

LAS CRISIS POLÍTICAS Y LAS CUATRO CONSTITUCIONES PANAMEÑAS DEL SIGLO VEINTE*

POR HUMBERTO E. RICORD

SUMARIO: I. Introducción. II. Independencia y constitución: 1). Surgimiento conflictivo del nuevo Estado; 2). Contenido y vigencia de la Constitución. III. La Constitución de 1941: 1). Ruptura del orden constitucional vigente; 2). El constitucionalismo social; 3). Importancia de la economía nacional y de la hacienda pública; 4). Perfeccionamiento del Estado de derecho; 5). Balance. IV. Tercera Constitución panameña: 1). El desacuerdo político de los grupos de poder; 2). Características generales. V. La Constitución de 1972: 1). El golpe militar de 1968; 2). El fenómeno generalizado de la injerencia militar; 3). La coyuntura panameña. ch). El estado de bienestar social; 4). Economía nacional; 5). Orden legislativo.

I. INTRODUCCIÓN

Habiéndose constituido el Istmo de Panamá como Estado independiente, el 3 de noviembre de 1903, su existencia jurídica, hasta el presente, ha estado regida por cuatro constituciones (1904, 1941, 1946 y 1972), cuya génesis sociopolítica interesa esclarecer, como contribución al análisis histórico de la realidad constitucional panameña.

¿Cuáles han sido las causas motoras del advenimiento de dichas constituciones? ¿Qué sucesos han configurado tales causas? ¿Cuáles han sido los procedimientos adoptados en esas mutaciones constitucionales? Las respuestas que pueden darse a estos interrogantes exigen también que se haga referencia a ciertos aspectos del contenido institucional de las cartas políticas panameñas, lo que suscita un cuestionamiento adicional: ¿Qué ha permanecido y qué ha periclitado en el derecho constitucional de Panamá?

Como corresponde a la índole de esta comunicación; al cúmulo de situaciones, principalmente políticas y jurídicas, que hemos debido tener en cuenta; a la circunstancia de que nuestro enfoque intenta ubicarse en la perspectiva de la relación entre derecho constitucional y realidad social, hemos redactado estas

* Este trabajo es una versión corregida de la ponencia, presentada al Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional.

páginas bajo el necesario constreñimiento de una justificada urgencia de síntesis. Por lo mismo, debíamos ensayar la selección de los ángulos fundamentales que, a nuestro juicio, han tenido los fenómenos cuyo estudio resultó indispensable para dar cima a nuestro propósito. Asumimos, entonces, la plena responsabilidad de esta exposición, no sólo en lo que ella contiene expreso, sino también en lo que pudo haber omitido.

Si nuestro enjuiciamiento vincula las realidades inmediatas con la aprobación de las constituciones, cabe aprovechar estos planteamientos preliminares a fin de subrayar una evolución que domina el dilatado periodo histórico del siglo presente. La sociedad panameña de 1903 no es idéntica a la sociedad que vive en el Istmo en 1972, cuando se produce la cuarta constitución. Existen entre una y otra, indudablemente, fuerzas e instituciones sociales de la misma naturaleza, pero también presentan diferencias notorias y significativas. El gentilicio con que distinguimos nuestra nacionalidad es definitorio de una identidad que se ha vigorizado a través de este siglo, y que hunde sus raíces en la centuria pasada, incluso en la Colonia española. Pero la sociedad panameña de la independencia de 1903 ha sufrido, a la vez, grandes transformaciones, que expresan nuevas formas y nuevos contenidos en la sociedad de hoy. Basta presentar algunos contrastes demográficos, indicadores elocuentes de esos cambios. La capital del departamento colombiano, la ciudad de Panamá, era a comienzos del siglo xx, un centro urbano de unas treinta mil personas; en tanto que la capital de la república, en 1972, se aproxima al medio millón de habitantes.

El sostenido crecimiento urbano ha quintuplicado los límites geográficos de la capital; la finosonomía arquitectónica de la ciudad ha recibido la influencia de las nuevas expresiones urbanísticas; este mayor conglomerado humano ha requerido la expansión de los servicios públicos y ha creado nuevas demandas; si el comercio se ha incrementado y transformado, la industria manufacturera ha promovido nuevos fenómenos en la economía. El indicio que suministran los incrementos cuantitativos demográficos, acusan transformaciones cualitativas en lo cultural, en lo político, en lo económico, en lo social, etcétera. Desde el ángulo de las diferencias, puede afirmarse que la sociedad panameña que independizaron los próceres de 1903, es bien distinta a la sociedad de 1972, a la que los militares provenientes de capas medias dieron la última constitución. El contraste de cifras demográficas lo cerramos con el dato de que la república de la primera década del siglo xx, cuando se llevó a cabo el censo de 1911, contaba con 336 742 habitantes, y el censo de 1970 indica una población total de 1 425 000 personas.

He aquí el telón de fondo general, cuyos cambios político-sociales permiten la eclosión de cuatro constituciones, cada una signada por condicionamientos específicos, particulares, como lo advertiremos en el desarrollo de nuestro trabajo.

