

PRESIDENCIA, PARLAMENTO Y DICTADURA MILITAR EN PANAMÁ

Humberto E. RICORD

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Breve referencia a la teoría constitucional de los tres órganos estatales.* III. *La Constitución como estructura jurídica del Estado panameño.* IV. *Presidencia, Parlamento y fuerza pública en la Constitución de 1946.* V. *La evolución política del ejército panameño.* VI. *Presidencia, Parlamento y dictadura militar en la Constitución de 1972.* VII. *Presidencia, Parlamento y dictadura militar bajo la Constitución de 1983.* VIII. *Nota final.*

I. INTRODUCCIÓN

El mundo moderno vive, en la gran mayoría de los países, bajo la égida jurídica del constitucionalismo. Salvo muy raras excepciones, la organización estatal que inauguró Estados Unidos independizados en América y la Francia revolucionaria en Europa, a fines del siglo XVII, ha servido de modelo jurídico a los Estados que pueblan la geografía terrestre y que tienen un documento estructural y principista, de forma escrita, que denominamos Constitución.

De las constituciones iniciales, a las de las postrimerías del siglo XX, se ha dado una profunda evolución, en el lapso vertiginoso de los últimos doscientos años. Todo el siglo XIX estuvo dominado por el constitucionalismo individualista, pero las complejidades de la sociedad capitalista condujeron, por un lado, al constitucionalismo social, y por el otro, al constitucionalismo socialista, desde la eclosión trágica de la Primera Guerra Mundial, acaecida al comienzo de la centuria presente.

Llama poderosamente la atención el hecho de que la estructura formal del Estado, a través de toda la evolución y la revolución del constitucionalismo, hubiera mantenido casi incólume, al menos en esencia, la tricotomía de los órganos estatales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), que fue establecida por el ascenso de la burguesía al po-

der político, bajo las inspiraciones democráticas de sus grandes ideólogos, como Locke, Rousseau y Montesquieu.

Nada extraña, entonces, que las prestigiosas instituciones organizadoras del IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional hubieran propuesto, al lado de otros temas fundamentales, los del presidencialismo y del parlamentarismo, en el marco del derecho de nuestros países iberoamericanos.

Numerosos ángulos, de capital interés, presentan ambos temas. Para nuestro propósito nos basta utilizar un enfoque genérico de uno de ellos (presidencialismo), como conducto por medio del cual se cumple la función del ejercicio del poder político en América Latina. Por lo mismo, al reflexionar en la praxis de ese poder, advertimos que resultaba indispensable enjuiciar el rol que en la dura realidad del poder político latinoamericano han tenido los ejércitos. Este último enfoque arrastra muchos elementos nacionales diversos, que el autor domina poco, y que, además, están signados por una fuerte caracterización polémica, en la que evitamos adentrarnos. A ello se debe que limitáramos este esfuerzo intelectual al caso panameño, que es el de una de las tantas nacionalidades latinoamericanas.

No es, precisamente, uno de los más trascendentes, pero a más de ser el que mejor conocemos, puede brindar a los constitucionalistas autorizados algunas referencias útiles para una tipología iberoamericana del tema, al que entramos, dentro del límite expuesto.

No obstante el estricto marco jurídico en que deliberadamente habremos de mantener nuestro enjuiciamiento, la naturaleza del tema (el ejercicio del poder político) y su encuadramiento histórico nos imponen una serie de referencias a inevitables aspectos de la política panameña. Mas lo hacemos con la indispensable objetividad propia del examen jurídico, sin inclinaciones favorables o de rechazo. Además, la nota histórica la circunscribimos a lo llanamente necesario.

También hubimos de considerar que no procedía acudir al acostumbrado aparato de citas, dado que nuestro interés esencial se centraba en presentar comparativamente, según las Constituciones panameñas, lo que ha sido el presidencialismo clásico, frente a la estructura jurídica de la dictadura militar y su funcionamiento.

