciones.[687] Pero esta situación sólo es posible cuando hubiere fallecido el candidato, porque si no hay fallecimiento y si se tratara, por ejemplo, de una renuncia, entonces el primer suplente asume la condición de candidato principal.

---

[686] Así lo establece el artículo 184 del Código Electoral.

[687] Esta situación la prevé de manera muy adecuada y sabia el artículo 185 del Código Electoral de Panamá.

Consideramos de vital importancia señalar algunas normas generales en cuanto a las postulaciones y los organismos competentes para efectuarlas. Es posible para el Derecho Electoral panameño que el organismo nacional de un partido político pueda acordar postulaciones a Presidente y Vicepresidentes seis meses antes de la apertura del proceso electoral.[688] Por otra parte el Código Electoral en el artículo 182 en concordancia con otros artículos, nos define muy atinadamente los organismos competentes para hacer las postulaciones. Cuando se trata de postulaciones de Presidente y Vicepresidentes de la República las postulaciones deben ser hechas por el Congreso, por la Asamblea o por la Convención Nacional del partido respectivo. No puede darse una postulación para estos cargos que no sea realizada por uno de estos organismos - establecido en el estatuto del partido correspondiente - a nivel nacional. En algunos partidos políticos le denominan a la reunión nacional Asamblea de Delegados, Congreso Nacional,

---

[688] Según el artículo 103 del Código Electoral de Panamá en la Convención, Congreso o Asamblea Nacional del partido que se celebre dentro de los seis (6) meses anteriores a la apertura del proceso electoral se decidirá sobre la participación del partido en el respectivo proceso y se acordará sus postulaciones para la elección del Presidente y Vicepresidentes. La norma expresa claramente que en esta reunión es posible "acordar las postulaciones", ello no significa que las mismas estén oficialmente presentadas. Esto ocurrirá cuando, abierto el proceso electoral, el partido presente las postulaciones con todas las formalidades y requisitos que exige el Código Electoral que como hemos dicho pueden ser anunciadas hasta un (1) año antes.

Convención Nacional, en fin con el nombre que aparezca en el estatuto que para los efectos del Derecho Electoral panameño es la ley interna que rige a cada uno de los partidos políticos. Cuando se trata de postulaciones a Legisladores lo puede hacer la Convención del Circuito Electoral respectivo o la Convención Provincial del partido político. Cuando se trate de candidatos a Alcalde, Representantes de Corregimientos o a Concejales pueden hacerlo la Convención Provincial o Distritorial del partido. También puede hacer la postulación a Representantes de Corregimientos la Convención de Corregimientos del partido político. Es posible que la postulaciones a Legisladores, Alcaldes, Concejales, Representantes de Corregimiento puede hacerse con un sistema distinto al expresado anteriormente. Esto sería posible cuando el procedimiento para la postulación que varía la fórmula anterior, aparezca expresamente establecido en los estatutos del partido aprobado por el Tribunal Electoral previamente a la fecha de la postulación para la elección de que se trate.[689] En las

---

[689] Para determinar los organismos competentes en los partidos político para hacer las diferentes postulaciones a los cargos de elección recomendamos analizar el artículo 102 y 182 del Código Electoral de Panamá, en concordancia con la parte final del artículo 171 también del Código Electoral, (modificado por la Ley 17 de 30 de junio de 1993) en donde se establece que "los Alcaldes y sus suplentes serán elegidos en todos los Distritos por un período de cinco (5) años, que coincidirá con el período presidencial. Los mismos requisitos para Concejal serán aplicables para estas postulaciones". (El subrayado es nuestro).

convenciones que celebren los partidos políticos tienen derecho a participar o estar representados por los delegados de conformidad con los estatutos, todos los miembros legalmente inscritos en el partido y que sean residentes en la respectiva circunscripción. Los delegados a las convenciones deben ser elegidos directamente por los miembros inscritos del partido y residentes en la circunscripción. (Artículo 99 del Código Electoral). Sin embargo los estatutos del partido puede disponer que los delegados a las convenciones provinciales, distritoriales o comunales sean los miembros directivos del partido en cada una de esas circunscripciones para lo cual deben cumplir lo siguiente: 1. Cuando sean convenciones provinciales o en un circuito electoral que los delegados a las convenciones sean la totalidad de los directorios distritoriales del respectivo circuito electoral. 2. Cuando sean convenciones distritoriales que los delegados sean el conjunto de los directorios comunales. 3. Cuando se trate de convenciones comunales, que el partido tenga en el corregimiento varias organizaciones de base y que los delegados sean el conjunto de los directorios de dichas organizaciones. (Ver artículo 100 del Código Electoral).

A nuestro modo de ver lo transcrito anteriormente ha sido

utilizado por algunos partidos políticos panameños para evitar la celebración de elecciones internas - llamadas primarias - en donde todos los inscritos en un partido escogen a los candidatos de su preferencia. Mediante el mecanismo establecido en los artículos 99, 100, 101 y 182 del Código Electoral se dispone que sean los delegados de los partidos políticos en la circunscripción de que se trate, los facultados para elegir los candidatos. Ello impide que sean los adherentes de ese partido los que directamente decidan qué candidato es el más idóneo para ser postulado. En Panamá, a manera de ejemplo el Partido Revolucionario Democrático (PRD) ha establecido en sus estatutos una de las fórmulas más antidemocráticas para evitar el escogimiento democrático de los candidatos. En el artículo 20 de los estatutos de dicho partido se crea los organismos directivos del partido a nivel local: la Asamblea de núcleo de base y la directiva del núcleo de base. El artículo 163 de los estatutos señala que los núcleos de base son el modo fundamental de la organización de membresía del partido y que todo miembro del partido debe formar parte de un núcleo de base. Los núcleos de base tendrán quince (15) miembros como mínimos y hasta treinta y cinco (35) miembros como máximo. Lo que siempre nos ha parecido curiosamente antidemocrático es que cada núcleo de base elegirá de su seno anualmente a una directiva, cuyos integrantes representarán a los

miembros del núcleo como delegados suyos ante la respectivo Convención de Corregimientos (artículo 165 de los estatutos). Esta extraña organización de núcleos de base ha sido la causante en muchas circunscripciones del país de la escamoteo y el fraude interno dentro de ese partido político en muchos casos se han inventado núcleos de base, se han falsificados firmas de miembros de ese partido todo con el evidente propósito de que la directiva influya en la elección de los delegados que a su vez serán los encargados de escoger a los candidatos a Legisladores, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales. Sería mucho más democrático - aspecto que no sabemos si este partido lo entiende - que todos los integrantes del partido sean llamado a una elección y no que de manera indirecta una minoría le imponga candidatos a la mayoría de los integrantes del partido. Debo no obstante, manifestar que en Panamá los partidos políticos no celebran elecciones internas para elegir a sus respectivos candidatos a puesto de elección. En las elecciones de 1994 ninguno de los quince (15) partidos que participaron realizó ninguna elección primaria. Este hecho es realmente reprobable y verdaderamente contrario a la democracia participativa y a los derechos de todos los miembros. Un hecho curioso y novedoso para las postulaciones para Presidente y Vicepresidentes de la República de Panamá es que se ha reglamentado que es

posible presentar los nombres y apellidos de los candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República con indicación del apodo con el que se les conoce, así como es permitido aparecer de tal manera en la boleta de votación.[690] Otra novedad para la historia de los procesos electorales en Panamá es que en las elecciones de 1994 se utilizó la boleta única de votación[691] - a las que nos referiremos más adelante - y en la cual aparecía en las boletas para Presidente y Vicepresidentes la foto a colores del candidato presidencial.

Otro aspecto interesante en el Derecho Electoral panameño es que cualquier persona puede ser postulada a más de un cargo de elección popular pero no podrá aparecer en la misma lista como candidato principal y

---

[690] Tan novedosa disposición fue producto del artículo 29 del Decreto del Tribunal Electoral de Panamá No. 40 de ocho (8) de noviembre de 1993 (Boletín del Tribunal Electoral, Edición Oficial, Núm. 709 de viernes 12 de noviembre de 1993). En las elecciones presidenciales de 1994 el hoy Presidente de la República de Panamá Ernesto Pérez Balladares apareció por petición y conveniencia propia con el jocoso nombre de: "TORO" Pérez Balladares. Opinamos que prefirió aparecer de esta forma, ya que en Panamá se le conoce con tal apodo. Hacemos la advertencia que el apelativo aparecía en mayúscula cerrada mientras sus apellidos aparecían menos destacados. Otros candidatos aparecieron con seudónimos como "EDY", "SAMY", "PIPO".

[691] Según el artículo 211 del Código Electoral "Tan pronto concluye el trámite de postulaciones e impugnaciones el Tribunal Electoral ordenará imprimir inmediatamente las boletas únicas de votación que deben usar los electores para emitir su voto". (Texto del artículo conforme lo modificó la Ley 17 de 30 de junio de 1993 que introdujo el uso de la boleta única de votación).

suplente. Si el aspirante resulta ganador en los dos cargos de elección deberá optar por uno de los dos (2) dentro de los diez (10) días calendarios siguientes a la última proclamación. Si no lo hace, el Tribunal Electoral considerará que el interesado opta por el de mayor representación y entregará la credencial, en el cargo de menor representación, a su suplente.[692]

2. En Cuanto a la Postulación para Legisladores

Contrario a lo que ocurre con las postulaciones para Presidentes y Vicepresidentes de la República, la actual Constitución Política de Panamá de 1972, si establece categóricamente el requisito de la postulación por partidos políticos para aspirar a una curul en el

---

[692] Tal disposición tiene su fundamento en el artículo 4 del precitado Decreto del Tribunal Electoral de Panamá No. 40 de ocho (8) de noviembre de 1993. En las elecciones de 1984 Olimpo Saénz fue candidato por el Partido Nacionalista Popular (PNP) a segundo Vicepresidente de la República y a Legislador principal por el Circuito 8-9 del Distrito de Panamá. En ambas aspiraciones fue derrotado. Sin embargo, en las elecciones de 1994, por primera vez en la historia política panameña, un ciudadano ganó simultáneamente dos altos cargos. Tomás Gabriel Altamirano Duque fue postulado por el Partido Revolucionario Democrático (P.R.D.) como candidato a la primera Vicepresidencia de la República y como Legislador principal por el Circuito 8-4 de la Provincia de Panamá. En ambas candidaturas resultó triunfador. Declinó la proclamación como Legislador principal para quedarse con la proclamación de primer Vicepresidente de la República, cargo que ocupa hoy día. Su primer suplente a Legislador fue proclamado como Legislador por el Circuito en referencia. De esta forma su hijo Tomás Gabriel Altamirano Mantovani llegó a ocupar la curul de Legislador.

parlamento panameño. El artículo 140 de la Constitución dice así:

> Artículo 140: "el Órgano Legislativo estará constituido por una corporación denominada Asamblea Legislativa cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista y votación popular directa conforme esta constitución la establece". (El subrayado es nuestro).

De igual manera el artículo 141 de la Constitución en su ordinal 7 señala que:

> "únicamente los partidos políticos podrán postular candidatos a legislador" (el subrayado es nuestro).

Tales requisitos constitucionales han tenido fuerte oposición entre la ciudadanía panameña desde que se adoptaron en las reformas constitucionales de 1983. Tal exigencia, fue una fórmula novedosa para el Derecho Constitucional panameño. Nunca antes en la historia constitucional panameña se había establecido tal requisito a nivel de la constitución.[693] Asimismo, debemos advertir - siguiendo el derecho constitucional comparado - que ninguna constitución iberoamericana, con las excepciones de las de Panamá y Ecuador, establecen actualmente una norma que exija la postulación

---

[693] Ni la primera constitución la de 1904 (artículo 53,), ni la de 1941 (artículo 74), ni la de 1946 (artículo 106), así como tampoco la constitución original de 1972, antes de las reformas constitucionales de 1983, establecieron el requisito de la postulación por partido político para aspirar a una curul en el parlamento panameño.

partidista.[694] En reiteradas ocasiones hemos sostenido que tal requisito que contiene la Constitución de la República de Panamá - junto a la revocatoria de mandato por los partidos políticos - constituyen aspectos antidemocráticos de la Constitución Política de 1972. Sostenemos esto, por cuanto, no deberían existir limitaciones ni mayores restricciones para la participación de cualquier ciudadano dentro de un proceso electoral. Lo que no compartimos ni consideramos justo es que en la República de Panamá se establezca una norma con rango constitucional que restrinja la participación de cualquier persona en su derecho de aspirar a una curul en el parlamento y que mediante ley (artículo 180 del Código Electoral) se haga lo mismo con la postulación para Presidente y Vicepresidentes de la República. Lo conveniente para el país sería la existencia de diversas clases de postulaciones, lo que podríamos llamar postulaciones mixtas, es decir por partidos políticos y también postulaciones independientes. Limitar el derecho de un grupo de ciudadanos para postular a una persona para ocupar una curul en el parlamento es negarle la

---

[694] La Constitución Política de la República del Ecuador de 1984, en la parte final del artículo 56 establece la postulación partidista para candidatos al parlamento ecuatoriano de la siguiente forma:

> "Los diputados son elegidos entre los candidatos presentados por los partidos políticos reconocidos legalmente, en listas que son calificadas por la Función Electoral, de acuerdo con la ley. (El subrayado es nuestro).

oportunidad a ciudadanos capaces y honrados que podrían ofrecerle mucho al desarrollo económico y social del país pero que no pueden participar porque no están inscritos en un partido político determinado. Asimismo, los estudiantes, trabajadores, profesionales, mujeres y hombres sencillos podrían participar en el proceso electoral ya que cuentan con la simpatía electoral, pero que no cuentan con el aval de un partido político para ser postulado. La situación planteada por los artículos 140 y 141, ordinal 7 de la Constitución Política de Panamá de 1972 no hace otra cosa que ratificar la preponderancia o predominio de los partidos políticos de Panamá sobre la voluntad del pueblo. Sin duda alguna, la República de Panamá ha pasado de una dictadura militar a una dictadura de partidos políticos que a su manera oprimen y dominan al pueblo panameño.[695] Los partidos políticos en Panamá se niegan a aceptar que, mientras más ciudadanos se postulen a cualquier cargo de elección

---

[695] Mucho se ha hablado - criterio que compartimos - que los partidos políticos en Panamá, tradicionalmente han sido instrumentos dominados por el poder económico en detrimento de las grandes mayorías nacionales. La mayoría de los partidos políticos de Panamá han representado tradicionalmente intereses económicos y parece más una organización de defensa de los poderosos económicamente que un organismo que procura la defensa de un Estado social y democrático de derecho. Por tal razón los partidos políticos tradicionales han sido el vientre cálido y acuoso donde se ha desarrollado la corrupción en Panamá. Si los partidos dominan la Asamblea Legislativa, porque son los únicos que pueden postular y porque pueden revocarle el mandato a los legisladores, nos preguntamos como consecuencia lógica ¿qué otra cosa podemos esperar de un parlamento dominado por la dictadura de los partidos?

habría un mayor ejercicio democrático en el Estado. Sin embargo, justo es reconocer que la tendencia constitucional y legal de otros países es permitir no solo las postulaciones por partidos políticos sino también aquellas que denominan agrupaciones de electores, que se conoce en Panamá como candidaturas independientes. De esta forma podemos observar que en España la Ley Orgánica 5/1985, de diecinueve (19) de junio, del Régimen Electoral General,[696] establece en el artículo 44 quienes pueden presentar candidatos o listas de candidatos. Tal artículo establece lo siguiente:

> Artículo 44: 1. Pueden presentar candidatos o listas de candidatos:
> a. Los partidos y federaciones inscritos en el registro correspondiente.
> b. Las coaliciones constituidas según lo dispuesto en el apartado siguiente.
> c. Las agrupaciones de electores que reúnan los requisitos establecidos por las disposiciones especiales de la presente ley.

Asimismo, el artículo 46, ordinal 8 de la citada ley española, señala que las candidaturas presentadas por las agrupaciones de electores deben acompañarse de los documentos necesarios que acrediten el número de firmas

---

[696] Ver Boletín Oficial del Estado Español Núm. 147 de veinte (20) de junio.

exigido para la presentación de las candidaturas.[697] Habida cuenta de que en el sistema electoral español cada provincia constituye una circunscripción electoral para la elección de Diputados y de Senadores,[698] debemos determinar cuántas firmas se necesitarán para que las agrupaciones de electores puedan presentar postulaciones. En este aspecto el artículo 169, ordinal 3 de la precitada Ley Orgánica del Régimen Electoral General Español, señala que "para presentar candidaturas las agrupaciones de electores necesitarán, al menos la firma del 1 por 100, de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción.[699] Lo anteriormente expresado nos lleva a la conclusión de que es más democrático permitir también, además de las postulaciones por partido, las que haga un grupo de ciudadanos que desean postular a una persona para que los represente ante el gobierno del

---

[697] También se establece que ningún elector puede dar su firma para presentación de varias candidaturas. Es decir, solamente puede darle para una sola candidatura. Ver artículo 45, ordinal 8 de la Ley Orgánica 5/1985 de diecinueve (19) de junio, del Régimen Electoral General.

[698] Asimismo, las ciudades Ceuta y Melilla serán consideradas cada una de ellas como circunscripciones electorales. (Art. 161, ordinal 1). Existe una excepción en cuanto a las elecciones de los Senadores en las provincias insulares en las que se consideran circunscripciones cada una de las islas de Mallorca, Menorca y Ibiza-Formentera, Gran Canaria, Fuerteventura, Lanzarote, Tenerife, Hierro, Lagomera y La Palma (Art. 161, ordinal 2).

[699] En España, parecido a lo que ocurre en Panamá, las candidaturas proclamadas se publican en el Boletín Oficial del Estado. En Panamá, se publican en el Boletín Electoral, Órgano Oficial del Tribunal Electoral de Panamá.

Estado.

Ahora bien, la postulación de los candidatos al parlamento en Panamá deben cumplir con ciertas condiciones formales que para tal propósito las señala el artículo 147 de la Constitución Política, así:

> Artículo 147: Para ser Legislador se requiere:
>
> 1. Ser panameño por nacimiento, o por naturalización con quince año de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalización.
> 2. Ser ciudadano en ejercicio.
>
> 3. Haber cumplido por lo menos veintiún años de edad en la fecha de la elección.
>
> 4. No haber sido condenado por el Órgano Judicial por delito contra la administración pública con pena privativa de la libertad, o por el Tribunal Electoral por delito contra la libertad y pureza del sufragio.
>
> 5. Ser residente del Circuito Electoral correspondiente por lo menos durante el año inmediatamente anterior a la postulación.

Además de la necesaria postulación por un partido político, en Panamá el candidato debe reunir los requisitos formales anteriormente enumerados, en el artículo. Por tal razón los partidos políticos deben cumplir una serie de requisitos que ha establecido la legislación electoral desarrollando los artículos de la Constitución Política de la República de Panamá. Dentro

del período que determina el Tribunal Electoral de Panamá en la convocatoria de las elecciones,[700] los partidos políticos deben presentar las postulaciones de los candidatos principales y los dos (2) suplentes a Legisladores.[701] La postulación debe presentarse mediante un memorial firmado por el Presidente, Representante Legal o por la persona autorizada del partido político. Debe contener además de las generales y datos personales del aspirante la indicación del orden de los candidatos en la lista - para el caso de los circuitos plurinominales - así como la determinación del orden de los suplentes - primero y segundo - para el caso de los circuitos uninominales. El memorial se debe presentar en la Dirección Provincial de Organización Electoral de la provincia respectiva y debe acompañarse de los siguientes requisitos: a. Una fotocopia de la cédula de identidad personal de los candidatos. b. Una declaración jurada en la que los candidatos dejan

---

[700] En las elecciones de 1994, el período para la presentación de las postulaciones por partidos políticos para los candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, Legisladores, Alcaldes, Representantes de Corregimientos y Concejales, transcurrió desde el ocho (8) de noviembre de 1993 hasta el ocho (8) de febrero de 1994. (Ver Decreto del Tribunal Electoral de Panamá No. 30 de 7 de octubre de 1993, publicado en el Boletín del Tribunal Electoral Núm. 699 de viernes 8 de octubre de 1993).

[701] De conformidad con lo establecido en la parte final del artículo 141 de la Constitución Política de Panamá de 1972, a cada candidato a legislador le corresponden dos (2) suplentes, elegidos de igual modo y el mismo día que aquél, los cuales lo reemplazarán en sus faltas, según el orden de su elección.

constancia que no han sido condenados por el Órgano Judicial por delito contra la administración pública, con pena privativa de la libertad, ni por el Tribunal Electoral por delito contra la libertad y pureza del sufragio. c. Certificación del Tribunal Electoral en fecha igual o posterior a la apertura del proceso electoral en la que conste que los aspirantes no han sido condenados por delitos contra la libertad y pureza del sufragio. d. Certificación del Tribunal Electoral que se hace constar que los candidatos principales y suplentes aparecen debidamente inscritos en el padrón electoral del circuito electoral que pretenden representar. e. Certificado del Corregidor, Alcalde, Sáhila, Cacique o Gobernador en el que haga constar que los candidatos han residido en el circuito electoral durante el tiempo que señala el ordinal 5 del artículo 147 de la Constitución Política de la República de Panamá.[702] f. Copia autenticada del acta de la convención que hizo la postulación así como la aceptación expresa y por escrito de los candidatos postulados.

Es importante señalar que cada partido político puede postular tantos candidatos como legisladores correspondan al circuito electoral. A manera de ejemplo,

---

[702] Según este ordinal los candidatos deben haber residido, por lo menos, durante el año inmediatamente anterior a la fecha en que se presenta la postulación.

en el Circuito Electoral 8-6 que comprende el Municipio de San Miguelito en la República de Panamá, que elige a 6 Legisladores de conformidad con lo establecido en el ordinal 3 del artículo 141 de la Constitución Política,[703] podían postular hasta seis (6) candidatos principales y 12 candidatos suplentes en la lista que presentaba el partido político postulante. Este es el derecho que tiene cada partido político, pero bien puede postular menos de la cantidad antes anotada. Dos o más partidos políticos pueden postular a los mismos candidatos a legisladores principales y suplentes situación en la que los candidatos aparecerán en la boleta de cada partido, pero se considerará una sola lista para los efectos de la representación proporcional. Este caso se puede dar siempre y cuando se postulen los mismos candidatos. De lo contrario si existiera alguna variación en cuanto a alguno de los candidatos principales o suplentes no es posible la postulación por dos o más partidos políticos. En este caso se considerará válida la postulación que le hace un solo partido político, siempre y cuando se cumpla con todos

---

[703] En este artículo se establece que los distritos administrativos que, según el último censo de población excedan de 40,000 habitantes, formarán un circuito electoral cada uno y en tales circuitos se elegirá un legislador por cada 30,000 habitantes y uno más por residuo que no baje de 10,000. El distrito de San Miguelito en las elecciones de 1994 tuvo una población electoral de 163,784 electores (Fuente: Dirección de Planificación, Departamento de Estadística del Tribunal Electoral de Panamá).

los requisitos pertinentes.[704]

Al igual que ocurre en las postulaciones para Presidente y Vicepresidentes de la República, las postulaciones a Legislador una vez presentadas tienen un particular procedimiento de aceptación o rechazo. Una vez presentada la postulación, el funcionario de organización electoral debe revisar la documentación en el término de tres (3) días hábiles. Si en este período el Tribunal Electoral no ha emitido una resolución objetando por alguna razón fundada la postulación, se entenderá que esta ha sido aceptada. Puede ocurrir, que mediante resolución se expresen las omisiones de la postulación para lo que se le deberá otorgar un plazo improrrogable de cinco (5) días hábiles al interesado para que subsane el error. Puede apelarse la resolución que ordena la corrección, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. Si la documentación está en orden, así se hará saber en una resolución cuya copia se le entregará al interesado y se procederá a publicarla por una sola vez en el Boletín del Tribunal Electoral. Es importante señalar que el artículo 142 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 establece que "los Legisladores serán elegidos por un período de cinco

---

[704] Tal disposición aparece claramente definida en el artículo 192 del Código Electoral de Panamá.

(5) años, el mismo día que se celebre la elección ordinaria de Presidente y Vicepresidentes de la República". La Asamblea Legislativa de Panamá inicia su primera legislatura el uno (1) de septiembre del año en fue elegida hasta el treinta y uno (31) de diciembre y la segunda legislatura del uno (1) de marzo al treinta (30) de junio. Así se harán sus reuniones sucesivas hasta completar el período de cinco (5) años.[705]

3. En Cuanto a la Postulación de Alcaldes

De conformidad con el artículo 238 de la Constitución Política de Panamá de 1972, en cada Municipio[706] habrá un Alcalde que será Jefe de la Administración Municipal y dos Suplentes que en principio son elegidos por votación popular directa por un período de cinco años.[707] Sin embargo, en la parte final del

---

[705] Ver artículo 143 de la Constitución Política y el artículo 176 del Código Electoral de Panamá.

[706] El artículo 229 de la Constitución Política de Panamá de 1972 define el Municipio como la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito.

[707] Consideramos importante advertir que de conformidad con el artículo 5 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, el territorio del Estado se divide políticamente en provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos. Actualmente Panamá tiene nueve (9) Provincias, sesenta y siete (67) Distritos y quinientos once (511) Corregimientos. También existen dos (2) comarcas indígenas: La Comarca de San Blas o Kuna Yala (Indios Kunas) y Comarca Emberá (Indios Chocoes y Emberás).

precitado artículo queda abierta otra posibilidad que reemplaza la elección del Alcalde, cuando dice lo siguiente:

> "La Ley podrá, sin embargo, disponer en que todos los Distritos o en uno o más de ellos, los Alcaldes y sus suplentes sean de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo".

Después de la Reforma Constitucional de 1983 que incorporó este artículo al texto constitucional, el Código Electoral de la República que se adoptó mediante Ley No. 11 de diez (10) de agosto de 1983 [708] lo desarrolló convocando a elecciones para Alcaldes en las elecciones de 1984. De esta forma, el entonces artículo 202 del Código Electoral establecía que "los partidos políticos y los candidatos independientes presentarán por separado las postulaciones de sus candidatos principales y suplentes a Alcaldes a Concejales y a Representantes de Corregimientos". Esta norma, que fue posteriormente modificada por la Ley 9 de veintiún (21) de septiembre de 1988, estableció, a nuestro modo de ver, los siguientes aspectos que deseamos resaltar: a. Permitía la postulación para candidatos a Alcaldes, tanto por partidos políticos como por agrupaciones de electores, que - como hemos dicho - en Panamá se le denominan

---

[708] Gaceta Oficial, Órgano Oficial del Estado Panameño No.19,875 de viernes doce (12) de agosto de 1983.

candidaturas independientes. b. Permitía la postulación independiente, conjuntamente con la partidista también para otros cargos de elección como los Representantes y Concejales. c. Prefería el escogimiento del Alcalde por la fórmula de la elección que por el nombramiento del Ejecutivo.

Efectivamente en la elección general de 1984 [709] se eligieron a todos los Alcaldes de la República de Panamá. Sin embargo, con una reforma que se le hizo al Código Electoral en la antes mencionada Ley No. 9 de veintiún 21 de septiembre de 1988 se decidió que en la siguiente elección que se celebró en mayo de 1989 no se elegirían

---

[709] En Panamá se consideran elecciones generales las que normalmente se convocan para elegir, en un solo día, al Presidente y Vicepresidentes de la República, Legisladores, Alcaldes, Representantes de Corregimientos y Concejales. Estas elecciones se celebran, por mandato de la ley electoral, cada cinco (5) años, el primer domingo de mayo del año que deben celebrarse, salvo que el primer domingo de dicho mes fuera el primer día, en cuyo caso las elecciones se efectuarán el domingo siguiente. (Artículo 171 del Código Electoral). El período para todos los funcionarios elegidos en la República de Panamá es de cinco (5) años que se inicia el 1 de septiembre del año de las elecciones y termina cinco años después, el treinta y uno (31) de agosto del año en que debe entregar su cargo al ciudadano que haya resultado elegido en las nuevas elecciones. Salvo el caso del Presidente y los Vicepresidente que no pueden ser reelegidos para el mismo cargo (pero un segundo Vicepresidente si puede ser postulado para el cargo de primer Vicepresidente) en Panamá existe reelección ilimitada para los otros cargos. En este aspecto el artículo 173 de la Constitución Política de Panamá dice: "los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente o Vicepresidentes de la República no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos (2) períodos presidenciales inmediatamente siguientes".

los Alcaldes y sus suplentes. En consecuencia, éstos eran de libre nombramiento y remoción por el Órgano Ejecutivo que se instaló el uno (1) de septiembre de 1989.[710] De esta forma, en el período de cinco años que transcurrió desde las elecciones de 1989 hasta el uno (1) de septiembre de 1994, los 67 Alcaldes de la República de Panamá fueron escogidos y nombrados por el Órgano Ejecutivo. Con una nueva reforma a la Ley Electoral contenida en la Ley No. 17 de treinta (30) de junio de

---

[710] Por circunstancias a las que anteriormente nos hemos referido el Tribunal Electoral de Panamá declaró nulas las elecciones de ese año y al producirse un vacío de poder el Consejo General de Estado (Reunión del Presidente de la República, los Vicepresidentes, Ministros, Directores de Entidades Autónomas y Semiautónomas, el Comandante Jefe de la Guardia Nacional, el Contralor General de la República, el Procurador de la Nación y Procurador de la Administración, el Presidente de la Asamblea Legislativa y los Presidentes de los Consejos Provinciales) (artículo 196 de la Constitución Política de Panamá de 1972) decidió escoger mediante un procedimiento extraconstitucional y al margen de la Constitución al Ingeniero Francisco Rodríguez Poveda como Presidente de la República quien tomó posesión el uno (1) de septiembre de 1989. El veinte (20) de diciembre de 1989 se produjo la invasión de los Estados Unidos que derrocaron el gobierno del General Manuel A. Noriega. El Presidente escogido por los simpatizantes de Noriega fue desalojado del poder con la invasión armada, sin embargo podríamos decir que se mantuvo "nominalmente" en el poder hasta el veintisiete (27) de septiembre de 1989 cuando el Tribunal Electoral, mediante Resolución No. 502 de esa fecha, proclamó como Presidente de la República a Guillermo Endara, Primer Vicepresidente a Ricardo Arias Calderón y Segundo Vicepresidente a Guillermo Ford por haber ganado las elecciones de 1989. (Boletín del Tribunal Electoral No. 433 de 11 de enero de 1990). El Presidente Endara reorganizó el gobierno y entre otras cosas, nombró a los sesenta y siete Alcaldes del país. Endara se mantuvo en el poder hasta el 1 de septiembre de 1994, fecha en la que entregó la Presidencia a Ernesto Pérez Balladares quien resultó ganador en las elecciones celebradas el ocho (8) de mayo de 1994.

1993, por la cual se subrogaron, adicionaron y derogaron algunos artículos del Código Electoral y se establecieron otras disposiciones, se regresó a la fórmula que inicialmente se había adoptado en el Código Electoral de elegir a los Alcaldes en toda la República de Panamá. Por tal razón, la parte final del artículo 171 del Código Electoral estableció, después de la reforma de 1993, que

> "**Los Alcaldes y sus suplentes serán elegidos en todos los Distritos, por un período de cinco años, que coincidirá con el período presidencial.** Los mismos requisitos para Concejal serán aplicables para estas postulaciones." (El subrayado es nuestro).

De esta manera, quedó establecida la fórmula jurídica - también el procedimiento de postulación - que produjo la convocatoria a elecciones para Alcaldes en toda la República de Panamá para las elecciones de mayo de 1994 y para el período que empezó el uno (1) de septiembre y terminará el treinta y uno (31) de agosto de 1999. Como quiera que la postulación para el cargo de Alcalde puede hacerse por partido o de manera independiente veamos cada una por separado.

a. Postulación por Partidos.

En el Decreto Número 30 de siete (7) de octubre de 1993, de convocatoria a elecciones generales en Panamá, se

estableció el período para presentar las postulaciones por partidos políticos para el cargo de Alcalde. Este período se inició el ocho (8) de diciembre de 1993 y finalizó el ocho (8) de febrero de 1994 a las 4:30 p.m. Durante ese período los partidos políticos legalmente reconocidos pudieron presentar candidaturas para Alcaldes y sus respectivos suplentes en los sesenta y siete (67) Distritos del país.

Los partidos políticos por medio de memorial que debía firmar el Presidente de la organización, el Representante Legal o la persona autorizada presentaba la postulación con todos los datos personales de los candidatos, junto con una serie de documentaciones tales como la aceptación expresa del candidato, la declaración jurada de que el candidato no había sido condenado por delito contra la administración pública ni contra la libertad de pureza y del sufragio, certificación de que estaba inscrito en el padrón electoral del distrito, además del acta auténtica de la convención distritorial donde el partido político postuló al candidato principal a Alcalde y a sus dos (2) suplentes. Los procedimientos para la aceptación de la candidatura a Alcalde y suplentes hecha por un partido político, es similar a la que se siguió con relación a las candidaturas a Legislador a la que nos hemos referido anteriormente.

b. Postulación independiente

Tal como anteriormente hemos dicho, las candidaturas a Alcaldes y sus dos Suplentes también es posible que sean presentadas por agrupaciones de electores. El Decreto que reglamentó la convocatoria a la elecciones generales, al que ya nos hemos referido en líneas anteriores, estableció un procedimiento distinto para las llamadas postulaciones independientes. Dicho Decreto declaró abierto el proceso electoral para la celebración de las elecciones del ocho (8) de mayo de 1994, a partir del siete (7) de noviembre de 1993. El Tribunal Electoral determinó que el período comprendido entre el ocho (8) de noviembre de 1993 hasta el nueve (9) de diciembre de 1993, estaba habilitado para que los ciudadanos que aspiraban a cargos de elección popular por libre postulación, presentaran su documentación de postulación.

Se exigía la presentación de un memorial que debía presentarse ante la Dirección Provincial de Organización Electoral de la provincia a la que pertenecía el Distrito por el que se aspiraba. Debía contener además del nombre del candidato principal a Alcalde y el de sus dos (2) Suplentes, los datos generales, números de cédulas, dirección, manifestación de su deseo de ejercer la representación popular para la cual hacía la postulación

y el nombre y detalles de la persona que los representaría ante el Tribunal Electoral o en su defecto debía manifestar que actuarían en su propio nombre. El memorial que presentaba la candidatura independiente debía ser presentado ante la Dirección Provincial de Organización Electoral y debía estar acompañado de algunas pruebas documentales tales como: 1. La fotocopia de la cédula de identidad personal del candidato principal y de los suplentes. 2. La declaración jurada de los candidatos en la que debían dejar constancia de que no habían sido condenados por el Órgano Judicial por delitos contra la administración pública, ni tampoco por el Tribunal Electoral por delito contra la libertad y pureza del sufragio. 3. Una declaración jurada de los candidatos en la que hacían constar que estaban inscritos en el padrón electoral del distrito, desde el año inmediatamente anterior a la celebración de la elección. 4. Debía acompañarse el nombre completo, firma, número de cédula y residencia de los ciudadanos que, en su condición de promotores de la candidatura, con su firma avalaban la presentación de ésta.[711] Una vez el

---

[711] Es importante señalar que de conformidad con el ordinal 2 del artículo 200 del Código Electoral la solicitud de postulación, que los denominados promotores de la candidatura presentaban debía tener, por lo menos el diez por ciento (10%) de los adherentes necesarios para legitimar la candidatura a Alcalde. En el artículo 20, ordinal 1, se establece que es necesario obtener un mínimo del cinco por ciento (5%) de adherentes de los ciudadanos que aparecen inscritos en el padrón electoral del respectivo distrito para poder

candidato presentaba el memorial y las pruebas anteriormente señaladas, el funcionario del Tribunal Electoral revisaba de inmediato la solicitud y en los tres días siguientes procedía a calificarla. Si en este término no la objetaba se entendía aceptada. Si había necesidad de hacer alguna corrección la devolvía al interesado señalándole mediante resolución los defectos para que fueran subsanadas en un plazo de cinco (5) días hábiles. Si la documentación se encontraba en orden el funcionario dictaba una resolución y publicaba la aceptación de la candidatura en el Boletín del Tribunal Electoral. Una vez el Tribunal Electoral consideraba que el aspirante a Alcalde por postulación independiente era candidato idóneo lo autorizaba a inscribir personalmente - ante los registradores distritoriales - los adherentes correspondientes al cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del

---

legitimarse y aceptarse al aspirante como candidato idóneo. Este cinco por ciento (5%) de adherentes del total de electores lo debe obtener cuando el Tribunal Electoral lo autoriza a inscribir adherentes, después que ha cumplido con todos los requisitos de presentación de postulación. Cuando presenta la postulación es necesario que el diez por ciento (10%) de ese cinco por ciento (5%), por lo menos, avale la solicitud de postulación. Veamos un ejemplo gráfico. El distrito de Panamá según el padrón electoral utilizado en las elecciones de 1994 tenía un total de 409,953 electores. Para que un ciudadano pudiera ser considerado candidato idóneo debía inscribir por lo menos el cinco por ciento (5%) de esta cantidad que equivalía a 20,497 electores. Ahora bien, al momento de presentar sus papeles y documentos solicitando la postulación independiente debía adjuntar el diez por ciento (10%) de esta última cantidad es decir 2,049 firmas.

respectivo distrito.[712] Es importante recordar que el período para inscribir adherentes para los candidatos a Alcalde, en la elección de 1994, comprendía desde el 8 de noviembre de 1993 al ocho (8) de enero de 1994. [713] Este período de dos (2) meses resultó muy reducido para completar una cifra bastante alta e importante de la población electoral. En el distrito de Panamá el cinco por ciento (5%) es una cifra alta y desproporcionada para quien aspiraba a una candidatura independiente. Por otra parte, el artículo 200 del Código Electoral, en su parte final, exige que tanto los promotores de la candidatura como los adherentes deben aparecer en el padrón electoral del distrito lo que crea una limitación o restricción para la obtención de los adherentes necesarios. Además la exigencia de que los adherentes debían inscribirse personalmente ante los registradores distritoriales hizo más difícil aún que se lograra consolidar las candidaturas independientes. Si observamos los requisitos que se establecen en España para la presentación de candidaturas independientes (agrupación de electores) por el equivalente en Panamá, nos

---

[712] Según el artículo 201 - parte final - del Código Electoral los promotores de las candidaturas no se consideraban como adherentes oficiales ni se podían computar dentro de la cifra del cinco por ciento (5%) que necesitaba el aspirante para que se aceptara su candidatura.

[713] Así lo estableció el Decreto del Tribunal Electoral No. 30 de siete (7) de octubre de 1993. (Boletín del Tribunal Electoral Núm. 699 de viernes ocho (8) de octubre de 1993).

percataremos que la Ley Orgánica Española del Régimen Electoral General en artículo 169, ordinal 3 establece la cantidad de firmas en 1 por 100 de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción que se pretende representar. En Panamá se exigen cuatro (4) puntos por cientos más al fijarse en el 5 por 100. Nosotros consideramos que en Panamá debería rebajarse la cantidad a la cifra señalada en España para hacer más adecuado el ejercicio democrático electoral y la participación de muchos ciudadanos que no pertenecen, ni creen en los partidos políticos. El Código Electoral de Panamá establece en el caso de los candidatos independientes es posible que en cada distrito puedan darse hasta tres (3) postulaciones de candidatos principales a Alcalde con sus respectivos suplentes. Cuando el número de aspirantes era mayor, sólo clasificaban como postulados los tres (3) aspirantes que al cierre de las inscripciones hubieran inscrito la mayor cantidad de adherentes. Si se producía la increíble situación de empate clasificaba el candidato que primero hubiera logrado obtener la cantidad mínima de adherentes.[714]

---

[714] Ver artículo 202 del Código Electoral.

4. En Cuanto a las Postulaciones de Representantes de Corregimiento y Concejales

a. El Representante de Corregimiento.

De conformidad con el artículo 222 de la Constitución Política de Panamá de 1972 cada corregimiento del país elegirá un Representante y su suplente, por votación popular directa por un período de cinco años y con reelección indefinida.[715] Como anteriormente hemos sostenido, en las elecciones de 1994 se eligieron quinientos once (511) Representantes de Corregimientos en los quinientos once (511) Corregimientos que tiene la República de Panamá ya que entre 1983 y 1995 se produjo un aumento de seis (6) Corregimientos. Cuando nació el sistema de Representantes de Corregimiento en 1972, se elegían quinientos cinco (505) Representantes de Corregimientos porque entonces existían tal cantidad de

---

[715] Los Representantes de Corregimientos - después de la reforma Constitucional de 1983 - actúan en tres estructuras institucionales diferentes: a nivel del Corregimiento como Presidente de la Junta Comunal; a nivel distritorial como Concejal ante el Consejo Municipal del Distrito respectivo; a nivel provincial como miembro del Consejo Provincial. Su ámbito de actuación se encuentra en la Constitución Política de Panamá en el Título VIII denominado "Regímenes Municipal y Provincial" y comprende desde el artículo 222 hasta el 253.

corregimientos.[716] En los dos procesos electorales en que se eligieron los Representantes de Corregimientos para actuar ante la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos (agosto de 1972 y agosto de 1978) todas las postulaciones fueron independientes porque para esas fechas los partidos políticos continuaban abolidos y aún no se había dictado la Ley N° 81 de cinco (5) de octubre de 1978 por la cual se reglamentaron los partidos políticos en Panamá. Algunos años después, mientras estudiaba la licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Panamá, tuve la ocasión de hacer un detallado trabajo de investigación sobre la

---

[716] En el año de 1972 cuando se desarrolló por vez primera el sistema, realmente eran quinientos tres (503) los corregimientos que oficialmente existían en Panamá. Sin embargo, el General Torrijos por razones conceptuales adicionó dos corregimientos a los que existían por lo que su número aumentó a quinientos cinco (505). El General Torrijos consideró que el territorio que entonces estaba bajo la jurisdicción de los Estados Unidos por razón de los Tratados del Canal de Panamá Hay-Buneau Varilla y que se conocía como la "Zona del Canal" debía considerarse que tal sitio era parte de Panamá. Por ello dispuso que se dividiera en dos corregimientos. A uno ubicado al sur, se le llamó Sector Pacífico de la Zona del Canal y su primera representante lo fue Hermelinda Fuentes y el otro ubicado al norte se le llamó Sector Atlántico de la Zona del Canal y su primera representante lo fue Penélope Salmon de Cover. Después de la firma de los nuevos Tratados sobre el Canal de Panamá el siete (7) de septiembre de 1977, llamados Torrijos Carter, Panamá recuperó plena jurisdicción sobre este territorio. Por consiguiente, el Corregimiento del Sector Atlántico se convirtió en el Corregimiento de Cristóbal y formó parte del Distrito de Colón, provincia de Colón y el otro del Sector Pacífico se le denominó Corregimiento de Ancón y formó parte del Distrito de Panamá, en la provincia de Panamá. A partir de las elecciones de 1978 empezaron a utilizar sus nuevos nombres y se estrenaron como corregimientos oficiales de la República de Panamá.

representación política de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Sorprendido descubrí que según el censo electoral de 1979, existía un enorme desequilibrio en la representación de los diversos Corregimientos. Había Corregimientos como Belisario Porras en el Distrito de San Miguelito en la Provincia de Panamá con 27,047 electores, mientras había otros como el de Playa Chiquita en el Distrito de Santa Isabel en la Provincia de Colón con treinta y uno (31) electores. Los ejemplos en este sentido eran muchos. Había cien (100) Corregimientos que no pasaban de trescientos (300) electores, es decir la quinta parte de esa Asamblea. Así lo advertimos en nuestra tesis de grado de la Universidad de Panamá.[717] Señalamos en nuestros estudios sobre el tema, que en el año de 1979 el país tenía 751,115 electores. Los electores estaban representados en 505 Representantes de Corregimientos. Para demostrar el increíble desequilibrio de la representación, en esa oportunidad, llegamos a la conclusión estadística de que solo había ochenta y nueve (89) Representantes que representaban a 525,571 electores (casi el 70% de la población); mientras que cuatrocientos

---

[717] Así lo advertimos en un detallado análisis estadístico en nuestra tesis de grado en la Universidad de Panamá. Ver ANTINORI, Italo I., Estructura del Órgano Legislativo en el Derecho Constitucional Panameño, Tesis de Grado, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, 1981, págs. 166 a 192.

dieciséis (416) Representantes de Corregimientos representaban a sólo 225,544 electores (aproximadamente el 30%) . Es decir, la mayorías de los ciudadanos en el país (525,571 electores) estaban representados minoritariamente en esa Asamblea (89 Representantes), mientras las minorías electorales (225,544 electores) estaban representadas mayoritoriamente en la Asamblea (416 Representantes de Corregimiento). En consecuencia, ¿qué clase de democracia podía ser aquella en dónde la minoría le imponía pautas a las mayorías? A pesar de este lógico razonamiento, hubo quienes se opusieron a nuestras tesis sobre la necesidad de un adecuado equilibrio de la representación como ideal supremo del sistema político de un Estado pluralista y con auténtica democracia participativa, con claro ejercicio político pluripartidista y con plena firmeza en la defensa de la tolerancia y el disentimiento. Consideramos que es necesario que los países democráticos establezcan y se preocupen por aplicar lo que hemos llamado el equilibrio de la representación. ¿Cómo podríamos desarrollar y ejecutar lo que llamamos el equilibrio de la representación? Pues, hay equilibrio de la representación cuando el Estado Social y Democrático de Derecho se fortifica y permite el adecuado establecimiento de un sistema político que haga posible - como dijera Enrique Arnaldo Alcubillas - la traducción de

los votos en escaño.[718] Los opositores a nuestras tesis se dedicaron a justificar la abismal diferencia electoral entre los Corregimientos. Con aires de absoluta seriedad, como si plantearan una moderna teoría sobre la representación, aducían - muy graciosamente - que la democracia no debía entenderse como un asunto de números porque a su juicio iba más allá de ellos. Que la democracia es el sistema que garantiza la representación de las mayorías y aseguraban que la Asamblea tal como estaba diseñada era mucho más democrática que cualquier otra anterior.[719] Otros llegaron a sostener que:

> "Cuando analizamos el cuadro de cómo ha estado conformada la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, tenemos que aceptar que nunca antes en la historia del país representación alguna pudo ostentar el título de ser los genuinos Representantes de su pueblo."[720]

Los criterios expuestos pretendieron desconocer el

---

[718] ARNALDO ALCUBILLAS, Enrique, citado por José R. Moyna Ménguez, Presidente de la Junta Electoral Central en **Procesos Electorales en iberoamérica: Organización, Administración y Ejecución,** Publicación del Ministerio del Interior y de la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana, Madrid, España 1992. p.42.

[719] JURADO, Jilma Noriega de, Los 505: Democracia Funcional, Editora del Poder Popular, Panamá 1979, p. 14.