II. INDEPENDENCIA Y CONSTITUCIÓN

1. Surgimiento conflictivo del nuevo Estado

Los diferentes fraccionamientos del imperio español en América alcanzan su independencia política, como Estados soberanos, en el primer tercio del siglo XIX. Algunas pocas colonias alcanzan tardíamente la coincidencia del Estado-nación (Cuba, Panamá). Sin embargo, la república panameña independiente, en forma definitiva, no resulta de un azar histórico, ni de una improvisación.

Con el resquebrajamiento político del colonialismo español, los criollos panameños proclaman en 1821 su independencia, pero las vicisitudes de la empresa, cuando todavía estaban por darse las últimas grandes batallas de Junín y Ayacucho, y las grandes potencias de entonces acechaban debilidades y coyunturas favorables a sus intereses, obligaron a los panameños a incorporarse a la Gran Colombia, protegida por la espada bolivariana.

La inestabilidad política colombiana, las frecuentes asonadas, golpes de Estado y guerras civiles también ensombrecieron la vida política del Istmo panameño; pero a todo lo largo del siglo XIX el sentimiento de autonomía de la nacionalidad panameña tuvo importantes y vigorosas expresiones. Entre 1840 y 1841, Panamá funda el *Estado del Istmo*; se declara independiente de Colombia; aprueba una constitución; elige una legislatura; se da leyes y autoridades propias. Terminada la guerra civil colombiana de aquel tiempo, los panameños deciden reincorporarse a Colombia.

Ese mismo sentimiento nacionalista de autonomía e independencia hace culminar la lucha de Justo Arosamena por la aprobación de la ley colombiana sobre el *Estado Federal de Panamá* (1855), cuando también se aprueba una constitución panameña, funciona una legislatura, se dictan códigos y leyes. Es la época del litigio continental entre centralistas y federalistas; entre liberales y conservadores, que tantean en el Parlamento y en los campos fratricidas de batalla la consolidación del Estado nacional.

No es indispensable enumerar las otras afirmaciones de independencia política que en la segunda mitad del siglo pasado abonan la tendencia de la sociedad panameña hacia la formación de un Estado soberano, tendencia que se fortalece como objetivo de una honda vocación de identidad nacional.

Esa constante histórica de la sociedad panameña del siglo XIX no se produce aisladamente, sino en un medio de potencias rivales en conquistar posiciones estratégicas, y en los últimos años de la centuria se hace manifiesto el propósito imperialista de los Estados Unidos por controlar la obra de un futuro canal marítimo a través del istmo panameño. La república de Colombia llega a concertar un tratado con Norteamérica, a principios de 1903, para la construcción del canal por Panamá. Luego de su aprobación por el Senado de los

Estados Unidos, el Congreso colombiano lo rechaza, y por ello los grupos económicos y políticos dominantes en Panamá precipitan la declaración de independencia, proclaman la creación del Estado soberano, con el apoyo innegable de Norteamérica. Sin embargo, el interés de la potencia estadounidense en la construcción del canal, es tan sólo uno de los elementos coyunturales de la secesión panameña, porque la fuerza de mayor calado histórico era, ha sido y es la que hemos destacado como tendencia de la nacionalidad panameña hacia su configuración política como Estado independiente.

Cuando se discutía en el Congreso colombiano el Tratado Herrán-Hay, y se evidenciaba la oposición de una mayoría de congresistas, algunos diputados panameños dejaron constancia de las graves consecuencias que traería el rechazo del tratado. La posibilidad de la independencia no era un secreto. En Bogotá, el Congreso adversaba al ejecutivo y buena parte de la suerte del tratado la determinaron situaciones de discordia política interna. Las difíciles condiciones nacionales de Colombia, la fuerza del nacionalismo panameño y el interés imperialista norteamericano confluyeron en la independencia de Panamá; en la estructuración política del nuevo Estado y en la hipoteca de la soberanía sobre la faja del enclave canalero. Jurídicamente, para ese nuevo Estado se imponía la vigencia de una Constitución, que se aprobó en febrero de 1904.

2. *Contenido y vigencia de la Constitución*

La carta política panameña de 1904 es, típicamente, una constitución latinoamericana del siglo XIX. Calcada sobre su modelo (la Constitución colombiana de 1886), enuncia los derechos individuales y organiza el Estado conforme a la clásica división de los poderes, mediante la conocida fórmula de la elección popular de los órganos ejecutivo y legislativo. Democracia política formal, economía de libre empresa y derechos del individuo como valor social supremo, agotan el repertorio del articulado constitucional.

Al cabo de diez años de república, necesidades fiscales, y en general, problemas socioeconómicos que reclamaban pronta atención originaron toda una serie de leyes contrarias al texto y a la doctrina individualista de la Carta de 1904, legislación que fue mermando los absolutos derechos individuales y desdibujando la imagen abstencionista del Estado. Las cuatro enmiendas introducidas hasta 1940 (las de 1906, 1918, 1928 y 1932), no alteraron en nada el contenido tradicionalista de la Constitución, porque se propusieron sustituir textos aislados de la misma. Dichas reformas se aprobaron siguiendo el método establecido por el artículo 137 de la misma Constitución, o sea mediante el voto favorable de dos legislaturas consecutivas.