II. BREVE REFERENCIA A LA TEORÍA CONSTITUCIONAL DE LOS TRES ÓRGANOS ESTATALES

Hubo constitucionalistas clásicos que, advirtiendo el papel fundamental de los órganos del Estado, llegaron a una identificación insuperable entre ellos y éste. Basta recordar que Georg Jellinek expuso que "el Estado sólo puede existir mediante sus órganos. Si se eliminan éstos, no nos queda el Estado como titular de ellos, sino que nos resta, jurídicamente, la nada".¹

La Constitución norteamericana de 1787 y la Francia revolucionaria de fines del XVIII dieron inicio al predominio universal del ejercicio del poder público mediante la actuación de tres poderes u órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En el origen de este movimiento jurídico, los teóricos del constitucionalismo se refirieron a una separación entre los tres órganos (Montesquieu), conforme a la cual *le pouvoir arrête le pouvoir*, o por lo menos se establece entre los órganos un rejuego de *checks and balances*.

Pero un mayor peso en el gobierno, por parte del Ejecutivo, o del presidente de la República, es lo que caracteriza al presidencialismo, en contraste con la elección parlamentaria del Ejecutivo (o gabinete), que es lo esencial en el parlamentarismo.² El primer sistema tuvo como modelo la Constitución de Estados Unidos de América y fue extensamente adoptado en América Latina del siglo XIX, cuando surgen los Estados que se independizan del colonialismo español. El parlamentarismo es un sistema gubernamental europeo (Inglaterra, Francia, Italia, principalmente), y sin aplicación en el continente americano.

A pesar de los énfasis exagerados que en un comienzo tuvo la teoría constitucional de la separación de los órganos o poderes del Estado, un estudio más detenido y la evolución constitucional del siglo XX han destacado importantes ángulos de convergencia del Ejecutivo y del Legislativo, lo que ha dado a la teoría caracteres diferentes a los primigenios. No podía haber una separación tajante, cuando el gobierno o Ejecutivo era designado por el Parlamento. Y cuando la hegemonía corresponde al Ejecutivo, en el órgano legislativo subsiste

¹ *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1970, p. 424.

² "Un poder presidencial fuerte, pero controlado, es lo fundamental. (Según Humberto Quiroga Lavié) en el presidencialismo". *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1984, p. 801.

sólo un residuo de poder, bastante magro, en cuanto a volumen de funciones.

Por todo ello, los teóricos del constitucionalismo del siglo XX se han referido a una separación de funciones, en vez de postular una separación de poderes u órganos estatales.

III. LA CONSTITUCIÓN COMO ESTRUCTURA JURÍDICA DEL ESTADO PANAMEÑO

En lo que lleva corrido el presente siglo, que está en sus finales, el Estado panameño ha tenido cinco Constituciones. La primera se aprobó a comienzos de 1904, como base jurídica del nuevo Estado que acababa de independizarse de Colombia. Esta Carta política recogió lo esencial de la Constitución colombiana de 1886, y es una constitución típica del siglo XIX, que dividió el poder estatal en la trilogía acostumbrada de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y consignó los principios del constitucionalismo individualista.

Situaciones políticas que se acumularon por espacio de casi ocho lustros y el ascenso a la presidencia de un gobernante autoritario (Arnulfo Arias), desembocaron en la Constitución de 1941, que mantuvo los tres órganos del Estado e incorporó a su texto, con bastante timidez, ciertas cláusulas programáticas del constitucionalismo social, surgido en Europa, después de la Primera Guerra Mundial.

Conflictos de intereses subjetivos, dentro de las filas plutocráticas de la oligarquía tradicional gobernante, obligaron a derogar la Constitución y a redactar otra (1946) que, como obra de distinguidos juristas panameños, en su proyecto se caracterizó por acoger ampliamente el constitucionalismo social, que se mantendría en las Constituciones panameñas posteriores.

Otra vez se agudizaron las insolubles contradicciones políticas internas de la oligarquía, pero en esta ocasión la crisis culminó en un golpe militar (1968), que en el lapso de cuatro años consolidó todos los elementos de una dictadura castrense, la que constitucionalizó las soluciones de su ejercicio autocrático y personalista del poder en octubre de 1972, por medio de una nueva Carta.

El desgaste natural del régimen castrense propició que éste admitiera una extensa reforma constitucional, restauradora de las bases democráticas de la Constitución de 1946, con lo que se llega a la quinta Constitución panameña del presente siglo (1983).

En las Cartas políticas de 1946 y de 1972 (también en la de 1983) podemos encontrar los dos paradigmas constitucionales que se destacan en el presente trabajo: el del constitucionalismo presidencial clásico y el del constitucionalismo presidencial castrense.