[720] CALZADILLA, Carlos, Realidad y Proyección del Poder Popular (1972 - 1978), Editora del Poder Popular, Panamá 1979, p. 12.

principio elemental de que para legislar se recibe un mandato legislativo del pueblo y en consecuencia, hay que buscar la forma más adecuada para que la mayoría de ese electorado esté adecuadamente representado, de la manera más perfecta posible, para que así podamos ejercer la democracia indirecta ante la imposibilidad de practicar la democracia pura o directa que ejercían los griegos hace tantos años. Quienes salieron a defender el sistema tal como lo estableció originalmente la Constitución Política de Panamá de 1972, olvidaron que una de las preocupaciones - y por ende de las finalidades de los sistemas electorales en el mundo - es tratar de buscar la fórmula más cónsona para perfeccionar la ecuación política electores = parlamentarios. Olvidaron que uno de los objetivos fundamentales que se ha debatido por años entre los especialistas de Derecho Constitucional, es la búsqueda de una fórmula electoral que permita interpretar los datos numéricos de una elección como base para la distribución equitativa de escaños entre las candidaturas concurrentes. Pero el sistema de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos - en su función de legislar y de actuar como una de las cámaras del Órgano Legislativo - era la negación a todo intento de buscar una fórmula electoral justa. Sin embargo, pese a las vehementes defensas que algunos seguidores del sistema le dieron, hubo quienes como la

Comisión Interamericana de Derechos Humanos al rendir informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá coincidía plenamente con los argumentos que exponíamos sobre la ausencia de oportunidad para que las mayorías del país decidieran su destino, al sostener que:

> "En la práctica el nuevo sistema ha neutralizado el voto urbano, más numeroso y de mayor conciencia política, donde tenían fuerza los partidos tradicionales, y ha convertido a los distritos rurales y menos populosos en la fuerza dominante de la Asamblea Nacional".[721]

Fueron muchos los panameños que iniciaron una gran cruzada por buscar una nueva estructura para el Órgano Legislativo panameño. Esto llevó a la creación de una gran conciencia nacional que empezó a estimular una reforma constitucional que permitiera recoger los aspectos positivos del sistema de Representantes de Corregimientos a nivel comunal, distritorial y provincial - como agentes de cambio y desarrollo social - y se descartara la función legislativa que éstos venían ejerciendo - por estar huérfanos de representación - por medio del pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento y del Consejo Nacional de Legislación. Se llegó al convencimiento que en su reemplazo se debía crear un nuevo Órgano Legislativo cuya estructura

---

[721] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Situación de los Derechos Humanos en Panamá, 1981, p. 105.

permitiera una mejor democratización. De esta manera, en las reformas constitucionales de 1983 se creó la actual Asamblea Legislativa con una enrevesada estructura.[722] Se establecieron cuarenta (40) Circunscripciones Electorales en el país, que en la elección de 1994 eligieron setenta y uno (71) Legisladores. Asimismo, se reconocieron los aspectos positivos del experimento político del llamado Representante de Corregimiento, cuando decidieron mantenerlo actuando en tres (3) de los cuatro (4) niveles que se mantenía antes: en los niveles comunal, distritorial y provincial, pero se le eliminó su actuación como pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.[723]

---

[722] Ver el artículo 141 de Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

[723] Siempre sostuve que en realidad el Representante de Corregimiento actuaba en cinco (5) niveles de acción, porque en el nivel nacional lo hacía ante el pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, pero también ante el Consejo Nacional de Legislación. Originalmente, de este último organismo formaba parte el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Con las Reformas Constitucionales de 1978 se modificó su estructura y a partir de esa fecha y hasta las reformas de 1983 el Consejo Nacional de Legislación estuvo conformado por cuatro (4) Representantes de Corregimientos por cada una de las nueve (9) provincias y uno más por la comarca de San Blas (37 Representantes). Su presidente era el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y también eran miembros dos (2) legisladores elegidos por votación popular directa en cada una de las nueve (9) provincias y uno más por la Comarca de San Blas (19 legisladores provinciales) Su total de integrantes era de 57 miembros. Treinta y ocho (38) eran Representantes de Corregimientos sesenta y siete por ciento (67%) y diecinueve 19 eran legisladores provinciales treinta y tres por ciento (33%). De manera tal que la gran mayoría provenía de la

Hoy día, para ser Representante de Corregimiento se requiere ser panameño por nacimiento o haberse naturalizado por lo menos diez (10) años de la fecha de la elección; haber cumplido la mayoría de edad; no haber sido condenado por el Órgano Judicial por delito contra la administración pública con pena privativa de la libertad o por delito contra la libertad y pureza del sufragio y ser residente en el Corregimiento que pretende representar por lo menos durante el año inmediatamente anterior a la postulación.[724]

El Representante de Corregimiento actúa en un primer nivel ante la denominada Junta Comunal. En cada Corregimiento - según el artículo 247 de la Constitución Política de Panamá - "habrá una Junta Comunal que promoverá el desarrollo de la colectividad y velará por la solución de sus problemas. Las Juntas Comunales podrán ejercer funciones de conciliación voluntaria y

---

Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por lo que sostenemos que durante ese período, hubo un quinto nivel de acción del Representante de Corregimientos.

[724] Tales requisitos lo establece el artículo 223 de la Constitución Política de Panamá de 1972. La representación se pierde por el cambio voluntario de residencia a otro Corregimiento, por una condena judicial fundada en delito o por la revocatoria del mandato. (Artículo 224). Los Representantes de Corregimiento no son legalmente responsable por las opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo como miembros del Consejo Provincial. (Artículo 227).

otras que la ley le señale".[725] Las Juntas Comunales fueron una creación única en la historia constitucional panameña. Su génesis está en la Constitución Política de 1972 y su inspirador también fue el General Omar Torrijos quien las quiso establecer como organizaciones de desarrollo social en las diferentes comunidades.[726] Con esta idea el General Torrijos tuvo gran visión, porque estas organizaciones han servido positivamente para organizar las comunidades y poblaciones rurales y alejadas y así coordinar de manera más adecuada su desarrollo social.

A nivel distritorial el Representante de Corregimiento actúa como miembro del Consejo Municipal del Distrito respectivo. El artículo 234 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 establece que en cada distrito habrá una Corporación que se denominará Consejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito. Es decir que una vez es elegido

---

[725] La Junta Comunal estará compuesta por el Representante de Corregimiento quien la presidirá, por el Corregidor y cinco ciudadanos residentes del Corregimiento escogidos en la forma que determine la ley. (Artículo 248 de la Constitución Política).

[726] Las funciones de las Juntas Comunales fueron organizadas originalmente mediante Ley 105 de ocho (8) de octubre de 1973 que fue reformada por la Ley 53 de doce (12) de diciembre de 1984. (Gaceta Oficial de la República de Panamá N° 20,210 de viernes veintiún (21) de diciembre de 1984.

como Representante de Corregimiento tiene el derecho de actuar como Concejal ante el Consejo Municipal del distrito al que pertenece su Corregimiento. Tal corporación elige de entre sus miembros al Presidente y Vicepresidente y dicta mediante Acuerdos Municipales las disposiciones con fuerza de ley a nivel del respectivo municipio.[727]

En el nivel provincial el Representante de Corregimiento actúa en el llamado Consejo Provincial.[728] En cada una de las nueve (9) provincias del país funcionará este organismo integrado por todos los Representantes de Corregimientos de la provincia respectiva quienes tendrán derecho a voz y voto.[729] La ley podrá determinar otros miembros del organismo, pero solamente tendrán derecho a voz. Entre los Representantes de Corregimientos se escogerá su Junta

---

[727] Sobre el particular es importante ver la Ley N° 106 de ocho (8) de octubre de 1973, por la cual se reguló lo concerniente al régimen municipal y las reformas de esta ley contenidas en la Ley N° 52 de doce (12) de diciembre de 1984. (Gaceta Oficial de la República de Panamá N° 20,214 de sábado 29 de diciembre de 1984).

[728] Los Consejos Provinciales están regulados en su funcionamiento por la Ley N° 51 de doce (12) de diciembre de 1984 (Gaceta Oficial de la República de Panamá N° 20, 212 de jueves 27 de diciembre de 1984) que subrogó la Ley N° 50 de veintiséis (26) de junio de 1973 que regulaba lo concerniente a los anteriores Consejos Provinciales de Coordinación que existieron hasta las reformas constitucionales de 1983 en que se reemplazaron por el actual organismo.

[729] Ver el artículo 251 de la Constitución Política.

Directiva y se dictará el reglamento interno del Consejo Provincial. El Gobernador de la Respectiva provincia y los Alcaldes asistirán con derecho a voz a las reuniones de los Consejos Provinciales.[730] Las funciones de los Consejos Provinciales están claramente establecidas en el artículo 252 de la Constitución Política de Panamá. Entre éstas podemos destacar: 1. Actuar como organismo consultivo del Gobernador de la Provincia, de las demás autoridades provinciales y nacionales. 2. Pedir informes a los funcionarios nacionales, provinciales y municipales sobre asuntos relativos a la provincia. Los funcionarios provinciales y municipales están obligados a rendir informes verbales ante el pleno del Consejo, cuando así lo soliciten. 3. Preparar un plan o programa provincial de obras públicas, de inversiones y de servicios para la consideración del Órgano Ejecutivo, así como fiscalizar su ejecución. 4. Supervisar los servicios públicos que se dan en la provincia. 5. Recomendar al Órgano Ejecutivo los cambios que considere convenientes en las divisiones políticas de la provincia. 6. Solicitar a las autoridades provinciales y nacionales estudios y programas de interés provincial. Al comentar los artículos concernientes al

---

[730] De conformidad con el artículo 253 de la Constitución Política de Panamá de 1972, el Consejo Provincial se reunirá en sesiones ordinarias una vez al mes en la capital provincial o en el lugar de la provincia que el Consejo determine. En sesiones extraordinarias cuando lo convoque su Presidente o a solicitud de no menos de la tercera parte de sus miembros.

régimen provincial de la Constitución, Luis Fuentes Montenegro[731] sostiene que " el Consejo Provincial, carece de una verdadera capacidad de decisión, por lo que su efectividad práctica se desmorona ante la presencia y la operatividad de los Consejos Municipales" y termina sosteniendo que el principio de autonomía municipal hace poco necesario la consagración del régimen provincial dentro de la Constitución. Le asiste razón al citado autor en cuanto a la falta de eficacia de los Consejos Provinciales, a pesar que sus facultades están establecidas con rango Constitucional. Y es que mientras la Constitución establece con relación a los municipios el principio de autonomía al señalar en el artículo 229 que el "Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito" no hace lo mismo con los Consejos Provinciales. Estos carecen de autonomía, ni siquiera de manera limitada o parcial se les ha otorgado. Hay quienes sostenemos que el régimen provincial en la República de Panamá debe reformarse, evitar el excesivo centralismo de la capital y dar paso a una forma constructiva de descentralización, política y administrativa - a nivel regional - que les asegure a las provincias un mejor mecanismo de desarrollo.

---

[731] FUENTES MONTENEGRO, Luis, La Constitución Política de Panamá (Titulada y Comentada), Publicaciones Jurídicas de Panamá, (Publipan), primera edición, Panamá 1993, p. 227

Ahora bien, hemos visto lo que corresponde al ámbito de actuación del Representante de Corregimiento, pero debemos definir los aspectos relevantes de su postulación para el cargo. El artículo 195 del Código Electoral de Panamá establece que tanto los partidos políticos como los candidatos independientes pueden presentar candidaturas a Representantes de Corregimientos en los quinientos once (511) Corregimientos del país. Por cada candidato principal le corresponde un candidato suplente tal como lo señala el artículo 222 de la Constitución Política de Panamá. Cuando la postulación la hace un partido político legalmente reconocido, debe presentarse un memorial firmado por el Presidente de la organización o por las personas debidamente autorizadas para tal propósito. El escrito que se presenta debe contener el nombre completo y sus apellidos, sus datos de identificación personal, residencia, identificación clara del corregimiento que se pretende representar. En el memorial se postula tanto al candidato principal como al suplente. El escrito se presenta ante la Dirección General de Organización Electoral, Provincial o Comarcal y debe acompañarse de las siguientes pruebas documentales: 1. fotocopia de la cédula de identidad personal de ambos candidatos. 2. declaración jurada de los candidatos en la que se deja constancia que no han sido condenados por el Órgano Judicial por delito contra

la administración pública ni por el Tribunal Electoral contra la libertad y pureza del sufragio. 3. declaración de los candidatos en la que dejan constancia de que están inscritos en el Padrón Electoral del Corregimiento respectivo, desde el año inmediatamente anterior a la elección. 4. la aceptación expresa de los candidatos así como copia auténtica del acta de la convención del partido en la que se acordó la respectiva postulación. Dentro de las pruebas documentales a las que hemos referencia anteriormente, si bien todas son importantes para consolidar la candidatura de los aspirantes (principal y suplente) debemos resaltar que la declaración jurada en la que los aspirantes dejan constancia de que aparecen en el padrón electoral desde el año inmediatamente anterior a la elección es una obligación y requisito constitucional (ordinal 4, artículo 223) que se requiere para ser Representante de Corregimiento. Pero ¿qué ocurriría si una persona declara bajo la gravedad de juramento que aparece en un padrón electoral desde un año antes de la elección, cuando ello no es así? Como bien se dice, los aspirantes, principal y suplente, hacen esta declaración bajo la gravedad de juramento y es obvio que de no ser cierta la constancia que firman pudieran ser objeto de una acción penal por falsear ante la autoridad competente en materia electoral y bajo la gravedad de juramento, un

dato de tal magnitud.

Veamos la situación de las postulaciones independientes. Tal como hemos dicho para efectos de Alcaldes, Representantes de Corregimientos y Concejales es posible tanto la postulación partidista como la postulación independiente. Para que se pueda ejercer la libre postulación para Representante de Corregimiento es necesario que se eleve una solicitud de postulación con no menos del diez por ciento (10%) del total de adherentes necesarios para formalizar finalmente la candidatura. Estos firmantes de la solicitud de postulación deben aparecer en el padrón electoral del Corregimiento respectivo. Asimismo, debe presentarse documentación probatoria similar a la exigida para las postulaciones por partidos pero debe adicionarse una donde ambos candidatos (principal y suplente) manifiesten su deseo de ejercer la postulación popular para la que se le hace la postulación y deben determinar la persona que los representará para cualquier trámite jurídico electoral ante los organismos competentes de organizar el proceso electoral. En el caso de los partidos dos (2) o más de éstos pueden postular a los mismos candidatos para principal o suplente a Representante de Corregimiento, sin embargo, los candidatos por libre postulación no pueden aparecer más que en una sola boleta de votación.

Una vez se haya revisado la documentación y ésta se considera conforme, el Tribunal Electoral autorizará el inicio de la inscripción de adherentes en el Corregimiento respectivo hasta que el aspirante alcance un mínimo del cinco por ciento (5%) del total de electores que aparezcan en el padrón electoral de la respectiva circunscripción. En las elecciones panameñas que se celebraron el ocho (8) de mayo de 1994, el Tribunal Electoral estableció como período para presentar la petición de postulación entre el ocho (8) de noviembre de 1993 hasta el nueve (9) de diciembre de 1993 a las 4:30 p.m.[732] Asimismo, el Tribunal Electoral determinó que los adherentes de las candidaturas por libre postulación se deben inscribir personalmente en las oficinas del Tribunal Electoral ante los registradores electorales distritales en un plazo que en la última elección de 1994 se inició el ocho (8) de noviembre de 1993 y venció el ocho (8) de enero de 1994.[733]

b. Los Concejales:

De conformidad con el artículo 234 de la

---

[732] Ver artículo 19 del Decreto del Tribunal Electoral No. 40 de ocho (8) de noviembre de 1993.

[733] Ver Decreto del Tribunal Electoral No. 30 de 7 de octubre de 1993, Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 699 de viernes 8 de octubre de 1993.

Constitución Política de Panamá de 1972 en cada distrito del país habrá una corporación que se denominará Consejo Municipal que estará integrada por todos los Representantes de Corregimiento del respectivo distrito. Pero, si en algún distrito del país existieran menos de cinco corregimientos se elegirán por votación popular directa los Concejales necesarios para que, en tal caso, el número de integrantes del Concejo sea de cinco (5). Estos ciudadanos difieren del Representante de Corregimiento en cuanto a que su ámbito de actuación está limitado a ejercer sus funciones dentro del Consejo Municipal del respectivo distrito. No pueden, por consiguiente, ejercer funciones dentro de la Junta Comunal porque no es miembro ni parte de ella, como tampoco actúa a nivel provincial ante el Concejo Provincial, esferas donde si actúa el Representante de Corregimiento. En cuanto a la postulación los requisitos son muy similares a los que se exigen para Representante de Corregimiento. Es más, la sección 4a. del Capítulo Tercero del Código Electoral que contiene, desde el artículo 195 hasta el artículo 204, trata de manera similar y conjunta las postulaciones a Concejales y a Representantes de Corregimientos. Al igual que para los Alcaldes y Representantes de Corregimientos, para Concejales puede haber postulaciones por partido o postulaciones independientes y además, se elige con el

principal un suplente. Es importante señalar que mientras el Representante de Corregimiento se elige en cada uno de los corregimientos del respectivo distrito el Concejal se elige en todo el distrito respectivo, es decir en todos los corregimientos que componen dicho distrito. Tanto una candidatura como la otra debe cumplir los mismos requisitos que se exigen y que anteriormente anotamos, para los Representantes de Corregimiento. Es importante advertir que de conformidad con el artículo 27 del Decreto del Tribunal Electoral de Panamá No. 40 de ocho (8) de noviembre de 1993 (Boletín del Tribunal Electoral No. 709 de viernes doce (12) de noviembre de 1993) si el número de candidatos independientes o de listas en el caso de los Concejales fuera mayor de tres (3) sólo clasificarán los tres (3) aspirantes o las listas que al cierre de las inscripciones hayan inscrito la mayor cantidad de adherentes. No puede haber más de tres (3) listas de libre postulación por cada distrito que elija dos (2) o más Concejales. El sistema de lista para las postulaciones a Concejales sólo es posible en los distritos donde se eligen dos (2) o más Concejales. Si llegara a ocurrir un empate para definir los tres (3) primeros lugares clasifica el que primero hubiese obtenido la cifra de adherentes en atención a la hora y día de la misma. Si por casualidad llegara a persistir

el empate el Decreto del Tribunal Electoral antes citado autoriza a definir la situación mediante un sorteo que se recogerá en un acta que debe ser firmada por los intervinientes en el acto. Por otra parte consideramos importante definir en cuáles de los sesenta y siete (67) distritos del país se eligen Concejales ya que en no todos se presenta la situación por no contar con un mínimo de cinco (5) corregimientos. Veámoslo en el siguiente documento gráfico:

DOCUMENTO GRÁFICO No. 14

DISTRITOS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

DONDE SE ELIGEN CONCEJALES

Distrito	Provincia	Núm. de Concejales	Núm. de Suplentes
Changuinola	Bocas del Toro	2	2
Aguadulce	Coclé	1	1
Barú	Chiriquí	2	2
Boquete	Chiriquí	2	2
Sambú	Comarca Emberá	3	3
Cémaco	Comarca Emberá	2	2
Chitré	Herrera	2	2
Santa María	Herrera	2	2
Pedasí	Los Santos	1	1
Chimán	Panamá	2	2
Taboga	Panamá	2	2
Atalaya	Veraguas	2	2
Río de Jesús	Veraguas	1	1
13 Distritos	**7 Provincias**	**24**	**24**
	1 Comarca		

Fuente: **Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 699 de 8 de octubre de 1993.**

5. Algunos Comentarios Jurídicos sobre el Régimen Legal de las diversas Organizaciones donde actúan los Representantes de Corregimiento (Juntas Comunales, Consejos Municipales, y Consejos Provinciales).

El doce (12) de diciembre de 1984 el entonces Presidente de la República de Panamá Nicolás Ardito Barletta, sancionó en acto público las Leyes número 51, 52 y 53 de doce (12) de diciembre de 1984.

La Ley No. 51 de doce (12) de diciembre de 1984,[734] regula el funcionamiento de los Consejos Provinciales de conformidad con los artículos 251, 252 y 253 de la Constitución Política de Panamá de 1972 y subroga la Ley 50 de veintiséis (26) de junio de 1973 que regulaba, bajo el amparo de las normas constitucionales reformadas por el Acto Constitucional de 1983, lo concerniente a los anteriores Consejos Provinciales de Coordinación.

La Ley No. 52 de doce (12) de diciembre de 1984, [735] reforma la Ley 106 de ocho (8) de octubre de 1973, Ley que reguló lo concerniente al Régimen Municipal de

---

[734] Ver Gaceta Oficial No. 20,212 de jueves veintisiete (27) de diciembre de 1984.

[735] Ver Gaceta Oficial No. 20,214 de sábado veintinueve (29) de diciembre de 1984.

conformidad con lo que anteriormente establecía la Constitución Política de la República en lo referente al Régimen Municipal.

La Ley No. 53 de doce (12) de diciembre de 1984,[736] reforma la Ley No. 105 de ocho (8) de octubre de 1973 que reguló la organización y funcionamiento de las Juntas Comunales de acuerdo con las funciones que originalmente le otorgaba a estas, la Constitución Política de 1972.

Estas leyes eran necesarias para el Estado, por cuanto debían desarrollarse o regularse las disposiciones constitucionales que, con el advenimiento del acto constitucional de 1983, variaron las atribuciones y funciones de los Representantes de Corregimientos. La novedosa figura del Representante de Corregimiento, que creó la Constitución de 1972, actuó en los llamados cuatro niveles básicos de acción del Representante. En el nivel Comunal actuaba en las Juntas Comunales; en el nivel Municipal actuaba en los Concejos Municipales; en el nivel Provincial actuaba en los Consejos Provinciales de Coordinación; y en el nivel Nacional ante el Pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. En lo personal, siempre sostuve que, a partir de 1978, el

---

[736] Ver Gaceta Oficial No. 20,210 de viernes veintiuno (21) de diciembre de 1984.

Representante de Corregimiento actuaba en cinco (5) niveles de acción y no en cuatro (4) como se decía y agregaba a los cuatro (4) niveles ya señalados, el que denominé quinto nivel de acción que se producía cuando el Representante de Corregimiento era escogido para actuar ante el Consejo Nacional de Legislación, que como se recordará, estaba conformado por cuatro (4) Representantes de Corregimientos elegidos Legisladores por cada provincia y uno (1) más por la Comarca de San Blas y el Corregimiento de Puerto Obaldía para un total de treinta y siete (37) Representantes de Corregimientos elegidos Legisladores cada dos (2) años. Con la creación de este novedoso y único sistema en la vida constitucional del país, se promulgaron las respectivas leyes que desarrollaron el funcionamiento o acción de los Representantes de Corregimientos en cada uno de los llamados niveles de acción. Así, con la creación de las Juntas Comunales en los artículos 224 y 225 - originales de la Constitución de 1972 - se promulgó la Ley 105 de ocho (8) de octubre de 1973 que reguló el funcionamiento y organización de las Juntas Comunales.

En el desarrollo del artículo 272 y subsiguientes - originales de la Constitución de 1972 - se promulgó la Ley 106 de ocho (8) de octubre de 1973 que desarrolló lo concerniente al Régimen Municipal. En desarrollo del

artículo 206 - original de la Constitución de 1972 - se promulgó la Ley No. 50 de veintiséis (26) de junio de 1973 por el cual se dictó el Reglamento Interno de los Consejos Provinciales de Coordinación. La actuación del Representante de Corregimiento ante el pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos estaba señalada en el artículo 141 original de la Constitución de 1972 y en su propio Reglamento Interno contenido en la Ley No. 14 de treinta (30) de octubre de 1979.

El acto Constitucional de 1983, varió sustancialmente la actuación del Representante de Corregimiento dentro de la estructura constitucional del Estado. La intención de la ciudadanía en la expresión de su voluntad, consultada en el Referéndum Constitucional de esa fecha, fue clara y definida a favor de un cambio en el sistema legislativo panameño y a favor de una limitación en los niveles de acción y en consecuencia del poder político ostentado entonces por el Representante de Corregimiento. En aquellos momentos, ninguna figura recogió y recibió más críticas que la figura del Representante de Corregimiento. Por ello, la presión popular provocó el acto constitucional de 1983 que, en cuanto a la figura del Representante de Corregimiento, efectuó los siguientes cambios más relevantes:

1. Al desaparecer la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, desapareció la actuación del Representante de Corregimiento ante el pleno de este organismo y en consecuencia desapareció la figura del Representante de Corregimiento como parte del Órgano Legislativo, ya que la reforma Constitucional de 1983 dejó de señalar a la Asamblea Nacional de Representante de Corregimiento dentro del Título V de la Constitución Política, relativo al Órgano Legislativo.

2. Al establecerse que el Órgano Legislativo estaría compuesto de una sola cámara denominada Asamblea Legislativa, integrada por Legisladores elegidos en circunscripciones electorales por votación popular directa, desapareció la anterior y antidemocrática estructura denominada Consejo Nacional de Legislación compuesto por 57 miembros, de los cuales treinta y siete (37) fueron Representantes de Corregimientos.

3. Al crearse la Asamblea Legislativa y desaparecer, tanto el Consejo Nacional de Legislación como la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, desapareció

también la figura del Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos que lo era también del Consejo Nacional de Legislación de conformidad con lo que señalaba el ordinal 1 del artículo 146 - reformado de la Constitución de 1972.

4. El acto Constitucional de 1983, derogó el artículo 137 de la Constitución Política que otorgaba los privilegios de la Inmunidad e Irresponsabilidad jurídica a los Representantes de Corregimientos. Estos privilegios se otorgan, hoy día, en los sistemas demoliberales a los miembros del Órgano Legislativo. Al dejar de ser parte del Órgano Legislativo no se justificaba que se les continuara otorgando estos privilegios.

5. Se les eliminó la facultad de elegir, dentro de sus respectivo Distritos, al Alcalde Municipal de una terna que le enviaba el Gobernador de la Provincia.

6. En consecuencia, al Representante de Corregimiento, las Reformas Constitucionales de 1983 le dejaron tres (3) de los niveles de acción: Juntas Comunales, Consejos Municipales y Consejos

Provinciales de Coordinación, reduciéndoles sustancialmente sus anteriores facultades.

Con la variación de estas, entre otras atribuciones y funciones anteriormente señaladas del Representante de Corregimiento, se limitó el Poder o fuerza política que éste tenía dentro de la estructura Política del País.

Como lógica consecuencia de estos cambios constitucionales, tendrían que dictarse unas nuevas leyes que desarrollaran las atribuciones otorgadas al Representante de Corregimiento, ya que las leyes anteriormente utilizadas estaban hechas en atención a los preceptos constitucionales ya derogados por el Acto Constitucional de 1983.

Surgieron así los otros proyectos de Leyes No. 126, 127 y 128 en el seno del Consejo Nacional de Legislación que pretendía desarrollar las funciones del Representante de Corregimiento en el Régimen Provincial y Municipal señalado en el Título VIII de la Constitución Nacional. Así, en una acción legislativa inconsulta son aprobados estos proyectos y remitidos al Órgano Ejecutivo para su correspondiente sanción.

Con cuanto estos proyectos aprobados por el

desaparecido Consejo Nacional de Legislación fueron conocidos, surgieron inquietudes en cuanto al fondo de dichas leyes ya que se consideraba que tenían visos de inconstitucionalidad, le devolvían sutilmente al Representante de Corregimiento facultades que el Acto Constitucional de 1983 les eliminó y porque significan una nueva carga fiscal para el Presupuesto Nacional que contradice la política fiscal de austeridad.

a. Aspecto Jurídico Formal:

El sólo hecho de que estas leyes fueron aprobadas por el Consejo Nacional de Legislación antes de terminar su período el diez (10) de octubre de 1984 y no por la Asamblea Legislativa, constituyó un hecho contraproducente e inadecuado toda vez que cuando se sancionaron las leyes estaba funcionando la Asamblea Legislativa que bajo el amparo de las reformas constitucionales de 1983 se había instalado el once (11) de octubre de 1984. Fue un hecho cierto que el Consejo Nacional de Legislación fue un organismo no representativo de la voluntad popular, es decir, del principio de la soberanía popular. Treinta y siete (37) de sus cincuenta y siete (57) miembros provenían de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos que, como hemos dicho, nunca fue elegida en atención al

principio de la representación. Por tanto, la mayoría de los miembros del Consejo Nacional de Legislación representaban circunscripciones muy reducidas y pequeñas en capacidad electoral. Así registramos el hecho insólito de que en el período 1978-1980 hubo un Representante de Corregimiento escogido por sus colegas Legislador, que representaba al Corregimiento de Cacique en el Distrito de Portobelo en la Provincia de Colón, con solamente setenta y seis (76) electores, resultando el onceavo corregimiento de menor población en el país. Así también encontramos que en el período 1980-1982 actuó una Representante, escogida Legisladora, que representaba al Corregimiento de Púcuro en el Distrito de Pinogana en la Provincia de Darién, con solamente cincuenta y tres (53) electores, siendo este el tercer corregimiento de menor población en Panamá. Así, al estudiar la configuración del Consejo Nacional de Legislación vigente en el último de sus períodos (1982-1984) que fue el que aprobó estas Leyes, observamos una cantidad de Representantes escogidos Legisladores que provienen de corregimientos relativamente pequeños, poco representativos y citamos para ello dos (2) ejemplos: un Representante Legislador que representó el Corregimiento de "La Raya de Calobre" en el Distrito de Calobre en la Provincia de Veraguas, con doscientos cinco (205) electores y otro que representó al Corregimiento de "Las Trancas" en el

Distrito de Guararé en la Provincia de Los Santos con trescientos diecinueve (319) electores.[737] Pero a estos datos le añadimos el hecho de que el último de los Presidentes del Consejo Nacional de Legislación - que firmó junto al Presidente de la República estas leyes - representó al Corregimiento del "Barrero", en el Distrito de Pesé en la Provincia de Herrera de sólo quinientos ochenta (580) electores. Si esta falta de Representatividad que tuvo el Consejo Nacional de Legislación la comparamos con la representatividad que tienen los miembros de la Asamblea Legislativa - organismo que los reemplazó - no necesitamos hacer un gran esfuerzo para concluir que es incomparablemente superior la representatividad de los actuales Legisladores. A esta falta de representatividad del Consejo Nacional de Legislación se le añadía la escasa, por no decir nula, consulta ciudadana que dicho organismo efectuaba.

Por tanto, opino que hubiera sido más prudente y adecuado que el Régimen Provincial y Municipal del Título VIII de nuestra Constitución lo desarrollara la Asamblea Legislativa y no el Consejo Nacional de Legislación, organismo de tan ingrato recuerdo en la vida política de

---

[737] Todas las cantidades están consignadas de acuerdo con el Censo Electoral de julio de 1979, vigente cuando se les eligió.

Panamá.

b. Aspectos jurídicos de fondo:

Hay objeciones en cuanto al fondo de las tres (3) leyes aprobadas en 1984 y que guardan relación con el régimen comunal Municipal y Provincial y la actuación del Representante de Corregimiento.

b.1 En cuanto a la Ley que regula los Consejos Provinciales No. 51 de doce (12) de diciembre de 1984:

Objetamos diversos artículos de la Ley No. 51 de doce (12) de diciembre de 1984, sin embargo consideramos como los más preocupantes a los artículos 4, 9, 20, 21, 22 y 23 de esta Ley.

El artículo 4 estableció las funciones del Consejo Provincial en 17 numerales. Si comparamos estas funciones con las seis funciones que le otorga el artículo 252 de la Constitución Política, nos parecen exageradas. Pero, si las comparamos con las funciones que le otorgaba, a los anteriores Consejos Provinciales de Coordinación, el artículo 4 de la derogada Ley 50 de veintiséis (26) de junio de 1973, llegamos a la conclusión que ese artículo 4 les otorgó solamente quince

(15) funciones.

A partir de la Ley 51 de doce (12) de diciembre de 1984 tienen, diecisiete (17) funciones; es decir, más funciones que antes. Este hecho resulta contraproducente porque deberían, tener menos funciones que antes, ya que como hemos dicho, a los Representantes de Corregimientos, el acto Constitucional de 1983 les disminuyó considerablemente su participación en la vida política de Panamá.

El artículo 9 estableció que la Junta Directiva del Consejo Provincial estaba formado por seis (6) Representantes de Corregimientos, quienes devengan los emolumentos que la Ley señale. La Junta Directiva la conforman el Presidente, Vicepresidente, Secretario General, Tesorero y tres (3) vocales. El artículo añadió un parágrafo que en el caso de San Blas y Puerto Obaldía - que anteriormente formaban el Consejo Provincial de Coordinación número diez - la Junta Directiva estaría integrada por el Presidente, Vicepresidente y dos (2) vocales. Sinceramente, no consideramos adecuado que un Consejo Provincial tenga seis (6) posiciones directivas que resultan una cantidad exagerada para las necesidades reales. En el caso del Consejo Provincial de San Blas y el Corregimiento de Puerto Obaldía, señalado en el

mencionado parágrafo, curiosamente la Comarca de San Blas y el Corregimiento de Puerto Obaldía poseen cuatro (4) corregimiento - Ailigandí, Narganá, Tubualá y el propio Puerto Obaldía -, esto quiere decir, que al tener derecho este Consejo Provincial a detentar cuatro (4) posiciones directivas, los cuatro (4) Representantes de Corregimiento del área siempre - durante los cinco (5) años - tendrán una posición Directiva. Pero lo más inquietante de este artículo 9, con la cantidad de posiciones directivas innecesarias del Consejo Provincial, surgió cuando analizamos el contenido del artículo 22 de la Ley que señaló lo siguiente:

> "Artículo 22. Para los efectos de salarios, gastos de representación, viáticos, dietas, combustibles o cualquier otro gasto necesario para la buena marcha de los Consejos Provinciales, se cargarán las partidas necesarias al Tesoro Nacional, previa elaboración del presupuesto correspondiente, a través del Ministerio de Planificación y Política Económica".

Esto, en concordancia con lo que estableció el artículo 9 en cuanto a los emolumentos que devengan los miembros de las Juntas Directivas que la Ley debe señalar, nos indica la posibilidad de que se le pudiera dar, a los seis (6) Representantes miembros anuales de la Junta Directiva, emolumentos adicionales como pago por la posición que ocupan. No solamente se les podría pagar el

salario correspondiente a su cargo directivo provincial, sino que se les podría otorgar gastos de Representación, viáticos, que se cargarían por supuesto, al Tesoro Nacional. Si tomamos en consideración que son nueve (9) Consejos Provinciales - uno (1) por cada provincia - con una Directiva de seis (6) miembros cada uno y uno más - Comarca de San Blas - con una directiva de cuatro (4) miembros, suma un total de cincuenta y ocho (58) miembros Directivos que podrían llegar a recibir una remuneración adicional a la que ya reciben como Representantes de Corregimientos. Asimismo, debemos agregar que el citado artículo 22 estableció el posible pago de "dietas, combustible o cualquier otro gasto necesario para la buena marcha de los Consejos Provinciales" - todo esto también cargable al Tesoro Nacional.

En cuanto a las dietas, sabemos que hasta 1984, los Representantes de Corregimientos percibían B/.40.00 por cada reunión provincial que se celebraba una vez al mes. Supongamos que continúan percibiendo la misma cantidad por cada reunión, que debe ser también una vez al mes, tendríamos que agregarle al Tesoro Nacional la suma anual de B/.242,400.00 que, solamente en concepto de dietas provinciales, recibirán los Representantes de Corregimientos a razón de B/.40.00 cada uno, una vez al mes. En cuanto al "combustible o cualquier otro gasto"

señalado en el precitado artículo 22, constituyen egresos no posibles de cuantificar. Creemos, sin embargo, que cuando se alude a "cualquier otro gasto necesario para la buena marcha de los Consejos Provinciales" podría estar indicándose la creación de partidas necesarias para la contratación de personal administrativo de apoyo tales como secretarias, mensajeros, conductores, aseadores, etc. A pesar de que es imposible cuantificar lo relativo al combustible y otros gastos, debemos tener la clara conciencia de que esto se aplicará en los diez (10) Consejos Provinciales que hay en toda la República de Panamá.

El artículo 21 de esta Ley dice:

> "Artículo 21. En desarrollo a lo dispuesto en la Constitución, los Representantes de Corregimientos devengarán una remuneración o emolumentos no menor que la devengada en el período inmediatamente anterior. Sin perjuicio de las licencias con sueldo, vacaciones, aumento de salarios, décimo tercer mes, o cualquier otra prestación a que puedan tener derecho como servidores públicos de una Entidad del Estado y serán efectivos a partir de la fecha en que tomen posesión de sus cargos. Estas erogaciones se imputarán al Tesoro Nacional.
>
> Parágrafo: Este artículo será de aplicación en el caso de los concejales electos por mandato del artículo 234 de la Constitución Nacional".

Tal como se puede observar en este artículo se dice

que el Representante de Corregimiento "devengará una remuneración o emolumentos no menor que la devengada en el período inmediatamente anterior". Con tal aseveración, se advierte de manera categórica, que los Representantes no ganarán menos de los B/.500.00 que les asignaba la Ley No. 52 de veintiséis (26) de noviembre de 1980. [738] Esto es absolutamente inadecuado, contraproducente y absurdo por cuanto, ese salario en los períodos anteriores, se pudo, por lo menos justificar por las funciones que la Constitución le había asignado a los Representantes de Corregimientos. Pero, al restarse sustancialmente sus funciones, no forma parte del Órgano Legislativo) hacen que no encontremos ningún argumento que haga justificable que se les asegure, mediante Ley, los mismos emolumentos que recibían los Representantes de Corregimientos que cesaron en sus cargos el treinta y uno (31) de agosto de 1984. Esto da un total de tres millones treinta mil balboas (B/.3,030,000.00) anuales imputables al Tesoro Nacional por el período de cinco (5) años para el cual fueron elegidos. Sin embargo, el artículo continuaba diciendo que esto es "sin perjuicio de las licencias con sueldo, vacaciones, aumentos de salarios, décimo tercer mes, o cualquier otra prestación a que puedan tener derecho como servidores públicos de

---

[738] Ver Gaceta Oficial No. 19,210 de cuatro (4) de octubre de 1980.

una Entidad del Estado", efectivos desde que tomen posesión, es decir, desde el once (11) de octubre de 1984. Esto constituyó otro egreso no cuantificable, ya que no sabemos cuantos, de los Representantes de Corregimientos, son servidores públicos. Pero debemos tener en cuenta que habrá entre ellos muchos que lo serán y que se acogerán a este excesivo privilegio que crea otra carga, por ahora no previsible, para el tesoro panameño. Esto constituye, a juicio nuestro, una flagrante violación al artículo 19 de la Constitución que establece que no puede haber fueros ni privilegios, y en este artículo se le dio un tratamiento muy especial, no justificable y absurdo, a una categoría de ciudadanos que ni tan siquiera forman parte de uno de los órganos básicos del Estado. Como si todo esto fuera poco, el citado parágrafo de este artículo estableció que tal disposición es aplicable a los Concejales electos, de conformidad con lo señalado en el artículo 234 de la Constitución Política de Panamá de 1972. Este artículo señala que todo Concejo Municipal debe estar conformado, por lo menos, por cinco (5) Representantes de Corregimientos elegidos en un número igual de corregimientos dentro del Distrito. En los casos en que no exista esta cantidad mínima de Representante debe elegirse por votación popular directa, según el sistema de representación proporcional, los Concejales necesarios

para completar el número mínimo de integrantes. De lo establecido en el citado parágrafo, interpretamos que estos concejales pueden recibir el beneficio del salario otorgado a los Representantes - que ya hemos dicho que no será inferior a B/.500.00 - y el absurdo privilegio de que si es funcionario público puede acogerse u obtener licencia con sueldo, vacaciones, aumento de salarios, décimo tercer mes, o cualquier otra prestación a que puedan tener derecho como servidor público de una Entidad del Estado.

Como podemos ver en el documento gráfico que aparece en páginas anteriores son trece (13) distritos que necesitan elegir Concejales para completar su Concejo Municipal, esto suman veinticuatro (24) Concejales los cuales podrán recibir - según el aludido parágrafo - los mismos privilegios otorgados a los Representantes de Corregimientos. Entonces, de acuerdo con este salario, tendremos que agregarle un nuevo egreso al Tesoro Nacional que suma el total de B/.114,000.00 por pago anual de salarios durante cinco (5) años, que es el período por el cual estos Concejales serán elegidos. Los otros privilegios de licencia con sueldo, vacaciones, etc., no podemos cuantificarla porque no sabemos cuántos de estos veinticuatro (24) Concejales, serán servidores públicos.

El artículo 20 dice:

> "Artículo 20. Los Representantes de Corregimientos no son legalmente responsables por las opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo, como miembros del Consejo Provincial".

Este artículo le otorgó el privilegio de la irresponsabilidad jurídica a todos los Representantes de Corregimiento en su función provincial. Ya lo hemos dicho, que este es un privilegio otorgado exclusivamente a los miembros de los Parlamentos. Resulta, en consecuencia, injustificable otorgárselo a quienes no conforman este órgano del Estado.

El artículo 23 estableció que las partidas presupuestarias que se entregarían a las Juntas Comunales "no serán menores a las asignadas el año inmediatamente anterior". Esto creó un funesto precedente en los momentos de crisis fiscal, por cuanto, le impuso previamente al Presupuesto Nacional la obligación de entregar partidas no menores a las del período anterior. Como sabemos que las partidas entregadas, fueron de B/.10,000.00 anuales a cada una de las Juntas Comunales, tendremos forzosamente que concluir que esto asciende a la suma de B/.5,050,000.00 anuales por cada uno de los cinco (5) años. Esto será otro egreso imputable al Tesoro Nacional, ya que según este artículo, la partida

podrá ser mayor, pero nunca menor de B/.10,000.00 anuales.

b.2 En cuanto a la Ley que regula los Consejos Municipales:

Nos referiremos a la Ley No. 52 de doce (12) de diciembre de 1984, reformatoria de la Ley 106 de ocho (8) de octubre de 1973 por la cual se organizó el Régimen Municipal.

Analizaremos algunos artículos de la Ley No. 52 de doce (12) de diciembre de 1984. Veamos los artículos 7 y 9.

El artículo 7 de esta Ley dice:

"Artículo 7: El Artículo 22 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, quedará así:

Artículo 22: Los Concejales no son legalmente responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su cargo y merecen consideración y respeto por parte de las autoridades civiles y militares; y no podrán ser detenidos sino mediante orden escrita de un funcionario competente del Órgano Judicial. Deberán ser suspendidos por el mismo Consejo cuando el miembro culpable sea sancionado con pena privativa de la libertad y por la autoridad competente siempre que la sentencia en que se impuso la pena esté ejecutoriada".

La primera parte de este artículo vuelve a otorgarle el privilegio de la irresponsabilidad jurídica a los Representantes de Corregimientos, pero, en este caso en su función de Concejales al no hacerlos responsables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo. Ya hemos comentado, al objetar el artículo 20 de la Ley 51 de doce (12) de diciembre de 1984, que este privilegio se otorga en los sistemas demoliberales solamente a los miembros del Parlamento. No existe justificación alguna para que a un Concejal se le otorgara esta prerrogativa. Es importante advertir que tal disposición es aplicable a todos los Representantes del país - ya que todos son concejales - y se extiende a los que no siendo Representantes de Corregimientos son elegidos para ocupar simplemente el cargo de Concejal.

Este artículo, además la prerrogativa de la irresponsabilidad jurídica, le otorgó a todos los concejales lo que conceptuamos como un claro privilegio procesal cuando se señaló que "no podrán ser detenidos sino mediante orden escrita de un funcionario competente del Órgano Judicial". Este privilegio procesal también se extiende a los Concejales que no son Representantes.

El artículo 9 - reformatorio del artículo 24 de la Ley 106 de ocho (8) de octubre de 1973 - en su parte

inicial dice:

> "Los Concejales devengarán dietas por cada sesión ordinaria a que asistan cuyo monto será establecido según las posibilidades fiscales de cada Municipio y con base en la siguiente escala de ingresos reales corrientes por cada año".

Al comparar la parte inicial de este artículo, con la parte inicial del artículo reformado - No. 24 de la Ley 106 de ocho (8) de octubre de 1973 - observamos que el artículo reformado decía: "Los Concejales podrán devengar dietas por cada sesión ordinaria", y, como se nota la ley que la reforma, dice: "Los Concejales devengarán dietas por cada sesión ordinaria". Esta diferencia que pareciera insignificante no lo es, por cuanto, la redacción que del nuevo artículo conjugó el verbo de manera imperativa: "devengarán". La Ley anterior cuando decía "podrán devengar" sugería o indicaba que estas dietas no eran necesariamente obligatorias.

El artículo 9 - reformatorio del artículo 24 de la Ley 106 de ocho (8) de octubre de 1973 - continuó señalando la nueva escala de ingresos reales corrientes de cada año, que será la base para determinar las dietas que devengarán los Concejales, y fijó así la nueva escala:

Ingreso Anual Municipal			Dieta por reunión
Menos de B/.20,000.00			hasta B/.10.00
de B/.20,001.00	hasta	B/.50,000.00	hasta B/.15.00
de B/.50,001.00	hasta	B/.100,000.00	hasta B/.20.00
de B/.100,001.00	hasta	B/.250,000.00	hasta B/.30.00
de B/.250.001.00	hasta	B/.1,000,000.00	hasta B/.40.00
de B/.1,000,001.00	hasta	B/.3,000,000.00	hasta B/.50.00
de B/.3,000,001.00	hasta	B/.5,000,000.00	hasta B/.75.00
de B/.5,000,001.00	hasta	B/.9,000,000.00	hasta B/.100.00
de B/.9,000,001.00	hasta	B/.13,000,000.00	hasta B/.150.00
de B/.13,000,001.00	hasta	B/.17,000,000.00	hasta B/.200.00
de B/.17,000,001.00	hasta	B/.20,000,000.00	hasta B/.250.00
de B/.20,000,001.00	o más		hasta B/.300.00

Si comparamos esta escala de ingresos reales y la consiguiente escala de dietas, con la escala que contenía el artículo reformado No. 24 de la Ley 106 de ocho (8) de octubre de 1973 notaremos una gran diferencia. La anterior escala, contenida en el derogado artículo, se fijaba así:

Ingreso Anual Municipal			Dieta por reunión
Menos de B/.20,000.00			hasta B/.10.00
de B/.20,001	hasta	B/.50,000	hasta B/.15.00
de B/.50,001	hasta	B/.100,000	hasta B/.20.00
de B/.100,001	hasta	B/.250,000	hasta B/.30.00
de B/.250.001	hasta	B/.1,000,000	hasta B/.40.00
de B/.1,000,001	hasta	B/.3,000,000	hasta B/.50.00
de B/.3,000,001	hasta	B/.9,000,000	hasta B/.75.00
de B/.9,000,001	y más		hasta B/.100.00

Como se puede observar, en el artículo reformado lo máximo que podía llegar a devengar un Concejal son B/.100.00 por reunión, que como se recordará pueden hacerse hasta una vez por semana. Esta dieta es posible en los Municipios grandes con ingresos anuales superiores

a los B/.9,000,001 como es el caso del Distrito Capital de Panamá. La escala contenida en el artículo reformado de la Ley 106 de ocho (8) de octubre de 1973, se aplicó desde 1973, fecha en que se promulgó la respectiva Ley, hasta el último de los períodos en los cuales actuaron los Representantes de Corregimientos en su función de Concejales, es decir hasta el once (11) de noviembre de 1984. Esto quiere decir y a manera de ejemplo, que todos los Concejales que del Municipio de Panamá durante los dos (2) períodos inmediatamente anteriores (1972-1978 y 1978-1984) solamente recibieron B/.100.00 por cada reunión, en concepto de dietas de Concejales. Sin embargo, según la escala contenida en la nueva Ley, en el artículo 9 anteriormente citado, podemos notar que a partir de los B/.3,000,001.00 comienza a notarse un cambio sustancial en la escala del ingreso anual municipal provocando un injustificado y arbitrario aumento de las dietas, posible hasta por la suma de B/.300.00, cantidad que jamás llegó a establecer el derogado artículo 24 de la Ley 106 de ocho (8) de octubre de 1973 que fijaba las dietas municipales. En la práctica ocurre que en los municipios grandes, es decir, con altos ingresos anuales, hay un sustancial aumento en las Dietas de los Concejales. Si bien, en la escala no se advierten diferencias en cuanto a los ingresos anuales pequeños o bajos, sí se registran diferencias en los

ingresos anuales altos. En los municipios en donde los Concejales reciben un aumento de las dietas, son los Municipios de Panamá, Colón, La Chorrera, San Miguelito, David, quizás Chitré y algunos otros dados sus altos ingresos. En el caso específico del Distrito Capital de Panamá, tenemos la información que los ingresos reales corrientes del período fiscal de 1984 ascendieron alrededor de la suma de B/.16,000,000.00, lo que hizo que al aplicársele desde la promulgación de la Ley, la nueva escala diera un total de B/.200.00 de dieta por reunión que se celebra una vez a la semana. Esto significó que cada uno de los Concejales del Municipio de Panamá recibieron, a partir de 1985, en concepto de dieta, la suma de B/.800.00 mensuales a razón de B/.200.00 por reunión - esto es sin perjuicio de su sueldo como Representante, de los privilegios de licencia con sueldo, décimo tercer mes, vacaciones, aumentos de sueldo o cualquier otra prestación a que puedan tener derecho (Artículo 21 Ley 51 de 12 de diciembre de 1984) y sin perjuicio de las dietas que recibirán como miembros del Concejo Provincial, y con la posibilidad de recibir en salario adicional si ocupa uno de los seis (6) puestos de la Junta Directiva de los Consejos Provinciales (artículo 9 de la Ley 51 de 12 de diciembre de 1984). Si comparamos esta dieta con la dieta de B/.100.00 que ganaron todos los Concejales capitalinos durante los dos

períodos (1972-1978 y 1978-1984), tenemos que concluir sosteniendo categóricamente que hubo un aumento en el orden de cien por ciento (100%) en las dietas de los Concejales Municipales. Y como por mandato de la Ley, las dietas se establecen todos los años con base a los ingresos reales corrientes del último ejercicio fiscal y la aplicación de la escala señalada en el artículo 9 de la Ley 52 de doce (12) de diciembre de 1984, tal cantidad está sujeta a variar sustancialmente si aumentan los ingresos reales.

C. En cuanto a la Ley 53 que regula las Junta Comunales de doce (12) de diciembre de 1984

La Ley No. 53 de doce (12) de diciembre de 1984 reformó la Ley No. 105 de ocho (8) de octubre de 1973 que creó y organizó las Juntas Comunales. Nos referiremos a los artículos 5, (ordinales 2 y 3) y a los artículos 6, 7 y 19.