Esta situación nacional estaba pregonando en todos los tonos que el código político de 1904 era un instrumento inservible; y desde la cátedra universitaria y el periódico, varios juristas abogaron por una amplia reforma constitucional,

al cumplirse los primeros veinticinco años de vigencia de aquel documento. Se habían dado, pues, las condiciones inevitables de un cambio constitucional.

III. LA CONSTITUCIÓN DE 1941

1. *Ruptura del orden constitucional vigente*

En 1940 ocupó la presidencia de la república, tras un proceso electoral de persecuciones y suspensión de garantías, el doctor Arnulfo Arias, gobernante autoritario. Hizo ostensible su voluntad de llevar a cabo una obra de gobierno de cierto sentido social y autocrático, para la cual las normas constitucionales implicaban serios impedimentos. Por ello, presentó inmediatamente a la Asamblea Nacional un proyecto de Constitución, y cuando en noviembre de 1940 fue aprobado definitivamente el texto del mismo, expidió un decreto para asumir “la representación suprema del Estado”, para derogar la cláusula reformativa de la Constitución que regía y para convocar al pueblo a un plebiscito, con el objeto de que aprobara el acto constitucional dicho, como condición de su vigencia inmediata.

Esta consulta de la voluntad ciudadana, con respecto a cuestión de tanta trascendencia, fue un simulacro, después del cual la Asamblea Nacional y la Corte Suprema de Justicia, por medio de resoluciones, reconocieron que la Constitución de 1904 quedaba abolida y ofrecieron cumplir la que rigió desde el 2 de enero de 1941.

Las referencias que haremos en el aparte siguiente a las principales normas de la nueva Constitución, comprueban que no eran simplemente personalistas los propósitos del expresidente Arias; pero tampoco faltaban en el cuadro estos ingredientes, pues si el periodo de ejercicio presidencial para el que fue electo se limitaba a cuatro años, en la Constitución de 1941 el término presidencial fue extendido a seis años, prórroga de la que el doctor Arias intentaba ser beneficiario, puesto que entre las disposiciones transitorias del nuevo estatuto se encontraba el artículo 196, conforme a cuya letra, “el periodo presidencial que comenzó el día 1º de octubre de 1940 durará hasta el 14 de febrero de 1947”.

2. *El constitucionalismo social*

Al momento de la redacción de la carta de 1941, ya se había abierto paso incluso en América Latina el constitucionalismo social, inaugurado cronológicamente por México en 1917 y puesto en boga por la Constitución alemana de Weimar (1919), a la que siguieron las constituciones de Dantzig, Yugoslavia, Polonia, Rumania y España, para citar únicamente las principales.

Al lado de los derechos del individuo consagrados por la Constitución dero-

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

Con no disimulada resolución, se atribuye al Estado el rol de interventor en las relaciones entre el capital y el trabajo, a fin de obtener una mejor justicia social; se le faculta para asumir la prestación de servicios de utilidad pública, para regular las empresas privadas que los cumplan y para fijar los precios de los artículos de primera necesidad; se prohíben los monopolios regidos por intereses particulares, dando también a la ley el derecho de establecerlos, como arbitrio rentístico, sobre determinados artículos.

3. Importancia de la economía nacional y de la hacienda pública

De la lectura del título XII, que regula estas materias, resulta evidente que los redactores de la Constitución reconocieron la fuerza que en los Estados contemporáneos tienen los factores económicos. Los bienes de la república, los de dominio público, la explotación de los mismos, la riqueza artística e histórica del país, la reglamentación de las empresas de utilidad pública, la prestación de estos servicios por el Estado, la concesión de los juegos de suerte y azar, los monopolios oficiales como arbitrios rentísticos, el sistema de ingresos y gastos públicos, la organización de la Contraloría General de la República, son puntos a los cuales se dispuso bastante atención.

El conjunto de estas disposiciones sobre la economía nacional y la hacienda del Estado contrasta, en extensión y en importancia, con los preceptos del estatuto de 1904, que sólo dedicaba siete artículos a la materia.

4. Perfeccionamiento del estado de derecho

Fundándose en principios no muy nuevos del derecho constitucional y del

administrativo, la carta política estableció el control de la constitucionalidad y el de la legalidad, bajo el rubro de *Instituciones de garantías*.

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

5. *Balance*

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

Sin embargo, la Constitución de 1941 se resintió de algunas disposiciones notoriamente injustas, como los artículos 12, 13 y 23, referentes a la nacionalidad y a la inmigración. La última de las disposiciones mencionadas, con fraseología anticientífica, declaraba de prohibida inmigración “la raza negra cuyo idioma originario no sea el castellano, la raza amarilla y las razas originarias de la India, el Asia Menor y el norte de África”. Y los artículos 12 y 13 desnacionalizaban a muchas personas que conforme a la Constitución de 1904 ya eran panameños, por la mera circunstancia de que uno de sus padres estuviera clasificado como individuo de “inmigración prohibida”. En estas cláusulas estaba la raíz de un problema social que con el tiempo bien habría podido degenerar en una especie de peligroso conflicto de grupos étnicos.

