

ISSN L 2805-1912

AÑO 2 / N°4 / JULIO-DICIEMBRE DE 2023 / REP. DE PANAMÁ

GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

4

ISSN L 2805-1912

AÑO 2 / N°4 / JULIO-DICIEMBRE DE 2023 / REP. DE PANAMA

GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

4

DIRECTOR

Alfredo Juncá Wendehake

CONSEJO EDITORIAL DEL INED

Salvador Sánchez G.
Constantino Riquelme
Agapita Ripamonte
Leopoldo Alfaro
Jorge Bravo
Javier Vásquez R.
Lilia Rodríguez

TRADUCTOR

Daysi Samaniego

CORRECCIÓN Y ESTILO

Cristóbal Navarro Martínez

COORDINADOR EDITORIAL

Isaac A. Ríos Samaniego

MAQUETACIÓN / PORTADA

EDITORIAL - DIGITAL

Javier Vásquez R.

GOBIERNO & SOCIEDAD

Revista especializada en Democracia y Elecciones del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. Publicada en formato físico y digital cada seis meses, desde enero de 2022.

Licencia creative commons:

CC BY-SA 3.0



ISSN L 2805-1912

Impreso en Panamá, ciudad de Panamá, por el Tribunal Electoral de Panamá. Publicación de 188 páginas. Tiraje de 500 ejemplares. Diciembre de 2024.

MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Alfredo Juncá Wendehake

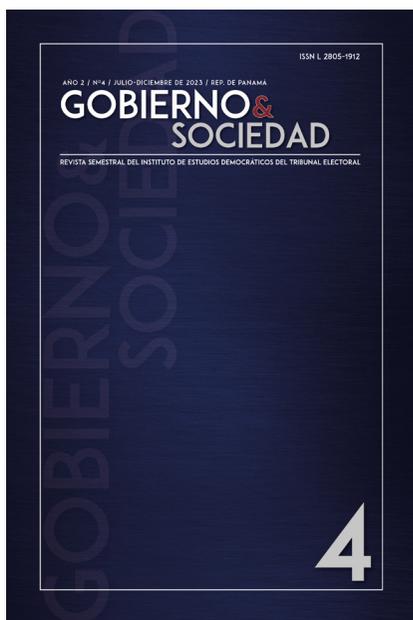
Magistrado presidente

Eduardo Valdés Escoffery

Magistrado primer vicepresidente

Luis Alfonso Guerra Morales

Magistrado segundo vicepresidente



Acceda a la versión digital de esta obra en el Repositorio del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral, enfocando con su celular el siguiente código QR:



También en la dirección:

<https://rinedtep.edu.pa/entities/publication/182c-f0f5-fa41-496a-9777-08fdd7300175>

La responsabilidad de los contenidos de los artículos es exclusivamente de los autores y no expresan necesariamente la posición ni la opinión del Tribunal Electoral.

Índice

Presentación	9
La democracia y la democratización en Panamá durante la hegemonía liberal en Colombia (1853-1886) Alfredo Castillero Hoyos	11
El preámbulo constitucional en Panamá Julio César Pérez-Martínez	47
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 Juan Diego Alvarado De León.....	87
La revocación de mandato presidencial en México Jorge Armando Morales Nava y Olivia Leyva Muñoz	109
Algunas consideraciones sobre las disposiciones que rigen los trámites gubernamentales en línea con relación al procedimiento administrativo en Panamá Selva Quintero Marrone	135

Presentación

La presenta es la cuarta edición de la revista **Gobierno & Sociedad** producida por el Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral de Panamá, que tiene por objetivo fortalecer el campo de las ciencias sociales en nuestro país y promover el desarrollo del pensamiento crítico.

La gestión de un procedimiento de evaluación por pares supone agregar etapas al proceso editorial, que aun siendo bienvenidas -por cuanto elevan la calidad de lo publicado- también dejan al equipo editorial dependiendo de múltiples factores externos. En conjunto con el equipo editorial, autores y evaluadores integran las piezas indispensables para que podamos seguir impulsando el conocimiento desde la actividad editorial del Tribunal Electoral. Debemos agradecer especialmente a los evaluadores que contribuyen de forma desinteresada a los esfuerzos de investigación y divulgación del INED, así como a los autores que envían sus artículos para ser considerados.

En este número, presentamos cinco valiosos artículos que analizan diversos aspectos del ámbito nacional referente a temas de constitucionalidad, fuero electoral penal e históricos sobre la democracia en Panamá, pero también del entorno internacional. Iniciamos por este último que suscriben Jorge Armando Morales Nava y Olivia Leyva Muñoz, ambos de la Universidad Autónoma de Guerrero, sobre la revocatoria de mandato en México, en el que los autores analizan la percepción que la ciudadanía tiene sobre la corrupción y cómo influye en la decisión de revocar el mandato.

Adicionalmente, presentamos interesantes investigaciones de autores nacionales. El Dr. Alfredo Castillero Hoyos plantea un texto minucioso sobre la democracia en Panamá durante el siglo XIX. Su artículo **La**

democracia y la democratización en Panamá durante la hegemonía liberal en Colombia (1853-1886) es una contribución a la historia política que llena un vacío significativo. Por su parte, el artículo de Selva Quintero Marrone, **Algunas consideraciones sobre las disposiciones que rigen a los trámites gubernamentales**, desarrolla la idea de que algunas normas jurídicas relacionadas con la desburocratización a través de medios digitales parecieran pasar inadvertidas, a pesar de su relevancia.

De esta edición también participa el politólogo y estudiante doctoral de Gobierno y Política en la University of Maryland, College Park, Juan Diego Alvarado De León, quien analiza la figura del vicepresidente de la República de Panamá dentro del contexto de las instituciones políticas en América Latina en general y sobre los regímenes presidencialistas en específico presidencial, con algunos comentarios sobre lo que nuestra norma constitucional dicta en relación a este cargo.

Por último, Julio César Pérez-Martínez, hace un abordaje a los asuntos constitucionales cuando en su artículo sobre el preámbulo constitucional en Panamá se refiere al valor jurídico normativo y vinculante de esta figura con que inicia el contenido de la carta fundamental panameña.

Podrán observar los lectores que, con esta cuarta edición, **Gobierno & Sociedad** continúa cumpliendo con el mandato del Tribunal Electoral y del Instituto de Estudios Democráticos (INED) de publicar artículos e investigaciones referentes, entre otros temas, a los avances sobre el desarrollo, calidad y sustentabilidad de la democracia y de la participación ciudadana.

Concluyo reiterando la invitación a los investigadores que aún no han publicado en las revistas del Tribunal Electoral a que se animen a compartir sus conocimientos con un público que, gracias a la disponibilidad de los medios digitales, es tanto nacional como internacional.

La democracia y la democratización en Panamá durante la hegemonía liberal en Colombia (1853-1886)

Democracy and Democratization in Panama during the Liberal Hegemony in Colombia (1853-1886)

DOI <https://doi.org/10.61311/2805-1912.170>

■ **Alfredo Castillero Hoyos***

Resumen: Los procesos electorales en Colombia durante gran parte del siglo diecinueve, aun cuando no estuvieron exentos de defectos, son considerados como el mecanismo de legitimación política por excelencia. Su desempeño se destaca en las tres dimensiones de la democracia política, tanto por su carácter competitivo, la participación de la población, así como por el respeto de los derechos civiles y políticos. En el presente artículo se analizan las elecciones colombianas de ese período desde el punto de vista de la democracia y la democratización, con especial consideración al impacto sobre Panamá.

Palabras clave: Sufragio universal masculino, democracia liberal, elecciones, cultura electoral, violencia política.

Abstract: The electoral processes in Colombia during much of the nineteenth century, even though they were not free of defects, are considered the mechanism of political legitimation par excellence. Their performance stands out in the three dimensions of political democracy, both for its competitive nature, the participation of the population, as well as for the respect of the civil and political rights. This article analyzes the Colombian elections of that period from the point of view of democracy and democratization, with special consideration to the impact on Panama.

Keywords: Elections, electoral culture, liberal democracy, political violence, universal male suffrage.

* El autor es Doctor por la Universidad de Portsmouth, y Magister por la Universidad de Warwick. Ha sido miembro del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y Defensor del Pueblo de la República de Panamá. Actualmente es vicepresidente del Centro de Iniciativas Democráticas.

El siguiente texto analiza sucesivamente el probable impacto que tuvieron sobre la democratización de Panamá durante el siglo diecinueve los siguientes hechos:

- La anexión de Panamá a Colombia durante un período en el que la solución de los conflictos políticos en Colombia dependía, en términos formales, de instituciones democráticas,
- La temprana introducción del sufragio universal masculino mediante el cual todos los hombres adquirieron el derecho al voto, en una sociedad signada por divisiones agudas de raza, casta y clase, durante un período de modernización socio-económica.

Para los propósitos del presente estudio, por democracia se entenderá la democracia liberal representativa, que no es sino uno de los posibles modelos democráticos, pero es la forma más democrática de gobierno a la que, según las fuentes disponibles, aspiraron los panameños en el siglo diecinueve. Como mínimo la democracia liberal representativa es “un sistema de gobierno que satisface tres condiciones esenciales:

- competencia significativa y extendida entre individuos y grupos organizados para alcanzar todas las posiciones de poder gubernamental efectivo, a intervalos regulares y excluyendo el uso de la fuerza;
- un nivel altamente incluyente de participación política en la selección de líderes y políticas, al menos a través de elecciones regulares y justas, de modo tal que ningún grupo social (adulto) sea excluido;
- un nivel de derechos civiles y políticos –libertad de expresión, libertad de prensa, libertad asociación– que sea suficiente para asegurar la integridad de la competencia y la participación (Diamond y otros, 1989, pág. xvi), basado en (Dahl, 1971, pág. 3).

Para entender si una situación dada es democrática debemos cerciorarnos de que se den las tres condiciones antedichas.

Complementariamente, por democratización se entenderán la serie de “cambios políticos en una dirección democrática” (Potter y otros, 1997, pág. 3). Estos cambios se han de medir según las tres dimensiones de la democracia arriba citadas, competencia, participación y derechos civiles y políticos.

I. La democracia en Colombia y su impacto en Panamá

[Colombia] es la más ilimitada democracia (...) Lo que las clases demagógicas europeas clasifican como más extremo, la demagogia colombiana lo realiza todos los días con los mismos medios, usando los mismos términos, adoptando las mismas fórmulas, y buscando los mismos resultados de destrucción y anarquía. *Annuaire des Deux Mondes*, I Paris, 1850 (Gilmore, 1956, pág. 198).

La vida política es menos imperfecta en Colombia que en otras democracias latinas.

Francisco García Calderón *Latin América: Its Rise and Progress* New York, Scribner's, 1917, 205 (Dix, 1987, pág. 218).

A pesar de todas sus limitaciones, la democracia colombiana se debe considerar como algo sorprendente. (Arrubla, 1978, pág. 218).

[Colombia] siempre ha vivido ‘en razón electoral.’
Ignacio Torres Giraldo *Los inconformes*, volumen 4, Bogotá, Editora Latina, 1978, p.881
(Posada Carbó, 1997, pág. 279).

[Colombia] ha sido el escenario de más elecciones, bajo más sistemas electorales, centrales y federales, directas e indirectas, hegemónicas [mayoritarias] y proporcionales, y con mayores consecuencias que cualquier otro país americano o europeo que dispute ese título.
(Deas, 1993, pág. 207)

Las interpretaciones tradicionales de la historia panameña —centradas como lo están en el proceso de creación de una identidad nacional y la construcción posterior de nuestro país (nation-building)— consideran el período de unión a Colombia (1821-1903) como una catástrofe sin paliativos. Sin embargo, desde el punto de vista de la democracia y la democratización, el periodo merece una valoración diferente.

Durante la mayor parte de los 82 años de dominio colombiano sobre Panamá, en Colombia las elecciones fueron consideradas como el mecanismo de legitimación por excelencia, y precisamente por ello se llevaban a cabo periódicamente. En términos del siglo diecinueve, esos procesos electorales pueden considerarse (1) relativamente abiertos ya que durante gran parte del período la mayoría de los hombres adultos estaban facultados para votar; (2) usualmente libres porque las candidaturas opositoras rara vez eran proscritas, y la coerción del electorado era infrecuente; (3) ocasionalmente justos a pesar de la frecuencia de la manipulación del padrón electoral, del fraude, del clientelismo y del soborno de los votantes.¹ Más aún, en ese período Colombia tuvo un desempeño destacado tanto en términos comparativos como absolutos en las tres dimensiones de la democracia política:

¹ Sobre las elecciones colombianas del siglo diecinueve vea (Bushnell, 1966), (Bushnell, 1971), (Bushnell, 1993), (Bushnell, 1994), (Bergquist, 1976), (Park, 1986), (Abel, 1987), Deas (1993b; 1995, 1996), y (Posada Carbo, 1994), (Posada Carbo, 1995), (Posada Carbo, 1997).

- la competencia era intensa (solamente dos veces, en 1878 y 1886, hubo elecciones con candidato único),²
- la participación fue relativamente alta en algunos periodos (40% de los hombres mayores de 21 años votaron en 1856, y por término medio el 5% de la población total lo haría desde 1885) (Bushnell, 1971) (Ochoa, 1987),³
- y tanto los derechos civiles como los políticos solían ser respetados. (Bushnell, 1950) (Deas, 1993, pág. 210)⁴

Otros factores complementarios que hicieron de Colombia un lugar único desde la perspectiva de la democratización durante el período de la anexión de Panamá, incluyen:

- la existencia de una fuerza militar pequeña y políticamente irrelevante, particularmente entre 186 y 1885;⁵
- la brevedad de los momentos de autoritarismo que sumaron apenas tres años antes de 1885 (los gobiernos de los generales Rafael Urdaneta de 1830-31, José María Melo en 1854 y Tomás Cipriano de Mosquera de 1861-63);

² Inclusive, una de las dos elecciones con candidato único, la de 1878, no necesariamente fue antidemocrática, ya que Julián Trujillo Largacha fue candidato de unidad tanto de los conservadores y los liberales independientes o moderados, de oposición, como de los liberales radicales en gobierno.

³ La participación electoral amerita especial atención en virtud de que, como atinadamente señala Lijphart, esta es un "excelente indicador de la calidad de la democracia pues demuestra hasta qué punto los ciudadanos están interesados en ser representados" (1994:4).

⁴ Sobre la política colombiana del siglo XIX vea especialmente (Gilmore, 1956), (Bushnell, 1966), (Bushnell, 1986), (Bushnell, 1993), (León Helguera, 1969), (Bergquist, 1985), (Delpar, 1981), (Deas, 1986), (Deas, 1987), (Deas, 1993a), (Deas, 1996), (Abel, 1987) y (Safford, 1987). Interpretaciones generales de la política colombiana incluye (Payne, 1968), (Bergquist (1978), (Kline, 1983), (Peeler, 1985), (Peeler, 1992), (Dix, 1987), y (Hartlyn, 1988), (Hartlyn, 1989), (Posada Carbo, 2006). Interpretaciones generales sobre el Panamá bajo dominio colombiano incluyen (Figueroa Navarro, 1978), (Goytia, 1975), (Pérez Venero, 1978), y (Araúz & Pizzumo, 1993).

⁵ Si bien al finalizar las guerras de independencia se estimaba que había hasta 30,000 hombres en el ejército de la nueva nación, esto se fue desmontando por falta de necesidad y presupuesto. Con la Constitución de 1863 que distribuyó el monopolio de la fuerza entre el gobierno nacional y los 9 estados federados, el ejército nacional, ahora reconvertido en Guardia Colombiana, se desplomó a solo 600 hombres, menos que los contingentes de algunos estados como Santander, por lo que era impotente tanto ante las guerras entre estados como ante las guerras intestinas dentro de los estados.

- una experiencia exitosa de oposición a regímenes autoritarios (Urdaneta en 1830-31, 1833, Melo en 1854 y Mosquera en 1867); (Helguera, 1961)
- ciertas prácticas de rendición de cuentas (*accountability*) o juicios de responsabilidad (*impeachment*) a los más altos niveles (José María Obando en 1854, y de Mosquera en 1867, populares caudillos políticos y militares ambos, fueron los únicos gobernantes hispanoamericanos procesados en el siglo diecinueve por presuntos delitos cometidos en el desempeño de sus funciones); (MacDonald, 1972)⁶
- restricciones constitucionales efectivas a los poderes de los presidentes, cuyo período duraba entre dos y cuatro años hasta la Constitución de 1886, y ello sin que usualmente se permitiera la reelección inmediata; (Dix, 1987, pág. 23)⁷
- un Congreso independiente que funcionaba casi ininterrumpidamente, y en ocasiones llegó a ser poderoso como por ejemplo cuando la oposición tuvo el control del mismo en 1867 y en 1898; (Dix, 1987) (Posada Carbó, *Elections before Democracy* London, 1996, pág. 265)⁸

⁶ Ello también sucedió durante aquel período en Panamá, donde como en los tiempos coloniales, por lo menos uno de los gobernantes de Panamá, el general Peregrino Santacoloma, un Liberal de la corriente Moderada proveniente de Cauca, Colombia, fue sometido a juicio de responsabilidad luego de que perdiera el apoyo de la élite de la ciudad de Panamá cuyos miembros en términos políticos solían adherirse a los Liberales de la corriente Radical o a los Conservadores. Fue sometido a una investigación administrativa en Bogotá y como resultado tuvo que abandonar su cargo para siempre.

⁷ "Solo cuatro presidentes tuvieron el puesto en más de una ocasión y solamente Rafael Núñez fue reelegido en periodos sucesivos, y todos durante por lo menos uno de sus periodos [tuvieron el poder] de modo breve o relativamente limitado. Solo un presidente llegó a tener las riendas del poder por un total añadido de ocho años, y solo un presidente tuvo el poder por seis años consecutivos".

⁸ Esto tuvo lugar nada menos que en el gobierno de Mosquera, durante la hegemonía liberal (1863-85) en el primer caso, y durante la hegemonía conservadora (1885 en adelante) en el gobierno de su ideólogo Miguel Antonio Caro, en el segundo.

El control opositor del Congreso llegó a tener consecuencias de envergadura para Panamá. Fue precisamente el Congreso controlado por la oposición elegido en 1898 el que rechazó el Tratado Herrán-Hay porque cedía parcialmente a los Estados Unidos, por un tiempo fijo, la soberanía sobre varias porciones del Istmo para la construcción de un canal interoceánico. Como es bien sabido, esta decisión del Congreso colombiano puso en marcha las acciones que culminaron en la separación de Panamá de Colombia.

- varios trasposos pacíficos del poder a la oposición (1837, 1848, 1855); (Bushnell, 1993) (Payne, 1968)
- la temprana organización de los partidos políticos (Conservador y Liberal), la afiliación a los cuales se convirtió en la seña de identidad más importante en Colombia;⁹

⁹ (Bushnell, 1986). Según (Deas, 1993b, pág. 208), una conciencia partidaria rudimentaria ya estaba emergiendo en Colombia para el 1830. (Bushnell, 1993), precisa que es posible hablar con más certeza sobre Conservadores y Liberales comenzando con las elecciones de 1840. Y a juicio de (Delpar, 1981), ya para 1848, las identidades de los partidos Liberal y Conservador habían cristalizado. A lo largo del texto los términos Liberal y Conservador se utilizan de modo circunscrito, tanto en sentido histórico como geográfico, para designar a los partidos políticos panameños y colombianos que usaban esos nombres durante el período de anexión de Panamá a Colombia, así como a sus miembros, sus programas, las reformas que fueron lanzadas por esos partidos y los períodos en los que estos hegemonizaron la política en el gobierno central colombiano (Hegemonía Liberal de 1863-85, Hegemonía Conservadora de 1885 en adelante). Ello busca evitar el malentendido que se crea al asumir que lo que separó a los partidos Liberal y Conservador fue el vínculo del primero a la economía liberal clásica, cuando en realidad durante gran parte del siglo diecinueve los Conservadores al igual que los Liberales se adherían a esa doctrina. La aclaración de este malentendido ha llevado a muchos a asumir que no había verdaderas diferencias entre estos partidos: por un lado la historiografía tradicional panameña ha proclamado que estas divisiones fueron impuestas artificialmente a la política de Panamá por el sistema de partidos de Colombia, y, por el otro, los analistas marxistas frecuentemente han concluido que por ende las diferencias eran insignificantes entre Conservadores y Liberales, llegando a asumir que el liderazgo de unos y otros era de carácter exclusivamente oligárquico y que por lo tanto representaban idénticos intereses. Es necesario cuando menos señalar las principales diferencias programáticas para conceder a 'los líderes políticos del siglo diecinueve el simple respeto de reconocer que puede que hayan tenido principios políticos genuinos' (Anna 1993: 137). Habitualmente, y estas solo son generalizaciones, los conservadores defendían lo siguiente: (1) la necesidad de recrear en la medida de lo posible el *ancien regime* colonial o, si el regreso al *status quo ante* del orden colonial no se podía asegurar, preservar el nuevo *status quo*, destacando la necesidad de (2) una colaboración cercana entre la Iglesia y el Estado (porque la Iglesia era considerada el principal repositorio de sabiduría tradicional y el único mecanismo restante de control social efectivo después de la independencia), (3) la centralización política y administrativa como cimientos indispensables de un Estado poderoso, y (4) el proteccionismo. Ese programa se cimentaba sobre la creencia en (1) las jerarquías orgánicas, naturales, (2) la desigualdad innata entre los hombres, (3) la malvada o a lo sumo ambigua naturaleza humana, (4) el carácter cíclico de la historia, y (5) su rechazo a la opinión de los pensadores de la Ilustración quienes sostenían que por la vía del argumento racional se alcanzaría la verdad y el progreso. Por su parte, los Liberales que tenían por propósito emular lo que entendían que era el ejemplo de las grandes naciones industrializadas (las cuales eran a la sazón incipientes democracias liberales), normalmente apoyaban al (1) federalismo, (2) al sufragio universal masculino, (3) la separación de la Iglesia y el Estado, y (4) el comercio libre. Estas políticas Liberales se fundaban a su vez en la creencia en la posibilidad de progreso continuo basado en la razón, así como en la naturaleza benévola del ser humano y su perfectibilidad. No obstante, lo antedicho sobre ambos partidos, hubo importantes excepciones en estos amplios programas someramente descritos porque eran partidos flexibles, que cambiaban sus posiciones con respecto a esos y otros temas en diferentes coyunturas políticas. Por ejemplo, durante ciertos períodos los Liberales adoptaron un proteccionismo selectivo, mientras los Conservadores abogaron por el comercio libre; los conservadores llegaron a favorecer en ciertos períodos y regiones el federalismo y el sufragio masculino universal, mientras en contraposición muchos Liberales apoyaban un sufragio masculino restringido. Además, en toda coyuntura hubo quienes disientían del parecer mayoritario de su partido como lo fue el caso de aquellos Liberales que se distanciaron del Partido por el intenso anticlericalismo que primaba en este. Sobre los partidos políticos en la Colombia del siglo diecinueve vea (Abel, 1987), (Bushnell, 1993), (Delpar, 1981), (León Helguera, 1969), Safford (1972).

- la autonomía de ambos partidos, al punto que los presidentes de la República llegaron a ver como sus propios partidos rechazaban sus esfuerzos por reelegirse o por imponer sus sucesores, como lo demuestran los casos del presidente Liberal de la facción *Moderada* Mosquera en 1849 y del Conservador Miguel Antonio Caro en 1898; (Dix, 1987) (Posada Carbó, 1997)
- la presencia de caudillos que en vez de asumir el poder por la fuerza o crear sus propios movimientos políticos personalistas, alcanzaban el poder por medios electorales y se unían a los partidos establecidos, como sucedió en parte hasta en los casos de los citados generales de las guerras de independencia Obando y Mosquera;¹⁰
- la muy temprana expansión del sufragio, con la introducción ya mencionada del sufragio universal masculino en 1853;¹¹
- el calendario político más intenso en el hemisferio occidental, (Bushnell, 1993) (Bushnell, 1994) (Deas, 1993) que se podría comparar solamente con el de Chile donde, sin embargo, el derecho al sufragio permaneció mucho más restringido a lo largo del siglo diecinueve; (Posada Carbó, 1995, pág. 13)¹²

¹⁰ Obando asumió el poder como candidato draconiano para el periodo 1853-57 aunque solo lo fue hasta 1854 cuando Melo lo derrocó. Mosquera fue elegido para el periodo 1845-49, (Dix, 1987, pág. 23), se rebeló en 1860, lo que culminó en su proclamación de facto del poder el cual, sin embargo, traspasó pacíficamente. Fue nuevamente presidente constitucional de 1866 a 1867, cuando ante sus esfuerzos por clausurar el Congreso es depuesto y enjuiciado. Obando en guerra de los supremos 1839, TCM gobierno de facto entre 1861-63.

¹¹ Esto pone a Panamá a la vanguardia regional, colocándola a la par de Argentina (sufragio universal masculino introducido en 1853 y efectivo desde 1912), por delante de México (1857), Uruguay (1918), Guatemala (1945), Bolivia (1952), Ecuador (1978), y Perú (1978). Además, se compara favorablemente con la expansión del sufragio universal masculino en los Estados Unidos (1845, perfeccionado solamente en la década de 1960) y Europa. Antedata por varias décadas su introducción en España (1890), Italia (1912), Gran Bretaña (1918), e incluso Francia, donde a pesar de que se había introducido el sufragio universal masculino antes que en cualquier otro lugar, en 1792, y se había reinstituído en 1848, y nuevamente en 1870-77, no fue hasta la década de 1930 que se estableció definitivamente (Therborn 1975:75-79; Posada 1996c: 1-2; Thomson, 1983). En ese mismo año de 1853, los legisladores de la provincia de Vélez incluso trataron sin éxito de introducir el sufragio universal integro, concediéndole el voto a la mujer, una iniciativa que fue impedida por la Corte Suprema de Colombia (Bushnell, 1993, págs. 103-109).

¹² Ello llegó a su apogeo entre 1863-85, cuando se introdujeron las elecciones para los cuerpos regionales y el periodo de todos los oficiales elegidos se acortó a dos años. Colombia vivía en un estado perpetuo de campañas y elecciones porque no había un calendario electoral unificado.

- una experimentación sin paralelo en cuanto a su diversidad con diferentes sistemas electorales; (Deas, 1993)
- un temprano interés por introducir mecanismos que asegurarían un sufragio limpio;¹³
- votantes con una mentalidad independiente quienes cuando lo consideraban pertinente rechazaban las ofertas electorales de los más populares caudillos (Obando fue derrotado en las urnas en 1836, y Mosquera lo fue en 1856). De hecho, hasta las ejecuciones de ‘grandes reformas’ transformadoras del Estado¹⁴ llegaban más frecuentemente a través de las elecciones (dos veces, una en 1848 y otra en 1880-84), que mediante guerras civiles (una sola vez en 1861). (Bushnell, 1986)
- Debido a la ausencia de caudillos militares que desafiaran exitosamente la política partidaria, el gobierno colombiano lo conducían ‘polemistas civiles’ quienes ‘juntaban coaliciones de las diferentes provincias, hacían elecciones, manejaban el Congreso, pagaban los salarios de los veteranos [de la guerra de independencia] y mantenían a todos en un estado de expectativa moderadamente descontenta’. (Deas, Colombia, Ecuador y Venezuela, c. 1880-1930, 1986)

Esta lista de los rasgos que hacen de la Colombia del siglo diecinueve un país excepcional en lo que a la práctica y la experimentación democráticas se refieren, no es exhaustiva.

En virtud de lo anterior, la decisión de la élite de la ciudad Panamá de unirse a Colombia, proporcionó inesperadamente a Panamá muchas décadas de experiencia intensa con instituciones representativas que no hubiese

¹³ En un esfuerzo sorprendentemente temprano, en 1853 el gobierno Liberal Radical legisló la creación de una cédula para asegurar que nadie votara dos veces. Al no existir aún la tinta indeleble, las fotos carnet de identidad personal ni los forros plásticos impermeables, ello no impidió la votación múltiple (Registraduría 1988c).

¹⁴ Sobre las grandes reformas, vea (Okesenber & Dickinson, 1991).

tenido si la oligarquía hubiese decidido unirse a Perú o Ecuador como al momento de la independencia de España parecía probable que sucediera.

Sin embargo, en la medida en que Colombia podría considerarse proto-democrática (o incluso, entre 1853 y 1861, lo que la literatura ha denominado una democracia masculina), difícilmente era una democracia plena. Para los teóricos de la democracia, como mínimo a través de la participación de todos los que se interesan por la toma colectiva de decisiones, una democracia debe evitar la violencia.¹⁵ Sin embargo, en Colombia la política representativa estuvo entrelazada con niveles de violencia extraordinarios. (Bushnell, 1986) (Sowell, 1988) (Posada Carbó, 1996) Una situación a la que Panamá no escapó.

Entonces como hasta los acuerdos de paz de 2016, Colombia estaba en un estado de ‘guerra [civil] endémica y permanente’, (Deas, 1993) donde el desangramiento ocurría ‘en entregas pequeñas pero incesantes’. (Bushnell, 1986) Estas guerras no eran ‘interrupciones abruptas de un período anterior de tranquilidad [sino] la continuación directa de una siempre tormentosa vida política’. (Payne, 1968)

De especial relevancia desde la perspectiva de la democratización es el hecho de que las luchas electorales llevaron a:

- enfrentamientos violentos (presuntamente en Bogotá) en 1849, 1867, 1870, 1879, 1882, y 1891, (Sowell, 1988) y al menos una vez, en 1856, en Panamá,
- guerras civiles locales en 1857 (Riohacha), 1864 (Panamá y Bolívar), 1871 (Magdalena y Boyacá), 1874 (Tolima), 1875 (Panamá, Bolívar y Magdalena), 1879 (Cauca), y 1884 (Santander);
- y a guerras civiles nacionales en 1859-63, 1885, y 1899-1902. (Deas, Colombia, Ecuador y Venezuela, c. 1880-1930, 1986)

¹⁵ Por ejemplo, vea (Bobbio, 1976), (Bobbio, 1985), (Bobbio, 1989a), (Bobbio, 1989b); (Bobbio y otros, 1985).

El camino que llevaba desde lo que los colombianos denominan “bochinche” (“reunión de personas improvisada, ruidosa y desordenada”) a los disturbios, de ahí a la confrontación violenta, hasta desembocar en una guerra civil, era muy corto. (Posada Carbó, 1995) Pareciera que los colombianos hubieran tomado literalmente el aforismo del padre de la estrategia moderna, Carl Von Clausewitz, de que la guerra no es más que la continuación de la política a través de otros medios.

En 1839-41, 1851, 1876-77 y 1895 hubo otras guerras civiles de alcance nacional colombiano que no resultaron de los procesos electorales. La proclividad a la insurgencia como vía de solución de las disputas políticas resulta particularmente sorprendente en virtud de que solo una de las guerras civiles nacionales, la de 1861, fue ganada por las fuerzas insurgentes. En otros países, patrones similares de confrontaciones fratricidas han facilitado la transición a la democracia a causa del elevado costo que conlleva para todas las partes la lucha por el poder mediante la violencia. Sin embargo, en Colombia la tradición de la violencia parece haber estado tan profundamente arraigada que esa lección no fue asimilada. De hecho, parecería que las identidades de los partidos se forjaban tanto en el campo de batalla como en las urnas, y probablemente dependían hasta cierto punto del acceso tanto a las elecciones como a la guerra.

II. El impacto de la democracia a la colombiana en Panamá

En la medida en que es posible rastrear el impacto que tuvo la ambigua e insuficiente democracia colombiana en Panamá, no sorprende descubrir que su legado fue también ambiguo e insuficiente. Según un argumento conocido, un prerrequisito indispensable para el establecimiento de un gobierno representativo es que los actores políticos se acostumbren a las elecciones y a las campañas electorales. En otras palabras, se necesitaría de una cultura política democrática (O’Gorman, 1989)—de ahí que, por

ejemplo, para el éxito de la democracia, luego de la independencia de toda colonia, se le suele conceder importancia a la existencia de prácticas electorales regulares durante el período colonial precedente.¹⁶ A pesar de que Panamá era marginal para Colombia cuando la ruta no estaba en su apogeo y de que fue políticamente marginada dentro de Colombia a partir de la regeneración y la hegemonía conservadora, no era para nada ajena a esas prácticas políticas. Cuando finalmente luego de 82 años de anexión, se logró la independencia de Colombia, los panameños, al igual que los colombianos en el resto de aquel país, habían votado y competido en docenas de elecciones para la presidencia, la vicepresidencia, el congreso colombiano y el congreso regional, la Corte Suprema, convenciones constitucionales colombianas y regionales, y los puestos de procurador general y de gobernador, entre otros. El efecto a largo plazo que tuvo en los panameños la frecuente participación en procesos electorales bajo el dominio de Colombia fue que las elecciones se convirtieron en el principal medio de legitimación en Panamá después de la independencia en 1903.