IV. PRESIDENCIA, PARLAMENTO Y FUERZA PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1946

Por sus más claros y modernos desarrollos institucionales, escogemos la Constitución de 1946, para revisar la expresión clásica y más o menos normal de las relaciones entre los órganos Ejecutivo y Legislativo latinoamericanos, dejando a un lado las Constituciones panameñas de 1904 (muy siglo XIX) y la de 1941, de poca organicidad jurídica.

Conforme a la Carta política de 1946, el presidente de la República es designado mediante elección popular directa, para un periodo de cuatro años. Tiene algunas funciones que ejerce por sí solo, como la de designar ministros de Estado, cuya reunión con el presidente es denominada "Consejo de Gabinete", por la misma Constitución.

Posee un cúmulo de funciones, que ejerce con la firma de sus respectivos ministros, pero en las cuales la voluntad presidencial resulta determinante. Nombra libremente la burocracia oficial, dirige las relaciones internacionales, celebra los contratos administrativos, jefatura los servicios públicos, nombra y separa a los jefes de la fuerza pública, dispone de esta última y reglamenta las leyes. No hay por qué enumerar otras funciones administrativas que menciona la Constitución, por su carácter más o menos subalterno, pero son numerosas.

A más de todo lo anterior, al presidente de la República le corresponde sancionar o vetar las leyes. Es decir, interviene con especial relevancia en la función legislativa, que es la atribución que ejerce, por excelencia, el órgano legislativo. Este último no la cumple con absoluta exclusividad, sino que, realmente, se encuentra constreñido jurídicamente, por la sanción o el veto presidencial. Desde luego que la Constitución de 1946 le reserva al órgano legislativo la facultad de insistir en la aprobación de la ley, o sea, aprobarla por insistencia, y en este caso, ya el presidente de la República queda obligado a aceptarla.

Sin embargo, el ejercicio del poder público por el presidente es, en la Constitución y en la realidad, tan ingente, como lo hemos

consignado, que hasta desempeña un importante papel en la función legislativa, máximo y fundamental cometido del órgano legislativo. Pero en el cual éste carga con la conocida impedimenta de su pobreza técnica en materia de preparación intelectual de buena parte de su elemento humano y de recursos económicos estatales destinados para el proceso legiferante.

Como nota adicional en el enjuiciamiento que hacemos, de la supremacía constitucional, en cuanto al ejercicio concreto del poder público, debemos subrayar que en la Constitución de 1946 el órgano ejecutivo concurre con la Asamblea Nacional (así denomina al órgano legislativo) en el nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, pues si bien hay una designación inicial de parte del Ejecutivo, a la Asamblea le está reservada su aprobación o su rechazo.

De acuerdo con las facultades asignadas por la Constitución al presidente de la República, la fuerza pública queda como una instancia totalmente subordinada al jefe del Ejecutivo.

El sector económico-social políticamente dominante en Panamá, desde su independencia de Colombia en 1903, fue una oligarquía que de aristocrática se convirtió cada vez más en plutocrática, a causa del aumento vegetativo de la población, del proceso de urbanización y del desarrollo progresivo del país. Esta oligarquía adoptó el sistema de elección cuatrienal, más o menos democrática, para la ocupación del poder político.

La Constitución de 1946 fue expresión rotunda del presidencialismo común y del electoralismo como vía casi constante en las disputas oligárquicas por el poder. Además, fue la concreción más nítida, en Panamá, de lo que el constitucionalismo de hoy concibe como un

“Estado de derecho”, el cual, conforme a la tesis de Luis Carlos Sáchi-ca, es aquel Estado en “que el orden jurídico haya sido expedido en régimen de distribución de poderes debidamente separados, que el poder legislativo esté representado por una corporación elegida democráticamente, y que el contenido de ese orden sea una postulación e instrumento de garantía de la libertad individual, en lo religioso, lo político, lo civil y lo económico.”³

³ *Constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Editorial Temis, 1983, p. 48.

V. LA EVOLUCIÓN POLÍTICA DEL EJÉRCITO PANAMEÑO

En los primeros ocho lustros de la vida panameña del siglo actual, el ejército fue mantenido, en forma total, al margen del poder político. Sólo cumplía un rol meramente policivo, bajo el mando indisputado de los presidentes.