El artículo 5 de esta Ley reformó el artículo 7 de la Ley 105 de ocho (8) de octubre de 1973 y señaló las atribuciones de los Representantes de Corregimientos. Entre estas atribuciones, hay algunas que por su contenido y alcance no las consideramos adecuadas. En el numeral 2 del artículo 5, se decía que una de las

atribuciones del Representante es: "Designar a los cinco (5) miembros de la Junta Comunal de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 248 de la Constitución Política". Según la Constitución, en el aludido artículo, la Junta Comunal está compuesta por el Representante de Corregimiento, quien la preside, por el Corregidor y cinco (5) ciudadanos más escogidos en la forma que determine la Ley. Esto quiere decir que la disposición constitucional dejó al criterio del Legislador el desarrollo del mecanismo o procedimiento regulador de dicho escogimiento. Pero, estamos seguros que el criterio que privó entre quienes redactaron esa disposición constitucional, fue que sería desarrollada por legisladores que pensaban y actuaban embuídos de un profundo espíritu democrático y que, al legislar sobre este punto, buscarían la manera de hacer de las Juntas Comunales un legítimo y auténtico vehículo de expresión de todas las corrientes de opinión de una comunidad y nunca la expresión personal de un individuo o grupo. Sin embargo, el desarrollo de ese escogimiento lo hizo el numeral 2 del artículo 5 de esta Ley, al darle al Representante de Corregimiento la facultad absoluta de escoger a quien quiera y como quiera dentro de su corregimiento. Esta facultad no sólo resultó antidemocrática sino que creó una falta de control efectivo sobre esa entidad, ya que de los siete (7)

miembros que la conforman, sólo uno (1) no lo escoge el Representante de Corregimiento, que es el Corregidor, que según la Ley 52 de doce (12) de diciembre de 1984 (Artículo 21, numeral 4) lo escoge el Alcalde. Bien pudieron buscarse fórmulas más conciliatorias como, por ejemplo, que cada comunidad en votaciones escogiera cada dos (2) años a los miembros de su Junta Comunal.

Con esta ley, en realidad, la Junta Comunal no es la organización política del Corregimiento, es la organización política del Representante. Como se recordará las Juntas Comunales estaban formadas anteriormente, además del Representante de Corregimiento quien la presidía y el Corregidor, por tres ciudadanos escogidos en la forma que determinaba el Consejo Municipal (artículo 225 anterior de la Constitución) obviamente la Ley No. 106 de ocho (8) de octubre de 1973 en su artículo 6, recogió este principio que por lo menos hacía que el Representante se sujetara a lo que el Acuerdo Municipal, del respectivo municipio decía. Esto en la práctica no fue del todo eficaz, toda vez que el Consejo Municipal lo conformaban los mismos Representantes, empero creaba, aunque ineficazmente, un mecanismo menos descarado, y abrupto para el escogimiento de dichos ciudadanos. Lo ideal hubiese sido que el Legislador buscara una fórmula o procedimiento - en

desarrollo del artículo 248 de la Constitución Política - más democrática y más adecuada para la legítima expresión de la voluntad de la comunidad.

El ordinal 3 de este artículo 5 señala como otras de las atribuciones del Representante "la de ordenar los gastos aprobados por la Junta Comunal". En este ordinal no veo que necesidad tenían de agregarle "aprobados por la Junta Comunal" ya que en la práctica sabemos que esto lo aprueba el propio Representante de Corregimiento. Así que los Representantes, en la práctica, pueden disponer de los gastos que estimen pertinentes sin ningún mecanismo de control interno excepto el que sobre sus cuentas realiza la Contraloría General de la República.

El artículo 6 de esta Ley dice:

> "Los Representantes de Corregimientos no podrán ser privados de su libertad sino en virtud de sentencia debidamente ejecutoriada por la autoridad competente".

Nuevamente otorga lo que constituye, a nuestro juicio, un privilegio procesal, que repetimos, no se justifica que le fuera otorgado a la Figura del Representante por las razones ya anotadas. El alcance de este artículo es amplio. Pudo darse el caso que algún Representante de Corregimiento se le acusara o denunciara

por la ejecución de un hecho delictivo. Si el funcionario del Ministerio Público competente para instruir el sumario, llegara a encontrar elementos suficientes para ordenar una detención preventiva - que contra cualquier ciudadano en esta situación se ordenaría - contra el Representante de Corregimiento no operaría dicha orden de detención hasta que no haya una sentencia en firme, con lo cual se invalida toda posibilidad de detención preventiva.

El artículo 7 de esta Ley dice:

> "Durante el término de los cinco (5) años para el cual fueron electos, los Representantes de Corregimientos que laboren en Entidades del Estado gozarán de Licencia con sueldo. El tiempo de Licencia será reconocido para efectos de jubilación, sobresueldos, vacaciones, aumentos de salario, décimo tercer mes y cualquier otro derecho de prestación que tengan los Servidores Públicos".

Este artículo vuelve a repetirnos, como para no olvidarlo, el mismo privilegio al que ya nos referimos cuando comentábamos el artículo 21 de la Ley 51 de doce (12) de diciembre de 1984 sobre los Consejos Provinciales. Las únicas diferencias sustanciales son el hecho de que en este artículo se aclara que las licencias con sueldo serán por cinco (5) años y que éstas serán reconocidas para los efectos de la jubilación,

sobresueldos, etc... Nuevamente opinamos que este artículo violentó el artículo 19 y otros de la Constitución porque creó un fuero y privilegio a favor del Representante de Corregimiento.

El artículo 16 de esta Ley reformó el artículo 17 de la Ley 105 de ocho (8) de octubre de 1973 y señaló las atribuciones de las Juntas Comunales. El ordinal 6 señaló como atribución de la Junta Comunal negociar y contratar los créditos que fueron necesarios con bancos, organismos gubernamentales, privados y municipales, a fin de realizar y ejecutar programas comunales. Consideramos, que por lo amplia de esta facultad, es sumamente peligrosa. Creemos que otorgarle la facultad para contratar créditos, hasta con bancos y organismos privados, fue un acto inadecuado porque no se legisló con la serenidad y responsabilidad que las circunstancias del país requerían.

No fueron buenas las experiencias que Panamá tuvo con el otorgamiento de esta misma facultad a los Representantes de Corregimientos en los períodos 1972-1978 - 1978-1984, específicamente la establecida en el ordinal 7 del artículo 17 de la reformada Ley No. 105 de ocho (8) de octubre de 1973. Los abusos que se cometieron, al contraer alegremente obligaciones,

contribuyeron en gran medida a deteriorar la imagen del sistema de Representantes de Corregimientos que, cuando llegó a su punto más alto de impopularidad, produjo que un grupo de panameños impulsaran el acto Constitucional de 1983.

El artículo 19 de esta Ley reformó el artículo 26 de la Ley No. 105 de ocho (8) de octubre de 1973 y en este artículo se estableció que las Instituciones del Estado debían atender de manera primordial las solicitudes de ayuda para las comunidades cuando procedieran de la Junta Comunal respectiva, que en la práctica sabemos, es el propio Representante. Este artículo parece haberse olvidado de los Legisladores. Si bien sabemos, su función es de carácter eminentemente legislativa, no debemos perder de vista que por la naturaleza de la representación que ostentan necesitan darle seguimiento e impulso a las actividades en favor de sus comunidades y de esta forma responder a los requerimientos de sus electores. No sostenemos que el Representante, o como dijo el precitado artículo "La Junta Comunal" no sea la que organice la ayuda otorgada por Instituciones del Estado, sino que consideramos que también debió darse oportunidad para que otros - como es el caso de los Legisladores - pudieran solicitar y lograr esta ayuda. Por ello, no compartimos el contenido de este artículo

que en resumidas cuentas obliga a las Entidades del Estado a dirigir las solicitudes de ayuda solamente por medio de la Junta Comunal respectiva.

D. ALIANZA Y FUSIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En materia electoral, los partidos políticos pueden formar alianzas o coaliciones que sean útiles para propósitos políticos determinados, pero que no alteran ni modifican la organización y estructura interna del partido político. Situación muy diferente ocurre cuando dos o más partidos se fusionan, es decir se integran en una sola organización política. Con la fusión los partidos que participan de ella voluntariamente disuelven su propia organización, pierden su identidad en beneficio de la constitución definitiva de un solo partido político. La alianza o coalición es temporal. Existe mientras los partidos que la integran así lo deseen o cumplan el propósito para el cual se constituyó. Para los procesos electorales es muy común la constitución de una alianza o coalición de partidos políticos. Con tal alianza surge el propósito de obtener el poder político y así desarrollar sus programas. Por ello, los partidos deciden las alianzas temporales que le permitirán mayores posibilidades de ganar las elecciones. Las fusiones, contrario a lo que ocurre en las alianzas, son

definitivas y permanentes puesto que conllevan la disolución de uno o varios partidos para constituir uno solo. Ahora bien, dentro de la fusión podría ocurrir que tres partidos se fusionen a favor de un cuarto partido que es el que conserva su identidad, sus símbolos y personería o podría ocurrir que los cuatro (4) se fusionan para integrar un nuevo partido, para lo cual deberán cumplir con todas las formalidades y requisitos que se exigen para la conformación de un partido político. En la República de Panamá - país con sistema presidencial - la historia política está llena de alianzas o coaliciones electorales que los partidos realizan para obtener el poder. Desde inicio de la época republicana la constante en Panamá ha sido las coaliciones de los partidos políticos. Ya desde la elección del segundo Presidente panameño José Domingo De Obaldía (1 de octubre de 1908 - a 1 de marzo de 1910, fecha en que falleció) se empezaron a plantear alianzas políticas porque como bien lo señala Manuel María Alba "aunque el señor De Obaldía formaba en las filas del partido conservador, debió su triunfo al apoyo que le brindó el liberalismo, partido que llegó al poder al desaparecer el señor De Obaldía."[739] Desde que Panamá se convirtió en República, han sido contadas las veces en

---

[739] ALBA, Manuel María. Cronología de los Gobernantes de Panamá, 1510-1967, Ediciones del Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Cultura, Panamá 1967, p. 255.

que un Presidente ha podido ganar sin alianzas.[740] Incluso, antes del golpe militar que dio el General Torrijos el once (11) de octubre de 1968 los tres (3) períodos presidenciales inmediatamente anteriores habían sido ganados por alianzas de partidos políticos que en la mayoría de los casos fue uno de los factores causantes del constante deterioro de los partidos políticos por la lucha de los llamados "espacios Políticos".[741] Después

---

[740] Según Raúl Leis en ~~Radiografía de los Partidos~~, Ediciones Centro de Capacitación Social, Panamá, República de Panamá 1984, p. 113 y subsiguientes han ganado sin alianzas con un solo partido: Belisario Porras en 1912-1916 (Partido Liberal), nuevamente Belisario Porras en 1920-1924 con el mismo partido, Harmodio Arias (Partido Liberal Doctrinario 1932-1936), Ernesto De la Guardia 1956-1960 por el Partido Coalición Patriótica Nacional.

[741] Para el período 1960-1964 se presentaron tres candidatos Ricardo Arias Espinosa por el Partido Coalición Patriótica Nacional; Víctor Florencio Goytía por una alianza de partidos que tomó el nombre de Resistencia Civil Liberal integrada por el Partido Resistencia Civil, Partido Renovador, Partido Progresista Nacional, Partido Dipal, y Roberto F. Chiari ganador de estas elecciones que se presentó con una alianza denominada Unión Nacional de Oposición integrada por los partidos Liberal Nacional, Republicano, Tercer Partido Nacionalista, Movimiento de Liberación Nacional.

Para el período 1964-1968 se presentaron siete (7) candidatos a la Presidencia de la República. De estos dos (2) con coalición y cinco (5) postulados por un solo partido. Fueron postulados por un solo partido: Arnulfo Arias por el Partido Panameñista; José Antonio Molino por Partido Demócrata Cristiano, Florencio Harris por el Partido Socialista, Norberto Navarro por el Partido Acción Radical, José de la Rosa Castillo por el Partido Reformista Nacional. Se presentaron con coalición: Juan de Arco Galindo con una alianza denominada Alianza de Oposición integrada por los partidos Renovador, Resistencia Civil Liberal, Dipal, Coalición Patriótica y Tercer Partido Nacionalista. Asimismo, se presentó con coalición quien resultó elegido para ese período Marco A. Robles con la alianza denominada Unión Nacional de Oposición integrada por los partidos Liberal Nacional, Progesista Nacional, Acción Demócrata, Istmeño

que las circunstancias políticas forzaran a los militares a permitir la reorganización de los partidos políticos en la varias veces citada Ley No. 81 de cinco (5) de octubre de 1978 las elecciones para escoger al Presidente y a los Vicepresidentes de la República se celebraron en 1984, por primera vez después de dieciséis (16) años de no hacerse de manera directa.[742] Desde 1984 a la fecha en

---

Revolucionario, Laborista Agrario, Nacionalista y Republicano.

Para el período 1968-1972 se presentaron tres candidatos a la presidencia dos (2) de ellos con alianza y uno sin ésta. Sin alianza se presentó Antonio González Revilla por el partido Demócrata Cristiano. Con alianza David Samudio Avila con una coalición denominada Alianza del Pueblo integrada por los Partidos del Pueblo, Liberal Nacional, Movimiento de Liberación Nacional, Progresista, Acción Democrática y Laborista. Se presentó también con alianza el ganador de las elecciones Arnulfo Arias cuya coalición se denominada Unión Nacional y estaba integrada por los partidos Panameñista, Republicano, Coalición Patriótica Nacional, Tercer Partido Nacionalista y algunas facciones liberales.

[742] Desde el once (11) de octubre de 1968 (fecha del golpe de Estado de Torrijos) a 1972 se integró una Junta Provisional de Gobierno. Inicialmente ésta estuvo integrada por José María Pinilla y Bolívar Urrutia quienes ejercieron sus funciones hasta el dieciséis (16) de diciembre de 1969. Desde esa fecha hasta el once (11) de octubre de 1972 fueron miembros de la Junta Demetrio Basilio Lakas y Arturo Sucre.

De 1972 a 1978 (entró a regir la nueva Constitución de 1972) se eligió Presidente de Panamá a Demetrio Basilio Lakas y a Arturo Sucre como Vicepresidente. Ambos fueron elegidos de manera indirecta por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos por recomendación del General Omar Torrijos Herrera.

Igual ocurrió para el período 1978-1984 donde la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos eligió como Presidente a Aristides Royo y Vicepresidente a Ricardo De La Espriella. El treinta y uno (31) de julio de 1982 renunció a la Presidencia Aristides Royo ocupando ésta Ricardo De La Espriella hasta el trece (13) de febrero de 1984 donde también fue forzado a renunciar. Desde esa fecha fue reemplazado por Jorge Illueca hasta 1984 y ocupó la Vicepresidencia Carlos Ozores.

que se escribe este trabajo han pasado diez (10) años en los que se han producido tres (3) elecciones directas para escoger al Presidente y a dos (2) Vicepresidentes de la República de Panamá. En las elecciones 1984-1989; [743] 1989-1994;[744] y 1994-1999 [745] los ganadores han

---

[743] En el período 1984-1989 fueron siete los candidatos: Nicolás Ardito Barletta, Arnulfo Arias, Rubén Darío Paredes, Carlos Iván Zúñiga, José Renán Esquivel, Ricardo Barría y Carlos Del Cid. Los dos (2) candidatos con opción de triunfo fueron postulados por alianzas de partidos. Nicolás Ardito Barletta quien resultó ganador por 1,713 votos. (Ver Resolución del Tribunal Electoral No. 235 de 20 de mayo de 1984 así como el salvamento de voto del Magistrado César Quintero. El resultado oficial fue de 300,748 para Ardito y 299,035 para Arias. Ver la p. 45 del Boletín del Tribunal Electoral de Panamá N° 291 de viernes 16 de noviembre de 1984.) Nicolás Ardito Barletta fue postulado por una progubernamental coalición denominada Unión Nacional Democrática (UNADE), que también postuló como candidatos a Vicepresidentes a Erick Arturo Del Valle y Roderick Esquivel. Esta alianza estuvo integrada por el Partido Revolucionario Democrático, Partido Laborista, Partido Republicano, Partido Panameñista, Partido Liberal, y Partido Frente Amplio Popular (FRAMPO). Arnulfo Arias Madrid fue postulado por una coalición opositora a los militares denominada Alianza de Oposición, integrada por los partidos Demócrata Cristiano, Molirena y Panameñista Auténtico. En la nómina de Arnulfo Arias fueron postulados como candidatos a Vicepresidentes Carlos Rodríguez y Ricardo Arias Calderón. Sin alianza y con partidos únicos fueron postulados Carlos Iván Zúñiga por el Partido Acción Popular (PAPO), Rubén Darío Paredes por el Partido Nacionalista Popular (PNP), José Renán Esquivel por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Ricardo Barría por el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), y Carlos del Cid por el Partido del Pueblo (Comunista). La nota característica fue que entre las dos (2) grandes alianzas políticas se polarizaron las intenciones del voto, ya que todos los partidos que postularon en solitario se extinguieron por no haber alcanzado la cantidad del tres por ciento (3%) de los votos válidos emitidos.(En esa época se exigía sólo el 3%)

[744] Presentaron candidatos con opción dos (2) grandes alianzas políticas una del gobierno y la otra de oposición. El Partido Panameñista Auténtico postuló en solitario a Hildebrando Nicosia y se extinguió al no tener el tres por

sido postulados por alianzas políticas. En Panamá ocurre un fenómeno contrario a lo que pasa en los dos (2) países limítrofes. En Costa Rica existen dos (2)

---

ciento (3%) de los votos. Sin embargo, las dos grandes alianzas polarizaron la intención del voto. Por la alianza del gobierno el candidato fue Carlos Duque y candidatos a Vicepresidentes Ramón Sieiro Murgas y Aquilino Boyd e integraron la alianza denominada Coalición para la Liberación Nacional (COLINA) conformada por los partidos Revolucionario Democrático, Laborista, Republicano, Liberal, del Pueblo y Panameñista Revolucionario. Por la oposición se conformó la alianza democrática de oposición civilista (ADOC) integrada por los partidos Demócrata Cristiano, Molirena y Liberal Auténtico. Su candidatos fueron los que resultaron ganadores: Guillermo Endara, como Presidente y Ricardo Arias Calderón y Guillermo Ford como Vicepresidentes.

[745] En estas elecciones se presentaron - al igual que en 1964 y en 1984, siete (7) los candidatos a la Presidencia de la República. Pero en las dos elecciones antes citadas las alianzas fueron dos (2), mientras que en esta elección hubo cuatro (4) alianzas. Sólo tres (3) de estas candidaturas fueron presentadas por un solo partido. La denominada Alianza Democrática postuló a Mireya Moscoso (Primera vez que una dama fue candidata a la Presidencia de la República) y como Vicepresidentes a Arnulfo Escalona y José Manuel Terán. Esta alianza estaba integrada por los partidos Arnulfista, Liberal Auténtico, Liberal y Unión Democrática Independiente. La Alianza Pueblo Unido que ganó las elecciones presentó como candidato a Presidente a Ernesto Pérez Balladares y como Vicepresidentes a Tomás Altamirano Duque y Felipe Virzi. Esta alianza estaba integrada por los partidos Revolucionario Democrático, Liberal Republicano y Laborista. La alianza Cambio 94 integrada por los partidos Molirena, Renovación Civilista y Morena postuló a la Presidencia a Rubén Darío Carles y a las Vicepresidencias Guillermo Quijano y Tomás Herrera. La alianza denominada Concertación Nacional integrada por el Partido Solidaridad y el Partido Misión de Unidad Nacional postuló a presidencia a Samuel Lewis Galindo y como Vicepresidentes a David Guerra y María Villalaz de Arias. Se presentaron sin alianzas el Partido Panameñista Doctrinario que postuló como candidato a presidente a José Salvador Muñoz y como Vicepresidentes a Rodrigo Bernal y Julia Suira; el Partido Demócrata Cristiano que postuló a la presidencia a Eduardo Vallarino y a las Vicepresidencias a Raúl Ossa y René Orillac; y el Partido Movimiento Papa Egoró que postuló a la Presidencia a Rubén Blades y como candidatos a Vicepresidentes a Fernando Manfredo y Ricardo Bermúdez.

partidos mayoritariamente fuertes - Partido Liberación Nacional y Partido Unidad Social Cristiana - que sin alianzas tienen las mayores opciones de triunfo en las elecciones. Situación igual ocurre en Colombia en donde el Partido Conservador y el Partido Liberal se disputan sin alianzas - a veces en votaciones muy cerradas - la Presidencia de la República.[746] En Panamá la tendencia, poco saludable para el ejercicio democrático, ha sido la permanente proliferación de alianzas políticas que impiden la solidificación de un programa político ideológico sustentado por un partido político. Con las alianzas generalmente ocurre que los partidos participantes negocian los denominados "espacios políticos" que no son otra cosa que el reparto descarado del poder. Pocas veces se han hecho alianzas sobre la base de un programa político y de una identidad ideológica. Por tal razón, Panamá mantiene un conjunto de partidos con una indescifrable definición y ubicación ideológica. En no pocas ocasiones analistas políticos han considerado que los partidos políticos panameños responden a intereses económicos y no a sanas intenciones

---

[746] Las elecciones de mayo y junio de 1994 - a las dos vueltas - estuvieron muy reñidas entre ambos partidos. Por el Partido Liberal ganó Ernesto Samper y por el Partido Conservador perdió por estrecho margen Andrés Pastrana. Estas elecciones en donde por primera vez se elegía un Vicepresidente de la República de Colombia - posición creada por la nueva Constitución de 1991- han resultado una de las más reñidas en la historia política de Colombia. Situación que se produjo en las dos (2) vueltas electorales.

de buscar soluciones a los graves problemas nacionales. En la República de Panamá cuando se produce una alianza entre los partidos políticos es obligatorio comunicarla dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al Tribunal Electoral por sus representantes legales, o por apoderado legal mediante nota que deberá ser presentada ante la Secretaría General.[747] Las decisiones relativas a las alianzas se tomarán de conformidad con los estatutos y si éstos no lo establece debe darse un acuerdo del directorio o de la convención nacional del respectivo partido.[748] Así como hemos manifestado que las alianzas políticas entre partidos resultan comunes en Panamá, podemos decir que ocurre lo contrario con las fusiones. En las elecciones de 1994, por ejemplo, una gran cantidad de partidos políticos prefirieron correr el riesgo de la extinción por falta de votos que acordar una fusión para evitar lo que desgraciadamente les ocurrió.[749] Desde que se reorganizaron los partidos políticos en 1978 no se han producido en la República de Panamá fusiones. Sin embargo, es importante destacar que el Partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista

---

[747] Ver artículo 108 del Código Electoral de Panamá.

[748] Ver artículo 107 del Código Electoral de Panamá.

[749] En 1994, en las elecciones panameñas participaron quince (15) partidos políticos. De estos, siete (7) se extinguieron, en algunos casos por la soberbia, la incapacidad de sus dirigentes como el caso del Partido Unión Democrática Independientes (UDI) uno de los siete (7) extinguidos.

(MOLIRENA) que se inscribió en 1982 fue fruto de una fusión de distintos sectores que habían integrado antes de 1968 - fecha del golpe militar del General Torrijos - diversos partidos políticos.[750] Ahora bien, es importante señalar que si después de lo que denominamos II Era Democrática de Panamá,[751] se produjera alguna fusión de uno o más partidos esta debe ser aprobada por las respectivas convenciones, congresos o asambleas nacionales del partido, por no menos de las dos terceras partes de los miembros presentes y participantes en tales organizaciones.[752] La fusión así acordada debe ser comunicada dentro de los treinta (30) días hábiles

---

[750] Raúl Leis en ~~Radiografía de los Partidos~~, op. cit., p. 27 y subsiguientes sostiene que este partido es una "colcha de retazos" que se compone de fracciones liberales, ex miembros del Partido Republicano, del Tercer Partido Nacionalista, y del Partido Acción Democrática.

[751] Consideramos que la II Era Democrática en Panamá se empieza a configurar con el nacimiento de la ley que reglamentó los partidos políticos, Ley No. 81 de cinco (5) de octubre de 1978 y se perfeccionó y se logró el establecimiento pleno de la democracia después del veinte (20) de diciembre de 1989 cuando se desmanteló el aparato represivo que mantenía la dictadura militar. Por esta razón, no son pocos los que consideramos que las primeras elecciones hechas en Panamá desde 1968, con plena vigencia de las libertades democráticas, fueron las de 1994 que paradójicamente ganó en buena lid el Partido Revolucionario Democrático (PRD) antiguo aliado de los militares.

[752] Estas dos terceras partes se refieren - de conformidad con el artículo 110 del Código Electoral de Panamá - al número de los miembros de la convención nacional, de congreso o de la asamblea nacional del partido y en ningún debe entenderse que se refiere a los dos terceras parte de los miembros legalmente inscritos del partido, situación que sin duda sería más democrática.

siguientes mediante escrito que firmará el o los representantes legales de los partidos que se fusionan. Puede darse el caso que varios partidos se fusionan para formar uno nuevo, situación en la que se adoptará un nuevo nombre, nuevos estatutos, declaración de principios, programas o símbolos distintivos que difieran de los que tenían los partidos que se fusionan. En este caso debe seguirse el procedimiento similar al de una nueva solicitud de inscripción de partidos políticos.[753] Es importante destacar que las inscripciones de los miembros de los partidos fusionados subsistirán para el partido que resulte de la fusión, salvo el caso de renuncia. De esta forma los partidos que han logrado sus inscripciones les será mucho más fácil fusionarse. Una vez el Tribunal Electoral apruebe mediante resolución las solicitudes de fusión hará las anotaciones pertinentes en el libro de registros de los partidos políticos.

E. EN CUANTO A LA EXTINCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. Concepto Jurídico

Los partidos políticos se extinguen por diversas causas y razones. La regulación de las formas y métodos

---

[753] Este procedimiento está establecido desde el artículo 46 al artículo 51 del Código Electoral de la República de Panamá.

de extinción es propio del sistema electoral de cada país. No obstante, es importante establecer que la extinción de los partidos políticos, puede darse por la disolución propia o voluntaria de cada una de estas organizaciones - decidida por la mayoría y de conformidad con sus estatutos - por fusión con otros partidos políticos, por no haber obtenido un número de votos que le exige la ley o por cualquier otra razón que determine la ley.

En Panamá con la aprobación de las reformas constitucionales de 1983 se estableció en el artículo 132 de la Constitución Política, de manera mucho más categórica y explícita, el sistema y vigencia de los partidos políticos en la República de Panamá, como ya lo hemos expresado en páginas anteriores. Lo más importante, en cuanto a la extinción, es que dicho artículo en su parte final señaló lo siguiente:

> "La Ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos, sin que, en ningún caso, pueda establecer que el número de los votos necesarios para su subsistencia sea superior al cinco por ciento de los votos válidos emitidos en las elecciones para Presidente, Legisladores o Representantes de Corregimientos, según la votación más favorable al partido."

Como podemos observar, la Constitución de Panamá de

1972 establece dos (2) aspectos esenciales: a. Determina que la ley reglamentará el reconocimiento y la subsistencia de estas organizaciones, con lo cual deja abierta la posibilidad para que mediante normas jurídicas se puedan determinar las causales de extinción. Si bien la norma constitucional habla de "reconocimiento y subsistencia" nosotros hubiésemos preferido que en vez de la palabra subsistencia se hubiera colocado la palabra extinción, que en todo caso nos parece más adecuada para el sentido y tenor literal de lo que se quiere establecer en la norma. b. La parte final del artículo establece de manera específica que la extinción de los partidos políticos en la República de Panamá también se dará cuando el partido político no haya obtenido un determinado número de votos que en ningún caso debe ser superior al cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos en tres elecciones diferentes.[754] Como se puede observar a pesar de que en la República de Panamá se celebran en un mismo día hasta cinco (5) elecciones, el precitado artículo constitucional establece que los votos que necesita el partido político para subsistir

---

[754] Consideramos importante advertir que en la República de Panamá se realizan en un mismo día cinco (5) elecciones diferentes: 1. Para elegir a un Presidente y dos Vicepresidentes de la República. 2. Para elegir Legisladores (Diputados), cada uno con dos suplentes. 3. Para elegir Alcaldes, cada uno con dos suplentes. 4. Para elegir Representantes de Corregimientos, cada uno con un suplente. 5. Para elegir Concejales, en ciertos distritos del país, cada uno con un suplente.

pueden ser obtenidos en tres (3) de las cinco (5) elecciones (Presidente, Legisladores o Representantes de Corregimientos) según le sea más favorable al partido político. Esto último evidentemente, le da cierta ventaja a los partidos para escoger a su conveniencia la elección necesaria para garantizar su subsistencia y evitar la causal de extinción. Ahora bien, una vez se aprobaron las reformas constitucionales de 1983, se adoptó el Código Electoral de la República de Panamá mediante Ley No. 11 de diez (10) de agosto de 1983. El entonces artículo 116 del Código Electoral establecía que los partidos políticos se extinguían: 1. Por disolución voluntaria. 2. Por fusión con otros partidos. 3. Por haber dejado de participar en más de una elección general para Presidente y Vicepresidentes de la República, para Legisladores y para Representantes de Corregimientos. 4. Por no haber obtenido el número de votos al menos igual al tres por ciento (3%) del total de votos válidos en las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República, para Legisladores o para Representantes de Corregimientos. El entonces artículo 116 del Código Electoral estableció la cantidad de votos al menos igual o superior al tres por ciento (3%) del total de votos válidos emitidos en la elección correspondiente para la subsistencia del partido político. Como podemos observar la Constitución (parte final del artículo 132) señalaba

que la cantidad a establecerse no debía ser superior al cinco por ciento (5%) pero no determinaba la cantidad mínima. Por ello el Legislador, amparándose en esta norma, señaló la cantidad en un tres por ciento (3%) desde la adopción del Código Electoral en 1983, hasta la promulgación de la Ley No. 17 de treinta (30) de junio de 1993 que modificó este artículo en lo concerniente al porcentaje elevándolo al cinco por ciento (5%).[755] Con el porcentaje establecido en el tres por ciento (3%) se desarrollaron las elecciones generales de 1984 y de 1989, mas no así la de 1994 en donde se le aplicó a los partidos políticos el aumento del porcentaje al cinco por ciento (5%).

2. La extinción en Panamá, como consecuencia de las elecciones de 1984

En las elecciones generales de 1984 participaron en Panamá catorce (14) partidos políticos. Como quiera que se celebraron diferentes elecciones el porcentaje del tres por ciento (3%) varió en cada una de estas elecciones. Y ello fue así debido a que los votos válidos para las elecciones de Presidente y

---

[755] Con la promulgación de esta ley se dispuso emitir un texto único del Código Electoral que recogiera una nueva numeración del mismo, con lo cual el anterior artículo 116 pasó a convertirse - con la lógica reforma - en el artículo 111.

Vicepresidentes, Legisladores y Representantes de Corregimientos fueron disminuyendo en atención a la importancia de cada elección. Es decir, que más ciudadanos votaron para las elecciones a Presidentes y Vicepresidentes, seguido de las elecciones a Legisladores (5% menos de votos) y luego las de Representantes de Corregimientos con un veintisiete por ciento (27%) de votos menos que las primeras. Los votos válidos que se emitieron en 1984 para las tres (3) elecciones variaron de la siguiente forma:

DOCUMENTO GRÁFICO N° 15

Elecciones de 1984 de Panamá

Votos Válidos para las Elecciones para Presidente, y Vicepresidentes, Legisladores y Representantes de Corregimientos

Elección	Votos Válidos	3 Por 100
Presidente y Vicepresidentes	641,738	19,252

Legisladores	609,337	18,280
Representantes	468,440	14,053

Por tal razón después de las elecciones generales del seis (6) de mayo de 1984, los catorce (14) partidos políticos que participaron pudieron acogerse a cualquiera de las tres (3) elecciones para efectos del porcentaje necesario. Como podemos observar el porcentaje más bajo, por tanto aparentemente el más favorable por lo fácil de lograr, fue el de la elección para Representantes de Corregimientos. Veamos a continuación tres (3) Documentos Gráficos que contienen cuadros estadísticos con los votos obtenidos por los catorce (14) partidos políticos en las tres (3) elecciones celebradas en Panamá en 1984:

DOCUMENTO GRÁFICO No. 16

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ELECCIONES PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES DE 1984

TOTAL DE VOTOS NACIONALES POR PARTIDOS

Partido	Votos Válidos	3% Establecido	Condición
Liberal	28,597	19,252	Subsistió
P.R.D.	175,749	igual	Subsistió

FRAMPO	5,327	igual	No Subsistió
D. Cristiano	46,974	igual	Subsistió
Pueblo	4,600	igual	No Subsistió
Acción Popular	13,784	igual	No Subsistió
Molirena	30,738	igual	Subsistió
Nacionalista Popular	15,992	igual	No Subsistió
Laborista	46,726	igual	Subsistió
Republicano	34,235	igual	Subsistió
Panameñista	11,595	igual	No Subsistió
Socialista Trabajadores	2,085	igual	No Subsistió
Panameñista Auténtico	221,363	igual	Subsistió
Revol. de Trabajadores	3,973	igual	No Subsistió

Total de Votos Válidos en esta Elección: 641,738 (3% = 19,252)

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá, Boletín No. 291 de 16 de noviembre de 1984.

En este cuadro podemos notar que de catorce (14) partidos políticos, la mitad de ellos, es decir siete (7) lograron subsistir porque obtuvieron más votos que la cifra establecida como el tres por ciento (3%) de los votos válidos totales que se fijó en 19,252. Es importante advertir que el partido más votado en las elecciones presidenciales de 1984 lo fue el Partido Panameñista Auténtico que postuló al tres (3) veces

Presidente de Panamá Arnulfo Arias. Meses antes de esta elección algunos seguidores de Arnulfo Arias de los años sesenta (60) habían inscrito un partido político usando el nombre que tradicionalmente había utilizado el carismático líder. De esta cuestionada y polémica actuación surgió el Partido Panameñista que en esa ocasión lo lideraba Arnulfo Gaspar Suárez y Alonso Pinzón. Este partido no logró los votos necesarios para su subsistencia y apoyó a la coalición política que adversó a Arnulfo Arias. Ante esta situación el expresidente Arias inscribió su partido político denominándolo Panameñista Auténtico. Para analizar este cuadro debemos tener presente que en las elecciones presidenciales de 1984 se presentaron - al igual que en las de 1964 y 1994 - siete (7) candidatos a la Presidencia de la República. Dos (2) de los siete (7) estaban respaldados por una coalición de partidos políticos. La coalición "Unión Nacional Democrática" (UNADE) postuló a Nicolás Ardito Barletta y la "Alianza Democrática de Oposición" (ADO) postuló a Arnulfo Arias Madrid. La primera alianza la integraron los partidos Liberal, Revolucionario Democrático (PRD), Frente Amplio Popular (FRAMPO), Laborista (PALA), Republicano y Panameñista. La alianza de Arnulfo Arias estaba integrada por los partidos Demócrata Cristiano (PDC), Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA) y

Partido Panameñista. Los demás partidos postularon cada uno a sus respectivos candidatos. Curiosamente, los cinco partidos que presentaron su propio candidato no lograron alcanzar el tres por ciento (3%) de los votos válidos nacionales, por ello, se extinguieron. El Partido Nacionalista Popular (PNP) - de izquierda moderada y nacionalista - postuló a la exgeneral Rubén Darío Paredes - paradójicamente hombre conservador y considerado de derecha - quien había ocupado la comandancia de la Guardia Nacional de Panamá (1982-1983) después de la muerte del General Torrijos y quien como hombre fuerte del régimen, había sido el principal promotor de las reformas constitucionales de 1983. Después la marcada polarización que se dio entre las dos alianzas - UNADE Y ADO - obtuvo el tercer lugar en las elecciones presidenciales. El Partido Revolucionario de Trabajadores (PRT) - Partido de orientación marxista - postuló al médico pediatra José Renán Esquivel hombre humanista y de profundas convicciones sociales, tratando de repetir - sin éxito - el fenómeno que ocurrió en Chile en 1969 cuando el prestigio personal del médico Salvador Allende le produjo mayor cantidad de votos a la fuerzas de izquierda que se coalicionaron en la llamada "Unidad Popular". El Partido Socialista de los Trabajadores - de orientación marxista - postuló al dirigente obrero campesino Ricardo Barría, hombre honesto pero con

evidentes limitaciones académicas para ocupar el cargo. El Partido del Pueblo, nombre que toma el partido comunista de Panamá postuló al intelectual Carlos Del Cid. El Partido Acción Popular (PAPO) - de orientación social demócrata pero con matices marxistas - postuló al destacado abogado Carlos Iván Zúñiga quien después en 1991 ya sin partido político ganó la Rectoría de la Universidad de Panamá. Si hacemos un análisis de los votos obtenidos por cuatro (4) de estos cinco (5) partidos - excluyendo al Partido Nacionalista Popular - que bien pudieron crear una alianza por la orientación de izquierda que los identificaba básicamente o en tal caso algunos de ellos fusionarse (situación de los partidos del Pueblo, Socialista de los Trabajadores y Revolucionario de los Trabajadores) nos da la suma de 24,442 votos, cantidad que de haberse creado un solo partido político por fusión, superaba el tres por ciento (3%) necesario para la subsistencia de un partido político. Si estos cuatro partidos hubiesen logrado una alianza, quizá les hubiera sido posible fortificar una nómina única de izquierda, situación que mejoraba notablemente la intención del voto a favor de cada uno de los partidos políticos participantes en la alianza que, hubiera provocado como resultado una mejoría en los votos acumulados superior al tres por ciento (3%) necesarios.

DOCUMENTO GRÁFICO No. 17

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ELECCIONES PARA LEGISLADORES DE 1984

TOTAL DE VOTOS NACIONALES POR PARTIDOS

Partido	Votos Válidos	3% Establecido	Condición
Liberal	36,040	18,280	Subsistió
P.R.D.	153,182	igual	Subsistió
FRAMPO	7,813	igual	No Subsistió
D. Cristiano	69,998	igual	Subsistió
Pueblo	7,315	igual	No Subsistió
Acción Popular	8,471	igual	No Subsistió
Molirena	50,936	igual	Subsistió
Nacionalista Popular	12,596	igual	No Subsistió
Laborista	74,430	igual	Subsistió
Republicano	51,103	igual	Subsistió
Panameñista	8,063	igual	No Subsistió
Socialista Trabajadores	1,283	igual	No Subsistió
Panameñista Auténtico	124,562	igual	Subsistió
Revol. de Trabajadores	3,545	igual	No Subsistió

Total de Votos Válidos en esta Elección: 609,337 (3% = 18,280)

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá, Boletín No. 291 de 16 de noviembre de 1984.

En este cuadro podemos observar aspectos interesantes. Igual que en la elección para Presidente los mismos partidos que no lograron la cantidad de votos para subsistir, tampoco lo lograron en esta elección para parlamentarios. Sin embargo hay cifras dramáticamente diferentes, moderadamente diferentes y casi similares. Los partidos que formaron la Alianza Democrática de Oposición (ADO): Partido Demócrata Cristiano, Partido Molirena y Partido Panameñista Auténtico, tienen una notable y considerable diferencia entre los votos que obtuvieron en la elección para Presidente y los que obtuvieron en la elección para Legisladores. Veamos: el Partido Panameñista Auténtico obtuvo para Presidente 221,363 votos que lo convirtieron en el partido político con más votos para Presidente. Sin embargo, para Legisladores descendió esta cifra ubicándose como el segundo partido en la intención de votos superado por el Partido Revolucionario Democrático (PRD) que en la elección para Presidente había quedado en segundo lugar. Esto nos lleva a la conclusión que la gran mayoría de panameños se decantó por la figura presidencial de Arnulfo Arias y por esta razón votaron por su partido político pero, en cuanto a las elecciones parlamentarias dirigieron sus votos hacia otros partidos de la coalición opositora. Este fenómeno también lo tuvo el Partido Revolucionario Democrático (PRD) con relación a la

elección a Presidente y a Legisladores con la diferencia de que el descenso no fue tan dramático. El Partido Panameñista Auténtico de los 221,363 votos logrado para Presidente descendió para Legisladores a la cifra de 124,562 lo que representa cuarenta y cuatro (44%) menos en la elección para Legisladores con relación a la presidencial. Esto podríamos explicarlo en función de que Arnulfo Arias Madrid fue uno de los líderes más carismático en la historia de Panamá e intentaba por quinta vez obtener la Presidencia de la República a la que había llegado en tres (3) ocasiones[756] y en las tres (3) había sido derrocado. El Partido Demócrata Cristiano logró en las elecciones presidenciales 46,974 votos mientras que en las elecciones para Legislador obtuvo un aumento en votos por la suma de 69,998. Esto significó un notable incremento de cuarenta y nueve (49%) con relación a la elección presidencial. Podemos explicarlo en el hecho de que los candidatos a legisladores en el Partido Demócrata Cristiano estimularon a muchos de los votantes tradicionales del Partido Panameñista Auténtico, que para Legisladores decidieron votar por candidatos de la Democracia Cristiana en gran parte y en menor grado por el Partido MOLIRENA. El Partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA) obtuvo para

---

[756] Tanto en las elecciones de 1964 en las que perdió con Marco Aurelio Robles como en las de 1984 sus seguidores denunciaron fraude electoral.

Presidente 30,738 mientras que para Legisladores tuvo un aumento en sus votos logrando 50,936 votos. Esto significó un incremento del sesenta y seis (66%) de votantes en la elección para Legisladores. Como lo hemos explicado anteriormente, aunque en menor grado, algunos panameñistas auténticos votaron para Legisladores por el MOLIRENA. En la coalición Unión Nacional Democrática (UNADE) el PRD obtuvo para Presidente 175,749 votos y descendió en la elección para Legisladores a 153,182, esto significó el trece por ciento (13%) de disminución en la elección a Legisladores con relación a la presidencial. Si lo vemos en función de votos el descenso fue de 22,567 votos, cifra que no refleja una diferencia tan drástica como la tuvo el Partido Panameñista Auténtico que perdió 96,801 votos en la elección para Legisladores con relación a la elección para Presidente. Otros partidos de la UNADE como el Laborista, incrementaron sus votos para Legisladores con relación a la elección para Presidente. En la elección para Presidente el Partido Laborista obtuvo 46,726 votos mientras que para Legisladores aumentó a 74,430. Este aumento de 27,704 votantes - un poco más de lo que perdió el PRD para esta votación - significó un incremento del cincuenta y nueve (59%). El Partido Republicano obtuvo para Presidente 34,235 votos mientras para Legisladores obtuvo 51,103; este incremento de 16,868 votos en la

votación para Legisladores significó un aumento por el orden del cuarenta y nueve por ciento (49%). Entre los partidos que postularon en solitario podemos observar que el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) obtuvo una cantidad casi similar en ambas elecciones de 3,973 votos en la elección presidencial tuvo un ligero descenso en la elección para Legislador de 3,545 lo que significó un once por ciento (11%) de disminución de la intención del voto.

El Partido Socialista de los Trabajadores que logró 2,085 votos en la elección presidencial, obtuvo 1,283 en la elección de Legislador, esto significó una disminución de treinta y ocho (38%) de votos.

El Partido Nacionalista Popular que obtuvo 15,992 para la elección presidencial bajó en la de Legislador a 12,596 lo que significó una disminución del veintiuno por ciento (21%).

El Partido Acción Popular (PAPO) que quedó en cuarto lugar en la elección para Presidente con 13,784, descendió sustancialmente en la de Legislador a 8,471 lo que significó un importante decrecimiento por el orden del 38% de electores. Veamos el siguiente Documento Gráfico que contiene un cuadro con relación a los votos

nacionales obtenidos por los partidos en las elecciones para Representantes de Corregimientos.

DOCUMENTO GRÁFICO No. 18

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ELECCIONES PARA REPRESENTANTES DE CORREGIMIENTOS DE 1984

TOTAL DE VOTOS NACIONALES POR PARTIDOS

Partido	Votos Válidos	3% Establecido	Condición
Liberal	34,778	14,053	Subsistió
P.R.D.	142,668	igual	Subsistió
FRAMPO	8,974	igual	No Subsistió
D. Cristiano	32,752	igual	Subsistió
Pueblo	9,629	igual	No Subsistió
Acción Popular	6,718	igual	No Subsistió
Molirena	29,024	igual	Subsistió
Nacionalista Popular	13,696	igual	No Subsistió
Laborista	51,882	igual	Subsistió
Republicano	36,278	igual	Subsistió
Panameñista	6,418	igual	No Subsistió
Socialista Trabajadores	752	igual	No Subsistió
Panameñista Auténtico	79,164	igual	Subsistió
Revol. de Trabajadores	1,033	igual	No Subsistió
Candidatos a libre postulación	32,403	———	———

Total de Votos Válidos en esta Elección: 468,440 (3% = 14,053)

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá, Boletín No. 291 de 16 de noviembre de 1984.

En este documento estadístico volvemos a observar el fenómeno de que los partidos que no lograron subsistir en las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República, tampoco pudieron subsistir para las elecciones para Legisladores ni en las de Representantes de Corregimientos. Las conclusiones interesantes que nos produce este cuadro es que en términos generales en los partidos más importantes de la Alianza Unión Nacional Democrática (UNADE) hubo más disciplina y constancia del voto, en las tres (3) elecciones, con relación a la coalición opositora Alianza Democrática de Oposición (ADO). Entre los partidos de esta última coalición podemos observar que el Partido Panameñista Auténtico descendió drásticamente a 79,164 votos en la elección para Representantes de Corregimientos, cuando en las elecciones presidenciales había logrado 221,363 votos y en las legislativa había ya descendido a 124,562. Este dramático y notorio descenso es en cuanto a las elecciones presidenciales por el orden del sesenta y cuatro por ciento (64%) y en cuanto a las elecciones legislativas un treinta y seis por ciento (36%). Esta situación nos demuestra que en las elecciones de 1984 se dio una falta de constancia y disciplina de los

seguidores de Arnulfo Arias Madrid al momento de depositar el voto. Por otra parte, el Partido Molirena que había logrado en la elección presidencial 30,738 votos logró un ascenso en las elecciones legislativas de 50,936 por el orden del sesenta y seis (66%), volvió a descender a 29,024 en las elecciones para Representantes de Corregimientos, un cinco por ciento (5%) menos que las obtenidas en las elecciones presidenciales. El Partido Demócrata Cristiano que había obtenido en las elecciones presidenciales 46,974 votos, en las legislativas 69,998, descendió en las de Representantes a 32,752. Esta cantidad es un descenso con relación a la presidencial del treinta por ciento (30%) de la intención del voto; y con relación a la elección legislativa por el orden de un cincuenta y tres por ciento (53%). Como podemos observar la situación del Partido Demócrata Cristiano fue verdaderamente variante. Los partidos de la UNADE mantuvieron una proyección menos variable y más estable en las tres (3) elecciones, comparando las cifras con relación a las dramáticas diferencias que se observaron en la coalición contraria, es decir, la ADO. El Partido Revolucionario Democrático fue el más votado en la elección para Representantes de Corregimientos con 142,668. Esto significó para el P.R.D., un descenso con relación a la elección para Presidente en donde obtuvo 175,749 por el orden de diecinueve por ciento (19%) de

votos; y con relación a la elección legislativa a un ligero descenso del siete por ciento (7%) de votos. Por estas razones sostenemos que el votante del Partido Revolucionario Democrático fue más disciplinado y constante al depositar su voto porque no hubo mayor variación en la intención del voto en las tres (3) elecciones. Otros partidos de la UNADE como el Republicano obtuvieron para Representantes 36,278 mientras para Presidente habían obtenido 34,235. Curiosamente en la elección para Representantes aumentó con relación a la cifra presidencial por el orden del seis por ciento (6%). Sin embargo para Legisladores el Partido Republicano obtuvo su más alta cantidad de votos dentro de las tres (3) elecciones con la cifra de 51,103. La cantidad obtenida en las elecciones para Representantes (36,278) producen un descenso de veintinueve por ciento (29%) con relación a la cantidad obtenida en las elecciones legislativas (51,103).

El Partido Laborista (PALA) obtuvo para Presidente 46,726, para Legisladores aumentó a 74,430 y en cuanto a Representantes de Corregimientos descendió a 51,882. Esta cantidad si bien significa un aumento por el orden del once por ciento (11%) con relación a la cantidad de votos obtenidos en la elección presidencial; constituye un descenso del treinta por ciento (30%) con relación a

los votos obtenidos para Legislador.

Concluimos el análisis de las elecciones de 1984 con la conclusión que de catorce (14) partidos participantes siete (7) subsistieron en las tres (3) elecciones cincuenta por ciento (50%) y siete (7) se extinguieron en las tres elecciones cincuenta por ciento (50%) por no haber logrado el tres por ciento (3%) de los votos válidos en cualquiera de estas elecciones.

DOCUMENTO GRÁFICO No. 19

SITUACIÓN FINAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

EN PANAMÁ. ELECCIÓN 1984

Partidos que Subsistieron	**Coalición**	**Partidos que se Extinguieron**	**Coalición**
Liberal	UNADE	FRAMPO	UNADE
Revolucionario Democrático	UNADE	Pueblo	Postuló solo
Demócrata Cristiano	ADO	Acción Popular	Postuló solo
MOLIRENA	ADO	Nacionalista Popular	Postuló solo
Laborista	UNADE	Panameñista	UNADE
Republicano	UNADE	Socialista de los Trabajadores	Postuló solo
Panameñista Auténtico	ADO	Revolucionario de los Trabajadores	Postuló solo

7 Partidos Subsistieron	3 de la ADO 3 de la UNADE	7 Partidos se Extinguieron	2 de la UNADE 0 de la ADO 4 que postularon solos

Fuente: Tribunal Electoral. Boletín No. 288 de lunes doce (12) de noviembre de 1984 que contiene la Resolución No. 824 de doce (12) de noviembre de 1984.

