

ISSN L 2805-1912

AÑO 3 / N.º 6 / JULIO-DICIEMBRE DE 2024 / REP. DE PANAMÁ

GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

6

ISSN L 2805-1912

AÑO 3 / N.º 6 / JULIO-DICIEMBRE DE 2024 / REP. DE PANAMA

GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

6

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 228 páginas. Tiraje de 300 ejemplares. 2025.

MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Alfredo Juncá Wendehake

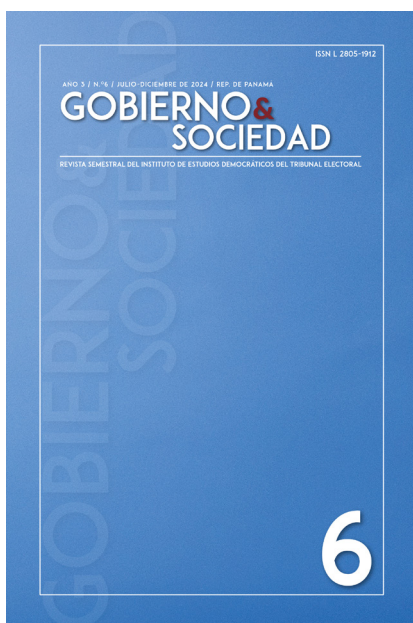
Magistrado presidente

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/98176f27-6ef0-43a4-848b-11c232d36cab>

Índice

Palabras del Director	9
Los regímenes disciplinarios en el sistema educativo panameño Ramón H. Benjamín M.	11
Elecciones tradicionales en la comarca Ngäbe Buglé y la participación política de las mujeres indígenas Tamara Martínez Paredes	59
Representación proporcional según la Constitución y la distribución de la población. Comentario al artículo 147 de la Constitución Magda Ceballos	91
Panamá...cuarenta años después de las elecciones presidenciales de 1984 Yamileth Bellido	133
Historia constitucional del Poder Judicial en Panamá (1812-1852) Rubén Darío Córdoba Barría	173

Palabras del Director

Agradecidos como siempre del respaldo que nos brindan nuestros lectores, presentamos la sexta edición de la revista **Gobierno y Sociedad**, que ofrece en este número, como parte de su contenido, escritos sobre aspectos del pasado electoral dentro del gobierno militar en Panamá, la historia del poder judicial remontado a la época del siglo XIX.

Pero no solo la temática histórica se hace presente en esta edición, ya que el repertorio de artículos también abarca aspectos de mucha relevancia del momento actual. En ese sentido, el investigador del INED, Ramón H. Benjamín, analiza, desde la perspectiva de la Constitución y la Ley Orgánica de Educación, los regímenes disciplinarios en el sistema educativo panameño durante el período republicano, bajo la óptica de la democracia vinculada a los derechos humanos.

Por su parte, la socióloga y también investigadora del INED, Tamara Martínez, analiza la participación de la mujer en las elecciones tradicionales en la comarca Ngäbe Buglé desde la perspectiva del principio de paridad en las postulaciones.

La colaboradora del Tribunal Electoral, abogada Magda Ceballos, presenta un estudio sobre la representación proporcional según la Constitución y la distribución de la población.

Profundizando en la materia histórica, la mgter. en Derecho Procesal, Yamileth Bellido, hace una reseña de las elecciones presidenciales en el gobierno militar del período 1984-1989 y el camino a la recuperación democrática, precedido su relato desde la instauración del golpe militar en 1968.

Aún más atrás en esta línea de tiempo, el jurista y autor del libro *La asamblea constituyente paralela: un estudio jurídico-político*, Rubén Darío Córdoba, nos presenta un recorrido histórico de la evolución del Poder Judicial en las seis primeras Constituciones que rigieron en Panamá, desde que este poder nace en el país con la promulgación de la Constitución de Cádiz, el 19 de marzo de 1812.

Les damos la más cordial bienvenida y esperamos que esta edición sea del agrado de quienes nos premian con su aceptación. A todos los colaboradores de este número, gracias por sus valiosos aportes.

Magistrado Alfredo Juncá Wendehake

Los regímenes disciplinarios en el sistema educativo panameño.

Disciplinary regimes in the Panamanian education system.

DOI <https://doi.org/10.61311/2805-1912.187>

Ramón H. Benjamín M.*

ORCID ID <https://orcid.org/0000-0003-2115-4343>

Resumen: Los regímenes disciplinarios en el sistema educativo panameño durante el período republicano tienen dos momentos de regulación. El primero (1958-1965) muestra un mayor equilibrio entre dos componentes: el contenido de derechos, destacando el derecho de asociación, y el contenido de prohibiciones y sanciones. El segundo (1990-1997) destaca por el debilitamiento del derecho de asociación, y en general, del contenido de derechos, junto a un énfasis en las prohibiciones y sanciones. Es llamativo que esta situación se produzca con el “retorno a la democracia”, iniciado por actores políticos que “lucharon contra un régimen autoritario”, cuando el Estado de Panamá ratificó diversos instrumentos de derechos humanos. En ambos momentos de regulación, el lenguaje utilizado destaca por la laxitud, que se traduce en apertura a la discrecionalidad de las autoridades. Es necesario adecuar los regímenes disciplinarios del sistema educativo panameño, para que la convivencia en la escuela se realice de acuerdo con criterios democráticos que ayuden a construir culturas políticas para la democracia a través de la práctica cotidiana, desde los primeros años de vida.