Pero el debilitamiento gubernamental progresivo de la oligarquía y sus partidos políticos trajo como contrapartida un fortalecimiento ascendente del ejército (llamado policía nacional hasta 1952), que la misma oligarquía vino reforzando, para tenerlo como sostén de la fracción gubernamental dominante, cualquiera que ella fuese. Esta evolución se inició en 1937, con la militarización de los rangos superiores de la policía. Al terminar la década de los cuarenta, ya el ejército cumplía el papel de árbitro de las querellas oligárquicas en la lucha por la ocupación del poder político.

No obstante, la posición jurídica de la policía nacional continuaba siendo, como reza la Constitución de 1946, la de un cuerpo no deliberante y subordinado al presidente de la República.

El acenso político del ejército sigue su curso, dentro de las directrices de la política oligárquica y dentro de los marcos jurídicos de la Constitución de 1946, y en las elecciones presidenciales de 1952 el candidato triunfante lo es el comandante de la policía nacional, coronel José Antonio Remón Cantera, oligarca y militar de profesión. Lo que puede considerarse como una primera etapa de la evolución política del ejército panameño, descrita muy esquemáticamente, que se ha completado, pues a la función de árbitro de las fracciones electorales de la oligarquía, ya ha agregado el rol decisivo en la ocupación del poder, por la vía electoral acostumbrada.

Durante los años cincuenta y sesenta es notorio el avance social de nuevas capas medias, debido a la modernización de los sectores económicos de servicios. Y este fenómeno repercute en la guardia nacional, pues los militares de la oligarquía van periclitando y reduciéndose, en tanto que los de clase media aumentan en número y poco a poco en jerarquía. En una próxima crisis eleccionaria del elenco gubernamental oligárquico las condiciones dadas iban a propiciar que el ejercicio del poder político se trasladara, de manos de las fracciones oligárquicas a las manos de la Guardia Nacional, desplazamiento que ocurrió en octubre de 1968, por la vía del golpe militar.

En efecto, a lo largo de la crítica pugna electoral de 1968, escenificada por la oligarquía panameña, a través de sus facciones partidistas, la guardia nacional intervino varias veces como árbitro final de los profundos desacuerdos oligárquicos. Pero el fenómeno social ya anotado, de desarrollo de la clase media panameña también produjo innegables manifestaciones en el ámbito amurallado de la guardia, y la prolongada crisis electoral de 1968 tuvo el desenlace del golpe militar del 11 de octubre, cuando esa crisis envolvió en sus turbulencias a los mandos castrenses oligárquicos, haciendo posible que un grupo armado de militares de clase media, estratégicamente ubicado en la guardia, pudiera aprovechar la coyuntura y arrebatarle el poder político a la oligarquía. Un grupo de mayores y capitanes de clase media, dirigentes de la tropa, se decidió a derrocar al presidente Arnulfo Arias, recién posesionado once días antes, y a asumir directamente el poder.

La Constitución de 1946 fue parcialmente suspendida. Los partidos políticos fueron eliminados y la junta militar de gobierno abrió una etapa de consolidación de ejercicio dictatorial del poder político.

Casi diez años después, en septiembre de 1977, fueron aprobados los nuevos tratados del canal, en los cuales se dispuso un periodo largo de transición para que el ejército de Panamá y el de las bases militares norteamericanas llevaran a cabo un plan de defensa conjunta y decreciente en cuanto a Estados Unidos, para que en el año 2000 únicamente el ejército panameño defendiera el canal. Estados Unidos inició, entonces, una franca etapa de militarización moderna del ejército de Panamá, tratando de convertirlo en un instrumento de control absoluto para la supuesta defensa del canal, pero que en realidad lo convertía en arma de control absoluto respecto del pueblo panameño y de obstáculo para cualquier otra intentona comunista en la región.

VI. PRESIDENCIA, PARLAMENTO Y DICTADURA MILITAR EN LA CONSTITUCIÓN DE 1972

La dictadura militar instaurada en 1968 constituyó un gobierno *de facto*, por espacio de cuatro años. En 1972, el régimen castrense optó por el gobierno *de jure*, dentro de los cánones autocráticos de una Constitución. En su estructura de poder, ella sería muy distinta a las tres Constituciones panameñas anteriores (1904, 1941 y 1946).

a) *Los órganos del Estado*. Es un lugar común que las dictaduras militares latinoamericanas mantengan en las Constituciones los tres órganos tradicionales: ejecutivo, legislativo y judicial. Pero sometidos a la autocracia militar imperante. La mayor parte de las veces, tal sometimiento, a pesar de ser muy real y concreto, no es incorporado a las cláusulas constitucionales. Sin embargo, la Constitución panameña de 1972 consignó una insólita expresión del poder ejercido por la dictadura militar, en su artículo 2o., redactado así:

“El poder público emana del pueblo; lo ejerce el gobierno mediante la distribución de funciones que cumplen los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales actúan en armónica colaboración entre sí y con la fuerza pública”.