Sin embargo, esa porción del legado político-cultural de Colombia era de por sí ambiguo, porque una parte importante de la cultura electoral colombiana era el uso frecuente por todos los actores políticos del clientelismo, la manipulación del registro de votación, el soborno, el fraude, y ocasionalmente la coerción, las amenazas contra la prensa y la ocasional proscripción de los candidatos de oposición (Deas, 1993). Esas prácticas también fueron asimiladas, llegando o bien a ser una extensión de las prácticas fraudulentas que caracterizaban al cabildo colonial, que fue la principal institución representativa durante la colonización española, o a superponerse a estas. El modo más gráfico de entender el nivel de fraude y manipulación que era usual en Panamá bajo el dominio colombiano está contenido en el decreto que llamaba a las elecciones

¹⁶ Pinkney 1994:48-60.

para la Convención Constituyente de 1904, el cual, a pocos meses de la separación de Colombia, dedicaba 19 de sus 65 artículos a las sanciones contra los crímenes electorales.¹⁷

Además, a pesar de que los discursos sobre identidad nacional del panameño afirman que el panameño es de naturaleza particularmente pacífico como resultado de su necesidad de hacer comercio con todos (en sí mismo resultado de una economía basada en ofertar servicios), el hecho es que las décadas de violencia política bajo la dominación colombiana que se sumaron a los siglos de violencia durante el periodo colonial, hicieron que la violencia fuera el concomitante usual de las elecciones. Cuando el país logró su independencia, ‘cada panameño llevaba un revolver y (...) lo usaba con cualquier pretexto y oportunidad’ (Sands, 1944). Ni siquiera era sorprendente ver a mujeres armadas (Sands, 1944). La violencia que había permeado la vida colonial se canalizó al terreno político durante el siglo diecinueve. Cuando concluyó el período de anexión a Colombia, los panameños se caracterizaban, entre otras cosas, por una tendencia a usar la violencia para solucionar las diferencias políticas, y ello también era, en parte, un legado del período de anexión a Colombia.

III. El pueblo al poder: la expansión del sufragio y el acceso popular al poder 1853-1885

[En Panamá] casi todas las oficinas públicas están llenas de hombres de color o negros, quienes, como regla pertenecen al partido ‘Liberal’, mientras los que se merecerían tener estos puestos por su intelecto y educación duermen sobre sus laureles y en ocasiones pagan préstamos forzados. Charles Bidwell, British vice-consul en Panamá (1865:181).

¹⁷ Gaceta Oficial 1903.

[En la ciudad de Panamá] existe una guerra de los negros contra los blancos; una guerra de los que no tienen nada y quieren vivir sin trabajar contra los que sí tienen algo y viven honorablemente de su trabajo.

Carta con fecha de 1859 de los residentes franceses en Panamá a su cónsul (Figuroa Navarro, 1978, pág. 343).

El Estado de Panamá (...) es el teatro político donde el régimen federativo ha coincidido más con los infortunios públicos. Desde 1831 hasta 1856 no hubo en aquella sección del país otra anomalía que la transitoria e incruenta de 1841 (...). A partir de 1856, la calma no ha imperado allí sino fugazmente.

Rafael Núñez, *Panamá y sus tragedias* (Araúz y Pizzurno 1991:152).

Igual que otros colombianos, los panameños tuvieron su más temprana experiencia con el sufragio masculino igualitario y efectivo, bajo la Constitución de 1853.¹⁸ A diferencia de otros colombianos, cuando diez años más tarde, la Constitución de 1863 permitió que cada estado determinara el tipo de sufragio que emplearía en lo sucesivo, los panameños estuvieron en una de las pocas regiones colombianas que mantuvieron el sufragio universal masculino, una práctica que solo cesó en 1886 cuando se introdujo nuevamente el sufragio restringido que basaba el derecho a

¹⁸ Durante la década de 1850 Hispanoamérica se convirtió en una región de democracias masculinas, probablemente bajo la influencia de los ideales de las malogradas revoluciones europeas de 1848, y fugazmente fue la región más democrática del mundo —por ejemplo, el 23.4% de los peruanos votaron en 1858, un porcentaje que solo se sobrepasó en 1980 (Ochoa, 1987, págs. 894-895). Este es un tema que merece no solamente un estudio comparativo de estas experiencias olvidadas con la democracia masculina, sino también un escrutinio de las ideas que permitieron que las mismas tuvieran lugar. Esa fue también una década en la cual el federalismo prevaleció a través de toda la región (Ramos 1972).

votar en requisitos socio-económicos.¹⁹ Ello convirtió a Panamá en uno de los pocos países que gozó de una prolongada experiencia con el sufragio universal masculino en el siglo diecinueve. Por otra parte, Panamá bien puede haber sido (como parte de Colombia por supuesto), no solamente el primer país, aparte de Haití, en el que un número importante de ciudadanos afrodescendientes votaba regularmente, sino también el primer país donde, en virtud de la estructura demográfica panameña, su voto realmente podía ser determinante. El hecho de que ello iba de la mano de un elevado abstencionismo, elecciones amañadas, golpes de Estado, violencia generalizada, y guerras civiles tanto colombianas como locales, no resta importancia a lo que era una situación excepcional.²⁰

La fijación de la narrativa dominante sobre la política panameña decimonónica, con el rol que aquel período tuvo como antesala de la independencia, nos ha llevado a olvidar al menos en parte una prolongada e importante experiencia de participación popular.²¹ Ese olvido se hace aún más llamativo porque el período durante el cual Panamá era formalmente una democracia masculina, fue simultáneamente el período en que como Estado Federal gozó del más alto grado de autonomía dentro de Colombia; es decir, porque fue el momento durante el cual dos grandes y atractivas narrativas—la de la construcción de una nación y la de la democratización—se unieron.²² También fue un periodo durante el cual sectores de

¹⁹ Sobre el constitucionalismo panameño del siglo diecinueve, vea Arosemena (1888), (Goytia, 1954), (Fábrega Ponce, 1986), y (Quintero, 1989). Otros estados que tuvieron sufragio masculino después de 1863 fueron Cauca, Bolívar y Magdalena (Posada Carbó, 1994, pág. 625).

²⁰ Es probable que con la excepción de algunas provincias argentinas donde el sufragio universal masculino se introdujo con la independencia de España, Panamá tenga la más prolongada experiencia con el sufragio universal masculino efectivo en Hispanoamérica. Cabe señalar que solo un analista, (Therborn, 1979, pág. 74), ha mencionado lo prolongado de la experiencia formal de Panamá con el sufragio universal masculino, y él se refería únicamente a su reintroducción después de la independencia de Colombia.

²¹ Por ejemplo, en una extensa bibliografía de 120 páginas sobre la historia panameña, las 24 páginas dedicadas a los 82 años durante los cuales Panamá fue anexo a Colombia, se titulan "Antecedentes de 1903 y autonomismo: La unión con Gran Colombia"; o sea, que este período es visto como el que colocó las fundaciones para la independencia de Panamá de 1903 (Araúz y otros, 1980, págs. 386-410).

²² Dentro de Colombia, en términos administrativos Panamá fue sucesivamente una provincia (1821-55), un Estado Federal (1855-86), y un departamento (1886-1903). Bajo el primer sistema y el último,

los grupos populares tuvieron acceso a la plena participación política, un hecho que en principio debería atraer a analistas de corte progresista.²³ Ese período del Estado Federal se recuerda hoy casi exclusivamente por el grado de inestabilidad que lo caracterizó—inestabilidad que en Panamá usualmente se atribuye a Colombia— y por ende se usa para justificar la independencia de Panamá.²⁴ El olvido de esta experiencia ha sido de

los únicos puestos gubernamentales que se abrían a elecciones eran los de los miembros de los cabildos; los demás eran asignados. Por el contrario, durante el período federal que comenzó el 27 de febrero de 1855, no solamente el gobierno panameño fue elegido localmente, sino que tenía poder sobre los principales asuntos relacionados con la defensa, las relaciones exteriores, el comercio, la deuda internacional, las naturalizaciones, el servicio postal, el sistema monetario, y la regulación de las rutas interoceánicas. Quizás se puede entender mejor el papel de Panamá en la implantación del federalismo colombiano del siglo 19 si se considera su papel en aquel proceso como equivalente al desempeñado por el País Vasco, Cataluña, y Galicia en la España contemporánea, donde la necesidad generalizada de descentralización administrativa y económica del Estado español en su conjunto fue acelerada y acentuada como resultado de la presión ejercida por estas regiones, las cuales tenían argumentos de peso y una necesidad más urgente de federalismo que el resto de las regiones españolas. Por causas análogas, Panamá se convirtió en un estado autónomo dentro de una república todavía centralizada, y dentro de la misma ley que lo permitió se estableció un mecanismo para que las demás provincias siguieran el ejemplo.

²³ Dos trabajos representativos respectivamente de la interpretación tradicional y la marxista del período son Castillero Reyes (1947), y Figueroa y Barahona (1965). Sobre el Estado Soberano y El Estado Federal vea también Kam (1976), (Murillo & De Gracia, 1977), y (Tocayo, 1958-59).

²⁴ Sin lugar a dudas, Panamá fue muy inestable políticamente durante su periodo de unión a Colombia, considerando el número de constituciones, de administraciones locales, de guerras civiles, motines, así como el de enfrentamientos armados entre panameños y americanos, y esa inestabilidad fue particularmente aguda durante el periodo del Estado Federal (y se podría agregar, el del sufragio universal masculino). Sin embargo, no es totalmente claro que tan inestable fue en comparación con otras regiones de Colombia (Cf. (Posada Carbo, 1995, pág. 225)) o con otros países hispanoamericanos, y tampoco es claro cuáles fueron las razones de esta inestabilidad. La mayoría de los conflictos armados, no importa cuán cortos y localizados fuesen, han sido calificados como 'guerras civiles'; la mayoría de los golpes de estado como 'revoluciones' y su legitimidad o la falta de ella nunca fueron consideradas; numerosos desembarques de tropas estadounidenses (realizados para cruzar el Istmo sin un propósito directamente relacionado con la política local) como 'intervenciones'; y la mayoría de los cambios del personal administrativo como cambios de gobierno. Por ejemplo, es probable que el número y la brevedad de los ejecutivos locales han sido exagerados porque, aunque es verdad que Panamá tuvo 105 cabezas de gobierno en 75 años, la mayoría de ellos eran personas nombradas por el gobierno central, la remoción de los cuales no dependía de las condiciones locales. También, aunque es cierto que de los 33 jefes del gobierno local del Estado Federal solo 5 completaron su mandato de 2 años (Goytia, 1954), muchos de ellos eran solo nombrados interinamente y no oficiales electos ni impuestos. En realidad, Justo Arosemena pudo haber dado una explicación parcial para la frecuencia de los cambios del Ejecutivo cuando afirmó que los colombianos del continente se mostraron 'detestados (...) aceptando hasta los mejores puestos en Panamá donde el clima, la escasez, y otras inconveniencias producen horror (...) Cuando los nombramientos a la administración de Panamá los hacía el poder ejecutivo [en Colombia continental], destacadas figuras desde afuera del Istmo eran frecuentemente nombradas pero raramente aceptaban. Cuando sí decidían hacerlo nunca permanecían por más de un año' (1982:72). Todas las categorías arriba señaladas deben ser aclaradas con precisión analítica y terminológica. Además, generalmente se asume que todos los conflictos civiles fueron importados de Colombia, y aunque en parte eso sea cierto, ello necesita comprobarse. Con demasiada facilidad se olvida que, como muestra por ejemplo el caso de la Segunda República Española, la expansión de la participación popular es frecuentemente acompañada por golpes de Estado y caos. Tal vez el tiempo mostrará que igual que en México (Stevens 1991; Fowler 1995), la inestabilidad del período se ha exagerado; que hubo mucha más estabilidad de la que se presume, o quizás que como en

tal envergadura que actualmente solo podemos desentrañar partes de la misma y llegar a un entendimiento inevitablemente parcial de ese periodo.

Lo que es sumamente importante para el estudio de la democratización es entender cómo llegó a ocurrir ese largo interludio de participación, y evaluar qué tan democrático fue en verdad el periodo. Mientras que la introducción del sufragio universal masculino que fue iniciada desde Colombia por Liberales radicales altamente ideologizados, es un proceso bien conocido,²⁵ su prolongación en Panamá, después de que los aliados locales de aquellos Radicales comprendieron que el sufragio universal masculino no coincidía con sus intereses (porque dificultaba su mantenimiento del poder), debe ser atribuida a otras razones más localizadas, propiamente panameñas.²⁶

Uruguay, el periodo de mayor inestabilidad política fue también el más dinámico en toda la historia económica del país (Díaz 1984: 34).

²⁵ Aunque no se conocen reacciones de la élite panameña a la expansión del sufragio, es poco probable que muchos de ellos lo hayan acogido con entusiasmo. En la única ocasión, durante el periodo en que la élite local hizo una constitución sin participación colombiana alguna, lo cual tuvo lugar durante la independencia de 1840-41, se mantuvieron unos requisitos socio-económicos restrictivos para el ejercicio del sufragio, además de una rígida gradación de requisitos económicos para poder aspirar a ocupar puestos de elección popular: 400 pesos en bienes raíces o un ingreso anual de \$100 o un salario anual de \$300 para ser un elector (art. 24); bienes raíces evaluados en \$1,000 (\$2,000 en el caso de extranjeros) o \$200 de ingreso anual proveniente de bienes raíces (\$400 en el caso de extranjeros), o un salario anual de \$300 para ser elegido al Congreso (\$600 en el caso de extranjeros—art.44); y \$2,000 en bienes raíces o un ingreso anual de \$300 proveniente de bienes raíces para poder aspirar a ser presidente (art.67). En Colombia (y por ende probablemente en el Panamá independiente de 1840-41) dichos pesos eran monedas metálicas provenientes del periodo colonial, a los cuales solo una minoría de la población adulta tenía acceso (Bushnell, 1970, pág. 219), y parece sensato suponer que sería todavía menor la población que tendría acceso a ellos en las cantidades requeridas por la norma descrita. Comprensiblemente, apenas dos años antes de la expansión del sufragio, en 1851, el primer político panameño de extracción popular reconocida, José Domingo Espinar, rechazaba los obstáculos que todavía encaraba la ‘ampliación de la ciudadanía’ con el propósito de incorporar a los negros y los mulatos (Espinar 1937: 266).

²⁶ Prácticamente desde su institucionalización, el Partido Liberal estuvo marcado por un arraigado fraccionalismo derivado de una combinación de conflictos programáticos, diferencias regionales, y personalismo. Ello llegó al punto de que por varias décadas del siglo diecinueve el sistema partidario de Colombia no fue un verdadero sistema bipartidista, sino que se podría definir mejor, según la tipología de (McDonald, 1971, pág. 33), como un sistema de dos y medio partidos, en el cual la facción Liberal que coyunturalmente era minoritaria solía ocupar una posición política equidistante entre la facción Liberal que coyunturalmente controlaba la mayoría del partido, y los Conservadores. Siguiendo a (Park, 1986, pág. 454) y (Delpar, 1971, págs. 255-264), para facilitar el entendimiento de esas facciones, las cuales no se sucedían la una a la otra en perfecto orden, los Liberales que se conocían como *Draconianos* en la década de mil ochocientos cincuenta, como *Mosqueristas* en la de mil ochocientos sesenta, *Nuñistas* en la de mil ochocientos setenta, e Independientes después de 1875, serán denominados como Moderados, mientras que aquellos que fueron conocidos como *Gólgotas* en la década de mil ochocientos cincuenta, *Parristas* a mediados de la de mil ochocientos setenta, y *Radicales* por el resto del periodo estudiado. Hay que destacar una excepción en esta clasificación en el caso de Panamá: como se verá en más detalle en el texto principal, los Liberales

Los estudiosos de otros países hispanoamericanos a menudo han sostenido que el sufragio universal masculino fue introducido y retenido por los sectores económicos más poderosos, porque ello servía a los intereses de estos.²⁷ Ese no fue el caso de Panamá. Todo parece indicar que Panamá fue el lugar en que ocurrió lo que los opositores al sufragio universal masculino alrededor del mundo temían que sucediera después de su introducción, a saber, que una vez que los sectores populares tuvieran acceso al poder, gracias a la expansión del sufragio, estos sectores no estarían dispuestos a abandonarlo, y muy por el contrario tratarían de garantizar su acceso continuado a este a través de una combinación de medios violentos y electorales.

La introducción del sufragio universal masculino le dio acceso al poder a una población urbana mestizada que hasta entonces había sido refractaria al control social y político de los grupos dominantes.²⁸ El electorado que

panameños que apoyaban el proyecto *Nuñista* eran Radicales y no Moderados. A diferencia del resto de Colombia, los *Moderados* panameños no siguieron a los *Moderados* camino al *Nuñismo* debido al balance de fuerzas local. Formalmente, las diferencias entre *Radicales* y *Moderados* eran considerables: los *Radicales* buscaron (1) recortar el tamaño, el presupuesto, las funciones y el poder de las fuerzas armadas, (2) abolir la pena de muerte, (3) expandir las libertades civiles, (4) establecer un sistema federal, y (5) establecer aranceles e impuestos de introducción sistemáticamente bajos; mientras que los *Moderados*—muchos de los cuales eran soldados—favorecían (1) el reforzamiento del ejército, (2) la pena de muerte, (3) una libertad de prensa limitada, (4) un Estado central fuerte, y (5) una política económica proteccionista de tarifas altas. A pesar de sus diferentes discursos, se ha afirmado que, hasta la década de 1870, en la práctica, la única verdadera diferencia entre ellos era que los *Radicales* buscaban separar la Iglesia y el Estado, mientras los *Moderados* buscaban someter la Iglesia al Estado (Colmenares, 1968). Si por una parte en la práctica los *Moderados* eran muy cercanos a los *Radicales*, por la otra era tanta la similitud entre el programa de los *Moderados* y el de los Conservadores hasta 1885 que frecuentemente coincidían en todo menos el anticlericalismo de los Moderados y el clericalismo de los Conservadores. Por si lo anterior fuera poco, se ha afirmado con cierta ironía que a juzgar por su plataforma los conservadores eran *Radicales*, pero de una convicción muy “moderada” [así, en minúsculas, es decir en el sentido usual del término] (Bushnell, 1986). Finalmente, Delpar afirma que la brecha que verdaderamente yacía bajo la equívoca división entre *Moderados* y *Radicales* era la división regional entre el apoyo de Colombia del Este a los *Radicales* y el apoyo de la costa colombiana a los *Moderados* (Delpar, 1981, pág. 93).

²⁷ Para una crítica de estos puntos de vista tradicionales inspirados por el Marxismo desde la perspectiva de la nueva historia electoral de Hispanoamérica vea (Maiaguaschca, 1996, págs. 87-88) y (Valenzuela, 1996, págs. 223-225). (Bergquist, 1985) ofrece una muy lúcida interpretación histórico-estructural de la política colombiana del diecinueve.

²⁸ Históricamente, la pequeña élite y los sectores populares de la ciudad de Panamá no estaban solo divididos por raza, casta y clase, sino también (desde la reconstrucción de la Ciudad en 1673) segregados el uno del otro, físicamente separados por la muralla que protegía a la élite de ataques de fuerzas extranjeras o de los sectores populares, y colocaba a los últimos en un arrabal (literalmente un barrio miserable) situado afuera y debajo de la ciudad amurallada. Allí, los sectores populares estaban no solamente en una posición excluida y subordinada que los convertía en verdaderos *outsiders* (literalmente conocidos como *los de afuera* en relación con la élite de *los de adentro*),

recién adquiriría el derecho al sufragio resultó en lo fundamental inmune al control político y a la manipulación oligárquica; las preferencias políticas de las élites no fueron aceptadas sin cuestionamientos. Incluso, parecería que en algunos sectores estas fueron rechazadas completamente.²⁹ Cuando la investigación avanza, puede que nos encontremos con que el caso de Panamá es uno de apenas un puñado de casos existentes que demostrarán que esos tempranos electorados populares eran más que simples clientelas políticas esperando ser rentadas, compradas o sometidas, que es lo que viene sosteniendo buena parte de la historiografía política decimonónica.

Un estudio preliminar de las pruebas disponibles sugiere que el impacto inmediato de la introducción del sufragio masculino fue tal que (1) cambió la composición de la élite política, (2) llevó a la movilización de las masas urbanas, (3) permitió la formación de una facción partidaria

sino que además los dejaba sin protección, sujetos como en 1718 a los estragos de los ataques de los piratas (Castillero Calvo, 1961, pág. 11). Esta singular 'apropiación de la ciudad entera' por su élite (Castillero Calvo, 1961, pág. 11) produjo 'una sociedad dual profundamente desbalanceada' (Jaén, 1978, pág. 365) en la cual ambos grupos llegaron a verse en términos de pares opuestos (ciudad de arriba y ciudad de abajo, intramuros y extrarradio, los de adentro y los de afuera, la Ciudad y el arrabal). Inevitablemente, esta situación creó antagonismos amargos y duraderos. Antes de que asumiera una forma político-partidaria, esta animosidad mutua había surgido varias veces: en 1671 cuando la élite blanca no permitió a los oficiales de raza mixta dirigir a las tropas en defensa de la ciudad de Panamá ante los ataques de los piratas; en 1716 cuando el Marqués de Villarocha, presidente de la Audiencia, se hizo popular en el arrabal por su adhesión a un muro nuevo que encerraría toda la ciudad; en 1724 cuando los soldados de color se rehusaron a disparar contra el gentío que liberó a un prisionero también de color; en 1737 cuando los de afuera celebraron con cantos el incendio que consumió el 95% de la ciudad tras de la muralla; en 1737-64 cuando los mulatos libres se organizaron exitosamente para dedicarse al comercio; en 1754 cuando los mulatos dirigidos por Casimiro Mena orquestaron un levantamiento fallido en paralelo a una rebelión de esclavos que trabajaban en las fortificaciones de Portobelo; en 1801 cuando un proceso de 'blanqueamiento administrativo' denominado gracias al sacar, fue introducido y acogido por José Ponciano y Pedro Antonio de Ayarza (King 1951; Jaén 1978: 449); en 1821 cuando la élite se separó de España comprando a la guarnición, en parte para no verse en la necesidad de acudir a los sectores populares de raza mixta; después de la independencia cuando se distribuyeron volantes insurreccionales en el arrabal firmados por "plebeyos" (Arosemena, 1949, pág. 206); (Figueroa Navarro, 1978, pág. 97), o cuando un esclavo liberado demandó a su dueño anterior (Obarrio 1961: 37; Figueroa Navarro, 1978, pág. 97); en el temprano apoyo popular por Bolívar luego de la adhesión de este a la legislación de manumisión o libertad de vientre de 1821, la cual permitía la emancipación de todos los recién nacidos de progenitores esclavos (Castillero Calvo, 1961); en 1830 cuando un seguidor de Bolívar, el general, médico y político mulato José Domingo Espinar, con el apoyo del arrabal interrumpió temporalmente los nexos de Panamá con Colombia continental (Castillero Calvo, 1961); (Solís, 1968); y otra vez en 1856 durante 'El incidente de la tajada de sandía' contra los estadounidenses que fue interpretado en parte como una explosión del resentimiento popular contra la élite xenofóbica de Panamá (Chen Daley, 1990).

²⁹ Para interpretaciones de la política panameña que implican una percepción del electorado como fácilmente manipulable, vea entre otros (Ropp, 1982), y (Zimbalist & Weeks, John, 1991).

ampliamente organizada basada en los electores recién incorporados, y (4) llevó a un reordenamiento de las fuerzas políticas panameñas.

Las elecciones para gobernador de 1856, la primera después de la ampliación del sufragio en la que los ciudadanos votaron directamente por los candidatos,³⁰ enfrentaron por primera vez a una alianza de minifundistas interioranos y miembros de los sectores populares urbanos, contra una coalición de Liberales Radicales de la élite comercial urbana y Conservadores de la élite latifundista de Veraguas, siendo la última una coalición que, según uno de sus defensores, Pablo Arosemena, tenía el apoyo tanto de empresarios como de extranjeros.³¹ La coalición sin precedentes de Radicales y Conservadores bien podría haber sido una reacción contra el triunfo en Panamá del caudillo Moderado Mosquera en las elecciones presidenciales a escala colombiana de ese año, en las

³⁰ Había habido una elección gubernamental previa bajo el sufragio universal masculino un año antes, pero esta fue indirecta: el voto había sido para una convención constituyente la cual introdujo en la Constitución de 1855 la elección secreta directa de todas las autoridades locales. La convención introdujo, además, el intenso calendario electoral que prevalecería a través de ese periodo y que incluía la elección cada dos años de la asamblea del Estado y del gobernador quien nombraba los alcaldes, los cuales por su parte nombraban a los miembros del consejo; y también la elección popular de los jueces de la Corte Suprema cada cuatro años.

³¹ 1930:71. Para usar el esquema de Stone para el análisis de los hechos históricos (1972), los “disparadores” de las alianzas entre los sectores populares urbanos y los pequeños propietarios rurales se pueden encontrar en dos incidentes, las llamadas ‘guerras campesinas’ de 1854 y 1856 y el ‘incidente de la tajada de sandía’ de 1856, los cuales los acercaron en su oposición a las élites urbana y rural. Las ‘Guerras Campesinas’ fueron la culminación de una disputa que lentamente se preparaba entre los pequeños propietarios de las provincias de Azuero quienes administraban ranchos familiares y eran guiados por la familia Goytia, y los terratenientes de Veraguas dirigidos por los De La Guardia, los Fábrega, y los Chiari, todas familias poderosas (Muñoz Pinzón, 1980); (Aparicio, 1983). El conflicto era sobre el acceso hacia los nuevos mercados para la carne y los productos agrícolas en la Ciudad de Panamá, los cuales se habían abierto con la construcción del ferrocarril transistmico (Muñoz Pinzón, 1980). Lo que estaba en juego era el tipo de incorporación a la economía de mercado. El ‘Motin de La Sandía’ de 1856 en el cual la población de la Ciudad de Panamá se enfrentó a miles de turistas estadounidenses en tránsito, ha sido interpretada no solamente como un rechazo a la creciente presencia americana en el istmo, pero también como un rechazo a su aceptación incondicional por la élite urbana, la cual buscó incorporar a los recién llegados a sus rangos (Chen 1981). Juntos estos incidentes (los cuales originaron en última instancia por la construcción del ferrocarril, que se puede ver como su causal) probablemente hayan forjado esta coalición de masas urbanas y pequeños propietarios rurales. Aunque las causas de su oposición hacia su adversario interno local (los terratenientes en el caso de los propietarios pequeños, y la élite mercantil en el caso de los sectores populares urbanos) son comparativamente claras, solo una investigación avanzada puede aclarar por qué los sectores populares urbanos no tomaron, por ejemplo, el lado de los latifundistas y los propietarios campesinos con la élite mercante. Una posible explicación es que en el momento en que de una prolongada decadencia de la ruta (1824-49) había obligado a la élite mercantil a diversificar más sus propiedades (las cuales incluían para entonces latifundios), algunos de ellos puede que se hayan opuesto al conflicto con los propietarios pequeños.

que Mosquera obtuvo el apoyo de los electores recién incorporados pertenecientes a sectores populares urbanos y rurales, alcanzando el 56% de los votos contra 44% que obtuvieron las nóminas separadas de Radicales y Conservadores.³² Sin menoscabar la importancia del orden de los eventos, el hecho es que una vez que se les otorgó el derecho al sufragio los sectores populares, o por lo menos los sectores populares urbanos,³³ provocaron una alianza política entre los grupos dominantes a la que los propios sectores populares se enfrentaron repetidamente durante los siguientes 30 años. La coalición de los burgueses y los terratenientes contra los campesinos y los trabajadores que, según Barrington Moore, debe evitarse para que la democracia sea posible pues de lo contrario se desemboca casi inevitablemente en un régimen de fuerza apoyado por las élites agrarias y urbanas, llegó a ser un elemento integral de la política panameña durante el primer período de nuestra historia en que hubo sufragio universal masculino.³⁴ Sin embargo, era tal la falta de control político y social que esos sectores propietarios tenían sobre los campesinos y trabajadores panameños, que el autoritarismo no fue el resultado de aquel proceso, y cuando este finalmente llegó, ello no fue el resultado de las acciones de esa primera coalición entre burgueses y latifundistas. Siguió 30 años de inestabilidad e incertidumbre, durante los cuales un movimiento popular organizado se enfrentó a unas oligarquías urbanas y rurales que eran incapaces de imponer su control político y social. Si la

³² En el año anterior Justo Arosemena, el jurista Liberal Radical quien prohió el Estado Federal, fue elegido gobernador provisional por una convención controlada por los Conservadores. Aunque se puede considerar que creó el precedente para las alianzas entre Radicales y Conservadores, la situación era diferente dado que la elección de Arosemena no era controvertida—existió un consenso en el sentido de que era el mejor de los candidatos para el cargo—y parece que la contienda electoral era una clara competencia entre Conservadores y Liberales (presumiblemente Moderados y Radicales) sin alianzas que atravesaran a los propios partidos.

³³ Si bien las masas urbanas ganaron el voto solo con la introducción del sufragio universal masculino en 1853, es posible que los pequeños propietarios que apoyaron a los hermanos Goytia en su confrontación con los Conservadores Fábrega y De La Guardia tuvieran el derecho al voto con antelación. Dieciséis años antes, en 1840, José María Goytia había sido candidato a la presidencia de Colombia recabando algún apoyo electoral de Los Santos, lo que claramente sugiere que tanto los Goytia como algunos de sus seguidores ya tenían y ejercían el derecho al sufragio.

³⁴ 1966

oligarquía panameña se parecía en algo a las élites que contemporáneamente se oponían a la introducción del sufragio universal masculino, es probablemente un escenario como el descrito arriba lo que deben haber temido que pasara con la introducción del sufragio universal masculino.

En ese entonces emergió un movimiento popular radical dentro del Liberalismo, que se basaba en la identidad étnica y que llegó a ser conocido como 'Partido Liberal Negro' (en lo sucesivo 'PLN'), el cual era una facción dentro del Liberalismo panameño y estaba constituido no solo por negros, sino también por mulatos y mestizos: por no-blancos de la ciudad (Figuroa Navarro, 1978). Puede argumentarse que era un movimiento único en su tipo en Hispanoamérica porque representaba una política electoral de masas que se basaba en la clase y la raza (de hecho según Figuroa sería más apropiado hablar de casta).³⁵ A pesar de que las multitudes de color, negras, mulatas, mestizas del Panamá urbano habían actuado de manera asertiva desde la segunda mitad del siglo dieciocho (Figuroa Navarro, 1978),³⁶ y a pesar de que el final de la era colonial había causado la disolución de un control social y político ya laxo, esas masas urbanas ni se habían organizado para obtener el poder ni lo habían mantenido hasta la introducción del sufragio universal masculino.³⁷ Incluso es posible que si no fuera por la introducción del

³⁵ Quizás la evidencia más convincente de la composición racial de este movimiento no sean los numerosos testimonios contemporáneos, sino el hecho de que cuando en 1855 hubo un levantamiento del 'PLN' la reacción de las tropas del gobierno fue masacrar los trabajadores jamaquinos del cuartel de la Compañía del Canal Francés, quienes no se habían involucrado en los disturbios (McCullough, 1977). Inevitablemente, varios motines surgieron entre los trabajadores jamaquinos que cobraron muchas más vidas.

³⁶ Castillero Calvo 1999.

³⁷ Se puede sustentar que, en 1830, cuando el general José Domingo Espinar, era gobernador de Panamá, los sectores marginados de la sociedad alcanzaron el poder. Sin embargo, Espinar fue designado por el gobierno central colombiano y no elegido por los panameños. Entonces, el acceso corto al poder de alguien proveniente de los sectores populares era un asunto de suerte y mérito, pero no de elecciones—Espinar era uno de los más experimentados oficiales panameños en los ejércitos libertadores y como secretario privado de Bolívar y Sucre gozaba de su confianza, hechos que juntos probablemente lo habrían convertido en un candidato natural para ocupar la gobernación de Panamá—y ello no parece atribuible a ningún nivel de organización o presión por parte de los sectores populares. En otras palabras, si se toma en consideración que la élite panameña desde un principio había tenido reservas con respecto a la unión de Panamá a Colombia, lo probable es que, en medio de la coyuntura de la ruptura de la Unión en 1830, la élite panameña proclamase la independencia sin

mismo no lo habrían hecho. En todo caso, después de su cese, jamás lo volvieron a hacer.

