

## Ambigüedad de funciones, claridad de tensiones: desentrañando la figura del Vicepresidente de la República de Panamá. Comentario a los artículos 175 y 185 de la Constitución

*Ambiguity of functions, clarity of tensions: unraveling the figure of the Vice President of the Republic from Panama. Commentary on articles 175 and 185 of the Constitution*

DOI <https://doi.org/10.61311/2805-1912.111>

**Juan Diego Alvarado De León\***

<https://orcid.org/0000-0002-3674-1535>

**Resumen:** Este artículo explora la figura del Vicepresidente de la República de Panamá, su función constitucional y su impacto en el sistema político del país. A través de un enfoque metodológico basado en la evaluación del rendimiento constitucional de Ginsburg (2021), el estudio analiza la normativa vigente, el desarrollo legislativo y la jurisprudencia relevante. Se examinan también criterios externos como la legitimidad, la canalización de conflictos y los costos de agencia, complementados con datos de encuestas de opinión pública. Históricamente, la vicepresidencia panameña ha sido una posición de ambigüedad funcional, con facultades limitadas y sujetas a la discrecionalidad del Presidente. El análisis del proceso electoral de 2024 resalta vacíos normativos sobre la sucesión presidencial tras la elección de un presidente sin vicepresidente. Finalmente, el artículo propone reformas para clarificar el papel vicepresidencial, contribuyendo así al debate sobre la modernización institucional del sistema presidencialista panameño.

**Palabras clave:** constitución, elecciones, Panamá, reforma constitucional, vicepresidente

**Abstract:** This article explores the role of the Vice President of the Republic of Panama, their constitutional function, and their impact on the country's political system. Using Ginsburg's (2021) framework for evaluating constitutional performance, the study analyzes existing regulations, legislative developments, and relevant case law. It also examines external criteria such as legitimacy, conflict mediation, and agency costs, complemented by public opinion survey data. Historically, the Panamanian vice presidency has been a position of

---

\* Politólogo e investigador. Doctorando en el Departamento de Gobierno y Política de la University of Maryland. Se especializa en política comparada, democracia, comportamiento político y partidos en América Latina.

*functional ambiguity, with limited powers subject to the President's discretion. The analysis of the 2024 electoral process highlights regulatory gaps regarding presidential succession following the election of a president without a vice president. Finally, the article proposes reforms to clarify the vice-presidential role, contributing to the debate on modernizing Panama's presidential system.*

**Keywords:** *constitution, constitutional reform, elections, Panama, vice president*

## **I. Introducción**

En el marco del proyecto de Evaluación de Rendimiento Constitucional entre el Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral e IDEA Internacional, se produce una investigación exploratoria y descriptiva acerca de la figura del Vicepresidente de la República de Panamá, sus funciones (o ausencia de tales), sus tensiones (o ausencia de tales) y sobre cómo y cómo no se presenta esta figura en la normativa constitucional, analizando el desarrollo legislativo, reglamentario y jurisprudencial atinente al articulado sobre el tema, así como criterios externos de validación, como temas de legitimidad, canalización de conflictos, bienes públicos y costos de agencias.

Este texto inicia con una presentación del problema a partir de un estado del arte del tema vicepresidencial en el contexto del estudio de las instituciones políticas en América Latina en general y sobre los regímenes presidencialistas en específico, haciendo hincapié en la literatura sobre la política en Panamá. Seguido se procede a una explicación breve de la metodología empleada a lo largo de la investigación. Por un lado, se utiliza la propuesta metodológica de Ginsburg (2021) para la evaluación del rendimiento constitucional, haciendo revisión exhaustiva del material jurídico para atender los criterios internos de evaluación, como las leyes, reglamentos y fallos relativos al tema. Por otra parte, se recurre a datos producidos a partir de estudios de opinión pública como

el Barómetro de las Américas de LAPOP, así como los datos producidos por el propio proceso electoral. Esto lleva a un análisis de los hallazgos luego de la aplicación de la metodología y descripción general del tema en el caso panameño, con especial atención al proceso electoral de 2024, y finalizando con conclusiones y recomendaciones.

## **II. Revisión bibliográfica**

A comienzos de la década de los noventa el presidencialismo se instala como objeto de profundo estudio en la literatura sobre las instituciones políticas de América Latina (Linz 1990; Mainwaring 1990, 1993; Shugart y Carey 1992; Mainwaring y Shugart 1997; Pérez-Liñán 2003; Samuels y Shugart 2003; Cheibub 2007). No obstante, la figura del vicepresidente, salvo algunas excepciones tempranas notables (Serrafero 1999) no ha recibido tanta atención dentro del campo de estudios presidencialistas y de relaciones ejecutivo-legislativo (Mieres y Pampín 2015). Linz advertía acerca del riesgo que la posición vicepresidencial traía de llevar a un político impopular o no cualificado a la presidencia (Linz 1990), mientras que Shugart y Carey (1992, citados en Marstreintedet y Ugglá 2019) concluyen que quizá lo mejor sería eliminarla y llamar a elecciones especiales para llenar el vacío del titular presidencial. A pesar de haber pocos estudios comparativos, sí se han producido estudios de caso en la región, incluyendo Argentina (Serrafero 1999, 2007; Sribman Mittelman 2011), Colombia (Olano García 2015), México (Valadés 2004; Sribman Mittelman 2019a) y Uruguay (Mieres 2012).