Palabras clave: Cultura política, democracia, disciplina, educación, escuelas.

Abstract: The disciplinary regimes in the panamanian educational system, during the republican period, have two moments of regulation. The first (1958-1965) shows a greater balance between two components: the content of rights, highlighting the right of association, and the content of prohibitions and sanctions. The second (1990-1997) stands out for the weakening of the right of association, and in general, of the content of rights, together with an emphasis on prohibitions and sanctions. It is striking that this situation occurs with the “return to democracy”, initiated by political actors who “fought against an authoritarian regime”, when the State of Panama ratified various human rights instruments. In both moments of regulation, the language used stands out for its laxity, which translates into openness to the discretion of the authorities. It is necessary to adapt the disciplinary regimes of the Panamanian educational system, so that coexistence in school is carried out in accordance

* Investigador del Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral de Panamá. Egresado de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá (2014), con diplomado superior en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales en FLACSO-Panamá (2016), especialización y Curso Internacional “Epistemologías del Sur” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2021) y maestría en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia (2023).

with democratic criteria that helps to build political cultures for democracy through daily practice, from the first years of life.

Keywords: *Democracy, discipline, education, political culture, schools.*

Introducción

El texto hace un recorrido por las normas que han servido de fundamento jurídico a los regímenes disciplinarios en el sistema educativo panameño, desde los textos constitucionales y la Ley Orgánica de Educación, hasta los decretos y resoluciones que han desarrollado el tema.

Se entiende por régimen disciplinario al conjunto de normas que regulan la convivencia en las escuelas, o incluso fuera de las instalaciones del centro educativo, en tanto la persona sea identificable como un miembro de esa comunidad educativa, y que se concretan en un reglamento interno en cada centro educativo.

Se identifican dos momentos de regulación (1958-1965 y 1990-1997), además de un posible tercer momento, a partir de 2022, pendiente de observar su desarrollo. Por momento de regulación se entiende una coyuntura dentro de la cual se condensa la producción de normas, de distinta jerarquía, sobre una materia. Es de esperar que, dentro del período republicano, entre 1904 y 1957, otras normas, de distinta naturaleza, regularan la convivencia en los centros educativos; sin embargo, no se identifican en los registros de normas legales disponibles.

En su contenido, las normas producidas en ambos momentos de regulación incluyen disposiciones dirigidas al nivel individual, como la apariencia o la conducta personal, o al nivel colectivo, como la posibilidad de organizarse y actuar como organización, contrastables desde un enfoque de derechos humanos, a la luz de derechos a la libertad de expresión y la asociación. Contienen además normas de procedimiento en caso

de presunta infracción de esas regulaciones, observables a la luz de las garantías judiciales.

Los derechos para expresarse, asociarse y ser juzgado con garantías, constituyen aspiraciones aceptables, incluso para concepciones estrechas de democracia, centradas sobre los procedimientos de elección de autoridades, instituciones y el respeto a libertades y derechos básicos. Por no decir que el respeto, protección y garantía de los derechos humanos constituyen la base de conceptos de democracia más sustanciales, enfocados, además de los elementos anteriores, en las condiciones de existencia de las personas, conforme a su dignidad inherente como seres humanos.

El trabajo encuentra su origen en la incomodidad que generó la pregunta “¿dónde están los jóvenes?”. Ahora menos frecuente, a partir de la inocultable presencia de juventudes en las jornadas de protesta de los últimos años (2019-2023), pero que constituía un lugar común del discurso público, junto a la afirmación de un supuesto desinterés, apatía o falta de compromiso de las juventudes con la democracia.

Aquella “pregunta” se apoya en el papel de los movimientos estudiantiles y juveniles, durante el siglo XX, cuando se constituyeron como actores políticos relevantes en la historia política del país. Sin embargo, la población joven también experimentó las particularidades políticas de la década del noventa, el impulso a un determinado proyecto de país entre la invasión, la transición entre regímenes políticos, y el final del proceso de reversión del Canal de Panamá y el territorio de la antigua Zona del Canal.

Es importante aclarar que lo inocultable de la presencia señalada es relevante porque las juventudes nunca dejaron de estar en la discusión pública. Quizás no aparecían como un actor político en sí, central, con la densidad experimentada durante el siglo XX, o tal vez no se mostraba en los espacios y de la forma en que algunos adultos quisieran que las juventudes estuvieran, por lo cual la pregunta cambia: ¿qué ha venido

ocurriendo entre los siglos XX y XXI, y, especialmente, desde la “transición a la democracia” hasta hoy, respecto a las condiciones para la vida política de las juventudes?

Esta es una pregunta por las condiciones en las que las juventudes han sido puestas a vivir a partir de las decisiones políticas de adultos, en este caso, en las escuelas, un espacio -no el único, tampoco el único que requiere ser investigado- donde pasan una parte significativa y considerable de los primeros años de vida. También es un espacio de disputa sobre qué debe enseñarse, cómo y para qué, sobre las características de los sujetos a ser producidos. Y en esa disputa, hay que reconocer la hegemonía actual de una vertiente de pensamiento que ve las aulas, casi exclusiva o principalmente, como un espacio de “preparación para el trabajo”.