Siguiendo la terminología sobre la causalidad en la historia empleada por Lawrence Stone, si la *condición* (o causa de largo plazo) para el surgimiento del 'PLN' era la abrupta separación social, racial, demográfica y física de la sociedad urbana de Panamá, los *precipitantes* (o causas de medio plazo) se deben buscar en segunda instancia en la abolición de la esclavitud (21 de mayo de 1851) por entonces una institución en declive sin demasiada importancia demográfica, y en primera instancia en la construcción por los Americanos del ferrocarril de Panamá (1849-1855) motivada por la fiebre del oro de California de 1849-1869.³⁸ Lo primero trajo trabajo asalariado (Navas, 1979), mientras que lo segundo colocó la ruta de tránsito en manos de un monopolio extranjero, y no en las de la élite mercantil (Zimbalist & Weeks, John, 1991). Combinados, estos factores negaron a la oligarquía el control directo sobre los sectores populares, los cuales como resultado gozaban de la posibilidad de realizar una actividad política autónoma y sin impedimentos. Pese a ello, esos conflictos no podrían haber asumido la forma de confrontaciones partidarias de no haber sido por la introducción del sufragio universal masculino tres años antes, hecho que debe considerarse como el *gatillo* (o causa de corto plazo) de la formación del 'PLN' y su control sobre el poder. La mejor evidencia de lo último es el testimonio de José Domingo Espinar de que ya en 1830, de los dos partidos que existían en la ciudad de Panamá, uno (de afiliación bolivariana) era 'muy numeroso y era constituido por algunas personas notables y muchos pobres' (Araúz & Pizzumo, 1993). Claramente, cualquiera que fuera la conexión entre esa temprana

darle excesiva importancia a quien estaba en el poder localmente; que fuera una mera coincidencia que el que haya sido en este periodo y no en otro que Espinar fuera nombrado gobernador.

³⁸ 1972.

facción bolivariana y el ‘PLN’—un tema que merece ser explorado a través de una cuidadosa investigación de los escritos de Espinar durante el tiempo del surgimiento del ‘PLN’—el hecho es que los sectores populares urbanos, que eran representados por ambos grupos en diferentes momentos históricos, solamente buscaron y mantuvieron el poder después de la introducción del sufragio masculino.

Aunque existe la posibilidad de otras interpretaciones dentro de un campo de estudio en el cual aún hay muchas áreas grises, el peso de la evidencia sugiere que, pese a que ello, era infrecuente en la Hispanoamérica de este período, la división, fisura o clivaje mayor y originario (*generative cleavage*) de la política partidaria panameña llegó a ser el conflicto entre clases. La política panameña no carecía completamente de principios con alineamientos partidarios fácilmente cambiables según el capricho de los involucrados, como suele creerse, sino que estos solían ser el resultado de intensas luchas de clases—luchas que fueron encendidas por la introducción del sufragio masculino en un período de modernización socio-económica. El hecho de que el Estado colombiano permitió que eso ocurriera, puede haber sido en parte un reflejo de su aguda debilidad durante la mayor parte del período.

En verdad la experiencia panameña parece desmentir la opinión ampliamente aceptada de que se necesitan niveles de educación y bienestar material relativamente elevados para que la participación sea significativa (Karl, 1990). No solamente los sectores populares rurales votaron contra los candidatos preferidos por la élite agraria, sino que además los sectores populares urbanos crearon un movimiento político que hegemonizó la política panameña por un cuarto de siglo.

La evidencia disponible indica que las poblaciones de negros y mulatos de la ciudad de Panamá no eran fácilmente manipuladas por las clases altas. Al igual que los artesanos de Bogotá, el movimiento social colombiano por antonomasia de aquel momento histórico, que ha

sido objeto de muchos más estudios, ellos entendían claramente donde estaban sus intereses y sabían cómo explotar las coyunturas políticas a su favor, poniéndose del lado de un partido o facción, o de otro, logrando siempre, eso sí, desarrollar su propia agenda (Sowell, 1988). De ese modo, fueron primero, Bolivarianos en la década de 1830, cuando eran un movimiento; luego Mosqueristas Moderados en el período que va de 1859-1870, cuando se convirtieron en facción partidaria local; y, finalmente, Radicales después de 1885 cuando en retirada fueron gradualmente asimilados/cooptados hasta perder toda autonomía identitaria, por el Partido Liberal hasta que su facción se evanesció gradualmente. A diferencia de los artesanos de Bogotá, los sectores populares panameños lograron ocupar el poder y mantenerlo.

La inestabilidad particularmente aguda que reinó durante el Estado Federal no era solo, como siempre se ha mantenido, el resultado de la politización de los asuntos panameños por los partidos Liberal y Conservador de Colombia, sino más bien, y quizás primordialmente, el resultado del ingreso de los sectores populares en la política: un ingreso que no se dio sin oposición. Después de la introducción del sufragio universal masculino, la estabilidad política solo podría haber sido posible si el electorado que emergió durante la segunda mitad del siglo diecinueve hubiera sido controlado, o si su voto hubiera sido impedido, o si el tamaño del electorado, de por sí limitado en la práctica, se hubiera reducido aún más. La oligarquía panameña había fallado en su intento de obtener el apoyo político de los sectores recién incorporados al sufragio, sin perder control ni autoridad. En realidad, es debatible si verdaderamente trataron de obtener ese apoyo. En todo caso, fueron incapaces de imponer su control político y social, y el control político y social solo pudo imponerse desde fuera de Panamá, con la instauración en Colombia de la Hegemonía Conservadora, período durante el cual el sufragio se restringió, el voto se hizo indirecto hasta el tercer grado, el electorado fue sometido, y

la esfera política autónoma panameña fue eliminada. En Panamá, la regeneración (de 1885/86 en adelante) fue un período de restauración parcial de la oligarquía.

La continua inestabilidad asociada con el Estado Federal eventualmente trajo agotamiento y desconfianza a los actores políticos locales y contribuyó a poner fin al ‘PLN’ como una fuerza política autónoma.³⁹ Varios elementos contribuyeron a ese objetivo:

- El socavamiento del apoyo al ‘PLN’ después de que Colón, la ciudad terminal del Atlántico, se quemara completamente en el conflicto de 1885 dejando 8,000 damnificados; (McCullough, 1977)
- La alianza de las Fuerzas Armadas de EE.UU. con el gobierno contra el ‘PLN’ en el conflicto de 1885, durante lo que sería el último esfuerzo del ‘PLN’ por mantenerse como una alternativa de poder en Panamá;
- la represión de la Regeneración colombiana, la cual fue particularmente fuerte en el Istmo que estuvo bajo administración militar por un período prolongado;
- y la gradual asimilación o cooptación de muchos de sus dirigentes y seguidores a la burocracia local.

Aquello fue el final de una tradición popular de organización autónoma partidaria. El retorno al poder de los sectores populares a través del voto fue obstruido por el gobierno colombiano, y su retorno a través de la violencia fue obstruido por los Estados Unidos. La clase y

³⁹ Es concebible que, si no fuera por el resultado de la Guerra civil colombiana de 1885, la inestabilidad hubiese continuado hasta que se alcanzara un pacto inter-élites (políticas) de los que pueden preparar el camino para una democracia efectiva después de un largo tiempo de lucha (Rustow, 1970). Sin embargo, no hay que olvidar que los sectores populares obtuvieron el voto porque Panamá era parte de Colombia. Como el ejemplo de la Constitución panameña de 1840 citado anteriormente muestra, es poco probable que si Panamá fuese independiente las élites urbana y rural independientes hubiesen tenido ansias por conceder el sufragio universal masculino que fue lo que permitió la organización del Liberalismo popular en primera instancia. Si este período de inclusión hubiese sido cargado de lucha (en parte porque la política colombiana era violenta), y si no fuera por el hecho de que Panamá era parte de Colombia, es poco probable que un período semejante hubiese tenido lugar.

la casta fueron eliminados como los principales conflictos en la política partidaria panameña. A pesar de que los afiliados a esos grupos reprodujeron alianzas semejantes (Conservadores y ex-Radicales contra Liberales populares urbanos y rurales), por poco tiempo después de que Panamá se independizó, no hay indicios de que la clase o la casta jugaran el rol que desempeñaron en la configuración de las fuerzas políticas del Panamá de la segunda mitad del diecinueve. Para entonces, los nuevos actores políticos solamente estaban luchando con las sombras del pasado.

La decisión del líder del 'PLN', Rafael Aizpuru, en 1899 de no dirigir un levantamiento Liberal (para entonces Liberal Radical) contra la Regeneración/ Hegemonía Conservadora, por temor a que Estados Unidos lo usaría como excusa para anexionar a Panamá, solo sirvió para subrayar lo que ya era un hecho: el 'PLN' como un grupo político diferenciado había desaparecido como fuerza política. De hecho, pareciera que hubo poco aporte de calma en el arrabal durante la Guerra de los Mil Días (1899-1903) que marcó el fin del período de anexión de Panamá a Colombia.

Durante aquel periodo, por primera vez, debido a la expansión del sufragio, grupos no elitistas obtuvieron el poder: por primera vez el poder político y económico en Panamá cesó de estar concentrado en las mismas manos. El sistema político restrictivo, diseñado para mantener el monopolio del poder en manos de la oligarquía se había derrumbado, aunque solo fuera temporalmente. En ese sentido por lo menos, el período había sido profundamente democrático. Sin embargo, a pesar de que las elecciones se celebraban con regularidad y eran abiertas y libres, no eran para nada justas, y difícilmente se puede decir con certeza cuando y si Panamá tuvo gobiernos representativos durante el período.⁴⁰ Dados

⁴⁰ A pesar de la prácticamente unánime opinión de los comentaristas extranjeros (la mayoría británicos, colombianos, estadounidenses y franceses), quienes observaban horrorizados la abrumadora atracción y poder del 'PLN' en las ciudades de Panamá y Colón (y generalmente desconocían la situación en el interior), hay indicios del relativo apoyo popular a la alianza entre las élites urbana y rural, por una parte, y a la alianza entre los ciudadanos del arrabal y los minifundistas del campo. Aunque los pocos resultados electorales existentes del periodo son generalmente de poca fiar,

los niveles de fraude, manipulación del registro electoral, clientelismo, soborno, violencia, la frecuencia de los golpes de Estado, la intervención constante en la política local por parte de los militares del Estado panameño y la Guardia Nacional de Colombia, y sobre todo dados los extraordinariamente bajos niveles de votación, no se puede afirmar que el período fuera democrático.⁴¹ Sin embargo, sí se puede afirmar que

en las únicas elecciones del periodo para las cuales hay datos confiables, las de 1856, Mosquera, el candidato apoyado por los sectores populares urbanos y rurales, obtuvo (como se mencionó previamente) la decisiva mayoría del 56% de los votos. Catorce años más tarde, su popularidad en Panamá se mantuvo tan alta que el periódico local más conservador, el proestadounidense *Star and Herald* aceptaba que ‘es obvio que [Mosquera] tiene tantos seguidores en Panamá (...) que si él llegase aquí llevaría el estado contra [el candidato presidencial Radical Eustorgio] Salgar (5 de enero, 1869 en (Delpar, 1981, pág. 97). El gobierno Radical de aquel entonces tomó tan seriamente la posibilidad de que si Mosquera regresaba del exilio a través de Panamá llegaría a unir suficiente apoyo como para ser una amenaza, que 150 soldados fueron despachados desde Cartagena (Delpar, 1981, pág. 97). Además, en 1875, cuando la alianza de los Radicales y Conservadores panameños apoyó a Rafael Núñez para la presidencia de Colombia mientras que los Moderados (ex) *Mosqueristas* panameños apoyaron el Radical Aquileo Parra, Gregorio Miró, un Conservador *Nuñista* cuyo gobierno era ‘sumamente impopular’ (Cónsul Británico para el Secretario del Estado para Asuntos Extranjeros, 21 de junio de 1875, PRO, FO 55/237 en (Posada Carbó, 1994, pág. 632), para asegurar el triunfo del *Nuñismo* tuvo que celebrar elecciones que fueron ‘completamente falsas; nadie más votó excepto los soldados y los empleados del gobierno’ (Informe del Consulado Panamá, 5 de Julio 1875, PRO, FO 55/237 en (Posada Carbó, 1994, pág. 633) —dificilmente un indicio de fuerza electoral. Aunque no hay otros resultados electorales confiables para esta época, hay ciertas insinuaciones sobre los niveles de apoyo popular para cada alianza, ofrecidos por el nivel de movilización política. Para citar uno de los muchos ejemplos, en 1885 Rafael Aizpuru dirigió un levantamiento del ‘PLN’ de 250 hombres armados (McCullough, 1977, pág. 176) en la ciudad de Panamá que seis años antes tenía una población de 14,000 habitantes. En otras palabras, el ‘PLN’ en su etapa final como la mayor facción política logró juntar una fuerza equivalente al 1.8% de la población de la ciudad, un porcentaje considerable en términos militares, pero particularmente impresionante considerando la baja participación en las contiendas electorales del periodo. Aun así, la participación de votantes era probablemente más alta en la ciudad de Panamá en cualquier otra parte de Panamá, en un tiempo durante el cual la tasa más alta de votación era un probablemente inflado 10.5% de la población total que votó en 1875, si los hombres armados del ‘PLN’ hubiesen votado de por sí habrían sido una fuerza electoral para tomar en cuenta en la ciudad. Sin embargo, parece ser más que probable que como con cualquiera fuerza política, su atractivo no se limitaba a los que podían movilizar militarmente, así que sus números debían haber sido más grandes, aunque no se sabe cuánto más grandes. Finalmente, después de la independencia de Colombia en 1903 cuando los liderazgos de estos grupos reprodujeron alianzas políticamente similares (Conservador-ex Radical versus Liberales Populares urbanos y rurales) —‘equivalentes funcionales’ de los del periodo Colombiano— para las contiendas legislativas y municipales de 1904, 1908, y 1912, elecciones por las cuales hay datos válidos que no fueron cuestionados, las derrotas sufridas por la alianza Conservadora-ex Radical a manos de los líderes Liberales de extracción popular rural y urbana eran tan sistemáticas y aplastantes que el partido Conservador desapareció y el sistema partidario cambió dramáticamente. El peso de las pruebas va en contra de las afirmaciones de los historiadores conservadores quienes, sin evaluar en la medida de lo posible el apoyo específico de cada grupo, tienden a asumir que dada la violencia que frecuentemente acompañaba a la política del ‘PLN’, estos no podrían ser elegibles. Es fácil olvidar que los miembros de la alianza Conservador-Radical no estaban dispuestos a recurrir a la violencia para asegurar el poder (por ejemplo, en el golpe del grupo de Colunje contra Calancha en 1865, en el levantamiento de 1861 contra Corrooso, en el golpe de 1873 contra Neira, y en el golpe de 1879 contra Cazoría en el cual los soldados del batallón Colombiano Tercero de línea fueron sobornados).

⁴¹ Los resultados durante el periodo permanecieron extraordinariamente pobres, tomando en cuenta el carácter inclusivo del sufragio, oscilando entre un bajo 4.2% de la población total en 1856 y un

aquel fue un período de inclusión política sin precedentes, donde los sectores populares masculinos, hasta entonces en la periferia del sistema político, después de haber recibido el derecho al voto y obtenido el poder, lucharon sin parar para mantener ambos. Aun así, en vista de la evidencia disponible con respecto a los niveles de participación, no se puede decir que la mayoría de los panameños estuviera profundamente involucrada en los procesos electorales de ese tiempo; no fue en aquel momento histórico en que la democratización, la construcción de la democracia se convirtió en un asunto político importante, al menos no para la mayoría de la gente.

numero probablemente inflado de 10.5% en 1875 (vea Apéndice VI), un hecho desconcertante que requiere de una explicación válida. Puede que como pasó en Argentina entre la Constitución de 1856 y la ley Sáenz-Pena de la reforma electoral de 1912 (la cual estableció un registro electoral confiable, introdujo el voto secreto, e hizo el voto obligatorio) el nivel de participación era limitado debido al alto nivel de manipulación. Sin embargo, si así fuera el caso sería algo extraordinario. Después de todo, no evitó lo que precisamente habían logrado las prácticas electorales Argentina antes de Sáenz-Pena, o sea prácticamente excluir los sectores populares del proceso electoral. En Argentina, en ningún momento entre la introducción formal de la franqueza masculina en 1853 y la reforma electoral de 1912, votaron más del 2.8% de los argentinos (Ochoa, 1987, pág. 869). Otro factor que pueda haber afectado el nivel de participación a través de Colombia era la frecuencia de contiendas electorales durante el período. Investigación avanzada de la votación indica que hay una clara relación entre la cantidad de votación y el nivel de participación; en otras palabras, más elecciones hay, mayor el nivel de abstención, y menos elecciones menores el nivel de abstención (Crewe, 1981); (Dalton & Wattenberg, 1993). De hecho, algunos han sugerido que la única manera de comparar adecuadamente la participación en democracias donde la votación no es frecuente con las democracias donde si es frecuente es concentrarse no en el número de votantes sino en el número de oportunidades para votar (Dalton & Wattenberg, 1993, pág. 211); (Crewe, 1981). Sin embargo, no importa, sin importar todas las salvaguardas que uno contemple, según los estándares fijados por (Lijphart, 1994, pág. 4) la calidad de la democracia debe haber sido muy baja. Esto refuerza la impresión de que el Liberalismo popular era un movimiento de los de la periferia del sistema político y no de los que caían completamente fuera del sistema, porque si los últimos hubiesen votado los niveles de participación serían probablemente más altos. A pesar de todo eso, hasta el nivel de participación más bajo en Panamá era alto en comparación con varios regimenes demoliberales de Europa. Por ejemplo, en Italia en 1861, solo el 1.9% de toda la población tenía derecho a votar, y de eso solamente el 57.2% decidió hacerlo (Bellamy 1987: 4).

Bibliografía

- Abel, C. (1987). *Política, iglesia y partidos en Colombia Bogotá*. FAES-Universidad Nacional de Colombia.
- Aparicio, J. (1983). *Liberales y Conservadores en Azuero 1850-1876*. Tesina de grado en historia, Centro Regional Universitario Chitré, Universidad de Panamá.
- Araúz, C. A., Gasteazoro, C. M., & Muñoz Pinzón, A. (1980). *La historia de Panamá en sus textos* (Vol. 2). EUPAN, Panamá.
- Araúz, C., & Pizzumo, P. (1993). *El Panamá Colombiano (1827-1903)*. Primer Banco de Ahorros y Diario La Prensa de Panamá.
- Arosemena, M. (1949). *Apuntamientos históricos (1801-1840)*. Publicaciones del Ministerio de Educación.
- Arrubla, M. (1978). *Colombia hoy*. Siglo Ventiuno Editores.
- Bergquist, C. W. (1976). The Political Economy of the Colombian Presidential Election of 1897. *Hispanic American Historical Review*, 56(1), 1-30.
- Bergquist, C. W. (1985). *Coffee and Conflict in Colombia, 1886-1910*. Duke University Press.
- Bobbio, N. (1976). *¿Qué socialismo?*. Plaza y Janés.
- Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Plaza y Janés.
- Bobbio, N. (1989a). *Liberalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1989b). *Democracy and Dictatorship: The nature and limits of state power*. Polity Press, Oxford.
- Bobbio, N., Pontara, G., & Veca, S. (1985). *Crisis de la democracia*. Editorial Ariel, S.A.
- Bushnell, D. (1950). The Development of the Press in Great Colombia. (D. U. Press, Ed.) *La Revista Histórica Hispanoamericana*, 30(4), 432-452. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/2509284>

- Bushnell, D. (1966). *El régimen de Santander en la Gran Colombia*. Universidad Nacional, Bogotá Colombia.
- Bushnell, D. (1970). *The Santander Regime in Gran Colombia*. Greenwood Press Publishers, Westport Connecticut.
- Bushnell, D. (1971). Voter Participation in the Colombian Election of 1856. *La Revista Histórica Hispanoamericana*, 51(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/2512474>
- Bushnell, D. (1986). *Política y partidos en el siglo XIX. Algunos antecedentes históricos*. CEREC.
- Bushnell, D. (1993). *The Making of Modern Colombia: A Nation in Spite of Itself*. University of California Press Berkeley and Los Angeles, California.
- Bushnell, D. (1994). *Aspectos de la historia electoral colombiana del siglo XIX*. Credencial Histórica 50.
- Castillero Calvo, A. (1961). El movimiento Anseatista de 1826. La primera tentativa autonomista de los istmeños después de la anexión a Colombia. 4, 3-25.
- Chen Daley, M. (1990). *The Watermelon Riot: Cultural Encounters in Panama City, April 15, 1856*. Hispanic American Historical Review.
- Colmenares, G. (1968). *Partidos políticos y clases sociales*. Ediciones Universidad de los Andes.
- Crewe, I. (1981). Electoral Participation. En B. David, *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London, Yale University Press.
- Dalton, R. J., & Wattenberg, M. (1993). The Not So Simple Act of Voting. En A. W. Finifter, *Political Science: The State of the Discipline* (págs. 193-218). American Political Science Association.

- Deas, M. (1986). Colombia, Ecuador y Venezuela, c. 1880-1930. *Cambridge University Press*, 641-682. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CHOL9780521245173.019>
- Deas, M. (1987). Venezuela, Colombia and Ecuador: The First Half-Century of Independence. En L. Bethell, *The Cambridge History of Latin America* (Vol. 3, págs. 507-538). Cambridge University Press.
- Deas, M. (1993a). *El poder y la gramática*. Bogotá, Colombia.
- Deas, M. (1993b). Algunas notas sobre caciquismo en Colombia. *Tercer Mundo Editores*, 207-228.
- Deas, M. (1996). The role of the church, the army and the Police in Colombian elections. En E. Posada carbó, *Elections Before Democracy* (págs. 163-180). MacMillan, London.
- Delpar, H. (1971). Aspects of Liberal Factionalism in Colombia 1875-1885. *51*(2), 255-264.
- Delpar, H. (1981). *Red Against Blue: The liberal Party in Colombian Politics 1863-1899*. University of Alabama Press.
- Diamond, L., Linz, J., & Lipset, S. (1989). *Democracia en los países en desarrollo: América Latina*. Adamantine Press.
- Dix, R. H. (1987). *The Politics of Colombia*. New York Praeger.
- Fábrega Ponce, J. (1986). *Ensayos sobre historia constitucional de Panamá*. Editora Jurídica Panameña.
- Figuroa Navarro, A. (1978). *Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano (1821-1903)*. Impresora Panamá, S. A. .
- Gilmore, R. L. (1956). *New Granada's Socialist Mirage*. *Hispanic American Historical Review* 36 (2).
- Goytia, V. F. (1954). *Las Constituciones de Panamá*. Cultura Hispánica, Madrid.
- Goytia, V. F. (1975). *El siglo XIX en Panamá: escenarios abruptos*. Editorial Linosa, España.

- Hartlyn, J. (1988). *The politics of Coalition Rule in Colombia*. Cambridge University Press.
- Hartlyn, J. (1989). Colombia: The politics of violence and accommodation. En L. Diamond, J. Linz, & S. M. Lipset, *Democracy in Developing Countries: Latin America* (págs. 291-334). Lynne Rienner Publishers, Boulder, USA.
- Jaén, O. (1978). *La población del Istmo de Panamá del siglo XVI al XX: Estudio sobre la población y los modos de organización de las economías, las sociedades y los espacios geográficos*. Impresora de la Nación, Panamá.
- José, A. (1983). *Liberales y Conservadores en Azuero 1850-1876*. Tesina de grado en historia, Centro Regional Universitario Chitré, Universidad de Panamá.
- Karl, T.-L. (1990). Dilemmas of Democratization in Latin America. *Comparative Politics*, 23(1).
- Kline, H. F. (1983). *Colombia: Portrait of Unity and Diversity*. Westview Press, Colorado Boulder.
- León Helguera, J. (1961). The Changing Role of the Military in Colombia. *Journal of InterAmerican Studies* 3(3), 351-358.
- León Helguera, J. (1969). The problem of Liberalism versus Conservatism. En F. B. Pike, *Latin American History: Select Problems of N.Y.* (págs. 223-258).
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford University Press.
- MacDonald, R. H. (1972). Electoral Fraud and regime Controls in Latin America. *Western Political Quarterly*, 25(1), 81-93. <https://doi.org/10.2307/446736>
- Maiaguaschca, J. (1996). The Electoral Reforms of 1861 in Ecuador and the Rise of a New Political Order. En E. Posada Carbó, *Elections Before Democracy* (págs. 87-115). MacMillan, London.

- McCullough, D. (1977). *The Path Between the Seas: The Creation of the Panama Canal 1870-1974*. Simon & Schuster, New York.
- McDonald, R. H. (1971). *Party Systems and Elections in Latin America*. Markham Publishing Company.
- Muñoz Pinzón, A. (1980). *Un estudio de historia social panameña*. Editorial Universitaria Panamá.
- Murillo, M., & De Gracia, R. (1977). *Tres años de vida federal*. Tesina de grado en historia, Universidad de Panamá.
- Navas, L. (1979). *El movimiento obrero en Panamá (1880-1914)*. Educa, San José, Costa Rica.
- Ochoa, E. (1987). The Rapid Expanse of Voter participation en Latin America: Presidential Elections, 1845-1986. *Statistical Abstract of Latin America*, 25.
- O’Gorman, F. (1989). *Voters, Patros, and Parties*. Clarendon Press.
- Okesenber, M., & Dickinson, B. (1991). The origin, Processes and Outcomes of Grand Reforms. En D. Rustow, & K. Erickson, *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives* (págs. 235-261). Harper Collins, New York.
- Park, J. (1986). Regionalism as a factor in Colombia’s 1875 Election. *The Americas*, 42(4), 453-472.
- Payne, J. L. (1968). *Patterns of conflict in Colombia*. Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- Peeler, J. A. (1985). *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica and Venezuela*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Peeler, J. A. (1992). Elite Settlements and Democratic Consolidation: Colombia, Costa Rica and Venezuela. En J. Highley, & R. Gunther, *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe* (págs. 81-112). Cambridge University Press.
- Pérez Venero, A. (1978). *Before the five frontiers: Panamá from 1821 to 1903*. AMS Press, New York.

- Posada Carbó, E. (1994). Elections and Civil Wars in Nineteenth-century Colombia: The 1875 Presidential Campaign. *Journal of Latin American Studies*, 26(3), 621-649. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/S0022216X00008543>
- Posada Carbó, E. (1995). Civilizar las umas: Conflicto y Control en las elecciones colombianas, 1830-1930. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 32(39), 3-25.
- Posada Carbó, E. (1996). Elections before Democracy London. *Revista Estudios Latinoamericanos*, 495-548.
- Posada Carbó, E. (1997). Limits of Power: Elections Under the Conservative Hegemony in Colombia, 1886–1930. *Hispanic American Historical Review*, 77, 245-279.
- Posada Carbó, E. (2006). *La nación soñada: violencia, liberalismo y democracia en Colombia*. Editorial Norma, Bogotá.
- Potter, D., Goldblatt, D., Kiloh, M., & Lewis, P. (1997). *Defining Democratization*. Polity Press.
- Quintero, C. (1989). *Evolución constitucional de Panamá*. s.e.
- Ropp, S. (1982). *Panamanian Politics: From Guarded Nation to National Guard* Stanford. Praeger Publisher, New York.
- Rustow, D. (1970). Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model. *Comparative Politics*, 2(3), 337-363.
- Safford, F. (1987). Bases of Political Alignment in Early Republican Spanish America. En R. Graham, & P. Smith, *New Approaches to Latin American History* (págs. 64-70). Austin, University of Texas Press.
- Sands, W. F. (1944). Our jungle Diplomacy. 65-66.
- Solís, R. J. (1968). *El movimiento separatista de 1830 y el General José Domingo Espinar*. Tesina de grado en historia, Universidad de Panamá, Sosa Juan B.
- Sowell, D. (1988). The 1893 Bogotazo: Artisans and Public Violence in Late Nineteenth-Century Colombia. *Journal of Latin American*

Studies, 21, 267-282. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/S0022216X00014796>

Therborn, G. (1979). The Travail of Latin American Democracy. *New Left Review*, 113, 77-109.

Thomson, D. (1983). *Democracy in France Since 1870*. Cassell, London.

Tocayo, T. (1958-59). *El Estado Federal de Panamá*. Tesina de grado en historia, Universidad de Panamá.

Valenzuela, J. S. (1996). Building Aspects of Democracy Before Democracy: Electoral Practices in Nineteenth Century Chile. En E. Posada Carbó, *Elections Before Democracy* (págs. 223-257). MacMillan, London.

Zimbalist, A., & Weeks, John . (1991). *Panama at the Crossroad: Economic Development an Political change in the twentieth Century*. University of California Press.

Registraduría del Estado Civil

1988 *La cedula como documento electoral*

El preámbulo constitucional en Panamá*

The constitutional preamble in Panama

DOI <https://doi.org/10.61311/2805-1912.163>

Julio César Pérez-Martínez**

ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-5334-8508>

Afiliación: Universidad Católica Santa María la Antigua

Resumen: *La discusión sobre el valor jurídico normativo y vinculante del preámbulo de la Constitución de Panamá, fue escenario de discusión doctrinal hasta hace poco más de una década. Esto debido a una falta de pronunciamiento por parte de los jueces constitucionales sobre el mismo. Desde el año 2012, se deja sentado que el criterio a seguir es el de considerar que cualquier norma que vulnere el preámbulo, es inconstitucional. El fundamento de esta posición jurisprudencial radica en que en los preámbulos de la Constitución están consignados los valores y fines supremos de la nación, y que por ello entender la Constitución alejándose del preámbulo es un desacierto, pues se estaría yendo en contra de las bases de la sociedad panameña. El preámbulo se constituye en el espíritu de la Constitución al contener los fines supremos del Estado.*

Palabras clave: *preámbulo constitucional, interpretación constitucional, derecho constitucional, valores constitucionales, espíritu de la Constitución.*

Abstract: *The discussion on the normative legal and linking value of the preamble of the Constitution of Panama was the scenery of doctrinal discussion until a little over a decade ago. This is due to a lack of ruling by the constitutional judges on it. Since the year 2012, it has been established that the criterion to follow is to consider that any norm that violates the preamble is unconstitutional. The basis of this jurisprudential position lies in the fact that the preamble of the constitution contains the supreme values and purposes of the nation, and that, therefore, understanding the constitution moving away from the preamble is a mistake, because it would be going against the foundations of the Panamanian society. The preamble constitutes the spirit of the constitution, since it contains the supreme purposes of the state.*

Keywords: *Constitutional interpretation, constitutional law, constitutional preamble, constitutional values, spirit of the constitution.*

* Ponencia presentada en el XII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de ALACIP. Realizado en Lisboa (Portugal) entre los días 17 y 20 de julio de 2024.

** Doctorando en la Universidad de Salamanca, máster en Derecho Privado por la Universidad Complutense de Madrid, especialización en Derecho Tributario en la Universidad Externado de Colombia, maestría en Educación Universitaria y licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua. Profesor de derecho constitucional y derecho tributario en la Universidad Católica Santa María la Antigua. Laboró como abogado en el sector privado y como investigador académico en el Tribunal Electoral. Actualmente es abogado en la Asamblea Nacional en el despacho del diputado José Pérez Barboni.

I. Recorrido histórico por las posturas doctrinales sobre al valor jurídico del preámbulo

El preámbulo de la Constitución panameña no ha sido, especialmente, objeto de estudio en el derecho nacional. Quizás porque históricamente las sentencias de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en Panamá no lo tomaban en consideración al momento de realizar análisis constitucionales, lo que entonces alejaba a los juristas panameños de escribir sobre el valor jurídico del mismo. Pero como veremos más adelante, esta tendencia jurisprudencial cambió desde el año 2012. Por ello, es fundamental hacer un recorrido histórico por el pensamiento de diferentes juristas panameños que han estudiado el valor del preámbulo a lo largo de las diferentes constituciones nacionales¹.