Por otra parte, el método de someter el nuevo estatuto ya aprobado por la Asamblea Nacional a un plebiscito ficticio, haciendo a un lado la cláusula reformatoria de la Constitución de 1904, para que ésta quedara derogada íntegramente, originó una fuerte corriente de opinión que si no pudo repudiarlo de manera pública, se mantuvo latente, como en espera de un ambiente oficial menos intolerante que el de aquellos días.

Estas circunstancias suscitaban adversas tensiones políticas, que se unirían con factores de otra índole, para propiciar el desplazamiento de la carta vigente

desde enero de 1941, impulsada por el doctor Arias, quien ya en octubre de 1941, al ausentarse subrepticamente del país, en extraño viaje de incógnito a Cuba, perdió la presidencia de la República, cuando los Estados Unidos se preparaban para intervenir como beligerantes en la Segunda Guerra Mundial.

IV. LA TERCERA CONSTITUCIÓN PANAMEÑA (1946)

1. *El desacuerdo político de los grupos de poder*

El 9 de octubre de 1941, la Corte Suprema de Justicia tomó juramento como presidente de la República, el ingeniero Ernesto Jaén Guardia, segundo designado, debido a que se encontraban ausentes el presidente Arnulfo Arias; el primer designado, "cuyo paradero se ignoraba", y el tercer designado, quien también estaba en el exterior. Luego de tomar posesión, el ingeniero Jaén Guardia presentó renuncia, y el Consejo de Ministros escogió al de gobierno y justicia, señor Ricardo Adolfo de la Guardia, para que ejerciera las funciones de encargado del poder ejecutivo.

La Asamblea Nacional, en sus sesiones de enero de 1943, aprobó una resolución mediante la cual optaba por abstenerse de elegir designados, con el objeto de que continuara en el poder el presidente De la Guardia. Durante los dos años siguientes, diversos grupos políticos adversarios de su gobierno, levantaron el argumento de la inconstitucionalidad para combatirlo. El descontento cundió entre los mismos miembros de la Asamblea, y cerca de la mitad de ellos, en declaración publicada pocos días antes de las sesiones que iban a celebrarse a principios de 1945, manifestaron estar de acuerdo en elegir designados para que, conforme al procedimiento constitucional, sustituyeran al señor Ricardo Adolfo de la Guardia, que actuaba como jefe del ejecutivo.

Éste, en virtud del Decreto número 4, de 29 de diciembre de 1944, y con el apoyo de los partidos políticos, suspendió la Constitución, llamó al pueblo a elecciones para que escogiese una convención constituyente, y el 15 de junio de 1945, día de la instalación de ésta, renunció al cargo que desempeñara durante tres años. La Convención Nacional Constituyente, por Decreto Legislativo número 1, de aquella fecha, declaró derogada la Constitución de 1941.

Tales hechos colocaron al país ante la necesidad de darse una tercera carta fundamental. La Convención Nacional Constituyente recibió un proyecto de Constitución, elaborado por tres distinguidos juristas panameños, y luego de dilatadas sesiones, fue aprobada la nueva carta que rigió desde el 1º de marzo de 1946.

2. *Características generales*

No hubo diferencias esenciales entre el proyecto, obra de destacados juristas

de Panamá, y el texto constitucional definitivamente aprobado. Debido a ello, la Constitución de 1946 es un instrumento formalmente equilibrado y refleja los avances institucionales del constitucionalismo vigente en la época de la Segunda Guerra Mundial. Perfeccionó lo que había logrado la Constitución anterior; suprimió de ella las disposiciones que respondían a criterios torcidos en materia de nacionalidad, de régimen municipal, de periodo constitucional que restauró en cuatro años, etcétera. Mantuvo la separación tradicional de los órganos del Estado, atemperándola a una “colaboración armónica” de los mismos. Amplió el catálogo de los derechos sociales, sobre todo en materia de trabajo, educación y seguridad social. Racionalizó el sistema jurídico del sufragio popular, como origen del ejecutivo y del legislativo.

Mención especial debe hacerse con respecto a las normas sobre la economía nacional, porque se acentuaron las posibilidades de intervencionismo estatal, aunque el Constituyente de 1946 se inclinó decididamente por reiterar la economía capitalista de la sociedad panameña, colocando al individuo como amo absoluto de la misma, al establecer que “el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares”.