Aunque el tema vicepresidencial ha tenido mención en investigaciones sobre el presidencialismo (Llanos y Marsteintredet 2010; Hochstetler y Samuels 2011), trabajos de comparación regional sistemática son más escasos; no obstante, algunas excepciones notorias en años recientes empiezan a poblar este campo poco trabajado (Mieres y Pampín 2015;

Bidegáin 2017; Sribman Mittelman 2019; Marsteintredet y Uggla 2019; Uggla 2020). Marsteintredet y Uggla (2019) presentan la figura de la vicepresidencia como un eslabón poco explorado en los estudios sobre turbulencia y crisis política en América Latina. Al servir como facilitadores de la construcción de alianzas electorales y más amplias bases de votantes, los candidatos presidenciales a menudo buscan compañeros o compañeras de fórmula fuera de su partido, lo que aumenta el riesgo político. Sribman Mittelman (2019), por su parte, pone la lupa sobre la cuestión de la sucesión presidencial, evaluando la trayectoria empírica reciente contra las concepciones normativas de la vicepresidencia como fuente de estabilidad política del Ejecutivo. Su análisis comparado con otros modelos de sucesión, en particular casos de presidencialismo sin vicepresidente como Chile y México, muestra que es posible abordar la cuestión de reforma política sin asumir la rigidez de los modelos institucionales existentes.

La literatura panameña sobre democracia, elecciones y partidos ha dedicado algunos trabajos al presidencialismo y sus componentes (INED 2020). El caso panameño ha tenido textos dedicados a la libre postulación presidencial (Sánchez González 2008), la reelección (Sánchez González 2011), la sucesión presidencial (Berguido 1987) y sobre las posibilidades de candidatizar a el o la cónyuge de la o el presidente (González Montenegro 2013), pero todavía ningún artículo académico dedicado explícitamente a la figura de los vicepresidentes. Este vacío genera preguntas como el rol de la figura vicepresidencial en la constitución de alianzas, el efecto de estas en la gobernabilidad y las bases de apoyo de los partidos. Es en ese vacío que se sitúa esta investigación.

### **III. Metodología utilizada**

Esta investigación se propone seguir la metodología planteada por el constitucionalista Tom Ginsburg para el proyecto de evaluación de

rendimiento constitucional. Ginsburg presenta dos enfoques para la evaluación del rendimiento constitucional. El primero está fundamentado en criterios internos que ayudan a determinar si “la constitución ha tenido éxito en sus propios términos”. Para ello se toma el texto constitucional y se hace una revisión del desarrollo legislativo atinente, así como la reglamentación de dicha legislación y cualquier jurisprudencia para expandir la interpretación de la norma constitucional en cuestión. Se trata de evaluar si la constitución alcanza los objetivos planteados por sí misma. El segundo enfoque evalúa el rendimiento constitucional a partir de variables externas, es decir, un cumpliendo objetivos que van más allá de aquellos contenidos en el texto constitucional, un estándar que trasciende lo impuesto por la constitución.

El enfoque interno requiere analizar el texto constitucional contra legislación relacionada, reglamentación de dicha legislación y jurisprudencia sobre el tema. El enfoque externo requiere un análisis empírico a partir de otras fuentes distintas al articulado constitucional. Siguiendo la propuesta de Ginsburg, este trabajo inicia con el análisis interno, identificando si se han desarrollado los principios constitucionales sobre la vicepresidencia. Si hay desarrollo, se detalla cómo ha sido. Si no lo hay, se identifican los bloqueos, vacíos y posibles soluciones. Luego de ello, se procede a una segunda etapa de análisis externo ante criterios y métricas de legitimidad, canalización de conflictos, costos de agencia y bienes públicos.

#### **IV. Análisis**

La Constitución de la República de Panamá configura un sistema de gobierno presidencialista. La Constitución dedica el primer capítulo del Título VI sobre el Órgano Ejecutivo al Presidente y Vicepresidente de la República. No obstante, el artículo 175 establece que “el Órgano

Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado”, sin hacer mención expresa del Vicepresidente de la República. El artículo 185 especifica las atribuciones del Vicepresidente:

Artículo 185. Son atribuciones que ejerce el Vicepresidente de la República:

1. Reemplazar al Presidente de la República 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 este 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 le encomiende.