El abogado González Marcos (1993, p.146) hace un recuento de todos los autores que se han proyectado sobre el valor del preámbulo de las constituciones panameña desde 1904 hasta 1993. En ese sentido concluye que los autores le confieren predominantemente un valor político al preámbulo; pero la posición de la tradición panameña con relación a su valor normativo es variada y se puede clasificar de la siguiente forma:

1. Quienes le reconocen un valor normativo de obligatorio cumplimiento para los Órganos del Estado: José Dolores Moscote en sus primeras obras de 1923 y 1943, cuando se refería al preámbulo de las constituciones de 1904 y 1941, y José Carrasco.
2. Quienes le confieren al preámbulo un valor interpretativo: José Dolores Moscote (en las obras de 1923 y 1943 le confería, además de un valor normativo obligatorio, un valor interpretativo importante) y Carlos Bolívar Pedreschi.

¹ Los preámbulos de las constituciones panameñas se pueden consultar en el anexo.

3. Los que consideran que el preámbulo carece de valor normativo: José Dolores Moscote (en su última obra en 1956), César Quintero (ambos refiriéndose a la Constitución de 1946) y Rafael Murgas.

Sin duda alguna los estudios más profundos y detallados sobre el tema fueron los de Moscote y Quintero. Al respecto merece la pena reproducir las conclusiones de González Marcos (1993):

Sobre el pensamiento, en sus publicaciones de 1923 y 1943, de Moscote, concluye lo siguiente: 1- Los destinatarios principales del preámbulo son los Órganos superiores del Estado, especialmente el Legislativo y el Judicial (le reconoce explícitamente fuerza vinculante al contenido del mismo). En otras palabras, reconoce el valor dogmático, es decir, el valor preceptivo o normativo del preámbulo constitucional, el cual contiene los fines que deben ser realizados o perseguidos por los Órganos del Estado. 2- También le otorga al preámbulo una función de interpretación del resto del texto constitucional (p.136).

Ahora bien, Moscote, en el año 1956, abandona esta tesis y concluye lo siguiente: que el preámbulo es un simple anhelo sin valor normativo dado que un gran número de constituciones no cuenta con un preámbulo, además de que existe una imposibilidad técnica de abarcar en una fórmula la totalidad del espíritu de la Constitución y, por último, porque la influencia orientadora es casi nula, pues la interpretación del preámbulo está condicionada a las realidades o intereses de la vida social y económica (p.137).

Sobre el pensamiento de Quintero: se sustenta en el pensamiento de Moscote de 1956 y adicionalmente en las decisiones de la Corte Suprema de Estados Unidos, donde se establece que el preámbulo no es fuente de ningún poder sustantivo conferido al gobierno de los Estados Unidos (p.138).

Este recuento es interesante ya que la tesis doctrinal que se mantuvo durante la vigencia de las dos primeras constituciones panameñas (1904 y 1941, porque el escrito de Moscote de 1956 se refería a la Constitución de 1946) fue la de considerar que el preámbulo de las mismas cumplía una función como guía para los Órganos del Estado: para el Órgano Legislativo: al momento de expedir una ley; y para el Órgano Ejecutivo como una guía para su actuar diario de la administración del Estado. Luego, durante la vigencia de la Constitución de 1946, la postura doctrinal se mantuvo hasta que salió el escrito de Moscote de 1956 y el libro de Quintero “Derecho constitucional” en 1967, donde se empezó a considerar el preámbulo de la Constitución como una parte no esencial del texto y por lo tanto carente de fuerza normativa. Lo cierto es que el contenido del preámbulo de la Constitución de 1946 es en extremo simple y carente de contenido.

Ahora bien, es partir de la publicación de González Marcos, cuando la postura jurídica sobre el valor del preámbulo comienza a dar un giro, para reconocerle un valor jurídico vinculante al preámbulo de la Constitución: postura que casi dos décadas después es la adoptada por la jurisprudencia panameña. Es importante mencionar esto dado que hasta 1993 no había existido un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia sobre el valor normativo del preámbulo y que la doctrina predominante en Panamá era la última tesis de Moscote y la de Quintero de que el preámbulo de la Constitución panameña carece de valor normativo.

En ese sentido decía González Marcos (1993) que el preámbulo sí tiene un valor normativo y vinculante ya que la Constitución es un todo orgánico, lógico y sistemáticamente integrado, que no admite ni censuras ni divisiones. Por otro lado, argumenta que se debe partir de que el constituyente expide normas jurídicas con carácter obligatorio y que el preámbulo puede contener directrices normativas que limitan la actividad de los Órganos del Estado o le señalan programas a desarrollar (p.151). El preámbulo sintetiza de esta forma los objetivos, los valores fundamentales y reafirma la legitimidad del orden jurídico de un país (p.152).

La doctrina que introduce el precitado autor es que como el preámbulo tiene rango normativo, los legisladores deben expedir leyes acordes con el contenido del mismo; ya que de lo contrario tal ley podrá ser declarada inconstitucional por el pleno de la CSJ. Es decir, con la comprobación de que una ley viola el preámbulo la convierte en inconstitucional y no hace falta que infrinja un artículo de la carta magna. Le otorga un carácter supremo a los valores fundamentales de la sociedad panameña, los cuales se encuentran contenidos en el preámbulo. Por lo tanto, considera que estos valores deben guiar las leyes, actos y decretos de los Órganos públicos.

La postura de González Marcos es interesante ya que le da validez normativa al preámbulo de la Constitución de 1972, independientemente de si este preámbulo esté cargado con referencias militares, antidemocráticas y que hubiese legitimado el golpe de Estado de 1968. Es decir, su posición es que el preámbulo tiene el mismo valor que la parte del articulado de la Constitución, independientemente de si este es bueno o malo.

El siguiente autor panameño en abordar el tema del preámbulo es Jorge Molina (2001). El autor es del pensamiento de que el preámbulo no tiene valor normativo en Panamá, ya que el mismo es abierto, abstracto y

declarativo, y que por consiguiente eso daría inseguridad al momento de aplicar la Constitución (p.318). Pero el autor le confiere un carácter interpretativo al misma, es decir, como una herramienta de hermenéutica constitucional (p.319). Merece la pena destacar que este es el primer autor que estudia el preámbulo de la Constitución vigente. Ya que nuestro actual preámbulo se reformó en 1994, unos meses después de la publicación de González Marcos.

Como se observa, Molina, le confiere un valor normativo, pero únicamente interpretativo al preámbulo de la Constitución, es decir, que sirve como una herramienta para comprender el contenido de los artículos de la carta, pero no obliga a los poderes públicos, y por lo tanto impide poder ejercer una acción de inconstitucionalidad contra una norma que vulnere el preámbulo. Esta postura representa un atraso en cuanto al valor normativo vinculante del preámbulo Constitución. Lo cual me lleva a pensar que la doctrina panameña, en este momento, aún no encontraba una postura definida, ya que, si bien se había superado la posición de Quintero, los siguientes dos autores variaban en su consideración y en el valor que le otorgaban al preámbulo.

Esta posición sobre el valor jurídico normativo del preámbulo de la Constitución, pero limitada únicamente a un valor interpretativo, también la comparte Rigoberto González Montenegro (2006):

El preámbulo forma parte del todo constitucional, que este ha sido elaborado por el mismo constituyente que elabora la Constitución que le precede y, que, al aprobarse la Constitución, se le aprueba en su totalidad, incluyendo desde luego su preámbulo, la eficacia normativa que va

a irradiar este es de carácter interpretativo. Explicado de otra forma, el preámbulo debe servir de referencia al operador político a la hora de desarrollar el contenido de la Constitución; pero, sobre todo, ha de orientar al operador judicial al interpretar y aplicar la Ley fundamental en ejercicio del control de la constitucionalidad o de la tutela de protección de los derechos fundamentales. Si bien el preámbulo como tal no tiene la eficacia normativa de un artículo o disposición constitucional como tampoco se puede invocar su contenido ante un tribunal por sí solo como infringido, lo que no se puede pensar o sostener es que este no tenga valor alguno y, menos, desconocerle un valor normativo (p. 151).

De esta postura puedo extraer las siguientes conclusiones: el preámbulo no es un mero párrafo decorativo o declarativo, tampoco se reduce a los anhelos de un pueblo, sino que el mismo sirve como parámetro de interpretación cuando el contenido del articulado de la Constitución no es claro, pero también sirve como guía a los diputados al momento de expedir una ley. Otra conclusión es que no es posible demandar una norma de inconstitucional por violentar únicamente el contenido del preámbulo. Por último, el preámbulo está dirigido únicamente a los poderes que reglamenten la Constitución mediante leyes o decretos y al poder judicial al momento de interpretar la Constitución, pero del mismo no se desprenden obligaciones como tal para los Órganos del Estado.

Un último punto que merece la pena ser destacado es el valor político que tiene el preámbulo de la Constitución de Panamá. Ya que el surgimiento o la reforma de la Constitución se da en un momento histórico determinado, lo cual tiene como consecuencia que en el texto se defina el tipo de régimen político, la estructura y límites de los poderes

públicos, así como los derechos de la población, siempre sustentados sobre una base de valores y principios que inspiraron la redacción de la Constitución (González, 2007, p.22). Esto es importante ya que el preámbulo de la Constitución, al tener un componente altamente político que dirige las acciones de los entes públicos, el mismo, entonces, solo puede ser modificado mediante los mecanismos de reforma constitucional o por el constituyente originario, y no mediante un cambio legislativo ordinario, ya que el preámbulo está contenido en la Constitución.

Hasta el año 2007 (cuando sale publicado el último artículo doctrinal sobre el preámbulo), en Panamá el pleno de la CSJ no había emitido sentencia alguna sobre el valor jurídico normativo del preámbulo de la Constitución. Por lo tanto, las discusiones sobre el mismo seguían en la esfera doctrinal. Tal discusión se terminaría en el año 2012.

II. Concepto del preámbulo de la Constitución

Preámbulo vigente de la Constitución panameña: *“Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional, e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de Panamá”.*

El Pleno de la CSJ mediante sentencia de 11 de agosto de 2014 definió el preámbulo como “aquella declaración solemne de los propósitos del constituyente, mediante el cual se expresan los valores y principios que enrumbarán el ordenamiento jurídico de una nación”. Cabe destacar que en esta sentencia el pleno de la CSJ el otorga un valor normativo al preámbulo total, es decir, no únicamente un valor interpretativo (esto se verá en secciones siguientes).

Al analizar esta definición se pueden desprender elementos de especial importancia para la comprensión del concepto del preámbulo, como lo son los “valores y principios”. Y no solamente esto, sino que los valores y principios le dan dirección jurídica al país, es decir, el preámbulo cumple un rol supremo, al guiar las leyes, las decisiones judiciales y el actuar de la administración pública. En otras palabras, los propósitos de toda la nación se encuentran reflejados en el preámbulo de la Constitución, y como tal, el valor jurídico del mismo no queda únicamente a nivel interpretativo, sino que su valor normativo es de obligatorio cumplimiento para los Órganos del Estado.

De igual forma, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2018) estableció que en un Estado democrático, en general, se espera que las leyes reflejen y protejan los valores e ideales en los que se basa la vida de la sociedad, y que las personas comparten en su mayoría (p.34). Por consiguiente, el legislador debe subir a los valores constitucionales reflejados en la Constitución para adaptar la legislación que expida a tales mandatos.

Los valores constitucionales, que se encuentran integrados en el preámbulo de la Constitución panameña (y también a través de todo su texto), fueron los escogidos por los constituyentes para reflejar cuáles eran los intereses de la ciudadanía en ese momento en particular. Sobre que debe entenderse y cuáles son los principios y valores de la Constitución panameña, lo expondré en secciones siguientes, por el momento basta saber que los mismos, al formar parte del preámbulo, tienen un carácter normativo supremo, ya que dirigen toda la vida jurídica de Panamá.

Santaolalla (1991) considera que el preámbulo de las constituciones trata de la norma fundante del ordenamiento jurídico, con un valor político, además del normativo que le es propio, por lo que resulta comprensible la aparición de ese prefacio con la expresión de la justificación política o moral del régimen que crea normalmente toda Constitución, y con la invocación de las grandes metas del mismo (p.55). Estas “metas”, de las que habla el

autor, se pueden considerar, en el derecho panameño, como los fines de la nación, los cuales están en el preámbulo. Los fines del Estado panameño son la guía que conduce el actuar de los ciudadanos y de los Órganos del Estado.

La definición que propongo del preámbulo constitucional para el derecho panameño es el texto que precede a la parte del articulado de la Constitución y que contiene los fines, principios y valores de la sociedad panameña, los cuales deben inspirar todo el ordenamiento jurídico del país. De tal manera que las leyes o cualquier otra norma de rango inferior debe guiarse y apegarse a tales fines y valores, ya que en caso contrario se perfeccionaría una violación a la Constitución. El preámbulo tiene valor normativo vinculante y no únicamente un valor meramente interpretativo. Por otro lado, del preámbulo se desprenden obligaciones para los Órganos del Estado en el sentido que deben actuar de conformidad al régimen democrático, procurando el beneficio social y la dignidad de los ciudadanos.

De igual forma merece la pena suscribirme al pensamiento de Álvarez (2020) cuando sostiene que el ordenamiento jurídico está presidido por los valores superiores de libertad, justicia, igualdad y el pluralismo político (sistema democrático), y que estos valores inspiran todo el sistema jurídico del país. Esta inspiración sirve especialmente al legislador al momento de expedir una ley, y también al juez constitucional al momento de interpretar la Constitución y las leyes. No puede haber lecturas de las reglas del ordenamiento a espaldas de los valores constitucionales (p.33).

III. Los valores, principios y los fines contenidos en el preámbulo de la Constitución panameña

Al dejar establecido el concepto de preámbulo constitucional, ahora lo que corresponde es comprender qué implican los valores, principios y los fines que forman parte del preámbulo.

Sobre los valores constitucionales, considera Hernández (2018,) que:

Los valores son las creencias más profundas y arraigadas en el individuo y en la sociedad acerca de lo que es bueno, justo y correcto, y de todo lo que es deseable para poder vivir mejor (p.69). En ese sentido los valores anteceden y subyacen a los textos constitucionales porque fueron en su momento el nervio y el espíritu del poder constituyente. Los valores existen más allá de la letra constitucional porque residen y permanecen en el corazón de los ciudadanos y en la mente de los operadores constitucionales, y es por ello que la Constitución inevitablemente se lee en tésitura de valores. Los valores, esas ideas fuerza con que se forjan las sociedades, se materializan en el mundo jurídico bajo la forma de principios y reglas. De esta mera los valores, no siendo en sí mismos normas jurídicas, se revelan en el mundo del derecho como normas jurídicas (principios y reglas) que son la sustancia de las constituciones y los materiales con los cuales labora la jurisprudencia (p.73).

De esta precisa explicación dada por el reconocido jurista colombiano, puedo mencionar que en el derecho panameños esos anhelos de lo bueno, lo justo y lo correcto de la sociedad se encuentran reflejados (no desarrollados) en el preámbulo constitucional. En ese sentido, Molina (2001) acota que los valores del preámbulo constituyen el reordenamiento de prioridades que, en un punto de los intereses nacionales, padeció la nación panameña. Los valores son objetivos primordiales del Estado panameño (p.314). Por ende, en la Constitución panameña los fines supremos del Estado (los objetivos del mismo) se entremezclan con los

valores, hasta el punto de ser considerados sinónimos. Sin bien sabemos que los fines son los objetivos que se esperan alcanzar con un determinado proyecto (en este caso un proyecto país), esos fines están ligados a las aspiraciones de vivir en un sistema democrático que respete derechos, que no sea autoritario y propicie el bienestar económico y social. Lógicamente, el fin de la nación no se puede realizar sin unos medios acordes con aquel. En consecuencia, los valores constitucionales guiarán la forma en la que se deban conseguir tales fines.

En palabras de Martínez Muñoz (2012, p.282), el derecho se estudia mediante una interpretación y una construcción que busca comprender los fines de cada institución jurídica particular, considerados como medio para fines más elevados y, a su vez, como medios para el fin supremo del derecho que viene dado por los valores. De igual forma Díaz Revorio (2016, p.18) considera que, sin perjuicio de que cada precepto constitucional puede tener su finalidad, hay un sistema constitucional de valores y principios que determinan los fines de la Constitución y del resto del ordenamiento.

En consecuencia, los valores de la Constitución panameña (que a su vez son los fines supremos del país) son la libertad, la dignidad humana, el bienestar general, la justicia social, la integración regional, el sistema democrático y la estabilidad institucional. Estos valores pueden sintetizarse en dos: el respeto a los derechos fundamentales y el aseguramiento del sistema democrático de gobierno. Esto con la finalidad de evitar la opresión y la tiranía por parte de los gobernantes. Ya que en caso de que un gobierno autoritario desconozca los derechos humanos y destruya los contrapesos del poder, el pueblo estaría legitimado a restaurar tal orden. Estos valores son los que guían todo el orden jurídico panameño, y cualquier acto o norma jurídica que le sea contraria se convierte en inconstitucional, por violar los fines más básicos de la sociedad panameña.

Ahora bien, una vez dejado claro qué debe entenderse como valores constitucionales y sabiendo que los mismos se encuentran en principio (pero no únicamente) en el preámbulo de la Constitución, me parece importante, brevemente, explicar el alcance de esos valores o fines supremos:

Sobre “la garantía de la libertad” contenido en el preámbulo de la Constitución, dice Rigoberto González Montenegro (2006) que su fundamento se encuentra en que, durante los últimos años de la dictadura, la restricción o privación de la libertad corporal se utilizó como un arma para afrontar a los que se oponían al régimen. A los adversarios se les afrontaba no desde y con la Constitución, como opositores políticos y en ejercicio de sus derechos ciudadanos, sino desde y con el Código Penal en la mano como si fueran delincuentes. Al retornar a la democracia se requería, por tanto, «garantizar la libertad», no como una gracia o concesión del gobernante, sino como el derecho fundamental que es, cuyo reconocimiento y ejercicio no ha de quedar sujeto al capricho de autoridad alguna (p.153). De esta forma en Panamá, uno de los anhelos y fundamentos de la sociedad es el de garantizar la libertad individual de los ciudadanos, producto de los traumas del pasado. En otras palabras, el preámbulo fija las bases del actuar de los Órganos del Estado, en el cual siempre deben tener presente al momento de actuar.

Sobre la dignidad humana, la justicia social y el bienestar general me remito a lo expuesto por Giannareas y Rodríguez (2017) cuando están convencidos de que el contenido del preámbulo de la Constitución de Panamá conlleva elementos que le dan centralidad a los derechos humanos, como núcleo de la Constitución. Libertad, dignidad humana, justicia social y bienestar general son conceptos que están ligados internamente y contribuyen a guiar la interpretación y la práctica de la Constitución (p.173). En consecuencia, los derechos humanos no únicamente están garantizados por las disposiciones enumeradas en la parte dogmática de la Constitución, sino que se constituyen en auténticos valores sociales;

los cuales deben servir de criterio de interpretación jurídica y como guía para el comportamiento gubernamental.

En lo referente a la integración regional, como bien se reconoció en los debates donde los diputados trabajaban en una reforma constitucional para el cambio del preámbulo en 1994. En los debates se reconocía que en todo el texto del articulado de la Constitución no existía mención o referencia que permitiesen una integración regional eficaz, pero que por lo menos, su referencia en el preámbulo, abría la puerta y permitiría su posterior desarrollo legal. Esto debido a que Panamá a principios de la década de 1990 estaba integrándose a organismos internacionales como el Parlamento Centroamericano. Por lo tanto, un fin de la nación es la de procurar una integración nacional, pero que dicha integración se corresponda con el resto de los valores constitucionales.

Sobre el aseguramiento de la democracia y la estabilidad institucional, Molina (2001, p.312) dice que, en 1994 se modifica el preámbulo, para, de manera indirecta, reflejar la reinstauración del sistema demoliberal, erradicando en lo posible, cualquier intento de volver a la superada era de las dictaduras militares. Dichos valores indican el deseo del constituyente de dar por superados los gobiernos autocráticos y despóticos. Este pensamiento también es seguido por González Montenegro (2006). En este sentido, la conciencia nacional y los consensos sociales del país están dirigidos a fortalecer las instituciones democráticas con el objetivo de evitar el debilitamiento de las mismas por personas que deseen acumular el poder o debilitar los límites al mismo.

Por último, en lo referente a la invocación a Dios en el preámbulo, es importante señalar que el mismo no tiene un mayor alcance en la vida jurídica de Panamá. Ya que es una mera mención a una idea religiosa (con grandes fundamentos políticos), pero que del mismo no se desprenden obligaciones, derechos ni deberes. En este sentido ya ha dicho Molina (2001, p.313) que es una mera invocación sin mayor valor jurídico, toda

vez que además representa la separación del Estado y la Iglesia. Ya que el poder real reside en el pueblo y no en la divinidad. Otro autor panameño, González Montenegro (2006, p.156), cuando escribe sobre el preámbulo, establece que la invocación a Dios al momento de decretar la Constitución no debe entenderse en el sentido que se trata del reconocimiento de una religión en particular o que el Estado adopta oficialmente una en especial, máxime cuando se termina reconociendo como derecho fundamental la libertad de religión. Se está ante la invocación de un ser supremo, a la hora de dar tan importante paso en la vida jurídico- política de un país, como lo es dotar a este de una Constitución.

De igual forma en el derecho comparado, al tratar la cuestión de Dios, Riofrío (2015) considera que si bien las constituciones (ecuatorianas) del siglo XIX ponían directa o indirectamente el fundamento de la norma suprema en Dios, como “Autor y Legislador del Universo” o “Creador y Supremo Legislador”, y en el pueblo o nación. Las últimas constituciones solo invocan el nombre divino (como en el caso panameño), dejando como fundamento directo al pueblo ecuatoriano y los poderes constituidos (p.34). Por lo tanto, se aprecia que la invocación a Dios, en los preámbulos constitucionales, hoy en día, solamente tiene una razón tradicional más que una jurídica vinculante.

En conclusión, las funciones de los valores constitucionales **básicamente** son: a) fundamentar o dar sustento valorativo a las demás normas, así como a las actuaciones del poder público, incluso de la comunidad política en general; b) orientar los fines, los alcances y la interpretación de las normas y las políticas públicas; y c) frenar toda norma o actividad que los contravenga abiertamente, o que se aparte de ellos transgrediendo su sentido (Palomino, 2022, p.52).

Ahora bien, con relación a los principios constitucionales, para el profesor Bustos Gisbert (2005), en el Estado constitucional democrático existen seis principios básicos, los cuales son: la dignidad humana, la

libertad, la igualdad, el Estado de derecho, el Estado democrático y el Estado social. El autor considera que los principios, al tener un rango máximo, toda norma o acto que los contradiga es inconstitucional; por esta misma razón se debe entender que los Órganos del Estado deben seguirlos toda vez que los mismos establecen la estructura básica del Estado y de la sociedad (p.40,42).

Los principios constitucionales en Panamá son los mismos identificados por el profesor Bustos, ya que Panamá es un país con un sistema democrático de gobierno. Es fundamental entonces dar una definición de principios. Los principios son la positivización de los anhelos sociales contenidos en los valores constitucionales de un país, y como tales merecen o tienen un carácter de optimización, en el cual los mismos deben maximizarse para lograr su objetivo. Por lo tanto, los principios, a su vez, en el derecho panameño, contienen los valores de la nación.

IV. Referencias constitucionales y legales sobre el preámbulo de la Constitución

El espíritu de la Constitución existe y tiene valor normativo, ya que el artículo 163 de la Constitución establece que *“Es prohibido a la Asamblea Nacional: 1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución...”*

Pero, entonces ¿cuál es el espíritu de la Constitución? Haciendo un paralelismo con el espíritu de la ley, establecidos en escritos pasados, que el espíritu de la ley es el considerando de la ley o en su defecto la historia fidedigna de su establecimiento; que no es más que los factores sociales, económicos, culturales o políticos que influyeron o que dieron origen a la ley. Esta historia fidedigna puede estar contenida en la exposición de motivos o en las actas parlamentarias.

El espíritu de la ley no tiene valor normativo, es decir, de él no se desprenden mandatos imperativos de cumplimiento en la práctica para los administrados. Pero el espíritu de la ley es fuente primaria del derecho para la creación de normas jurídicas como lo son decretos o normas reglamentarias de las leyes. Es decir, el Órgano Ejecutivo no puede en su reglamentación apartarse no solo del texto de la ley, sino tampoco de su espíritu. Por otro lado, el juez debe tomar en cuenta el espíritu de la ley para realizar una debida interpretación de la ley, con la finalidad de evitar que su resolución pueda ser susceptible de un recurso de casación. Existe un recurso judicial extraordinario, y por lo tanto se puede dejar sin efectos una decisión judicial, si un juez no recurre al espíritu de la ley cuando la norma aplicable sea confusa o no la interpreta de forma correcta (Pérez-Martínez, 2023).

Una vez hecha esta referencia, podría decir que el espíritu de la Constitución son los fines que inspiran todo el ordenamiento jurídico de un país, es decir, son los fines que configuran la vida social, política y económica de un Estado, reflejados en el texto de la Constitución. Esta historia de anhelos o motivos que inspiraron el cambio constitucional se encuentra contenida en las actas del proceso constituyente panameño (originario en 1972 y reformativo en 1978, 1983, 1994 y 2004).

Esto se puede constatar en los intensos debates que se dieron en la Asamblea Nacional en referencia al contenido del preámbulo, cuando se debatían las reformas constitucionales en 1994. Es especialmente interesante el contenido de las actas del 9 y 10 de agosto.

Tal día se discutió sobre la pertinencia del contenido del preámbulo y su ajuste a la realidad nacional, con el objetivo de que no deviniera en utópico; otros legisladores en cambio argumentaron que el preámbulo no debe responder a las realidades del momento sino a los deseos de la colectividad que se debieran traducir en un mejoramiento de la realidad actual.

De igual forma se debatió que el preámbulo debía ser cónsono con “la letra y el espíritu” de la Constitución, es decir, que no debía estar desconectado con la parte del articulado.

Esto que fue debatido por los legisladores panameños sobre cuál es la función del preámbulo, se adapta a lo dicho por Häberle (2016) cuando decía que los elementos constructivos regulares de los preámbulos son expresiones de la dimensión temporal: por un lado, en el rechazo de un pasado determinado o en la vuelta o el recuerdo a determinadas tradiciones y periodos; pretenden invocar y elaborar el pasado de manera negativa o positiva. Además, los preámbulos se pueden referir al presente, ocasionalmente en la orientación de deseos, lo que hoy se ha vuelto realidad. Por último, pueden referirse al presente y al futuro como tales o incluso querer ganar el futuro (p.260). En el caso panameño, eran los ideales de preservación del orden democrático que había sido olvidado en 21 años de opresión por parte de un gobierno tiránico.

Durante los debates legislativos sobre la reforma constitucional del año 1994, consta en el acta del pleno de la Asamblea Nacional de 10 de agosto, que al momento de realizar la modificación al preámbulo se traen a colación referencias para evitar el establecimiento de regímenes autoritarios, autocráticos y arbitrarios, ya sea por parte de un régimen militar o por parte de un régimen democrático. Además, se argumentó que las realidades del país no eran las mismas en 1994 que en 1972, y por lo tanto el preámbulo debía comprender los principales objetivos que desean los ciudadanos para el país, es decir, el preámbulo debe ser el reflejo del consenso social sobre como regular la vida en sociedad de Panamá. El valor del preámbulo como mecanismo de anhelo social para la preservación del orden democrático es fundamental para entender todo el articulado del texto constitucional. Por lo tanto, la lucha para preservar la forma democrática de gobierno es un derecho de todo ciudadano, el cual se encuentra plasmado en el preámbulo.

A pesar de que el preámbulo constitucional, según los legisladores que hicieron uso de la palabra, expresaron que a su juicio carecía de valor normativo. Los legisladores dejaron estipulado que era labor de la CSJ establecer el valor jurídico del preámbulo y que en un futuro era una posibilidad. También es cierto que comentaron que el espíritu de la Constitución es el preámbulo, por lo cual era importante una redacción adecuada del mismo.

Recurrir a las actas para desdeñar el espíritu de la Constitución es fundamental ya que como dice Riofrío (2015):

con frecuencia se acepta que los preámbulos constitucionales contienen los principios y fines del derecho, y que sirven para interpretar todo el texto constitucional y todo el ordenamiento jurídico positivo. En abono a lo dicho, repárese que si los doctrinarios cuidan revisar los debates de la Asamblea Constituyente, las cartas, los discursos, los pensamientos, los escritos, etc., para desentrañar el sentido histórico de la Constitución, mucho mayor realce deberán dar a aquellas palabras en las que los constituyentes expresamente se pusieron de acuerdo y sancionaron en el encabezado de la norma suprema. El preámbulo es algo más que una mera norma de interpretación histórica (p.30).

Dejando claro la unidad entre el espíritu de la Constitución y el preámbulo, puedo decir que este último define una serie de fines superiores que deben regir todo el ordenamiento jurídico panameño. Por consiguiente, los fines del preámbulo constituyen el espíritu de la Constitución panameña. En ese sentido, el artículo 163.1 de la Constitución le da un valor normativo vinculante (de forma indirecta al preámbulo)

ya que le ordena a los legisladores – como primeros intérpretes de la Constitución- a respetar los fines supremos comprendidos en el preámbulo. Es decir, que toda ley que contravenga el sistema democrático, que tienda a desestabilizar la institucionalidad, que atente contra la dignidad humana o que no garantice el bienestar general de los panameños debe ser declarada inconstitucional por el pleno de la CSJ. Ya que el artículo 163 claramente expresa prohibiciones constitucionales, que de ser realizadas deben ser consideradas nulas.

En ese sentido dice Molino Mola (2021) que la Constitución establece prohibiciones expresas, para hacer énfasis en conductas no permitidas por su gravedad y daño que ocasionan a particulares, a la sociedad y al propio Estado... A veces la Constitución fija la sanción o se la deja a la ley establecerla, pero la responsabilidad se puede y debe exigir por la violación de las normas constitucionales (p.68). Por consiguiente, que los diputados no consideren el preámbulo de la Constitución al momento de expedir una ley se transforma en una grave violación del pacto constitucional y de las aspiraciones nacionales que juraron defender.

Con la finalidad de reforzar mi postura de que el espíritu de la Constitución es el preámbulo me permito citar a Tajadura (2001):

El valor político del texto preambular es pues notable. En él se condensa el espíritu del constituyente, se objetiva el espíritu de la Constitución (p.242). El espíritu de la Constitución es el techo ideológico de la misma, es decir, son las exigencias políticas de un determinado país o el sentimiento democrático (p.245). El texto preambular se configura como un instrumento de gran utilidad, puesto que la comprensión de sus enunciados no ofrece grandes dificultades y en ellos se sintetiza el espíritu de la Constitución (p.260).

De igual forma para Palomino (2022), el preámbulo constitucional define el espíritu de la Constitución y el proyecto nacional (p.21). En el Preámbulo se plasman todos los principios rectores democráticos y los valores superiores, en especial la libertad, la igualdad y la justicia constitucional (p.25). En resumen, el espíritu de la Constitución es el preámbulo que a su vez contiene los fines supremos del Estado, representado por los valores democráticos de gobierno, libertad y dignidad humana en Panamá.

Como he expuesto, los preámbulos son enunciados por el constituyente como los grandes principios de la vida política, y por consiguiente tienen pleno valor jurídico (Pérez Luño, 2018, p.73,75). En ese particular, los preámbulos constitucionales vinculan al legislador en un doble sentido: imponiéndole la obligación de no violar sus principios y orientando su labor legislativa en la formulación del estatuto de los derechos fundamentales (Pérez Luño, 2018, p.76).

A nivel de ley, el Código Civil establece en su artículo 35 que “La Constitución es ley reformativa y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra y espíritu, se desechará como insubsistente”.

Sobre esta norma, debo mencionar que ninguna Constitución al entrar en vigor sustituye automáticamente todo el ordenamiento jurídico previo a la misma (Álvarez, 2020). En ese sentido, es el legislador quien debe actualizar aquellas leyes que contradigan el nuevo texto constitucional (p.29). Pero como se sabe, esta labor es imposible que se lleve a cabo en su totalidad. Por ello, en este escenario se producen dos consecuencias sobre aquellas leyes anteriores a la nueva Constitución (o la reforma de la misma). La primera se refiere al supuesto en el cual la ley preconstitucional se mantiene vigente hasta que se declare inconstitucional mediante una acción de inconstitucionalidad. La segunda consecuencia es que el juez ordinario pueda inaplicar (no declarar inconstitucional y por lo tanto la

ley sigue vigente), cuando considere que la ley preconstitucional vulnera la nueva Constitución (p.30). En ambos supuestos se produce el fenómeno de la inconstitucionalidad sobrevenida.