2. La extinción en Panamá, como consecuencia de la elección de 1989

En las elecciones panameñas de 1989, se mantuvo el requisito de obtener por lo menos el tres por ciento (3%) de los votos válidos en cualquiera de las tres (3) elecciones para Presidente, Legisladores o Representantes de Corregimientos. Como ya hemos señalado en páginas anteriores las elecciones de 1989 tuvieron una característica única en la historia electoral del país. Las elecciones se celebraron el siete (7) de mayo de 1989 con la participación de doce (12) partidos políticos de los cuales once (11) estaban coalicionados y uno presentó candidatura propia. Las elecciones fueron declaradas nulas por el Tribunal Electoral mediante Decreto No. 58 de diez (10) de mayo de 1989, entre otras razones - según el Tribunal Electoral - porque: "terminadas las votaciones a las 5:00 de la tarde, se produjeron hecho que aún persisten y los cuales han alterado de manera significativa el resultado final de las elecciones en todo el país".[757] Posterior a la intervención norteamericana en Panamá - el veinte (20) de diciembre de 1989 - que puso fin al régimen autocrático del General Manuel Antonio Noriega, el Tribunal Electoral emitió el Decreto No. 127 de veintiséis (26) de diciembre de 1989

---

[757] Ver el referido Decreto en el Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 424 de miércoles diez (10) de mayo de 1989.

por el cual se revocó el Decreto sobre anulación de las elecciones de siete (7) de mayo de 1989, entre otras razones - según el Tribunal Electoral - porque "la Curia Metropolitana ha puesto a disposición del Tribunal Electoral copias debidamente confeccionadas y autenticas de las actas de las elecciones celebradas el siete (7) de mayo de 1989, por la cual se puede establecer el resultado del veredicto electoral."[758] El Tribunal Electoral mediante resolución No. 502 de veintisiete (27) de diciembre de 1989 convalidó el acto de juramentación - que ya había ejecutado el Presidente Endara y los Vicepresidentes Arias Calderón y Ford en una base militar norteamericana en la madrugada del veinte (20) de diciembre de 1989 - y se proclamaron candidatos electos en las elecciones del siete (7) de mayo de 1989. En dicha elección las siguientes fueron las mesas escrutadas, las que no lo fueron y los ciudadanos que votaron:

---

[758] Ver el precitado Decreto en el Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 433 de jueves once (11) de enero de 1990. Dicho Decreto ordena además la constitución de una Comisión integrada por dos representantes del Tribunal Electoral y dos contadores públicos autorizados para efectuar el recuento y auditoría de los sufragios emitidos para los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República debido a la falta absoluta de las corporaciones escrutadoras que se disolvieron sin cumplir tal propósito.

DOCUMENTO GRÁFICO N° 20

República de Panamá

Información	Cantidad	Porcentajes
Mesas Escrutadas	3,536	83.1%
Mesas sin Escrutar	719	16.9%
No. de Votantes	757,797	64.0%

Fuente de Información:Resultado de la Comisión designada por el Tribunal Electoral mediante nota de veintiséis (26) de diciembre de 1989. (Página 9 del Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 433 de 11 de enero de 1990).

De conformidad con el acto de proclamación que realizó el Tribunal Electoral, los votos obtenidos fueron los siguientes:

DOCUMENTO GRÁFICO No. 21

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ELECCIONES PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES DE 1989

Resultado por Nómina	Votos obtenidos	Porcentaje
ADO - Civilista (Alianza de Oposición)	473,838	62.5%
COLINA (Alianza Gubernamental)	188,914	24.9%
Partido Panameñista	2,822	0.4%
Votos Nulos - en blanco	92,223	12.2%
Totales	757,797	100%

Fuente de Datos: Página 9 del Boletín del Tribunal Electoral No. 433 del jueves 11 de enero de 1990.

La proclamación como Presidente y Vicepresidentes de la República de los integrantes de la nómina de la Alianza Democrática de Oposición Civilista (ADO-Civilista) se hizo con fundamento en las actas que remitió la Conferencia Episcopal de Panamá al Tribunal Electoral mediante nota de veintiséis (26) de diciembre de 1989 en la cual sostenía que estas actas en su momento habían sido colocadas bajo la custodia de la Iglesia Católica.[759] Pero, el resultado de la Comisión Evaluadora que hemos transcrito anteriormente se refieren a cifras globales de ambas alianzas políticas - COLINA Y ADO CIVILISTA - pero no determinó cuántos votos le correspondieron a los tres (3) partidos que integraron la ADO CIVILISTA (Liberal Auténtico, Molirena y Democracia Cristiana) así como tampoco cuántos le pertenecían a los ocho (8) partidos que integraron la alianza denominada COLINA. (Partidos Revolucionario Democrático, Laborista, Liberal, Republicano, Panameñista Revolucionario, Democrático de los Trabajadores, del Pueblo y Acción Nacional).[760]

---

[759] Ver página siete (7) del Boletín del Tribunal Electoral No. 433 de jueves once (11) de enero de 1990 donde aparece la aludida carta de la Conferencia Episcopal Panameña firmada por el entonces Secretario General Monseñor José Luis Lacunza o.a.r.

[760] Ver el Boletín del Tribunal Electoral de Panamá N°387 de jueves dieciséis (16) de febrero de 1989, en donde aparecen: 1. La Resolución del Tribunal Electoral N° 33 de dieciséis (16) de febrero de 1989 por medio de la cual se aprueba la Alianza denominada " Alianza Democrática de oposición Civilista (ADO-CIVILISTA) formada por los partidos Liberal Auténtico (PLA), Demócrata Cristiano (PDC) y Movimiento

De estos últimos partidos, cinco (5) quedaron extinguidos - Republicano, Panameñista Revolucionario, Acción Democrática, Democrático de los Trabajadores y del Pueblo - porque no lograron obtener por lo menos el tres por ciento (3%) de los votos válidos depositados en las elecciones para Presidente y Vicepresidentes, Legisladores y Representantes de Corregimientos. Pero, ¿Cómo se pudieron conocer los votos que éstos partidos obtuvieron en las elecciones para Presidente de 1989, si el Tribunal Electoral en aquella ocasión no dio el número de votos que le correspondían a cada uno de los partidos y en su lugar sólo los consignó por alianza? ¿Por qué razón se incurrió en tal error si se dice que existía la prueba que la Conferencia Episcopal de Panamá remitió el 83.1% de las actas de las elecciones para Presidente y Vicepresidentes.? En todas las acta se dejaba constancia de los votos obtenidos por cada uno de los partidos que postularon y participaron en la elección. Entonces es que, ¿no se remitieron las actas que dicen que se remitieron?; o se ¿remitieron defectuosas e incompletas.? ¿Fue un cuestionable y censurable error del Tribunal Electoral o en tal caso de la Comisión Evaluadora.?

Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA)." 2. La Resolución N° 34 de dieciséis (16) de febrero de 1989, por la cual se aprueba la Alianza denominada " COALICIÓN DE LIBERACIÓN NACIONAL (COLINA), formada por los partidos Revolucionario Democrático (PRD), Laborista (PALA), Liberal, Panameñista Revolucionario, Republicano, Democrático de los Trabajadores (PDT), del Pueblo y Acción Nacional (PAN).

Hemos tratado inútilmente de encontrar el número de votos que tuvo cada partido en las elecciones de 1989 para Presidente y Vicepresidentes, pero en el Tribunal Electoral tal información no existe. Los datos estadísticos se refieren a las elecciones para Legisladores y para Representantes de Corregimientos. Somos del criterio que la declaratoria de extinción de los partidos políticos por no haber alcanzado la cifra equivalente, por lo menos, al tres por ciento (3%) - en cualquiera de las tres (3) elecciones de 1989 - que hizo en su momento el Tribunal Electoral de Panamá, está viciada de nulidad porque le faltó determinar votos en la más importante de las elecciones. Contra tal resolución se pudo haber recurrido en su oportunidad.[761] Otro aspecto interesante es que la Conferencia Episcopal Panameña - según se desprende de los resultados dados por la comisión encarga de revisar estas actas y por la nota de Monseñor Lacunza - solamente envió actas relativas a la elección para Presidente y Vicepresidentes de la República, con lo que quedaron sin determinar qué partidos y quienes habían ganado las curules en el parlamento. Por tal razón, el Tribunal Electoral se vio obligado a emitir el Decreto No. 5 de veintiséis (26) de

---

[761] Bien se pudo interponer un recurso de reconsideración ante los tres (3) Magistrados del Tribunal Electoral, o en tal caso una Acción de Inconstitucionalidad ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Estos eran los únicos recursos que disponían los partidos afectados.

enero de 1990 por el cual se designó una comisión de Evaluación y Auditoría de los resultados de las elecciones para Legisladores, principales y suplentes, de las elecciones de siete (7) de mayo de 1989.[762] En los aspectos más importantes, dicho Decreto decía lo siguiente:

> Que a falta de las actas que debieron remitir al Tribunal Electoral las Corporaciones Electorales encargadas de los escrutinios para Legisladores, principales y suplentes, en las elecciones de 7 de mayo de 1989, esta Corporación Electoral se ha visto precisada a adoptar las medidas, a efectos de recavar las informaciones y Actas de dicho comicios. Para efecto el Tribunal Electoral convocó a reunión a los miembros de las diferentes Alianzas Políticas, a fin de conciliar criterios; que de conformidad con los artículos 265 y 267 del Código Electoral[763] y como se ha dejado señalado que a falta de dichos documentos se hace necesario recavarlas de los partidos políticos o alianzas que participaron en dichos comicios, se ha solicitado la participación y entrega de las mismas;
> que esta información permitirá al Tribunal Electoral a través de la Comisión Evaluadora y de Auditoría Electoral, que ya fue creada para el escrutinio de Presidente y Vicepresidentes de la República..."

---

[762] Ver Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 436 de domingo veintiocho (28) de enero de 1990.

[763] Se refería la numeración anterior antes de la promulgación de la Ley 17 de treinta (30) de junio de 1993 que produjo el nuevo texto único del Código Electoral (Gaceta Oficial 22,375 de viernes diecisiete (17) de septiembre de 1993).

"Que se estima que dicha comisión debe ser ampliada, dada la magnitud de la tarea a realizar, **con el fin de determinar quienes resultaron electos para Legisladores, Principales y Suplentes en los circuitos electorales que comprende el país**. (el subrayado es nuestro).

Como podemos observar, el Decreto que hemos transcrito, reconoce que la función de la Comisión Evaluadora y de Auditoría fue "determinar quienes resultaron electos para Legisladores, Principales y Suplentes en los circuitos electorales que comprende el país". Ello nos lleva a sostener, sin reparo alguno, que el procedimiento que se utilizó en 1990 para determinar quienes habían sido los Legisladores elegidos en las elecciones del siete (7) de mayo de 1989 y qué partidos habían obtenido las curules, no fue ni el más adecuado, ni el más sano, ni el más confiable. De la actuación y conclusiones de esta comisión surgieron serias dudas. Pero, al margen del fondo de sus conclusiones y recomendaciones, un hecho evidente e incuestionable es que no se usó el procedimiento normal que define claramente la ley para efectuar las proclamaciones de los parlamentarios. No podía resultar acertado que una comisión - al margen de la ley electoral - reemplazara las funciones de las Juntas de Escrutinio de los Circuitos Electorales. Cuando tal procedimiento se dio no fuimos pocos los que considerábamos y aún lo seguimos

sosteniendo que era más prudente que se convocara a nuevas elecciones para elegir a todos los miembros del Órgano Legislativo. En una ocasión, alguien cuestionó nuestras palabras sobre este aspecto, mientras dictaba una conferencia en la Universidad de Panamá. Mi interlocutor sostuvo que igual situación había ocurrido con el Presidente y Vicepresidentes de la República quienes habían sido proclamados irregularmente como consecuencia del escrutinio que realizó una Comisión Evaluadora que nombró el Tribunal Electoral. Le respondí que en efecto le asistía en cierta parte la razón. Sus palabras demostraban que en cuanto a la forma, el procedimiento que se usó para proclamar a Guillermo Endara Presidente de Panamá y a Ricardo Arias Calderón y Guillermo Ford como Primer y Segundo Vicepresidentes no fue el correcto. Sin embargo, en tal hecho hubo algunos factores que no se pueden soslayar al hacer un análisis de la situación. Estos ciudadanos ya habían tomado posesión en la madrugada del veinte (20) de diciembre de 1989 mientras el país estaba siendo invadido por las fuerzas militares de los Estados Unidos. Como consecuencia de tal acción militar habían empezado a detentar el poder real y efectivo de la República. La Resolución del Tribunal Electoral que los proclamó como ganadores, la N° 502 de veintisiete (27) de diciembre de 1989, - dictada siete (7) días después de estar

gobernando - dice textualmente que "Convalida el Acto de Juramentación" que obviamente ya se había efectuado. Por otra parte en lo que respecta a la Proclamación del Presidente y Vicepresidentes de la República por parte del Tribunal Electoral y no por la Junta Nacional de Escrutinio, ya se había dado similar precedente en las elecciones presidenciales de 1984 en donde el Tribunal Electoral le correspondió proclamar. Este hecho produjo en 1984 el salvamento de voto del entonces Magistrado César Quintero quien sostuvo atendibles puntos de vista, a los que nos hemos referido en páginas anteriores. Ahora bien, en el caso de las elecciones para Presidente y Vicepresidentes, como quiera que se produjo una gigantesca polarización entre la oposición y las fuerzas gubernamentales, nadie tuvo duda alguna del triunfo absoluto de la nómina presidida por Guillermo Endara. En sendos comunicados al país, tanto el Candidato a la Presidencia de la República por la nómina de COLINA, Carlos Duque, como el candidato a la primera Vicepresidencia Ramón Sieiro Murgas, tuvieron la hidalguía de aceptar y reconocer plenamente el triunfo de la nómina opositora. Por tanto, como no habían más posibilidades, excepto la débil candidatura de Hildebrando Nicosia presentada en solitario por su partido - candidatura sin ninguna posibilidad - no era, ni es difícil comprender que no había duda alguna del

triunfo de la ADO - CIVILISTA. Sin embargo, determinar cuáles habían sido los sesenta y siete (67) Legisladores que habían resultado elegidos, algunos de ellos en circuitos plurinominales, era una tarea realmente difícil por no decir que imposible. No se presentaron actas por ambas partes. Mientras se adujo que la oposición (ADO - CIVILISTA) presentó 3,109 actas de todo el país que representaban el setenta y tres punto seis por ciento (73.6%) ; los sectores de los partidos gubernamentales (COLINA) presentaron solamente cuatrocientos noventa y siete (497) actas que representaron el once punto seis por ciento (11.6%).[764] Estos últimos se retiraron de las deliberaciones de la Comisión sin participar del anormal y atípico escrutinio. Dicha Comisión dio un resultado de la evaluación y análisis de las actas en la cual presentó una lista de los candidatos "ganadores" y sus respectivos partidos. De un total de sesenta y siete (67) Legisladores, declararon ganadores a cincuenta y siete (57) - casi el noventa por ciento (90%) - recomendando la celebración de nuevas elecciones en nueve (9) circuitos electorales y absteniéndose de adjudicar una curul el Circuito Electoral 8.7 de la Provincia de

---

[764] Ver la p. 17 del Boletín del Tribunal Electoral de la República de Panamá, N° 442 de lunes diecinueve (19) de febrero de 1990, que contiene el Informe de la Comisión de Evaluación y Auditoría Electoral que determinó quienes resultaron elegidos como Legisladores Principales y Suplentes en los cuarenta (40) circuitos del país.

Panamá. Los resultados de esta Comisión que consta en el Boletín del Tribunal Electoral No. 442 de lunes diecinueve (19) de febrero de 1990 fueron firmados por los funcionarios del Tribunal Electoral Carlos Bonilla, Carlos Rangel, Ezequiel Villarreal y Angela María Godoy; por el Representante de la Curia Metropolitana Sacerdote Rosendo Torres; por la Corporación de Profesionales Asociados (Auditores) Osvaldo Lau y Mirna de Lau y por los Representantes de los tres partidos que integraron la Alianza Democrática de Oposición Civilista (ADO - Civilista), que ya era Gobierno desde la madruga del veinte (20) de diciembre de 1989 fecha de la invasión norteamericana en Panamá. Por estos tres (3) partidos firmaron así: a. Por el Partido Liberal Auténtico Carlos García y Enrique Zarak. b. Por el Partido Demócrata Cristiano Juan A. Champsaur y Absalón Pinzón. c. Por el Partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA) Plutarco Arrocha y Roberto Moreno. Es de anotar que ninguno de los ocho (8) partidos que formaron parte de la Alianza Coalición de Liberación Nacional (COLINA) firmaron tal documento, ni estuvieron presentes en las deliberaciones y decisiones. Tampoco lo hicieron representantes del único partido que postuló en solitario: el Partido Panameñista Auténtico.

Según explica el documento elaborado por los

miembros de la Comisión referente a la participación del Partido Revolucionario Democrático (PRD) "el día 30 cuando se discutía el Circuito 2.1 al aplicarse la metodología señalada el Partido Revolucionario Democrático (PRD) solicitó una modificación en la misma, la cual no fue admitida y en consecuencia, dicho partido se retiró de la sesión". Más adelante continúa diciendo el documento:

> "también salió una publicación fechada el 30 de enero de 1990 y publicada en la Estrella de Panamá el 31 de enero del mismo año del Partido Revolucionario Democrático en la cual señalan que ellos solicitaron la inmediata incorporación de otros partidos a la Comisión y que hasta el momento se les ha negado y que son las juntas circuitales las que pueden hacer el conteo de votos y como quiera que su partido desea la normalización del país, así como defender los intereses de los candidatos, decidieron participar en la Comisión; igual señalaron que sus actas fueron destruidas por el saqueo y que el plazo era perentorio para entregar las actas. Igualmente señalaron que no se entregó la información computarizadas por los auditores..."[765]

Asimismo, el referido documento manifiesta que los representantes del Partido Laborista - uno de los ocho integrantes de la entonces alianza gubernamental "COLINA" - se retiraron de las reuniones el día treinta

---

[765] Ver páginas catorce (14) y quince (15) del referido Boletín del Tribunal Electoral No. 442 de diecinueve (19) de febrero de 1990.

(30) de enero sosteniendo que tenían compromisos con el Comité Ejecutivo Nacional de su partido para discutir lo actuado por la Comisión hasta la fecha. Sostienen que los representantes del partido se reintegraron a la Comisión el uno (1) de febrero de 1990. Sin embargo, el documento tiene fecha del dos (2) de febrero de 1990 [766] y este no aparece la firma de ningún miembro del Partido Laborista (PALA), lo que nos lleva a la conclusión que éstos o no quisieron firmar o realmente no estaban presentes al momento de terminar el discutido informe. Nos llama poderosamente la atención que a parte del irregular y cuestionable método que decidió casi el noventa por ciento (90%) de las curules parlamentarias, hubo una evidente ausencia de las mayorías de los partidos políticos legalmente reconocidos en las elecciones de 1989 que habida cuenta eran las que se estaban escrutando en esos momentos. Ya hemos dicho anteriormente que para estas elecciones participaron doce (12) partidos políticos. Tres de ellos conformaron la alianza de oposición cuyo triunfo le fue reconocido por el propio Tribunal Electoral el veintiséis (26) de diciembre de 1989, algunas horas después de la invasión norteamericana. Estos fueron los únicos partidos que firmaron con su representante las proclamaciones de los

---

[766] Ver página veintiséis (26) del precitado Boletín del Tribunal Electoral de Panamá.

parlamentarios ganadores. De los ocho partidos que conformaron la entonces alianza gubernamental "COLINA" solamente aparecen constancias de que dos (2) de ellos, el Partido Laborista y el Partido Revolucionario Democrático que como hemos dicho no firmaron el documento. El otro partido - el Panameñismo Auténtico - que fue el único que no participó de ninguna de las dos (2) alianzas, no apareció participando en la Comisión, tampoco firmando las proclamaciones. Tal como hemos dicho anteriormente, la Comisión decidió el dos (2) de febrero de 1990 quienes habían sido los Legisladores que a su juicio habían ganado casi un año antes en las elecciones que se celebraron el siete (7) de mayo de 1989. También decidió que había diez (10) curules por adjudicar nueve (9) de ellas mediante nuevas elecciones y una para decidir por la controversia legal que efectivamente la dirimió el Tribunal Electoral posteriormente. Nos referiremos a continuación a cada uno de estos aspectos que fueron fundamentales para la subsistencia y extinción de los partidos políticos y para la conformación del parlamento panameño. Veamos inicialmente el número de votos que la Comisión en referencia le asignó a cada uno de los doce (12) partidos en las elecciones para Legisladores a nivel nacional.

DOCUMENTO GRÁFICO No. 22

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ELECCIONES A LEGISLADORES DE 1989

Nombre del Partido	Cantidad de Votos	Coalición
Liberal	12,961	COLINA
Revolucionario Democrático	104,696	COLINA
Demócrata Cristiano	207,699	ADO - Civilista
MOLIRENA	115,823	ADO - Civilista
Laborista	41,853	COLINA
Republicano	7,808	COLINA
Acción Nacional	2,781	COLINA
Democrático de los Trabajadores	1,021	COLINA
Panameñista Revolucionario	3,142	COLINA
Liberal Auténtico	57,305	ADO - Civilista
Pueblo (Comunista)	4,723	COLINA
Panameñista Auténtico	2,527	Postulación Propia
Total (12 Partidos)	562,369	2 Coaliciones 1 Candidatura Propia

Fuente: Comisión de Evaluación y Auditoría Electoral Informe de dos (2) de febrero de 1990 que aparece en el Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 442 de diecinueve (19) de febrero de 1990, páginas quince (15) y dieciséis (16).

DOCUMENTO GRÁFICO N° 23
CANDIDATOS DECLARADOS VENCEDORES POR LA COMISIÓN DE EVALUACIÓN Y AUDITORÍA ELECTORAL
(57 PARLAMENTARIOS DE 67)

Circuito	Candidato Vencedor	Partido
1.1	Francisco Artola	Liberal Auténtico (1)
2.1	Gabriel Arosemena	Demócrata Cristiano
2.1	Tadeo Ibañez	MOLIRENA
2.3	Hernán Gnaegi	Liberal Auténtico
2.4	Luis Narvaez	MOLIRENA
3.1	Raquel Lanuza	Demócrata Cristiano
3.1	Alfredo Ehlers	Demócrata Cristiano
3.1	Alonso Fernández	MOLIRENA
3.1	Javier Parker	P.R.D.
4.1	José D. Torres	Demócrata Cristiano
4.1	Camilo Brenes	Demócrata Cristiano
4.1	Librado Montenegro	MOLIRENA
4.2	Ramón Aizpurúa	Demócrata Cristiano
4.2	Ricardo Pérez C.	Demócrata Cristiano
4.3	Erick F. Santamaría	Demócrata Cristiano
4.3	Alexis Ayala	Demócrata Cristiano
4.5	Gustavo Guillén	Liberal Auténtico
4.6	Nodier Miranda	Liberal Auténtico (2)
4.7	Jorge Rubén Rosas	MOLIRENA
6.1	Arnulfo Escalona	Liberal Auténtico (2)
6.2	Héctor Crespo	MOLIRENA
6.3	Aurelio Alba	Liberal Auténtico (1)
7.1	Miguel Cárdenas	MOLIRENA
7.2	Alberto Cigarruista	Liberal Auténtico
7.3	Sebastián Escobar	Demócrata Cristiano
8.1	José Rafael Hill	Demócrata Cristiano

8.2	Domi L. Montenegro	Demócrata Cristiano
8.4	Roberto Garibaldo	MOLIRENA
8.5	Raúl Ossa	Demócrata Cristiano
8.5	Anastasio Batista	Demócrata Cristiano
8.6	Gisela Chung	MOLIRENA
8.6	Eliseo Alvarez	MOLIRENA
8.6	Alonso Villarreal	Demócrata Cristiano
8.6	Carlos F. Escobar	Demócrata Cristiano
8.6	Balbina Herrera	P.R.D.
8.7	José A. Sosa	Demócrata Cristiano
8.7	Alberto Alemán B.	P.R.D.
8.7	Lucas Zarak	Liberal Auténtico (1)
8.8	Carlos Arellano L.	Demócrata Cristiano
8.8	Ada L. de Gordón	Demócrata Cristiano
8.8	Marco Ameglio	Liberal Auténtico
8.8	Mario Rognoni	P.R.D.
8.9	Guillermo Cochez	Demócrata Cristiano
8.9	Milton Henríquez	Demócrata Cristiano
8.9	Gloria M. de López	Demócrata Cristiano
8.9	Olimpo Sáez	MOLIRENA
8.9	Elías Castillo	P.R.D.
8.10	Silvan Keith Holder	Demócrata Cristiano
8.10	Arturo Vallarino	MOLIRENA
8.10	Leo González	MOLIRENA
8.10	Gerardo González	P.R.D.
9.1	Erasmo Méndez	Demócrata Cristiano
9.1	Carlos Carrizo	Demócrata Cristiano
9.2	Rolando Martinelli	MOLIRENA
9.4	Mario Forero	MOLIRENA
9.5	Jorge Montemayor	Demócrata Cristiano

10.1	Alcibiades Alvarado	Demócrata Cristiano

Fuente: Páginas dieciocho (18) a veintitrés (23) Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 442 de diecinueve (19) de febrero de 1990.

(1) Fueron postulados por el Partido Liberal Auténtico por un acuerdo con dirigentes del Partido Panameñista Auténtico quienes habían sido desplazados del control de este partido.

(2) Fallecieron en ejercicio del mandato. A Nodier Miranda le reemplazó su suplente Gilmer José González y a Arnulfo Escalona su suplente Vasco Del Mar Huertas.

En el cuadro que acabamos de transcribir aparecen los Legisladores que la Comisión en referencia consideró como los ganadores para el período legislativo 1989-1994. Es importante señalar que en el proceso electoral de 1989 se volvió a repetir una situación anómala con el Partido del expresidente Arnulfo Arias quien había fallecido el diez (10) de agosto de 1988. En las elecciones de 1984 el expresidente Arias alegó que los militares habían apoyado a un grupo de antiguos simpatizantes quienes tomaron la delantera y solicitaron la inscripción del Partido Panameñista, usando el nombre que el líder había usado en los últimos años de su vida política. A Arias no le quedó más remedio que solicitar la inscripción de su partido con el nombre de Partido Panameñista Auténtico. Pocos meses antes de las elecciones de 1989 un grupo del Partido Panameñista Auténtico afín a las fuerzas militares que gobernaban Panamá, logró controlar

los altos puestos directivos de este partido desplazando a los leales seguidores del entonces fallecido expresidente Arnulfo Arias. Estos se encontraron sin partido político al momento de presentarse a las elecciones de 1989. Mediante un acuerdo con el Partido Liberal Auténtico, este les permitió postularse a diversos cargos de elección popular utilizando la papeleta de su partido. Importante es señalar que Guillermo Endara Galimany - Presidente electo en 1989 - pertenecía al grupo que había sido desplazado de la dirección del Partido Panameñista Auténtico, y su postulación a la presidencia fue respaldada inicialmente por el Partido Liberal Auténtico. Los seguidores del expresidente Arias decidieron solicitar el cinco (5) de junio de 1989 solicitud de inscripción del Partido Arnulfista. Dicha solicitud se le dio el correspondiente trámite para la inscripción del partido político el día doce (12) de enero de 1990 en que se ordenaron las publicaciones en el Boletín del Tribunal Electoral y en los diarios de circulación del país.[767] Es así como después de cumplir con todos los trámites pertinentes y de la inscripción del número de adherentes señalado por la ley y los decretos reglamentarios del Tribunal Electoral, mediante resolución No. 282 de jueves treinta

---

[767] Ver Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 434 de viernes doce (12) de enero de 1990.

y uno (31) de octubre de 1991 el Tribunal Electoral reconoció al Partido Arnulfista y ordenó su inscripción en el libro de registro de partidos.[768] De esta forma los seguidores del carismático líder Arnulfo Arias pudieron participar en las siguientes elecciones generales que se celebraron el ocho (8) de mayo de 1994 amparados con su nuevo nombre de Partido Arnulfista.

Hecha esta explicación importante, retomamos el aspecto inherente al resultado de la Comisión de evaluación y auditoría electoral de las elecciones parlamentarias de 1989. Como anteriormente dijéramos la Comisión recomendó la celebración de nuevas elecciones en nueve (9) de los cuarenta (40) circuitos del país en los que consideró que no tenía suficiente cantidad de actas para determinar los ganadores.[769] En atención a estas recomendaciones el Tribunal Electoral decidió convocar a elecciones parciales el veintisiete (27) de enero de 1991

---

[768] Ver Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 526 de martes cinco (5) de noviembre de 1991.

[769] Tal conclusión es visible en la página veinticuatro (24) del precitado Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 442. Asimismo, debemos recordar que la Alianza Democrática de Oposición Civilista (ADO - Civilista) presentó el setenta y tres punto tres por ciento (73.3%) de estas actas mientras que sus adversarios de la Coalición de Liberación Nacional (COLINA) sólo presentaron el once punto seis por ciento (11.6%) de las actas. Esto nos lleva a concluir que las decisiones de la Comisión Evaluadora se hicieron con fundamento en las actas aportadas por ADO - Civilista cuyos partidos fueron los únicos que participaron plenamente en la Comisión que determinó quienes habían ganado.

en los nueve (9) circuitos que había determinado la Comisión Evaluadora. Veamos en cuáles circuitos y por qué razón se determinaron nuevas elecciones:

a. En el Circuito 1.2; la Comisión consideró que no existían actas para respaldar cualquier decisión.

b. En el Circuito 2.2; la Comisión declaró que solamente se presentaron seis (6) actas de un total de cincuenta y seis (56), lo que hacía imposible tomar una decisión.

c. En el Circuito 3.2; se recibieron un total de cincuenta y cuatro (54) actas pero solamente nueve (9) eran originales. Se desestimaron las fotocopias.

d. En el Circuito 4.4; no se recibió ninguna acta.

e. En el Circuito 5.1; sólo se recibieron cinco (5) actas de un total de treinta y uno (31), lo que hizo imposible tomar una decisión.

f. En el Circuito 5.2 sólo se recibieron ocho (8) actas de treinta (30) por lo que no hubo suficientes actas para respaldar cualquier decisión.

g. En el Circuito 8.3; de cincuenta y tres (53) actas fueron recibidas treinta y cuatro (34). De estas treinta y cuatro (34) actas, sólo diecinueve (19) fueron consideradas porque eran copias auténticas. En vista de lo cual la Comisión decidió que era imposible tomar una decisión.

h. En el Circuito 9.3; solamente se recibieron

veintisiete (27) actas de un total de setenta y ocho (78) que no permitía respaldar cualquiera decisión.

i. En el Circuito 10.2; a pesar que la Comisión recibió veintidós (22) actas de un total de veintiocho (28) consideró que fue difícil determinar quien resultó ganador debido a la idiosincrasia particular de la Comarca Indígena de San Blas y su forma muy especial de votación "donde el acta de una isla puede determinar el resultado de la elección".[770]

La Comisión también trató la especial situación que se produjo en el Circuito 8.7 del distrito capital de la ciudad de Panamá. De conformidad con el número de habitantes, a dicha circunscripción electoral le corresponde elegir a cuatro (4) parlamentarios.

De acuerdo con la ley electoral panameña cada partido tiene derecho de postular en ese circuito a cuatro (4) candidatos principales cada uno con dos (2) suplentes. Como quiera que en Panamá existe el sistema político de lista cerrada y desbloqueada el orden en que el partido los coloca permite al elector hacer una selección de todos, de uno o de varios de ellos. El

---

[770] Las recomendaciones que determinan en cuáles circuitos se pedían nuevas elecciones, aparecen en las páginas veinticuatro (24) y veinticinco (25) del tanta veces citado Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 442.

Partido Demócrata Cristiano - el más votado en las elecciones de 1989 - solamente postuló a un solo candidato - José Antonio Sosa - en este circuito electoral. De conformidad con el número de votos obtenidos por este partido en el circuito electoral 8.7 le correspondía una curul por cuociente y una curul por residuo. Como quiera que el Partido Demócrata Cristiano no tenía ningún otro candidato perdió la oportunidad de ganar la segunda curul que de conformidad con los votos le correspondía. Ante estos hechos la Comisión consideró que se estaba ante una situación muy especial en la que tenía que entrar a interpretar la ley electoral función que consideró - muy atinadamente - que le correspondía al Tribunal Electoral cuya competencia privativa le señala el artículo 136 de la Constitución Política de Panamá.[771] Tal situación produjo que los Magistrados del Tribunal Electoral hicieran las consultas pertinentes al cuerpo de asesores legales, los cuales mediante nota No. 8-DAL de cinco (5) de febrero de 1990 [772] consideraron que "de esta manera corresponde la cuarta curul del Circuito 8.7 al Partido que después del Partido Demócrata Cristiano obtuvo el mayor residuo, que según la

---

[771] Tal conclusión aparece en la página veinticinco (25) del Informe de la Comisión Evaluadora. Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 442.

[772] Ver páginas setenta y siete (77) y setenta y ocho (78) del Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 442.

cifras suministradas por la Comisión de Evaluación y auditoría electoral es el Partido Revolucionario Democrático".[773]

Resuelto el problema de la definición de las curules legislativas, el Tribunal Electoral dictó el Decreto No. 15 de veinte (20) de febrero de 1990 por el cual se designó una Comisión de Evaluación y Auditoría de los resultados de las elecciones para Concejales y Representantes de Corregimientos, principales y suplentes, de las elecciones de siete (7) de mayo de 1989. En dicha Comisión además de participar los mismos miembros de la Comisión anterior que determinaron las curules legislativas se incorporaron los siguientes miembros:

a. Por el Partido del Pueblo (Comunista) Miguel A. Porcell y Carlos Del Cid.

b. Por el Partido Republicano Víctor Méndez Fábrega y Jaqueline Batista.

---

[773] De esta forma el P.R.D. que ya había obtenido una curul por medio cuociente a favor de Alberto Alemán Boyd, logró una segunda curul por residuo a favor de Franklyn Rivera. Ver Resolución No. 27 de cinco (5) de febrero de 1990 por la cual el Tribunal Electoral de Panamá proclamó los candidatos a Legisladores, principales y suplentes, que habían ganado en el Circuito 8.7. (Páginas 74 y 75 Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 442).

c. Por el Partido Laborista (PALA) Segundo Garzón y Donato Jiménez.

d. Por el Partido Panameñista Revolucionario Jorge Tomlinson y Reimundo Campbell.

e. Por el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Panamá Carlos Changmarín.

f. Por Asesoría Legal del Tribunal Electoral Fidel Vásquez y César Guardia.[774]

Como podemos apreciar en esta oportunidad cuatro (4) partidos de la derrotada coalición COLINA decidieron participar en la Comisión de Evaluación y Auditoría Electoral, conscientes de que este organismo era el que en resumidas cuentas declaraba quienes habían ganado y quienes habían perdido. Por tal razón - aunque un poco tardíamente - decidieron, de manera inteligente, hacerse partícipe de un escrutinio que aunque anormal y quizá hasta ilegal, de conformidad con la fuerzas reales de la política panameña en aquellos momentos era el ente decisorio. Por esta razón en las elecciones de veintisiete (27) de enero de 1990 se realizaron también

---

[774] Ver dicho Decreto en el Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 447 de jueves uno (1) de marzo de 1990.

algunas elecciones para Representantes de Corregimientos. Igualmente se celebraron otras más en los meses de febrero, marzo, abril y mayo de 1991. Estas explicaciones que hemos dado anteriormente son fundamentales para comprender por qué razón aparecen, en el caso de los Legisladores, dos (2) elecciones populares cuando se determina el número de votos por partido para esta elección y en el caso de los Representantes de Corregimientos aparecen varias elecciones. Veamos el total de votos por partido para ambas elecciones.

DOCUMENTO GRÁFICO No. 24
REPÚBLICA DE PANAMÁ
VOTOS VALIDOS PARA PARTIDOS POLÍTICOS
EN LAS ELECCIONES DE LEGISLADORES
(ELECCIONES GENERALES DE 1989 Y PARCIALES DE 1991)

Partido Político	Total de Votos	3%	Situación	Elecciones de 7 de mayo de 1989	Elecciones de 27 de enero de 1991
Revolucionario Democrático	114,741	18,277	Subsistió	106,747	7,994
Laborista	47,775	igual	Subsistió	43,021	4,754
Liberal	17,712	igual	Extinguió	14,029	3,683
Republicano	8,602	igual	Extinguió	7,930	672
Acción Nacional	2,917	igual	Extinguió	2,809	108
Panameñista Revolucionario	3,572	igual	Extinguió	3,261	311
Democrático de los Trabajadores	1,075	igual	Extinguió	1,026	49
Pueblo (Comunista)	4,988	igual	Extinguió	4,789	199
Demócrata Cristiano	219,944	igual	Subsistió	208,884	11,060
MOLIRENA	122,974	igual	Subsistió	116,263	6,711
Liberal Auténtico	61,916	igual	Subsistió	57,941	3,975
Panameñista Auténtico	3,015	igual	Subsistió	2,557	458

Total de Votantes	609,231	18,277 (3%)	7 Ext. 5 Subsist.	569,257	39,974

Fuente: Departamento de Estadística del Tribunal Electoral de Panamá.

Como podemos observar en este cuadro aparecen los votos de cada partido político en las elecciones para Legisladores. Un hecho curioso es que el Partido Liberal en esta votación no logró alcanzar los votos necesarios para su subsistencia, votos que si logró en la elección para Representantes que veremos a continuación.

DOCUMENTO GRÁFICO No. 25
REPÚBLICA DE PANAMÁ
VOTOS VALIDOS PARA PARTIDOS POLÍTICOS
EN LAS ELECCIONES DE REPRESENTANTES DE CORREGIMIENTOS
(ELECCIONES GENERALES DE 1989 Y PARCIALES DE 1991)

Partido	Total Votos	3%	Situación	Elecciones 7/5/89	Elecc. 27/1/91	Otras Elecciones(1)
P.R.D.	109,903	18,220	Subsistió	98,809	10,729	365
LABORISTA	55,529	igual	Subsistió	48,224	7,159	146
LIBERAL	21,728	igual	Subsistió	18,569	3,151	8
REPUBLICANO	14,839	igual	Extinguió	13,149	1,529	164
ACCION NAL.	2,712	igual	Extinguió	2,665	47	0
PANAMEÑISTA REVOLUCIO-NARIO	7,230	igual	Extinguió	6,845	373	12
DEM.TRABA-JADORES	1,703	igual	Extinguió	1,618	85	0
PUEBLO (COMUNISTA)	7,934	igual	Extinguió	7,697	235	2
DEMOCRATA CRISTIANO	204,841	igual	Subsistió	191,418	13,065	358
MOLIRENA	109,877	igual	Subsistió	102,561	7,188	128
LIBERAL AUTENTICO	61,028	igual	Subsistió	54,903	6,097	28
PANAMEÑISTA AUTENTICO	2,833	igual	Subsistió	2,779	54	0
LIBRE POS-TULACION	7,179	-----	-------	6,424	755	0
TOTAL DE VOTANTES	607,336	18,220 (3%)	6 Extin. 6 Subsist.	555,658	50,467	1,211

Fuente: Departamento de Estadística del Tribunal Electoral de Panamá.

(1) Elecciones en distintos corregimientos Febrero, Marzo, Abril y Mayo de 1991.

En este cuadro concerniente a las elecciones de Representantes de Corregimientos lo más importante es que el Partido Liberal, que en las elecciones anteriores a Legisladores no había alcanzado la cuota mínima requerida para su subsistencia, en estas elecciones logró tal cantidad. Tal como hemos explicado anteriormente, la Constitución y la Ley Electoral panameña permiten que a favor del partido político se cuente la elección que le sea más ventajosa dentro de cualquiera de las tres (3) elecciones, es decir, la de Presidente y Vicepresidentes, Legisladores o Representantes de Corregimientos. En las elecciones de 1989 - llenas de irregularidades - como hemos visto en páginas anteriores, la cantidad de votos para cada partido político en las elecciones a Presidente y Vicepresidentes no le fueron adjudicadas. El resultado oficial se dio en número de votos asignados a cada una de las dos alianzas. ¿Cómo podía el partido Liberal lograr su subsistencia? En primer lugar, no lo pudo hacer en las elecciones a Legisladores, pero logró en la última de éstas - las de Representantes - tener más votos que el tres por ciento (3%) de la cantidad de votos válidos que se calculó en 18,220 sufragios. Por otra parte, el cuadro anterior nos reveló la fortaleza del Partido Demócrata Cristiano en 1989, que se mantuvo como el partido más votado, tanto en las elecciones del siete (7) de mayo de 1989, como en las parciales del veintisiete

(27) de enero de 1991, seguido del partido Revolucionario Democrático. No obstante, en las otras elecciones que se celebraron en algunos corregimientos del país, en los meses de febrero, marzo, abril y mayo de 1991, se notó un ligero descenso del Partido Demócrata Cristiano y un leve ascenso del Partido Revolucionario Democrático. Quizá esto, era un anuncio de lo que ocurriría en las elecciones de 1994, en cuanto al resultado diametralmente opuesto que obtuvo el partido Demócrata Cristiano.

El Tribunal Electoral de Panamá, después de haber celebrado las elecciones parciales que consideró necesarias para elegir a los ciudadanos que debían ocupar los puestos de elección popular, mediante Decreto N° 242 del trece (13) de junio de 1991 declaró cerrado el accidentado y curioso proceso electoral que se abrió el siete (7) de noviembre de 1988. Este proceso se abrió para celebrar elecciones generales el siete (7) de mayo de 1989 y con el propósito de elegir Presidente y Vicepresidentes de la República, Legisladores, Concejales y Representantes de Corregimientos. Como consecuencia de algunas irregularidades surgidas en la fecha de elecciones se ordenaron realizar procesos electorales parciales que se celebraron el veintisiete (27) de enero de 1991 - para elegir nueve (9) Legisladores y varios Representantes de Corregimientos - y en algunos meses

posteriores para la elección de Representantes, en ciertos corregimientos.[775]

Después de cerrado el proceso electoral el Tribunal Electoral emitió el Decreto N° 246 de uno (1) de julio de 1991, por el cual se declararon extinguidos los partidos que no obtuvieron por lo menos el equivalente al tres por ciento (3%) del total de votos válidos emitidos en cualquiera de las elecciones a Presidente, Legisladores o Representantes de Corregimiento. En tal Decreto, el Tribunal Electoral ordenó el cierre y archivo de los expedientes relativos a los partidos políticos extinguidos, así como la anotación de tal extinción en los libros de registro de partidos políticos, con la correspondiente cancelación de las inscripciones de adherentes. Los partidos extinguidos oficialmente fueron los siguientes:

1. Partido Republicano
2. Partido Panameñista Auténtico
3. Partido Acción Nacional
4. Partido Democrático de los Trabajadores
5. Partido Panameñista Revolucionario
6. Partido del Pueblo (Comunista)

---

[775] El referido Decreto de cierre del proceso electoral aparece publicado en el Boletín del Tribunal Electoral de Panamá N° 513 de jueves cuatro (4) de julio de 1991.

Los partidos que mantuvieron su personería jurídica fueron los siguientes:

1. Partido Liberal
2. Partido Revolucionario Democrático
3. Partido Demócrata Cristiano
4. Partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista
5. Partido Laborista
6. Partido Liberal Auténtico

La misma resolución estableció que para los propósitos de la constitución de nuevos partidos políticos, el número mínimo de adherentes para su reconocimiento, se fijaba en 18,220.

4. La extinción de los partidos en Panamá, como consecuencia de la elección de 1994

a. Explicación previa y la situación del llamado " llanero solitario"

En las elecciones de 1994 participaron quince (15) partidos políticos, de los cuales, para las candidaturas a Presidente y Vicepresidentes de la República, surgieron cuatro (4) coaliciones y tres (3) partidos postularon

cada uno su propia nómina presidencial. En estas elecciones fue la primera vez que una mujer fue postulada a la Presidencia de la República (Mireya Moscoso del Partido Arnulfista y de la Coalición Alianza Democrática), así como fue la primera vez que varias damas integraron las nóminas presidenciales.[776]

Para estas elecciones fue la primera vez que el gobierno se presentó tan dividido o fraccionado con tres (3) nóminas diferentes,[777] situación que no ocurría en el país desde 1968 en la que el conflicto entre dos (2) políticos - David Samudio y Alfredo Ramírez - provocó una división que favoreció al candidato de la oposición que ganó las elecciones en esa oportunidad.[778] Otro dato curioso de las elecciones de 1994 fue que por primera vez

---

[776] María Villalaz de Arias, candidata a la Segunda Vicepresidencia de la República por el Partido Solidaridad (Alianza "Concertación Nacional") y Julia Suira, candidata a la Segunda Vicepresidencia por la nómina que presentó el Partido Panameñista Doctrinario.

[777] El gobierno se fraccionó en las nóminas: de la Alianza Democrática presidida por Mireya Moscoso del Partido del Presidente Endara, (Partido Arnulfista); de la Alianza Cambio 94 presidida por Rubén Darío Carles (excontralor del gobierno del Presidente Endara) y la presentada por el Partido Demócrata Cristiana presidida por Eduardo Vallarino (exembajador de Panamá en Washington durante los dos primeros años del gobierno del Presidente Endara).

[778] Para profundizar sobre la crisis del entonces gobierno liberal de 1964 ver RICORD, Humberto, Los Clanes de la Oligarquía Panameña y el Golpe Militar de 1968, op. cit., p. 21 y ss. Asimismo ver CONTE PORRAS, Jorge, Requiem por la Revolución, Litografía e Imprenta Lil, S. A., 1a. edición, San José, Costa Rica, 1990, p. 354 y ss.

un candidato a la Primera Vicepresidencia de la República además de ganar en tal aspiración, simultáneamente logra una curul en el parlamento panameño.[779] En las elecciones de 1994 tuvieron derecho a ejercer el sufragio un total de 1,499,451 ciudadanos panameños, la cifra más alta que se ha tenido la historia política de Panamá. En estas elecciones de 1994 ejercieron el sufragio por primera vez un total de 247,557 electores que entre los años 1990 y 1993 obtuvieron su ciudadanía. En las elecciones de 1994 se aumentó el número de Legisladores de sesenta y siete (67) a setenta y uno (71) Legisladores

---

[779] Se trata del Primer Vicepresidente de la República de Panamá, Tomás Gabriel Altamirano Duque quien ganó en las elecciones de 1994 como candidato por la Alianza Pueblo Unido (Partidos Revolucionario Democrático, Laborista y Liberal Republicano) pero también logró una curul legislativa como candidato a legislador por el Partido Revolucionario Democrático y demás partidos de la Alianza por el circuito electoral 8-4. Ser candidato para ambos cargos no lo prohíbe el Código Electoral de Panamá. Anteriormente, en las elecciones de 1984, lo había intentado sin éxito Olimpo Saéz con las candidaturas a la Segunda Vicepresidencia de la República y Legislador por el Circuito Electoral 8-9. En esa ocasión ocurrió lo contrario de lo que pasó en las elecciones de 1994 puesto que Saéz perdió ambas candidaturas. Para las elecciones de 1994, el Decreto N° 40 de ocho (8) de noviembre de 1993 por medio del cual se reglamentaron las postulaciones de candidatos se refirió a tal situación en el artículo 4. Dicho artículo establece que cualquier persona puede ser postulada a más de un cargo de elección popular pero sin aparecer en una misma lista como candidato principal y suplente. Si resultara ganador en más de un cargo de elección deberá optar por uno de ellos dentro de los diez (10) días ordinarios siguientes a la última proclamación. De no hacerlo se entenderá que escoge el de mayor representación y el Tribunal Electoral entregará la credencial correspondiente. En el caso Altamirano Duque éste optó por la Vicepresidencia de la República con lo cual su suplente a legislador - su propio hijo - fue declarado legislador titular.

y uno más como consecuencia del llamado "Llanero Solitario".[780] Desde que se incorporó a la Constitución Política de Panamá de 1972, el ordinal 6 del artículo 141, producto de las reformas constitucionales de 1983, no se había dado el llamado "Llanero Solitario" hasta las elecciones de 1994. Tal disposición, le otorga el derecho de una curul al Partido que habiendo obtenido más del cinco por ciento (5%) de los votos válidos para cualquiera de las elecciones a Presidente y Vicepresidentes, Legisladores y Representantes de Corregimientos, no haya ganado ningún escaño. Es decir, todo partido que subsiste debe tener como mínimo un parlamentario. El artículo precitado dice que "La adjudicación se hará en favor del candidato que hubiere

---

[780] El aumento de estos cuatro Legisladores se debe al aumento de la población de conformidad con lo establecido en el artículo 141 ordinal 3 de la Constitución Política de Panamá de 1972 que establece que se elegirán en los actuales circuitos electorales un Legislador por cada 30,000 habitantes y uno más por residuo que no baje de 10,000. Por tal razón se produjo el aumento de un legislador en cada uno de los siguientes circuitos: 1.1, 8.6, 8.1 y 8.10. En lo que respecta al legislador que popularmente denominan "Llanero Solitario" debemos señalar que el artículo 141 ordinal 6 de la Constitución Política establece que los partidos políticos que hubieran alcanzado el número de votos exigidos para subsistir y que no hayan logrado la elección de por lo menos un legislador en algún circuito electoral tienen derecho a que se le adjudiquen un escaño de legislador. En tal situación quedó el partido Movimiento de Renovación Nacional (MORENA) que a pesar de haber logrado un número superior al cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos en cualquiera de las elecciones para Presidente y Vicepresidentes, Legisladores o Representantes no logró ninguna curul en las elecciones parlamentarias por tal razón el Tribunal Electoral designó a un legislador para que actuara en nombre de este partido.

obtenido mayor número de votos para Legislador, dentro de su partido". (El subrayado es nuestro). Tanto en las elecciones de 1984 como en las de 1989, todos los partidos que subsistieron ganaron curules por lo que tal derecho no se había otorgado jamás desde su establecimiento en 1983. Sin embargo, en las elecciones de 1994 el Partido Movimiento de Renovación Nacional (MORENA) subsistió sin haber ganado ningún escaño. Había derecho - por primera vez - a usar el derecho establecido en el anteriormente citado artículo 141 ordinal 6. Pero, ¿a cuál de sus candidatos le correspondería? A nuestro juicio, el primer elemento que apunta la norma constitucional es la frase "dentro de su partido" la que debe ser interpretada como que el ciudadano beneficiado pertenezca a ese partido. Ahora bien, el Tribunal Electoral es el organismo que debe determinar a quien le corresponde la curul. El Código Electoral desarrolló el ordinal 6 del artículo 141 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, en el artículo 262. Tal artículo dice así:

> **Artículo 262**: Cuando en virtud del numeral 6 del artículo 141 de la Constitución Nacional (SIC), se tenga que adjudicar un puesto de legislador a un partido que, habiendo recibido el número de votos suficientes para su subsistencia, no haya obtenido ningún escaño de Legislador, se adjudicará el mismo al candidato de ese partido que haya obtenido más votos en los circuitos

> electorales uninominales o, si fuere más votado, al que haya obtenido mayor cantidad de votos en la lista del partido en uno de los circuitos plurinominales". (El subrayado es nuestro).