El grueso de las funciones del Vicepresidente está supeditado a la discreción del Presidente, sin mayor claridad o especificidad. Los vicepresidentes panameños suelen también ocupar por designación la jefatura de un Ministerio, por lo que se traspasan las responsabilidades y funciones de la cartera correspondiente. Esto modifica su posición en el Consejo de Gabinete, ya que como vicepresidentes tienen voz, pero no voto, pero como Ministros ganan el derecho al voto en las reuniones.

1. Contexto histórico y político de la vicepresidencia en Panamá

La historia constitucional panameña ha visto cambios importantes en el número de vicepresidentes. Las constituciones de 1904 y 1941 no contemplaban la figura de vicepresidente sino la de Designados a la Presidencia, quienes suplirían las faltas temporales o absolutas del Presidente de la República. Antes de la Constitución de 1946, se contemplaban tres designados a la presidencia y cada tramo era de dos años. La Constitución de 1946 introdujo la figura de dos vicepresidentes. La constitución de

1972 lo reduce a un vicepresidente pero se aumenta nuevamente a dos en las reformas de 1983. Desde 1983 hasta las reformas de 2004, Panamá tuvo dos vicepresidentes que corrían en la misma nómina y se presentaban en la misma papeleta que el Presidente. Luego de la reforma de 2004, las elecciones de 2009 fueron las primeras en democracia en tener una nómina de presidente y un solo vicepresidente.

Tres vicepresidentes sucedieron al presidente entre 1982 y 1985. Ricardo de la Espriella reemplazó al Presidente Aristides Royo en 1982, Jorge Illueca reemplazó al Presidente Ricardo de la Espriella en 1984 y Eric Arturo Del Valle reemplazó al Presidente Nicolás Ardito Barletta. En 1992, Ricardo Arias Calderón renunció al cargo de Primer Vicepresidente luego de la salida del Partido Demócrata Cristiano (ahora Partido Popular) de la coalición de gobierno y lo reemplazó el Segundo Vicepresidente Guillermo “Billy” Ford. La posición de Segundo Vicepresidente quedó vacante entre 1992 y 1994. De los 11 vicepresidentes entre 1989 y 2024, solo una ha sido mujer.

Los vicepresidentes corren en la misma nómina y papeleta que los Presidentes pero no siempre pertenecen al mismo partido. A lo largo de siete administraciones, solo en tres ocasiones los vicepresidentes han sido del mismo partido que el presidente, en la presidencia de Ernesto Pérez Balladares (1994) y en la de Laurentino Cortizo (2019), ambos del PRD, y la campaña del expresidente Ricardo Martinelli en 2024 tuvo como vicepresidente a su copartidario José Raúl Mulino. En las otras cinco los vicepresidentes han sido seleccionados de compañeros de coalición. El sistema de partidos panameño ha cambiado de una lógica bicoalicial en los noventa hacia un sistema de tres partidos medianos que suelen estar acompañados de “junior partners” en una alianza. En 1999, Mireya Moscoso del Partido Panameñista se vio acompañada de líderes de dos partidos que acuerparon su coalición, Arturo Vallarino del MOLIRENA y Dominador Bazan, fundador del partido MORENA. Para las elecciones

de 2004, Martín Torrijos tuvo como vicepresidentes a un miembro de su partido y a un miembro del partido de alianza.

La elección presidencial de 2009 reunió una coalición para enfrentar al PRD, pero esta vez el Panameñismo no encabezó la fórmula, sino Ricardo Martinelli del Cambio Democrático, con Juan Carlos Varela del Panameñismo como vicepresidente. Cinco años más tarde, en las elecciones de 2014, el Panameñista Juan Carlos Varela se alió con el Partido Popular, pero no escogió a alguien de ese partido, sino a una independiente, Isabel Saint Malo.

Para las elecciones de 2019, la fórmula vencedora fue la del PRD, en la que, a pesar de estar en coalición con el MOLIRENA, el perredista Laurentino Cortizo escogió como compañero de nómina a una figura joven de su mismo partido, José Gabriel Carrizo. Carrizo, además, fue uno de los principales de la campaña de Cortizo entre 2018 y 2019<sup>1</sup>. Los otros dos contrincantes partidistas competitivos, Rómulo Roux de Cambio Democrático y José Isabel Blandón del Partido Panameñista, escogieron independientes, a pesar de ambos correr en coalición con otros partidos. Los candidatos por libre postulación seleccionaron entendiblemente a vicepresidentes no inscritos en partidos.