La investigación parte de argumento inicial: la escuela ocupa una posición central en el proceso de socialización de niñas, niños y adolescentes, capaz de formar personas, miembros de una comunidad, con principios, conocimientos y actitudes con mayor o menor afinidad al ideal democrático, por tanto, con mayor o menor capacidad para sostener y ampliar un proceso de democratización. Y aunque los conceptos dominantes de democracia no incluyen el derecho a la educación como un criterio para calificar un régimen político como democrático, es legítimo suponer que la instalación de un régimen político democrático debe traducirse, por decisión política de las autoridades con una visión democrática, en políticas, leyes y prácticas que impulsen principios, objetivos, métodos y contenidos dentro del sistema educativo, distintos a los impulsados por autoridades sin una visión democrática en un régimen político no democrático.

La hipótesis es que los regímenes disciplinarios en las escuelas panameñas, tal como están configurados en las normas, presentan deficiencias que permiten la violación de derechos fundamentales de niñas, niños

y adolescentes, y que podrían representar un obstáculo al desarrollo de culturas políticas para la democracia en el Panamá de la posinvasión.

I. Desarrollo de las normas que fundamentan los regímenes disciplinarios en el sistema educativo panameño, durante el período republicano

a. A nivel constitucional

Lo educativo en la Constitución de la República de Panamá, de 1904, aparece solamente en el artículo 133, dentro del Título XV, sobre Disposiciones generales. Aunque recoge algunas constantes sobre el tema, como la obligatoriedad de la instrucción primaria y la gratuidad de la instrucción pública, no hace referencia a la disciplina en las escuelas.

En la Constitución de 1941 gana peso al trasladarse al Título III sobre Derechos y deberes individuales y sociales. El artículo 56 califica el servicio de educación nacional como un “deber esencial del Estado”, el cual asume mayor capacidad de intervenir en la educación, por ejemplo, facilitando el acceso a “panameños económicamente necesitados”. También es relevante por su significado para lo disciplinario en la educación, el carácter “imperativo” de la obligación del Estado de “dictar medidas que tiendan a educar al indígena para incorporarlo a la civilización”.

La Constitución de 1946 incluye la educación bajo el concepto de “Cultura nacional”, en el Capítulo 4° del Título III, sobre Derechos y deberes individuales y sociales, compuesto por 15 artículos. El artículo 77 desarrolla el término “educación” para señalar “sus aspectos intelectual, moral, cívico y físico”. Además, declara la inspiración de la educación nacional “en la doctrina democrática”, afirmación que también es relevante al pensar lo disciplinario, así como la prohibición,

introducida en el artículo 80, que “ningún establecimiento de educación podrá negarse a admitir alumnos por motivo de la naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores, ni por diferencias sociales, raciales o políticas”. La educación de poblaciones indígenas pasa al Capítulo 6º, sobre “Comunidades indígenas y campesinas”, en cuyo artículo 96 se anuncian escuelas para estos grupos con fines específicos, adicionales a los “fines generales de la cultura nacional”, en el marco de un enfoque de “protección especial” dirigida a “integrarlas de manera efectiva”, aunque “conservando y desarrollando... los valores de la cultura autóctona” en el caso de los indígenas, según el artículo 94.

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972 separa “cultura nacional” y “educación” en capítulos distintos, el 4º y 5º respectivamente, dentro del Título III sobre Derechos y deberes individuales y sociales. El artículo 91 reitera el carácter de servicio público y reconoce el derecho a una educación “democrática”, idea introducida en el texto constitucional de 1946, pero además basada en la ciencia.

El artículo 94 recoge la prohibición de la discriminación en “los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares... abiertos a todos los alumnos sin distinción de raza, posición social, ideas políticas, religión o la naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores”, también proveniente de la Constitución de 1946. El artículo 108 ordena el desarrollo de “programas de educación y promoción para los grupos indígenas ya que poseen patrones culturales propios, a fin de lograr su participación activa en la función ciudadana”.

La reforma constitucional de 1983 reorganizó algunos de los contenidos sobre educación del texto de 1972. A partir de ella se reconoce en el artículo 91 vigente que no solamente los panameños, sino que “todos tienen el derecho a la educación”, y añade, “la responsabilidad de educarse”. La misma reforma desarrolló el fundamento científico de la educación:

Artículo 91.

...

La educación se basa en la ciencia, utiliza sus métodos, fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, al igual que la afirmación y fortalecimiento de la nación panameña como comunidad cultural y política...

Aunque a nivel constitucional no existen disposiciones explícitas sobre los regímenes disciplinarios en el sistema educativo, son significativos para esta investigación los principios de obligatoriedad y gratuidad, el carácter democrático y científico de la educación, la prohibición de la discriminación y la relación asimétrica, en apariencia atenuada con el paso del tiempo, entre el Estado y los grupos, colectividades o pueblos indígenas.

b. La Ley Orgánica de Educación

La norma que desarrolla las disposiciones constitucionales en esta materia es la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, producida en el espíritu de la Constitución de ese mismo año, modificada, desarrollada o reglamentada por múltiples leyes y otras normas de menor jerarquía.