Tal disposición del Código Electoral establece un sano principio de equidad para la adjudicación de la curul. Como quiera que los circuitos uninominales son de menos votantes prefiere darle oportunidad a los candidatos de estos circuitos frente a los de los circuitos plurinominales que por tener más población tendrían más facilidad de obtener más cantidad de votos aunque proporcionalmente sean menos porcentajes de votos. Por tal razón opinamos que para la adjudicación la norma es clara. Primero, debe buscarse entre los inscritos en el partido (ord. 6 art. 141 de la Constitución) que hayan sido candidatos en los circuitos uninominales (art. 262 del Código Electoral).

La equidad de la norma electoral es sabia y oportuna. A manera de ejemplo, un candidato A logra 5,000 votos de un circuito con 100,000 electorales donde se eligen a varios (plurinominal) mientras que un candidato B del mismo partido logra 4,000 votos en un circuito con 12,000 votantes donde se elige uno (uninominal). A simple vista pareciera que el candidato A logro mayor cantidad de votos. Sin embargo, a nuestro

juicio ello no es así. El candidato A obtuvo el cinco por ciento (5%) de la intención de votos de su circunscripción, mientras el candidato B obtuvo el treinta y tres punto tres por ciento (33.3%) de la intención de voto de su circunscripción. En consecuencia, la adjudicación debería hacerse a favor del candidato B y no a favor del A.

Tal criterio no fue el usado por el Tribunal Electoral para decidir la adjudicación. Luego de tres (3) meses de espera y discusiones entre los dirigentes del Partido MORENA el Tribunal Electoral decidió mediante Resolución No. 2 de Sala de Acuerdos con fecha ocho (8) de agosto de 1994 proclamar a Marco Ameglio como Legislador.

El Diputado Ameglio no es miembro del partido - aunque fue postulado - ni fue el que proporcionalmente a su circunscripción obtuvo el porcentaje de votos más alto. El Tribunal Electoral consideró la mayoría de votos sin entrar al concepto de las diferencias entre los votantes de una y otra circunscripción que consideramos fundamental para tal adjudicación.

En las elecciones de 1994 se aumentaron por vez primera el porcentaje necesario para la subsistencia de los partidos políticos. En las elecciones de 1984 y 1989

- tal como ya lo hemos visto - los partidos requerían para su subsistencia obtener un número de votos equivalentes por lo menos al tres por ciento (3%) de los sufragios emitidos en alguna de las tres (3) elecciones para Presidente y Vicepresidentes, Legisladores o Representantes de Corregimientos. A partir de la elección de 1994 este porcentaje aumentó al cinco por ciento (5%).[781] Debemos señalar que en las elecciones de 1994 fue la primera vez que se utilizó en la República de Panamá las denominadas papeletas únicas.[782] En las elecciones de 1994 por primera vez se cambió en la República de Panamá el horario de votación disminuyéndola en una hora, ya que tradicionalmente se había hecho de siete (7) de la mañana a cinco (5) de la tarde. Después de la modificación introducida por la Ley 17 de treinta

---

[781] Tal aumento se produce como consecuencia de la reforma que introdujo la Ley 11 de treinta (30) de junio de 1993 al ordinal tercero del artículo 111 del Código Electoral de Panamá.

[782] Las papeletas únicas de votación fueron introducidas por las modificaciones al Código Electoral hecha por la Ley No. 17 de treinta (30) de junio de 1993. Según el artículo 213 del Código Electoral "se usará una boleta única de votación para cada tipo de elección, que se celebre en la fecha que determina el artículo 171 del Código Electoral. En cada boleta se incluirán todos los nombres de los candidatos postulados para los respectivos cargos. En la boleta única de votación aparecerán las postulaciones de los partidos políticos en el orden en que estos fueron reconocidos..."

En las elecciones de 1994 se eligieron en un solo día Presidente y Vicepresidente de la República, Legisladores, Alcaldes, Representantes de Corregimientos y Concejales para algunos distritos lo que provocó que los ciudadanos recibieran cuatro boletas únicas de votación y en algunos casos hasta cinco (5).

(30) de junio de 1993 el artículo 229 del Código Electoral estableció que la votación se hace en un solo día en sesión permanente con apertura de los recintos a la siete (7) de la mañana y con el cierre de éstos a las cuatro (4) de la tarde.

Veamos en los siguientes documento gráfico que contiene el cuadro con los totales de votos obtenido a nivel nacional por los quince (15) partidos políticos que participaron en el proceso electoral de 1994.

DOCUMENTO GRÁFICO No. 26
REPÚBLICA DE PANAMÁ
VOTOS OBTENIDOS A NIVEL NACIONAL POR CADA PARTIDO POLÍTICO EN LAS ELECCIONES PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES DE LA REPÚBLICA (ELECCIONES DE 1994)

Partido	Alianza	Votos	5%	Situación
Liberal	Alianza Democrática	46,536	52,910	Extinguió
P.R.D.	Pueblo Unido	323,037	igual	Subsistió
Demócrata Cristiano	Postuló solo	25,507	igual	Extinguió
MOLIRENA	Cambio 94	114,632	igual	Subsistió
Laborista	Pueblo Unido	17,055	igual	Extinguió
Liberal Auténtico	Alianza Democrática	43,220	igual	Extinguió
Panameñista Doctrinario	Postuló solo	3,811	igual	Extinguió
Arnulfista	Alianza Democrática	209,920	igual	Subsistió
Misión de Unidad Nacional	Concertación Nacional	9,233	igual	Extinguió
Movimiento Papa Egoró	Postuló solo	180,240	igual	Subsistió
U.D.I.	Alianza Democrática	8,096	igual	Extinguió
Liberal Republicano	Pueblo Unido	12,194	igual	Extinguió
Renovación Civilista	Cambio 94	23,383	igual	Extinguió
Solidaridad	Concertación Nacional	9,346	igual	Extinguió
MORENA	Cambio 94	32,007	igual	Extinguió
Totales	4 Alianzas 3 Postulaciones de Partidos	1,058,217 votos válidos	52,910	11 Exting. 4 Subsisten

Fuente: Tribunal Electoral - Dirección de Informática.

Como podemos apreciar, el cuadro estadístico que anteriormente preparamos recoge la información por partido político para cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República. De los quince (15)

partidos que participaron sólo cuatro (4) de ellos lograron subsistir, de conformidad con esta elección. En los resultados de las elecciones para Legisladores y en las de Representantes de Corregimientos pueden lograr el mínimo de votos requeridos los partidos que en esta elección resultaron extinguidos. Los cuatro (4) partidos que subsistieron fueron los siguientes: Partido Revolucionario Democrático que postuló a Ernesto Pérez Balladares;[783] el Partido Arnulfista quien postuló a Mireya Moscoso;[784] el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA) que postuló a Rubén Darío Carles;[785] y el Movimiento Papa Egoró que postuló Rubén Blades.[786]

Veamos el siguiente cuadro con relación a la elección a Legisladores y el número de votos obtenidos por cada partido.

DOCUMENTO GRÁFICO No. 27

---

[783] Acompañaban a Pérez Balladares en la nómina como candidatos a Vicepresidentes Tomás Altamirano Duque y Felipe Virzi. Estos resultaron ganadores.

[784] Como candidatos a Vicepresidentes de la República Arnulfo Escalona y José Manuel Terán.

[785] Fueron sus candidatos a Vicepresidente Guillermo Quijano y Tomás Herrera.

[786] Eran sus candidatos a Vicepresidente Fernando Manfredo y Ricardo Bermúdez.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
VOTOS OBTENIDOS A NIVEL NACIONAL POR CADA PARTIDO POLÍTICO EN LAS ELECCIONES PARA LEGISLADORES DE LA REPÚBLICA (ELECCIONES 1994)

Partido	Alianza	Votos	5%	Situación
Liberal	Alianza Democrática	35,504	52,551	Extinguió
P.R.D.	Pueblo Unido	243,245	igual	Subsistió
Demócrata Cristiano	Postuló solo	66,659	igual	Subsistió
MOLIRENA	Cambio 94	118,855	igual	Subsistió
Laborista	Pueblo Unido	28,319	igual	Extinguió
Liberal Auténtico	Alianza Democrática	31,228	igual	Extinguió
Panameñista Doctrinario	Postuló solo	10,991	igual	Extinguió
Arnulfista	Alianza Democrática	154,444	igual	Subsistió
Misión de Unidad Nacional	Concertación Nacional	26,509	igual	Extinguió
Movimiento Papa Egoró	Postuló solo	102,551	igual	Subsistió
U.D.I.	Alianza Democrática	13,175	igual	Extinguió
Liberal Republicano	Pueblo Unido	24,722	igual	Extinguió
Renovación Civilista	Cambio 94	57,907	igual	Subsistió
Solidaridad	Concertación Nacional	66,979	igual	Subsistió
MORENA	Cambio 94	69,933	igual	Subsistió
Totales	4 Alianzas 3 Postulaciones de Partidos	1,051,021 votos válidos	52,551	7 Exting. 8 Subsisten

Fuente: Tribunal Electoral - Dirección de Informática.

En el cuadro para Legisladores observamos un considerable descenso de alrededor de 100,000 votos del Partido Revolucionario Democrático (P.R.D.) con relación a la elección para Presidente. Esto significa un veinticinco (25%) menos de los votos que obtuvieron en la elección presidencial. Esto puede tener su explicación en cuanto a que los electores les pareció más atractivo

el candidato a presidente de este partido que los candidatos a legisladores en donde perdió casi 100,000 votos. Con todo y esto debido a la interpretación que se dio del cuociente, medio cuociente y residuo - para los circuitos plurinominales - el P.R.D. fue el partido que más parlamentarios obtuvo. Otro partido que registró un descenso en la elección para Legislador fue el Arnulfista que perdió un promedio aproximado del veintiséis por ciento(26%) de sus votos con relación a la elección presidencial. Asimismo, el Movimiento Papa Egoró descendió en un cuarenta y tres por ciento (43%) con relación a los votos obtenidos para Presidente. Ahora bien, también se dio el caso de partidos que lograron en la elección para Legisladores un importante ascenso que les permitió obtener el mínimo de votos necesarios para su subsistencia, sufragios que no habían logrado en la elección presidencial. Veamos a estos cuatro (4) partidos y su ascenso por porcentaje:

a. Demócrata Cristiano aumentó ciento sesenta y uno por ciento (161%), o sea aumentó una y media vez con relación a la cantidad lograda en la elección presidencial. Para Presidente obtuvo 25,507 votos y para Legisladores 66,659.

b. Renovación Civilista aumentó ciento cuarenta y siete (147%) con relación a la elección presidencial. Para Presidente obtuvo 23,383 votos mientras que para

Legislador logró 57,907 sufragios.

c. Solidaridad aumentó seiscientos diecisiete por ciento (617%) de votos con relación a los que había obtenido para Presidente. Este drástico aumento se reflejó en las cifras del Partido; para Presidente solamente logró 9,346 votos mientras que para Legislador aumentó considerablemente a 66,979 sufragios.

d. MORENA aumentó ciento dieciocho (118%) de votos con relación a los que había obtenido para Presidente. En las elecciones para Presidente logró 32,007 mientras que en la de Legisladores obtuvo 69,933.

Debemos destacar, que el Partido Liberal Auténtico que obtuvo en la elección para Legislador 31,228 votos no pudo postular candidatos a Legisladores en la Provincia de Panamá debido a que tardíamente presentaron las postulaciones. La Provincia de Panamá tiene más del cincuenta por ciento (50%) de los votos de toda la República por lo que tal ausencia de postulación afectó el número de votos de este partido que lo llevó a su extinción.

Veamos el cuadro estadístico de las elecciones para Representantes de Corregimientos y los votos de cada partido.

DOCUMENTO GRÁFICO No. 28

REPÚBLICA DE PANAMÁ
VOTOS OBTENIDOS A NIVEL NACIONAL POR CADA PARTIDO POLÍTICOS EN LAS ELECCIONES PARA REPRESENTANTES DE CORREGIMIENTOS

(ELECCIONES 1994)

Partido	Alianza	Votos	5%	Situación
Liberal	Alianza Democrática	39,345	52,703	Extinguió
P.R.D.	Pueblo Unido	234,206	igual	Subsistió
Demócrata Cristiano	Postuló solo	79,864	igual	Subsistió
MOLIRENA	Cambio 94	115,279	igual	Subsistió
Laborista	Pueblo Unido	39,555	igual	Extinguió
Liberal Auténtico	Alianza Democrática	32,782	igual	Extinguió
Panameñista Doctrinario	Postuló solo	13,329	igual	Extinguió
Arnulfista	Alianza Democrática	143,685	igual	Subsistió
Misión de Unidad Nacional	Concertación Nacional	27,308	igual	Extinguió
Movimiento Papa Egoró	Postuló solo	106,329	igual	Subsistió
U.D.I.	Alianza Democrática	13,005	igual	Extinguió
Liberal Republicano	Pueblo Unido	29,114	igual	Extinguió
Renovación Civilista	Cambio 94	38,829	igual	Extinguió
Solidaridad	Concertación Nacional	62,468	igual	Subsistió
MORENA	Cambio 94	58,944	igual	Subsistió
Libre Postulación	-------	20,023	-----	-----
Totales	4 Alianzas 3 Postulaciones de Partidos	1,054,065 votos válidos	52,703	8 Exting. 7 Subsisten

Fuente: Tribunal Electoral - Dirección de Informática.

El cuadro anterior nos trae como punto más relevante el hecho de que el Partido Renovación Civilista volvió a caer en cuanto al número de votos con relación a la elección para Legisladores. Ni la elección para Presidente, ni en la elección para Representantes, este

partido obtuvo la cantidad mínima de votos necesarios para su subsistencia. Logró la cantidad mínima requerida - con una muy ligera ventaja - en la elección para Legislador. De los ocho (8) partidos que subsistieron en la elección de 1994, este fue el más débil en número de votos. Tenemos otros partidos como Solidaridad, MORENA y Demócrata Cristiano que obtuvieron los votos mínimos en dos (2) de tres (3) elecciones (elecciones para Legisladores y para Representantes). Por último tenemos los 4 partidos que con cifras superiores a los 100,000 votos lograron subsistir en todas las elecciones: Partido Revolucionario Democrático (P.R.D.), Partido Arnulfista, Partido MOLIRENA y Partido Movimiento Papa Egoró.

Si un partido político no obtuviera en ninguna de las elecciones por lo menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos o no participare dos veces en ninguna de las elecciones,[787] el Tribunal Electoral después de cerrado el proceso electoral dictará una resolución en la que declarará extinguida la personería jurídica del partido, cerrará su expediente, ordenará el

---

[787] Haber dejado de participar en más de una elección general para Presidente y Vicepresidentes de la República, para Legisladores y para Representantes de Corregimientos es otra de las causas de extinción de los partidos políticos que establece el ordinal 4 del artículo 111 del Código Electoral de Panamá.

archivo y lo anotará en el libro de registro de partidos políticos. De conformidad con el Decreto No. 62 de quince (15) de septiembre de 1994 [788] el Tribunal Electoral de Panamá declaró formalmente extinguidos a siete (7) partidos: Liberal, Laborista, Liberal Auténtico, Panameñista Doctrinario, Misión de Unidad Nacional, Unión Democrática Independiente, y Liberal Republicano. Asimismo, declaró vigentes a ocho (8) partidos: Revolucionario Democrático, Demócrata Cristiano, Movimiento Liberal Republicano Nacionalista, Arnulfista, Movimiento Papa Egoró, Renovación Civilista, Solidaridad, Movimiento de Renovación Nacional. Como hecho curioso el Tribunal Electoral mantuvo como partido legalmente constituido al Partido Nacionalista Popular toda vez que este no participó en ninguna de las tres (3) elecciones que eran básicas para lograr los votos necesarios para su subsistencia.[789]

Cuando ocurre la disolución voluntaria del partido político - una de las causas de extinción - los partidos pueden disponer libremente de sus bienes. Si no existiere disposición en los estatutos que establezca el procedimiento para determinar el destino de su

---

[788] Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 866 Panamá, viernes dieciséis (16) de septiembre de 1994.

[789] Solamente participó en la elección a Alcaldes que no contaba para tal situación.

patrimonio, se deberá designar una Junta de Liquidadores. Es importante destacar que el partido político que se extingue, para los efectos de su liquidación, conservará su personalidad jurídica hasta por el año siguiente a su disolución. Ahora bien, es importante aclarar que tal situación es posible para efectos de su liquidación en la cual actuará la Junta de Liquidadores en ejercicio de la Administración Patrimonial prevista en los correspondientes estatutos o bien la que se designe. Si los estatutos del partido no establecieran disposiciones sobre el destino de su patrimonio, el Tribunal Electoral mediante resolución motivada designará como administradores del patrimonio del partido, a sus últimos directores. Pero, si dentro del año siguiente a su declaratoria de extinción, se presenta, por miembros del partido extinguido, una nueva solicitud de formación para un partido igual, a solicitud de su junta organizadora el Tribunal la podría designar administradora del patrimonio del partido extinguido hasta que el nuevo partido logre su reconocimiento o su petición sea negada. Para poder adquirir tal condición debe darse previamente una caución. En esta condiciones el nuevo partido que solicita el traspaso del patrimonio del partido extinguido, adquirirá no sólo los bienes y derechos del mismo, sino también sus obligaciones. Si ha vencido el término de un año sin que se hubiese presentado una

nuevsolicitud de formación del partido político extinguido o cuando ésta fuere denegada y una vez se efectúa la liquidación en un término no mayor de un año, el activo neto pasará al Estado.[790]

---

[790] Tal disposición aparece en el artículo 116 del Código Electoral panameño.

CAPITULO VI

CORPORACIONES ELECTORALES EN EL SISTEMA ELECTORAL PANAMEÑO

A. ASPECTOS GENERALES

Son corporaciones electorales los de organismos que actúan durante el proceso electoral con el propósito de cumplir funciones propias e inherentes de todo este proceso. Ahora bien, debemos entender que hay algunos organismos electorales que actúan con más preponderancia en determinadas fases del proceso electoral y otros que lo hacen con menos intensidad y en diferentes momentos. Es importante apuntar que el proceso electoral se inicia con el período de su apertura oficial y se cierra con la declaratoria que hace el organismo electoral competente para hacerlo. Pero, cuando hablamos de proceso electoral es el conjunto de fases que se producen entre la apertura y su cierre. Por tal razón, son fases típicas que se producen dentro del proceso electoral: la postulación de candidatos, el término para presentar impugnación de candidatura, el período de proselitismo político, el acto de la votación, el escrutinio, la proclamación, el período para pedir nulidad de proclamaciones o de elecciones, el período para la entrega de credenciales a los candidatos ganadores y posteriormente, el cierre del proceso electoral. Las diferentes corporaciones electorales que actúan dentro del proceso electoral lo hacen en diferentes fases de este proceso aunque, debemos reconocer, que en su gran mayoría actúan en los períodos relativos al proceso de votación, escrutinios y proclamación de los ganadores. En

Panamá, por ejemplo, es considerado como máxima corporación electoral, el Tribunal Electoral que es un organismo permanente autónomo e independiente con rango constitucional que actúa en la apertura del proceso electoral, en la aceptación de candidaturas, en la resolución de lo contencioso electoral, en la organización del proceso electoral, y posterior a la proclamación es el organismo encargado de entregar las credenciales a los ganadores como última fase del proceso electoral previo al cierre del proceso electoral. Sin embargo, también son Corporaciones electorales las Mesas de Votación, las Juntas Comunales de escrutinio, las Juntas Distritales de escrutinio, las juntas circuitales y la Junta Nacional de Escrutinio que actúan específicamente en el proceso de votación escrutinios y proclamación de resultados. En Panamá, el Tribunal Electoral como máxima autoridad electoral, organiza y dirige el proceso electoral interpreta y aplica privativamente la ley electoral y como tal le corresponde entregar las credenciales de los ciudadanos que resulten proclamados en las diferentes circunscripciones electorales luego de haber resuelto los procesos sobre la nulidad de las elecciones o la nulidad de las proclamaciones si los hubiere. Es el Tribunal Electoral de Panamá - como máxima corporación electoral - el organismo encargado de nombrar en las corporaciones electorales a personas que "sean garantía de imparcialidad previa comunicación a los partidos

políticos".[791] Mientras el Tribunal Electoral es un organismo permanente, autónomo e independiente, las corporaciones electorales cuyos miembros son nombrados por el Tribunal Electoral, son organismos no permanentes, pero si independientes para tomar las decisiones y escrutar adecuadamente los sufragios.[792] Las Juntas de Escrutinio ni las Mesas de Votación son organismos permanentes puesto que su actuación termina con la proclamación de los ganadores y la entrega oficial de los resultados ante el organismo competente.[793] No puede ser funcionario electoral, en la

---

[791] Artículo 126 del Código Electoral de Panamá. Dicho artículo continúa diciendo:

> "Los ciudadanos designados en estas corporaciones, deben ser de reconocida solvencia moral y actuarán responsablemente, con apego a las disposiciones de este Código y procurarán garantizar un proceso electoral, pulcro, imparcial y rápido. El Tribunal Electoral, preferiblemente, nombrará en estos cargos a personas que residan en la circunscripción donde prestarán sus servicios..."

[792] En las corporaciones electorales cualquier autoridad nacional o local debe abstenerse de intervenir en cualquier forma, salvo que el Presidente de la respectiva corporación solicite su asistencia, la cual en tal caso debe proveer. Esta disposición la consagró el artículo 5 del texto único del reglamento de proceso de votación y escrutinios para las elecciones generales de 1994 en la República de Panamá. Ver Boletín del Tribunal Electoral, Edición Oficial No. 776 de domingo trece (13) de marzo de 1994. Tal disposición reglamentaria del Tribunal Electoral tiene como propósito garantizar una real y efectiva independencia de las corporaciones electorales en el sistema electoral panameño que, en resumidas cuentas, son las que les corresponde las fases más importante del proceso electoral: la votación, el escrutinio y la proclamación.

[793] El artículo 8 del texto único del Reglamento del Proceso de Votación y Escrutinio para las elecciones generales de 1994 en Panamá (Boletín No. 776) dice: "Las Juntas de Escrutinio no pueden cerrar y poner término a sus funciones hasta que

Junta Nacional de Escrutinio, en la de Circuito, en la Distritorial o en la Comunal o en las Mesas de Votación, el cónyuge[794] y los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad (padres, hijos, hermanos, abuelos o nietos) o primero de afinidad (suegros, yernos o nuera) de los candidatos entre sí en la circunscripción de que se trate. Asimismo, no podrán ser funcionarios electorales los candidatos a puestos de elección popular. Se entiende que son funcionarios electorales los Magistrados y el Secretario General del Tribunal Electoral, el Fiscal Electoral, el Secretario de la Fiscalía Electoral, el Director General,

---

hayan recibido todas las actas que les corresponde escrutar; y en ningún caso la corporación de que se trate podrá abstenerse de hacer las proclamaciones correspondiente, sin perjuicio de los recursos de nulidad de las elecciones o proclamaciones. Sólo podrán dejar de escrutarse las actas correspondientes a las circunscripciones o mesas en donde no haya habido elección o en donde las mismas hayan desaparecido, cuando así se haya establecido conjuntamente con el Tribunal Electoral.

Las Juntas de Escrutinio deben proclamar tan pronto hayan culminado los escrutinios y se haya elaborado el acta respectiva."

[794] En lo que respecta al cónyuge si bien el Código Electoral de Panamá en el artículo 126 no lo define, Manuel Ossorio en el Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales, Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1979, p. 176 lo define como "cada una de las personas (marido y mujer) que integran el matrimonio monogámico" (el subrayado es nuestro). Por su parte, Rafael De Pina en el Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México 1981, décima edición, p. 181 lo define de manera simple como: "Esposa / Esposo". Sin embargo el Tribunal Electoral de Panamá al reglamentar el artículo 126 del Código Electoral define al cónyuge como las personas casadas (esposos) o aquellas que estén unidas. (Ver Artículo 15 del texto único del Reglamento de Proceso de Votación y Escrutinio para las elecciones generales de 1994. Boletín No. 776).

Subdirector General y los Directores Provinciales de Organización Electoral, los Registradores Electorales Distritoriales, así como los Presidentes, Secretarios y Vocales de la Junta Nacional de Escrutinio, de las Juntas de Escrutinio de Circuito Electoral de las Distritales, de las Comunales o de las mesas de votación.[795] La reglamentación del proceso de votación y escrutinio de las elecciones de 1994 hecha por el Tribunal Electoral (Boletín No. 776, artículo 16) estableció que cuando el Tribunal nombraba a los funcionarios electorales, principales y suplentes haría la correspondiente comunicación a los partidos políticos a más tardar quince (15) días ordinarios antes de la fecha de la elección. Sin embargo, se advierte que al momento de ordenar su capacitación, previamente cada director provincial de organización electoral dará un plazo de diez (10) días calendarios a cada partido político para que haga conocer por escrito las objeciones que se tengan a tales designaciones. Este funcionario estudiará las objeciones presentadas y decidirá razonablemente la validez de éstas. La resolución

---

[795] El artículo 123 del Código Electoral de Panamá los define como funcionarios electorales. Sin embargo, consideramos que cualquier funcionario del Tribunal Electoral que preste servicios permanentes en esta institución debe ser considerado un funcionario electoral puesto que el objetivo y la finalidad de la entidad es servir a los fines y propósitos del proceso electoral. De igual forma debemos distinguir entre los funcionarios electorales permanentes que son aquellos funcionarios del Tribunal Electoral y los que denominamos funcionarios electorales transitorios que son los ciudadanos nombrados en las Juntas de Escrutinio o en las mesas de votación con los cargos de Presidente, Secretario y Vocal o sus respectivos suplentes.

que decide sobre estas objeciones es recurrible ante los Magistrados del Tribunal Electoral. Los cargos de Presidente, de Secretario y de Vocal, principales o suplentes en las Juntas de Escrutinio o en las mesas de votación son honoríficos y obligatorios, según lo establece el artículo 124 del Código Electoral de Panamá.[796] Sin embargo, el Tribunal Electoral al reglamentar este artículo señaló excepciones a la obligatoriedad absoluta que parecía establecer el Código Electoral en el artículo antes citado. En efecto, el artículo 9 del texto único del Reglamento de Votación y Escrutinios (Boletín No. 776) establece que si bien los cargos son de obligatorio cumplimiento, una vez aceptados, sólo se admiten como excusas la incapacidad física, la incompatibilidad legal por razones de parentesco a las que hemos hecho alusión anteriormente y por la necesidad de ausentarse urgentemente del país. Igualmente el artículo 10 de tal reglamento establece la penalización por ausencia injustificada del

---

[796] Para ser funcionario electoral entre otras se requiere: 1. ser ciudadano panameño. 2. no haber sido condenado por delitos comunes o electorales. 3. estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos y tener buena reputación. 4. Aparecer en el padrón electoral preferentemente de las circunscripción en la vaya a ejercer sus funciones. 5. Preferiblemente no pertenecer a ningún partido político o en caso estarlo, no ser un activista que pueda poner en duda su imparcialidad. 6. Preferiblemente tener conocimientos administrativos de operaciones aritméticas para asegurar el eficiente funcionamiento de la corporación. (Ver artículo 14 del texto único del Reglamento de Proceso de Votación y Escrutinio, elecciones de Panamá 1994, Boletín No. 776).

Presidente,[797] del Secretario o del Vocal, principales o suplentes - la cual será sancionada con pena de veinticuatro (24) horas de arresto inconmutables y con multa de B/.20.00 a B/.500.00.

Cuando ocurra ausencia de algunos de estos funcionarios los principales deben ser reemplazados por los suplentes. En caso de ausencia del Presidente y su suplente en las Mesas de Votación o Juntas de Escrutinio, el Secretario asumirá las funciones de Presidente y el suplente del Secretario la de este. Pero cuando se produzcan ausencia que no permitan el funcionamiento de la mesa o de la Junta, los miembros de éstas harán la designación interina hasta que el Tribunal la confirme o haga nuevos nombramientos. En caso de que se produzca una ausencia del Presidente, del Secretario, del Vocal y todos sus suplentes el Tribunal Electoral por intermedio de los Directores Provinciales, de los Coordinadores o Supervisores de Circuitos, Distritos o a nivel Comunal harán las nuevas designaciones que permitan el funcionamiento de la mesa o Junta de Escrutinio respectiva.

Solamente los funcionarios electorales designados por el Tribunal Electoral (Presidente, Secretario y Vocal y los suplentes cuando actúan como principales) tienen derecho a voz

---

[797] Es importante advertir que tal situación se produce cuando se ha aceptado al cargo.

y voto en las deliberaciones que se produzca en la Mesa o Junta de Escrutinio. Los representantes de los partidos políticos pueden verificar y supervisar el escrutinio, ejercen el derecho a voz y tienen la facultad de consignar observaciones en el acta, pero de ninguna manera tienen el derecho al voto. Por tal razón, debemos distinguir entre los funcionarios electorales y los representantes de los partidos políticos. Como bien hemos visto los funcionarios electorales son los que trabajan en el Tribunal Electoral o bien los que con el cargo de Presidente, Secretario o Vocal, principales o suplentes, son nombrados por el Tribunal Electoral en las Juntas de Escrutinio o en las mesas de votación. Otra cosa muy distinta es el ciudadano que es designado por el partido político o por el candidato independiente - en los casos de candidatura independiente - para que el día de las elecciones y durante los escrutinios lo represente en cada mesa de votación o en cualquiera de las Juntas de Escrutinio bien sea Comunal, Distritorial, Circuital o Nacional.[798] Ahora bien, si es un candidato independiente a la Alcaldía de determinado Municipio se entiende que éste puede nombrar representante

---

[798] De conformidad con el Reglamento de las elecciones de 1994 en Panamá, artículo 20, Boletín No. 776, los partidos políticos y en el caso de los candidatos de libre postulación, debían dar al Tribunal Electoral el nombre de los representantes principales y suplentes en las corporaciones electorales a más tardar un mes antes de las elecciones. Esto le da tiempo al Tribunal Electoral para extender una credencial siempre que no haya impedimento para actuar. Si un partido proponía después del período aludido, el Tribunal Electoral no les garantizaba la expedición oportuna de la respectiva credencial.

para la Junta Distritorial pero, obviamente no puede hacerlo para las Juntas Circuitales y ni para la Junta Nacional. Los representantes ante las mesas de votación no son miembros de las mesas o Juntas de Escrutinio, es decir, no son funcionarios electorales, no obstante tienen derecho a presenciar las votaciones y los escrutinios y dejar constancia de las anomalías, quejas u observaciones en cada mesa o junta de escrutinio al momento de levantar el acta que recoge el escrutinio de los votos y las observaciones de los representantes de los partidos y candidatos.

En las elecciones panameñas se ha establecido que el Tribunal Electoral pueda proveer a las Juntas de Escrutinios del apoyo de Contadores Públicos Autorizados quienes deben verificar e informar el total de votos escrutados en las mesas de votación y si estos votos están o no en balance con la suma de los votos válidos más los nulos. Existe la figura de los coordinadores de las Juntas Electorales de Circuito así como los Coordinadores de las Juntas Distritoriales y Comunales de Escrutinio. Sus atribuciones son las de dar apoyo a estas corporaciones electorales para que puedan cumplir de manera más adecuada sus funciones y en algunos casos recibir el acta de la Junta de Circuito correspondiente para las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República que corresponde al Tribunal Electoral. Veamos cada una de las corporaciones electorales por separado y las funciones inherentes a cada una

de ellas.

B. LA JUNTA NACIONAL DE ESCRUTINIO

La Junta Nacional de Escrutinio estará integrada en Panamá por un Presidente, un Secretario y un Vocal, designados por el Tribunal Electoral dentro de las personas más distinguidas y honorables del país. Asimismo, integran esta Junta, con derecho a voz, los representantes propuestos por cada uno de los partidos políticos que hayan efectuado postulaciones para los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República. Tanto los funcionarios electorales como los representantes de los partidos tendrán cada uno dos (2) suplentes designados de la misma manera. La Junta Nacional de Escrutinio tendrá su sede en la capital de la República de Panamá - ciudad de Panamá - en el lugar que previamente determinará el Tribunal Electoral y que debe contar con todas las condiciones y comodidades para el mejor ejercicio de sus delicadas funciones. La Junta Nacional de Escrutinios debe instalarse siete (7) días calendarios antes del día de las votaciones en una solemne ceremonia en donde todos sus miembros y los representantes de los partidos que ante ella ejercerán funciones, son juramentados por el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral.

A las dos (2) de la tarde del día de las elecciones, la

Junta Nacional de Escrutinio se reunirá por derecho propio en la sede asignada para recibir las actas que contienen los resultados de los escrutinios para Presidente y Vicepresidentes de la República provenientes de las cuarenta (40) Juntas de Escrutinio de Circuito Electoral que existen en la República de Panamá. La reunión de la Junta será pública y de carácter permanente desde el momento en el que inicia su reunión a las dos (2) de la tarde, pero ello no impide que se puedan decretar recesos de corta duración por no disponer de actas o por otros motivos justificables. Es importante señalar las funciones específicas que ejerce la Junta Nacional de Escrutinio en el derecho electoral panameño. El artículo 28 del texto único del Reglamento de Proceso de Votación y Escrutinio para las elecciones de 1994 las estableció así:

1. Aprobar el Reglamento Interno de Funcionamiento para lo cual podrá asesorarse con el Tribunal Electoral.

2. Recibir todas las actas de escrutinio de las Juntas de Escrutinio de los circuitos electorales y además las actas de respaldo de las diferentes mesas de votación.[799]

3. Contar y verificar los resultados de todas las actas de las Juntas de Circuitos hasta concluir con la última.

4. Elaborar el acta con los resultados de la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, de la cual un ejemplar se remitirá la Tribunal Electoral con lo que se

---

[799] Según datos del Tribunal Electoral, Dirección de Organización Electoral, en las elecciones generales de 1994 existían 5,316 mesas en todo el país.

denomina "respaldos" (actas de las Juntas Circuital y actas de las Mesas de Votación).

5. Proclamar como Presidente y Vicepresidentes de la República a los candidatos que hayan obtenido la mayoría simple o relativa de votos de conformidad con el escrutinio realizado sin perjuicio de cualquier recurso de nulidad de elecciones o de proclamaciones.

1. Proclamación del Presidente y Vicepresidentes de la República por Mayoría Simple y Consideraciones sobre una segunda vuelta electoral

Si bien todas las funciones de la Junta Nacional de Escrutinio son importantes, definitivamente la más trascendental es la de proclamar al Presidente y Vicepresidentes de la República con lo cual esta corporación termina sus funciones. Es importante resaltar que la Junta Nacional de Escrutinio debe proclamar al candidato que haya obtenido la mayoría simple de los votos ya que en Panamá no existen las dos (2) vueltas electorales institución francesa que se ha irradiado en las elecciones presidenciales de países hispanoamericanos como el Salvador (Constitución de 1984), Guatemala (Constitución de 1985), Colombia (Constitución 1991), Perú (Constitución de 1993), Chile (Constitución de 1980), Ecuador (Constitución de 1984), y Costa Rica

(Constitución de 1949).[800] Se ha definido el "balotage" como una elección con doble turno o segunda vuelta.[801] Otros han apuntado que es el procedimiento electoral por medio del cual se obtiene una mayoría absoluta o una mayoría relativa calificada entre dos o más mayorías relativas resultantes de un primer acto electoral.[802] De una manera simple podemos definirlo como el procedimiento electoral por el cual se elige un dignatario en dos (2) vueltas electorales cuando en la primera de estas elecciones, ninguno de los candidatos ha logrado la mayoría absoluta. Es importante establecer que la segunda vuelta electoral se gana con mayoría simple pero, participan en ella solamente los dos (2) candidatos que hubieren obtenido el mayor número de votos en la primera elección. No siempre el candidato ganador de la primera elección, gana en la segunda vuelta electoral, por cuanto los partidos y grupos políticos que no pueden participar en la

---

[800] Obviamente la segunda vuelta electoral adquiere características muy especiales en cada país que así la ha adoptado. Costa Rica es un ejemplo de ello. Hay segunda vuelta electoral en Costa Rica cuando ninguno de los candidatos a Presidente obtiene más del cuarenta por ciento (40%) de la votación. Esta situación es muy difícil - por no decir imposible - por cuanto en Costa Rica existe un persistente y constante bipartidismo que ha llevado a la Presidencia de la República a candidatos con más del cuarenta por ciento (40%) de los sufragios.

[801] GARCIA BELAUNDE, Domingo y PALOMINO MANCHEGO, José F. en Diccionario Electoral, Editado por el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José, Costa Rica, p. 59.

[802] FERNÁNDEZ BAEZA, Mario, en Diccionario Electoral, Editado por el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José, Costa Rica, p. 63.

segunda vuelta en algunas ocasiones deciden darle el apoyo político al candidato que en la primera elección quedó en segundo lugar. Como consecuencia de tal apoyo resulta ganador el candidato que en la primera vuelta obtuvo el segundo lugar.[803] Consideramos saludable distinguir que, en términos generales el "balotage" o segunda vuelta, se hace cuando en la primera de las elecciones ningún candidato logra, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos emitidos para esa elección. Como consecuencia de este hecho los dos (2) candidatos más votados participan en una segunda vuelta electoral en la que se declara ganador el que más votos ha logrado con independencia de que si este triunfo ha sido por la mitad más uno de los votos (mayoría absoluta) o por la mayoría de ellos (mayoría relativa o simple). Evidentemente que como anteriormente apuntamos cada sistema tiene su propias particularidades. En términos generales, cuando no se logra la mayoría absoluta en la primera vuelta opera la segunda vuelta entre los dos más votados. Pero, hay sistemas como el de Costa Rica en que el "balotage" funciona cuando en la primera vuelta no se ha logrado más del cuarenta por ciento (40%) del total de votos válidos emitidos para la elección

---

[803] Esta situación ocurrió en Perú en 1990 en las elecciones presidenciales en las que el afamado escritor Mario Vargas Llosa postulado por una alianza de partidos llamada Frente Democrático, alcanzó el primer lugar en la primera elección llegando en segundo lugar el entonces desconocido Alberto Fujimori quien había sido postulado por un pequeño movimiento denominado Cambio 94. En la segunda vuelta electoral fuerzas políticas que quedaron fuera decidieron respaldar a Fujimori ganando éste la Presidencia del Perú.

presidencial. En Panamá se han hecho algunos intentos por establecer este sistema que a nuestro modo de ver facilita además de la estabilidad y la gobernabilidad del Estado, el adecuado escogimiento por parte de la ciudadanía - que tiene la oportunidad de hacerlo - del ciudadano que desea para ocupar la Presidencia de la República. El sistema es sano y adecuado para los países con sistema presidencial que se caracteriza entre otras cosas por impedir las mociones de censura contra el Presidente que es elegido por un término o período determinado que hay que respetar aunque su gobierno resulte ineficaz, incapaz y corrupto y como consecuencia impopular. Con el "balotage" el sistema presidencial mejora en algunos aspectos, aunque debo confesar mi simpatía por el sistema parlamentario el cual considero más dinámico y efectivo. En el sistema parlamentario cuando un gobierno es incapaz y no da respuestas a los problemas urgentes que reclama el Estado puede ser reemplazado mediante las mociones de censura presentadas por un grupo de parlamentarios o votaciones de confianza cuando las pide el propio ejecutivo. En fin de cuentas, hay un mejor control parlamentario de los actos del gobierno.[804] Entre los intentos por lograr una segunda vuelta electoral en Panamá debemos destacar el meritorio esfuerzo del parlamentario panameño Guillermo Cochez

---

[804] Sobre este aspecto publicamos "La moción de censura constructiva en España como forma de responsabilidad política del gobierno, ante el parlamento", en Revista LEX, Publicación del Colegio Nacional de Abogados de Panamá, enero - marzo de 1993, Panamá 1993, págs. 124-143.

(1989-1994) quien presentó el ocho (8) de febrero de 1994 - tres meses antes de las elecciones - una acción de inconstitucionalidad por la cual sostenía que el artículo 255 del Código Electoral de Panamá violaba el artículo 172 de la Constitución Política de la República. Si bien es cierto que la acción de Cochez se produjo en un momento poco adecuado por la proximidad de las elecciones presidenciales cuya reglamentación ya se había hecho, no es menos cierto que su intención, de haber tenido éxito, habría variado el curso de la vida política panameña ya que sin dudas quien ganó las elecciones presidenciales de 1994, no lo hubiera sido con una segunda vuelta electoral o "balotage".[805] Antes de analizar

---

[805] Según se podrá observar en los datos estadísticos del capítulo anterior, Ernesto Pérez Balladares, de la Alianza Pueblo Unido (Partidos P.R.D., Laborista, Liberal Republicano) fue elegido Presidente de Panamá para el período 1994-1999 con un total de 355,307 votos lo que significó al 33.3%. En segundo lugar se ubicó Mireya de Gruber de la Alianza Democrática (Partidos Arnulfista, Liberal, Liberal Auténtico y U.D.I.) con 310,372 (29.1%), Rubén Blades del Partido Movimiento Papa Egoró 182,405 (17.1%); luego Rubén Carles Alianza Cambio 94 con 171,192 (16.1%), Eduardo Vallarino del Partido Demócrata Cristiano con 25,476 (2.4%), Samuel Lewis de la Alianza Concertación Nacional con 18,424 (1.7%) y por último José Salvador Muñoz del Partido Panameñista Doctrinario con 3,668 (0.3%). (Ver Diario La Prensa de jueves 12 de mayo de 1994, Primera Plana, bajo el título de "Proclaman a Pérez Balladares" Panamá, República de Panamá. Si sumamos los porcentajes de la candidata Mireya de Gruber y Rubén Darío Carles - los dos más duros críticos de Pérez Balladares - nos daría un total 45.2% que ya es superior a la cantidad por la cual fue proclamado Presidente Pérez Balladares. Si a esta cantidad le sumamos el 2.1% de la Democracia Cristiana y el 17.1% del Movimiento Papa Egoró nos daría un gran total de 64.4% de los electores, lo que evidencia la frágil representatividad del Presidente de Panamá Ernesto Pérez Balladares quien ganó con un tercio de los sufragios (33.3% de los votos).

estos aspectos y de considerar la acción de inconstitucionalidad del parlamentario Cochez veamos los dos artículos en los que Cochez fundamentó su acción:

> "Artículo 255 (Código Electoral): La Junta Nacional de Escrutinio proclamará como Presidente y Vicepresidentes de la República a los candidatos que aparezcan en las papeletas que hubiesen obtenido el mayor número de votos." (El subrayado es nuestro).

> "Artículo 172 (Constitución Política): El Presidente de la República será elegido por sufragio popular y directo y por mayoría de votos para un período de cinco años. Con el Presidente de la República serán elegidos de la misma manera y por igual período un primer Vicepresidente y un segundo Vicepresidente." (El subrayado es nuestro).

Sostenía el parlamentario Cochez que la frase "el mayor número de votos" contenida en el artículo 255 del Código Electoral de Panamá violaba, por razones de fondo, el artículo 172 de la Constitución Política. Por considerarla muy interesante y de gran contenido, transcribiremos parte de la acción de inconstitucionalidad presentada por el parlamentario demócrata cristiano Guillermo Cochez. Decía Cochez:

> El constituyente no califica el término mayoría ni de simple ni de absoluta; pero, "cuando quiso que se entendiera que una elección se hiciera en favor de un candidato que hubiere obtenido el "mayor número de votos", así lo expresa, como lo hace en el numeral 6 del artículo 141 de la Constitución, en el caso de la elección de un legislador y en este caso, la Constitución no expresa que el Presidente será elegido por sufragio popular directo y por haber obtenido el mayor número de votos, que en determinada circunstancias podría ser elegido Presidente de la República un candidato,

> incluso, con menos votos que un Legislador porque así se entendería el haber obtenido uno o más votos que el resto de sus contrincantes aunque esa "mayoría" sólo fuera un 10% o un 15% de los votos emitidos.
>
> En otro aspecto, el espíritu de la Constitución, es el de que en los asuntos vitales para la Nación, la votación requiera una voluntad corporal sustancial; así, la aprobación de las leyes orgánicas requieren esa mayor voluntad corporal de la Asamblea Legislativa que las ordinarias. De allí que, una votación presidencial requiera una mayor voluntad nacional uniforme y así debe entenderse de la expresión mayoría de votos a que se refiere el artículo 172 de la Constitución, en que la relación del candidato es con los votos emitidos no con sus opositores. Esto es, que acuda a las urnas el 8 de mayo de 1994 un (1) millón de votantes "por mayoría de votos" se entiende 500,001 votos y no que el candidato A obtuvo 200,004 frente a los candidatos B, C, D y E con 199,999 votos cada uno."

Evidentemente el parlamentario Cochez intentaba con su acción promover el "balotage" o segunda vuelta electoral en Panamá bajo una interpretación que contenía, a nuestro modo de ver atendibles puntos de vista. Históricamente, en Panamá siempre se ha hecho una sola vuelta para determinar el ganador de la Presidencia y Vicepresidencias de la República. Cuando se discutían las reformas al Código Electoral de Panamá - primeros meses de 1993 - que posteriormente se convirtieron en la Ley 17 de treinta (30) de junio de 1993, solamente un partido político estuvo abogando por introducir la segunda vuelta electoral en Panamá. Este partido, el Panameñista Doctrinario, intentó infructuosamente lograr un consenso con los demás partidos políticos para tal propósito. Prevaleció, en aquellos momentos, el concepto de mantener la tradición

histórica de una sola vuelta electoral. Sin embargo, la mayoría de los partidos políticos ni los legisladores panameños previeron que en la última década del siglo veinte en Panamá, había aflorado el multipartidismo y era necesario dotar al gobernante elegido no sólo de la representatividad necesaria, sino de una adecuada estabilidad que permitiera la gobernabilidad del Estado. Al respecto, Mario Fernández Baeza apunta atinadamente que "se ha sostenido que una de las causas coadyuvantes de la crisis de los sistemas democráticos en la región ha sido la carencia de mayorías claras de respaldo a la gestión de los gobiernos".[806] El parlamentario Cochez intentaba - aunque quizá en último momento y por ello inoportuno - que el Presidente que los panameños eligieran en 1994 tuviera mayor representatividad y no un treinta y tres punto tres por ciento (33.3%) que fue el porcentaje logrado por el Presidente Pérez Balladares. Por otra parte, hay quienes cuestionamos el aspecto de que el parlamentario Cochez había ocupado una curul en la Asamblea Legislativa panameña

---

[806] FERNÁNDEZ BAEZA, Mario en el Diccionario Electoral, op. cit., p. 64. Más adelante el autor expresa que la persistencia del multipartidismo y del sistema presidencial en la mayoría de los casos que caen en la situación que comentamos, ha producido una búsqueda de fórmulas institucionales para el logro de una mayor estabilidad del gobierno. La segunda vuelta presidencial - con un claro antecedente en el sistema francés, con todas las características diferentes de contexto - o ha sido adoptada por algunos países o se encuentra en las propuestas de reforma política. Estos comentarios del citado autor los compartimos plenamente.

desde 1984 hasta 1989 [807] y durante ese período pudo haber introducido la modificación necesaria en el Código Electoral de Panamá (artículo 255) a fin de desarrollar adecuadamente el artículo 172 de la Constitución Política definiendo el concepto de mayoría, como mayoría absoluta. La Corte Suprema de Justicia de Panamá - que por mandato del artículo 203 de la Constitución Política tiene la defensa de la constitucionalidad en Panamá - emitió un fallo donde declaró que no era inconstitucional lo pedido por Guillermo Cochez.[808] Con el fallo de la Corte Suprema de Justicia, en Panamá sólo podría establecerse el "balotage" si se produjera una reforma constitucional del artículo 172 como consecuencia de una nueva Constitución o de una reforma parcial, pero con las conocidas reticencias a los cambios que padecen los poderes fácticos del país, este último caso lo consideramos improbable. Si bien es cierto que preferimos y creemos en una reforma de todo el Sistema Político, donde se reemplace el

---

[807] Sobre todo en el período 1989-1994 donde el partido del Legislador Cochez - Partido Demócrata Cristiano - tenía una mayoría simple de parlamentarios. Es importante anotar que el Código Electoral de Panamá se modificó durante ese período mediante leyes No. 3 de quince (15) de marzo de 1992 y 17 de treinta (30) de junio de 1993.