**Cuadro 1:** *Presidentes y vicepresidentes entre 1989 y 2024*

<b>Período</b>	<b>Presidente</b>	<b>Primer Vicepresidente</b>	<b>Segundo Vicepresidente</b>
1989-1994	Guillermo Endara Galimany (ARN)	Ricardo Arias Calderón (PDC, 1989-1992) Guillermo Ford (MOLIRENA, 1989-1992)	Guillermo Ford (MOLIRENA, 1992-1994) Vacío (1992-1994)

<sup>1</sup> <https://www.prensa.com/unidad-investigativa/gaby-carrizo-recibio-decenas-de-miles-de-dolares-en-donaciones-no-declaradas/>

1994-1999	Ernesto Pérez Balladares	Tomás Altamirano Duque (PRD)	Felipe Virzi (PRD)
1999-2004	Mireya Moscoso (ARN)	Arturo Vallarino	Dominador Bazan
2004-2009	Martín Torrijos (PRD)	Samuel Lewis Navarro (PRD)	Rubén Arosemena (PP)
2009-2014	Ricardo Martinelli (CD)	Juan Carlos Varela (PAN)	
2014-2019	Juan Carlos Varela (PAN)	Isabel Saint Malo (Independiente)	
2019-2024	Laurentino Cortizo (PRD)	José Gabriel Carrizo (PRD)	
2024-2029	José Raúl Mulino (RM)	No tiene.	

Fuente: Tribunal Electoral

En 2024, Panamá realizó sus séptimas elecciones generales, en la cual resultó electo el candidato José Raúl Mulino. Como se desarrollará más adelante en este texto,

## 2. Legislación, reglamentación y jurisprudencia: criterios internos

Siguiendo la metodología planteada, se hizo la revisión exhaustiva del desarrollo legislativo y reglamentario sobre los artículos relativos al Vicepresidente y ha habido muy poco trabajo pertinente a las funciones y responsabilidades de esa figura. No obstante, lo más notable es un fallo de la Corte Suprema de Justicia que atañe a la posibilidad de nominar a la cónyuge de un Presidente de turno como vicepresidente en una elección siguiente. Esto pasó cuando la alianza liderada por Cambio Democrático nominó a José Domingo Arias como Presidente y a Marta Linares de Martinelli, entonces Primera Dama de la República, como Vicepresidenta. La Corte Suprema dictó un fallo el 12 de febrero de 2015 declarando inconstitucional la candidatura de Marta Linares, determinando que los cónyuges de los presidentes son parientes por

afinidad. El fallo dictamina que esta postulación violó el artículo 193 de la Constitución, la cual prohíbe la elección al cargo de Vicepresidente de los parientes del Presidente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. El magistrado ponente estableció que a pesar de que el artículo no hace mención explícita de los cónyuges, deben incluirse dentro de esas prohibiciones: *“Si para tales efectos se mencionan, entre otros, a los parientes dentro del segundo grado de afinidad (suegros y cuñados), evidentemente el cónyuge tiene más afinidad con el Presidente de la República, que aquellos”*. El magistrado también argumenta que, así como los ministros no pueden tener afinidad al Presidente, esto es extensible al Vicepresidente.

Este episodio tuvo su continuación en septiembre de 2023, cuando el partido Realizando Metas, fundado por el expresidente Ricardo Martinelli postuló a Marta Linares de Martinelli como candidata para la vicepresidencia. No obstante, anticipando un fallo de inconstitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia, renunció a la candidatura en octubre de 2023, dando paso al exministro de seguridad José Raúl Mulino, miembro del mismo colectivo.

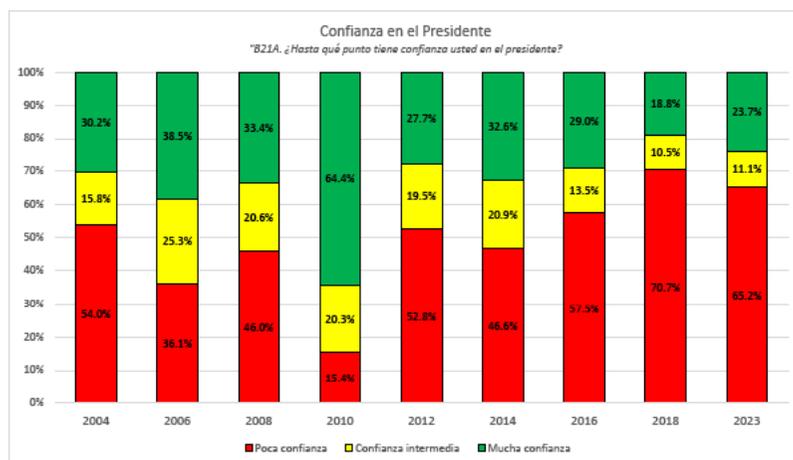
Seguido al análisis de los criterios internos queda la revisión de los criterios externos: la legitimidad, la canalización de conflictos, los costos de agencia y los bienes públicos.