A causa de la bondad normal de sus instituciones, la Constitución sólo fue objeto de muy escasas reformas, y rigió por lapso considerable, no obstante las discordias políticas frecuentes de los grupos que ejercieron el poder, entre las cuales se cuenta el derrocamiento del presidente Daniel Chanis, por la guardia nacional, y la entrega inmediata de la presidencia (1949) al doctor Arnulfo Arias, como candidato al que se había despojado del triunfo electoral el año anterior; así como la deposición de este último en 1951, cuando intentó, por medio de decreto, sustituir la Constitución de 1946 y restaurar la vigencia de la carta de 1941, suscitando un movimiento de repudio popular que permitió a la Asamblea Nacional enjuiciarlo y ordenar a la guardia nacional su desalojo físico de la presidencia, con saldo de muertos y heridos.

1. *El golpe militar de 1968*

este siglo.

Para comprender adecuadamente porqué fue suspendida en 1968 y sustituida en 1972 la Constitución de 1946, es indispensable describir, aunque a grandes rasgos, las condiciones politicosociales de la república, a partir de los años 30 y 40. Precisamente la carta de 1946 marcaba una especie de momento estelar de la vida panameña que se había forjado durante la primera mitad de V. LA CONSTITUCIÓN DE 1972

Aquí sólo podemos anotar los trazos generales de las líneas de evolución. El Estado y la sociedad liberales de 1903 a 1940 dieron origen a una clase hege-

mónica burguesa, con fuerte dependencia norteamericana, cuya expresión política vino a ser la denominada oligarquía panameña. Vinculada al ejercicio del poder como instrumento para incrementar sus riquezas, esa oligarquía llegó a un nivel peligroso de corrupción y fraccionamiento políticos, por lo que, ayuna de apoyo popular y electoral, hubo de apelar al fortalecimiento del ejército nacional, como sostén único de su control gubernativo (finales de la década del 30). Paralelamente, se estaba dando un proceso de conformación de capas medias en la población urbana, como grupo dirigente del planteamiento y solución de las necesidades populares. Este proceso irrumpe, en la escena política, con la revolución de *Acción Comunal* (1931), que incorpora en los elencos gobernantes oligárquicos a elementos de capas medias de la ciudad y del campo. Este avance social de la clase media también se manifiesta dentro de la política nacional, de los años 40, y con mayor evidencia en la guardia nacional de la década del 50. Los cambios presidenciales marginados del orden constitucional de 1941, de 1946, de 1948, de 1949, de 1951 y de 1955, llevan a la crisis política oligárquica (incluso el asesinato del presidente José A. Remón, exjefe de la guardia nacional, en enero de 1955), y ahondan su descomposición. Sin embargo, las capas medias, tras algunos intentos fallidos, jamás logran nuclearse políticamente.

Los gobiernos de Roberto F. Chiari y Marco A. Robles (periodos de 1960 a 1968) presencian el divisionismo máximo de la oligarquía, la proliferación de sus partidos políticos, el máximo nivel de corrupción, y finalmente su incapacidad absoluta para continuar al frente del gobierno. A las causas internas, se agregó el poderoso factor de los nuevos tratados sobre el Canal, con los Estados Unidos, que en 1967 comenzaron a polarizar los bandos políticos oligárquicos, resultando pérdida para un sector la batalla por esos tratados, que el gobierno de Robles ni siquiera intentó presentar para su aprobación al órgano legislativo. Ya dividida la oligarquía en dos constelaciones irreconciliables, el presidente Robles fue enjuiciado y destituido por la Asamblea, pero los jefes de la guardia nacional, con base en suspensión decretada por un juez municipal, no dieron cumplimiento a la sentencia en el juicio parlamentario (marzo de 1968).

Inmediatamente después se produjo la elección presidencial, en que obtuvo mayoría de votos el doctor Arnulfo Arias, a quien los forcejeos electorales de la facción gobiernista no pudieron impedir que se posesionara de la presidencia (por tercera vez en su accidentada vida política) el 1º de octubre. Cuando Arias comenzó a tomar una serie de medidas descabelladas, la crisis se agudizó. Entre ellas, el intento de desmembrar la guardia nacional, en sus rangos superiores, provocó el golpe de Estado militar del 11 de octubre de 1968, que hubo de dictar un *Estatuto del Gobierno Provisional*, en cuya virtud se sustituía parcialmente la Constitución de 1946, que tuvo ventidós años de vigencia plena; se designaba una Junta Provisional de Gobierno, integrada por milita-

res; se disolvía la Asamblea Nacional y se reconocían funciones legislativas al Consejo de Gabinete.

2. *El fenómeno generalizado de la injerencia militar*

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

En ese Tercer Mundo, esparcido en la geografía angustiada de varios continentes (principalmente África, Asia y América), los cambios profundos se han producido por una de las dos vías siguientes: la guerra civil revolucionaria, en los menos, y el golpe militar, en varios casos. La guerra civil polariza las fuerzas sociales en dos bandos, y al triunfo de la revolución, ésta avanza por un camino bastante expedito en cuanto a objetivos y resistencias. Pero el golpe militar inicia un proceso revolucionario (en los casos en que se da éste) sin polarización de fuerzas, con el gravamen de que éstas se hallan intactas y no pocas veces se interrelacionan en una madeja de acciones y omisiones de gran confusión.