Sobre los regímenes disciplinarios, en sentido estricto, el artículo 236 faculta a “los directores de las escuelas de educación secundaria... para imponer sanciones...de acuerdo con las normas que establezcan la reglamentación del profesorado y los reglamentos internos de los planteles”. Vale señalar que, según el artículo 238, el reglamento interno de cada plantel debería ser “preparado por el director, de acuerdo con la opinión del Consejo de Profesores y de los representantes del personal educando”, y finalmente aprobado por el Ministerio de Educación.

También el artículo 253 sugiere que la participación de los alumnos “en el mantenimiento del orden y disciplina del plantel” busca promover “el sentido de responsabilidad de los alumnos, interesándolos en la formación de buenos hábitos de conducta, cortesía y buenos modales mediante su participación”

Otras secciones de la ley, por ejemplo, en los principios que orientan el sistema educativo, contiene disposiciones cuyo significado debe tener consecuencia sobre los regímenes disciplinarios. El artículo 1 reconoce el derecho a la educación de “la persona humana, sin distingo de edad, etnia, sexo, religión, posición económica, social o ideas políticas”.

El artículo 7 reitera el principio de no discriminación vinculado al carácter público de la educación, sean “los establecimientos de enseñanza... oficiales o particulares...abiertos a todos los alumnos sin distinción de raza, posición social o religión”. El artículo 13 reitera la “condición democrática” de la educación, además de participativa y pluralista, antes de prohibir la operación de “centros de enseñanza de carácter discriminatorio”.

El artículo 9 habla de una educación que “garantiza el respeto a los derechos humanos” y busca desarrollar “la personalidad del individuo, aprovechando al máximo sus potencialidades y formando su carácter en la capacidad de diseñar la visión de su propio futuro”.

El artículo 10 establece los fines de la educación panameña, algunos de ellos relevantes para pensar los regímenes disciplinarios:

Artículo 10. Los fines de la educación panameña son:

1. Contribuir al desarrollo integral del individuo, con énfasis en la capacidad crítica, reflexiva y creadora, para tomar decisiones con una clara concepción filosófica y científica del mundo y de la sociedad, con elevado sentido de solidaridad humana.

...

3. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como forma de vida y de gobierno.
4. Favorecer el desarrollo de actitudes en defensa de las normas de justicia e igualdad de los individuos, mediante el conocimiento y respeto de los derechos humanos.
- ...
15. Garantizar el desarrollo de una conciencia social en favor de la paz, la tolerancia y la concertación como medios de entendimiento entre los seres humanos, pueblos y naciones.
16. Reafirmar los valores éticos, morales y religiosos en el marco del respeto y la tolerancia entre los seres humanos.
17. Consolidar la formación cívica para el ejercicio responsable de los derechos y deberes ciudadanos, fundamentada en el conocimiento de la historia, los problemas de la patria y los más elevados valores nacionales y mundiales.

En lo relativo a la educación para comunidades indígenas, el artículo 11 expresa que esta “se fundamenta en el derecho de estas de preservar, desarrollar y respetar su identidad y patrimonio cultural”.

Lo disciplinario también se encuentra en los diversos artículos relacionados con el derecho de asociación de los estudiantes. El artículo 129 reconoce este derecho en las escuelas particulares “a fin de que participen en la gestión de la educación y salvaguarden sus intereses como parte integrante de la comunidad educativa nacional”. El artículo 252 indica que el Ministerio de Educación debe impulsar y cooperar con las asociaciones estudiantiles, para el logro de sus “fines culturales” a través de actividades “de diversa índole, científico, artístico, deportivo o meramente social”, incluso proveer, si las instalaciones lo permiten, un espacio para sus actividades, y personal de apoyo a su organización y funcionamiento. La parte final del mismo artículo ordena al Ejecutivo producir la reglamentación para el funcionamiento de las asociaciones

estudiantiles. El artículo 323, ordena la conformación de asociaciones de estudiantes “en cada escuela o colegio, oficial o particular”, junto al deber de reconocimiento por parte del Ministerio de Educación, y la facultad de estas asociaciones para “organizarse en federaciones y confederaciones nacionales.

Las asociaciones estudiantiles aparecen cumpliendo varias funciones a lo largo de la ley, por ejemplo, el artículo 47 las menciona como uno de los “organismos de consulta y apoyo a la gestión educativa” en las regiones escolares; y en el artículo 50 figuran como parte de la comunidad educativa que debe servir como organismo consultivo en las direcciones regionales.

También se encuentra lo disciplinario en los objetivos de cada nivel educativo. El artículo 66 sobre la educación preprimaria o preescolar habla del “crecimiento y el desarrollo óptimo de sus capacidades físicas, emocionales y mentales” y “vivencias pedagógicas y psicológicas dentro de un ambiente escolar, físico y social acorde con su edad... que le permita la práctica de buenos hábitos de conducta”. El artículo 68 sobre educación primaria propone “el desarrollo integral del educando” y “la formación de su personalidad”, además de “acrecentar sus experiencias sociales, espirituales, emocionales e intelectuales dentro del ambiente que lo rodea y capacitarlo, en la medida de su madurez, para desempeñarse positivamente en la vida y proseguir estudios con creatividad y capacidad reflexiva”. Los artículos 73 y 83, sobre la educación premedia y el segundo nivel de enseñanza o educación media, respectivamente, mencionan la formación integral o cultural del estudiante.