### 3. Legitimidad

Iniciando con el tema de la legitimidad, nos remitimos a los datos de encuesta de LAPOP sobre la confianza en el Presidente y la aprobación del gobierno desde 2004 hasta 2019 producidos por los estudios regionales del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt. Tomando los resultados para Panamá en el Barómetro de las Américas para los años 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016-2017 y 2018-2019, 2021 y 2023, es posible hacer un recorrido a través de los últimos veinte años por

el estado de las percepciones ciudadanas sobre las instituciones políticas democráticas, incluyendo la Presidencia. Primero, se recodificaron las variables de confianza de una variable ordinal de 7 grados (1 siendo “nada de confianza” y 7 siendo “mucho confianza”) a una variable categórica en la que se divide la confianza como “Poca confianza” (1 a 3 en el espectro de confianza) “Confianza intermedia” (4 en la medición ordinal) y “Mucha confianza” (5 a 7). De esta manera se logra simplificar y visualizar mejor la distribución de los niveles de confianza institucional.

**Gráfica 1:** *Confianza en el Presidente 2004-2023*

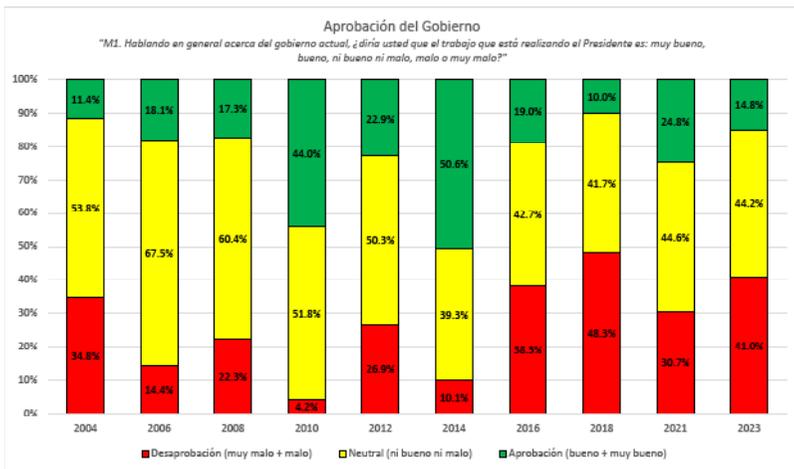


Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP) 2004-2023.

Empezando por la figura del presidente de la República, los cuestionarios de LAPOP categorizan inicialmente al Ejecutivo dentro de la pregunta de confianza como “Gobierno Nacional” hasta 2010 y en subsiguientes años como “el Presidente”. Con la excepción del año 2010, los niveles de confianza “alta” no logran superar el 17% de los encuestados. En ese año, durante el primer año de la administración de Ricardo Martinelli, quien llegó a la presidencia en una alianza que

aglutinó el 60% de los votos, la confianza en el ejecutivo aumentó a niveles que superan por más de 20 puntos el segundo nivel más alto que estuvieron, y que nunca se han repetido. Para 2017, sin embargo, los valores medios, los que tienden hacia el centro y que siempre rondaron entre 15% y 20%, bajaron a 10.4%, su punto más bajo, mientras que la desconfianza alcanza casi el 71%. El cuestionario de 2021 no contó con esta pregunta, pero cuando regresó en las rondas de 2023, luego de la pandemia, sólo el 23.7% afirmaba tener confianza en el presidente, mientras que la desconfianza se asentaba en dos de cada tres personas.

**Gráfica 2:** *Aprobación del Gobierno 2004-2023*



Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP) 2004-2019.

Finalmente, la aprobación presidencial o con el gobierno, a diferencia del interés en la política y la confianza en las instituciones, es una variable de corto plazo, una medición más coyuntural que las demás porque depende de la gestión de la o el presidente de turno, pero que igualmente permite situar y complementar la caracterización de malestar con la representación. La escala para la aprobación del gobierno corresponde a

“muy bueno”, “bueno”, “ni bueno ni malo”, “malo” o “muy malo”. Dos aspectos destacan a lo largo del tiempo: primero, los importantes niveles de aprobación del gobierno durante la administración 2009-2014, y segundo, la disminución de los neutrales desde 2014.

Solo en pocas ocasiones se ha medido por medio de encuestas la aprobación de los Vicepresidentes. Una encuesta de diciembre de 2011 por parte de Dichter y Neira preguntó qué fue lo peor que hizo el entonces presidente Ricardo Martinelli en el año 2011: el 26.3% contestó que fue la destitución de su vicepresidente Juan Carlos Varela como Canciller, mientras que el 22.6% indicó que el peor error fue la ruptura de la alianza entre Cambio Democrático y el Partido Panameñista, del cual eran respectivamente el presidente y el vicepresidente. Sumando, un 48.9% de los encuestados indicaron desaprobación de las tensiones entre presidente y vicepresidente. A lo largo del 2015, con mediciones en mayo, agosto y octubre, la vicepresidente y Canciller Isabel Saint Malo se mantuvo entre las ministras con mayor aprobación, nunca bajando del índice positivo de 60% en febrero y mayo de 2016. En 2021, la encuestadora Gallup estuvo midiendo la aprobación del gobierno y el vicepresidente ha sido consistentemente la figura menor valorada del Gabinete. En marzo el rechazo alcanzó el 58%, subiendo a 68% en abril, 69% en mayo, 72% en junio y 74% en julio.<sup>2</sup>