En otras palabras, no existe una derogatoria inmediata de la ley anterior a la Constitución, sino que debe existir una ley posterior que expresamente así lo indique o una decisión del juez constitucional sobre la misma. El juez constitucional, en Panamá, puede declarar una ley anterior a la Constitución por vulnerar el espíritu de la nueva Constitución, y como ya he dicho, el espíritu de la Constitución puede estar, en gran medida, contenida en el preámbulo; de igual forma el preámbulo, a su vez, forma parte de la letra de la Constitución.

El preámbulo panameño forma parte integral de la Constitución y esta parte de la carta política forma lógicamente parte de su letra, pero también se constituye como el espíritu de la misma. Al respecto así se ha pronunciado el pleno de la CSJ en su sentencia de 3 de mayo de 2024:

De allí que, esta decisión debe adoptarse con visión de Estado y en defensa de los derechos, valores y principios constitucionales y derechos humanos, acentuando el espíritu de la Constitución que se encuentra concentrado en su Preámbulo: ...garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional...

V. Jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia: el reconocimiento absoluto del valor normativo del preámbulo

La primera decisión judicial que se refirió al valor jurídico del preámbulo fue la sentencia del pleno de la CSJ de 2 de febrero de 2012, donde expresó:

Finalmente, no puede la Corte pasar por alto la importancia que en el tema reviste, la valoración del preámbulo de la Constitución Política de la República... Al amparo de estos propósitos y principios básicos (establecidos en el preámbulo), no queda dudas respecto a que la decisión que mayormente se compadece con realización de dichos fines, es la declaratoria de inconstitucionalidad del acto demandado.

Como se observa, la CSJ utilizó como un medio para fundamentar su decisión judicial el espíritu de la Constitución, y es que el mismo debe siempre considerarse al momento de realizar un examen de constitucionalidad que enfrente una norma jurídica demandada versus la letra y el espíritu de la Constitución. Esta sentencia sienta un precedente importante en cuanto al valor que tiene el preámbulo de la Constitución, dado que se dejó claro que cuando una ley vulnerase el contenido del preámbulo, no se tendría más remedio que declararla inconstitucional. Es decir, por primera vez, la CSJ decide y justifica una sentencia de constitucionalidad utilizando como fundamento el texto del preámbulo (además de otros artículos de la Constitución) para sustentar una postura. Es, desde este momento cuando en Panamá se acaba el debate sobre el valor jurídico del preámbulo.

Dos años después de la expedición de la sentencia mencionada, nuevamente la CSJ, en un nuevo fallo de constitucionalidad, se refiere al valor jurídico del preámbulo, pero en esta ocasión se extiende mucho más en su explicación y deja por sentado que una norma jurídica que sea contraria al preámbulo puede ser demandada de inconstitucional sin necesidad de fundamentar la acción en una violación de uno de los artículos de la carta magna.

La decisión judicial a la que hago referencia es la sentencia del pleno del 11 de agosto de 2014, publicada en Gaceta Oficial No. 27633-A:

Como vemos, en la anterior sentencia (de 2 de febrero de 2012) se dejó expreso que cuando una ley o artículos de ella, violen los propósitos o principios establecidos en el preámbulo de la Constitución, la decisión del Tribunal Constitucional debe ser la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley.

Debemos entender el preámbulo de la Constitución como ese hilo conductor que armoniza, confiriéndole sentido integral, razonable y sólido en conjunto al texto constitucional. De no tomarse en cuenta estas directrices del preámbulo constitucional, el control constitucional ejercido por este Tribunal devendría en utópico e inconsistente, pues no se podría garantizar la verdadera vigencia y supremacía de la Constitución. En ese sentido, el Preámbulo de la Constitución tiene establecido en su texto como objetivo o hilo conductor del Estado Democrático, “asegurar la democracia y la estabilidad institucional”. Como vemos, uno de los fines primordiales de la Constitución debe ser el asegurar y preservar la estabilidad institucional. En ese sentido, toda ley o acto que viole este principio se convierte en inconstitucional.

...Como vemos, a la referida autoridad, se le está otorgando mediante ley poderes que por mandato constitucional son exclusivos del Presidente, con la participación del Ministro de Economía y Finanzas, está sola situación, además de violar la norma

constitucional citada (artículo 184.5), quebranta la estabilidad institucional que tutela el preámbulo de la Constitución.

El elemento que más atención me hizo, de este extracto de la sentencia, fue que se estableció que desobedecer el preámbulo significaría alejarse de la Constitución y, por consiguiente, la normativa que se expida en su contra devendría en inconsistente con la supremacía constitucional.

Otra sentencia del pleno de 21 de diciembre de 2017, argumentó lo siguiente, para sustentar que un determinado contrato-ley vulneraba la Constitución:

un instrumento de control de los poderes del Estado, que debe existir en un sistema democrático, de manera que le permita al Órgano legislativo fiscalizar la función administrativa del ejecutivo, esto es, mediante la calificación del contrato sometido a aprobación a la luz de los derechos, obligaciones e intereses que la Constitución resguarda con miras a asegurar el bienestar y la dignidad humana (preámbulo de la Constitución).

De igual forma la sentencia del pleno de la CSJ de 27 de noviembre de 2023, los jueces constitucionales, entre las consideraciones establecieron:

Conviene tener presente los principios que vienen expuestos en la propia Constitución Política, consignados en el PREÁMBULO. Luego, ante la colisión o tensión de derechos constitucionales involucrados en el presente debate, hay que afincarse referencialmente en

estos principios para poder brindarles la ponderación correspondiente.

La última sentencia que ha emitido el pleno de la CSJ refiriéndose al valor jurídico del preámbulo es la sentencia de 3 de mayo de 2024, cuando se pronunció de la siguiente manera:

Esta Corporación de Justicia, utilizará precisamente el anclaje ideológico que representan los principios y valores constitucionales y convencionales, integrándolos por supuesto, de la supremacía de la Constitución, haciendo estos relevantes dentro del análisis constitucional a realizarse. Principios y valores que subyacen no solamente en la doctrina, para el análisis constitucional, sino también se encuentran en el preámbulo y en las mismas proclamas de nuestra Constitución... Y es así, que utilizando los valores de la democracia, participación política, derecho al sufragio, el pluralismo político; así como la justicia y equidad, que serán parte importante de nuestro anclaje ideológico para resolver la difícil controversia constitucional que en este momento se presenta.

Cabe destacar que en esta última sentencia citada es donde la CSJ, por primera vez desde que jurisprudencialmente se le reconocido valor vinculante al preámbulo, la justificación principal de la sentencia para fallar fue el contenido del preámbulo. En las sentencias anteriores se había utilizado el preámbulo como justificación, pero también de la mano de otros artículos constituciones infringidos. También, algo llamativo de esta decisión judicial fue que la utilización del espíritu de la Constitu-

ción contenido (fundamentalmente) en el preámbulo de la misma fue utilizado para decidir la controversia constitucional, incluso en sentido contrario con la letra de la Constitución. Ya que la corte realizó una ponderación donde consideró que los principios y valores democráticos debían prevalecer sobre las normas en forma de reglas. Esto lógicamente ha generado un debate interesante en cuanto hasta donde podría en un futuro extenderse la preferencia del espíritu de la Constitución por sobre las reglas contenidas en sus artículos.

Es importante resaltar que en estas cinco sentencias donde se le reconoce un valor jurídico vinculante al preámbulo de la Constitución, el punto que tienen en común es que la controversia sujeta a revisión constitucional versaba sobre temas fundamentales para el país como lo fueron el tema minero (tema que ocasionó, según datos del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales², las mayores protestas desde el retorno a la democracia), la creación de un ente de recaudación tributaria autónomo y la constitucionalidad de una candidatura presidencial. Cuando la CSJ recurre al preámbulo, parece que lo hace cuando se le presentan los casos más trascendentales o que tendrían un impacto mayor en la sociedad panameña. El preámbulo parece que no es “invocado” por los jueces constitucionales cuando deban resolver casos fáciles.

Como se observa, en las sentencias transcritas, se refuerza el criterio de nuestro tribunal constitucional de que el preámbulo de la Constitución tiene fuerza normativa y, por lo tanto, de esa consideración se despenden las siguientes consecuencias:

1. Una ley o cualquier norma que vulnere el preámbulo puede ser demandada y declarada inconstitucional por vulnerar los valores constitucionales panameños, es decir, no es necesario que la norma demandada vulnere un artículo de la Constitución;

² <https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2024/07/informe-encuesta-telefonica.pdf>

bastará con que sea contraria a los valores constitucionales. En otras palabras, la confrontación que debe realizar el juez constitucional se puede hacer enfrentando la norma demandada con el preámbulo, lo que cambia la idea clásica de que la norma demanda de inconstitucional solo podía ser contraria a algún artículo de la parte dispositiva de la Constitución.

2. El preámbulo de la Constitución en Panamá dejó de ser un simple mecanismo de interpretación constitucional, a la cual el juez tenía la opción de recurrir cuando el articulado de la Constitución no fuera claro o cuando deseara reforzar o complementar su decisión judicial. Para pasar a tener un valor normativo, el cual se hace exigible a las autoridades para que adapten su conducta al preámbulo, y que los actos administrativos o legales que emitan respeten los valores constitucionales mencionados en el preámbulo.

Si bien del preámbulo no se desprende una obligación directa o específica para los ciudadanos; la misma sí debe ser tomada en cuenta por los Órganos Ejecutivo y Legislativo, para la creación de normas jurídicas de nivel jerárquico inferior a la Constitución. Como dice Palomino (2022, p.53), el preámbulo coadyuva o debería coadyuvar a la actividad creativa, aplicativa e interpretativa de normas; a dotarlas de sustento valorativo o justificativo; a orientar sus alcances y fines; a limitar el poder público, y a mejorar y evaluar la corrección del derecho.

VI. El preámbulo en el derecho comparado

1. Latinoamérica

En el derecho colombiano, la Corte Constitucional Colombiana desde hace más de tres décadas mantiene una posición firme sobre el

valor jurídico-práctico de los valores constitucionales contenidos en el preámbulo. Por ejemplo, en la sentencia C-479 de 1992, señaló que:

El Preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas.

Lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella, las normas pertenecientes a las demás jerarquías del sistema jurídicos están sujetas a toda la Constitución y si no pueden contravenir los mandatos contenidos en su artículo, menos aún les está permitida la transgresión de las bases sobre las cuales se aportan y a cuyas finalidades apuntan.

... Juzga la Corte Constitucional que el Preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaura y, por tanto, toda norma -sea de índole legislativa o de otro nivel- que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios.

Esta posición jurisprudencial también se encuentra compartida por la doctrina colombiana, quien le da la siguiente significación al preámbulo. Según Hernández (2018), el preámbulo precede, preside y gobierna el texto constitucional. Sus prescripciones obligan, como cualquiera otra parte de la Constitución, y quizá aún más, porque es su quintaesencia, su expresión más depurada y concisa, principio de todos los principios, regla de reglas (p.44). Por lo tanto, en el constitucionalismo colombiano es materia aprendida que, formal y materialmente, el preámbulo es norma constitucional (p.45). Panamá se adhiere a esta postura sobre el valor normativo de la Constitución desde el año 2012.

De igual forma en Ecuador también debe reconocérsele al preámbulo la eficacia directa sobre las normas infraconstitucionales y sobre cualquier acto que se le oponga directamente, según Riofrío (2015, p.31). En Perú, para Palomino (2022), el preámbulo de la Constitución de su país tiene un valor tanto normativo como político (p.66).

Por su parte, en Argentina, la Corte Suprema argentina ha expresado: “el valor del Preámbulo como elemento de interpretación no debe ser exagerado. Sería desde luego ineficaz para dar a la norma a la que se aplica un sentido distinto del que fluye de su claro lenguaje. Solo constituye un efectivo factor de interpretación cuando el pensamiento de los autores no aparece nítido ni definido.

Dice Herrero de Miñón (2020) que la doctrina ha señalado que el preámbulo solo no basta para fundamentar un recurso, pero sirve para fundamentar la oposición a una norma, incluso legal, que violara alguno de los valores en él proclamados (p.281).

2. Derecho europeo

En el derecho europeo, específicamente en Francia y Alemania, el preámbulo constitucional tiene la misma fuerza normativa que el articulado, pero en el derecho español el preámbulo tiene aún una aplicación interpretativa más que normativa (Herrero de Miñón, 2018, p.7).

En el derecho español, el intérprete utiliza el preámbulo para enfatizar el texto o para suplir sus lagunas, pero no para desvirtuarlo o contradecirlo en nombre de una inexistente supraconstitucionalidad (Herrero de Miñón, 2018, p.9). Las sentencias del tribunal constitucional, donde se hacen referencias sobre el preámbulo, en las mismas no

fundamentan decisión alguna, sino que, a lo más, sirven para arropar y enfatizar la decisión ya tomada sobre otros preceptos de la propia Constitución (Herrero de Miñón, 2020, p.279).

En otras jurisdicciones europeas, como en Portugal, no se le confiere ningún valor jurídico al preámbulo. En Polonia, del preámbulo no se derivan reglas de derecho, pero sí expresa el sistema de valores propios del constituyente, fijando con ello las direcciones interpretativas de la parte normativa de la Constitución (Herrero de Miñón, 2020, p.278).

El derecho español, que siempre ha tenido una influencia enorme en el derecho panameño, merece unas líneas adicionales en este escrito. Aunque en España el preámbulo no tiene valor normativo como en Panamá, ya que su valor es solamente interpretativo. Si me parece fundamental lo planteado por Bravo de Mansilla (2015) sobre la interpretación evolutiva del preámbulo cuando dice lo siguiente:

El preámbulo de la Constitución española (que tiene más de 40 años) no debe interpretarse a luz del momento de su promulgación, sino que los jueces deben aplicar una interpretación evolutiva de la misma, ya que cualquier posibilidad de interpretar evolutivamente la Constitución supondría condenarla al estancamiento, cuando al contrario la labor del Tribunal Constitucional es mantenerla viva (p.153). Esto debe ser así ya que en la sociedad a la que aspiraba el pueblo español en 1978 ha podido cambiar sustancialmente desde esa época, en cuanto a las realidades políticas, sociales y económica (p.155).

Esta tesis planteada por el autor citado puede replicarse perfectamente en Panamá, ya que la Constitución panameña es un documento vivencial,

pragmático y que debe estar ajustado a los tiempos, para no resultar ilusorio. El juez constitucional es un actualizador y complementador de la norma constitucional, ante el desinterés o inmovilismo del constituyente (Araúz, 2021, p.25). Por consiguiente, el preámbulo panameño, al estar redactado de una forma amplia no debe ser interpretado de acorde con las realidades de 1994, sino que debe estar ajustado a los valores sociales actuales. También es cierto que los valores contenidos en el preámbulo, a mi juicio, hoy en día en Panamá aún se encuentran vigentes y lo estarán por muchos años más.

Que la Constitución panameña actual, de 1972, haya sufrido una reforma en su preámbulo en 1994, nos acerca al pensamiento del jurista español Torres del Moral (1992) cuando expone que la carencia de valor normativo del preámbulo de la Constitución española puede sugerir la innecesidad de su reforma. No obstante, su posible y plausible utilización como elemento de interpretación de la Constitución nos persuade de la conveniencia de introducir en él algún retoque (p.19). Así pues, los doctrinarios españoles sí que consideran fundamental modificar el preámbulo cuando los valores sociales han cambiado, puesto que es en este texto donde se plasman los ideales sobre los cuales se debe regir un país.

3. Estados Unidos de América

El Instituto de información legal de la escuela de derecho de la Universidad de Cornell³ se hace eco de lo publicado por el servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de América en lo referente al preámbulo. Se ha concluido que, en los años posteriores a la ratificación de la Constitución Estadounidense, el preámbulo ha tenido

³ <https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/preamble/legal-effect-of-the-preamble>

un papel relativamente menor como cuestión de doctrina jurídica, pero un papel enorme, particularmente fuera de los tribunales, al encarnar ampliamente la visión constitucional estadounidense (es decir, un valor político). No obstante, si bien la Corte durante el primer siglo de existencia de la Nación hizo referencia al lenguaje del preámbulo al interpretar la Constitución, no parece que la Corte alguna vez haya otorgado ningún peso legal al preámbulo por sí solo. Por ejemplo, en 1908 la Corte Suprema en el caso *Jacobson v. Massachusetts*, sostuvo que, si bien el párrafo introductorio de la Constitución indica los propósitos generales para los cuales el pueblo ordenó y estableció la Constitución, nunca ha sido considerada como la fuente de cualquier poder sustantivo conferido al gobierno federal. Si bien el preámbulo puede tener poco peso legal en un tribunal de justicia estadounidense y puede no ser decisivo para resolver disputas legales particulares ante los poderes políticos, el preámbulo a la Constitución sigue siendo una faceta importante del diálogo nacional sobre el documento fundacional del país, inspirando y fomentando una comprensión más profunda del sistema de gobierno estadounidense⁴.

En consecuencia, en Estados Unidos el preámbulo de la Constitución tiene un valor político y no jurídico, a diferencia de Panamá, esto se refuerza con el pensamiento de Tajadura (2001) cuando decía que todos los jóvenes norteamericanos aprenden de memoria en la escuela el preámbulo constitucional. La adhesión de los ciudadanos al preámbulo, texto de fácil comprensión, es expresión de un sentimiento constitucional que ha de interpretarse como identificación del pueblo con la Constitución en su conjunto, aunque le resulte desconocido su concreto articulado (p.255). Lo que quiere decir Tajaura es que en Estados Unidos el sentimiento constitucional está muy arraigado a la sociedad norteamericana y los

⁴ https://constitution.congress.gov/browse/essay/pre-3/ALDE_00001235/

valores democráticos que se desprenden de ella, lo cual hace que no sea necesario leer toda la Constitución para deducir o saber cómo se debe regir la vida en sociedad.

En Panamá, el preámbulo de la Constitución, además de tener un valor normativo jurídico también tiene un valor político, como vimos en el apartado anterior. Cuando, en el caso del preámbulo vigente, se debatió en la Asamblea Nacional que se debía superar los viejos tiempos de gobiernos militares, mediante una estabilidad institucional fuerte. Pero claro está, que en la sociedad panameña no se tienen tan arraigados o interiorizados los valores y fines constitucionales como sí lo tienen los estadounidenses, dado que en Panamá no se ha llegado hasta el punto de ser invocados en el escenario político.

En conclusión, como dice Herrero de Miñón (2020), el preámbulo constitucional, dependiendo de la jurisdicción donde nos encontremos tiene un valor jurídico diferente, que va a depender de las características propias de cada país (p.277). Por tanto, poco valen los argumentos de que en muchos o pocos países la tendencia es tal, dado que cada pueblo es el encargado de darle el valor jurídico que considere a su preámbulo constitucional, basándose en su cultura y su tradición jurídica.

VII. Conclusiones

- El preámbulo de la Constitución Política de Panamá tiene un valor jurídico normativo vinculante, por consiguiente, cualquier ley o norma de rango inferior que vulnere el contenido del preámbulo deberá ser declarada inconstitucional.
- El preámbulo debe analizarse desde la perspectiva de principios y de valores que la sociedad panameña ha considerado como fundamentales, los cuales se pueden resumir en el aseguramiento de la democracia y la protección de la dignidad humana.

- El preámbulo contiene los fines supremos del Estado que inspiran todo el régimen jurídico del país.
- Del contenido del preámbulo se desprenden mandatos de cumplimiento para los Órganos del Estado.
- El espíritu de la Constitución está, en gran medida, expresado en el preámbulo de la misma. En el caso panameño, el espíritu de la Constitución es el mantenimiento de un Estado democrático de derecho que garantice el bienestar general de la población. Por lo tanto, cualquier acto contrario a estos fines es ilegítimo.
- El preámbulo de la Constitución panameña tiene un valor jurídico pleno desde el año 2012, ya que antes de esa fecha solo contábamos con posturas doctrinales al respecto, pero no con una postura por parte del pleno de la CSJ.
- Los jueces constitucionales deben siempre considerar el análisis del preámbulo cuando tengan que resolver un caso de justicia constitucional objetiva o subjetiva. Los diputados no pueden expedir una ley que contravenga el contenido del preámbulo, es decir, que vulnere el espíritu de la Constitución.
- El preámbulo de la Constitución tiene un alto contenido político, el cual debe ser reformado (como en efecto se ha hecho) cuando las circunstancias sociales o políticas o valores de la sociedad cambian. El carácter político de la Constitución, como base ideológica de la misma, no le resta normatividad, sino todo lo contrario.

Bibliografía

- Álvarez, I. (2020) Elementos de derecho constitucional I. Universidad Complutense de Madrid.
- Araúz, H. (2021) El favor libertatis como regla de interpretación constitucional, *Revista Ratio Legis*, año 1, No. 1, pp.14-39.
- Bravo de Mansilla, G. (2015) Principio, realidad y norma: el valor de las exposiciones de motivos (y de los preámbulos), Biblioteca Iberoamericana de derecho.
- Bustos Gisbert, R. (2005) La Constitución red: un estudio sobre supraestatalidad y Constitución. Instituto Vasco de Administración Pública.
- Díaz Revorio, F. (2016) Interpretación de la Constitución y juez constitucional, *Revista IUS del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, Año X, no. 37, pp. 9-31.
- Giannareas, J. y Rodríguez, S. (2017) Orígenes, evolución y actualidad del constitucionalismo social panameño; en el libro: Influencia extranjera y trascendencia internacional: Derecho comparado, coords. Fix-Zamudio, H. y Ferrer, E. Universidad Nacional Autónoma de México. pp.127-216.
- González Marcos, M. (1993) Fuerza normativa del preámbulo constitucional: aproximaciones a la tradición constitucional panameña. *Revista Universidad de Panamá*. No.49, pp.125-160.
- González Montenegro, R. (2006) El preámbulo de la Constitución: su valor jurídico y su significado político, *Revista Cultural Lotería*, No. 468-469, pp. 148-157.
- González Montenegro, R. (2007) El preámbulo de la Constitución: significado político y su valor normativo, Litho editorial Chen.
- Häberle, P. (2016) El Estado Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México.

- Hernández, A. (2018) Preámbulo, principios y valores, en Correa, M; Osuna, N, y Ramírez, G, Lecciones de derecho constitucional, Editorial Universidad Externado de Colombia, Tomo II. pp.27-80.
- Herrero de Miñón, M. (2018) Preámbulo, Comentarios a la Constitución española, directores Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y María Emilia Casas Baamonde, editorial: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Tomo I. pp. 3-10.
- Herrero de Miñón, M. (2020) XXI ensayos de derecho constitucional comparado. Edita: Boletín Oficial del Estado y Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Martínez Muñoz, J. (2012) El conocimiento jurídico. Universidad Complutense de Madrid, tercera edición.
- Molina, J. (2001) Panamá; en: Los preámbulos constitucionales en Iberoamérica. Dirs. Torres del Moral, A. y Tajadura J. Centro de estudios políticos y constitucionales. pp.307-319.
- Molino Mola, E. (2021) Prohibiciones en la Constitución de Panamá, *Revista Ratio Legis*, año 1, No. 1, pp.65-89.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2018) Derechos humanos y procesos constituyentes. Editorial Naciones Unidas.
- Palomino, J. (2022) El preámbulo constitucional. Centro de Investigaciones Judiciales: Fondo Editorial.
- Pérez Luño, A. (2018) Derechos Humanos, Estado de derecho y Constitución. Duodécima edición, Editorial Tecnos.
- Pérez-Martínez, J. (2023) El espíritu de la ley en la República de Panamá, *Revista Ratio Legis*, Año 3, No. 6, pp. 153-202.
- Riofrío, J. (2015) Valor jurídico del preámbulo de la Constitución ecuatoriana vigente. *Foro: Revista de derecho*. No.23. pp. 27-52.

- Santaolalla, F. (1991) Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 11, núm. 33, 1991, pp. 47-64.
- Tajadura, J. (2001) La función política de los preámbulos constitucionales. *Cuestiones constitucionales*. No. 5, pp.235-263
- Torres del Moral, A. (1992) Valores y principios constitucionales. *Revista de derecho político*, No. 36. pp. 17-26.

Sentencias

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-479 de 1992.
- Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno. (M.P. Harry Díaz; 2 de febrero de 2012). Gaceta Oficial No 26985.
- Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno. (M.P. Luis Fábrega; 11 de agosto de 2014). Gaceta Oficial No. 27633-A.
- Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno. (M.P. Jerónimo Mejía; 21 de diciembre de 2017). Gaceta Oficial No. 29439.
- Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno. (M.P. María López; 27 de noviembre de 2023). Gaceta Oficial No. 29922.
- Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno. (M.P. Olmedo Arrocha; 3 de mayo de 2024).

Anexo

Preámbulos de las constituciones panameñas:

Constitución de 1904:

Nosotros, los Representantes del pueblo de Panamá, reunidos en Convención Nacional con el objeto de constituir la Nación, mantener el orden, afianzar la justicia, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo

que habiten el suelo panameño, invocando la protección de Dios, ordenamos, decretamos y establecemos para la Nación panameña, la siguiente Constitución:

Constitución de 1941:

Que es su deber velar por el mejoramiento de la Nación, mantener el orden, afianzar la justicia, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros y para nuestra posteridad, invocando la protección de Dios,

Constitución de 1946:

Nosotros, los Diputados del Pueblo Panameño, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, decretamos la siguiente Constitución de la República de Panamá:

Constitución de 1972:

Nosotros los representantes de los Corregimientos de la República de Panamá, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente elegida por el pueblo e invocando la protección de Dios decretamos la Constitución Política de la República de Panamá, que consagra los principios sociales, políticos, económicos y morales inspiradores de la Revolución panameña:

Reforma constitucional de 1994 (preámbulo actual):

Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional, e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de Panamá.

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 2019¹. 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*

Período	Presidente	Primer Vicepresidente	Segundo Vicepresidente
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)

¹ <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.

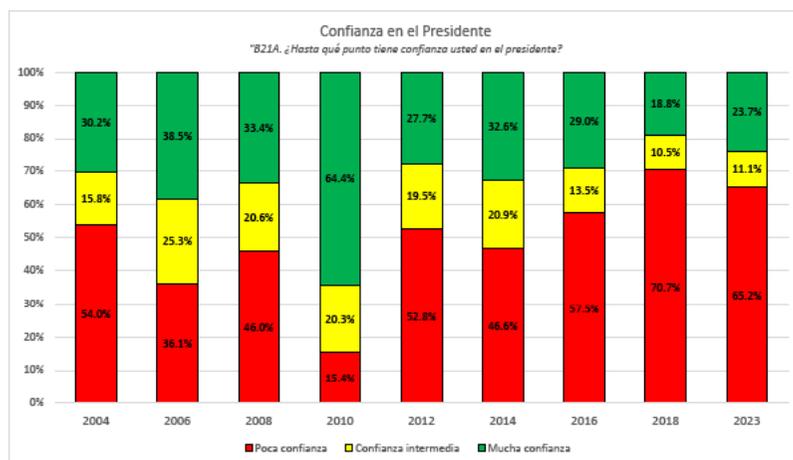
Seguido al análisis de los criterios internos queda la revisión de los criterios externos: la legitimidad, la canalización de conflictos, los costos de agencia y los bienes públicos.

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*

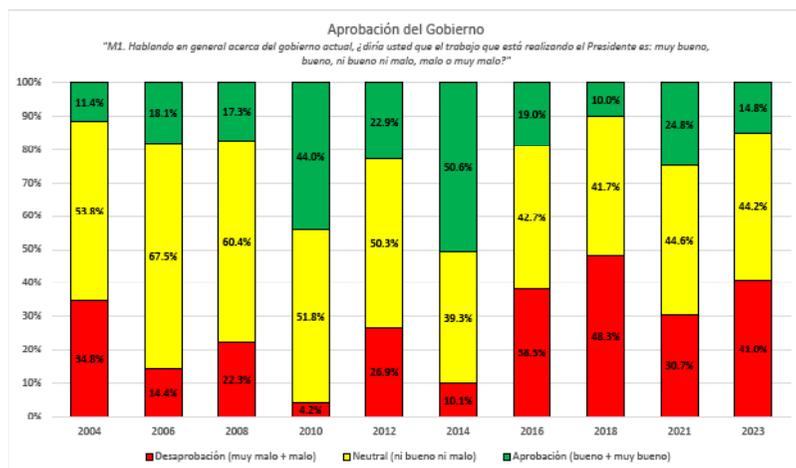


Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP) 2004-2023.

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.²

4. Canalización de conflictos

La canalización de conflictos se refiera 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

² 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 pequeños³. 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

³ 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 encuestas⁴, 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.

⁴ 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.

La revocación de mandato presidencial en México

The revocation of the presidential mandate in Mexico

DOI <https://doi.org/10.61311/2805-1912.144>

Jorge Armando Morales Nava*
Olivia Leyva Muñoz**

Resumen: *En 2019 el poder legislativo mexicano aprobó la figura de la revocación de mandato en la Constitución Política; en 2022 se realizó la primera consulta ciudadana de revocación de mandato presidencial en el país. El propósito de este trabajo es analizar la percepción que la ciudadanía tiene sobre el combate a la corrupción y como esta influye en determinar la decisión de revocar el mandato por pérdida de confianza o que el mandatario concluya el periodo de gobierno. Los primeros resultados muestran una relación positiva entre la confianza y la percepción de reducción de la corrupción en México.*

Palabras clave: *revocación de mandato, corrupción, consulta ciudadana, confianza, democracia.*

Abstract: *In 2019, the Mexican legislative branch approved the figure of the revocation of mandate in the Political Constitution. In 2022, the first citizen consultation to revoke the presidential mandate in the country was held. The purpose of this work is to analyze the perception that the citizenship has about the fight against corruption and how it influences determining the decision to revoke the mandate due to loss of trust or that the president can finish the government period. The first results show a positive relationship between trust and the perception of reduced corruption in Mexico.*

Keywords: *Citizen consultation, corruption, democracy, revocation of mandate, trust.*

* Licenciado en Gobierno y Gestión Pública por la Universidad Autónoma de Guerrero, con estudios superiores en Filosofía. jnava8660@gmail.com

** Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Guerrero, profesora investigadora de tiempo completo en la Facultad de Gobierno y Gestión Pública por la misma universidad. Investigadora Nacional, nivel 1. olivialeywa@uagro.mx

Introducción

En el contexto latinoamericano se gestan una serie de cambios políticos que configuran las características de la democracia moderna. Las mediciones periódicas se enfocan en evaluar la calidad democrática en torno a la garantía de derechos y libertades de la ciudadanía, colocándole como el actor principal en la toma de decisiones. En México, particularmente, los cimientos en los que se ha construido la democracia descansan sobre una prolongada hegemonía y una corta alternancia política, aunado a un esquema social de exigencias sobre las libertades políticas, al que se han incorporado jurídicamente nuevos derechos, como es la oportunidad de influir para que un gobernante pueda concluir su periodo de gobierno antes de la fecha para la que fue electo, con ello, se pretende reducir los excesos del poder político y otorgar mayores garantías a la población.

En este contexto, antes del 2019, México no contaba con un mecanismo ciudadano que permitiera a la población revocar del poder a un gobernante, por lo que predominaron los cuestionamientos sobre el desempeño de los representantes populares, principalmente los que están al frente del poder ejecutivo y legislativo, en los distintos niveles de gobierno. A partir de la reforma política de ese año, se otorga a la ciudadanía el poder legítimo, a través de un mecanismo legal, para decidir libremente si un gobernante debe retirarse antes de que concluya el periodo por el que fue electo, con ello, se reduce el poder político que protegía a cualquier representante popular de ser removido de su cargo.

En 2021 la Cámara de Senadores aprobó y, posteriormente, publicó en el Diario Oficial de la Federación, la primera Ley Federal de Revocación de Mandato en México. Un año más tarde, el presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador, impulsó la primera consulta ciudadana para someter a la opinión pública la conclusión de su mandato, justo a

la mitad de su gobierno, con la finalidad de que la ciudadanía expresara su decisión si debía continuar en el cargo o retirarse antes.