[808] El pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá (Nueve Magistrados) en este fallo de marzo de 1994 sostuvo que el concepto del artículo 172 de la Constitución Política se refería a una mayoría simple y de ninguna manera debía ni podía interpretarse como mayoría absoluta. Con tan discutido y discutible argumento los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia eliminaron cualquier posibilidad para que se estableciera en Panamá, con la Constitución de 1972, una segunda vuelta electoral.

Sistema Presidencial por un Sistema Parlamentario o en tal caso por lo que hemos denominado un Sistema Presidencial Calificado.[809] No es menos cierto que mientras tal cambio no se produzca, preferimos el sistema de doble vuelta electoral para la elección de Presidentes de la República porque da mayor representatividad al Ejecutivo y como consecuencia facilita la gobernabilidad del Estado.

3. Preparación del Acta de resultado de la Elección Presidencial

Otra de las funciones de la Junta Nacional de Escrutinio es llenar un número determinado de actas originales con los resultados de la elección del Presidente y Vicepresidentes de la República que deben ser entregadas al Tribunal Electoral y a los representantes de los partidos políticos representados ante esta corporación.[810] Estas actas debían contener por disposición reglamentaria los siguientes datos: 1. Al momento de la instalación de la Junta determinar los nombres,

---

[809] Llamamos Sistema Presidencial Calificado el que hemos propuesto en el Capítulo I que se daría cuando a mitad del período para el que fue elegido el Presidente de la República se constitucionaliza la convocatoria a un referéndum nacional para que el pueblo vote si o no. Si vota Si ratifica la gestión del Presidente y por tanto termina su período. Si vota No, debe renunciar y convocar a elecciones en los tres meses siguientes.

[810] En las elecciones de 1994 el número de actas originales que debían llenar era de 22, las cuales estaban impresas en color blanco. (Ver artículo 29 del texto único del Reglamento de Votación y Escrutinio, Boletín No. 776).

apellidos, cédula, dirección, cargo del Presidente, Secretario y Vocal de la Junta así como los datos de los representantes de los partidos políticos presentes. Asimismo debían proceder a firmar el acta de instalación. 2. La hora de inicio de la sesión de la Junta. 3. Hora y día del cierre. 4. Total nacional de: a. electores que votaron (en número y en letras), b. actas escrutadas (números y letras), c. votos válidos (números y letras), d. votos nulos (números y letras). 5. Total de votos válidos por partidos y por candidatos (números y letras). 6. Incidencias y observaciones. Las observaciones eran las que realizaban los dignatarios de la Junta Nacional de Escrutinios mientras que las incidencias eran las que realizaban los representantes de los partidos políticos. 7. Proclamación de los candidatos elegidos. 8. Cierre del acta donde debe constar el número de cédula, nombres y apellidos, cargos, firma y huella digital del pulgar derecho de todos los integrantes de la Junta al momento de concluir sus funciones. El Secretario debe anotar la hora y fecha de terminación del acta.[811]

---

[811] La Junta Nacional de Escrutinio puede escrutar cualquier acta de mesa que no haya sido escrutada por cualquier Junta de Escrutinio de Circuito siempre que esta reúna los requisitos legales y reglamentario y sin perjuicio de las impugnaciones que se promuevan, según lo establece el artículo 31 del texto único del Reglamento de Proceso de Votación y Escrutinios para las elecciones generales de 1994 (Boletín del Tribunal Electoral No. 776).

C. LAS JUNTAS DE ESCRUTINIO DE CIRCUITO ELECTORAL

Para efectos electorales ya hemos visto en capítulos anteriores que la República de Panamá ha estado dividida para las elecciones de 1984, 1989 y 1994 en cuarenta (40) circuitos electorales de los cuales catorce (14) son plurinominales y veintiséis (26) uninominales. En cada uno de estos circuitos electorales funciona una Junta de Escrutinio con sede en el respectivo circuito electoral, en el lugar que previamente designa el Tribunal Electoral.[812]

Estas Juntas de Escrutinio de Circuito también, al igual que la Junta Nacional de Escrutinio, se reúnen por derecho propio en la sede establecida, a las dos (2) de la tarde el día de las elecciones, con el propósito de recibir las actas de las diferentes mesas del circuito que contienen los resultados de las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República así como los resultados de las elecciones para Legisladores. Deben proceder a escrutar, en primer lugar las actas para Presidente y Vicepresidentes, cuyos resultados deberán enviar a la capital de la República, a la Junta Nacional de Escrutinio. Deben enviar actas originales y

---

[812] Se han dado casos en dos (2) de los cuarenta (40) circuitos en que se han designado subsedes por razones de lo apartado y el difícil acceso de tales áreas. A manera de ejemplo podemos citar el caso del Circuito 3-2 de la Provincia de Colón en donde se constituyó una subsede en el distrito de Chagres. (Ver artículo 32 del precitado texto único).

debidamente avaladas por los miembros de la Junta, así como por los representantes de los partidos políticos. Después de haber escrutado los resultados de la elección para Presidente y Vicepresidentes deben proceder a hacer lo mismo con la elección para Legisladores. Las reuniones de la Junta son públicas y de carácter permanente desde el momento en el que se instala hasta la proclamación de los resultados. Una de las funciones más importantes de la Junta de Escrutinio de Circuito es proclamar a los Legisladores electos sin perjuicio de los recursos de nulidad de las elecciones o de las proclamaciones que pueden interponerse en el término oportuno ante el Tribunal Electoral pero que pueden anunciarse y dejar establecido tal propósito en la sección de incidencia del acta de proclamación.

D. LAS JUNTAS DISTRITALES DE ESCRUTINIO

Como ya hemos observado, la República de Panamá tiene una división administrativa de sesenta y siete (67) distritos en los cuales se elige a un Alcalde. En cada uno de los distritos del país se instala una Junta Distrital de Escrutinio que funciona en la cabecera del respectivo distrito según lo establece la división político-administrativa de la República de Panamá. Esta Junta Distrital de Escrutinio que se instala a las dos de la tarde del mismo día de las elecciones, cuenta con un Presidente, Secretario y Vocal

nombrados por el Tribunal Electoral, con representantes de partidos políticos y de candidatos independientes que hayan postulado candidatos a Alcalde en tal circunscripción o en tal caso a Concejales en los distritos donde estos se elijan. La misión principal de esta corporación es recibir y escrutar las actas de las mesas del distrito de las elecciones para Alcaldes y en lugares donde se elige Concejales. Una vez hecho el escrutinio debe proceder a proclamar al ciudadano que resulta elegido Alcalde de dicho Municipio y a los que resultan elegidos Concejales en los distritos en que se realicen estas elecciones.[813] La forma y los requisitos de llenar las actas son iguales que los de las Junta Nacional y las de Circuito. Asimismo, debe remitir varias actas originales al Tribunal Electoral, así como darle a cada representante de partido político y a los de los candidatos de libre postulación, una copia auténtica del acta, la cual deberán firmar previamente.

E. LAS JUNTAS COMUNALES DE ESCRUTINIO

La República de Panamá tiene quinientos once (511) corregimientos en todo el país los cuales se encuentran

---

[813] Se eligieron Concejales en 14 distritos del país: Changuinola, Aguadulce, Barú, Boquete, Sambú, Cémaco, Emberá, Chitré, Santa María, Pedasí, Chimán, Taboga, Atalaya y Río de Jesús. (Ver Decreto No. 30 del Tribunal Electoral de Panamá de siete (7) de octubre de 1993. Boletín No. 699 de viernes ocho (8) de octubre de 1993).

agrupados en sesenta y siete (67) distritos y éstos a su vez en nueve (9) provincias. En cada uno de los quinientos once (511) corregimientos se elige a un Representante de Corregimiento y a su suplente que, por mandato constitucional, preside la Junta Comunal del Corregimiento respectivo, actúa como Concejal en el distrito correspondiente y ejerce funciones ante el Consejo Provincial de la provincia a que pertenezca. En páginas anteriores ya hemos explicado los diferentes niveles de acción y actuación del Representante de Corregimiento y su importancia en la estructura política del país y en el desarrollo social de las comunidades marginadas.

El propósito medular de las Juntas Comunales de Escrutinio es recibir los resultados de la elección para Representante de Corregimientos, de las diferentes mesas de votación y proceder al escrutinio general que debe culminar con la proclamación del ciudadano que resulta elegido Representante de dicho Corregimiento y de su respectivo suplente. Tanto en las Juntas Comunales de Escrutinio como en las Distritales de Escrutinio pueden estar representados no sólo los partidos sino los candidatos independientes ya que - como hemos visto anteriormente - para los puestos de Representantes, Alcaldes y Concejales, solamente puede existir la llamada postulación independiente en Panamá. Copia auténtica del acta debe dársele a cada representante de partido político o candidato independiente así como debe

enviarse un número plural de ellas al Tribunal Electoral quienes se encargarán de su archivo y custodia.

F. EN CUANTO A LAS MESAS DE VOTACIÓN

El Tribunal Electoral de Panamá de conformidad con la concentración de la población electoral y en atención a lo efectivo y eficiente que resulte el proceso electoral, determinará previamente los sitios donde estarán establecidas las mesas de votación. El Tribunal Electoral notificará a los partidos políticos y a los candidatos independientes de la circunscripción respectiva, por lo menos treinta (30) días antes de las elecciones, el número y ubicación de todas las mesas de votación en la República. Al igual que el resto de las corporaciones, las mesas de votación estarán integradas por un Presidente, un Secretario y un Vocal, cada uno con un suplente, designados por el Tribunal Electoral que tienen derecho a voz y voto. Asimismo, actuarán ante ellas los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes cuando los hubiere, también con sus respectivos suplentes. La función de cada mesa de votación es quizá de las más importantes de entre todas las corporaciones electorales, obviamente sin menoscabo de las importantes funciones que las diferentes corporaciones realizan. Pero, es en las mesas de votación donde se refleja de forma más pura la voluntad popular. Por tal razón, la integración y el

funcionamiento adecuado de la mesa de votación es de fundamental importancia para la recepción de los votos en las diferentes áreas geográficas del país. De las mesas de votación salen actas - después de haberse realizado el escrutinio - para las Juntas Comunales de Escrutinio; (escrutinio para Representantes de Corregimiento) para las Juntas Distritales de Escrutinio (escrutinio para Alcalde y Concejales donde los hubiere) y para las Juntas de Escrutinio de Circuito (escrutinio para Legisladores y para Presidente y Vicepresidente de la República). Por tal razón, la labor de las mesas de votación tiene una fundamental importancia. En las elecciones de Panamá de 1994 se daban en un mismo día hasta cinco (5) elecciones diferentes y en las mismas mesas se escrutaban cinco (5) resultados diferentes con la consiguiente elaboración de diferentes actas que fueron remitidas a las diferentes corporaciones electorales. Veamos en el siguiente documento gráfico el cuadro las mesas de votación en el país distribuidas por provincia.

DOCUMENTO GRÁFICO No. 29

NUMERO DE MESAS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR PROVINCIAS

(ELECCIONES 1994)

Provincia	Electores	Cantidad de Mesas
Bocas del Toro	51,974	212
Coclé	102,257	410
Colón	102,439	347
Chiriquí	224,673	832
Darién	19,917	81
Herrera	65,079	281
Los Santos	57,006	248
Panamá	735,461	2,293
Veraguas	118,380	535
Comarca de San Blas	19,147	77
Total	1,496,323	5,316

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá, Dirección de Organización Electoral.

El cuadro que hemos preparado nos indica el número de mesas en cada una de las nueve (9) provincias del país y en la comarca indígena de San Blas y la ubicación de las mesas con relación al número de electores que existió en cada una de las provincias para las elecciones de 1994. De conformidad con el artículo 217 del Código Electoral de Panamá el Tribunal Electoral, previa consulta con los partidos políticos, si bien puede determinar el número de las mesas de votación y su ubicación, el número de electores no puede exceder de

quinientos (500) por cada mesa. Las mesas deben ubicarse preferiblemente en las escuelas, gimnasios u otros lugares públicos adecuados. Está prohibido ubicarlas en locales privados tales como fincas, fábricas, empresas así como tampoco es posible ubicarlas en los hospitales, cuarteles militares, asilos, cárceles o demás centro de reclusión en los que se pueda impedir el libre acceso de todos los ciudadanos a votar, la supervisión de los partidos políticos o la plena libertad de los sufragantes. Según el sistema electoral panameño los miembros de las corporaciones electorales tienen derecho a licencia con sueldo de su empleo público o privado por el tiempo en que ejercen sus funciones. Asimismo, tienen derecho a un día libre remunerado, al día siguiente de las elecciones o al día siguiente del día en que hubieran concluido sus funciones.[814] Los servidores públicos y los trabajadores de las empresas privadas tienen derecho a ausentarse de su centro de trabajo el día de las votaciones durante el tiempo necesario para emitir su voto sin que por tal razón pueda deducírsele o rebajársele el salario. Como ocurre en otros sistemas electorales del mundo, en Panamá rige lo que se denomina "la ley seca". Desde las doce (12) del día sábado anterior a las elecciones y hasta las doce (12) mediodía del día siguiente a las elecciones[815] las cantinas,

---

[814] Ver artículo 220 del Código Electoral de Panamá.

[815] Por disposición del artículo 171 del Código Electoral de Panamá las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, Legisladores, Alcaldes, Representantes de

bodegas, centros de diversión nocturnos, salones de bailes y demás lugares de venta de bebidas alcohólicas deberán permanecer cerrados. Asimismo, estaba prohibido el obsequio, traspaso, uso y consumo de bebidas alcohólicas, entre las que se incluían bebidas más ligeras como los vinos y las cervezas. Otro aspecto que estaba prohibido era portar armas de cualquier clase u otros objetos semejantes el día de las elecciones excepto los trabajadores y las autoridades en ejercicio de sus funciones y que por razón de sus labores debían portarlas. Para las elecciones de 1994 el Tribunal Electoral de Panamá reglamentó esta disposición prohibiendo el uso de armas incluso a quienes estuvieran debidamente autorizados a portarlas por permisos y excepcionalmente permitió, que por razones de seguridad, cada candidato pudiera solicitar al Tribunal Electoral el uso de armas para sus agentes de seguridad. Pero había limitaciones en cuanto al número que se permitía para cada uno de los cargos de elección.[816]

Corregimientos y Concejales se celebrarán el primer domingo de mayo del año en que deban celebrarse. (Cada cinco años). Si el primer domingo de dicho mes fuera el día uno de dicho mes, las elecciones deberán celebrarse el domingo siguiente. De manera tal que la prohibición sobre las bebidas alcohólicas rige desde el mediodía del sábado hasta el mediodía del lunes ya que el domingo respectivo se celebran elecciones.

[816] Toda persona sorprendida portando armas se le decomisaba por parte del agente de policía y podía ser sancionado con multa entre B/.10.00 a B/.250.00 (Ver artículo 65 del texto único del Reglamento de Proceso de Votación y Escrutinio para las elecciones de 1994, Boletín No. 776).

Durante las horas de votación - que como ya hemos visto anteriormente se realizan de siete (7) de la mañana a cuatro (4) de la tarde - ningún elector podía ser arrestado o detenido ni obligado a comparecer ante las autoridades o funcionarios públicos para la práctica de diligencias civiles o policivas sin que antes se le permitiera el ejercicio del sufragio.

Las manifestaciones públicas y las propagandas políticas de cualquier clase y por cualquier medio estaban prohibidas desde las doce (12) medianoche del viernes anterior a las elecciones hasta las doce (12) mediodía del día siguiente. Este período se conoce en algunos países como jornada de reflexión previo a la decisión que cada ciudadano debe tomar de acuerdo con su conciencia.

Por ningún motivo se podía interrumpir la votación en cada una de las mesas ya que debía ser contínua e ininterrumpida. Una vez concluida la votación - a las cuatro (4) de la tarde - el Presidente de la mesa anunciaba la conclusión de la votación pero debía permitir que los ciudadanos que se encontraban formando fila a esa hora, pudieran ejercer el derecho al sufragio. Los últimos en votar eran los miembros de la mesa de votación, siempre que no lo hubieren hecho en la mesa que estuvieren inscritos. Asimismo, en ese momento tenían derecho a votar los funcionarios

electorales (supervisor del centro de votación, inspectores, asistentes) miembros de la Fuerza Pública o Bomberos. Una vez cerrada la votación se procedía al escrutinio de la mesa correspondiente.

CAPITULO VII

DEL PROCESO ELECTORAL PANAMEÑO

A. FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Uno de los aspectos más importantes en el sistema electoral de cualquier país del mundo es el referente a la financiación de los partidos políticos. Debe entenderse que tal hecho constituye elemento importante e imprescindible para el adecuado desarrollo y supervivencia del sistema de partidos. Hay países que han regulado de manera más categórica y adecuada la financiación de los partidos políticos, así como hay otros que no lo han desarrollado plenamente y que mantienen el principio de la financiación enunciado en el texto constitucional sin que jamás lo hayan reglamentado por medio de una ley. Dentro de la financiación de los partidos políticos debe distinguirse entre la financiación pública y la financiación privada. La financiación pública es aquella cuyos recursos proceden del sector público, tales como la subvenciones públicas por los gastos electorales o las subvenciones estatales a las fracciones parlamentarias. La financiación privada es aquélla cuyos recursos provienen del sector privado tales como las aportaciones de los miembros de los Partidos Políticos, los ingresos procedentes de actividades, los créditos que obtengan y herencia, legados, o donaciones provenientes del sector privado. Hechas estas explicaciones preliminares pasaremos a analizar algunos aspectos sobre la financiación de los partidos políticos en diferentes países.

1. Argentina

La Ley Orgánica No. 22, 627 de treinta (30) de agosto de 1982 [817] sobre los partidos políticos en Argentina establece en el Título V denominado "Del Patrimonio del Partido Político" lo concerniente a lo que en el Capítulo I llama "De los Bienes y Recursos". El artículo 49 de la precitada Ley señala que el patrimonio del partido estará integrado por las contribuciones de sus afiliados, los subsidios del Estado, y los bienes y recursos que autoricen los estatutos y que no estén prohibidos por la ley. De igual forma el artículo 57 autoriza al Ejecutivo para establecer lo que denominan "Franquicias y Exenciones" que con carácter permanente o transitorio se darán a los partidos legalmente reconocidos. En la Argentina se ha creado el denominado "Fondo Partidario Permanente" cuya finalidad es la de proveer a los partidos reconocidos de los medios económicos que contribuyan a facilitar el cumplimiento de sus funciones institucionales. Mediante la ley de presupuesto se determinará anualmente la cantidad de recursos que se le asignará a dicho fondo. Corresponde al Ejecutivo Argentino por intermedio del Ministerio del

---

[817] Fuente: Documentación elaborada por la Secretaría General del Congreso de los Diputados de España (Dirección de Estudios y Documentación), Documentación No. 32, Madrid, diciembre de 1984, p. 81.

Interior disponer de dicho fondo. Si un partido no obtiene el tres por ciento (3%) de los votos válidos emitidos en la respectiva circunscripción pierde el derecho de participación en el Fondo Partidario Permanente. El patrimonio del partido está integrado con las contribuciones de sus afiliados, los subsidios del Estado, los bienes y recursos que autoricen sus estatutos y que no los prohiba la ley (artículo 49 de la ley). No obstante los partidos no pueden aceptar o recibir directa o indirectamente contribuciones o donaciones anónimas, contribuciones o donaciones de entidades descentralizadas, nacionales o provinciales o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la nación, provincia o municipio o contribuciones o donaciones de sindicatos u organizaciones patronales o profesionales. (artículo 50 de la ley).

Casi dos (2) meses después, se dictó el Decreto 1027/82 de veintisiete (27) de octubre de 1982 sobre el Régimen del Fondo Permanente, Aportes y Franquicias que se desarrolló en virtud de la vigencia de la anterior Ley 22,627 Orgánica de los partidos políticos.[818] En el

---

[818] En las consideraciones del Decreto sobre el Régimen del Fondo Permanente, Aportes y Franquicias se señala que se hace necesario "establecer un régimen de aportes y franquicias para los partidos políticos que permita a éstos el cumplimiento eficaz de su función de nexo entre la sociedad y el Estado. Que, asimismo, el Estado debe contribuir a apoyar a los partidos políticos en su tarea de organización, facilitando a

Decreto se creó la cuenta especial denominada "Fondo Partidario Permanente" bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior (artículo 1) la cual tendrá como ingresos las contribuciones establecidas en el presupuesto general del Estado, en las multas que ingresan en virtud de ciertos ilícitos electorales cometidos, señalados por el artículo 51 de la Ley Orgánica de los partidos políticos, los legados y donaciones y algunos otros ingresos. De esta cuenta, los partidos políticos argentinos una vez obtienen su personería jurídica que los acredita como tal y en consecuencia el reconocimiento definitivo, reciben como aporte y por única vez la suma de 30,000 pesos por afiliado (artículo 3 del Decreto). Los partidos políticos tienen, también, derecho a recibir después de cada elección un aporte de 5,000 pesos por cada voto obtenido, que se establecerá separadamente para cada circunscripción electoral. Para poder recibir tal aporte el partido debe lograr el 3 por 100 de los votos válidos emitidos (artículo 3) en todo el país.

El referido decreto establece en el Título III lo que denomina "Franquicias". Entre éstas tenemos la

---

tal fin los medios necesarios para su adecuación a las exigencias legales, a las que están orientadas a garantizar una amplia participación ciudadana en la vida interna de estas instituciones esenciales del sistema democrático."

exención del pago de servicios telegráficos y postales para los partidos, (artículo 15), la instalación gratuita de dos aparatos telefónicos con dos (2) extensiones cada uno en la sede de cada organización (artículo 16), cierta exención del pago de pasajes para los medios de transporte de propiedad del Estado (artículo 20), así como la autorización a usar sin cargo todas las emisoras de radiodifusión estatales para las épocas electorales y debidamente reglamentados por el Ministerio del Interior (artículo 28).

2. Austria

La Constitución Federal de Austria en el artículo 1 establece que la existencia y pluralidad de partidos políticos constituyen parte integrante del orden democrático de la República Austriaca. Por tal razón el objetivo político de los partidos es colaborar en la formación de la voluntad de la nación para lo cual se establece la libertad de fundar partidos políticos siempre y cuando no sean contrarios a la ley o a las disposiciones constitucionales. Los partidos políticos deben aprobar sus propios estatutos, publicarlos periódicamente y depositarlos en el Ministerio del Interior. Una vez depositados, el partido político adquiere su personalidad jurídica pero en los estatutos

debe constar claramente cuáles son sus organismos y quiénes están legitimados para representar al partido así como los correspondientes derechos y obligaciones de los miembros (artículo 1). De conformidad con la Ley Federal de dos (2) de julio de 1975 (Texto revisado a 16 de diciembre de 1982) sobre tareas, financiación y propaganda electoral de los partidos políticos,[819] todo partido político puede solicitar que se pongan a su disposición medios de ayuda con cargo al Tesoro Federal para su labor oficial. Por tal razón, cada partido político representado en el Consejo Nacional con cinco (5) diputados por lo menos en el respectivo grupo parlamentario, recibirá anualmente una suma básica de 6 millones de schillings.[820] Los partidos políticos que no estuvieran representados en el Consejo Nacional pero que hubieran obtenidos más del 1 por 100 de los votos válidos tendrán derecho, en el año de las elecciones, por concepto de su tarea oficial a un aporte en proporción al número de votos emitidos a su favor (ver artículo 2, ordinales a, b y c). En la referida ley se dan facilidades a los partidos para los gastos de propaganda y para la utilización de los medios. Para tal propósito

---

[819] Traducida por Mariano Daranas Peláez, letrado de las Cortes Generales en el Boletín de Legislación Extranjera No. 32, p. 103.

[820] Se considera aproximadamente unos 470 millones de pesetas considerando que el cambio del schilling oscile entre 7.90 y 8 pesetas. Esta cantidad equivale a 4.7 millones de dólares.

los partidos reciben asignaciones por parte de una Comisión de Vigilancia de Gastos de Publicidad Electoral que se forma dentro del octavo día después de haberse hecho público el decreto de convocatoria para las elecciones (artículo 9). Es importante advertir que los partidos políticos deben llevar una lista de donaciones con indicación del importe, nombre y dirección del donante y demás detalles específicos. Todo partido político deberá, no más tarde del treinta (30) de septiembre del año siguiente al que deba rendir cuentas ante el Ministerio Federal de Hacienda, publicar la lista completa de donaciones en el "Boletín Oficial del Diario de Viena" (artículo 4, ordinales 7 y 9).

3. Estados Unidos

La Ley Federal denominada "Elections Campaign Act." de 1974 establece determinadas normas para la financiación de los partidos políticos. Veamos de manera resumida estas financiaciones:

a. Fondos Públicos

La financiación con cargos a los fondos públicos varía de conformidad con la participación política del partido. Así tenemos diferencias entre la financiación

para elecciones presidenciales, entre las convenciones que eligen a los candidatos y entre las elecciones presidenciales primarias. Para las elecciones presidenciales los candidatos de los dos partidos principales (Republicano y Demócrata) tienen derecho a una subvención de 22 millones de dólares cada uno. Otros candidatos de partidos menores pueden recibir cierta subvención - obviamente no la misma cantidad - si sus candidatos consiguieron en la elección anterior a menos el tres por ciento (3%) de los votos válidos a nivel nacional. Pero si un candidato opta por la financiación pública de su campaña no puede aceptar contribuciones privadas, aunque, su partido puede gastar hasta 3 millones de dólares en su apoyo. En cuanto a las convenciones de los partidos para la designación de candidatos debemos advertir que los dos (2) grandes partidos tienen derecho a una subvención de 1.1 millones cada uno. Los partidos menores pueden recibir subvención en atención o en proporción a los votos obtenidos en elecciones anteriores.

Para las elecciones presidenciales primarias, para tener derecho a la subvención, los candidatos deben haber conseguido 5,000 dólares en veinte (20) Estados y en contribuciones privadas inferiores a doscientos cincuenta (250) dólares cada una. Una vez que los candidatos han

logrado la suma de 100,000 dólares en estas condiciones la administración federal le subvenciona con otros cien mil (100,000) dólares más doscientos cincuenta (250) dólares por los primeros doscientos cincuenta (250) dólares que obtengan adicionales de las demás contribuciones privadas hasta un tope máximo de 5.5 millones.[821]

b. Fondos Privados

Los contribuyentes a la hora de pagar sus impuestos anuales pueden donar un dólar de estos impuestos para un fondo privado de financiación. Es importante señalar que la ley fijó inicialmente límites a las contribuciones voluntarias a razón de 1,000 dólares por persona para cada candidato en todo el proceso electoral, hasta un máximo de 25,000 dólares anuales para todos los candidatos. Sin embargo, un fallo de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos anuló en 1976 la limitación de las contribuciones individuales de 1,000 dólares aduciendo que impedía la libertad de disposición personal de fondos y recursos.

---

[821] SANTAOLALLA, Francisco. "Regulación de Campañas Electorales y Financiación de Partidos Políticos" en Documentación Administrativa, No. 173, Enero - Marzo de 1977.

4. Alemania

La ley de partidos políticos de veinticuatro (24) de julio de 1967 y sus sucesivas modificaciones, establece en los artículos 18 y 19 la financiación de los partidos políticos en Alemania.[822] Para tal ley los partidos constituyen "jurídico - constitucionalmente un elemento necesario del orden básico libre y democrático". Mediante su colaboración se facilita la formación de la voluntad política del pueblo como misión suprema que les garantiza la ley. (artículo 1). Se consideran partidos las asociaciones de ciudadanos que ejercen influencia de modo permanente o a largo plazo en el ámbito de la federación o de algún Estado regional con relación a la formación de la voluntad política y con el interés de participar representando al pueblo en la dieta federal alemana. Para tal fin debe ofrecer una garantía suficiente de la responsabilidad y seriedad de estos propósitos, por el conjunto de su estructura y por la solidez de su organización, por el número de sus miembros y por el ejercicio de su actuación pública.

Los partidos que hubieran participado en las elecciones al parlamento alemán recibirán una subvención

---

[822] Traducida por Mariano Daranas Peláez, letrado de las Cortes Generales en el Boletín de la Legislación Extranjera No. 32 Madrid, España mayo de 1984.

si han participado con candidaturas propias de manera tal que les cubra parte de los gastos realizados en la campaña electoral. La cantidad que se subvencionará a los partidos políticos se determinará en lo que se denomina "un tanto alzado" que se establece en cinco (5) marcos alemanes por persona con derecho a votar en dichas elecciones parlamentarias federales. La multiplicación de esta suma nos da la cantidad que será distribuida entre los partidos que según los resultados hubieran conseguido, por lo menos, lo siguiente: a. el 0.5% de los votos válidos emitidos en el territorio de las elecciones o b. el 10% de los votos válidos emitidos en una circunscripción electoral determinada siempre y cuando que en el Estado regional correspondiente no estuviese autorizada ninguna lista regional del partido. (artículo 18). La determinación y el pago de la suma de participación en el denominado "tanto alzado" de gastos de la campaña electoral debe solicitarse por escrito al Presidente parlamentario dentro de los dos (2) meses siguientes a la reunión del parlamento. En el presupuesto federal deben establecerse los recursos necesarios para dar las subvenciones a los partidos políticos. La autoridad gestora del otorgamiento de los recursos es el Presidente del Parlamento cuya actuación estará supervisada por el Tribunal Federal de Cuentas. (artículo 21). En Alemania los partidos políticos pueden

recibir donaciones pero les está prohibido las de fundaciones políticas, las de asociaciones sin fines de lucro, las de un partido extranjero que esté representado en el parlamento europeo, así como donación de un extranjero superior a los 1,000 marcos alemanes.

5. Canadá

Si bien la región de Quebec reembolsaba los gastos electorales de los candidatos desde 1963, el sistema federal de financiación de los partidos fue aprobado en Canadá en 1974 mediante la denominada "Canada Election Act". Según dicha ley todos los candidatos a puestos de elección federal que hayan sido elegidos y que hubiesen obtenido más del quince por ciento (15%) de los votos pueden solicitar el pago parcial de los gastos electorales incurridos. Asimismo, se le paga a los diputados para sus oficinas electorales una subvención anual de 12,000 dólares. Dicha ley contiene limitaciones al total de gastos electorales de los partidos y candidatos y elimina la publicidad de algunos aportes privados.

6. Japón

En Japón los partidos políticos no reciben ayuda

directa ni subvenciones de los fondos públicos. La ley sobre cargos públicos electivos y sobre el control de fondos públicos de julio de 1975 estimuló que los partidos políticos buscaran un mayor apoyo financiero en los pequeños aportes individuales procedentes de la ciudadanía. Esta ley contiene una financiación pública muy limitada de los gastos electorales y de manera muy indirecta, lo que nos hace sostener que en Japón no hay ayuda directa a los partidos políticos provenientes de los fondos públicos. La ley ofrece a los candidatos la oportunidad de obtener prestaciones públicas en especie como un automóvil para su desplazamiento público, gastos de impresión y una cantidad determinada en concepto de gastos de publicidad. Asimismo, dicha ley señala límites a las contribuciones políticas individuales de 20,000 millones de yens al año. Para las empresas y sindicatos el límite de esta cantidad será proporcional al capital y a las cifras de afiliados respectivamente. Los partidos políticos japoneses están obligados a publicar sus cuentas anualmente y en estas deben especificar todas las donaciones recibidas. Los extranjeros y las empresas extranjeras bajo ningún punto de vista pueden realizar donaciones a los partidos políticos japoneses.

7. Holanda

En Holanda no hay financiación de partidos políticos como organizaciones en sí, sino de sus grupos parlamentarios y de los diferentes institutos de educación y de investigación. Los partidos políticos reciben ingresos basados en las cuotas, contribuciones y donaciones de sus miembros. Las llamadas subvenciones para los grupos parlamentarios consiste en 60,000 florines mensuales a cada diputado para cubrir aproximadamente un tercio de sus gastos de secretaria y de oficina y una contribución anual proporcional al número de escaño de cada grupo parlamentario que se calcula multiplicando 1,000 florines por el líder del grupo y trescientos (300) por cada diputado por un coeficiente acordado anualmente. En 1972 se introdujeron las subvenciones a los institutos de educación y de investigación de los partidos políticos. La ayuda consiste en que el Estado se encarga de cubrir los gastos que no puedan cubrirse con los ingresos propios del instituto. Si el instituto fuera autosuficiente no recibiría la subvención. Estos aportes públicos concedidos a los institutos no pueden ser utilizados para actividades de proselitismo político. Para estos institutos de educación, el Estado se hace cargo del noventa por ciento (90%) de los gastos totales hasta la

concurrencia de 30,000 florines. Más allá de los 30,000 florines el Estado se hace cargo sólo del setenta por ciento (70%). Los institutos de educación ofrecen cursos de formación política a los miembros del partido, posibles candidatos, organizaciones femeninas y juveniles y coadyuvan a la educación política que se imparte en los centros de enseñanza.

8. España

La financiación de los partidos políticos en España está regulada por la Ley Orgánica 3/87 de dos (2) de julio.[823] La ley distingue claramente los recursos procedentes de la financiación pública que son aquellos otorgados por el Estado y los recursos procedentes de la financiación privada que son las cuotas y aportaciones de los miembros de los partidos, créditos, donaciones, legados y dinero procedentes de actividades propias no prohibidas por la ley. El artículo 3 de la ley - referente a la financiación pública - establece que el Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados subvenciones anuales con cargo a los presupuestos generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento ordinario. Las subvenciones se

---

[823] BOE Núm. 158 de tres (3) de julio de 1987.

distribuirán en atención al número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político. Para dicha asignación la correspondiente consignación presupuestaria se dividirá en tres cantidades iguales que se distribuirán así: a. la primera se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido en las últimas elecciones al Congreso de los diputados. b. las dos (2) restantes serán distribuidas proporcionalmente con relación a los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones. Pero no podrán computarse los votos obtenidos por los partidos en las circunscripciones en que no hubieran alcanzado por lo menos el tres por ciento (3%) de los votos válidos que exige el artículo 163, 1, a) de la Ley Orgánica 5/1985 de diecinueve (19) de junio del Régimen Electoral General.

En cuanto a la financiación privada los partidos españoles pueden recibir aportaciones de fuentes privadas siempre y cuando no estén prohibidas en la ley y con apego a los requisitos y condiciones establecidas en la ley. Los partidos no puede aceptar o recibir directa o indirectamente aportaciones anónimas cuando la cuantía de las recibidas sobrepase el cinco por ciento (5%) de la cantidad asignada en los presupuestos generales del Estado para atender la subvención pública a los partidos políticos ni recibir aportes de una misma persona física

o jurídica superior a 10 millones de pesetas al año.[824] Asimismo, no pueden recibir ingresos procedentes de empresas públicas ni de empresas que presten servicios o realicen obras o suministros para alguna administración pública. En España los partidos políticos pueden recibir aportes procedentes de personas extranjeras con los requisitos y condiciones establecidas en la ley y lo señalado en la normativa sobre control de cambio y movimientos de capitales. Sin embargo, no es posible aceptar cualquier clase de financiamiento por parte de gobiernos y organismos públicos extranjeros, sin perjuicio - obviamente - de las subvenciones de funcionamiento determinadas por el Parlamento Europeo. El incumplimiento de esta disposición le acarreará al partido la sanción de una multa equivalente al doble de la aportación ilegalmente aceptada.

La fiscalización externa de la actividad financiera de los partidos en España, corresponde exclusivamente al Tribunal de Cuentas. Los partidos políticos que reciban ingresos provenientes del Estado, deben presentar ante el Tribunal de Cuentas, dentro de los seis meses siguientes del cierre de cada ejercicio, una contabilidad detallada y documentada con sus respectivos ingresos y gastos.

---

[824] Unos diez mil balboas o dólares (B/.10,000) estableciendo el cambio de la peseta a razón de cien (100) pesetas por dólar.

Asimismo, el Tribunal de Cuentas está facultado para solicitarle a los partidos que presenten un detalle de los aportes recibidos de fuentes privadas especificando el importe, y en su caso los nombres y direcciones de las personas que han otorgado la subvención privada.

9. Panamá

La Ley Electoral panameña se caracteriza por la inexistencia legal de la financiación directa por parte del Estado. Como no se ha reglamentado por Ley la financiación tampoco se han establecido los límites o prohibiciones para el recibo de contribuciones privadas. Como no hay prohibiciones cabe la posibilidad de que los partidos políticos en Panamá acepten cualquier contribución anónima; proveniente de partidos o gobiernos extranjeros y hasta de empresas concesionarias del Estado. Por tal razón, es conveniente desarrollar la ley de financiación no solo por la conveniencia para el ejercicio de la democracia electoral que conlleva la financiación pública, sino que también se regula como debe darse la financiación privada, sus límites y efectos. El Título V del Código Electoral se denomina "Gastos y Facilidades Electorales" (artículo 160 al artículo 166). El Capítulo I de dicho título se denomina Financiamiento - artículos 160 y 161 - y se refiere al no

pago de impuestos de timbres, y a que la correspondencia, los expedientes y demás actuaciones jurídicas de los partidos, estarán libre de porte por los Correos y Telégrafos Nacionales. El artículo 161 del Código Electoral señala que "son gastos deducibles del impuesto sobre la renta las contribuciones y donaciones en efectivo hechas por personas naturales o jurídicas a los partidos políticos o a los candidatos a puestos de elección popular". Esto tiene un límite hasta B/.10,000 anuales. A pesar del nombre del capítulo que contiene los artículos 160 y 161 el contenido de ambas normas jurídicas nada tienen que ver con la financiación de los partidos políticos. En cuanto a las facilidades electorales (artículo 162 al 166) se establecen facilidades para la utilización de los medios de comunicación social que el gobierno administra, para el establecimiento gratuito de una línea de teléfono para llamadas locales. Asimismo, se otorga un descuento de cincuenta por ciento (50%) en la tarifa de energía eléctrica, se garantiza la importación libre de impuesto de introducción de hasta cinco (5) vehículos de trabajo de una y media tonelada y de pasajeros hasta de treinta (30) plazas y cinco sistemas de amplificación de sonido o de comunicación. Como podemos observar las normas a las que hemos hecho alusión no se refieren de modo alguno al desarrollo de las financiación pública o privada para

los partidos políticos panameños. Sin embargo, la Constitución Política de Panamá establece en el artículo 135 que "El Estado podrá fiscalizar y contribuir a los gastos en que incurran las personas naturales y los partidos políticos en los procesos electorales. La Ley determinará y reglamentará dichas fiscalizaciones y contribuciones asegurando la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato." (el subrayado es nuestro). Como podemos fácilmente observar la Constitución Política de Panamá de 1972 establece el principio de la contribución o financiación del Estado para con los partidos políticos. Pero, deja el desarrollo de esta disposición al arbitrio de una Ley, y como quiera que ésta no se ha dictado,[825] tal disposición es un adorno jurídico más en la Constitución Política de Panamá.

10. República Dominicana

De conformidad con la legislación electoral de la República Dominicana la subvención económica de los partidos políticos solamente puede darse por parte de las

---

[825] Es importante advertir que el artículo 135 de la Constitución Política de Panamá de 1972 es el que establece la posibilidad de financiación de los partidos políticos por parte del Estado. Sin embargo, a pesar que se adicionó en las Reformas Constitucionales de 1983 todavía y hasta finales de 1995 no se había dictado la Ley que lo reglamentara, así como tampoco existía un Proyecto de Ley debatiéndose en el Parlamento Panameño.

personas naturales. Están prohibidas, además de las subvenciones provenientes de fuentes del Estado, las que provienen de gobiernos extranjeros así como las que puedan dar las personas jurídicas privadas, a las que no le es permitido dar subvenciones. (artículo 70 de la Ley Electoral). En la Ley Electoral, no hemos encontrado ninguna regulación de los ingresos ni de la financiación de los partidos políticos en este país. En el artículo 96 de la Ley Electoral se contempla únicamente la protección de los bienes y patrimonios del partido frente a embargos, expropiaciones, persecuciones de autoridades públicas o personas particulares durante el período electoral (artículo 96).

B. LA CONVOCATORIA DEL PROCESO ELECTORAL

La convocatoria de un proceso electoral se inicia con la correspondiente disposición (Decreto, Ley, Reglamento) que declara formalmente abierto el proceso electoral fijando el calendario de los diferentes eventos o fases por la que pasa dicho proceso y concluye con el cierre oficial del proceso electoral, situación que se produce con posterioridad a la entrega de la credenciales de los candidatos que resultan elegidos. En la República de Panamá la apertura del proceso electoral corresponde al Tribunal Electoral, el cual mediante decreto correspondiente decretará la apertura seis meses antes

de la fecha de celebración de las elecciones y con treinta (30) días ordinarios antes de la fecha de apertura del proceso electoral. (artículo 168 del Código Electoral)[826] Dentro del calendario electoral que debe establecer el Tribunal Electoral de Panamá, el período de presentación de postulaciones puede fijarse hasta tres meses antes del período de las elecciones. Un aspecto importante que se produce en Panamá es que seis días antes de la fecha de las elecciones y hasta la proclamación del Presidente de la República, el Órgano Ejecutivo pone a órdenes del Tribunal Electoral las Fuerzas de Policía[827] para los exclusivos fines de garantizar la libertad, honradez y eficacia del proceso electoral. Tal disposición es tomada de la Constitución y del Sistema Electoral de Costa Rica que así lo establece.[828]

---

[826] El decreto de convocatoria a elecciones que debe dictar el Tribunal Electoral debe hacerse a más tardar en los primeros días de octubre puesto que la apertura oficial debe ser por lo menos seis meses antes del día de las elecciones.

[827] De conformidad con la Constitución de Panamá de 1972 e históricamente Panamá no ha tenido ejército. Un sólo cuerpo Policial que se le ha llamado Guardia Nacional o Fuerza Pública.

[828] El artículo 140, ordinal 16 de la Constitución de Costa Rica de 1949 señala como deberes y atribuciones que ejerce el Presidente de la República y el respectivo Ministro de Gobierno "disponer de la Fuerza Pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país". En esta misma dirección el artículo 102, ordinal 6 de dicha Constitución al establecer las funciones del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica estable que éste debe dictar, con respecto a la Fuerza Pública "las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantía y libertad estricta".

Al comentar estas disposiciones el Magistrado Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Gonzalo Brenes Camacho ha sostenido que "el constituyente quiso

C. PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS

En Panamá únicamente pueden presentar candidatos a Presidente, Vicepresidentes de la República y Legisladores los partidos políticos legalmente reconocidos. Las candidaturas independientes - igual que las presentadas por los partidos - pueden darse para Representantes de Corregimientos, Concejales y Alcaldes. Las postulaciones de los partidos políticos a los diferentes puestos de elección se hacen de conformidad con la importancia del puesto para el cual se postula. De esta forma la Asamblea, Convención Nacional o Congreso es el organismo que debe postular a Presidente y Vicepresidente de la República. La Convención Provincial o del Circuito Electoral cuando se trate de Legisladores. La Convención Provincial o Distrital cuando se trate de candidatos a Concejales, Representantes de Corregimientos o Alcaldes. También puede una Convención de Corregimientos elegir a candidatos a Representantes de Corregimientos. Pero la Ley Electoral permite que en cuanto a las postulaciones a Legisladores, Concejales o Representantes de Corregimiento pueden hacerse por una fórmula diferente cuando el procedimiento para estas

---

garantizar el sufragio a tal extremo que llegó a trasladar al Tribunal Supremo de Elecciones la Fuerza Pública en procura del correcto desarrollo del proceso electoral. Esta posibilidad se ha visto materializada gracias a la concepción civilista de nuestro gobernante, por medio de un acto simbólico, según se ha dicho, pero que conlleva la ejecución del principio constitucional..." BRENES CAMACHO, Gonzalo. "El Sistema Electoral Costarricense" en Proceso Electoral y Regímenes Políticos, op. cit., p. 27.

postulaciones aparezca en los estatutos del partido, que previamente han sido aprobados por el Tribunal Electoral (ordinal 5 del artículo 182 del Código Electoral). Las postulaciones pueden hacerse hasta un año antes de la apertura del proceso electoral siempre que se formalice oficialmente la candidatura en el momento en el que debe presentarse de conformidad con el calendario electoral que se ha establecido en el Decreto de Convocatoria de Elecciones. Cuando un ciudadano ha sido declarado candidato idóneo y por alguna razón perdiera el carácter de postulado - por renuncia, impugnación u otra causa - su suplente asumirá el carácter de candidato principal. Contrario a esto si el que pierde la condición de candidato es el suplente, el principal aparecerá en la boleta de votación sin su respectivo suplente, hecho que no invalidará su candidatura. Sin embargo, cuando ocurre el fallecimiento del candidato principal y ya haya vencido el período de postulaciones, en Panamá se permite que el partido pueda hacer una nueva postulación hasta un mes antes de las elecciones (artículo 185 del Código Electoral). Esta disposición es sabia y prudente. Dada la situación de convulsión que viven los países hispanoamericanos podría darse el caso de encontrarnos frente a una situación sin tener la regulación jurídica correspondiente. Recordemos que en México se produjo tal situación en el año 1994 con el asesinato de Luis Donaldo Colosio candidato del Oficialista Partido Revolucionario Institucional (PRI) que pudo ser reemplazado

por Ernesto Zedillo, por la existencia de una norma similar en la Ley Electoral mexicana.

Una vez que se postula formalmente el candidato por el organismo competente del Partido, la postulación se presenta ante la oficina de organización electoral del Tribunal Electoral, dependiendo de la candidatura. Ante la Dirección Nacional, las postulaciones para Presidente y Vicepresidentes. Ante las Direcciones Provinciales las postulaciones a Legisladores y ante las oficinas distritoriales las candidaturas a Representantes de Corregimientos, Concejales y Alcaldes. La presentan en el caso de los partidos los dignatarios autorizados para hacer tal acto.

D. PUBLICACIÓN E IMPUGNACIÓN DE CANDIDATURAS

Una vez que se admite la postulación del ciudadano porque formalmente cumple con todos los requisitos pertinentes para aspirar al cargo, el Tribunal Electoral de Panamá publicará en el Boletín de la Institución un aviso relativo a dicha candidatura. Tal publicación debe contener los nombres de los candidatos, el cargo, el partido político o la indicación de que se trata de candidatos por libre postulación, así como los demás detalles que identifican la candidatura. Asimismo, toda postulación puede ser impugnada dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de la respectiva publicación en

el Boletín del Tribunal Electoral, por el Fiscal Electoral o por cualquier ciudadano o partido político mediante escrito ante el Tribunal Electoral aduciendo las pruebas pertinentes y presentando las que se pudieren. (artículo 205 Cód. Electoral). La impugnación se presentará ante el Director Provincial o Comarcal de organización electoral pero, en casos excepcionales, puede presentarse ante el registrador distrital para que éste la remita de inmediato al Director Provincial o Comarcal quien decidirá en primera instancia. De la impugnación se le debe dar traslado al afectado por cinco días hábiles para que presente su contestación y contrapruebas. El Director Provincial tiene diez (10) días ordinarios para decidir el fondo de la impugnación que se presenta. Los Magistrados del Tribunal Electoral están facultados para conocer en segunda instancia si es que se presenta apelaciones contra la decisión de primera instancia.

Una vez resuelto las impugnaciones presentadas o vencido el plazo procesal para presentarlas, el Tribunal Electoral publicará por una sola vez en periódicos de circulación nacional diaria y en el Boletín del Tribunal Electoral los nombres de todos los candidatos postulados idóneos para los diferentes puestos de elección. Con ambas publicaciones se cumple con una adecuada publicidad del proceso electoral. La primera pone en conocimiento de la ciudadanía el nombre oficial de los candidatos para que en el término de 10 días el

que tenga elementos impugne. Con la publicación definitiva se busca que en las semanas subsiguientes el ciudadano considere cuál va a ser su decisión sobre cada uno de estos aspirantes.