#### 4. Canalización de conflictos

La canalización de conflictos se refiere a “cómo se articulan [los] desacuerdos [políticos] y si existen mecanismos para resolverlos”. Si bien es posible argumentar que la institución del vicepresidente sirve como entrada para fuerzas minoritarias al poder o para incentivar el acuerdo entre fuerzas electorales en competencia, la ausencia de funciones claras abre más vacíos de lo que llena. Dos instancias existen de rupturas de alianza de las

---

<sup>2</sup> Redacción | nacion.pa@epasa.com | @panamaamerica. (2021). *El 74% de los panameños rechaza la labor del vicepresidente José Gabriel Carrizo*. Panamá América. <https://www.panamaamerica.com.pa/politica/el-74-de-los-panamenos-rechaza-la-labor-del-vicepresidente-jose-gabriel-carrizo-1190757>

que formaba parte el partido del vicepresidente, en 1991 y en 2011. En el primer caso la ruptura no sólo llevó a la salida del Partido Demócrata Cristiano de los ministerios de gobierno que controlaba, sino que el Primer Vicepresidente Ricardo Arias Calderón finalizó cualquier atisbo de unión con su renuncia a la presidencia. Por otra parte, 20 años después, la ruptura de la alianza entre Cambio Democrático y el Partido Panameñista llevó a la salida de los ministros panameñistas pero el Vicepresidente se mantuvo en su cargo, debido a que sólo la renuncia funciona como mecanismo de vaciamiento del cargo. Por otra parte, relacionado también a la legitimidad, la figura del Vicepresidente ayuda a constituir una fórmula que refuerce las fortalezas o compense las debilidades del candidato presidencial, abriendo la oportunidad para una nómina más integral y representativa.

Un aspecto para destacar es el rol estratégico de la segunda vicepresidencia para la conformación de alianzas con partidos más pequeños<sup>3</sup>. Durante la primera década y media del período democrático, la política panameña estuvo polarizada por el eje “autoritarismo-democracia”, por lo que la competencia electoral estuvo concentrada en torno a dos coaliciones que agrupaban, por un lado, al PRD y sus aliados, y por otro lado, al Partido Panameñista y partidos más pequeños. La figura de dos vicepresidencias facilitaba la consolidación de alianzas más amplias, al poder ofrecer la primera y segunda vicepresidencia a partidos más pequeños a cambio de sumarse a la coalición. Como lo demostró la más reciente elección de 2024, la ausencia de una segunda vicepresidencia tendría consecuencias no deseadas en la capacidad de los actores de articularse en coaliciones que les permitan aumentar sus caudales de apoyo. Si bien en la coyuntura actual de crítica a lo que se percibe como crecimiento desmesurado del estado, bajo un encuadre de anticorrupción y antipolítica, sería muy improbable regresar a este modelo. Tanto el número de vicepresidentes como el número

---

<sup>3</sup> Agradezco y doy crédito a Salvador Sánchez González por esta observación.

efectivo de partidos bajaron al mismo tiempo, pero es difícil adjudicar algún tipo de causalidad en esa correlación.

#### 5. Costos de agencia

Un problema claro en términos de costos de agencia deriva del hecho de que las funciones del vicepresidente dan demasiado peso a la discrecionalidad del Presidente, creando potenciales problemas de rendición de cuenta y de transparencia. Esto produce un exceso de discrecionalidad y ausencia de claridad y control.

#### 6. Bienes públicos

La institución de la vicepresidencia, a través de su rol como nodo de articulación de alianzas electorales, también tiene un efecto sobre la creación de bienes públicos. En la era de gobierno democrático luego de la Invasión, es preciso resaltar instancias en las que la selección vicepresidencial tuvo importantes efectos sobre este criterio. Para las elecciones de 2009, la coalición vencedora estuvo compuesta por Ricardo Martinelli de Cambio Democrático como presidente y por Juan Carlos Varela del Partido Panameñista como vicepresidente. Esta administración coincidió con un período de alto crecimiento económico, acompañado de programas sociales y de transferencias condicionadas, conocidas coloquialmente como subsidios, que tuvieron un efecto leve en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Aunque una parte importante de la opinión pública le atribuye estos programas a Martinelli, realmente fueron incorporados a la campaña como promesas anteriores de Varela mientras corría como Presidente. Dicho esto, resulta complejo establecer si esto es un efecto de la figura vicepresidencial o de la política de coaliciones, dos fenómenos que están relacionados.