De cuerpo no deliberante y supeditado al presidente, la fuerza pública es convertida por la Constitución en un instituto con el cual debían colaborar los tres órganos del Estado. Si bien es cierto que esta fórmula no tiene un sentido explícito muy claro en su texto, las implicaciones de la misma resultan elocuentes.

A la consagración tradicional de los tres órganos del Estado, como brazos ejecutores del gobierno, se agrega la referencia a la fuerza pública, quedando implícito que ésta ya es un organismo con tanta personería jurídica propia, que se le ubica, cuando menos, al lado de los tres órganos estatales. Ello equivale casi a postular, como cosa nueva, un cuarto órgano, porque el artículo comentado tiene la finalidad fundamental de precisar los conductos, los instrumentos superiores del gobierno, dentro del Estado.

Por otra parte, la disposición constitucional ordena que los tres órganos estatales no sólo colaboren entre sí, sino que colaboren también “con la fuerza pública”. Siendo ésta, ordinariamente, un organismo casi siempre militar y un cuerpo de la rama ejecutiva del gobierno, la Constitución de 1972 la erige, sin consignarlo expresamente, pero con claro propósito implícito y concluyente, en una especie de instancia superior, de superpoder, con el cual los tres órganos máximos del Estado debían colaborar.

Era muy evidente la finalidad contenida en esta norma constitucional, en el sentido de establecer la rotunda supremacía de la fuerza pública, por encima de los tres órganos del Estado. De este modo, intentaba consagrar la más completa genuflexión de los órganos tradicionales del poder público ante la guardia nacional, por virtud de un texto que, en realidad, era una fórmula de ludibrio jurídico universal, y que los redactores de la Constitución de 1972 siempre en-

sayaron justificar, pretextando que era una pauta de franqueza y de realismo constitucional.

b) *El órgano Legislativo.* La Carta política a que nos referimos optó por crear un órgano Legislativo dual, por medio de una Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos (505 miembros), con muy limitadas funciones legislativas, por espacio de un mes al año, a lo que se agregó un Consejo Nacional de Legislación, con las máximas atribuciones legislativas, integrado por el órgano Ejecutivo y por una Comisión Nacional de Legislación que este último nombraba. Los 505 miembros de la primera Asamblea eran elegidos popularmente en los 505 corregimientos en que administrativamente se dividía el país, fraccionamiento desacostumbrado del cuerpo político nacional, para su más eficaz control. Esta elección atomizada aseguraba la presencia de una representación ignara y dócil.

Sin tomar en cuenta la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, que casi no ejercía la función legislativa, es notorio que el mismo órgano Ejecutivo pasaba a cumplirla. Se doblaba, prácticamente, en Legislativo. Tal conjunción de funciones presidenciales y legislativas en el órgano Ejecutivo es muy corriente en la etapa *de facto* de los gobiernos militares y ello también ocurrió en Panamá, a partir de 1968. Pero en la Carta de 1972 fue elevada a la categoría de norma permanente, cimentando así la autocracia militarista.

c) *El órgano Ejecutivo.* Como es lo usual, correspondió al presidente de la República y a los ministros de Estado integrar el órgano Ejecutivo. La duración del mandato presidencial se extendió a seis años, y al presidente lo designaba, en elección de segundo grado, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.

En 1972 y en 1978, al Asamblea designó presidente y vicepresidentes, mediante recomendación pública emanada del estado mayor de la guardia nacional.

ch) *La dictadura constitucionalizada.* Entre las disposiciones transitorias de la Carta de 1972 se introdujo al artículo 277, cuyo texto reproducimos a continuación:

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 y separar libremente a los Ministros de Estado y a los miembros de la Comisión de Legislación; nombrar al Contralor General y el 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.