E. FUERO LABORAL ELECTORAL

En el Derecho Electoral panameño se ha establecido lo que denominamos Fuero Laboral Electoral cuyo propósito es proteger al aspirante a un cargo de elección popular dentro de su trabajo para que no sea objeto de medidas represivas o de persecución laboral por razón de su afiliación política o ideológica. En el artículo 210 del Código Electoral de Panamá se establece categóricamente que ninguna persona que aspire a un cargo de elección popular puede ser despedida, trasladada o desmejorada de su cargo o puesto de trabajo en el sector público o privado desde el momento de su postulación y hasta tres meses después del cierre del proceso electoral. Tal disposición la consideramos constructiva, sin embargo opinamos que el fuero debió extenderse más allá de los tres (3) meses, por lo menos durante un año, para darle mayor estabilidad y eficacia al sentido de la norma, sobre todo en países donde se dan los primeros pasos para la redemocratización y es obvio que se necesita cierta disciplina y seriedad en el ejercicio del pluralismo político. Todo esto que expresamos lo confirma el hecho de que el artículo 210 señala que tal disposición tiene su excepción, para el caso de los trabajadores del

sector privado, en que la autorización de despido deben darla las autoridades del Ministerio de Trabajo siempre y cuando sea por una causa justificada, de conformidad con las disposiciones del Código de Trabajo que rigen las relaciones laborales en el sector privado. En el caso de los servidores públicos, la autorización del despido fundado en causa justificada para el trabajador amparado en el fuero laboral electoral lo dará el Tribunal Electoral. Pero, también la norma establece que el despido de un trabajador con el fuero laboral electoral, es decir, sin la autorización correspondiente, da lugar a reclamar el reintegro ante los tribunales de trabajo (sector privado) o ante el Tribunal Electoral (sector público). Tal reintegro debe solicitarse dentro de los sesenta (60) días calendarios siguientes a la notificación del despido o si no mediase notificación escrita desde la fecha en la se dejó de asistir al trabajo. Cuando haya lugar al reintegro, el trabajador o servidor público tendrá derecho al pago de todos los salarios caídos. Lo señalado en este fuero laboral electoral también se le otorga a los denominados delegados electorales, institución copiada del sistema electoral costarricense y con la cual tenemos grandes reservas.

F. EMISIÓN DE LAS BOLETAS DE VOTACIÓN

Una vez ha concluido la fase de postulaciones y

debidamente decididas - si las hubiere - las impugnaciones, el Tribunal Electoral deberá ordenar la impresión de las correspondientes boletas únicas de votación en las cuales los electores emitirán su voto.

Las boletas únicas de votación son el medio idóneo por el cual el sufragante expresa su voto por los candidatos del partido o por aquellos de libre postulación (Alcaldes, Representantes o Concejales) que tengan su preferencia. Las boletas únicas de votación para cada cargo de elección popular, consistirán en pliegos de papel en el que aparecerán en respectivos recuadros los símbolos de todos los partidos políticos y sus candidatos, enumerados en el orden en que obtuvieron su personería jurídica. Después aparecen los nombres y los candidatos de libre postulación que estarán identificados por diversos colores. Al lado derecho del símbolo de cada partido político o color (en el caso de postulaciones independientes) irá una casilla para marcar la selección de la preferencia del elector en la que también aparecerá el número de orden del partido. La boleta única de votación presenta un diseño de seis columnas y hasta cuatro líneas horizontales, es decir puede estar constituida por veinticuatro (24) casillas entre partidos y candidatos. Una modalidad que distinguió la boleta única de votación para la elección de 1994 de Presidente y Vicepresidentes de la República de Panamá, de las otras boletas de votación para las

demás elecciones (Legisladores, Alcaldes, Representantes de Corregimientos y Concejales) fue que en la boleta única para Presidente y Vicepresidentes apareció la foto del candidato a la Presidencia de la República que cada partido político postuló. Ahora bien, es importante señalar que se usó una boleta única de votación para cada tipo de votación a pesar que las votaciones en Panamá se celebran en un mismo día, el primer domingo de mayo del año en que deban celebrarse, por disposición del artículo 171 del Código Electoral. De manera que las últimas elecciones de 1994 se celebraron el domingo ocho (8) de mayo de ese año y en éstas se eligieron Presidente y dos Vicepresidentes, Legisladores, Alcaldes, Representantes de Corregimientos y Concejales.[829] Por consiguiente el elector al momento a votar recibía cinco (5) boletas únicas de votación (donde se elegían Concejales) o cuatro (4) boletas de votación, en la mayoría del país, para cada una de las elecciones. El dorso de las boletas únicas de votación tenía un color que distinguía la clase de elección de la que se trataba, además del nombre de ésta. Asimismo, el color y diseño que aparecía en el dorso de esta papeleta era similar al que estaba frente a la urna en el cual debía ser depositada

---

[829] Recordemos que en no todos los distritos de la República de Panamá se eligen Concejales. Que de conformidad con el artículo 234 de la Constitución Política en los Municipios donde no hayan por lo menos cinco (5) Representantes de Corregimientos que conformen el número mínimo para integrar el Consejo Municipal se elegirán Concejales para completar el número de cinco (5). De sesenta y siete (67) distritos, sólo trece (13) eligen veinticuatro (24) Concejales principales cada uno con su respectivo suplente.

la boleta de votación según la clase de elección de que se trataba. Es importante señalar que el elector al escoger en cada papeleta el candidato de su preferencia, para cada elección, doblaba la papeleta - cada una de diferente color - y se dirigía a urnas diferentes donde debía depositar la boleta correspondiente. Para Presidente la depositaba en la urna para las elecciones para Presidente y así sucesivamente para las de Legislador, Alcalde, Representante de Corregimientos y Concejal donde los hubiera. En las elecciones de 1994 en Panamá se decidió, por ejemplo, que el color negro al dorso era de la boleta única para Presidente y Vicepresidentes, la amarilla mostaza la de Legisladores, la verde la de Alcaldes, la chocolate para Representantes y la rosada para Concejal.

Los electores al manifestar su simpatía o preferencia en cada una de las boletas de votación lo podían hacer marcando con un gancho en el recuadro superior derecho del partido o por medio de cualquier otro signo que expresara claramente su voluntad. En el caso de los circuitos plurinominales y para la elección de Legislador, los electores solamente podían votar por los candidatos de un solo partido. Al votar podían hacerlo por todos los candidatos con lo cual bastaba que se marcara el gancho o signo correspondiente en el recuadro superior derecho o votar por uno solo o por varios con lo cual debía colocarse un gancho o un signo en el recuadro más

pequeño al lado izquierdo del respectivo nombre (lista cerrada y desbloqueada). En las elecciones de 1994 en Panamá, en cada una de las mesas había cuatro (4) compartimientos secretos de votación en las que podían votar hasta cuatro (4) electores simultáneamente. Evidentemente que en las elecciones de 1994 los ciudadanos panameños tuvieron que prestar mucha atención al nuevo sistema electoral que se incorporó en ese proceso electoral con las boletas únicas de votación. En las elecciones anteriores que se habían celebrado en Panamá se utilizaron boletas múltiples, es decir diferentes boletas para cada uno de los partidos políticos lo que a juicio de algunos facilitaba el robo y la pérdida de las papeletas de los diferentes recintos de votación. Para otros, sin embargo, las boletas únicas de votación creaban cierta dificultad en los electores analfabetos o semianalfabetos que tuvieron dificultades para marcar el voto de su preferencia. Sobre todo cuando se dañaba una boleta única de votación no se permitía el reemplazo. No obstante, en las elecciones de 1994 no se produjo una alta cifra de votos nulos como se pensaba. Por ejemplo, de 1,096,433 votos que se emitieron para las elecciones presidenciales solamente 32,216 fueron votos nulos lo que significó solamente el dos punto nueve por ciento (2.9%) . En las elecciones para Legislador de 1,112,621 votos emitidos 61,600 fueron nulos lo que significó el cinco punto cinco por ciento (5.5%). Como bien se puede apreciar, tales porcentajes de votos nulos son muy bajos y distan mucho de los

altos porcentajes que algunos esperaban, toda vez se estaba estrenando un nuevo sistema de papeletas únicas que muchísimos panameños no conocían adecuadamente. Sin embargo, vale la pena reconocer que el Tribunal Electoral de Panamá en los primeros meses de 1994, realizó una permanente labor de difusión y preparación del electorado en el uso de las papeletas únicas que como vemos, surtió un positivo efecto.

Por último, debemos señalar que de conformidad con lo establecido por el artículo 214 del Código Electoral, por solicitud del candidato o del partido postulante el Tribunal Electoral podía incluir en la boleta única de votación, además del nombre legal de los candidatos el apodo por el cual usualmente conocidos. Por tal razón en las elecciones presidenciales de 1994 la boleta única de votación trajo los curiosos seudónimos de TORO Pérez Balladares (Presidente), FITO Altamirano Duque (Primer Vicepresidente), PIPO Virzi (Segundo Vicepresidente) de la nómina del Partido Revolucionario Democrático (PRD) que ganó las elecciones presidenciales. Así, en esta gama de seudónimos encontrábamos a EDY Vallarino de la Democracia Cristianan que cambió Eduardo por ese seudónimo, situación igual a la de SAMY Lewis Galindo del partido Solidaridad que reemplazó su nombre Samuel por el mencionado apodo.

Veamos ahora un modelo de cada una de las papeletas

únicas que se utilizaron en las elecciones panameñas de 1994 celebradas el domingo ocho (8) de mayo (cinco elecciones diferentes).

República de
PANAMA

Tribunal Electoral

Elecciones 1994

PRESIDENTE
Y VICEPRESIDENTES

LIBERAL — MARQUE AQUI **1**



MIREYA
MOSCOSO de GRUBER
PRESIDENTE
ARNULFO ESCALONA RIOS
PRIMER VICEPRESIDENTE
JOSE MANUEL TERAN
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

PRD — MARQUE AQUI **2**



TORO
PEREZ BALLADARES
PRESIDENTE
FITO ALTAMIRANO DUQUE
PRIMER VICEPRESIDENTE
FELIPE A. (Pipo) VIRZI
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

DEMOCRATA CRISTIANO — MARQUE AQUI **3**



EDY VALLARINO
PRESIDENTE
RAUL J. OSSA
PRIMER VICEPRESIDENTE
RENE ORILLAC
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

MOLIRENA — MARQUE AQUI **4**



RUBEN CARLES
PRESIDENTE
GUILLERMO E. QUIJANO
PRIMER VICEPRESIDENTE
TOMAS HERRERA
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

PALA — MARQUE AQUI **5**



TORO
PEREZ BALLADARES
PRESIDENTE
FITO ALTAMIRANO DUQUE
PRIMER VICEPRESIDENTE
FELIPE A. (Pipo) VIRZI
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

LIBERAL AUTENTICO — MARQUE AQUI **6**



MIREYA
MOSCOSO de GRUBER
PRESIDENTE
ARNULFO ESCALONA RIOS
PRIMER VICEPRESIDENTE
JOSE MANUEL TERAN
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

PANAMEÑISTA DOCTRINARIO — MARQUE AQUI **7**



JOSE SALVADOR MUÑOZ
PRESIDENTE
RODRIGO BERNAL
PRIMER VICEPRESIDENTE
JULIA SUIRA
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

ARNULFISTA — MARQUE AQUI **8**



MIREYA
MOSCOSO de GRUBER
PRESIDENTE
ARNULFO ESCALONA RIOS
PRIMER VICEPRESIDENTE
JOSE MANUEL TERAN
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

MISION DE UNIDAD NACIONAL — MARQUE AQUI **9**



SAMY LEWIS GALINDO
PRESIDENTE
DAVID GUERRA
PRIMER VICEPRESIDENTE
MARISOL VILLALAZ DE ARIAS
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

PAPA EGORO — MARQUE AQUI **10**



RUBEN BLADES
PRESIDENTE
FERNANDO MANFREDO Jr.
PRIMER VICEPRESIDENTE
RICARDO J. BERMUDEZ D.
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

UDI — MARQUE AQUI **11**



MIREYA
MOSCOSO de GRUBER
PRESIDENTE
ARNULFO ESCALONA RIOS
PRIMER VICEPRESIDENTE
JOSE MANUEL TERAN
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

LIBERAL REPUBLICANO — MARQUE AQUI **12**



TORO
PEREZ BALLADARES
PRESIDENTE
FITO ALTAMIRANO DUQUE
PRIMER VICEPRESIDENTE
FELIPE A. (Pipo) VIRZI
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

RENOVACION CIVILISTA — MARQUE AQUI **13**



RUBEN CARLES
PRESIDENTE
GUILLERMO E. QUIJANO
PRIMER VICEPRESIDENTE
TOMAS HERRERA
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

SOLIDARIDAD — MARQUE AQUI **14**



SAMY LEWIS GALINDO
PRESIDENTE
DAVID GUERRA
PRIMER VICEPRESIDENTE
MARISOL VILLALAZ DE ARIAS
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

MORENA — MARQUE AQUI **15**



RUBEN CARLES
PRESIDENTE
GUILLERMO E. QUIJANO
PRIMER VICEPRESIDENTE
TOMAS HERRERA
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

No anule su voto.
Marque en un solo partido.

MARQUE CON UN " ✓ " EN LA CASILLA NUMERADA DEL PARTIDO DE SU PREFERENCIA.

MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA

República de
PANAMA

Tribunal Electoral

Elecciones 1994

LEGISLADORES Y SUPLENTES

CIRCUITO 0-0

1 LIBERAL

PRINCIPALES
1. Alonzo Morelos Zaenz
2. Marcelino Pan y Sefué
3. Jorge Alberto Robinson
4. Rodrigo Carlos Fhelix

SUPLENTES
1. Eduardo Brewsether
2. Griselda de Brosharrll
3. Juan De Gracias Abrego
4. Luis Roberto Heliodoro
5. Mrcos Riel Williams
6. Wang Carlos Hoo
7. Heriberto Jose Look
8. Perico Alberto Chen

2 PRD

PRINCIPALES
1. Alonzo Morelos Zaenz
2. Marcelino Pan y Sefué
3. Jorge Alberto Robinson
4. Rodrigo Carlos Fhelix

SUPLENTES
1. Eduardo Brewsether
2. Griselda de Brosharrll
3. Juan De Gracias Abrego
4. Luis Roberto Heliodoro
5. Mrcos Riel Williams
6. Wang Carlos Hoo
7. Heriberto Jose Look
8. Perico Alberto Chen

3 DEMOCRATA CRISTIANO

PRINCIPALES
1. Alonzo Morelos Zaenz
2. Marcelino Pan y Sefué
3. Jorge Alberto Robinson
4. Rodrigo Carlos Fhelix

SUPLENTES
1. Eduardo Brewsether
2. Griselda de Brosharrll
3. Juan De Gracias Abrego
4. Luis Roberto Heliodoro
5. Mrcos Riel Williams
6. Wang Carlos Hoo
7. Heriberto Jose Look
8. Perico Alberto Chen

4 MOLIRENA

PRINCIPALES
1. Alonzo Morelos Zaenz
2. Marcelino Pan y Sefué
3. Jorge Alberto Robinson
4. Rodrigo Carlos Fhelix

SUPLENTES
1. Eduardo Brewsether
2. Griselda de Brosharrll
3. Juan De Gracias Abrego
4. Luis Roberto Heliodoro
5. Mrcos Riel Williams
6. Wang Carlos Hoo
7. Heriberto Jose Look
8. Perico Alberto Chen

5 PALA

PRINCIPALES
1. Alonzo Morelos Zaenz
2. Marcelino Pan y Sefué
3. Jorge Alberto Robinson
4. Rodrigo Carlos Fhelix

SUPLENTES
1. Eduardo Brewsether
2. Griselda de Brosharrll
3. Juan De Gracias Abrego
4. Luis Roberto Heliodoro
5. Mrcos Riel Williams
6. Wang Carlos Hoo
7. Heriberto Jose Look
8. Perico Alberto Chen

6 LIBERAL AUTENTICO

PRINCIPALES
1. Alonzo Morelos Zaenz
2. Marcelino Pan y Sefué
3. Jorge Alberto Robinson
4. Rodrigo Carlos Fhelix

SUPLENTES
1. Eduardo Brewsether
2. Griselda de Brosharrll
3. Juan De Gracias Abrego
4. Luis Roberto Heliodoro
5. Mrcos Riel Williams
6. Wang Carlos Hoo
7. Heriberto Jose Look
8. Perico Alberto Chen

7 PANAMEÑISTA DOCTRINARIO

PRINCIPALES
1. Alonzo Morelos Zaenz
2. Marcelino Pan y Sefué
3. Jorge Alberto Robinson
4. Rodrigo Carlos Fhelix

SUPLENTES
1. Eduardo Brewsether
2. Griselda de Brosharrll
3. Juan De Gracias Abrego
4. Luis Roberto Heliodoro
5. Mrcos Riel Williams
6. Wang Carlos Hoo
7. Heriberto Jose Look
8. Perico Alberto Chen

8 ARNULFISTA

PRINCIPALES
1. Alonzo Morelos Zaenz
2. Marcelino Pan y Sefué
3. Jorge Alberto Robinson
4. Rodrigo Carlos Fhelix

SUPLENTES
1. Eduardo Brewsether
2. Griselda de Brosharrll
3. Juan De Gracias Abrego
4. Luis Roberto Heliodoro
5. Mrcos Riel Williams
6. Wang Carlos Hoo
7. Heriberto Jose Look
8. Perico Alberto Chen

9 MISION DE UNIDAD NACIONAL

PRINCIPALES
1. Alonzo Morelos Zaenz
2. Marcelino Pan y Sefué
3. Jorge Alberto Robinson
4. Rodrigo Carlos Fhelix

SUPLENTES
1. Eduardo Brewsether
2. Griselda de Brosharrll
3. Juan De Gracias Abrego
4. Luis Roberto Heliodoro
5. Mrcos Riel Williams
6. Wang Carlos Hoo
7. Heriberto Jose Look
8. Perico Alberto Chen

10 PAPA EGORO

PRINCIPALES
1. Alonzo Morelos Zaenz
2. Marcelino Pan y Sefué
3. Jorge Alberto Robinson
4. Rodrigo Carlos Fhelix

SUPLENTES
1. Eduardo Brewsether
2. Griselda de Brosharrll
3. Juan De Gracias Abrego
4. Luis Roberto Heliodoro
5. Mrcos Riel Williams
6. Wang Carlos Hoo
7. Heriberto Jose Look
8. Perico Alberto Chen

11 UDI

PRINCIPALES
1. Alonzo Morelos Zaenz
2. Marcelino Pan y Sefué
3. Jorge Alberto Robinson
4. Rodrigo Carlos Fhelix

SUPLENTES
1. Eduardo Brewsether
2. Griselda de Brosharrll
3. Juan De Gracias Abrego
4. Luis Roberto Heliodoro
5. Mrcos Riel Williams
6. Wang Carlos Hoo
7. Heriberto Jose Look
8. Perico Alberto Chen

12 LIBERAL REPUBLICANO

PRINCIPALES
1. Alonzo Morelos Zaenz
2. Marcelino Pan y Sefué
3. Jorge Alberto Robinson
4. Rodrigo Carlos Fhelix

SUPLENTES
1. Eduardo Brewsether
2. Griselda de Brosharrll
3. Juan De Gracias Abrego
4. Luis Roberto Heliodoro
5. Mrcos Riel Williams
6. Wang Carlos Hoo
7. Heriberto Jose Look
8. Perico Alberto Chen

13 RENOVACION CIVILISTA

PRINCIPALES
1. Alonzo Morelos Zaenz
2. Marcelino Pan y Sefué
3. Jorge Alberto Robinson
4. Rodrigo Carlos Fhelix

SUPLENTES
1. Eduardo Brewsether
2. Griselda de Brosharrll
3. Juan De Gracias Abrego
4. Luis Roberto Heliodoro
5. Mrcos Riel Williams
6. Wang Carlos Hoo
7. Heriberto Jose Look
8. Perico Alberto Chen

14 SOLIDARIDAD

PRINCIPALES
1. Alonzo Morelos Zaenz
2. Marcelino Pan y Sefué
3. Jorge Alberto Robinson
4. Rodrigo Carlos Fhelix

SUPLENTES
1. Eduardo Brewsether
2. Griselda de Brosharrll
3. Juan De Gracias Abrego
4. Luis Roberto Heliodoro
5. Mrcos Riel Williams
6. Wang Carlos Hoo
7. Heriberto Jose Look
8. Perico Alberto Chen

15 MORENA

PRINCIPALES
1. Alonzo Morelos Zaenz
2. Marcelino Pan y Sefué
3. Jorge Alberto Robinson
4. Rodrigo Carlos Fhelix

SUPLENTES
1. Eduardo Brewsether
2. Griselda de Brosharrll
3. Juan De Gracias Abrego
4. Luis Roberto Heliodoro
5. Mrcos Riel Williams
6. Wang Carlos Hoo
7. Heriberto Jose Look
8. Perico Alberto Chen

No anule su voto. Marque en un solo partido.

Formas de votar:

A-Para votar en plancha, por todos los candidatos, marque " √ " en la casilla numerada del partido de su preferencia.

B-Para seleccionar al (los) candidato(s) de su preferencia, marque con " √ " la casilla numerada que aparece al lado del nombre de su(s) candidato(s).

ELECCIONES 1994

ALCALDE
Y SUPLENTES
Distrito, Provincia

No anule su voto,
Marque en una sola casilla.
MARQUE CON UN ✓ EN LA CASILLA NUMERADA DE SU PREFERENCIA.

LIBERAL — MARQUE AQUI 1 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTES Eduardo Brewssther Griselda de Brosharrtl	REVOLUCIONARIO DEMOCRATICO PRD — MARQUE AQUI 2 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTES Eduardo Brewssther Griselda de Brosharrtl	PDC DEMOCRATA CRISTIANO — MARQUE AQUI 3 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTES Eduardo Brewssther Griselda de Brosharrtl	MOLIRENA — MARQUE AQUI 4 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTES Eduardo Brewssther Griselda de Brosharrtl	PALA — MARQUE AQUI 5 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTES Eduardo Brewssther Griselda de Brosharrtl	LIBERAL AUTENTICO — MARQUE AQUI 6 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTES Eduardo Brewssther Griselda de Brosharrtl
PANAMEÑISTA DOCTRINARIO — MARQUE AQUI 7 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTES Eduardo Brewssther Griselda de Brosharrtl	ARNULFISTA — MARQUE AQUI 8 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTES Eduardo Brewssther Griselda de Brosharrtl	MISION DE UNIDAD NACIONAL — MARQUE AQUI 9 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTES Eduardo Brewssther Griselda de Brosharrtl	PAPA EGORO — MARQUE AQUI 10 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTES Eduardo Brewssther Griselda de Brosharrtl	UDI — MARQUE AQUI 11 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTES Eduardo Brewssther Griselda de Brosharrtl	LIBERAL REPUBLICANO — MARQUE AQUI 12 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTES Eduardo Brewssther Griselda de Brosharrtl
RENOVACION CIVILISTA — MARQUE AQUI 13 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTES Eduardo Brewssther Griselda de Brosharrtl	SOLIDARIDAD — MARQUE AQUI 14 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTES Eduardo Brewssther Griselda de Brosharrtl	MORENA — MARQUE AQUI 15 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTES Eduardo Brewssther Griselda de Brosharrtl	NACIONALISTA POPULAR — MARQUE AQUI 16 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTES Eduardo Brewssther Griselda de Brosharrtl	LIBRE POSTULACION — MARQUE AQUI 17 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTES Eduardo Brewssther Griselda de Brosharrtl	

República de
PANAMA

Tribunal Electoral

ELECCIONES 1994

REPRESENTANTE Y SUPLENTE

Corregimiento, Distrito, Provincia

No anule su voto.
Marque en una sola casilla.

MARQUE CON UN "✓"
EN LA CASILLA NUMERADA
DE SU PREFERENCIA.

LIBERAL MARQUE AQUI 1 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTE Eduardo Brewssther	PRD MARQUE AQUI 2 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTE Eduardo Brewssther	DEMOCRATA CRISTIANO MARQUE AQUI 3 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTE Eduardo Brewssther	MOLIRENA MARQUE AQUI 4 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTE Eduardo Brewssther	PALA MARQUE AQUI 5 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTE Eduardo Brewssther	LIBERAL AUTENTICO MARQUE AQUI 6 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTE Eduardo Brewssther
PANAMEÑISTA DOCTRINARIO MARQUE AQUI 7 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTE Eduardo Brewssther	ARNULFISTA MARQUE AQUI 8 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTE Eduardo Brewssther	MISION DE UNIDAD NACIONAL MARQUE AQUI 9 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTE Eduardo Brewssther	PAPA EGORO MARQUE AQUI 10 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTE Eduardo Brewssther	UDI MARQUE AQUI 11 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTE Eduardo Brewssther	LIBERAL REPUBLICANO MARQUE AQUI 12 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTE Eduardo Brewssther
RENOVACION CIVILISTA MARQUE AQUI 13 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTE Eduardo Brewssther	SOLIDARIDAD MARQUE AQUI 14 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTE Eduardo Brewssther	MORENA MORENA MARQUE AQUI 15 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTE Eduardo Brewssther	LIBRE POSTULACION MARQUE AQUI 17 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTE Eduardo Brewssther	LIBRE POSTULACION MARQUE AQUI 18 PRINCIPAL Alonzo Morelos Zaenz SUPLENTE Eduardo Brewssther	

República de
PANAMA

Tribunal Electoral

MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA MUESTRA

República de
PANAMA

Tribunal Electoral

ELECCIONES 1994

CONCEJAL Y SUPLENTE

Distrito, Provincia

LIBERAL 1
1 Alonzo Morelos Zaenz *PRINCIPAL* / Marcelino Pan y Sefué *SUPLENTE*
2 Luis Roberto Hellodo *PRINCIPAL* / Eduardo Brewsather *SUPLENTE*

REVOLUCIONARIO DEMOCRATICO PRD 2
1 Alonzo Morelos Zaenz *PRINCIPAL* / Marcelino Pan y Sefué *SUPLENTE*
2 Luis Roberto Hellodo *PRINCIPAL* / Eduardo Brewsather *SUPLENTE*

PDC DEMOCRATA CRISTIANO 3
1 Alonzo Morelos Zaenz *PRINCIPAL* / Marcelino Pan y Sefué *SUPLENTE*
2 Luis Roberto Hellodo *PRINCIPAL* / Eduardo Brewsather *SUPLENTE*

MOLIRENA 4
1 Alonzo Morelos Zaenz *PRINCIPAL* / Marcelino Pan y Sefué *SUPLENTE*
2 Luis Roberto Hellodo *PRINCIPAL* / Eduardo Brewsather *SUPLENTE*

PALA 5
1 Alonzo Morelos Zaenz *PRINCIPAL* / Marcelino Pan y Sefué *SUPLENTE*
2 Luis Roberto Hellodo *PRINCIPAL* / Eduardo Brewsather *SUPLENTE*

LIBERAL AUTENTICO 6
1 Alonzo Morelos Zaenz *PRINCIPAL* / Marcelino Pan y Sefué *SUPLENTE*
2 Luis Roberto Hellodo *PRINCIPAL* / Eduardo Brewsather *SUPLENTE*

PANAMEÑISTA DOCTRINARIO 7
1 Alonzo Morelos Zaenz *PRINCIPAL* / Marcelino Pan y Sefué *SUPLENTE*
2 Luis Roberto Hellodo *PRINCIPAL* / Eduardo Brewsather *SUPLENTE*

ARNULFISTA 8
1 Alonzo Morelos Zaenz *PRINCIPAL* / Marcelino Pan y Sefué *SUPLENTE*
2 Luis Roberto Hellodo *PRINCIPAL* / Eduardo Brewsather *SUPLENTE*

MISION DE UNIDAD NACIONAL 9
1 Alonzo Morelos Zaenz *PRINCIPAL* / Marcelino Pan y Sefué *SUPLENTE*
2 Luis Roberto Hellodo *PRINCIPAL* / Eduardo Brewsather *SUPLENTE*

PAPA EGORO 10
1 Alonzo Morelos Zaenz *PRINCIPAL* / Marcelino Pan y Sefué *SUPLENTE*
2 Luis Roberto Hellodo *PRINCIPAL* / Eduardo Brewsather *SUPLENTE*

UDI 11
1 Alonzo Morelos Zaenz *PRINCIPAL* / Marcelino Pan y Sefué *SUPLENTE*
2 Luis Roberto Hellodo *PRINCIPAL* / Eduardo Brewsather *SUPLENTE*

LIBERAL REPUBLICANO 12
1 Alonzo Morelos Zaenz *PRINCIPAL* / Marcelino Pan y Sefué *SUPLENTE*
2 Luis Roberto Hellodo *PRINCIPAL* / Eduardo Brewsather *SUPLENTE*

RENOVACION CIVILISTA 13
1 Alonzo Morelos Zaenz *PRINCIPAL* / Marcelino Pan y Sefué *SUPLENTE*
2 Luis Roberto Hellodo *PRINCIPAL* / Eduardo Brewsather *SUPLENTE*

SOLIDARIDAD 14
1 Alonzo Morelos Zaenz *PRINCIPAL* / Marcelino Pan y Sefué *SUPLENTE*
2 Luis Roberto Hellodo *PRINCIPAL* / Eduardo Brewsather *SUPLENTE*

MORENA 15
1 Alonzo Morelos Zaenz *PRINCIPAL* / Marcelino Pan y Sefué *SUPLENTE*
2 Luis Roberto Hellodo *PRINCIPAL* / Eduardo Brewsather *SUPLENTE*

LIBRE POSTULACION 17
1 Alonzo Morelos Zaenz *PRINCIPAL* / Marcelino Pan y Sefué *SUPLENTE*
2 Luis Roberto Hellodo *PRINCIPAL* / Eduardo Brewsather *SUPLENTE*

No anule su voto. Marque en una sola casilla.

Formas de votar:

A-Para votar en plancha, por todos los candidatos, marque "✓" en la casilla numerada de su preferencia.

B-Para seleccionar a los candidatos de su preferencia, marque con "✓" la casilla numerada que aparece al lado de los nombres de sus candidatos.

G. DESARROLLO DE LA VOTACIÓN.

El Tribunal Electoral de Panamá, previa consulta con los partidos políticos, debe determinar el número de las mesas de votación, su ubicación y la cantidad de electores que deberán votar en tales mesas que en todo caso no podrán exceder de quinientos. Las mesas se ubicarán de manera preferible en escuelas, gimnasios u otros lugares públicos y bajo ningún pretexto podrán colocarse en locales privados ni dentro de cuarteles, hospitales, asilos o cárceles. Para las elecciones de 1994 se establecieron en el país 5,310 mesas a las que concurrieron 1,487,000 electores. Las elecciones se desarrollaron el día ocho (8) de mayo en una sesión permanente de siete (7) de la mañana a cuatro (4) de la tarde. Pero, los miembros de la mesa de votación se empezaron a instalar a las seis (6) de la mañana en el recinto electoral que les correspondía actuar, con el propósito de adoptar las medidas necesarias para que la votación se iniciara a las siete (7) de la mañana. Durante el proceso electoral todo ciudadano fue libre de portar, como parte de su vestimenta, cualquier tipo de identificación del partido o del candidato de su preferencia; a los vehículos se les permitió portar banderas de los partidos de su simpatía. Incluso, se permitió la distribución de propaganda política en la parte exterior de

los centros de votación.[830] Es importante señalar que los centros de venta de bebidas alcohólicas permanecieron cerrados durante el día de las elecciones en cumplimiento de las disposiciones legales al respecto. Durante ese día estaba prohibido portar armas de cualquier clase, excepto aquellas personas autorizadas por el propio Tribunal Electoral. Asimismo, estaban prohibidas las emisiones de propagandas por medios de comunicación social desde el viernes anterior a la fecha de las elecciones.

1. Inicio de la Votación

Como hemos indicado anteriormente, la votación se iniciaba a las siete (7) de la mañana en un horario ininterrumpido hasta las cuatro (4) de la tarde. Los pasos del inicio de la votación son muy importantes. En primer lugar, el Presidente de la mesa respectiva debía anunciar en voz alta "se da comienzo a la votación" y a partir de este anuncio se daban los siguientes pasos para perfeccionar el ejercicio del sufragio: a. Los electores formaban fila fuera del recinto electoral. b. El Presidente o cualquier dignatario de la mesa le indicaba a los primeros electores de la fila que se acercaran uno

---

[830] Ver artículo 67 del Texto único del Reglamento del Proceso de Votación y Escrutinios para las Elecciones Generales de 1994 (Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 776 de domingo trece (13) de marzo de 1994).

a uno a la mesa donde estaban tanto los dignatarios como los representantes de los partidos políticos. c. El elector decía su nombre completo y presentaba su cédula de identidad personal. d. El dignatario comisionado para tal fin, con la observación de los representantes de los partidos, verificaba que el ciudadano apareciera como elector en la mesa. e. El miembro de la mesa comisionado para tal fin, le entregaba las boletas únicas de votación para cada tipo de elección que se celebraba, debidamente firmadas en el reverso por lo menos por dos (2) funcionarios principales designados por el Tribunal Electoral (Presidente, Secretario o Vocal). f. El elector pasaba a uno de los cuatro (4) compartimientos aislados de votación y realizaba la selección dentro de cada una de las diferentes papeletas. g. El elector debía doblar las respectivas papeletas y en ningún caso debía mostrar su voto por cuanto esto acarreaba la nulidad.[831] h. Posteriormente el elector introducía las diferentes boletas únicas de votación en las urnas que correspondiera a cada una de ellas. i. El votante firmaba en el padrón electoral en el espacio

---

[831] De conformidad con el artículo 83, literal e del texto único del Reglamento de Proceso de Votación y Escrutinio para las elecciones generales de 1994 en Panamá, el voto es nulo, entre otras razones, "si el elector muestra la papeleta con su selección violando así el secreto del voto". Sobre este aspecto hay quienes opinábamos que el voto secreto es un derecho que tiene el ciudadano mas no un deber. Sin embargo, el Tribunal Electoral ponderó que el voto era secreto por derecho y por un deber.

correspondiente a su nombre. En el caso de que no pudiera o no supiera firmar colocaba la huella digital del pulgar derecho. j. Se introducía el dedo índice de la mano derecha del votante en la tinta indeleble de manera que toda la uña quedara cubierta. k. Cumplidos estos pasos se devolvía al elector su cédula de identidad personal.[832]

Una vez el elector había realizado el procedimiento anteriormente expuesto, se podía decir que había concluido su votación. Podían votar con prioridad, sin tener que hacer fila, las mujeres en estado de gravidez, los enfermos o impedidos físicos, las personas mayores de sesenta (60) años, los funcionarios del Tribunal Electoral y miembros de la Junta de Escrutinio, de la Fiscalía Electoral y del Ministerio Público comisionado para investigar supuestos delitos electorales, los delegados electorales, los médicos, enfermeras y auxiliares, bomberos, miembros de la Fuerza Pública, periodistas, fotógrafos de prensa y camarógrafos de televisión que se encontraban de servicio el día de las elecciones, para lo cual debían portar y mostrar su carnet de identificación.

---

[832] Los pasos de la votación en Panamá los desarrolló el artículo 70 del texto único del Reglamento del Proceso de Votación y Escrutinio para las elecciones generales de 1994.

2. Cierre de la Votación

Como hemos expresado anteriormente la votación se cerraba a las cuatro (4) de la tarde pero, ello tenía dos (2) excepciones. La votación podía terminar antes de esa hora si hubieran votado todos los electores inscritos en el padrón electoral correspondiente de dicha mesa, hecho muy improbable, pero constituía una excepción. Otra excepción se producía cuando llegada las cuatro (4) de la tarde - hora de cierre - aún habían electores en la fila, situación que permitía el ejercicio del sufragio a quienes se encontraban en la fila aunque la hora de cierre hubiera llegado. Evidentemente en estas condiciones votaban los que estaban en la fila al momento de cerrar las votaciones, pero no podían agregarse personas adicionales a la fila.

H. EL ESCRUTINIO Y SU DESARROLLO

Ossorio entiende que el escrutinio es el reconocimiento y regulación de los votos en las elecciones.[833] Para Ruiz-Navarro Pinar el escrutinio general consiste, "en sentido estricto, en el recuento y suma de los resultados parciales obtenidos en las distintas mesas electorales correspondiente

---

[833] OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, op. cit., p. 291.

a una misma circunscripción".[834] Para el profesor Eduardo Andrade Sánchez el escrutinio "es la operación que consiste en el recuento de los votos emitidos y la aplicación de las fórmulas electorales que permitan decidir que candidatos han resultados electos".[835]

Podemos sostener que el escrutinio es el acto por medio del cual los votos se transforman en escaños después que se han realizado las operaciones aritméticas en las diferentes corporaciones electorales que participan en una determinada elección. El escrutinio de los votos en las elecciones panameñas de 1994 resultó más complicado de lo normal por cuanto se realizaron escrutinios para cinco elecciones diferentes que se celebraron en un mismo día y es menester advertir que la elección de Parlamentarios se hacía con el complicado sistema de lista cerrada pero desbloqueada y con la absurda combinación de circuitos uninominales y

---

[834] RUIZ-NAVARRO PINAR, José Luis en Diccionario Electoral, publicación del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), op. cit., p. 278.

[835] ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, op. cit., p. 184. Sostiene el autor que debe distinguirse entre escrutinio y cómputo por cuanto este último es el simple recuento de los votos obtenidos por cada candidato o cada lista de candidatos y concluye con la expresión de un resultado aritmético que asigna una determinada cantidad de votos a cada participante mientras que el escrutinio es una operación más complicada en la que el cómputo es el primer paso pero se deben interpretar los resultados electorales para que mediante la aplicación de las fórmulas dispuestas por ley pueda decidirse quienes han resultado elegidos.

plurinominales. Veamos a continuación los pasos normales que se debieron seguir para la realización del escrutinio en Panamá: a. Una vez cerrada la votación y antes de abrir las urnas, se debía proceder a quemar todas las boletas de votación que no fueron utilizadas. b. Debía procederse a sellar con cinta adhesiva la ranura por donde se depositaban los votos en las diferentes urnas. c. Debía procederse a anular los espacios donde firmaban los electores en el respectivo padrón electoral de la mesa, que por no haber ejercido el derecho al sufragio estaban en blanco. d. Debían contarse los electores que votaron según el padrón electoral de la mesa y debía dejarse establecido en cada una de las actas el número de votantes. Una vez abierta cada urna, debía contarse el número de boletas de votación, puesto que debían coincidir con la cantidad de firmas que aparecían en el padrón electoral. e. Debían escrutarse separadamente las boletas de cada urna de la siguiente manera: primero los votos para Presidente y Vicepresidentes, luego para Legisladores, Alcaldes, Representantes de Corregimientos y Concejales si los hubiera. f. Concluido el escrutinio de los votos para Presidente y Vicepresidentes de la República se llenaba el acta con los resultados y se enviaba inmediatamente a la Junta Circuital respectiva y al Tribunal Electoral, luego se procedía a escrutar los votos para Legisladores, los de Alcalde y demás. Para el caso de los Legisladores debemos distinguir la situación que se producía con el escrutinio en

las circunscripciones uninominales y en la circunscripciones plurinominales.

1. Escrutinio en los Circuitos Uninominales

En los circuitos uninominales - que como hemos visto son la mayoría en Panamá - se elige un solo parlamentario por una mayoría simple de votos en una sola vuelta electoral. Por consiguiente, es muy sencillo y simple escrutar los votos en esta clase de circunscripciones donde se sigue el sistema mayoritario de representación. En lo único había que tener cuidado es que en el sistema electoral panameño hay dos suplentes por cada Legislador principal. En los circuitos uninominales el orden de los suplentes se determinaba por el número de votos que estos obtenían. De esta forma se permitía el voto selectivo para uno de los dos suplentes o los denominados votos en plancha para los dos, pero siempre que se votaba por un suplente se entendía que se votaba por el candidato a Legislador principal, el cual no entraba en esta competición de suplente.

2. Escrutinio en los Circuitos Plurinominales

Contrario a lo que ocurrió en los circuitos

uninominales, en los plurinominales que son circuitos más grandes geográficamente y con más población electoral, se produjeron deficiencias e irregularidades en el escrutinio de las elecciones panameñas de 1994, atribuibles a mi juicio al gran desconocimiento de aspectos electorales de los funcionarios electorales, así como por la falta de preparación de los propios candidatos y dignatarios de los partidos políticos. Tales deficiencias fueron más notorias al momento de aplicar el sistema proporcional usado en Panamá para los circuitos plurinominales. Como había una ignorancia colectiva, los conflictos y las situaciones difíciles no se hicieron esperar. Según el sistema proporcional que se usa en Panamá, las curules en los circuitos plurinominales se obtienen por cuociente electoral, medio cuociente electoral, o residuo. El cuociente electoral se obtiene dividiendo el número total de votos válidos depositados en el circuito entre el número de ciudadanos que iban a elegirse. Una vez obtenido el cuociente electoral se podía determinar cual de los partidos políticos tenía derecho a la adjudicación de una curul por cuociente electoral. El medio cuociente electoral se establecía como la mitad de aquel cuociente electoral pero se asignaba siempre y cuando quedaran puestos por llenar, una vez se hubiesen hecho las adjudicaciones por cuociente. Había lugar al residuo si aún quedaban

puestos por adjudicar después que se hubieran hecho las adjudicaciones por cuociente y medio cuociente electoral. De haber residuo, se le adjudicaba la curul al candidato más votado entre los diferentes partidos políticos.[836] En el sistema panameño, como quiera que se sigue el principio de voto cerrado más no bloqueado, queda abierta la posibilidad que los electores hagan selectivo el voto para un parlamentario o bien que voten por tres (3) de cinco (5) candidatos de un mismo partido con lo cual varía la cantidad de votos que cada candidato tiene dentro de cada partido político. Esto ha generado incómodas situaciones en cada partido político, por cuanto los candidatos se disputan entre sí los votos selectivos con el objeto de obtener la mayor cantidad de éstos en el escrutinio. Tal situación ha rebajado la lucha electoral a un enfrentamiento personal lejos de una confrontación sobre ideas y programas políticos.

---

[836] En cuanto al residuo hay diversas connotaciones que dependerán de la reglamentación que el Tribunal Electoral haga en la elección. En algunos casos cuando un partido obtiene una curul por cuociente se le resta medio cuociente; si la obtiene por medio cuociente se le resta mitad; de esta forma su residuo será diferente, si no se le hacen las restas. En las elecciones panameñas de 1984 se siguió el sistema de las restas, lo que hizo más equitativo el reparto de curules, sobre todo para los partidos que no habían obtenido parlamentarios ni por cuociente ni medio cuociente. Sin embargo, en las elecciones de 1994, no se hicieron las restas lo que produjo que los partidos que habían obtenido curules por cuocientes también ganaban el residuo porque con los votos con que ganaban el cuociente también ganaban el residuo.

I. PROCLAMACIONES

Una vez concluía el escrutinio general en las respectivas elecciones, se procedía a efectuar la proclamaciones pertinentes. Al Presidente y Vicepresidentes de la República electos - como hemos visto anteriormente - los proclamaba la Junta Nacional de Escrutinios, cuya sede estuvo en la ciudad capital de la República. Esta proclamación se hizo en favor de los candidatos que obtuvieron el mayor número de votos - que a juicio de la Corte Suprema de Justicia de Panamá - se refiere a mayoría simple de votos.

Los Legisladores los proclamaba la Junta de Escrutinio de Circuito Electoral que tenía su sede en la cabecera de uno de los distritos del respectivo circuito. En los circuitos uninominales se proclamaba al que tuviera la mayoría simple de votos. En los plurinominales, como ya hemos visto, a los que resultaban de la aplicación del sistema de cuociente, medio cuociente y residuo.

Las Juntas Distritoriales de Escrutinio proclamaban a los Alcaldes y Concejales y tenía su sede en la cabecera del respectivo distrito. Tanto el Alcalde como los Concejales se elegían por mayoría simple de votos.

Las Juntas Comunales de Escrutinio proclamaban

Representantes de Corregimiento al ciudadano que hubiera obtenido la mayoría simple de votos en el respectivo corregimiento en cuya cabecera se instalaba la Junta Comunal de Escrutinio.

J. NULIDADES

En cuanto a las nulidades el Código Electoral panameño establece dos clases: la nulidad de las elecciones y la nulidad de proclamaciones. Ambas tienen connotaciones diferentes las que analizaremos por separado.

1. Nulidad de elecciones

La nulidad de las elecciones en Panamá puede ser pedida por un partido político o candidato afectado, dentro de los cinco (5) días calendarios siguientes a la celebración de las elecciones. Son causas de la nulidad de las elecciones la celebración de éstas sin la convocatoria previa del Tribunal Electoral o sin las garantías necesarias para un óptimo ejercicio del sufragio. También es causa de nulidad los actos de violencia o coacción que sean lo suficientemente graves como para alterar el resultado de las elecciones. El recurso de nulidad de elecciones puede presentarse personalmente o por medio de apoderado legal. Mientras

está por decidirse un recurso de nulidad, los resultados de las elecciones - y evidentemente la entrega de credenciales - quedan sujetas a la decisión sobre el fondo del recurso pedido. Es decir, que se le entregarán credenciales al candidato vencedor cuando el Tribunal Electoral haya emitido el fallo definitivo de las impugnaciones interpuestas.

2. Nulidad de proclamaciones

La nulidad de las proclamaciones, también puede ser pedida por el partido o candidato afectado con la diferencia de que esta debe ser formulada dentro de los dos (2) días siguientes a la publicación del aviso correspondiente de la proclamación que el Tribunal Electoral hace en un periódico de circulación nacional diaria y en el boletín del Tribunal Electoral. Mientras la nulidad de las elecciones está dirigida contra actos intrínsecos del proceso de votación, la nulidad de la proclamación está dirigida a actos inherentes a la proclamación del candidato. Sin embargo, cuando revisamos las causales de nulidad de proclamación que señala el artículo 280 del Código Electoral panameño observamos que dichas causales deberían ser causas propias de nulidad de las elecciones mas no causales de nulidad de las proclamaciones. Así vemos que según el

Código son causas de nulidad de las proclamaciones: a. Cuando el cómputo de los votos consignados en las actas de las mesas de votación o las actas de los escrutinios generales contengan errores o alteraciones que afecten el derecho de los candidatos a ser proclamados. b. La constitución ilegal de las Juntas de Escrutinios o de las mesas de votación. c. La elaboración de las actas correspondientes a las Juntas de Escrutinios o a las mesas de votación por personas no autorizadas por la Ley Electoral o fuera de los lugares o términos establecidos. d. La alteración o falsedad de las actas. e. La violación de las mesas o la violencia ejercida sobre sus miembros o de cualquier Junta de Escrutinio durante el desempeño de sus funciones que afecten la proclamación. f. La celebración del escrutinio o de la votación en fecha o lugar distintos a lo establecido por el Código o Tribunal Electoral. g. El inicio de la votación después de las dos (2) de la tarde y cuando han sufragado menos del cincuenta (50%) de los electores inscritos en el registro electoral de la mesa respectiva. h. La ejecución de actos de coacción contra los electores que le impidan votar o cuando los hayan obligado contra su voluntad.