Las posturas políticas y ciudadanas fueron diversas en torno al efecto mediático de la consulta ciudadana, por lo tanto, surgió la intención de esta investigación que precisamente se planteó responder a la pregunta ¿cuál es la percepción que la ciudadanía tiene sobre el combate a la corrupción y la revocación de mandato presidencial en México? Lo anterior, porque uno de los principales propósitos del gobierno de la república ha sido reducir los actos de corrupción que involucran a gobernantes, por tanto, el propósito central de este ensayo es analizar la relación que existe entre la percepción ciudadana de reducción de la corrupción y la aprobación para que el mandatario de la república concluya el periodo para el que fue electo, tomando como punto de partida las dos posiciones que fueron sometidas en la consulta: la población que está a favor de que el presidente de la república concluya su mandato y quienes están de acuerdo que se le revoque por pérdida de confianza.

La investigación se desarrolló empleando el método cuantitativo, a través de una muestra estadísticamente representativa a nivel nacional. De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral (INE), la población que debía votar para 2022 fueron 93, 638,216 personas (INE, 2022), para ello se estimó una muestra representativa, con un nivel de confianza del 90%. Los resultados muestran una relación positiva entre la confianza que la población tiene sobre las acciones de combate a la corrupción, impulsadas por el presidente de la república, por lo que predomina la expectativa que debe continuar hasta el término de su mandato.

I. Democracia y participación ciudadana

A lo largo de la historia el término democracia se ha adaptado a la realidad social de los regímenes de gobierno y, resultado de ello, autores

como Sartori (2003), Bobbio (1986), Emmerich y Alarcón (2007) y Dahl (1999), desde su campo de investigación, han aportado diversas concepciones de esta palabra, en algunos casos, ha sido la base filosófica, teórica, científica y metodológica para analizar el modelo de gobierno de una nación. De igual forma, el ejercicio del modelo democrático también ha presentado procesos que deben mejorar como resultado de la percepción de la ciudadanía, que debe ser el eje fundamental a considerar para evaluar un buen gobierno.

Para Giovanni Sartori (2003), la democracia se puede concebir como aquel conjunto de decisiones en donde el ciudadano ejerce una acción para elegir a un representante, es decir, todas las personas poseen la libre decisión de participar en el proceso de selección de quienes gobiernan, principalmente a través de la emisión del voto; sin embargo, como ciudadanos deben tener facultades legales para decidir si el mandato de gobierno finaliza antes del periodo por el cual fue electo, cuando la confianza se muestra ausente, producto de un manejo inadecuado del ejercicio del poder.

Por otra parte, Bobbio (1986) menciona que la democracia es una contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos, es decir, todos los ciudadanos están obligados a la toma de decisiones, pero para que esto sea válido tiene que existir una serie de reglas que establezcan mecanismos y procedimientos para que la ciudadanía pueda participar.

En este sentido, desde la Carta Magna del país, se precisa el modelo de democracia representativa que debe prevalecer en México, donde la soberanía reside en la ciudadanía, quienes tienen la posibilidad de elegir libremente a los representantes populares. Lo anterior, se refleja en la emisión del voto libre y secreto que hacen los ciudadanos cuando hay elecciones, en las cuales se eligen a los representantes que estarán por un

tiempo determinado en el poder. Cabe resaltar que la ciudadanía tiene la gran responsabilidad de emitir un voto libre y razonado, mientras que al Estado mexicano le corresponde cumplir y garantizar las prácticas del ejercicio democrático.

Lo antes expuesto está fundamentado en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual hace referencia que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal, (CPEUM, Art.40. 29-01-2016). En este sentido, hablar de la revocación de mandato presidencial en México es aludir a la participación ciudadana, lo que conmina a analizar los elementos que determinan la decisión de la población en torno a avalar a un gobierno o sancionar su desempeño.

En este orden de ideas, Rubio y Oraisón (2013), sostienen que la participación ciudadana es una práctica de democracia semidirecta que disminuye la tensión entre los representantes populares y gobernados, dando paso a conductos de comunicación que benefician a la sociedad. En otras palabras, se concibe a la participación ciudadana como la implicación de la sociedad en la toma de decisiones en los espacios públicos, es una relación entre el gobierno y la sociedad, la cual tiene como finalidad el bienestar de esta.

En este mismo sentido, Vargas y Galván (2014) señalan que “la participación ciudadana se refiere a la intervención de los individuos o de los grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos decisorios en representación de sus intereses particulares” (p. 433), para ello, debe existir una adecuada articulación institucional que promueva la participación efectiva de la ciudadanía.

Como se ve reflejado, ambos conceptos tienden al involucramiento de la sociedad en la toma de acciones públicas, es decir, la relación entre gobierno y ciudadanía debe mantenerse de manera estrecha y debería ser indisoluble, no obstante, el distanciamiento de la ciudadanía de los asuntos públicos puede influir de manera negativa en el desarrollo democrático.

En suma, no se puede comprender ni ejercer una democracia efectiva si no existe una participación ciudadana directa en los asuntos públicos, sobre todo, cuando el desempeño de los gobernantes no es transparente, por ello, contar con un recurso para que la ciudadanía pueda expresar su aprobación o rechazo respecto del ejercicio de gobierno puede evitar los abusos del poder político, al mismo tiempo que otorga mayores libertades políticas.

II. Corrupción y revocación de mandato

De entrada, podemos plantearnos en qué casos la ciudadanía puede demandar la revocación de mandato. De inicio es necesario analizar las causas que conllevan a realizar ese tipo de ejercicio, el cual tiene su origen en un contexto social donde factores como la corrupción, falta de confianza y la ineficiencia gubernamental propician un descontento por parte de la sociedad. Por ello, en esta investigación se analizará como influye la percepción sobre la corrupción en el desencanto de la población.

Para comprender mejor el significado de corrupción se partirá de su etimología, la cual proviene del latín *corruptio* que resulta de *com* (junto) y *rumpere* (romper). Esto conlleva a una alteración del Estado sobre las cosas. En un sentido aristotélico la corrupción se puede comprender como una desnaturalización de un ente, cuando este actúa de manera individual y no por el bien de la sociedad (Gilli, 2014, p. 40).

De acuerdo con Pastrana (2019), “la corrupción puede estudiarse a partir de dos orientaciones: la visión clásica y el enfoque contemporáneo” (p. 15). La primera describe este fenómeno como corrupción de la costumbre, donde la sociedad se ha alejado de un estándar de lo bueno. Mientras que las conceptualizaciones contemporáneas la relacionan con las responsabilidades de los funcionarios públicos, mismas que, cuando las incumple, el interés público es rebasado por el interés privado y la opinión pública se expresa para rechazar aquello que califica como corrupción.

Por su parte, Casar (2016) centra su preocupación en identificar las causas que hacen posible que la corrupción se constituya como un modo de vida público y social, que a pesar de que la ciudadanía identifica plenamente estas conductas, lo que hace que la percepción sobre la corrupción en el sector público sea cada vez mayor, no es posible denunciar actos de corrupción porque prevalece la impunidad en las instituciones; por ejemplo, el porcentaje de delitos de corrupción puede ser similar al resto de las violaciones a la ley, que oscila cerca del 95% de delitos cometidos pero no castigados (Casar, 2016, p. 9).

En el sector público la corrupción rebasa la realidad social porque involucra a diversos grupos de la sociedad, algunos incluso empresariales y, últimamente, el crimen organizado que también adquiere un gran dominio sobre las decisiones en las instituciones del Estado mexicano, lo que provoca crisis de legitimidad e impunidad, todo ello en detrimento de la gobernabilidad y de la estabilidad del sector económico y político del país. Por tanto, la transparencia y rendición de cuentas deben fortalecerse con el interés genuino de la sociedad por involucrarse en la información de carácter público.

Por otra parte, en México, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2021, el 57.1% de la ciudadanía describió a la corrupción como el principal problema de la entidad federativa a la cual pertenecen. Mientras que la confianza que tiene la ciudadanía hacia las instituciones y servidores públicos es casi nula, ya que más del 50% de la sociedad considera que los políticos son corruptos (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2022).

De la misma manera, Cadena (2005) hace referencia que el fenómeno de la corrupción en la revocación de mandato se origina por la enorme congregación de poder, la cual se ha transformado en una forma metódica de gobernar con prácticas como el soborno, la desviación de recursos económicos, la incautación de bienes, el tráfico de influencias, el despotismo, así como el enriquecimiento ilícito (pp. 115-116). Con

estos elementos es posible precisar que la corrupción aumenta en casi todos los niveles de gobierno, por tanto, el ciudadano está indefenso ante los excesos del poder público.

La expectativa ciudadana sobre la clase política se basa en que cuide los intereses de la población, desde la administración de los recursos económicos, así como la toma de decisiones, pensando en el bien colectivo, la generación de consensos y la administración de bienes y servicios, entre otras funciones. Sin embargo, cuando las condiciones bajo las cuales se dirige la brújula del gobierno son las inesperadas, y estas se vislumbran en un periodo corto de tiempo después de asumir el poder, la revocación del mandato es la vía idónea para frenar los gobiernos ineficientes.

Por lo anterior, el papel que juega la sociedad a través de la participación ciudadana es fundamental, porque esto conlleva a que se involucren en los procesos democráticos, con la finalidad de que mejore la vida de los ciudadanos y, sobre todo, los procesos de legitimación estén vestidos de elementos de transparencia, pulcritud, consensos y gobernabilidad.

En suma, la corrupción es uno de los principales problemas a los que se enfrentan los gobiernos de todos los niveles, mientras que la ciudadanía expresa a través de las consultas de opinión su descontento, por ello, incrementa el descrédito a las instituciones y, con ello, se reducen las opciones de participación ciudadana. En este sentido, la revocación de mandato puede ser un mecanismo idóneo y útil para que los gobernantes actúen al tenor del orden jurídico, sabiéndose vigilados por la población que puede hacer uso de sus derechos ciudadanos. Esto permitirá una mejor forma de gobernar e incidir en la reducción de la corrupción.

III. El papel del INE en la revocación de mandato

En México, el organismo autónomo encargado de organizar las elecciones desde 1990 fue el Instituto Federal Electoral; actualmente

la denominación cambió por Instituto Nacional Electoral (INE). Por tanto, también tuvo la función de organizar la consulta ciudadana de la revocación de mandato en 2022.

El papel del INE fue fundamental para el ejercicio de la revocación de mandato. Las atribuciones que tiene van plasmadas en la reforma constitucional del 2014, donde se establece que es directamente responsable de supervisar todos los aspectos del proceso de revocación de mandato, desde el proceso inicial que consiste en reunir el número requerido de firmas para justificar el referéndum, hasta la organización y administración de la consulta de revocación de mandato (artículo 35, inciso IX.5 y artículo 41, inciso V B de la CPEUM).

El Instituto Nacional Electoral es un organismo necesario y fundamental para que se desarrolle, en buenos términos, el ejercicio ciudadano de la Revocación de Mandato Presidencial, así como vigilar el proceso y, en su caso, sancionar las irregularidades del mismo, con base en la Ley Federal de Revocación de Mandato y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en las que se fundamenta el procedimiento institucional para realizar el proceso de consulta ciudadana, cuidando siempre los principios de transparencia y veracidad, esto con la finalidad de crear confianza en la ciudadanía.

Por otra parte, el proceso de Revocación de Mandato Presidencial se realizó durante el período constitucional 2018-2024. Para ello se llevaron a cabo una serie de etapas, en las cuales la ciudadanía desempeñó un papel importante, puesto que en ellas estaba la responsabilidad de llevar dicho ejercicio. Estas etapas están plasmadas en el Plan Integral y Calendario del Proceso de Revocación de Mandato del presidente de la República 2021-2022 (INE, 2022). Las etapas para la revocación de mandato presidencial iniciaron con la captación de firmas, jornada de la consulta, preparación de la revocación y los resultados de la jornada.

Cabe resaltar que para promover una consulta ciudadana para que un gobernante concluya antes el periodo por el que fue electo se requiere del 3% de firmas totales del padrón electoral, lo que está estipulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de la consulta de revocación de mandato que se hizo en 2022, la lista nominal en México era de 95,277,932 ciudadanos en edad de votar, por lo que se requirieron más de 2.85 millones de firmas, las cuales fueron entregadas al INE a través de diferentes mecanismos, algunos de ellos virtuales, como aplicaciones móviles, y otros físicos como la recolección de firmas (INE, 2022).

Para la organización de la consulta de la revocación de mandato, el INE contó con un presupuesto de 1,567.4 millones de pesos, posteriormente solicitó un incremento de recursos para sumar 1,738.9 millones de pesos, y así poder llevar a cabo la consulta bajo los estándares requeridos por la ley. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no autorizó el incremento financiero, así que el INE tuvo que sujetarse al presupuesto autorizado y reajustar el monto inicialmente calculado por un total de 2,091.4 millones de pesos (INE, 2022). El principal cambio se centró en la distribución de las casillas electorales, con el fin de reducir costos durante la instalación, pero esta medida afectó a la ciudadanía porque las casillas donde originalmente votaban fueron reubicadas.

El presidente del INE, Lorenzo Córdoba, estuvo coordinando todas las etapas procedimentales de la consulta ciudadana y fue el responsable de dar a conocer los resultados de la revocación de mandato presidencial. El informe se presentó un día después del término de la instalación de la consulta ciudadana, el 11 de abril del 2022 a las 18:45, cuando se dio a conocer que fueron computarizadas 57,449 de 57,449 actas, es decir, el 100% de ellas, por lo que con base en la lista nominal se estimó que la participación ciudadana fue del 17.7785%. Porcentaje no vinculante en caso de que el resultado se hubiera inclinado por la revocación de

mandato por pérdida de confianza, para iniciar un proceso vinculatorio se necesitaba contar con el 40% de las personas inscritas en la lista nominal.

Las interpretaciones respecto de los resultados de la revocación de mandato han tenido diversos enfoques. Desde el punto de vista legal, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Revocación de Mandato, en su artículo 58, precisa que la revocación de mandato solo procederá por mayoría absoluta. Cuando la declaratoria de validez que emite el Tribunal Electoral indique que la participación total de la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato fue, al menos, del cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para la persona titular de la presidencia de la República.

Es decir, para que sea vinculante y exista una consecuencia en el ejercicio democrático de la revocación de mandato deberán participar al menos el 40% de la lista nominal, de no ser así no tendrá efecto legal. Por consiguiente, al haber participado solo el 17% de la lista nominal en la consulta ciudadana del 10 de abril del 2022 implica que no es vinculante, es decir, si la opinión ciudadana se hubiera inclinado hacia la revocación de mandato del presidente, este no podría separarse del cargo porque no participó el porcentaje que la ley define para que tenga efectos legales.

Los resultados generales de la consulta ciudadana indican que el 6.4426% optó porque se le revoque el mandato al presidente de la República por pérdida de la confianza y el 91.8600% que siga en la presidencia de la República. De acuerdo con el mismo órgano electoral, de los 92.8 millones de mexicanos inscritos en la lista nominal, se tuvo una participación de 16,502,636 personas durante la consulta ciudadana, mientras que el 40% de la lista nominal ascendía a un total de 31.1 millones de personas (INE 2022).

Con los resultados de la consulta ciudadana es factible señalar que el ejercicio democrático que se llevó a cabo, además del impacto político,

fomentó la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Por otra parte, si bien no se cumplió con el porcentaje requerido para que tuviera efecto vinculante, sí representa un primer acercamiento a la incorporación de este mecanismo para que la ciudadanía pueda tener mayor control sobre la acción de los gobernantes.

IV. Limitaciones e implicaciones políticas del proceso de la consulta ciudadana

En el proceso de la Revocación de Mandato surgieron algunos cuestionamientos, así como limitantes e implicaciones políticas, sobre todo porque el principal impulsor fue el propio presidente de la República. ¿Por qué el presidente de México impulsó una consulta que puede costarle la remoción del cargo? La popularidad que el mandatario ha alcanzado durante su sexenio ha sido superior a la de sus antecesores, incluso, estudios sobre posicionamiento político lo han colocado, desde que asumió la presidencia, como uno de los presidentes más populares y con mayor aprobación de la ciudadanía en América Latina.

En este sentido, Ugalde (2021), quien fue presidente del INE en 2003, expuso, a través de una conferencia virtual, su opinión sobre la consulta ciudadana a la que se refirió como innecesaria en ese momento porque se tiene a un presidente popular en un país relativamente estable. Asimismo, expuso su desacuerdo con la consulta porque es un instrumento que debe usarse en situaciones de crisis, sobre todo impulsado por quienes han perdido la confianza en el presidente y esperan removerlo. Si bien es cierto que durante las consultas ciudadanas existen coyunturas políticas que detonan que la población prefiera la remoción de cargo, en este caso, el mandatario de la república goza de buena aceptación ciudadana, sin embargo, la puesta en marcha de la revocación de mandato sienta

un precedente en la democracia mexicana y marca la ruta, tanto legal como procedimental, así como los alcances económicos y políticos que merecen ser analizados.

Por otra parte, Jiménez (2022) hace referencia a que el presidente en turno comenzó su lucha social hace más de 30 años y durante todo ese tiempo siempre ha promovido la democracia, teniendo la idea de que, si los gobernantes no cumplen, la sociedad tiene la obligación y el derecho de quitarlos de su cargo.

Si bien antes de la consulta ya era evidente que el presidente mantenía un liderazgo inminente, los resultados reflejaron que sigue conservando la aceptación popular como al inicio de su mandato. Por otra parte, esta acción va encaminada a fortalecer las estructuras con miras a las próximas elecciones presidenciales del 2024, si bien su partido político, MORENA, no había competido antes en las urnas, requiere afianzar la intención al voto con el llamado de la figura presidencial para evaluar la influencia que puede tener su imagen sobre el resto de las candidaturas.

Durante las etapas de la consulta ciudadana se suscitó una constante confrontación que surgió entre el INE y los servidores públicos del partido MORENA. De inicio, fue la falta de difusión para el ejercicio de revocación de mandato presidencial. Por citar un ejemplo, el INE envió una notificación a la jefa de gobierno de la CDMX, del mismo partido político que el presidente de la República, para que dejara de publicar propaganda respecto a la consulta ciudadana, lo que generó una serie de cuestionamientos sobre la parcialidad del INE contra el partido MORENA, mientras que para otros fue señal de la autonomía del órgano electoral.

Por su parte, Woldenberg (2019) analiza la legitimidad de un mandatario electo democráticamente, si bien es posible llegar al poder con una votación menor a los que votaron por ellos que la suma de los

votos dispersos de las oposiciones, por tanto, se estaría en tela de juicio desde el primer día de mandato; sin embargo, obtener la legitimidad legal se logra con la validación del órgano electoral, no así la de carácter político, en donde la oposición jugará siempre un rol de deslegitimación de las decisiones públicas, de tal forma que promover la revocación de mandato no debería tener consecuencias legales, pero sí políticas.

Por otra parte, el presidente de la república mexicana, Andrés Manuel López Obrador, se pronunció en varias ocasiones para que la ciudadanía participara en la consulta. La justificación que daba para no violentar la ley era que en sus intervenciones no promovía las opciones sobre las cuales la ciudadanía debía votar, sino que hacía énfasis en la participación y los derechos civiles y políticos que todas y todos los mexicanos tienen.

En este sentido, el INE se pronunció haciendo referencia a que los únicos que pueden realizar la promoción para el ejercicio de la consulta ciudadana es el organismo electoral, tal y como lo marca la Ley Federal de Revocación de Mandato en el artículo 33. Sin embargo, esto generó tensiones entre el mandatario y el órgano electoral que ya venían intensificándose desde la asignación de recursos para realizar la consulta ciudadana.

Otro de los problemas más evidentes durante la consulta para la revocación de mandato fue el inesperado cambio de casillas. La ciudadanía entró en conflicto cuando no lograba ubicar la casilla en la cual ha votado ordinariamente. De acuerdo con Imer (2022), todo este conflicto se suscitó porque el INE había solicitado 3 mil 830 millones de pesos para instalar 160 mil casillas, sin embargo, no se les proporcionó el presupuesto solicitado, el cual tuvo una reducción a mil 503 millones, teniendo como consecuencia que solamente el 80% del electorado pudieran votar cerca de su domicilio.

Por otra parte, el consejero electoral, Jaime Rivera (2022), resaltó que solo una quinta parte de la lista nominal tendría que trasladarse a diferentes casillas, teniendo en cuenta que solamente aplicaba para

aquellas secciones que contaran con menos de 750 electores. La realidad es que el cambio de mesa electoral representó una gran confusión en los votantes, primero por el desconocimiento de la reasignación y luego por el cambio que implicaba el traslado, por lo que esta situación pudo inhibir un porcentaje importante de la participación.

Al respecto, el periódico *New York Times* destacó que la revocación de mandato, a dos años de la elección presidencial, ha sido la oportunidad para que el jefe de Estado ponga a prueba las debilidades y fortalezas de su partido político y tener la oportunidad de evaluar la ruta política de la sucesión electoral. Mientras que la oposición destacó una baja participación electoral como muestra de un descenso en el símbolo de autoridad del mandatario. Por último, los analistas de temas políticos destacaron que el INE ha resultado favorecido con el ejercicio ciudadano porque la consulta ciudadana transcurrió sin sobresaltos, y con la instalación del 100% de casillas previstas, lo que puede favorecer la imagen del organismo frente a la confrontación política con el presidente (López, 2022).

En suma, el día de la jornada, la población votante se enfrentó a un ejercicio ciudadano nuevo, quizá sin suficiente información sobre los efectos jurídicos y políticos de emitir una opinión de esa naturaleza; adicionalmente esperaban un día como cualquier proceso electoral de elección de representantes populares, sin embargo, se encontraron que en esta jornada había una nueva reasignación de casillas, lo que generó descontentos y minimizó la participación electoral que se vio reflejada en las urnas.

V. Metodología

La metodología utilizada en este estudio fue apoyada en el método cuantitativo, a través de un sondeo de opinión a nivel nacional. Para ello se determinó una muestra estadísticamente representativa a nivel nacional, con la finalidad de tener elementos de carácter estadísticos para analizar la

percepción ciudadana sobre la revocación de mandato en México, primer ejercicio ciudadano realizado en el país desde la aprobación legislativa de la Ley de Revocación de Mandato en 2021.

El método empleado fue una encuesta digital que facilitó obtener datos que permitieron medir la percepción de la población sobre la corrupción en el país y cómo esta pudo influir en la decisión de participar en la revocación de mandato presidencial en México, tanto con una posición a favor como en contra.

El tipo de muestreo fue aleatorio simple, el cual permitió que cada individuo pudiera ser elegido por casualidad, a través de espacios digitales. En este estudio se empleó el mecanismo de la publicidad en Facebook para dirigir la encuesta a un segmento de la población mexicana que, en ese momento, usó la red social; el criterio empleado de la publicidad fue la ubicación geográfica, segmentada al territorio mexicano.

De acuerdo con las estadísticas del INE (2022), la población que votaría para 2022 eran 93, 638,216 ciudadanos. Para este ejercicio, el nivel de confianza que se tomó fue del 90%, con un margen de error del 4%, por lo que se determinó un total de 426 encuestas. Para la selección de la muestra se utilizó la fórmula para población finita con datos conocidos. El cuestionario se aplicó de manera virtual a través de un formulario de Google, el cual se compartió mediante publicidad en Facebook. La difusión se realizó a nivel nacional, del 9 al 10 de abril del 2022, justo durante la jornada en que se llevaba a cabo la consulta sobre la revocación de mandato en México.

VI. Resultados

La tabla núm. 1 muestra elementos descriptivos que facilitan identificar las características esenciales de la población que participó en la encuesta con el fin de tener elementos para el análisis de los resultados.

Tabla 1. Características de la población que participó en la encuesta

Edad	<ul style="list-style-type: none"> •60 a 69 años: 36.6% •50 a 59 años: 35.4% •40 a 49 años: 13.4% •Mayores de 70 años: 10.8% •30 a 39 años: 2.6% •18 a 29 años: 1.2%
Sexo	<ul style="list-style-type: none"> •Femenino: 65.1% •Masculino: 34.9%
Ocupación	<ul style="list-style-type: none"> •Empleados: 50% •Sin empleo: 48.8% •Estudiantes: 1.2%
Nivel de escolaridad	<ul style="list-style-type: none"> •Licenciatura: 39.9% •Bachillerato: 29.2% •Educación básica: 19.6% •Posgrado: 11.1% •Ningún nivel educativo: 1.2%
¿Radica actualmente en México?	<ul style="list-style-type: none"> •Sí: 95.5% •No: 0.5%
¿Qué tan probable es que acuda a emitir su opinión en la Revocación de Mandato el 10 de abril?	<ul style="list-style-type: none"> •Muy probable: 71.5% •No es probable: 26.4% •Poco probable: 2.1%
De las dos opciones que aparecen en la boleta, ¿con cuál se identifica?	<ul style="list-style-type: none"> •Que siga en la Presidencia de la República: 73.8% •Que se le revoque el mandato por pérdida de confianza: 26.2%
¿Cómo evalúa el nivel de confianza que tiene en el presidente de la República?	<ul style="list-style-type: none"> •Muy positiva: 59.1% •Muy negativa: 18.7% •Positiva: 11.8% •Negativa: 8% •Neutro: 2.4%
¿Qué tan satisfecho está con las acciones de gobierno impulsadas por el presidente de la República?	<ul style="list-style-type: none"> •Extremadamente satisfecho: 38.7% •Muy satisfecho: 30.2% •Nada satisfecho: 21.2% •Poco satisfecho: 6.6% •Moderadamente satisfecho: 3.3%

Fuente: Elaboración a partir de los resultados de la encuesta.

De acuerdo con los porcentajes de la tabla, la edad de las personas que más contestaron el instrumento fueron mayores de 50 años; mientras que la población joven, de 18 a 29 años, apenas fue el 1.2%. Estos datos muestran que actualmente la red social Facebook ya no es la más usada por los jóvenes, quienes ahora usan plataformas como Instagram y Tick Tock. Si bien la manifestación de desinterés de la población juvenil en temas políticos va en aumento, se mantienen activos en temas sociales y con interés, pero en temáticas de voluntariado, medio ambiente y cultura de paz.

Con respecto al sexo, el 34.9% de los encuestados fueron masculinos, mientras que el 65.1% corresponde al sexo femenino. La apertura política, derivada de la gran lucha que las mujeres han realizado para inmiscuirse en los asuntos públicos, ha generado que las mujeres propicien espacios de mayor interlocución: las redes sociales son un espacio magnífico para ello. La participación de las mujeres en los asuntos públicos es de gran relevancia, puesto que las decisiones van alineadas a construir una base de igualdad para que exista una democracia representativa.

En relación con la ocupación laboral, el 50% de los encuestados expresaron estar empleados, el 48% manifestó no tener un empleo, al menos al momento de responder el instrumento. Si bien, la realidad social es compleja, las dimensiones de percepción estarán en función del entorno que cada persona enfrenta, de tal forma que una persona que se encuentra en el espacio laboral tendrá una opinión distinta sobre las políticas del gobierno federal para reducir los actos de corrupción. De la misma manera, quienes no laboran actualmente viven el fenómeno de la corrupción desde otras latitudes, por lo que la composición heterogénea de la población estudiada aporta datos relevantes. Por otra parte, los estudiantes tienen muy poco interés en los asuntos públicos y en la toma de decisiones. Esto puede ser porque no se les considera como tal en las acciones que pueden beneficiar a este sector de la sociedad, o

bien porque no mostraron interés en responder el formulario mientras navegaban por la red social Facebook, en la cual se distribuyó el material correspondiente a la encuesta.

El nivel de escolaridad mostró las siguientes características: un 39.9% de los encuestados tienen licenciatura, mientras que el 29.2% solo tienen bachillerato, el 19.6% cuentan únicamente con educación básica, el 11.1% tienen un posgrado, y, finalmente, el 1.2% no tienen ningún nivel de educación. El nivel de escolaridad influye en el tipo de opinión, es decir, en una población con nivel de escolaridad superior al bachillerato tienen probabilidades de emitir opiniones con base en conocimientos académicos y experiencia profesional. No obstante, el fenómeno de la corrupción alcanza a cualquier persona, sin importar el nivel de escolaridad, por lo que las opiniones son sumamente valiosas para el análisis.

El 70.5% de los encuestados mencionan que la revocación del mandato presidencial es un mecanismo de participación ciudadana, el 23.8% hacen referencia de que es un instrumento del presidente de la República para mantenerse en el poder. Es importante destacar que la ciudadanía identifica favorablemente el mecanismo de participación ciudadana que tuvieron en sus manos y fueron partícipes del primer ejercicio de esta naturaleza en el país. Esta valoración es importante porque permitirá escalar esta figura a los gobiernos locales, con la finalidad de exigir mayor transparencia en las acciones de gobierno, además de empoderar a la ciudadanía para que la voluntad popular sea efectiva y con injerencia real en las decisiones de quienes gobiernan.

En relación con la probabilidad de que emitieran su opinión el 10 de abril, expresaron lo siguiente: el 71.5% de las personas encuestadas mencionaron que era muy probable, el 26.4% dijeron que no era probable, mientras que el 2.1% contestaron que poco probable. Estos datos constataron el interés de la ciudadanía por involucrarse específicamente en este ejercicio de participación ciudadana. Sin embargo, este comportamiento

no se reflejó en los datos del INE (2022), en los cuales dieron a conocer que solo el 17.7785% de la lista nominal acudieron el día de la consulta ciudadana, por lo que los resultados fueron no vinculantes, puesto que se requería el 40% de participación ciudadana de la lista nominal para que tuviera efecto vinculante el ejercicio democrático realizado.

Por lo que respecta a las opciones que aparecieron en la papeleta el día de la consulta ciudadana, el 73.8% de los encuestados expresaron su aprobación para que el presidente siga en la Presidencia de la República, mientras que el 26.2% expresó que se le revoque el mandato por la pérdida de confianza. Estos datos, de manera general, coinciden con los resultados finales de la consulta ciudadana organizada por el INE. Los datos oficiales establecen que el 91.86% está a favor de que el mandatario federal siga en el cargo, mientras que el 6.44% se expresó porque se le revoque el mandato. Con lo anterior, nos damos cuenta de la similitud que existe entre la encuesta realizada para esta investigación y los datos oficiales del INE. Asimismo, se puede apreciar la confianza y la popularidad que tiene el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, a la mitad de su sexenio.

En relación con el nivel de confianza, el 59.1% de los encuestados expresaron que la confianza que le tienen al presidente es muy positiva, el 18.7% refirieron que es muy negativa, el 11.8% externaron que es positiva, el 8% negativa y el 2.4% se mantiene en neutro. Si consideramos la suma de los porcentajes de muy positiva y positiva tenemos arriba del 70% de confianza, con una valoración muy alta sobre el presidente de la República. Este porcentaje prácticamente contrasta con la aprobación de que el presidente concluya su periodo. Sin duda un porcentaje muy elevado si se toma en cuenta que es a mitad del mandato. En este sentido, pueden influir los programas sociales que este gobierno ha brindado a la población más vulnerable, así como la constante información que

proyecta durante las mañaneras, mecanismo que le permite conectar con la población del país.

Respecto de la percepción de la corrupción, el 29.5% de los encuestados coinciden con una percepción de disminución de la corrupción en lo que va del sexenio del presidente de la república, mientras que el 28.8% están totalmente en desacuerdo, el 27.6% están de acuerdo, el 7.8% ni acuerdo ni en desacuerdo y el 6.4% están en desacuerdo. En términos generales, el 57% percibe una reducción de la corrupción en el país. Este porcentaje está asociado a la confianza en la figura presidencial y en una opinión positiva sobre las acciones de gobierno que realiza el mandatario y la posición a favor de que concluya su mandato. Los resultados muestran una figura presidencial fuerte a la mitad de su periodo, con un aval ciudadano muy significativo en términos de respaldar las decisiones que emanan del poder ejecutivo federal.

La confianza en las instituciones puede verse mermada cuando los índices de percepción de la corrupción son altos; esto genera desapego y escaso interés por parte de la ciudadanía para involucrarse en temas públicos. En México, la corrupción es un fenómeno latente y que ha cobrado gran relevancia en su estudio para analizar cómo influye en varios procesos. Desde 1990, 15% de la ciudadanía consideraba que iba en aumento; para 2017, a un año de la elección presidencial en México, la cifra aumentó a un 77%. Esto sugiere que el desafío de la corrupción ha ganado presencia en la mente de los votantes y que la percepción de esta en los ciudadanos puede guiar a tomar decisiones políticas durante el proceso electoral (Gómez, 2021). Sin embargo, una percepción a favor de la reducción de la corrupción no necesariamente implica que esta disminuya, tampoco que incrementará la participación asertiva y la confianza institucional tenga un repunte importante. El caso mexicano apunta a una enorme confianza en la figura presidencial, que facilita la legitimación de las decisiones del mandatario y, a su vez, un distanciamiento de la población que no comparte las políticas del

presidente, ni milita en el mismo partido político. Lo anterior se reflejó en los resultados de la consulta ciudadana del 10 de abril del 2022.