Por ello, hace apenas dos lustros, se ha planteado el fenómeno sorprendente del advenimiento al poder de los ejércitos nacionales, en donde la inoperancia de las viejas fuerzas políticas y la inmadurez de corrientes ideológicas de avanzada, sólo permitió la única salida de la injerencia militar. Este proceso revolucionario no ha podido seguir una línea recta de innovaciones y soluciones positivas, por diversos factores, que van desde una mayor o menor conciencia de sus actores, hasta una débil o violenta resistencia de las fuerzas retardatorias, pasando por el amorfismo de las propias masas populares. Mas el proceso, con sus visibles contradicciones, avances y retrocesos, está en marcha irreversible. También la insurgencia militar ha alcanzado a países mediterráneos, de Europa, como Grecia, hace unos años, y Portugal, en los días actuales.

3. *La coyuntura panameña*

No es insólito que Panamá, desde fines de 1968, se haya incorporado al

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

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

Luego del transcurso de tres años, en que el gobierno militar fue consolidándose como instrumento administrativo de general acatamiento, se decidió superar el carácter de provisionalidad que en su comienzo el mismo régimen se había dado; propiciar el tránsito de un gobierno *de facto* a un gobierno *de iure* mediante una nueva Constitución, y abrir las compuertas a una limitada participación popular a nivel acotado de corregimientos, a través de la elección de una Asamblea que representara a éstos en la aprobación de la nueva carta, plan que fue anunciado el 11 de octubre de 1971.

La elección de la Asamblea de Representantes de corregimientos se llevó a cabo con proscripción legal de partidos políticos, en agosto de 1972, y mediante la exigencia de que los candidatos hubieran residido en el corregimiento (división política territorial del país en 505 circunscripciones), durante el año anterior a la fecha indicada. Una comisión oficial de reformas constitucionales, de veinticinco miembros, redactó el proyecto de constitución, que el Aereópago panameño de los 505 representantes aprobó en septiembre de 1972; y la carta inició su vigencia un mes más tarde, el 11 de octubre, a cuyo contenido dedicamos los siguientes apartes.

4. *El Estado de bienestar social*

En presencia de las constituciones de 1941 y 1946, se advierte que las innovaciones de mayor trascendencia institucional se encuentran consignadas en los capítulos relativos a la familia, la cultura, la educación, la salud, la seguridad

social y el régimen agrario, que con algunos otros capítulos integran el título III, el que demuestra un innegable interés del constituyente por extender y profundizar el contenido de los derechos sociales.

El extenso título III de la Constitución de 1972 (tiene nada menos que cien artículos) nos brinda una imagen muy peculiar y muy moderna del Estado panameño, asimilándolo a lo que ya se conoce con el nombre de Estado de Bienestar Público o Social. La finalidad primordial de la organización estatal es hoy la de garantizar al individuo y a todos los grupos que forman la sociedad, un mínimo decoroso de felicidad humana, de bienestar general, en todos los aspectos de la vida. Por ello, el Estado protege a la persona y a los grupos en sus derechos fundamentales; a la familia; a la clase trabajadora; el derecho a la cultura y a la educación; la salud, la seguridad social y la asistencia pública; y al campesinado como un estrato social todavía mayoritario en Latinoamérica. Esta *Carta de Justicia Social*, tan vasta y fervorosamente delineada, difícilmente podrán superarla otras constituciones.

Todo este magno conjunto de derechos sociales tiene como agente único, como garante, como dínamo fundamental, al Estado. Y exige, para que puedan cumplirse esos derechos en la realidad social, una organización económica que propicie su efectividad práctica, y que le permita al Estado satisfacer todos los requerimientos del bienestar general de la población. ¿Cuál es, entonces, el tipo de organización económica de la sociedad y del Estado panameño que adopta la Constitución? Como respuesta a este interrogante, y como contraste con la imagen del Estado de Bienestar Público tan vigorosamente trazada en el título III, es necesario examinar brevemente las normas económicas constitucionales.

5. *Economía nacional*

Si se compara el articulado de la Constitución de 1972, sobre esta materia, con el correspondiente de la carta de 1946, se advertirá que se ha dejado intacta la estructura económica de tipo capitalista liberal que un cuarto de siglo atrás había estimado de su conveniencia la oligarquía panameña, aunque se han introducido únicamente los siguientes detalles nuevos:

1. Mayoría de capital panameño en las empresas privadas de utilidad pública, exigencia nacionalista que sin duda beneficiará en mayor grado a los capitalistas panameños;
2. Participación del Estado en empresas mixtas, aspecto constitucionalizado ahora, pero en el cual ya había alguna experiencia de larga data;
3. Establecimiento de corporaciones regionales de desarrollo.