## **V. Proceso Electoral de 2024**

La antesala a los comicios más recientes, celebrados el 5 de mayo de 2024, trajo consigo un dramático escenario en el cual analizar la figura

del vicepresidente. Producto de los procesos judiciales por blanqueo de capitales y otros cargos de corrupción en los que se encontraba el expresidente y candidato Ricardo Martinelli, existía incertidumbre sobre si aparecería en la papeleta. Esto dificultó el proceso de coaliciones, el cual debía concretarse para septiembre de 2024, nueve meses antes de la jornada electoral. Originalmente, los líderes de Cambio Democrático, Panameñista y PAIS sostuvieron conversaciones para articular una gran alianza opositora, tanto al PRD como a Martinelli, pero escenario se complicó con la candidatura de Torrijos, notable por tratarse de un expresidente. Eventualmente, los partidos CD y Panameñista concertaron una alianza con Rómulo Roux encabezando la fórmula con José Isabel Blandón del Panameñismo en la vicepresidencia.

Unos meses antes de las elecciones y previo a los debates presidenciales, la Corte Suprema de Justicia condenó al expresidente Martinelli por blanqueo de capitales, impidiéndole postularse nuevamente a la presidencia. Martinelli era el favorito en las encuestas<sup>4</sup>, por lo que su inhabilitación cambió drásticamente el panorama electoral. El Tribunal Electoral decidió en un Acuerdo de Sala, que, tras la inhabilitación oficial de Martinelli, su compañero de fórmula, José Raúl Mulino, tomaría su lugar como candidato presidencial. Esta decisión fue impugnada ante la Corte Suprema por presunta inconstitucionalidad. El argumento del órgano electoral se fundamentó principalmente en dos aspectos. El primero era relativo a una analogía con la figura de suplente de los diputados y diputados, mientras que el segundo tenía que ver con derechos políticos y el riesgo de dejar al partido Realizando Metas sin representación en la papeleta.

---

<sup>4</sup> Lauría, S. (2023). *Martinelli a la baja, pero encabeza preferencias*. Prensa.com; La Prensa Panamá. <https://www.prensa.com/politica/martinelli-lidera-la-intencion-de-votos-pero-pierde-puntos-tras-ser-condenado/>

A pocos días de las elecciones, con las papeletas ya impresas, la Corte Suprema declaró constitucional el Acuerdo de Sala que permitía la candidatura de Mulino, definiendo así la oferta electoral para el 5 de mayo. No obstante, en ningún momento el partido RM designó vicepresidente en la fórmula. El candidato Mulino resultó victorioso con el 34.2% del voto, convirtiéndose así en el primer presidente electo en no tener vicepresidente. Esto deja vacíos enormes en los aspectos tratados en este capítulo, como lo es el orden de suplencia o sucesión en la ausencia del Presidente.

Otro aspecto para destacar en esta elección fue la presencia del vicepresidente del período 2019-2024, José Gabriel Carrizo, como candidato del partido de gobierno. Carrizo tuvo un rol protagónico en el Ejecutivo, particularmente luego de que el Presidente Cortizo revelara públicamente que fue diagnosticado con síndrome mielodisplásico de riesgo intermedio en 2022. Como se explica arriba, la figura de Carrizo capturaba altos números de rechazo en estudios de opinión pública, acentuado por su visibilidad durante las crisis sociales de 2022 y 2023. El PRD tuvo el peor resultado en su historia en 2024, alcanzando poco más del 5% de los votos. Si bien los resultados electorales apuntan a un derrumbe de las bases de apoyo de los partidos tradicionales, el PRD, al ser el partido oficialista, fue el objeto directo del voto retrospectivo. La visibilidad del vicepresidente durante la administración hizo que fuese difícil evadir los efectos del voto económico.

## **VI. Conclusiones y recomendaciones**

Hasta la fecha existe poco desarrollo legislativo y reglamentario del vicepresidente y sus funciones, pero examinando los artículos constitucionales precitados en el contexto del texto constitucional que le rodea y la jurisprudencia reciente, puede concluirse que la Constitución

es muy parca para lo que empíricamente ha demostrado ser un tema crecientemente problemático. En primer lugar, la constitución no es clara acerca del rol y espacio del vicepresidente dentro de la definición constitucional de Órgano Ejecutivo pero se le incluye dentro del Consejo de Gabinete. En segundo lugar, hay un vacío muy grande que llena la discrecionalidad en cuanto a las atribuciones de los vicepresidentes, que deben asistir al Presidente en las tareas que este determine. Tradicionalmente, los vicepresidentes han ocupado alguna cartera ministerial, lo que crea dualidades en términos de juzgamiento y responsabilidad. Esto genera otras aparentes contradicciones como las atinentes a su rol dentro del Gabinete. Los vicepresidentes tienen voz, pero no voto, y los ministros tienen ambos, así que un vicepresidente que ha sido designado como ministro podría votar a pesar de la disposición constitucional.