Nada diremos sobre situaciones análogas de autocracia personal que se han dado en América Latina o en otras partes del mundo, durante el siglo XX, ya sea de hecho o conforme a cláusulas constitucionales, porque hemos limitado el ámbito de este trabajo al caso panameño.

Permítasenos reiterar que de acuerdo con el citado artículo constitucional 277, por el dilatado tiempo de seis años, el general Torrijos designaría a los ministros de Estado y a los miembros de la Comisión de Legislación (recuérdese que unos y otros concurrían a formar el Consejo Nacional de Legislación, por lo cual se reservaba a Torrijos incluso la designación de lo que en la Carta política de 1972 era el órgano Legislativo). Designaba también al contralor general y subcontralor general de la República; a los directores generales de entidades autónomas; a los jefes y oficiales de la fuerza pública; a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; al procurador general de la Nación y al procurador de la Administración, lo que significaba el nombramiento de los más altos funcionarios del órgano Judicial. Celebraba los contratos administrativos; negociaba los empréstitos estatales y dirigía las relaciones internacionales panameñas.

Todo este enorme cúmulo de atribuciones directas daba por resultado que a Torrijos le correspondía (indirectamente) la selección de toda la burocracia estatal y la posibilidad personal de adquirir, a nombre del Estado panameño, una ingente deuda pública, en un tiempo en que las instituciones bancarias internacionales facilitaban dinero sin tasa ni medida. Desde octubre de 1968, fecha del golpe de Estado militar, hasta el día de su muerte acaecida el 30 de julio de 1981, nada podía oponerse a los designios de Torrijos, ni nada se le opuso.

Aunque la Constitución de 1972 mantuvo, en sus disposiciones permanentes, el cargo de presidente de la República (y se hizo designación en 1972 y en 1978), es demasiado evidente que la norma del artículo 277, antes reproducido, despojaba al presidente de todas sus facultades constitucionales de poder y las colocaba en manos del general Torrijos, cuyo único cargo oficial sólo era y sólo fue el de comandante de la guardia nacional. En la práctica, Torrijos nunca firmó ningún decreto, sino que impartía órdenes verbales o telefónicas al presidente, para que se cumplieran sus decisiones.

Ya hemos indicado, pero conviene repetirlo, que la designación de presidente de la República, adscrita a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, se hizo en dos ocasiones (1972 y 1978), por recomendación del estado mayor de la guardia nacional (es decir, del general Torrijos).

La forma concreta de ejercicio de esta totalidad absoluta del poder político consistía en que Torrijos adoptaba personalmente (desde luego que rodeado de sus colaboradores) las decisiones más importantes, sobre todo las administrativas y también las legislativas que a él interesaran; y que las demás medidas secundarias o subalternas no podían cumplirse con su veto u oposición.

El ejercicio del poder político, dentro de la Constitución de 1972, fue instituido como una verdadera dictadura, en el concepto que de la misma ofrece Karl Loewenstein, puesto que cuando el único detentador del poder es una persona individual, dicho tratadista la denomina dictadura.⁴ Se trataba de un poder dictatorial, autocrático en grado superlativo, absolutista, que casi nunca fue utilizado sabiamente, pero tampoco en forma sanguinaria.

Jurídicamente, los órganos Ejecutivo y Legislativo, a pesar de la existencia constitucional de sus titulares nominales, estaban concen-

⁴ *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1965, pp. 33 y 219.

trados en la persona del dictador; y el órgano Judicial, a cuyo frente ese dictador nombró a sus gestores personales, le estaba supeditado también, por razones obvias.

En la forma y con los caracteres expuestos, se dio en Panamá, bajo las normas de la Constitución de 1972, el ejercicio del poder político, por medio de una concentración autocrática, personalísima, de funciones públicas, por todo el tiempo que duró la dictadura militar.

VII. PRESIDENCIA, PARLAMENTO Y DICTADURA MILITAR BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1983

a) *Reformas democráticas en 1978 y 1983.* No interesa a los fines del presente trabajo explicar cómo el irreversible desgaste de la dictadura militar, durante sus diez primeros años de gobierno, fue llevando ese régimen al camino de las concesiones políticas limitadas, por la vía de una reforma constitucional que prácticamente se frustró en 1978 y una amplia reforma constitucional posterior que, en puridad, se materializó en la Constitución de 1983.