Surge, por tanto, una radical antinomia entre la *Carta de Justicia Social*, contenida en el título tercero, que reconoce un cúmulo integral de derechos sociales, por una parte, y el *Sistema de Economía Nacional* de corte capitalista

individual, por la otra, que tiene su postulado categórico en norma idéntica a la existente en la Constitución de 1946: “El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares”, siendo subsidiaria la actividad del Estado. Es decir, que se acoge una filosofía colectivista en materia de derechos sociales, de fuerte intervencionismo estatal, en tanto que contradictoriamente se consagra un régimen económico capitalista individual. Si se hace descansar la economía panameña en la institución de la propiedad privada, con el único límite de su función social, y en el derecho primordial del individuo a ejercer la actividad económica, se institucionaliza, así, un sistema capitalista de iniciativa privada que necesariamente seguirá conduciendo al lucro, a la ganancia, de la minoría plutocrática, propietaria de los medios e instrumentos de la producción, lo que asegura, fatalmente por razón de ineluctables leyes económicas, la explotación de la mayoría, de la clase trabajadora, del campesinado y hasta de la clase media, mayoría no propietaria, desposeída, que no puede aprovecharse de la propiedad privada y de la libre iniciativa por carecer de capital, y por disponer, a consecuencia del sistema económico, de una póliza de seguro para su condición miserable.

Nos limitamos a destacar esta grave antítesis de principios filosóficosociales que se da, en una cara, el Estado panameño, por virtud de la nueva Constitución, con los fundamentos económicos de capitalismo individual que esa misma carta le confiere al cuerpo de la sociedad panameña: un Estado de derechos sociales, dentro de una economía de capitalistas individuales. La antinomia no es nueva; ya se concretó flagrantemente en la Constitución de 1946, y tiene una práctica institucional de más de cinco lustros. Corresponderá a los gobiernos panameños del futuro próximo, descifrar esta contradicción, inclinándose mediante la acción estatal el fiel de la balanza en favor del *Estado de Derechos Sociales*, porque la pasividad estatal garantizaría el predominio de los *Capitalistas Individuales*. Para una u otra de estas dos posiciones, habrá fundamentos jurídicos en la Constitución vigente.

6. El órgano legislativo

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

Enfrentado el gobierno militar a la necesidad propia y a la conveniencia nacional de constitucionalizar el régimen, se decidió por la elección de una Asamblea de Representantes de Corregimientos que le sirviera de base popular para la aprobación de la reforma constitucional que iba a concretarse en una nueva carta política, a partir de la cual el régimen quedaría constitucionalizado jurídicamente. Sin otra idea que la preocupación formal de la suerte que tendría la Asamblea de Representantes una vez cumplida su misión

constitucional, en el decreto respectivo se incluyó la fórmula imprecisa de que ella “podrá convertirse en Cuerpo Legislativo con las funciones y por tiempo que determine la Constitución Política”, lo cual no era más que un seguimiento de la tradición consumada por las asambleas constituyentes de convertirse en asambleas legislativas, durante un periodo transitorio determinado. Era previsible, en los días iniciales de la etapa de transición que el propio gobierno había señalado (octubre de 1971 a octubre de 1972), que este compromiso nacional con el pueblo (elección) y con la Asamblea de Representantes (aprobar las reformas constitucionales y designar presidente) se traduciría en una especie de participación, mayor o menor, en el poder.

Una vez que la Comisión de Reformas Constitucionales fue adentrándose en la redacción de la nueva carta, y que se fueron adelantando los pasos de la elección de representantes, también empezaron a surgir los interrogantes y los intereses de toda índole en derredor de la Asamblea. Empero, la integración masiva de la Asamblea aprobatoria de las reformas constitucionales, con quinientos cinco representantes de corregimientos, ya era una grave impedimenta para que ella pudiera convertirse en “cuerpo legislativo”, según se pensaba en los días primeros de la transición jurídica que dispuso el gobierno. Pero la misma extracción social y cultural del fondo humano de donde se sacaba a los representantes, deliberadamente, conspiraba también en forma poderosa en contra de su conversión en asamblea o cuerpo legislativo.

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

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

Como no era posible, debido a su número masivo y a causa de su extracción cultural mínima, darle a la Asamblea de Representantes la condición de

Asamblea Nacional legislativa, se le reconocen muy limitadas funciones de tal carácter (aprobar tratados internacionales) por espacio de un mes al año. De esta manera, se le confiere a la Asamblea de Representantes, aunque bastante artificialmente, una alta jerarquía como organismo gubernamental. Lo que subsistía como problema era el destino de la Asamblea el resto del año, o sea los once meses en que no fungiría como mecanismo de alto nivel. Entonces se ideó convertir a los representantes de corregimientos, en cada distrito, en consejos municipales, llevándolos a la más ínfima categoría del engranaje gubernativo. Se puede alegar que ellos, como personas vinculadas a sus corregimientos, conocen de cerca los requerimientos de la vida local, del municipio; y que en los altos rangos del gobierno, aportan el sentimiento vivo de las mayorías. Estos argumentos se estrellan contra la exigencia de racionalización, de planificación, de funcionamiento óptimo de los mecanismos estatales, exigencias que debe privar en la organización de un Estado moderno.