VII. Consideraciones finales

La figura de la revocación de mandato es relativamente nueva en México, legislada desde el 2019 y puesta en práctica en 2022 a nivel nacional. Previo a ello, los titulares del poder ejecutivo gozaban de una protección política, el fuero constitucional, que significaba que no podían ser removidos del espacio por el que fueron electos, si no mediante un juicio político. En este sentido, en México, se han registrado casos de gobernadores y alcaldes municipales que han sido investigados mediante el recurso del juicio político, a cargo del poder legislativo, y separados del puesto para enfrentar procesos legales, pero el presidente de la República no se había sometido a un mecanismo de consulta de esta naturaleza, por lo que el ejercicio ciudadano del 2022 es un parteaguas importante para regular los excesos del poder político en México.

Por otro lado, Andrés Manuel López Obrador ha gozado de una enorme popularidad desde que asumió el cargo de presidente de la República, en gran medida influyen varios factores, desde la campaña electoral que realizó desde el 2006 y 2012 cuando perdió las elecciones para ocupar la presidencia de la República, las políticas de austeridad que impulsó al asumir el cargo en 2018, así como una serie de programas sociales que impulsa en su gobierno para contrarrestar la desigualdad que prevalece en el país, sobre todo, con un gran abismo entre los estados del norte y del sur del país, así como una estrategia frontal contra la corrupción, la cual se ha tipificado como delito en las normas federales, entre otras acciones, que han posicionado al mandatario con un nivel de confianza alto entre la población mexicana.

En esta investigación se analiza solo el factor de la corrupción, una de las prioridades que el presidente ha declarado combatir, para evaluar la confianza de la ciudadanía. Los resultados muestran que existe una relación significativa entre la confianza en la figura del presidente de la República sobre la percepción con una disminución de la corrupción. Esto a su vez legitima el ejercicio del mandato presidencial. Si bien la consulta de la revocación de mandato tuvo fallas significativas en su implementación en el 2022, principalmente por cuestionamientos sobre la etapa de recabar firmas por el porcentaje obtenido, incluso la veracidad de algunas de ellas, así como la dispersión de las casillas durante la consulta; sin embargo, es un ejercicio democrático que puede mejorarse y que además es necesario para que el presidente de la República sea evaluado por la ciudadanía.

Para concluir, es importante resaltar que el ejercicio de la revocación de mandato puede tener un impacto positivo cuando realmente emana de la ciudadanía, pero puede ser un mecanismo adverso si se emplea con fines políticos. En este sentido, es importante concientizar a la ciudadanía sobre el enorme poder que tienen para participar de manera informada en los instrumentos de consulta ciudadana que se realicen. De igual forma, también queda abierta la posibilidad de analizar este tema desde el punto de vista de la inversión pública para la realización de la consulta, así como el impacto político que pudo tener como un mecanismo de relegitimación del presidente de la República, justo a la mitad de su periodo de gobierno.

Bibliografía

- Bobbio, N. (1986). El futuro de la Democracia, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cadena I. C. (2005). Administración Pública y procesos políticos en México, México, Porrúa.
- Casar, M. A. (2016). Anatomía de la Corrupción 2da edición. Mexicanos contra la corrupción la impunidad, México.
- Dahl, R. (1999). La Democracia. Una guía para los ciudadanos, España Taurus.
- Emmerich, G. & Alarcón, V. (2007). Tratado de ciencia política, Barcelona, Anthropos.
- Gilli, J. J. (2014). La corrupción: análisis de un concepto complejo. Revista de Instituciones, Ideas y Mercados, 61, 39-63.
- Gómez V. R. R. (2021). Percepción de la compra del voto y desconfianza del votante mexicano. Polis, 17(1), 107-127.
- H. Congreso de la Unión (2021). Ley Federal de Revocación de Mandato. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- H. Congreso de la Unión, (2023). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- H. Congreso del Estado de Guerrero, (2023). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero (CPELSG) Art. 19, 20 de mayo del 2022, (Guerrero, México).
- INE. (2022, 28 febrero). Visitantes Extranjeros en el Proceso de Revocación de Mandato del presidente de la República. Instituto Nacional Electoral. Recuperado el 22 de marzo del 2023 de: <https://portal.ine.mx/visitantes-extranjeros-en-el-proceso-de-revocacion-de-mandato-del-presidente-de-la-republica/>
- INE. (2022, 9 agosto). Revocación de mandato. Recuperado el 22 de marzo del 2023. <https://ine.mx/revocacion-mandato/>

- INE. (2022, abril 5). Captación de firmas de apoyo de la ciudadanía. Recuperado el 22 de abril del 2023 de: <https://portal.ine.mx/revocacion-mandato/captacion-firmas-apoyo/>
- INE. (2022, agosto 9). Revocación de mandato. Recuperado el 23 de abril del 2023 de: <https://ine.mx/revocacion-mandato/>
- Jiménez, C. (2023, 19 marzo). Datos desmintieron a AMLO: combate a la corrupción se redujo con la 4T. infobae. Recuperado el 28 de abril del 2023 de: <https://www.infobae.com/mexico/2023/03/19/datos-desmintieron-a-amlo-combate-a-la-corrupcion-se-redujo-con-la-4t/>
- López, O. (2022). Con una escasa participación, los votantes de México le dicen a AMLO que se quede. *The New York Times*. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2022/04/11/espanol/mexico-amlo-elecciones.html>
- Oraisón, M. (2013). Participación ciudadana y organizaciones comunitarias: espacios, prácticas y posicionamientos políticos. A. Pérez Rubio, & M. Oraisón, Estudios sobre participación: procesos, sujetos y contextos, 47-66.
- Pastrana V. A. (2019). Estudio sobre la corrupción en América Latina. *Revista mexicana de opinión pública*, (27), 13-40.
- Pérez R., A. y Oraisón, M. (2013). Estudios sobre participación, procesos, sujetos y contextos, Buenos Aires, CES.
- Rivera J. (2022). La Revocación de Mandato se hará conforme a la ley y con la eficiencia del INE. Recuperado el 20 de marzo del 2023 de <https://centralectoral.ine.mx/2021/12/20/la-revocacion-demandato-se-hara-conforme-a-la-ley-y-con-la-eficiencia-del-ine-jaime-rivera-con-milenio-noticias/>
- Rubio, L. (1998). La democracia verdadera; información ciudadana y política pública, México, Cal y Arena.
- Santiago, V. (2022, 23 abril). INE y funcionarios: la pelea por promocionar la revocación de mandato. *Corriente Alterna*. Recuperado

el 23 de marzo del 2023 de: <https://corrientealterna.unam.mx/derechos-humanos/ine-funcionarios-pelea-promocion-consulta-de-revocacion-de-mandato/>

Sartori, G. (2003). ¿Qué es la democracia?, México, Taurus.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2022). Política Nacional Anticorrupción, SESNA. México.

Ugalde, L. C. (2021). Revocación de Mandato, conferencia virtual. México Unido. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=P876YSuN0ss>

Vargas S., N. & Galván Gómez, M. (2014). “La participación ciudadana en la Ciudad de México”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), Nuevas avenidas de la democracia contemporánea, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, Págs. 433-434.

Woldenberg, J. (2019). ¿Revocación del mandato? Nexos. Disponible en: <https://josewoldenberg.nexos.com.mx/revocacion-del-mandato/>

Algunas consideraciones sobre las disposiciones que rigen los trámites gubernamentales en línea con relación al procedimiento administrativo en Panamá

Some considerations on the provisions that regulate the online government procedures in relation to the administrative procedure in Panama

DOI <https://doi.org/10.61311/2805-1912.153>

Selva Quintero Marrone*

<https://orcid.org/0009-0009-4132-1023>

Resumen: *La Ley 38 de 2000 regula en Panamá desde hace más de 22 años el procedimiento administrativo general, siendo, desde su origen y hasta hoy, de importancia para la vigencia de los principios de legalidad, debido proceso y tutela judicial efectiva, al contemplar el procedimiento general que debe seguirse ante las entidades administrativas panameñas, que no tengan un procedimiento administrativo particular o siendo su norma supletoria. Por su parte, la Ley 83 de 2012, modificada por la Ley 144 de 2020, que regula el uso de medios electrónicos para los trámites gubernamentales, y la Ley 132 de 2020, que instituye la reducción de uso de papel en la gestión pública, adquieren particular relevancia en tiempos donde se estima que la digitalización y la virtualización de los servicios gubernamentales contribuyen a la eficiencia y eficacia de la Administración; a la gobernanza y a la gobernabilidad. Estas dos últimas normas, adoptadas bajo la influencia de la Pandemia Covid-19, impactan sobre la primera; sin embargo, parecieran pasar inadvertidas, a pesar de su natural relevancia, lo que amerita hacer una breve aproximación al sentido y alcance de estas normas sobre la primera.*

Palabras Clave: *Administración, gobierno, legalidad, procedimiento, virtualización.*

* Socia de Galindo, Arias y López y co-líder del equipo de Litigios y Arbitraje, se especializa en litigios civiles, constitucionales y contencioso-administrativos, así como en procedimientos administrativos surtidos ante diversas instituciones públicas, incluyendo la representación de multinacionales en procedimientos arbitrales, y regularmente atiende consultas relacionadas con temas regulatorios. Antes de ingresar a la Firma, prestó sus servicios, ad-honorem, en el Instituto de Defensoría de Oficio (adscrito al Órgano Judicial), ahora Instituto de la Defensa Pública (1999); asimismo, fue asistente, ad-honorem, del Comisionado de Coordinación de la Actividad Penitenciaria (Corte Suprema de Justicia - 1999) y Asistente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de lo Contencioso Administrativo (1999-2001).

La licenciada Quintero Marrone fue declarada por el Ministerio de Gobierno como idónea para el cargo de Magistrada de la Corte Suprema de Justicia en el 2015, y en el año 2016 fue designada como miembro de la comisión codificadora para la elaboración del anteproyecto del Código Procesal Contencioso Administrativo.

Abstract: *Law 38 of 2000 has regulated the general administrative procedure in Panama for more than 22 years, being, from its origin and until today, of importance for the validity of the principles of legality, due process and effective judicial protection, as it contemplates the general procedure to be followed before Panamanian administrative entities, which do not have a particular administrative procedure or that its norm is suppletive. On its side, Law 83 of 2012, amended by Law 144 of 2020, which regulates the use of electronic means for government procedures, and Law 132 of 2020, which institutes the reduction of the use of paper in public management, acquire particular relevance in times that it is considered that the digitization and virtualization of government services contribute to the efficiency and effectiveness of the Administration; to governance and to governability. These two last regulations, adopted under the influence of the Covid-19 Pandemics, impact on the former, however, they seem to go unnoticed, despite their natural relevance, which merits a brief approximation of the meaning and scope of these regulations over the first one.*

Keywords: *Administration, government, legality, procedure, virtualization.*

I. Introducción

Hace poco más de veinte años, cuando cursaba mis estudios universitarios, escuchaba atentamente a mis profesores, en las aulas de la Universidad de Panamá, referirse a la complicada situación de la Administración Pública panameña frente a la ausencia de una norma de procedimiento administrativo general que dispusiera las bases, los principios y, en general, que permitiera conocer con certeza jurídica el trámite aplicable a las solicitudes, peticiones, consultas y quejas que se presentaran ante las distintas instituciones públicas, de manera que en ese tiempo podía afirmarse que adentrarse a litigar ante la Administración era más un acto de valor que un acto jurídico. Partiendo de la existencia de un Código Administrativo desfasado y con un buen número de normas inubicables, atreverse a discutir o debatir una actuación administrativa era una suerte de ruleta rusa, al desconocerse la norma de procedimiento aplicable en cada caso.

Afortunadamente, en el año 2000, gracias al esfuerzo de un conjunto de juristas reconocidos y amantes del Derecho Administrativo, se dio un giro importante a la tramitología de la Administración Pública panameña. Surgió la Ley 38 de 2000, publicada en la Gaceta Oficial N° 24109 de

2 de agosto de 2000, en cuyo Libro Segundo se consagra el procedimiento administrativo general panameño y se señala que esta norma en su conjunto será aplicada de manera supletoria en los procedimientos administrativos especiales vigentes.

De hecho, su artículo 37 de manera específica aclara cualquier duda que pudiera surgir en el futuro, al indicar que:

Artículo 37

Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.

Puede afirmarse, sin embargo, y a pesar de sus detractores, que hoy día, la Ley 38 de 2000 se ha tornado en una verdadera norma de aplicación principal, ya que la carencia de procedimientos especiales o la parquedad de su redacción, han motivado la aplicación generalizada de esta norma, ahora ampliamente conocida tanto por la Administración como por los abogados litigantes, que hoy día gozan, gracias a la norma, de mayor claridad, seguridad y certeza jurídica de aquella que se percibía 22 años atrás. “La Ley 38 de 31 de julio de 2000 vino a llenar un vacío importante, que se hacía impostergable para la Administración Pública panameña, pues, como ya lo hemos expresado, antes de su promulgación, existía

una normativa dispersa en cuanto al Procedimiento Administrativo” (Vásquez Reyes, 2021, p.p. 77-78).

Sin duda, a estas alturas podría mejorarse muchísimo dicho cuerpo normativo, sin embargo, mientras las fuerzas políticas y los académicos logran concordar en dichos cambios, la Ley 38 de 2000 sigue siendo una herramienta de gran utilidad. Ahora bien, mediante la Ley 83 de 9 de noviembre de 2012, modificada por la Ley 144 de 15 de abril de 2020, se regula en Panamá el uso de medios electrónicos para los trámites gubernamentales y se modifica la Ley 65 de 2009, que creó la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (en adelante AIG).

La AIG es la entidad competente del Estado para planificar, coordinar, emitir directrices, supervisar, colaborar, apoyar y promover el uso óptimo de las tecnologías de la información y comunicaciones en el sector gubernamental.

Durante varios años Panamá ha tenido leyes y regulaciones críticas que han permitido la progresiva adopción de tecnologías digitales en diferentes sectores de actividad, principalmente en el sector público... La Ley 83 de 9 de noviembre de 2012 es una ley transversal sobre el uso de las tecnologías digitales en el sector público, que abarca temas como el valor de la comunicación digital y las firmas electrónicas, el principio de aportar “solo una vez” y el intercambio de datos en el sector público, la accesibilidad para los ciudadanos con necesidades especiales y la interoperabilidad en el sector público. (Asamblea Nacional, 2012) (OCDE, 2019, p. 11)

Originalmente, la Ley 83 de 9 de noviembre de 2012 (en adelante Ley 83) establecía las reglas y principios básicos, de obligatoria observancia

para la ejecución de trámites gubernamentales en línea, excluyendo las acciones y los recursos legales en la vía gubernativa, aplicables al Gobierno Central, entidades autónomas, semiautónomas, municipales, la Asamblea Nacional, el Órgano Judicial, los intermediarios financieros y las sociedades en las que el Estado sea propietario del 51% o más de sus acciones o patrimonio, en sus relaciones entre sí y entre estas y los usuarios.

Dicha exclusión de las acciones y recursos legales en la vía gubernativa ha sido eliminada de la Ley 83, con las reformas introducidas por la Ley 144 de 15 de abril de 2020 (en adelante Ley 144), promulgada en plena pandemia del Covid-19 y que supone la aplicación obligatoria de la Ley 83 en la gestión pública, mediante un proceso que deberá realizarse de forma gradual y progresiva, de acuerdo con el cronograma de ejecución anual o multianual, establecido en la agenda digital de la AIG.

De acuerdo con la Ley 83, modificada por la Ley 144, en adelante, “La Ley de trámites gubernamentales en línea”, la ejecución de los trámites que los usuarios lleven a cabo en las entidades públicas, así como los que estas desarrollen entre sí; tendrán las limitaciones establecidas por la Constitución Política y el resto del ordenamiento jurídico, garantizándose el pleno ejercicio de los derechos que los usuarios tienen reconocidos, ajustándose a los principios de presunción de certeza en la actuación, gratuidad de la tramitación, confidencialidad, informalidad y transparencia.

Dicho lo anterior, cabe preguntarse, 4 años después de esta última reforma, ¿Se concilia o puede conciliarse la Ley 38 de 2000 con la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea?

II. Libro segundo de la Ley 38 de 2000

Como queda dicho, el Libro segundo de la Ley 38 de 2000 contiene el procedimiento administrativo general panameño. Este libro

corre desde el artículo 34 hasta el artículo 201 de la Ley 38, siendo este último, posiblemente la joya de la corona (al menos así lo vemos quienes litigamos en el área administrativa): un importante glosario que define los principales conceptos que debe conocer, comprender, entender y aplicar quien quiera que se relacione con la Administración ya sea en su faceta de usuario, abogado o funcionario.

Son muchos los aportes que ha realizado esta ley a la institucionalidad, lo cual ha redundado tanto en beneficio de la Administración Pública en general, de las instituciones en especial, y de los particulares, que, a partir de su promulgación, cuentan con mayor seguridad jurídica al momento de actuar ante las diferentes instituciones donde realizan sus trámites. (Gaznell, 2020, p.14)

El Libro Segundo de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general contempla disposiciones generales y especiales de particular importancia, tales como los principios que rigen en materia administrativa: informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, realización oportuna de la función administrativa, debido proceso legal, objetividad y estricta legalidad; el orden jerárquico de las disposiciones legales, reglamentarias, municipales; aplicación, competencia, acumulación, conformación del expediente, resolución de peticiones, consultas, quejas, invalidez de los actos administrativos, revocatoria de los actos administrativos, gestión, actuación, notificaciones y citaciones, impedimentos, recusaciones, incidentes, recursos, pruebas, agotamiento de la vía gubernativa, entre otros temas.

la Ley 38 de 2000 no ha sufrido modificaciones sustanciales hasta la fecha, y los nuevos tiempos requieren

que esta norma sea revisada para adaptarla a los “nuevos procedimientos administrativos”. De manera que, en la misma, sigan existiendo procedimientos imperativos, cuando realmente lo amerite la situación, pero en convivencia con procedimientos administrativos de tercera generación, siguiendo la clasificación de Javier Barnes ¹, donde se contemple el uso de tecnología, mayor participación ciudadana, mecanismos de “soft law”, divulgación y prevención, buen gobierno y el derecho a una buena Administración, entre otros que forman parte del debate moderno sobre lo que debería ser el procedimiento administrativo. (Gasnell, 2020, p.p.12-13)

III. Uso de tecnología, participación ciudadana, soft law, buen gobierno y buena Administración

Si la Pandemia del Covid-19 dio cuenta de algo, fue de la necesidad de la digitalización y la virtualización de las administraciones públicas. A cuatro años desde que la misma inició, el uso de medios tecnológicos para la divulgación de las normativas legales y reglamentarias así como para gestionar ante las entidades administrativas, se ha multiplicado, más que todo al empuje de la necesidad. No se trata francamente, en nuestra opinión, de una preferencia hacia lo tecnológico y digital sino de una necesidad apremiante de que los servicios públicos, a nivel de todas las entidades del sector, se gestionen y tramiten de manera continua, rápida, ininterrumpida y eficiente, sin necesidad de desplazamientos físicos innecesarios, posiblemente con el empleo de menos recursos y, con ello, lograr la reducción de los costos que significa una abultada planilla estatal.

Más aún, es un hecho que el uso de los medios tecnológicos acarrea también una mayor participación ciudadana en la relación con la Administración, así como mayor interés y conocimiento sobre la gestión de la cosa pública, respecto a la aspiración de la ciudadanía sobre la adopción del llamado “soft law”, mediante su incorporación a normativas vigentes, como ha ocurrido, por ejemplo, en materia fiscal, arbitral y de cumplimiento. Sin embargo, cabe preguntarse si esta corriente conduce o puede conducir necesariamente hacia el buen gobierno y a la buena administración de la cosa pública.

La incidencia de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en el ser y quehacer de la Administración Pública han impactado de lleno en las relaciones entre las personas –ciudadanos– y la Administración Pública con una rapidez, un vértigo y una velocidad nunca antes vista, que nos enfrentan como “ciudadanos del mundo” a una “nueva normalidad”, que, sin lugar a dudas, significa un antes y un después, potenciadas, a nivel global, con la pandemia de la COVID-19. ... El mundo ha cambiado. La sociedad ha cambiado. La ciudadanía ha cambiado. El Derecho Administrativo no puede estar ajeno a estos nuevos fenómenos, ya que, de lo contrario, perderá con el paso de los años, su razón de ser más intrínseca, en tanto instrumento y construcción humana al servicio de la sociedad. (Schiavi, 2022, p.p.239-240)

Ahora, en el medio de estos cambios, se habla del buen gobierno y de la buena Administración ya no solo como un principio sino también como un derecho, concepto, sin embargo, que no pareciera haberse

considerado en la Ley 38 de 2000, más que todo, asumimos, porque se trata de cambios en el pensamiento de los administrativistas, que no estaban en voga hace veinte años atrás.

Como bien anota Rodríguez Arana, “El principio, y obligación, de la buena Administración pública, vincula la forma en que se deben dirigir las instituciones públicas en una democracia avanzada...” (2014, p.25), de donde pudiera deducirse la necesidad de incorporar estos nuevos criterios sobre la Administración, mediante una modificación o subrogación de la Ley 38 de 2000.

No obstante, en el mientras se define dicha modificación, lo cierto es que Panamá, al ritmo de los tiempos y, repetimos, bajo el impulso de los cambios tecnológicos y de la pandemia del Covid-19, introdujo una novedosa normativa que regula los trámites gubernamentales en línea y que sin duda impacta sobre la modernización de la administración y el buen gobierno y que no es otra que la Ley 83 de 2012, modificada por la Ley 144 de 2020, así como la contenida en la Ley 132 de 2020.

IV. Ley de trámites gubernamentales en línea

De acuerdo con el Instituto de Información Científica y Tecnológica, IDICT, CIGET, -Pinar del Río, “La transformación digital en la administración pública está compuesta por un conjunto de actuaciones orientadas a la mejora y modernización de los procesos, que incluye los procedimientos y políticas, la reingeniería y la informatización de cada uno de ellos” (2020).

En este orden de ideas, la Ley 83, como fue modificada en plena pandemia mediante la Ley 144, establece las reglas y principios básicos, de obligatorio cumplimiento, para la realización de trámites gubernamentales en línea y sus disposiciones son aplicables al gobierno central, a las entidades autónomas, semiautónomas, municipales, a la Asamblea

Nacional, al Órgano Judicial, a los intermediarios financieros, y a las sociedades en las que el Estado sea propietario del 51% o más de sus acciones o patrimonio, en sus relaciones entre sí y entre estas y los usuarios, así como a todos los trámites, procesos y servicios que dichas entidades proveen y también puede alcanzar a la labor de las notarías.

Refiriéndose a la razón de ser de la Ley 144, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 1 de diciembre de 2021, expresó lo siguiente:

... considera el Pleno de la Corte Suprema de Justicia oportuno resaltar que, luego de la revisión de las copias autenticadas de las actas de discusión de la Ley No. 65 de 30 de octubre de 2009 “Que crea la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental”, la Ley No. 83 de 9 de noviembre de 2012 “Que regula el uso de medios electrónicos para los trámites gubernamentales y modifica la Ley 65 de 2009, que crea la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental” y la Ley No. 144 de 15 de abril de 2020, “Que modifica y adiciona artículos a la Ley 83 de 2012, sobre el uso de medios electrónicos para los trámites gubernamentales, y dicta otra disposición”.

Encontramos de la lectura de dichas actas, que la intención o espíritu de las mismas siempre estuvieron encaminadas a “mejorar los procesos que se lleven a cabo en la administración gubernamental, en cuanto a tecnología se refiere”, “*actualizar nuestros códigos a la tecnología de hoy, y permitir dar servicio de calidad con diligencia y transparencia a los asociados.*”, “*dotar de un instrumento normativo que determine los derechos y los deberes de los*

ciudadanos y las ciudadanas en este ámbito, en materia cibernética...”, “impulsar la implementación de los trámites electrónicos y la interoperabilidad institucional” y, que “el Estado, así como la banca sea modernizado de manera electrónica, que en el Estado los ciudadanos panameños puedan, desde sus hogares o sus oficinas, realizar diversos trámites en el sector público que hoy los hacen formar largas filas en las instituciones del Estado”, es decir, todo lo concerniente a un proceso de transformación digital, proyectado en un marco institucional y una estructura de gobernanza para que los esfuerzos se realicen de manera coordinada .

... el Estado, en el artículo 49 de la Constitución Política, reconoce el derecho de las personas a acceder a bienes y servicios de calidad, así como recibir información veraz, clara y suficiente sobre el contenido y las características de los bienes y servicios que adquiere. Por lo que no es extraño que tanto la simplificación administrativa de trámites, como el sistema de gestión documental estandarizado se esté imponiendo como algo necesario, sobre todo, en un momento como el actual en el que se está procurando adecuar las legislaciones a los requerimientos básicos de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como uno de los primeros pasos para brindar servicios públicos de calidad. Como quiera que la ciudadanía demanda ser el eje central de toda actuación administrativa, para ello, se hace necesario instaurar una nueva forma de administrar más simplificada, más moderna y centrada en sus necesidades.

A. Acto administrativo, resolución, trámite en línea

De acuerdo con la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea, se entiende por estos toda diligencia, actuación o gestión que realizan los usuarios ante los órganos y entes públicos, para la resolución de un asunto determinado a través de un sistema de información en línea, sin necesidad de intervención de una persona física, salvo en el caso de la comprobación de hechos que deban constar en documentos o medios escritos establecidos por las leyes sustanciales. Incluye la producción de actos de trámite resolutorios, de comunicación, contratos y la prestación de los servicios públicos.

Nótese que este concepto tiene, sin duda, un impacto sobre la definición de acto administrativo y de resolución que trae la Ley 38 de 2000, al decir esta última que Acto administrativo es:

Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.

Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que esta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores

de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

Mientras que a tenor de la Ley 38 de 2000, resolución es:

Acto administrativo debidamente motivado y fundamentado en derecho, que decide el mérito de una petición, pone término a una instancia o decide un incidente o recurso en la vía gubernativa. Toda resolución deberá contener un número, fecha de expedición, nombre de la autoridad que la emite y un considerando en el cual se expliquen los criterios que la justifican. La parte resolutive contendrá la decisión, así como los recursos gubernativos que proceden en su contra, el fundamento de derecho y la firma de los funcionarios responsables.

De donde se desprende que no sería válido hoy día soslayar que los actos administrativos y resoluciones que adopte la Administración han quedado matizados por las nuevas definiciones que introduce la Ley de Trámites Gubernamentales en línea antes indicados.

Se trata, de una verdadera nueva noción de acto administrativo que debe discutirse y debatirse en todas las aulas de clase, comprendiendo estos como: “una decisión proferida por un órgano competente o por particulares habilitados legalmente, que se exterioriza por medios electrónicos regulados normativamente” (Mondragón, 2020, p.188).

B. Declaración de principios

De acuerdo con Iglesias,

la transformación digital de la Administración es el resultado de su necesaria adaptación a los nuevos tiempos. Modernizarse es transformarse para adaptarse a algo nuevo. Y aquí lo nuevo viene de la mano de las nuevas tecnologías de la información, que afectan de lleno tanto a los procesos y procedimientos administrativos como a los hábitos y comportamientos de los empleados públicos. (2020, p.10)

En este marco, de particular importancia resulta la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea cuando supone que una vez habilitados los medios electrónicos o digitales para la realización de trámites gubernamentales en línea, no surtirá efecto ninguna disposición legal o reglamentaria que exija que el trámite sea realizado presencialmente o a través de la presentación de documentos impresos.

Se trata de un principio cardinal que en nuestra opinión debe orientar la adecuación de la gestión pública hacia lo tecnológico y virtual; es una verdadera declaración de principios de una política pública adoptada por el Estado panameño en un momento crucial para el país y para el mundo, pero que pareciera que no ha logrado despuntar, o que el esfuerzo se disipó tan pronto como pudo superarse la pandemia.

Ahora bien, llegado ese momento, que aún no lo ha hecho, todos los trámites, procesos o requisitos que hayan sido establecidos mediante ley, decretos o reglamentación, de manera presencial o física, incluyendo, pero no limitado, copias, originales de documentos, entre otros, y que hayan sido simplificados, eliminados o automatizados digitalmente, y

que estén disponibles de manera electrónica o digital, quedarán sin efecto y se aplicará el trámite electrónico o digital, salvo que sea imposible por alguna circunstancia justificada.

En ese contexto, cada entidad será responsable de revisar el contenido de leyes, decretos y reglamentos que obstaculicen la utilización a servicios en línea y los objetivos de esta ley (¿Será la Ley 38 de 2000 una de esas leyes?). Una vez identificados, deberán realizar las coordinaciones, ajustes y capacitaciones necesarias para la aplicabilidad de la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea, esto, obviamente, no ha sucedido aún, pero debe suceder, pues:

El vertiginoso e imparable ritmo de los avances tecnológicos obliga a renovarse de manera constante pero no ya en un intento de, valga la redundancia, avanzar o mejorar los resultados obtenidos en la implementación de la Administración electrónica sino como una necesidad de desarrollo continuo e implementación de nuevas herramientas y mecanismos acordes a las demandas sociales y al progreso incesante en que nos encontramos, con el objetivo de no retroceder en los avances obtenidos y ser capaces de contar con una Administración acorde a los tiempos y a las demandas y necesidades sociales. Y aquí parece se encuentra el interrogante a la pregunta que se planteaba en torno a la irrupción de la Administración digital. Junto a ello, los incesantes planes y programas, además, de las modificaciones normativas, como medio para, en efecto, lograr la meta indicada. (Rando Burgos, 2023)

- C. Facultades de las entidades públicas para los trámites gubernamentales en línea

De acuerdo con la AIG, “Panamá está comprometida en la Modernización de las Entidades de Gobierno.” Ahora bien, para garantizar la prestación de servicios públicos por medios e instrumentos electrónicos, conforme a la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea, las entidades públicas harán uso de una serie de facultades que esta contempla.

En este sentido es importante destacar que, en principio, los trámites en línea tendrán la misma validez y reconocimiento legal que los realizados en forma presencial y en la tramitación por medios electrónicos y digitales, las resoluciones serán firmadas electrónicamente por el personal competente para dichos actos, creando la normativa la expectativa de que una vez esté disponible la emisión electrónica de estas, se dejarán de emitir físicamente, salvo que exista algún impedimento para ello; sin embargo, acotamos que a la fecha estas no se han dejado de emitir mayoritariamente en forma física.

De otro lado, conforme a la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea, los usuarios estarán exentos de aportar información, copias, datos y/o documentación que reposen en la base de datos de las entidades públicas, para lo cual, a través de la sede administrativa electrónica (Portal Único del Ciudadano), se publicarán periódicamente los datos y/o documentos que actualmente mantiene cada entidad gubernamental. Corresponderá, entonces, a estas entidades obtener dicha información de la base de datos que incumba a través de interoperabilidad o cualquier otro medio de intercambio de información interinstitucional.

Lo así previsto no es, sin embargo, novedoso, sino más bien parece rescatado de la propia Ley 38 de 2000, conforme a la cual: “Se prohíbe a la Administración Pública solicitar o requerir del peticionario documentos que reposen, por cualquier causa, en sus archivos, y que el interesado invoque como fundamento de su petición”.

En cuanto a las reglas aplicables para el caso de información confidencial o de acceso reservado, de acuerdo con la Ley de Trámites

Gubernamentales en Línea, para su acceso sí se deberá contar con el consentimiento expreso del interesado o cumplir con los requerimientos que regulan la protección de este tipo de información (Ley 6 de 2002). Este consentimiento podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos, para lo cual, cada entidad deberá publicar oportunamente los medios oficiales.

También contempla la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea la posibilidad de que los usuarios puedan consultar y realizar trámites en la sede administrativa electrónica (Portal Único del Ciudadano), para lo cual cada entidad será responsable de mantener un registro y estatus actualizado de cada trámite en línea que se realice.