Como podemos observar las causales de nulidad de proclamaciones parecieran referirse - como ya lo hemos

dicho - a una nulidad inherente a actos propios del proceso electoral, con lo cual estaríamos frente a una nulidad de elecciones. Sin embargo, para evitar la confusión que existe entre ambas nulidades, consideramos que sería más prudente establecer en el Código Electoral una sola clase de nulidad que bien podría llamarse nulidad de elecciones y agrupar en ésta, a todas las causales que hoy día aparecen en la categoría de la mal llamada nulidad de las proclamaciones. Esto evitaría incomprensibles confusiones que en la práctica jurídica panameña no solamente se han dado entre los abogados sino también entre los propios Magistrados del Tribunal Electoral. Fue esa confusión la que probablemente provocó el fallo emitido por el Tribunal Electoral de Panamá, en el recurso de nulidad de elecciones presentado en mayo de 1994 por el entonces candidato a Legislador César Espinosa del Circuito 8-7 de la República de Panamá. El candidato Espinosa reclamaba, con sobrada razón, que en las actas de la gran mayoría de las mesas su nombre no había aparecido en la proforma impresa y que había sido reemplazado por una serie sucesiva de "equis". Debido a esta situación los funcionarios electorales de las diferentes mesas - en su gran mayoría - no le pusieron los votos que le correspondían, a pesar que éstos funcionarios eran conscientes que el candidato había aparecido en la boleta única de votación que

durante todo el día de elecciones habían utilizado los electores. El Magistrado ponente en un desproporcionado e injusto fallo no admitió tan siquiera la impugnación porque consideró que el recurrente no debió invocar la nulidad de las elecciones por falta de garantía, sino que debió presentar una nulidad de proclamación por alteración o falsedad de actas, como si las garantías fueran una cosa de otro mundo y no tuvieran nada que ver con la evidente falta cometida contra el candidato y con la ausencia de igualdad jurídica que tuvo el candidato Espinosa. ¿Acaso, no poner su nombre en el acta de escrutinio no es una falta de garantía electoral?. El Código Electoral panameño en sus normas procesales es antiformalista y establece en el artículo 329 que "cualquier error o defecto en la identificación, denominación o calificación de la acción, pretensión, incidente, recurso, acto o negocio de que se trate, no es impedimento para que se acceda a lo pedido, de acuerdo con los hechos invocados y la prueba practicada, si la intención de la parte es clara".[837] (el subrayado es nuestro). Como podemos observar, muy bien podía el Tribunal Electoral enderezar la acción presentada por el candidato Espinosa y considerarla como nulidad de la

---

[837] En este sentido el artículo 330 ibidem, dice: "El Tribunal o el funcionario competente deben darle a la solicitud, impugnación recurso o incidente, el trámite que legalmente le corresponde, cuando el señalado por las partes está equivocado". (El subrayado es nuestro).

proclamación -- si esa formalidad o denominación les agradaba - ya que los hechos invocados revelaban una invariable e indudable falta de garantía para su candidatura a Legislador. Pero, prevalecieron más conceptos de orden formales que la estricta y centrada interpretación del Derecho Electoral para dar a cada cual lo que se merece.[838]

K. INMUNIDAD ELECTORAL

En el sistema electoral panameño existe una inmunidad electoral que protege a ciertos funcionarios electorales, a los dignatarios y los candidatos a puestos de elección para que no puedan ser detenidos, arrestados o procesados sin autorización previa del Tribunal Electoral, excepto en el caso de flagrante delito. Tal inmunidad se aplica desde el momento en que declara abierto el proceso electoral y hasta tres (3) meses después de su cierre. Tal norma contenida en el artículo 130 del Código Electoral de Panamá es evidentemente positiva por cuanto protege no solo a los funcionarios electorales que en la mayoría de las legislaciones electorales están protegidos, sino que extiende esta protección a los

---

[838] César Elías Espinosa Cópriz demandó, en mayo de 1994, la nulidad de elecciones para legisladores en el circuito electoral 8-7. Recomendamos leer los argumentos del demandante así como el fallo emitido por el Tribunal Electoral, en el expediente que se encuentra en el Tribunal Electoral.

candidatos y a los dignatarios (Presidente, Vicepresidentes, Secretarios y Subsecretarios Generales) de los partidos legalmente constituidos de las posibles persecuciones políticas que puedan ejecutarse contra ellos por los que detentan en esos momentos el poder político. En la República de Panamá se han sentado precedentes jurídicos dentro de procesos que se han seguido contra de dignatarios de partidos políticos y candidatos a puestos de elección, mientras estaba abierto el proceso electoral. Dentro de estos procesos los funcionarios de instrucción se vieron obligados a solicitar autorización al Tribunal Electoral para la continuación de las investigaciones. Ahora bien, también existen otros precedentes contrarios, es decir, casos donde los funcionarios de instrucción no pidieron al Tribunal Electoral la autorización que exige el referido artículo y por consiguiente vulneraron el debido proceso.[839]

Compartimos plenamente la vigencia de este artículo y pensamos que en algunos países podría establecerse un artículo

---

[839] Son conocidos los casos del exministro de Gobierno y Justicia Rodolfo Chiari (Presidente del Partido Liberal) de Darisnel Espino (Secretario General del P.R.D.) a quienes los fiscales Elías Domínguez y María Elena Valdés de Alvarez solicitaron en 1990 autorización al Tribunal Electoral para continuar investigaciones en su contra. (Recordemos que el proceso electoral de 1989 estuvo abierto hasta julio de 1991). Asimismo, es interesante el precedente emitido por el Tribunal Electoral en el proceso de calumnia e injuria que se le seguía a Tomás Gabriel Altamirano Duque (Vicepresidente del P.R.D. y Primer Vicepresidente de la República 1994-1999) en donde, por haberse omitido la solicitud de autorización previa al Tribunal Electoral, se declaró nulo todo lo actuado.

similar que daría una mejor protección a los candidatos a puesto de elección y a los dignatarios de los partidos, sobre todo aquéllos que son de oposición.

CAPITULO VIII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONCLUSIONES

1. Desde la promulgación de la Constitución Política de Panamá de 1972, inspirada por el General Omar Torrijos Herrera - quien llegó al poder por un golpe de Estado el once (11) de octubre de 1968 - se ha creado en la República de Panamá, con el paso de los años, lo que hemos denominado una inestabilidad constitucional.

2. Grandes sectores nacionales de Panamá desean reemplazar la Constitución de 1972 que nació para darle el fundamento jurídico a un gobierno muy particular que lideró Torrijos; mientras quienes han detentado y detentan el poder político se han opuesto de manera reiterada a cualquier intento por convocar a una constituyente que reemplace la Constitución de 1972 por otra, producto de la voluntad democrática de la nación, que garantice el pluralismo político, el libre juego de las ideas y que incorpore instituciones jurídicas que ésta desconoce.

3. No hay garantía de plena independencia de quienes ejercen el control de la constitucionalidad en Panamá, (Corte Suprema de Justicia) por lo que

muchas voces claman por el establecimiento de un Tribunal Constitucional integrado por Magistrados elegidos de entre diversos sectores nacionales, de manera tal que no haya ningún órgano, ni persona, que sea capaz de intervenir o influir en su pronunciamiento.

4. El sistema presidencial, tanto en Panamá como en América Hispana, ha demostrado ser ineficaz y contraproducente. Hay un predominio del Ejecutivo en los actos de la vida política del Estado hasta el punto de que éste se ha convertido en una especie de rey medieval sin serlo.

5. La mayoría de panameños aspiran que la nueva Constitución Política también establezca instituciones como el defensor del pueblo, el derecho a la exhibición personal y a la iniciativa popular para legislar, que si bien existen en otros países desde hace muchos años, en Panamá ni han sido estudiadas, menos aún establecidas con rango constitucional.

6. La República de Panamá desde su fundación tuvo un parlamento unicameral, hasta la promulgación de la Constitución Política de 1972 que incorporó el

novedoso sistema - "sui generis" por cierto - en que dos (2) corporaciones - Consejo Nacional de Legislación y Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos - integraron el Órgano Legislativo por espacio de casi nueve (9) años.

7. La revocatoria del mandato por los partidos políticos (artículo 145 de la Constitución de Panamá de 1972) establece una novedosa y única institución que no existe en ningún país del mundo. Tal aberración jurídica facilita el encarcelamiento ideológico y político del parlamentario quien queda sometido a los caprichos y dictámenes de los dignatarios de los partidos políticos y como consecuencia deja de representar los intereses de la comunidad que lo eligió.

8. La obligación de obtener la postulación de un partido político, para los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República y para Legisladores, impide en muchos casos que ciudadanos capaces y honestos puedan participar en el gobierno del Estado porque son ajenos al mundo de la política y no pertenecen a partidos políticos.

9. La inmunidad parlamentaria establecida en la

Constitución Política de Panamá de 1972 establece su ejercicio únicamente desde los cinco (5) días antes hasta los cinco (5) días después de cada legislatura. A nuestro juicio, tal período resulta suficiente para proteger al parlamentario, sin necesidad de recurrir a la inmunidad absoluta.

10. La República de Panamá creó desde la promulgación de la Constitución de 1946, la institución denominada Tribunal Electoral, organismo autónomo con carácter permanente, con personería jurídica y patrimonio propio, encargado de la Administración Electoral del país. Dicho Tribunal tiene la facultad constitucional de interpretar y aplicar privativamente la ley electoral y sus decisiones únicamente son recurribles ante el mismo. Una vez surtido los trámites de ley, sus decisiones son definitivas, irrevocables y obligatorias, con la excepción, cuando así proceda, de la acción de inconstitucionalidad ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia. Opinamos que la institución es un significativo aporte para la organización electoral del Estado.

11. En la República de Panamá existe con rango constitucional una Fiscalía Electoral que es una

agencia de instrucción independiente pero coadyuvante del Tribunal Electoral, dotada de jurisdicción en todo el territorio nacional. Su finalidad básica es perseguir los delitos y contravenciones electorales. A nuestro juicio, la creación de esta institución es un positivo aporte del sistema electoral panameño.

12. En el sistema electoral panameño existe una adecuada y conveniente prerrogativa - que hemos denominado "inmunidad electoral" - a favor de los candidatos, dignatarios de partidos políticos y funcionarios electorales que les garantiza que no serán procesados, ni detenidos, sin autorización previa del Tribunal Electoral. La inmunidad surte efectos desde la apertura del proceso electoral y hasta tres (3) meses después de su cierre. La institución es otro aporte original del sistema electoral panameño y opinamos que constituye una protección contra posibles persecuciones y abusos en contra de candidatos o políticos opositores.

13. Ha sido una tradición constitucional en Panamá, elegir dos (2) suplentes por cada Parlamentario quienes reemplazan en el orden en que son elegidos las ausencias temporales o definitivas del

principal. Tal práctica ha resultado ineficaz, inadecuada e innecesaria y su uso se ha deteriorado en los últimos años porque ha sido utilizada por el legislador principal para favoritismos y compromisos políticos y no como un mecanismo jurídico de reemplazo de sus faltas.

14. Se hace impostergable la revisión de todo el sistema electoral panameño, sobre todo en la configuración de los cuarenta (40) circuitos electorales, los que además de mantener un desequilibrio de la representación, crean la dificultad de que catorce (14) de ellos son plurinominales (utilizan sistema de cuociente, medio cuociente y residuo) y veintiséis (26) son uninominales (utilizan sistema mayoritario).

15. Resulta contraproducente y complicado realizar en una misma fecha cinco (5) elecciones diferentes, tal como ocurre en Panamá donde se eligen el primer domingo de mayo de cada cinco (5) años un (1) Presidente de la República, dos (2) Vicepresidentes, sesenta y siete (67) Alcaldes, setenta y un (71) Legisladores, quinientos once (511) Representantes de Corregimientos y catorce (14) Concejales en todo el país.

16. Con el sistema presidencial, tal cual se establece en Panamá, con una sola vuelta electoral las elecciones de 1994 convirtieron Presidente de la República a quien obtuvo solamente un treinta y tres punto tres por ciento (33.3%) de los votos depositados, lo que evidencia una falta de representación que afecta la gobernabilidad del Estado.

17. El sistema de lista cerrada y desbloqueada que tiene Panamá ha creado enormes dificultades entre los candidatos de un mismo partido quienes se disputan votos selectivos en detrimento de los denominados votos en plancha o votos por lista completa. Tal situación ha encarecido los costos de las campañas y hace sobresalir las campañas personales que oscurecen el discurso ideológico de los partidos políticos que ante tal situación, no divulgan un programa político.

18. En Panamá no ha sido posible el pleno establecimiento de la financiación de los partidos políticos porque desde la incorporación de tal derecho en la Constitución (reformas de 1983) el Parlamento no ha aprobado la ley reguladora del procedimiento de aplicación de tan conveninente

como importante institución.

19. Los partidos políticos en Panamá fueron constitucionalizados a partir de la Constitución de 1941, por lo que Panamá pasó a ser uno de los primeros en hacer tal reconocimiento. A nuestro juicio, Panamá siguió el ejemplo de Cuba, que al haber constitucionalizado lo partidos políticos en el artículo 102 de la Constitución de 1940, se convirtió en el primer país del mundo en establecer los partidos políticos a nivel constitucional.

B. RECOMENDACIONES

1. Se debe convocar a una Constituyente soberana que reemplace la Constitución Política de Panamá de 1972, de manera tal que la nueva Constitución sea auténtico fruto de la voluntad nacional.

2. En la Constituyente se debe hacer un esfuerzo serio para que la República de Panamá tenga un Tribunal Constitucional con una adecuada integración lo que dará plena independencia y autonomía a sus fallos así como otras convenientes instituciones como el Defensor del Pueblo, el derecho a la exhibición personal y el derecho a la iniciativa popular para

legislar.

3. Se debe proceder a establecer el modelo de sistema parlamentario - con moción de censura constructiva - no sólo en Panamá sino en toda América Hispana porque tal sistema ha demostrado ser más dinámico y más adecuado para la gobernabilidad de un Estado. Si a muchos le pareciera muy traumático cambiar el presidencialismo por el parlamentarismo, bien podría ensayarse establecer lo que hemos denominado el "presidencialismo calificado" en donde, a mitad del período el Presidente de la República es sometido a un referéndum para decidir si se aprueba o no la continuación de su gestión. Si no se aprueba, debe renunciar y convocarse a elecciones dentro de los tres meses subsiguientes.

4. Es recomendable que Panamá continúe manteniendo el sistema unicameral en el Órgano Legislativo por cuanto se hace innecesario establecer un sistema bicameral que no resultaría útil en un país tan pequeño y con tan poca población.

5. Panamá debe eliminar la revocatoria del mandato por los partidos políticos porque tan aberrante y nociva institución establece la denominada

"dictadura de los partidos políticos" y nulifica el ejercicio y la libertad de conciencia del parlamentario.

6. En cuanto a la postulación, Panamá debe adoptar un sistema mixto, es decir que así como se permite la postulación por partidos políticos también se permitan simultáneamente las postulaciones independientes o por agrupación de electores para todos los cargos de elección.

7. Panamá debe continuar manteniendo la inmunidad parlamentaria de manera limitada, tal y como lo establece la actual Constitución Política de Panamá de 1972 en los artículos 148 y 149.

8. Se debe mantener la institución denominada Tribunal Electoral con las mismas facultades y atribuciones establecidas en la Constitución de 1972; sin embargo, somos del criterio que se le debe garantizar una asignación presupuestaria, de manera tal que pueda cumplir mejor con su importante función.

9. Debe mantenerse la Fiscalía Electoral como organismo independiente pero coadyuvante del

Tribunal Electoral y con las mismas facultades establecidas en la actual Constitución, porque ha resultado adecuada para la persecución de los delitos y contravenciones electorales.

10. Debe garantizarse la continuación de la inmunidad electoral durante el proceso electoral porque protege a los candidatos y a los dignatarios de los partidos políticos de posibles abusos de quienes detentan el poder político.

11. Debe eliminarse del sistema electoral panameño la elección de los dos (2) suplentes por cada legislador principal ya que esto ha resultado ineficaz, innecesario y ha significado más gastos para el Tesoro Público.

12. En la nueva constitución debe corregirse lo establecido en el artículo 141 de la Constitución Política de Panamá de 1972 que de manera inadecuada establece prácticamente la configuración de los circuitos electorales, hecho que además de ser natural competencia de una ley, impide la eficaz organización y distribución de los circuitos electorales.

13. Mientras subsista el sistema presidencial en Panamá, consideramos conveniente que las elecciones parlamentarias se hagan en fechas diferentes a las elecciones presidenciales, a fin de que se permita un mejor ejercicio electoral y además ayude a meditar adecuadamente a la población sobre la conveniencia o inconveniencia de determinadas candidaturas y no sea el voto presidencial el que arrastre simpatías hacia parlamentarios que no merecen la gracia popular.

14. Mientras subsista el sistema Presidencial en Panamá, consideramos adecuado el establecimiento de las dos vueltas electorales para la elección del Presidente de la República de manera que en la segunda vuelta participen los dos candidatos más votados de la primera. Tal práctica le daría más representatividad y legitimidad al Presidente de la República y evitaría el ascenso al poder de Presidentes con tan poco porcentaje de votos como lamentablemente ha ocurrido en el país.

15. Recomendamos establecer en Panamá postulaciones con el sistema de lista cerrada y bloqueada y con una sola circunscripción nacional (todo el país), hecho posible en un país poco extenso y con poca

población electoral. De esta forma, saldrán elegidos de conformidad con el orden en que fueron postulados y en atención al número proporcional de votos que obtuvo la formación política.

16. Como requisito fundamental para el pleno ejercicio del sistema de partidos políticos en Panamá, es urgente la aprobación de la ley de financiación de los partidos. Esta ley está llamada a impedir en buena medida el dominio de los partidos por parte de grandes grupos económicos que se aprovechan de la indefensión económica en que ha dejado el Estado a sus principales partidos políticos.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS Y ARTÍCULOS

ADLER, Mortimer, Nosotros Creemos en estas Verdades, La comprensión de las ideas e ideales de la Constitución de los Estados Unidos. Ediciones Prismas, México, 1990.

AGUILAR BULGARELLI, Oscar, La Constitución de 1949, Antecedentes y Proyecciones, Editorial Costa Rica, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 8a. edición, 1986.

AJA, Eliseo, Propuesta para la Constitucionalización de los Partidos Políticos en Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Editorial Cuadernos para el Diálogo, S. A., Madrid, España, 1977.

ALBA C., Manuel María, Cronología de los Gobernantes de Panamá 1510-1967, Ediciones del Ministerio de Educación, Imprenta Nacional, Panamá, 1967.

ALCALA GALIANO, Antonio, Lecciones de Derecho Político, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

ALCANTARA SAEZ, Manuel, Sistemas Políticos de América Latina, Editorial Tecnos, Volumen I y II, Madrid, 1990.

ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, La Diputación permanente de las Cortes en la historia constitucional española, publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie IV, Monografías, Madrid, España.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, La Diputación permanente en el sistema parlamentario español, Revista de las Cortes Generales, N° 8, segundo cuatrimestre, Madrid, España 1986.

ALONSO GARCIA, Manuel, Fundamentos Teóricos de la Representación Política, Cuadernos Hispanoamericanos, No. 96, Madrid, España, diciembre de 1957.

ALVARADO, Pablo J., Recuerdo de la Guerra de los Mil Días, Impresora Panamá, S.A., Panamá, 1967.

ALVAREZ CONDE, Enrique, Curso de Derecho Constitucional, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1992.

ALVAREZ CONDE, Enrique, El Régimen Político Español, Editorial Tecnos, cuarta edición, Madrid, España, 1990

ALVAREZ JARAMILLO, Luis Fernando y otros, Doce Ensayos sobre la Nueva Constitución, Seña Editora, Medellín, Colombia, 1991.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Editorial Harla, S. A., Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2da. edición, México, 1990.

ANDREVE, Guillermo, Consideraciones sobre el Liberalismo, Casa Editora El Tiempo, Panamá, 1932.

ANTINORI, Italo, La Constituyente es el Camino para la Democratización Nacional, Imprenta Ziur No. 2, Panamá, octubre de 1992.

ANTINORI, Italo, "La Moción de Censura Constructiva en España como forma de responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento". Revista LEX, Publicada por el Colegio Nacional de Abogados de Panamá, Panamá, República de Panamá, enero-marzo de 1993.

ANTINORI, Italo, Estructura del Órgano Legislativo en el Derecho Constitucional Panameño, Tesis de Grado, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 1981.

ARCINIEGAS, Germán, Bolívar y la Revolución, Planeta Colombiana Editorial, S. A., 4a. Edición, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1993.

ARIAS CALDERÓN, Ricardo, Panamá, Desastre o Democracia, Publicación del Programa de Desarrollo Democrático de la Fundación ECAM, Panamá, República de Panamá, 1985.

ARIAS DE PARA, Raúl, Así fue el Fraude, Impresora Edilito, segunda edición, Panamá, 1984.

ARIAS MADRID, Arnulfo, Mensaje Presidencial a la Asamblea Nacional en su sesión inaugural, Imprenta Nacional, Panamá, 1950.

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, en Diccionario Electoral, Edición del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José, Costa Rica.

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, La Administración Electoral Española. Naturaleza y Competencia de la Junta Electoral Central, Revista Vasca de Administración Pública, No. 40, San Sebastián, Septiembre-Diciembre de 1994, p. 71.

AROSEMENA, Justo, El Estado Federal de Panamá, Editora

Panameña, S. A., 1965.

AROSEMENA, Luis Carlos, Análisis Crítico del Actual Sistema Electoral Panameño, Litho-Impresora Panamá, S. A., Panamá, 1978.

AROSEMENA, Mariano, Historia y Nacionalidad, Editorial Universitaria, Panamá, 1971.

AROSEMENA, Roy Antonio, Guía de Jurisprudencia Constitucional, Tomo II (Agosto 1982 - Septiembre 1994), Panamá, 1994.

ARRIETA ALEMAN, Luis, Manual de Derecho Constitucional, ECU Ediciones, Tomo I, Panamá, 1993.

ARROYO CAMACHO, Dulio, El Sistema de Gobierno existente en Panamá luego de las últimas reformas a la Constitución Nacional, Ediciones Librería Cultural Panameña, Segunda Edición, Panamá, 1980.

ARROYO, Dulio, El Sistema de Gobierno existente en Panamá luego de las últimas Reformas a la Constitución Nacional, Talleres Diálogo, Panamá, 1980.

BELADRICH, Norberto, El Parlamento Suicida, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1980.

BELUCHE, Isidro, Independencia y Secesión de Panamá, Imprenta Nacional, Panamá, 1965.

BELUCHE, Isidro, Acción Comunal, Panamá, República de Panamá, 1983.

BENEDETTI, Adolfo Alberto, Arnulfo Arias, El Caudillo, Editora Humanidad, S. A., Panamá, 1963.

BERGUIDO GUIZADO, Fernando, La Sucesión Presidencial en Panamá, Editorial La Antigua, Universidad Santa María La Antigua, Panamá, 1987.

BERNAL, Miguel Antonio, Militarismo y Administración de Justicia en Panamá, Ediciones Nari, S. A., Panamá, 1986.

BERNAL, Miguel Antonio, ¿Reformas o Constituyente?, Ediciones Nari, S. A., Panamá, 1992.

BIBLIOTECA DE AUTORES CRISTIANOS Y PROFESORES DE DERECHO CANÓNICO DE LA UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE SALAMANCA, Código de Derecho Canónico, Salamanca, España, 1986.

BISCARETTI Di RUFFIA, Paolo, Derecho Constitucional, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1984.

BOBBIO, Norberto, Teoría General del Derecho, Editorial Temis, segunda edición, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1992.

BOTHWELL, Reece B., Manual de Procedimiento Parlamentario, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, Quinta Edición, Puerto Rico, 1983.

BRENES CAMACHO, Gonzalo, "El Sistema Electoral Costarricense", en Proceso Electoral y Regímenes Políticos, Edición del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José, Costa Rica.

BURGOA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, S. A., 3a. edición, México, 1992.

BURGOA, Ignacio, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S. A., trigésima edición, México, 1992.

CABO MARTIN, Carlos de, Algunos aspectos de la problemática: representación - partidos Políticos en Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Editorial Cuadernos para el Diálogo, S. A., Madrid, España, 1977.

CALZADILLA, Carlos, Realidad y Proyección del Poder Popular (1972-1978), Ediciones del Poder Popular, Panamá, 1979.

CÁRDENAS NANNETTI, Jorge, Nueva Historia de los Estados Unidos, Editora Moderna Inc., Nueva York, Estados Unidos, 1970.

CASTILLO VERA, Pilar del, La Campaña del Referéndum Nacional, Revista de Estudios Políticos No. 6, Madrid 1978.

CEPEDA ESPINOSA, Manuel José, La Constitución de 1991: Los Grandes Temas y sus Implicaciones en la enseñanza del Derecho, Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, Colombia, 1993.

COLEGIO NACIONAL DE ABOGADOS DE CUBA, La Constitución de 1940, Ciclo de Conferencias, San Lázaro Graphics Corp., Miami, Florida, E.U.A., 1991.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE, Edición oficial, Santiago de Chile, 1980.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, Publicación oficial del Congreso de los Diputados, Madrid, España, 1987.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, Edición oficial, Guatemala, 1990.

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA, Editada por el Departamento de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 1976.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY, Editorial Litocolor, Asunción, Paraguay, 1993

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1991.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA, Gaceta Oficial de Nicaragua, Managua, viernes 9 de enero de 1987.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BOLIVIA DE 1967, Publicada por el Parlamento Andino, Bogotá, Colombia, Marzo de 1991.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR de 1984, Publicada por el Parlamento Andino, Bogotá, Colombia, Marzo de 1991.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ de 1993, Edición Oficial, Lima Perú, 1993.

CONTE PORRAS, Jorge, Arnulfo Arias Madrid, Litho Impresora Panamá, S. A., Panamá, 1980.

CONTE PORRAS, Jorge, Los Caudillos a través de la Historia, Litho Impresora Panamá, S. A., Panamá, 1973.

CONTE PORRAS, Jorge, Requiem por la Revolución, Litografía e Imprenta Lil, S. A., Panamá, 1990.

CÓRDOBA TRIVIÑO, Jaime, El Defensor del Pueblo, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez C. Ltda., Bogotá, Colombia, 1992.

COTTERET, Jean; EMERI, Claude, Los Sistemas Electorales, Oikostau, S. A., Ediciones, primera edición, Barcelona, España, 1973.

CHEVALLIER, Jean-Jacques, Los Grandes Textos Políticos, Aguilar S. A. de Ediciones, séptima edición, Madrid, España, 1980.

DEBBASCH, Charles y DAUDET, Yves, Diccionario de Términos Políticos, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1985.

DELGADO, Domingo Jorge, Legalidad y Derechos Humanos en Cuba, Saeta Ediciones, Miami, Florida, 1991.

DERQUI CIVERA, Francisco, La Diversidad en Sistemas de Partidos en Revista Española de Investigaciones Sociológicas No. 30, Madrid, España, 1985.

DE LA GUARDIA, Ernesto, Teoría y Práctica de la Democracia, Imprenta Nacional, Panamá, 1960.

DE LA ROSA, Diógenes, Ensayos Varios, Editora Istmeña, S. A., Panamá, 1977.

DÍAZ, Elías, De la Maldad Estatal y la Soberanía Popular, Editorial Debate, primera edición, Madrid, España, 1984.

DÍAZ ARENAS, Pedro, Estado y Tercer Mundo. El Constitucionalismo, Editorial Temis, segunda edición, Bogotá, Colombia, 1991.

DÍAZ HERRERA, Roberto, Panamá, mucho más que Noriega, Impresora Cromotip, Caracas, Venezuela, Octubre de 1988.

DICCIONARIO ELECTORAL, Publicación del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José, Costa Rica, 1988.

DURAN ABARCA, Washington, Plebiscito de Nuevo Tipo y Constituyente, Publicación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Dirección Universitaria de Biblioteca y Publicaciones, Lima, Perú.

DUVERGER, Maurice, Introducción a la Política, Traducción de J. Esteban, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1978.

DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Editorial Ariel, Barcelona, España, Quinta Edición, 1984.

DUVERGER, Maurice, La Ley de Duverger: Cuarenta Años Después, Publicación del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, San José, Costa Rica, 1988.

DUVERGER, Maurice, Los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

EASTMAN, Jorge Mario, Constituciones Políticas de los Países del Pacto Andino, Publicación de la Secretaría Ejecutiva del Parlamento Andino, segunda edición, Bogotá, Colombia, 1991.

ECHEVERRI URUBURU, Alvaro, Teoría Constitucional y Ciencia Política, Editorial Temis, 4a. edición actualizada, Bogotá, Colombia, 1990.

ELECCIONES, Publicación del Congreso de los Diputados, Madrid, España, octubre de 1984, Documentación No. 30, Tomo I, II, III y IV.

ELECCIONES, Documentación monográfica, Publicación de la Secretaría General de la Dirección de Estudio y Documentación del Senado Español, Madrid, España.

ESCOBAR BETHANCOURT, Rómulo, Torrijos: ¡Colonia Americana No!, Carlos Valencia Editores, Bogotá, Colombia, 1981.

ESCOBAR BETHANCOURT, Rómulo, Torrijos Espada y Pensamiento, Editora La Nación, Panamá, 1982.

ESTEBAN ALONSO, Jorge de; y GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro José, Derecho Constitucional Español, servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, España, 1992

ESTEBAN ALONSO, Jorge de; y GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro José, Normas Políticas de España, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1988.

ESTEBAN ALONSO, Jorge de; y LÓPEZ GUERRA, Luis, Los Partidos Políticos en la España actual, Editorial Planeta, Barcelona, España, 1982.

ESTEBAN ALONSO, Jorge de; LÓPEZ GUERRA, Luis; GARCIA MORILLO, Joaquín y PÉREZ TREMPS, Pablo, El Régimen Constitucional Español, segundo volumen, Editorial Labor, Barcelona, España, 1980.

Estudios de Derecho Parlamentario en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, España, 1986.

FÁBREGA, José Isaac, Escritos Varios, Imprenta Edilito, S. A., Panamá, 1969.

FÁBREGA, Jorge, Ensayos sobre Historia Constitucional Panameña, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1986.

FÁBREGA, Jorge y otros, Estudios de Derecho Constitucional Panameño, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987.

FEJTÖ, Francois, Historia de las Democracias Populares, Ediciones Martínez Roja, Barcelona, España, 1971.

FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, Alfonso, La Inmunidad Parlamentaria en la Actualidad, Publicación del Instituto de Estudio Político, Madrid, España, 1977.

FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, Alfonso, La Inmunidad Parlamentaria en la Práctica de la Segunda República y de las Cortes Orgánicas, Separata de la Revista Española de la opinión pública, Núm. 49, Madrid, septiembre de 1977.

FERNÁNDEZ-MIRANDA y CAMPOAMOR, Alfonso, Origen Histórico de la Inviolabilidad e Inmunidad Parlamentarias, Separata de la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Monográfico 10.

FERNÁNDEZ MIRANDA, Torcuato, Estado y Constitución, Editorial Espasa Calpé, S. A., Madrid, España, 1975.

FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos, Derecho Español de la Nacionalidad, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1987.

FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, Publicación del Congreso de los Diputados de Madrid, España, diciembre de 1984, Documentación No. 32.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y otros, Constitución y Democracia en el Nuevo Mundo, Una Visión Panorámica de las Instituciones Políticas en el Continente Americano, Publicación de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 1988.

FRAGA IRIBARNE, Manuel, El Parlamento Británico, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1960.

FRIEDRICH, C. J., La Democracia como Forma Política y como Forma de Vida, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1966.

FUENTES MONTENEGRO, Luis, Constitución Política de la República de Panamá, 1972 (Titulada y Comentada), Publicaciones Jurídicas de Panamá, Publipan, Panamá, 1993.

FUKUYAMA, Francis, El Fin de la Historia y el último hombre, Editorial Planeta, tercera edición, Barcelona, España, 1992.

GARCIA, Eloy, "Inmunidad Parlamentaria y Constitución Democrática"; en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense No. 15, Monográfica, Madrid, 1989, p. 439.

GARCIA ALVAREZ, Manuel, Partido y Estado en las Constituciones Socialistas en Teoría y Práctica de los Partidos

Políticos, Editorial Cuadernos para el Diálogo, S. A., Madrid, España, 1977.

GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario, Régimen Constitucional de los Partidos Políticos en Centroamérica: de la Exclusión a la Apertura en Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica, Publicación del Instituto de Cooperación Iberoamericana y de la Fundación Friedrich, Ebert, Madrid, España, 1986, p. 193 a 203.

GARCIA MORILLO, Joaquín, Aproximación a un Concepto de Control Parlamentario, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, No. 10, Madrid, España, 1986.

GARCIA PELAYO, Manuel, El Estado de Partidos, Alianza Editorial, S. A. Madrid, España, 1986.

GARCIA PELAYO, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, Alianza Editorial, S. A., Madrid, España, 1984.

GONZÁLEZ, María Victoria, La Invasión a Panamá, Un Relato, Un Testimonio, Ríos Editores, Panamá, 1992.

GONZÁLEZ RIVAS, Juan José, "Algunas Consideraciones sobre la Inmunidad Parlamentaria y su Regulación Actual"; en I Jornadas de Derecho Parlamentario, Publicación al Congreso de los Diputados, Madrid, España 1984, p. 1033 y subsiguientes.

GOYTIA, Víctor Florencio, Las Constituciones de Panamá, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, España, 1954.

GOYTIA, Víctor Florencio, Las Constituciones de Panamá, Litografía e Imprenta Lil, S. A., 2a. edición, Costa Rica, 1987.

GUERRERO SALOM, Enrique, Democracia de Partidos en MORODO, Raúl, Los Partidos Políticos en España, Editorial Labor, Barcelona, España, 1979.

HENAO HIDRON, Javier, Panorama del Derecho Constitucional Colombiano, Editorial Temis, 8a. edición actualizada, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1992.

HERNÁNDEZ, Rolando, Partidos Políticos Oligárquicos, S. A., (1903-1932) Ediciones del Poder Popular, Panamá, 1978.

HILLERS DE LUQUE, Sigfredo, Derecho Constitucional y Regímenes Políticos: España, Gran Bretaña y Estados Unidos. Derecho-Estado-Sociedad, Editorial Aranzadi, tomos I, II, III, y IV, Pamplona, Navarra, España, 1992

HOYOS, Arturo, La Interpretación Constitucional, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1993.

JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, Democracia en el Diccionario de Sistema Político Español, dirigido por J. J. González Ensinar, Editorial Akal, Madrid, España, 1984.

JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, Los Regímenes Políticos Contemporáneos, Editorial Tecnos, sexta edición, 1983.

Jornadas de Derecho Parlamentario, Tomos I - III, Congreso de los Diputados, Madrid, España, 1984.

JURADO, Jilma Noriega de, Los 505: Democracia Funcional, Editorial del Poder Popular, Panamá, 1978.

JURADO, Jilma Noriega de, Verdad y Miseria de nuestros Partidos Políticos, Editora del Poder Popular, Panamá, 1978.

KELSEN, Hans, Esencia y Valor de la Democracia, Ediciones Guadarrama, Colección Universitaria de Bolsillo. Edición especial de Editorial Labor, S. A., segunda edición, Barcelona, España, 1977.

KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 1971.

LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN IBEROAMÉRICA, II Coloquio Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 1984.

LAGROTA, Roque, Modernización y Reforma Municipal, Conferencia dictada en el Instituto Brasilero de Administración Municipal, Río de Janeiro, Brasil, 1978.

LASALLE, Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, Editorial Ariel, Barcelona, 1978.

LEIS, Raúl, Radiografía de los Partidos, Ediciones Centro de Capacitación Social, Panamá, 1984.

LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, segunda edición, Barcelona, España, 1986.

LOJENDIO, Ignacio María de, Algunos Problemas que plantea la Constitucionalización de los Partidos Políticos en Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Editorial Cuadernos para el Diálogo, S. A., Madrid, España, 1977.

LOPEZ LOPEZ, Alejandro, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente en la Constitución de Cádiz, Revista Parlamentaria Iberoamericana, No. 4, Publicación de las Cortes Generales, Madrid, España, 1988, págs. 223-246.

LUCAS VERDU, Pablo, Curso de Derecho Político, Volúmenes I, II, III y IV, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1984.

LUCAS VERDU, Pablo y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, Manual de Derecho Político, Volumen I, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1987.

LUCAS VERDU, Pablo, Principio de Ciencia Política, Volúmenes I, II y III, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1974.

LUCAS VERDU, Pablo, La Lucha por el Estado de Derecho, Publicaciones del Real Colegio de España, Colonia Italia, 1975.

LUCAS VERDU, Pablo, La Relatibilización Constitucional a los Partidos Políticos en Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Editorial Cuadernos para el Diálogo, S. A., Madrid, España, 1977.

LUCAS VERDU, Pablo, El Sentimiento Constitucional, Instituto Editorial Reus, S. A., Madrid, España, 1985.

MAQUIAVELO, Nicolás, El Príncipe, Editorial Andreus, Ltda., Bogotá, Colombia, 1979.

MARIÑAS OTERO, Luis, Las Constituciones de Haití, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, España, 1968.

MARIÑAS OTERO, Luis, Las Constituciones del Paraquay, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, España, 1978.

MARTÍNEZ, José de Jesús, La Invasión de Panamá, Causadías Editores, Bogotá, Colombia, 1991.

MENDOZA PALOMINO, Alvaro, Teoría y Sinopsis de la Constitución de 1991, Ediciones Doctrina y Ley, Santa Fe de Bogotá, 1992.

MOLANO, Mario Roberto, La Función Mediadora del Estado en la Constitución de 1991, Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, Colombia, 1993.

MONTES, Segundo, El Proceso de Democratización en El Salvador, en Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica, Publicación de la Fundación Friedrich Ebert y el Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, España, 1986, págs. 281 a 294.

MONTESQUIEU, Del Espíritu de las Leyes, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, España, 1985.

MORODO, Raúl, Los Partidos Políticos en España, Editorial Labor, S. A., Barcelona, España, 1979.

MOSCOTE, José Dolores, El Derecho Constitucional Panameño, Imprenta Nacional, Panamá, 1960.

NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Editorial Temis, tercera edición, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1990.

NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1981.

NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales y Partidos Políticos, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión de la primera edición, México, 1995.

NOHLEN, Dieter, "Sistema Electoral", en el Diccionario del Sistema Político Español, dirigido por J.J. González Encinar, Editorial Akal, Madrid, España, 1984.

NOHLEN, Dieter y SCHULTZE, Rainer-Olaf, "Los Efectos del Sistema Electoral Español sobre la Relación entre Sufragios y Escaños. Un Estudio con motivo de las elecciones a Cortes de octubre de 1982"; en Revista Española de Investigaciones Sociológicas No. 30., Madrid, España, 1985.

NOVOA MONREAL, Eduardo, Derecho, Política y Democracia, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1983.

ORTEGA C., Joaquín A., Gobernantes de la República de Panamá, Imprenta Excelsior, Panamá, 1965.

OSSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1979.

OTTO, Ignacio de, Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes, Editorial Ariel, S. A., Barcelona, 1987.

PAZ AGUILAR, Ernesto, Sistema Electoral y Representación Política en Honduras, en Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica, Edición del Instituto de Cooperación Iberoamericana y de la Fundación Friedrich Ebert, Madrid, España, 1986, p. 262 a 279.

PEDRESCHI, Carlos Bolívar, Asamblea Constituyente y Realidad

Nacional, Conferencia dictada el 5 de febrero de 1980 en el seminario organizado por la Unión de ciudadanas de Panamá, Imprenta Ziur, Panamá, 1980.

PEDRESCHI, Carlos Bolívar, Contenido, Sentido y Destino de las Reformas Constitucionales, Conferencia dictada en el Colegio de Abogados de Panamá, Panamá, 1979.

PEDRESCHI, Carlos Bolívar, De la Crisis Nacional a la Reforma de 1983 en FÁBREGA, Jorge, ENSAYOS SOBRE HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PANAMÁ, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1976.

PEDRESCHI, Carlos Bolívar, El Control de la Constitucionalidad en Panamá, Ediciones Fábrega, López, Pedreschi y Galindo, Panamá, 1965.

PEDRESCHI, Carlos Bolívar, Jurisprudencia Constitucional, Ediciones Fábrega, López y Pedreschi, Panamá, 1967.

PEDRESCHI, Carlos Bolívar, Panamá Visión Política y Testimonial de su Drama, Ediciones El Vigía, Panamá, 1993.

PEÑA, Concha, El General José Antonio Remón Cantera, Presidente Excepcional 1908-1955, Imprenta La Nación, Panamá, 1955.

PEREIRA BURGOS, César, La Democracia Cuartelaria, Editora Dos Mares, Panamá, 1991.

PEREIRA BURGOS, César, Libertad y Autoridad, Editora Dos Mares, Panamá, 1986.

PIZZARUSSO, Alessandro, Lecciones de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

PIZZARUSSO, Alessandro, Curso de Derecho Comparado, Editorial Ariel, S. A., Barcelona, España, 1987.

POLSBY, Nelson W. y WILDAVSKY, Aaron, Elecciones Presidenciales, Estrategia de la Política Electoral Estadounidense, Ediciones Tres Tiempos, Buenos Aires, Argentina, 1984.

PROCESOS ELECTORALES EN IBEROAMÉRICA: ORGANIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN, Primer Seminario sobre organización y ejecución de procesos electorales, Publicación de la Dirección General de Política Interior, Madrid, España, 1992.

PROCESO ELECTORAL Y REGÍMENES POLÍTICOS, Memoria del Segundo

Curso Anual Interamericano de Elecciones, Publicación del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José, Costa Rica, 1989.

QUINTERO, César, Derecho Constitucional, Librería Litográfica e Imprenta Lehmann, Tomo I, San José, Costa Rica, 1967.

QUINTERO, César, Estudios de Derecho Constitucional Panameño de Fábrega, Jorge, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987.

QUINTERO, César, Evolución Constitucional de Panamá, Publicación de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 1988.

QUINTERO, César, Antecedentes y Significado del Acto Constitucional de 1983 en Estudios de Derecho Constitucional Panameño de Fábrega, Jorge, Editora Jurídica Panameña, 1987.

QUINTERO, César, La Jurisdicción Constitucional en Panamá, Revista Lex No. 10, Panamá, 1978.

QUINTERO, César, Las Reformas Constitucionales de 1956, Anuario de Derecho No. 2, Universidad de Panamá, 1957.

QUINTERO, César, Principios de Ciencia Política, Librería Cultural Panameña, Quinta Edición, Panamá, 1973.

QUIROGA LAVIE, Humberto, Curso de Derecho Constitucional, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1985.

RAMÍREZ, Manuel, Grupos Parlamentarios y Sistemas de Partidos, Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario, Publicación del Congreso de los Diputados, Volumen II, Madrid, España, 1984.

RANGEL, Carlos, Del Buen Salvaje al Buen Revolucionario, Monte Avila Editores, Caracas, Venezuela, 1977.

REVEL, Jean-Francois, El Conocimiento Inútil, Editorial Planeta, S. A., Barcelona, España, 1989.

REVEL, Jean-Francois, El Rechazo del Estado, Editorial Planeta, S.A., Barcelona, España, 1985.

Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense No. 10, Estudios de Derecho Parlamentario, Publicación de la Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, España, 1986.

Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad

Complutense No. 15, Diez Años de Desarrollo Constitucional, Estudios en Homenaje al Profesor Don Luis Sánchez Agesta, Publicación de la Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, España, 1989.

Revista Española de Derecho Constitucional, Año 7 No. 21, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1987.

REY MORATO, Javier del, La Comunicación Política, Ediciones de la Universidad Complutense, S. A. (Eudema), Madrid, España, 1989.

RICORD, Humberto, "El Control de la Constitucionalidad en Panamá" en Revista Parlamentaria Iberoamericana, Publicación de las Cortes Generales No. 4, Madrid, 1988.

RICORD, Humberto, Elaboración del Derecho Constitucional en Panamá, Revista Jurídica Panameña, Universidad de Panamá, Año I, No. 1, enero-abril de 1973.

RICORD, Humberto, Los clanes de la Oligarquía Panameña y el Golpe Militar de 1968, Colección Política y Sociedad en Panamá, No. 5, Panamá, 1984.

RODRÍGUEZ ARIAS, Lino, Ciencia y Filosofía del Derecho, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, Argentina, 1961.

ROMERO, Aníbal, "El Sistema Político Venezolano" en Ciencia Política, Revista Trimestral para América Latina y España, No. 13, Bogotá, Colombia, 1988.

ROSADA GRANADOS, Héctor, Sistema Electoral y Participación Política en Guatemala, en Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica, Edición del Instituto de Cooperación Iberoamericana y de la Fundación Friedrich Ebert, Madrid, España, 1986, págs. 215 a 259.

ROZO ACUÑA, Eduardo, Introducción a las Instituciones Políticas, Publicación de la Universidad Externado de Colombia, quinta edición, Santa Fe de Bogotá, 1993.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social, Editorial Linotipo, Bogotá, Colombia, 1969.

RUBIO LLORENTE, Francisco, El Parlamento y la Representación Política en Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario, Publicación del Congreso de los Diputados, Volumen II, Madrid, España, 1984.

RUBIO LLORENTE, Francisco, La Forma del Poder (Estudios sobre

la Constitución), Publicación del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1993.

RUIZ-ELDREDGE, Alberto, La Constitución Comentada, Editorial Atlántida, Lima, Perú, 1979.

RUIZ MANTECA, Rafael, HERNANDEZ OLIVENCIA, Antonio R. y FERNANDEZ LOPEZ, Javier, Introducción al Derecho y Derecho Constitucional, Editorial Trotta, Madrid, España, 1994.

SABSAY, Daniel, "Status Constitucional y Legal de los Partidos Políticos en Proceso Electoral y Regímenes Políticos", Publicación del Instituto Interamericano de Derecho Romano, San José, Costa Rica, 1989.

SÁCHICA, Luis Carlos, El Control de Constitucionalidad, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1988.

SÁCHICA, Luis Carlos, Constitución Política de la República de Colombia de 1991, Comentada y Titulada, Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, Colombia, 1991.

SAGUES, Néstor Pedro, Mundo Jurídico y Mundo Político, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1978.

SALAZAR, Diego Renato, Diccionario de Derecho Político y Constitucional, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, Colombia, 1987.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, Gobierno y Responsabilidad, Revista de Estudios Políticos, Madrid, España, 1960.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, Sistema Político de la Constitución Española de 1978, Editorial Revista de Derecho Privado, Cuarta Edición, Madrid, España, 1985.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, Lecciones de Derecho Político, Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, Los Principios Cristianos del Orden Político, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1962.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, Democracia y Procesos Electorales, Capel, primera edición, Costa Rica, 1986.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, Curso de Derecho Constitucional Comparado, Universidad de Madrid, séptima edición, Madrid, España, 1980.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, Principios de Teoría Política, Editorial Edersa, 7a. Edición, Madrid, España, 1987.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, "El reconocimiento constitucional de los partidos en España", en Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Editorial Edicusa, Madrid, España, 1977.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, Constitución Española Comentada, Editorial Paraninfo S.A., Vigésima Séptima Edición, Madrid, España, 1994.

SÁNCHEZ DE LA TORRE, Ángel, El Derecho en la Aventura Europea de la Libertad, Editorial Reus, Madrid, España, 1987

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, Constitución Española Comentada, Editorial Paraninfo, Madrid, España, 1994.

SANTAOLALLA, Fernando, Derecho Parlamentario Español, Ediciones Espasa-Calpe, Madrid, España, 1990.

SARTORI, Giovanni, Aspectos de la Democracia, Editorial de la Universidad Florencia, Italia, 1965.

SARTORI, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, Editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición en castellano, México, 1994.

SARTORI, Giovanni, La Democracia después del Comunismo, Alizanza Editorial, primera reimpresión de la primera edición, Madrid, España 1994

SARTORI, Giovanni, La Influencia de los Sistemas Electorales, Publicación del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, San José, Costa Rica, 1988.

SARTORI, Giovanni, Partidos y Sistemas de Partidos, Alianza Editorial, Madrid, España, 1976.

SCHMITT, Carl, El concepto de lo político, Alianza Editorial, S. A., Madrid, España, 1991.

SCHMITT, Carl, La Defensa de la Constitución, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, España, 1983.

SCHMITT, Carl, La Dictadura: Desde los Comienzos del Pensamiento Moderno de la Soberanía hasta la lucha de Clases Proletarios, Alianza Editorial, Madrid, España, 1985.

SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, Ediciones Revista de Derecho Privado, Madrid, España.

SCHIMITT, Carl, Sobre el parlamentarismo, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, España, 1990.

SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE DERECHO DEL ESTADO, Homenaje a Carlos Restrepo Piedrahita, Tomo I y II, Publicación de la Universidad Externado de Colombia, Santa Fe de Bogotá, 1993.

Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica, Fundación Friedrich Ebert- ICI, Madrid, España, 1986.

SOLE TURA, Jordi y AJA, Eliseo, Constituciones y Períodos Constituyentes en España, 11a. Edición, Madrid, España, 1983.

SOLE TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, Miguel A., Las Cortes Generales en el Sistema Constitucional, Editorial Tecnos, Madrid, 1984.

SOLER, Ricaurte, La Invasión de Estados Unidos a Panamá, Siglo XXI Editores, segunda edición, Panamá, 1991.

THURBER, James, A., La Democracia Dividida, Editorial Heliasta, primera edición en castellano, Buenos Aires, Argentina, 1995.

TOCQUEVILLE, Alexis de, La Democracia en América, Volúmenes 1 y 2, Alianza Editorial, Madrid, España, 1980.

TOMAS y VALIENTE, Francisco, Introducción a la Constitución de 1812, en número monográfico de la Revista de las Cortes Generales, No. 10, primer cuatrimestre, Madrid, España, 1987.

TORRES DEL MORAL, Antonio, Principios del Derecho Constitucional Español, servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, España, 1992

TORRES DEL MORAL, Antonio, Representación (Democracia Representativa) en el Diccionario del Sistema Político Español, Dirigido por J. J. González Encinar, Editorial Akal, Madrid, España, 1984.

USLAR PIETRI, Arturo, Golpe y Estado en Venezuela, Grupo Editorial Norma, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1992.

VALLES, José María, Comportamiento Electoral en el Diccionario del Sistema Político Español, dirigido por José Juan González Encinar, Editorial Akal, Madrid, España 1984.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, La Constitución de Cádiz y el Liberalismo Español del siglo XIX, en número monográfico de la Revista de las Cortes Generales, No. 10, primer cuatrimestre, Madrid, España, 1987.

VÁSQUEZ, Juan Materno, Teoría del Estado Panameño, Ediciones Olga Elena, Panamá, 1980.

VEGA GARCIA, Pedro de, Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Editorial Cuadernos para el Diálogo, S. A. (EDICUSA), Madrid, España, 1977.