Finalmente, en los contenidos, al disponer el artículo 300 que los valores éticos y los derechos humanos se incluyan entre los ejes transversales de los contenidos programáticos; o el artículo 303 sobre el currículo en el segundo nivel o educación media, que ordena profundizar “la formación integral del educando en los valores y principios éticos y

en sus habilidades y destrezas, para lograr un buen desempeño en los diferentes ámbitos de la vida social, en el mundo del trabajo, la vida familiar, el cuidado del ambiente, la cultura, la participación política y la vida en su comunidad”.

c. Decretos y Resoluciones

Se pueden identificar dos momentos de regulación en el conjunto de normas de menor jerarquía, que desarrollan los contenidos concretos que sirven de fundamento a los regímenes disciplinarios en el sistema educativo panameño, sobre la base del artículo 252 de la Ley Orgánica de Educación:

Artículo 252. El Ministerio de Educación impulsará y cooperará con las asociaciones estudiantiles para que éstas cumplan los fines culturales a que deben estar destinadas. Estas asociaciones estudiantiles tendrán como motivo, actividades de diversa índole, científico, artístico, deportivo o meramente social; y cuando el edificio escolar y sus anexos lo permitan se les suministrará local, destinado exclusivamente a sus actividades, así como personal adecuado para que coopere en su organización y funcionamiento.

El primer momento de regulación incluye 4 decretos producidos entre 1958 y 1965, un período de elevada participación del movimiento estudiantil en la vida política del país.

Decreto 345 de 4 de octubre de 1958

Producido durante la presidencia de Ernesto De La Guardia Jr., con la presencia de Carlos Sucre C. en el Ministerio de Educación, el

decreto indica desde su título el origen de la regulación: por el cual se adoptan medidas respecto a la huelga estudiantil.

Previo a desglosar su contenido es necesario acercarse al contexto en que se produce. En su libro, *Estudios sobre el Panamá republicano (1996)*, Pizzurno y Araúz denominan los años 1956-1960 como “accidentados y de efervescencia estudiantil” y describen el clima alrededor de la llegada de De La Guardia a la Presidencia, a finales de 1956, como uno de “zozobra política y amenazas de actos subversivos” (p. 415), y su gobierno como uno donde “se produjeron diversos movimientos políticos y sociales que propiciaron un clima de inestabilidad en el país” (p. 422).

El 2 de enero de 1955 había sido asesinado el presidente José Antonio Remón Cantera, seguido por la asunción y posterior separación del vicepresidente José Ramón Guizado, señalado como autor intelectual en un escenario de disputas de poder. Finalmente, Ricardo Arias Espinosa, segundo vicepresidente, asume funciones para culminar el período y de cara a las elecciones de mayo de 1956, de donde emerge De La Guardia, quien “tal como lo reconoció... en su discurso de toma de posesión del mando presidencial, uno de los problemas más acuciantes del país era el de la educación nacional”, haciendo referencia tanto al aumento de la población escolar como al elevado porcentaje de población en edad escolar que no asistía a la escuela, en parte por las condiciones de vida en zonas rurales, la falta o mal estado de las escuelas, además de los problemas en la formación docente, los planes de estudio y los resultados del sistema educativo (Pizzurno y Araúz, p. 423-424).

Es decir, más allá del clima político, y de la eventual relación entre el movimiento estudiantil y otros movimientos políticos, señalada por el gobierno, pero que no constituye una excepcionalidad en la historia, existía un problema educativo reconocido oficialmente. Durante mayo de 1958 se produjeron marchas de estudiantes, acudientes y docentes

en la ciudad de Panamá, con delegaciones de provincias, para la entrega de un pliego de peticiones. El tema siguió en la agenda pública a través de manifestaciones de estudiantes que derivaron en enfrentamientos con la Guardia Nacional, daños materiales y la muerte del estudiante José Manuel Araúz. Pocos días después “la Federación de Estudiantes de Panamá, junto con la Unión de Estudiantes Universitarios, decidieron iniciar una huelga indefinida con el respaldo de sindicatos obreros” (Pizzurno y Araúz, p. 428) que terminaron en cierres de calle y nuevas intervenciones de la Guardia Nacional.

Siguen relatando Pizzurno y Araúz: “la lucha recrudeció cuando los estudiantes se refugiaron en el Nido de Águilas y respondieron con algunas armas de fuego a la represión de que eran objeto. El trágico saldo fue de más de 70 heridos y ocho muertos” (p. 429). La coyuntura de crisis termina a finales de mayo de 1958 con el “Pacto de la Colina” que establecía el compromiso de invertir en medidas que respondieran al pliego de peticiones de los estudiantes, indemnizaciones a familiares de las víctimas, libertad a detenidos, garantías de no represalia contra estudiantes y trabajadores, y la presentación de un proyecto de ley sobre nombramiento, funciones, prohibiciones, rotaciones y remoción en la Guardia Nacional. Además, con la designación de Carlos Sucre como ministro del ramo, en lugar de Víctor Juliao.