En tales circunstancias, la Constitución optó, finalmente, por erigir un órgano legislativo dual, por virtud de una Asamblea de Representantes de Corregimientos con muy escasas funciones legislativas, por espacio de un mes al año, y con funciones de consejos municipales por once meses; a lo que se agrega un Consejo Nacional de Legislación, con las máximas atribuciones legislativas, integrado por el ejecutivo y por una comisión que este último nombra.

No requiere ninguna perspicacia advertir que, de este modo, lo que fue producto de una situación de emergencia, de 1968 en adelante, en el sentido de que al ser eliminada la Asamblea Nacional por el golpe de Estado militar, el Consejo de Gabinete, el ejecutivo, asumió la función legislativa; lo que fue una práctica inevitable, decimos, vino a ser una norma constitucional, en cuya virtud el organismo que ejerce verdaderamente la función legislativa se integra directamente por el órgano ejecutivo en asocio de una comisión de legislación, que el mismo ejecutivo designa. Ello implica institucionalmente la eliminación del órgano legislativo como mecanismo independiente y designado por votación popular.

7. Constitución y ejercicio real del poder

La nueva Constitución venía a regir dentro de un contexto político muy particularizado, que se concretaba y se concreta en el ejercicio real del poder público, a partir de 1968, por la guardia nacional. Y dentro de ésta, el jefe de ella, el general Omar Torrijos Herrera, se ha caracterizado como dirigente máximo del gobierno militar, sin ser presidente de la República, ni ministro de Estado, sino sólo comandante jefe de la Guardia Nacional.

Para armonizar el poder real de los militares, con el poder formal de los mecanismos gubernativos que la Constitución estableció, en la misma carta se introdujo un artículo transitorio que le confiere personalmente al general To-

rrijos atribuciones máximas en la designación de los cargos públicos más importantes del engranaje estatal (ministros de Estado, magistrados de la Corte Suprema, directores de instituciones autónomas, etcétera.), en la celebración de contratos y empréstitos y en la dirección de las relaciones internacionales, limitándose el ejercicio de estas funciones al periodo de seis años.

VI. CONCLUSIONES

1a. La voluntad autonomista de la sociedad panameña de principios del siglo xx aprovechó la coyuntura del rechazo colombiano del tratado con Norteamérica sobre el canal interoceánico, para declarar la independencia panameña y la constitución de un nuevo Estado. Este conflicto político entre el gobierno colombiano y el pueblo panameño, en el que se produjo la intervención norteamericana, al resolverse en la independencia de Panamá, dio origen a la necesidad de que el nuevo Estado se estructurara jurídicamente, con forme a los cánones de una Constitución (1904), vaciada en los moldes del constitucionalismo latinoamericano del siglo pasado.

2a. Al iniciarse la década de los años cuarenta, la vida panameña exigía la vigencia de normas constitucionales en consonancia con las nuevas realidades sociales del país, lo que propició que un gobernante autoritario hiciera aprobar por la Asamblea Nacional una nueva Constitución, la que entró en vigencia en 1941, mediante ruptura del orden constitucional anterior. La nueva carta recogió los avances del constitucionalismo social de la primera posguerra.

3a. Los desacuerdos políticos de la oligarquía plutocrática que hasta hace poco fue el grupo dominante en el poder público de Panamá, condujeron a la convocatoria oficial de una Asamblea Constituyente, que en marzo de 1946 aprobó la tercera Constitución panameña, cuyo contenido estuvo a tono con las pautas más amplias de la corriente social del derecho, no obstante tener la base económica de un Estado liberal capitalista. Nuevamente con quiebra del orden constitucional anterior, una carta política reemplazó íntegramente la que regía, pero no hubo ni en 1941 ni en 1946 desplazamiento integral de la oligarquía plutocrática, sino sustitución de unas fracciones por otras.

4a. Una profunda crisis política de los grupos dominantes del poder público, que tuvo agudizaciones espectaculares a lo largo del año de 1968, desembocó en un golpe de Estado militar, dirigido por oficiales de la guardia nacional pertenecientes a las capas medias de la sociedad, los que desplazaron del poder político a la oligarquía plutocrática, sin afectarla en sus intereses económicos. Los mecanismos demoliberales de gobierno fueron sustituidos por una junta militar, y parcialmente la Constitución de 1946 fue reemplazada por un Estatuto Provisional de Gobierno.

Estabilizada por espacio de cuatro años la situación política de los militares en el poder, decidieron imprimirle juridicidad al régimen, por medio de una

elección de representantes de corregimientos (Asamblea en número de 505 miembros), que aprobaron en 1972 la cuarta Constitución panameña, en la que se institucionalizan rasgos de populismo formal. La continuación del ejercicio real del poder por parte de los militares se ha producido mediante un artículo transitorio constitucional que le otorga máximas facultades gubernativas al comandante jefe de la guardia nacional, en tanto que los órganos formales del poder público se mantienen en las fórmulas de la Constitución vigente.

5a. Se evidencia que las tres últimas constituciones panameñas (1941, 1946 y 1972) han tenido origen en situaciones de crisis y de conflictos políticos en torno del ejercicio del poder público, y que tales conflictos desembocaron en procesos controlados de adopción de nuevas constituciones.