Influyó mucho en las reformas de 1978 la aprobación, en el año anterior, de los nuevos tratados sobre el canal de Panamá, porque el gobierno norteamericano de Jimmy Carter y numerosos senadores estadounidenses comprometieron personalmente a Torrijos con una suerte de "democratización" de su dictadura. Se legisló en 1978 sobre partidos políticos, hasta ese entonces vedados, y al mismo tiempo se eliminó la elección de segundo grado del presidente de la República, para que seis años después, en 1984, se diera una elección popular directa del jefe del órgano Ejecutivo. Hasta este punto, es decir, a medio camino, llegaron las reformas de 1978.

Pero la efervescencia política que las mismas trajeron, la muerte del general Torrijos en 1981 y el incontenible desgaste de la dictadura que quedó en herencia constitucional, propiciaron que se designara en noviembre de 1982 una Comisión de Reformas Constitucionales, de bastante equilibrio en su composición interna, y que en abril de 1983 se aprobaran, mediante imparcial plebiscito nacional, unos ciento cincuenta artículos nuevos, que mediante refundición con los textos no modificados de la Carta de 1972, dieron contenido formal a la Constitución de 1983.

b) *La tríada de órganos estatales.* La Carta de 1983 restaura la fórmula de la Constitución de 1946, sobre los órganos del Estado,

eliminando el sometimiento expreso de ellos a la fuerza pública, que se consigné en la Constitución de la dictadura. El artículo 2o. del instrumento hoy vigente (igual al de 1946) dice:

“El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.”

Se hicieron más racionales las facultades del órgano Ejecutivo y se dieron al Legislativo ciertas funciones de control con respecto al primero, para mantener un tanto el peso abrumador del presidencialismo clásico. Ahora el órgano Legislativo sería también, a partir de 1984, de elección popular directa, y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia iban a ser nombrados escalonadamente, con aprobación de la Asamblea Legislativa.

c) *Los partidos políticos.* En este aspecto, la reforma constitucional de 1983 reaccionó contra la eliminación de los partidos (no olvidemos que eran oligárquicos), proscritos por espacio de diez años. Para ello, estableció una suerte de partidocracia, inspirándose en algunas pautas de la Constitución española de 1978.

El artículo 132 de la Carta panameña de 1983 declara 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”.

La fórmula anterior, según lo hemos aludido, provino del artículo 6 de la Constitución española, cuyo texto fue copiado literalmente, en su parte inicial, por la reforma de Panamá.

Por otra parte, el artículo 140 de la Carta panameña limitó las postulaciones para la Asamblea Legislativa al requisito inflexible del visto bueno de un partido político, al determinar que los miembros de aquella “serán elegidos mediante postulación partidista”. Así, las candidaturas a miembros del Parlamento serían monopolizadas por los partidos, aunque se aceptaba la postulación libre para otras posiciones menores.

ch) *Constitución y herencia dictatorial.* A la muerte de Torrijos en 1981, la guardia nacional había centralizado todas las derivaciones y prácticas del ejercicio dictatorial del poder político. Trece años de dominio militar en la cosa pública panameña, sin un desgaste completo, pero parcialmente notorio, de esa hegemonía, seguirían pesando en el destino político del país.

Bajo la sucesión militar de Torrijos, en manos de los subsiguientes comandantes (Florencio Flores, quien ocupó el cargo de julio de 1981 a marzo de 1982; de Rubén Darío Paredes, que fue comandante hasta el 12 de agosto de 1983; y de Manuel Antonio Noriega), la guardia nacional continuó hegemonizando el poder, incluso dentro de las disposiciones nominalmente democráticas de la Constitución de 1983, relativas a las funciones de los tres órganos del Estado.

La vía de esa supervivencia militar de la dictadura hubo de ser el control de las elecciones generales de 1984, en las que se designaron presidente, vicepresidente y legisladores muy vinculados a la guardia nacional, quienes como parte del régimen permitieron que subsistiera, en mucho, un poder militar que había agotado todas sus posibilidades, como factor de dominación política.

VIII. NOTA FINAL

El contraste directo que hemos elaborado, entre una Constitución política de presidencialismo clásico (1946) y una Carta de presidencialismo de dictadura castrense (1972), nos ahorra los evidentes señalamientos jurídicos de conclusión, acostumbrados en esta clase de exposiciones.