En octubre de 1958 la situación volvió a agudizarse con el rechazo docente a un proyecto de ley sobre el ramo educativo, apoyados por los estudiantes de secundaria “encabezados por la FEP, quienes declararon una huelga indefinida, exigiendo además el cumplimiento del Pacto de la Colina” (Pizzurno y Araúz, p. 432). Es en este punto donde surge el Decreto 345 de 1958, que, además, no deroga ninguna norma anterior, por lo que el origen de la regulación se ubica estrictamente en estos hechos. La coyuntura terminaría con el Instituto Nacional rodeado por la Guardia Nacional, un paro de la UEU en apoyo a los estudiantes de

secundaria, la liberación de estudiantes y detenidos, con garantías de no persecución, la suspensión de la huelga y una agenda de lucha que ahora incluía, entre otros objetivos “la derogación del Decreto Ejecutivo 345 que pretendía cercenar la Federación de Estudiantes de Panamá al coartar el derecho constitucional de libre asociación de los estudiantes” (Pizzurno y Araúz, p. 434).

El contenido del decreto inicia con una exposición de hechos en 11 considerandos, que demuestran, por lo menos desde la posición de gobierno, un interés en justificar la regulación. El argumento de esta parte se articula con base en las ideas de orden, paz y tranquilidad pública, y funcionamiento normal de los planteles. De manera resumida, esta parte del decreto narra:

- La interrupción del “funcionamiento normal” de colegios y escuelas a inicios del año escolar.
- La aceptación del Ejecutivo del Pacto de la Colina en mayo de 1958 con el objetivo de “restablecer el orden y la paz” en el ramo educativo.
- La razón de ser del Pacto de la Colina: el regreso de los alumnos “a cumplir con sus deberes de estudiantes, entre ellos ejercer pacífica y cívicamente sus derechos”.
- Las directivas de la FEP y las directivas de las asociaciones federadas “en abierta violación y derogatoria unilateral” del convenio... “se han empeñado, sin razón alguna, en interrumpir el funcionamiento normal de los planteles”, pese a esfuerzos del Ejecutivo por cumplir los compromisos y en perjuicio de estudiantes, padres de familia y del Estado.
- La directiva de la FEP ordena paro y huelga general indefinida sin reunir la asamblea general.
- Se produce una nueva suspensión del funcionamiento regular de los colegios.

- Que “numerosos dirigentes de este movimiento estudiantil intentan convertir centros educativos en cuarteles desde donde se amenaza la paz pública”.
- Las autoridades intentan convencer a dirigentes de la FEP de restablecer el funcionamiento normal de los planteles.
- La directiva de la FEP tampoco atiende los “requerimientos razonados” de estudiantes universitarios.
- El artículo 194 (hoy 252) de la Ley 47 permite asociaciones estudiantiles y faculta al Ejecutivo para reglamentar su funcionamiento.
- El Ejecutivo “está obligado a adoptar las medidas necesarias para asegurar la tranquilidad pública y para procurar el normal funcionamiento de los planteles”.

La parte dispositiva está compuesta solamente por 6 artículos: tres sobre el manejo de la coyuntura, dos sobre el derecho de asociación de los estudiantes, y uno sobre causales de sanción sobre los individuos, con algunas disposiciones sobre los procedimientos para el reconocimiento de las asociaciones y la aplicación de las sanciones.

Sobre el manejo de la coyuntura, el artículo 1 ordenaba el cierre de colegios “hasta tanto que más del 50% de los padres o acudientes aseguren el regreso de los alumnos a las aulas”; el artículo 2 prohibía la entrada y permanencia de alumnos en los colegios en tanto no sean reabiertos; y el artículo 6 ordenaba al Ministerio de Gobierno y Justicia adoptar medidas para dar cumplimiento a la orden de desocupación de los planteles.

El derecho de asociación es tratado en el artículo 3, que exigía a docentes y administrativos solamente reconocer las asociaciones organizadas conforme al contenido del mismo Decreto 345, y en el artículo 4 que desarrollaba el artículo 194 de la Ley Orgánica de Educación en su versión original (actualmente artículo 252) en el sentido de que las

autoridades del Ministerio y los directivos de los colegios “fomentarán la creación de asociaciones estudiantiles con fines culturales, científicos, artísticos o meramente sociales” según las siguientes normas:

Artículo 4.

...