Las tres últimas administraciones han presentado fenómenos distintos con relación a la vicepresidencia: entre 2009-2014 se da una ruptura de coalición con permanencia del vicepresidente, entre 2014 y 2019 se nombra a una vicepresidente no partidista habiendo un partido compañero de coalición, y entre 2019 y 2024 una nómina monocolor contiene un vicepresidente crecientemente impopular y polarizador. De estas dificultades se desprenden dos conjuntos de recomendaciones. El primero consiste en reformar los artículos sobre el vicepresidente para que haya una mayor claridad y detalle que limite la discrecionalidad y lagunas sobre su naturaleza y funciones. Esto crea dos posibles escenarios de reforma: un escenario de estrechez, en la que se reduzcan las funciones, y uno de amplitud, en que se le añadan más. Entre estas opciones de amplitud, mucho menos viable, está el regreso a dos vicepresidentes. Esto facilitaría la política de coaliciones, abriendo el espacio para la supervivencia de partidos minoritarios. Un ejemplo de este efecto, que de cierta manera modera el efecto reductor del sistema electoral, es la elección de 2014, en la que un sector no partidista votó por el eventual ganador

Juan Carlos Varela a través de la casilla del partido aliado en su nómina y no por su partido principal. Esto le dio el un porcentaje importante del voto a un otrora partido chico, ayudándole a alcanzar le umbral de supervivencia. No obstante, el correlato de esta opción es la profunda crisis de credibilidad que tienen las instituciones de representación democrática en un clima hostil a la expansión estatal. El segundo camino supone una reevaluación de la necesidad del vicepresidente y la posibilidad de eliminar su figura, resolviendo la sucesión presidencial con un llamado a elecciones. Ambos caminos, tanto añadir un vicepresidente como eliminar la figura por completo, son poco viables en el panorama cercano de reforma, por lo que invita a un punto medio mantenga la figura única pero con una mayor claridad de su posición en el ejecutivo para evitar vacíos de interpretación y espacios de discrecionalidad.

La figura del vicepresidente presenta retos importantes al estudio y reforma de las instituciones políticas democráticas en América Latina y en Panamá. Es crucial precisar las funciones y atribuciones del Vicepresidente de la República más allá de la discrecionalidad del Presidente, así como su posición en el Órgano Ejecutivo ante la ambigüedad de la norma constitucional. A pesar de eso, la evidencia empírica y la historia política y constitucional demuestran que es un campo de estudio fértil para las ciencias políticas panameñas.

## **Bibliografía**

- Berguido Guizado, F. (1987). La sucesión presidencial en Panamá. *Panamá: Editorial La Antigua*.
- Bidegain, G. (2017). Vicepresidentes en América del Sur: una agenda de investigación. *Colombia Internacional*, (89), 161-190.
- Bratton, M., & Van de Walle, N. (1997). *Democratic experiments in Africa: Regime transitions in comparative perspective*. Cambridge university press.
- Cheibub, J. A. (2007). *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge University Press.
- Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of democracy*, 1(1), 51-69.
- Mainwaring, S. (1990). Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review*, 25(1), 157-179.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative political studies*, 26(2), 198-228.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (1997). Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal. *Comparative Politics*, 449-471.
- Marsteintredet, L., & Ugglá, F. (2019). Allies and traitors: Vice-presidents in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 51(3), 665-688.
- Mieres, P., & Pampín, E. (2015). La trayectoria de los vicepresidentes en los regímenes presidencialistas de América. *Revista de Estudios Políticos*, (167), 99-132.
- Olano García, H.A. (2015). La vicepresidencia de la república en la historia constitucional de Colombia. *Quid Iuris*, 27, 133.
- Pérez-Liñán, A. S. (2003). Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo?. *Latin American Research Review*, 149-164.

- Samuels, D. J., & Shugart, M. S. (2003). Presidentialism, elections and representation. *Journal of Theoretical Politics*, 15(1), 33-60.
- Sánchez González, S. (2008). La libre postulación presidencial: elementos jurídicos y políticos.
- Sánchez González, S. (2011). La Reección del presidente de la República de Panamá.
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- Serrafero, M. D. (1999). *El poder y su sombra: Los vicepresidentes*. Editorial de Belgrano.
- Serrafero, M. D. (2007). Vicepresidencia efímera y ruptura anunciada: el caso de la Alianza. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, 5-31.
- Sribman Mittelman, A. (2019a). La Vicepresidencia en México: un debate pendiente. *Estudios políticos (México)*, (48), 73-94.
- Sribman Mittelman, A. (2019b). La vicepresidencia en América Latina: un mal innecesario= The Vice Presidency in Latin America: an unnecessary evil. *América Latina Hoy*, 2019, vol. 81, p. 51-75.
- Ugla, F. (2020). The politics of vice-presidential selection in Latin America. *Electoral Studies*, 65, 102154.