Ahora bien, conviene destacar que la Ley 38 de 2000, refiriéndose al derecho de acceso a los trámites gubernamentales, señala que:

Al expediente solo tienen acceso, además de los funcionarios encargados de su tramitación, las partes interesadas, sus apoderados, los pasantes de estos, debidamente acreditados por escrito ante el despacho, y los abogados, sin perjuicio del derecho de terceros interesados en examinar el expediente u obtener copias autenticadas o certificaciones de la autoridad respectiva, siempre que no se trate de información confidencial o de reserva que obedezca a razones de interés público, o que pueda afectar la honra o el prestigio de las partes interesadas, conforme a las disposiciones legales vigentes.

Donde acceso debe entenderse como:

un derecho fundamental para todos los ciudadanos que deseen buscar y recibir información y datos en manos

del Estado. Asimismo, es importante porque permite participar en los asuntos políticos y monitorear las acciones del Estado transparentando la gestión pública. (Organización de los Estados Americanos, 2013, p.3)

Adicionalmente, conforme a la Ley 38 de 2000, cuando se trate de obtener copias de documentos o certificaciones que versen sobre información confidencial, aquellas se emitirán únicamente a solicitud de autoridad, del Ministerio Público, de los tribunales o de cualquier dependencia estatal que haga constar que la requiere para tramitar o resolver asunto de su competencia, en cuyo caso dicha autoridad debe cuidar que la información se maneje con igual carácter.

La calificación de confidencialidad de una información deberá ser objetiva y ceñirse a las condiciones establecidas en leyes vigentes. El funcionario no podrá negarse a dar una información, so pretexto de que es confidencial o de reserva en normas legales vigentes.

Ahora bien, conforme a la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea, todo documento que forme parte del expediente de un trámite gubernamental en línea, una vez digitalizado, podrá ser retirado físicamente por el usuario en un término de cinco días hábiles y que vencido este término, el documento podrá ser destruido por la entidad. Se entiende que estos documentos solo serán requeridos físicamente, en la medida de que no sea posible su aporte digitalmente o sea necesaria la confirmación de autenticidad de este y que en los trámites en línea, los usuarios podrán aportar copia digitalizada de los documentos, pero que solo excepcionalmente, la Administración Pública podrá requerir al usuario la exhibición del documento o de la información original.

Igualmente, con el objeto de facilitar y promover su uso, los sistemas de tramitación gubernamental en línea deberán incluir, mediante

la interoperabilidad de bases de datos del Estado, comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sus propios o pertenecientes a otras entidades públicas, e incluso ofrecer el formulario en forma completa o en parte, con el objeto de que el usuario verifique la información y, en caso que corresponda, modificarla o completarla.

De otro lado, en los trámites en línea, se pondrá a disposición del interesado un servicio electrónico de acceso restringido a través de la sede administrativa electrónica (Portal Único del Ciudadano), en el que este pueda consultar, previa identificación, la información sobre el estado de tramitación de su solicitud. Las entidades públicas involucradas en estos trámites tendrán la obligación de realizar las adecuaciones necesarias que estén bajo su responsabilidad para este fin, salvo que la normativa aplicable establezca restricciones al acceso de dicha información.

Cabe agregar que conforme a la Ley de Trámites Gubernamentales en línea, la información sobre el estado del trámite comprenderá la relación de las actuaciones realizadas, con indicación de su contenido, la fase en la que se encuentra la gestión, la unidad responsable, así como la fecha en la que fueron realizadas, pero la utilización de los medios electrónicos en ningún caso podrá implicar la existencia de restricciones o discriminaciones de cualquiera naturaleza en el acceso de que los usuarios a los trámites en línea.

Respecto al uso de la firma electrónica por los usuarios, la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea contempla que los documentos presentados por los usuarios por medios electrónicos que contengan la firma electrónica, de conformidad con la Ley 51 de 2008, producirán en términos de esta ley los mismos efectos que los documentos firmados de manera autógrafa; sin embargo, tendrán el mismo efecto legal en caso de que se establezcan nuevos marcos regulatorios con respecto a firmas electrónicas o digitales, así como el uso de la identidad digital.

De otro lado, es importante destacar que conforme a la Ley 38 de 2000:

Todos los términos de días y horas que se señalen en los procesos administrativos comprenderán solamente los hábiles, a menos que una norma especial disponga lo contrario y así se consigne en la resolución respectiva. Los términos de meses y de años se ajustarán al calendario común.

Los términos de horas transcurrirán desde la siguiente de aquella en que se notificó a la persona interesada; los de días, desde el siguiente a aquel en que se produjo dicha notificación.

Mientras que conforme a la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea:

Cuando los usuarios ralicen comunicaciones o soliciten en la prestación de servicios públicos o promuevan cualquier tipo de trámite por medios electrónicos en hora o día inhábil, se tendrán por presentados en la primera hora hábil del siguiente día hábil.

Nótese, entonces que la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea trae un importante cambio en cuanto a la noción de días hábiles, que impacta sobre toda la actuación de la Administración, y que debe ser dada a conocer entre los funcionarios y usuarios de los servicios públicos.

Dicho lo anterior, cabe destacar que de acuerdo con la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea, las entidades que integran el sector público deben promover herramientas y buscadores que faciliten a los

usuarios el acceso sencillo y eficaz a la información pública por medios electrónicos y deben garantizar la protección de la información confidencial o de acceso restringido. Asimismo, las entidades que integran el sector público deben facilitar a los usuarios con discapacidad o con dificultades especiales el acceso a la información requerida para realizar trámites en línea. Las entidades públicas deberán habilitar diferentes canales o medios para la prestación de los trámites gubernamentales en línea, los cuales deberán estar integrados al Portal Único del Ciudadano, para garantizar el acceso a estos por parte de todos los usuarios. Dichos canales o medios serán creados y gestionados por las entidades públicas con la asistencia técnica, y siempre en coordinación con la AIG. La documentación de esta información debe ser compartida con el Centro de Atención Ciudadana (3-1-1), cuyo personal también debe ser capacitado en ella previa a ser publicada a la ciudadanía para garantizar una óptima atención a consultas.

Esta norma contempla la obligación de las entidades públicas de brindar acceso general a sus trámites y requerimientos a través del Portal Único de Ciudadano, en el cual cada entidad mantendrá actualizada la información y la relación del servicio o trámites públicos. Podrán presentar los servicios en línea desde su página web en caso de que sea necesario.

Adicionalmente, debe propiciar, a través del Centro de Atención Ciudadana (3-1-1), la atención y orientación a la ciudadanía a nivel nacional acerca de los trámites gubernamentales por los canales de atención que disponga este centro; facilitar, a través de convenios interinstitucionales avalados por la AIG, el acceso de otras entidades públicas a la información y demás datos relativos a las personas que mantengan en soporte electrónico, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las garantías de seguridad, integridad y disponibilidad necesarias, de acuerdo con los estándares y mejores prácticas internacionales que rijan esta materia.

D. Protección de datos personales

Para Zeballos, 2022:

toda persona viva tiene derecho a acceder a toda la información personal que esté contenida en bases de datos o registros públicos y/o privados, y además podrá solicitar la rectificación de dichos datos, así como la protección de estos, o bien la supresión de conformidad a lo previsto en la Ley. (p.206)

Para la protección de datos personales (materia a que se refiere la Constitución Política y regulada en Panamá por la Ley 81 de 2019), la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea señala que queda prohibido a los servidores públicos intentar acceder o acceder a cualquier información del ciudadano sin su consentimiento, o si no es requerida de forma explícita o específicamente el proceso o trámite solicitado, para lo cual únicamente accederá a la información pertinente, tomando en cuenta la protección de datos personales.

De acuerdo con esta Ley, cualquier violación a este principio se tomará como violación a la privacidad, sujeto a medidas administrativas, penales y civiles, según se establece en la legislación por la violación de este derecho, para lo cual, el Estado tendrá la responsabilidad de establecer en el Portal Único del Ciudadano los mecanismos necesarios de trazabilidad de acceso a la información. Igualmente, las entidades deberán atender, a través de sus enlaces con el Centro de Atención Ciudadana (3-1-1), los casos que se reciban que no puedan ser resueltos con la documentación que se haya suministrado, a la mayor brevedad posible, y tomarán las medidas necesarias para que esto sea posible.

E. Identificación y Autenticación

Además de las disposiciones antes mencionadas, que pretenden garantizar el derecho de acceso a la información pública, la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea contempla formas o mecanismos de Identificación y autenticación, para lo cual los sistemas de tramitación gubernamental en línea, conforme a ella, harán uso de firmas electrónicas en su ámbito interno por parte del servidor público y en su relación con los usuarios, de acuerdo con lo establecido en la Ley 51 de 2008, que define y regula los documentos electrónicos y las firmas electrónicas y la prestación de servicios de almacenamiento tecnológico de documentos y de certificación de firmas electrónicas y adopta otras disposiciones para el desarrollo del comercio electrónico y sus modificaciones, y con las condiciones de uso que se fijen reglamentariamente en cada uno de sus poderes y, destaca la norma que para efectos de autenticación y verificación en la sede administrativa electrónica, se establecerá una identidad digital para el usuario, sin excluir la posibilidad de uso de firma electrónica en aquellos casos disponibles.

Cabe agregar que conforme a la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea, la identificación y autenticación del ejercicio de la competencia de la entidad pública en los trámites gubernamentales en línea se realizará mediante firma electrónica del servidor público responsable o del jefe de la entidad en que presta sus servicios.

Asimismo, la AIG definirá los estándares técnicos de comunicación que se requieran, cuando los trámites demanden la participación de distintas entidades públicas; para tales efectos, se adoptarán las medidas necesarias para brindar la seguridad del entorno de comunicaciones y la protección de los datos que se transmitan.

Ahora bien, estas disposiciones de la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea sobre autenticación y validación, representan un

aspecto relevante que no puede ser soslayado cuando estamos frente a los procedimientos administrativos, pues implica un cambio sustancial en materia de valoración y apreciación de prueba que, como sabemos, a la luz de la Ley 38 de 2000, por regla general se rige por las disposiciones que sobre la materia contempla el Código Judicial. En otras palabras, resulta que, ahora, en todo procedimiento administrativo debe tenerse en cuenta que tratándose de trámites gubernamentales en línea, se produce una disrupción respecto a las pruebas, que amerita ser objeto de un profundo análisis doctrinal y, seguramente, será objeto de un análisis jurisprudencial en algún momento, cuando se tornen las circunstancias que lo ameriten.

No obstante, es importante acotar que como antecedente a lo que podría ser una posición jurisprudencial nacional sobre esta materia, respecto al tema probatorio, pero enfocado en documentos privados, la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, en Sentencia de 11 de mayo de 2015, refiriéndose a los documentos firmados con firma electrónica, como estaban regulados por la Ley 51 de 2008, antes de su modificación por la Ley 82 de 2012, manifestó lo siguiente:

Bajo las premisas anteriores, si bien en el laudo cuestionado el árbitro no hizo mención a las normas (distintas al Código Judicial) que fundamenta su motivación de valorar la prueba documental (copia del e-mail), lo cierto es que dicha valoración no resulta contraria a las normas contenidas en la Ley N° 51 de 2008, que regula los documentos electrónicos y firmas digitales. Que a propósito es una Ley especial, por tanto prima sobre las normas generales como las del Código Judicial; aunado a que es posterior a este último cuerpo legal, de

manera que los artículos 856 y 857 del Código Judicial no resultan aplicables al caso que nos ocupa.

En este sentido, resulta oportuno transcribir las disposiciones que sobre documento electrónico describe la Ley N° 51 de 2008.

“Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos se definen así:

...

17. Documento electrónico. Toda representación electrónica que da testimonio de un hecho, una imagen, un sonido o una idea.

...

Artículo 4. Valor legal de los documentos electrónicos y de la firma electrónica.

Cuando la ley requiera que la información conste en un documento escrito, se le reconocerá validez, efectos jurídicos y fuerza obligatoria a los actos y contratos que hayan sido otorgados o adoptados a través de medios electrónicos de conformidad con esta Ley y sus reglamentos.

Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a los actos para los cuales la ley exige una solemnidad que no sea verificable mediante documento electrónico.

Artículo 7. Admisibilidad y fuerza probatoria de documentos electrónicos. Los documentos electrónicos serán admisibles como medios de prueba y tendrán la misma fuerza probatoria otorgada a los documentos en el Libro Segundo de Procedimiento Civil del Código Judicial.

En todo caso, al valorar la fuerza probatoria de un documento electrónico se tendrá presente la confiabilidad de la forma en la que se haya generado, archivado o comunicado, y la confiabilidad de la forma en la que se haya conservado la integridad de la información.”

Atendiendo a las normas arriba transcritas, debemos concluir que un documento electrónico es admisible, sin necesidad de reconocimiento posterior por parte del emisor del documento, si el juzgador o árbitro confía en la forma en que fue generado y en la conservación íntegra de la información... (el énfasis es nuestro).

Tómese en cuenta, además, lo que dispone la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea sobre la publicación en boletines oficiales electrónicos y su mérito probatorio, al señalar que:

Las publicaciones de actos y comunicaciones que por disposición legal o reglamentaria deban publicarse en el tablero de anuncios o edictos podrán ser sustituidas o complementadas por su publicación en el portal de la entidad pública correspondiente; sin embargo, en todos los casos deberán publicarse también en el portal oficial “PanamaDigital”.

Las notificaciones vinculadas a derechos de terceros se surtirán de conformidad con el régimen que regule el trámite que corresponda.

Las publicaciones de boletines, informes, agendas y memorias efectuadas en el portal de cada entidad

pública y en el portal oficial “PanamaDigital” tendrán carácter oficial y auténtico, y surtirán los mismos efectos que sus ediciones impresas.

Lo que a nuestro juicio implica un cambio sustancial sobre lo que al respecto dispone la normativa vigente, específicamente el Código Judicial (artículo 786), aplicable en los vacíos de la Ley 38 de 2000, al decir que:

Toda ley, Decreto-Ley, Decreto de Gabinete, acuerdo, ordenanza, reglamento, resolución, dictamen, informe, fallo, documento o acto de cualquier género, emanado de alguna autoridad o funcionario de cualquier órgano del Estado o de un Municipio de cualquier entidad autónoma, semiautónoma o descentralizada y publicado en los Anales del Órgano Legislativo, en la Gaceta Oficial, en el Registro Judicial, en el Registro de la Propiedad Industrial, en cualquier recopilación o edición de carácter oficial o de la Universidad Nacional, hará plena prueba en cuanto a la existencia y contenido del documento. Se presumirá que los Jueces tienen conocimiento de los actos o documentos oficiales así publicados y valdrán en demandas, peticiones, alegatos y otras afirmaciones de las partes, sin necesidad de que consten en el proceso. El juez podrá hacer las averiguaciones que desee para verificar la existencia o contenido de tales actos. Las partes podrán, no obstante, aportar el respectivo documento o acto si así lo desearan. Exceptúase el caso en que el acto en cuestión sea objeto de la demanda, en el cual se aportará conforme a las normas comunes.

Es decir, que a nivel de procedimiento administrativo se produce un giro en cuanto a la interpretación y valoración de las pruebas que se encuentren en boletines digitales oficiales, sin que sea necesario que estas publicaciones consten en medios físicos para que gocen de mérito probatorio.

F. Sanciones por incumplimiento

La Ley 144 introduce una suerte de proceso sancionador, al facultar de la AIG para imponerle al servidor público responsable de haber cometido infracciones o faltas relacionadas con esta ley multas sobre su salario bruto mensual de hasta de un 30 % del salario bruto mensual que devengue. Las entidades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de esta ley tendrán la obligación de tomar las medidas pertinentes para que se cumpla. Para ello, queda establecido en la norma, que en caso de que se identifique el incumplimiento por dolo, negligencia o culpa de algún servidor público en sus funciones, se tomará como causal de despido y se podrán tomar otras medidas disciplinarias.

G. Aplicación en el tiempo de la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea

La Ley de Trámites Gubernamentales en Línea debe aplicarse en forma gradual y progresiva, de acuerdo con el cronograma de ejecución anual o multianual, establecido en la agenda digital de la AIG, la cual será de obligatorio cumplimiento para todas las entidades estatales y se publicará en la Gaceta Oficial.

Según la AIG:

El desarrollo de la Agenda Digital ha permitido a AIG establecer las bases que iniciaron un dinámico proceso

de transformación del Estado, manteniendo la premisa de que todos los esfuerzos gubernamentales, en este aspecto, se encaminaran en una planificación dispuesta a lograr un ciudadano digital, explicó el funcionario durante su exposición (2022).

V. Supresión del uso del papel en la actuación administrativa

El 20 de marzo de 2020, en los albores de la pandemia del Covid-19 en Panamá, se promulgó la Ley 132 de 2020, sobre reducción de uso de papel en la gestión pública, consagrando el deber del Estado de promover en todas sus dependencias el reciclaje de papel, el uso de papel reciclado y la reutilización de las hojas de papel, cuando por razones de su contenido esto sea viable.

Esta Ley tiene por objeto establecer medidas para la reducción del uso de papel en la gestión pública y se aplicará a los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, los municipios, los gobiernos locales, las juntas comunales y, en general, a todas las instituciones o dependencias del Estado en todo el territorio de la República de Panamá.

De acuerdo con esta Ley, las comunicaciones internas administrativas, como memorandos, pedidos o consultas, se efectuarán preferentemente mediante correo electrónico y, por la misma vía, el receptor acusará recibido y se evitarán las impresiones o fotocopias innecesarias y, en todo momento, se preferirá el uso de archivos en formato digital para la presentación de informes, con la salvedad de aquellas comunicaciones o informes que se emitan en procesos en la vía gubernativa y procesos administrativos sancionadores o de queja, ello, cónsono con lo dispuesto en la Ley 38 de 2000, conforme a la cual: “La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución, cuando se incorporen al texto de ella”.

De acuerdo con esta norma, cuando se utilice papel para imprimir comunicaciones internas administrativas o informes, se deben aplicar las siguientes reglas:

1. Imprimir en ambas caras de la misma hoja. Se seguirá esta misma regla para las copias de acuse de recibo.
2. Fotocopiar en ambas caras de la hoja.
3. Utilizar un espaciado entre líneas no mayor de 1.5.
4. Utilizar una tipografía de un tamaño no mayor de 13 puntos para el contenido y no mayor de 16 puntos para títulos o subtítulos.
5. Antes de imprimir, los servidores públicos deberán configurar correctamente el documento, realizar lectura de prueba y revisar previamente en pantalla. Si, luego de haber impreso, se identifica algún error y es posible la corrección manual, se preferirá ésta.

Adicionalmente, esta ley contempla que las instituciones a que ella misma se refiere, tendrán la obligación de capacitar a sus servidores públicos en:

1. Buenas prácticas para reducir el consumo de papel en la gestión pública.
2. Responsabilidad con el ambiente y el desarrollo sostenible del país.
3. Cumplimiento de la normativa y las políticas públicas ambientales.
4. Reducción, reutilización y reciclaje.

Asimismo, conforme a esta Ley, la AIG debe elaborar un manual estandarizado para el uso de papel de manera eficiente en la gestión pública, el cual deberá incluir medidas para:

1. Interoperar las plataformas tecnológicas.
2. Fomentar el uso del correo electrónico para comunicaciones gubernamentales internas y externas.
3. Promover el uso de papel reciclado.
4. Disponer correctamente del papel usado para ser posteriormente reutilizado o reciclado.
5. Llevar registro contable de todas las compras de papel en las instituciones públicas.
6. Fiscalizar el cumplimiento de la gestión integral y correcta de residuos de papel en las instituciones públicas.

De acuerdo con esta ley, las autoridades a cargo serán responsables de velar por su cumplimiento en sus respectivas entidades; el director, jefe o servidor público encargado de cada despacho velará por su cumplimiento en su unidad y las instituciones o dependencias antes mencionadas incluirán en sus reglamentos internos de personal sanciones disciplinarias progresivas que se aplicarán a los servidores públicos que incumplan con lo dispuesto en esta misma ley.

Si bien la Ley 132 no parece tener la relevancia de la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea, definitivamente vale la pena incluirla como parte del presente análisis, como una prueba más del interés del Estado panameño por lograr su modernización, a través de la digitalización de la Administración Pública.

Cabe preguntarse, sin embargo, si hoy en día se cumple con el propósito de la norma, cuando pareciera que el uso del papel sigue

siendo, más allá de esta política pública, la tónica en la actuación de la Administración.

Sin perjuicio de ello, es evidente que esta Ley 132 también impacta a los trámites gubernamentales y, por tanto, afecta la interpretación que debe dársele a la Ley 38 de 2000 en tiempos donde, como queda dicho, estamos en presencia de la llamada Administración digital. Y es que:

A día de hoy, el ciudadano dispone de múltiples vías de comunicación con su Administración Local, pero ni él ni la propia Administración disponen de una visión integrada del mismo, de sus necesidades reales, de los servicios que utiliza, etc. Este enfoque hace que el ciudadano sea un actor más del proceso, pero no el eje vertebrador del mismo.

Entonces, ¿qué nos está pidiendo la ciudadanía, y qué pueden hacer las administraciones? Conceptualmente, algo tan fácil como una visión integrada del ciudadano que permita una gestión más transparente, proactiva y con mayor calidad de servicio (Bayona, s/f).

Precisamente este aspecto sobre la visión integrada es lo que no pareciera deducirse de la lectura de las diferentes normas a las que nos hemos referido en este artículo y, por ende, si la legislación no logra integrarse malamente podría lograrse una migración satisfactoria hacia la Administración Pública digital, que al final, es el objetivo nada ocioso de la norma: lograr que la administración y los funcionarios lleven a cabo una labor integral, eficiente, efectiva y transparente; sin embargo, si no se logra esta conciliación entre todas las normas que hemos venido citando, se desvirtúa su propósito en perjuicio de todo la ciudadanía, ávida de cambios sustanciales y necesarios para alcanzar

las metas de gobernanza y gobernabilidad del sector público que se exigen en estos tiempos.

Gobernanza y gobernabilidad son dos conceptos muy utilizados, hoy en día, para describir una amplia gama de situaciones, relacionadas con la gestión política y administrativa de la sociedad y a las modalidades de ejercicio del poder. La gobernabilidad se relaciona a las modalidades de poder y a la capacidad de las sociedades de perfeccionar sus instituciones democráticas y políticas (consolidación de la democracia, organización del Estado, lucha contra la corrupción, participación ciudadana, condiciones para la estabilidad política, sistema electoral, etc.). El término gobernanza estaría dedicado al mejoramiento de la eficiencia de estas instituciones, aprovechando, en particular, de la aparición de nuevas formas de poder local (descentralización, control social, eficiencia de la implementación de políticas, etc.). (Mazurek, 2009, p.13)

Y es que como señala la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas:

El concepto de gobernanza hace referencia a todos los procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad. La buena gobernanza añade una dimensión normativa o de evaluación al proceso de gobernar. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la gobernanza se refiere, sobre

todo, al proceso mediante el cual las instituciones públicas dirigen los asuntos públicos, gestionan los recursos comunes y garantizan la realización de los derechos humanos.

Aunque no existe consenso internacional sobre la definición de ‘buena gobernanza’, su sentido podría abarcar las características siguientes: respeto pleno de los derechos humanos, Estado de derecho, participación efectiva, asociaciones de múltiples interesados, pluralismo político, procesos e instituciones transparentes que rindan cuentas, un sector público eficiente y eficaz, legitimidad, acceso al conocimiento, información y educación, empoderamiento político de la población, equidad, sostenibilidad, y actitudes y valores que fomenten la responsabilidad, la solidaridad y la tolerancia. En resumen, la buena gobernanza está vinculada a los procesos y resultados políticos e institucionales necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo. La auténtica prueba de una ‘buena gobernanza’ es el grado en el que hace realidad la promesa de los derechos humanos: derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. (ohchr.org, 2024, s/f)

No cabe duda, entonces, que para alcanzar estos objetivos de gobernanza y gobernabilidad, es necesario que las leyes existentes sobre los trámites gubernamentales, ya sean físicos, virtuales, electrónicos o digitales se integren y se interpreten las unas por las otras, como vía para alcanzar la modernización de la Administración Pública y, consecuentemente, el logro del bien común. En este contexto, quizá no sería necesario introducir una reforma sustancial al contenido de la Ley 38 de 2000, a menos que

se trate de que un solo cuerpo normativo contenga el procedimiento administrativo físico y digital, para facilitar la tutela judicial efectiva y la vigencia del principio del debido proceso.

VI. Conclusiones

1. Es evidente que, en Panamá desde hace más de 10 años, existe un interés notorio de parte de la Administración Pública de lograr la automatización de sus trámites, mediante el uso de herramientas digitales.
2. Este interés se patentiza en la emisión de un sin número de normas, actualmente dispersas, con las que el Estado, aparentemente, hace su mejor esfuerzo para ponerse al día en el uso de medios tecnológicos como parte de la modernización de la Administración.
3. No obstante, y a pesar de los esfuerzos plasmados en las Leyes 32 y 144, ambas mantienen niveles de complejidad que podrían continuar dificultando una verdadera virtualización de los servicios que brindan las entidades públicas y, consecuentemente, podrían detener la tan necesaria modernización.
4. Además, una de las preocupaciones más notorias que subyacen en la Ley de Trámites Gubernamentales en línea, es el asunto de la autenticidad, validez y legalidad de los trámites electrónicos, digitales o virtuales. También en este aspecto la norma es compleja y se enreda al tratar de crear procesos de verificación de autenticidad, que bien pudieran ser simplificados.
5. Por otra parte, la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea parte de la premisa de que los usuarios están exentos de aportar información, copias, datos y/o documentos que reposan en la base de datos de las entidades públicas y, consecuentemente,

contiene normas que asumen que toda la información que reposa en las entidades gubernamentales está disponible electrónicamente, lo que no es cierto, amén de que difícilmente ha sido subsanado a la fecha.

6. Para que lo establecido en esta norma funcione, será necesario que el Estado realice una sustancial inversión en recursos tecnológicos. No nos consta que a la fecha se haya hecho y tampoco si la inversión ha sido suficiente; pareciera, sin embargo, que estamos lejos de alcanzar la meta de la Administración digital.
7. Uno de los aspectos de ese escenario de gestión digital a los que se debe prestar especial cuidado, es el relativo a la entrega y disposición física de documentos. La Ley establece un término bastante breve de 5 días para retirarlos, pasado el cual la Administración puede proceder a su destrucción. La Ley consagra la posibilidad de que el trámite se realice con documentos digitalizados y parece preferible hacerlo así antes que entregar el original a la Institución pública para conjurar el riesgo de extravío o pérdida, pero, resulta que hacerle de este modo implica la vigencia absoluta de principios de buena fe y lealtad de las partes, pues la digitalización, tiende también a facilitar la deshonestidad.
8. Las nuevas normativas reiteran la regla ya consagrada en la Ley 38 de 2000 sobre la exención a favor del usuario de aportar información, documentos o datos que reposen en las entidades públicas.
9. Es un hecho que mundialmente la tendencia es hacia la digitalización de la Administración Pública, como mecanismo o herramienta que catapulte al Estado hacia los máximos objetivos de buena administración, gobernanza y gobernabilidad. Panamá con todas estas normas se ha hecho eco de esas tendencias,

sin embargo, de nada vale adoptar estas políticas públicas en papel, si se carecen de los recursos humanos, económicos y tecnológicos para hacer los cambios necesarios para, a su vez, hacerlo realidad.

10. En un escenario ideal, a estas alturas la Administración Pública panameña debería funcionar mayoritaria y preferentemente de manera digital, sin embargo, es notorio que ello aún no es posible.
11. Es preciso que la aplicación de estas normas se haga real, para lo cual se necesita un mayor impulso de parte de la Administración y también mayor capacitación en el uso de las herramientas tecnológicas previstas en estas normativas.
12. Adicionalmente, resulta que para la debida aplicación de esta nueva normativa, es preciso tener un amplio conocimiento y manejo de muchas normas relacionadas entre sí, no solo de la Ley 38 de 2000, la Ley 51 de 2008, la Ley 81 de 2019, entre otras, lo que puede resultar muy complicado, más aún cuando se presentan situaciones tales como la que se refiere al cambio que trae la Ley 144 en cuanto a la definición de firma electrónica, de suerte que difiere sustancialmente de la establecida en la Ley 51 de 2008.
13. De aplicarse e interpretarse debidamente toda esta novedosa legislación, cabe preguntarse si sería posible mantenerse sin cambios la Ley 38 de 2000, o si son necesarios aquellos que faciliten el procedimiento administrativo digital para evitar la redundancia.
14. En suma, al menos desde el punto de vista de la adecuación de la Ley a la tecnología, la Ley 38 de 2000, interpretada y aplicada al amparo de la Ley 83 y de la Ley 132, todavía, veinte años después de su entrada en vigor, resulta útil, funcional y necesaria.

Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Derechos Humanos, (s/f),
Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos, <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>
- Constitución Política de Panamá.
- Código Judicial de la República de Panamá.
- Gasnell, C. (2021, enero -junio), Comentarios sobre la Ley 38 de 31 de julio de 2000, a veinte años de su vigencia, IUSTITIA et PULCHRITUDO (ISSN 1607-4319) Vol. 2, No. 1, pp. 11 – 18, <https://revistas.usma.ac.pa/ojs/index.php/IEP/article/view/220>
- Iglesias, J. (2020), Transformación Digital y modernización de la Administración pública, Revista Democracia y Gobierno Local, Número 50, Tercer cuatrimestre, <https://gobiernolocal.org/publicaciones/2020/RDGL50.pdf>
- Instituto de Información Científica y Tecnológica, IDICT, CIGET,-Pinar del Río, Transformación digital en la administración pública: ejes y factores esenciales (2020, junio), Avances, vol. 22, núm. 4, <https://www.redalyc.org/journal/6378/637869118008/html/>
- Ley 38 de 2000 del Procedimiento Administrativo General.
- Ley 51 de 2008.
- Ley 83 de 2012, modificada por la Ley 144 de 2020.
- Ley 132 de 2020.
- Mazurek, H. (2009), Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina, 13-29, https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers10-06/010044908.pdf
- Mondragón, S. L. (2021). La legitimidad de los actos administrativos electrónicos en el marco de las actuaciones administrativas. Jurídicas, 18(2), 183-195, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8305371.pdf>

- OCDE, Estudios de Gobierno Digital, Revisión del Gobierno Digital en Panamá, Mejorando la Transformación Digital del Sector público, abril, 2019, <https://aig.gob.pa/descargas/2020/07/RevisionGobiernoDigital.pdf>
- Organización de Estados Americanos (2013), “El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos”, <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>
- Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 1 de diciembre de 2021. <http://bd.organojudicial.gob.pa/scripts/dtSearch/dtisapi6.dll?cmd=getdoc&DocId=12366&Index=H%3a%5csearch%5cUserData%5cindices%5fdts%5ccorte%5cpleno&HitCount=29&hits=43+9a+12b+1a8+5a9+64f+677+6e3+71e+7ad+b8e+c46+c63+d98+dcd+f30+f7b+126a+129a+1372+1415+1749+1b0f+1b39+1df7+1eae+222c+23cc+2453+&SearchForm=c%3a%5cinepub%5cwwwroot%5cregistro%5fform%2ehtml>
- Rando, E. (2023, octubre), Nuevos retos en la Administración del siglo XXI: digitalización, inteligencia artificial y transformación administrativa, número 64 de la Revista General de Derecho Administrativo, <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1514543>
- Rodríguez Arana, J. (2013, julio–diciembre), La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa, Revista Misión Jurídica, ISSN 1794-600X , E-ISSN 2661-9067, Vol. 6–Núm. 6 , pp. 23 – 56, <https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/art1-2.pdf>
- Schiavi, P. (2022, enero-junio), Transparencia y buena administración en la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías, Revista de Derecho Administrativo Económico, N° 35, pp. 239-256, <https://ojs.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/51475>
- Vásquez, C.A. (2021), Más de dos décadas de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 -Efectividad y Actualidad-, pp. 67-92., <https://rinedtep>.

[edu.pa/server/api/core/bitstreams/8a26554b-f099-4f9c-993b-b1d-db9f12a34/content](https://www.gub.egpa.pa/server/api/core/bitstreams/8a26554b-f099-4f9c-993b-b1d-db9f12a34/content)

Zeballos, S. (2022), La protección de datos personales en base a la Ley N° 81 de 26 de marzo de 2019. “Sobre la Protección de Datos”, Anuario de Derecho, Año XLII, N° 52, diciembre 2022-noviembre de 2023, pp.206-232, https://revistas.up.ac.pa/index.php/anuario_derecho/issue/current

GUBERNOS & SOCIEDAD



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
DEMOCRÁTICOS

Síguenos en nuestras
redes sociales



tepanama