- a. La dirección de cada plantel aprobará la fundación, organización y funcionamiento de estas asociaciones, las cuales no podrán constituirse sin esta aprobación previa.
- b. Antes que la dirección del plantel apruebe la fundación y funcionamiento de una asociación de alumnos de cualquier índole que sea, esta debe someter a la aprobación del director sus estatutos y reglamentos. Sin esta provisión previa, la asociación no puede funcionar.
- c. El director, como responsable que es por la buena marcha del plantel a su cargo, tiene el derecho y el deber de vetar cualquier actividad que, a su juicio, no convenga a los intereses y buen nombre del plantel ni a la educación de los estudiantes a su cargo.
- d. La dirección del plantel organizará un sistema de control de la contabilidad de las distintas asociaciones que funcionen en su escuela, a fin de orientar y dirigir mejor a los alumnos al respecto de la mejor inversión y manejo de sus fondos.
- e. Para que un alumno pueda ser electo o nombrado miembro de la directiva de cualquier asociación de estudiantes o asesor de ellas, debe probar mediante certificado de la secretaría del plantel, que no tiene ningún fracaso en sus notas bimestrales del año en curso y que el promedio de sus calificaciones no es inferior a tres y medio sobre cinco o equivalente. La misma condición regirá para poder representar al colegio en delegaciones deportivas o cualquier otra representación fuera del plantel. Los dos cargos

principales de cualquier asociación estudiantil solo podrán ser desempeñados por alumnos regulares del último año de cada establecimiento docente.

- f. Para el cumplimiento del inciso anterior, ninguna asociación de estudiantes puede proceder a elegir directiva, asesores ni representantes o delegados, sin haber obtenido antes a la aprobación de sus precandidatos por parte de la dirección del plantel.
- g. Las asambleas de estudiantes de cada plantel están bajo la responsabilidad de la dirección y del personal docente del mismo y no pueden, en ningún caso, quedar bajo la dirección exclusiva de su directiva o comité de estudiantes

A los literales sobre creación y operación de asociaciones en el artículo 4 del Decreto 345 de 1958, siguen 2 literales sobre sanciones y procedimiento frente al incumplimiento de las anteriores:

Artículo 4.

...

- h. El director de cada colegio, asesorado por el profesor o profesores consejeros de cada asociación de estudiantes, aplicará las sanciones que sean de rigor en caso de infracción por parte de alguna asociación o alumno de las disposiciones de este decreto.
- i. Las sanciones a que se refiere el acápite anterior serán: amonestación por la primera infracción; suspensión hasta por 15 días en caso de una segunda infracción; expulsión del plantel por este año lectivo en caso de una tercera infracción o de una falta tan grave que, a juicio de la dirección, merezca tal sanción.

Las sanciones aplicadas por el director de un colegio serán apelables ante el Ministerio de Educación.

La dimensión individual del régimen disciplinario estaba contenida en el artículo 5, que establecía las conductas causales de sanciones y el “procedimiento” para su aplicación:

Artículo 5. Serán causales de expulsión o de suspensión de los alumnos de planteles educativos, según la gravedad de las circunstancias, las siguientes:

- a. Insubordinación, desobediencias o falta de respeto a los miembros del personal docente o administrativo.
- b. Actos seriamente reñidos con las buenas costumbres, según la edad de los responsables.
- c. La notoria deficiencia en el aprovechamiento de las facilidades ofrecidas por el Gobierno para la educación.
- d. La destrucción o deterioro deliberado de los edificios o equipo de los planteles educativos.
- e. La introducción o el uso de armas o instrumentos de agresión en los colegios y escuelas, o el empleo de ellas con pretexto de reuniones estudiantiles.
- f. Los actos encaminados a provocar o estimular en el alumnado cualquiera de las anteriores infracciones.

Los directores de los planteles educativos, cuando lo consideren conveniente, podrán asesorarse con la opinión del Consejo de Profesores o de Maestros de la respectiva institución docente.

Decreto 234 de 9 de junio de 1960

En la parte final del gobierno de Ernesto De La Guardia Jr. y con la firma de Federico Velásquez como encargado del ramo educativo, un nuevo decreto “deroga las disposiciones del Decreto 345 de 4 de octubre de 1958 y cualesquiera otra que le sean contrarias” (artículo 14).

En los 3 puntos de la parte de considerandos, además de referir nuevamente al artículo 194 (hoy, 252) de la Ley Orgánica de Educación, la norma exponía 2 motivaciones relevantes porque, a diferencia del primer decreto, cuyos 11 considerandos son claramente una justificación de la regulación desde la posición gubernamental, en esta ocasión parecían identificarse motivaciones desde las organizaciones y la vida a lo interno de los colegios:

- La necesidad de que las normas que regulan el funcionamiento de las organizaciones estudiantiles permitan el cumplimiento de sus propósitos.
- La conveniencia de que la reglamentación deje “claramente establecidas las relaciones de todas las organizaciones estudiantiles, con los profesores y con la dirección del plantel, de modo que los estudiantes dispongan de la libertad indispensable que les permita habilitarse para su participación en la vida democrática de la comunidad y del país”, sin perjuicio de “función de guía y orientación” asignada a docentes y directivos.

La parte dispositiva no incluía las causales ni el catálogo de sanciones, tampoco el procedimiento para su aplicación, contenidas en el Decreto 345 que deroga, salvo la remisión a “los reglamentos del plantel” (artículo 13).

Sobre el derecho de asociación, la norma no hacía referencia a los fines de las organizaciones sino a su “carácter científico, artístico, deportivo, social y cívico” (artículo 1); ordenaba que “toda organización estudiantil tendrá profesores asesores”, en un número definido por la dirección del plantel, escogidos entre aquellos “cuya labor docente esté relacionada con el carácter de la organización” (artículo 2); encargados de “orientar a los estudiantes en sus actividades” hacia el logro de los propósitos de la organización en el marco de “las normas de convivencia que deben observarse en el plantel y en una sociedad democrática” (artículo 3).

Mantenía la obligación de someter a la aprobación de la dirección del plantel sus estatutos y reglamento interno, añadiendo un plan de acción, fijando plazos para su presentación por los solicitantes y para la devolución por parte de la dirección, aprobando el mismo o realizando recomendaciones (artículo 4); limitaba la participación en las organizaciones cívicas o sociales “cuyas actividades trasciendan o puedan trascender más allá de los problemas que afectan al plantel”, a estudiantes desde el último año de primer ciclo y todo segundo ciclo (artículo 5); establecía como requisito para la validez de las decisiones de las organizaciones que estas “se efectúen de forma reglamentaria y se lleven a cabo en un ambiente democrático que permita el libre juego de opiniones” (artículo 6); permitía la formación de federaciones o uniones entre asociaciones estudiantiles de diferentes planteles “para ciertos propósitos”, sin especificar, requiriendo profesores asesores para estas federaciones, y la consulta y aprobación en cada asociación afiliada de las decisiones tomadas a nivel de federación (artículo 7); ordenaba la elección anual de las juntas directivas de las asociaciones y establecía criterios de regularidad, conducta, desempeño y permanencia de los estudiantes que aspiraban a formar parte de aquellas, incluyendo su remoción en caso de “fracaso” (artículo 8); obligaba a las asociaciones a informar sus estados financieros a la dirección y permitir “la revisión de sus libros cuando dicha dirección lo crea necesario” (artículo 10); y sometía a autorización por parte de la dirección del plantel “las reuniones extraordinarias tanto de directiva como las de carácter general” (artículo 12).

Aparte de la obligación de responder dentro de un plazo al proyecto de estatutos, reglamento interno y plan de acción, contenida en el artículo 4, la dirección del plantel tenía los deberes de “proveer las facilidades necesarias” para que los procesos de elección o decisión “sobre cuestiones fundamentales, de acuerdo con los estatutos, se lleven a cabo en la mejor forma posible” (artículo 9); brindar “todas las facilidades posibles” para

que las organizaciones “puedan depositar sus fondos en la institución bancaria que usa el plantel” (artículo 10) y “dar facilidades” para reuniones generales o de directiva, así como “local para sus actividades con el equipo mínimo indispensable” de acuerdo a las posibilidades del plantel (artículo 11).

Decreto 458 de 4 de octubre de 1960

El decreto constaba de un solo artículo que derogaba los Decretos 345 de 4 de octubre de 1958 y 234 de 9 de junio de 1960, firmado por el presidente Roberto Chiari y el ministro de Educación Alfredo Ramírez, aunque el artículo 14 del Decreto 234 ya derogaba el Decreto 345.

Decreto 161 de 5 de mayo de 1965

Durante la presidencia de Marco Robles, con Eduardo Ritter en el Ministerio de Educación, mediante Decreto 161 se restableció la vigencia del Decreto 234 de 9 de junio de 1960, con modificaciones en el artículo 11 y adicionando un artículo 13. La norma iniciaba con 4 considerandos: los 3 primeros provenían del Decreto 234 y el último expresaba que “esta reglamentación es conveniente para el adecuado desenvolvimiento democrático de la enseñanza en el país”.

La modificación del artículo 11 consistía en añadir la frase “siempre que estas no interfieran con el funcionamiento normal del plantel”, al deber de la Dirección del plantel de brindar facilidades a las organizaciones para la realización de sus reuniones generales o de directivas. La “adición” del artículo 13 consistía en eliminar la remisión a los reglamentos internos en materia de faltas y sanciones para incluir las sanciones de expulsión o suspensión “según la gravedad de las circunstancias” por las “faltas cometidas en contra de las disposiciones establecidas en este decreto”,

incluyendo el catálogo de conductas establecido en el Decreto 345 de 4 de octubre de 1958, el primero de la serie de regulaciones de este momento de regulación, luego derogado.

El segundo momento de regulación incluye 3 decretos ejecutivos y 1 resuelto producidos desde 1990 hasta 1997, vigente hasta la actualidad.

Decreto 160 de 4 de julio de 1990

Similar al primer decreto del primer momento de regulación, el Decreto 160 de 1990, producido durante la presidencia de Guillermo Endara, con la firma de la ministra de Educación, Ada López de Gordón, surge de una coyuntura de conflicto visible en su título: por el cual se adoptan medidas tendientes a garantizar el normal desarrollo del proceso enseñanza aprendizaje en un ambiente de tranquilidad. No hace referencia a ninguna regulación previa.

La justificación de la regulación es mucho menos elaborada, con 3 considerandos que señalaban que “en ocasiones se producen actos de violencia protagonizados por grupos de estudiantes”, lo que hacía “necesario el fortalecimiento de las disposiciones disciplinarias” en los reglamentos internos de los colegios, argumentando finalmente el deber del Ministerio de Educación de “garantizar el normal desarrollo de las actividades escolares y el derecho a la educación”.

La parte dispositiva consta de 16 artículos. El primero indicaba la finalidad de “las medidas disciplinarias” adoptadas y ordena su aplicación en todas las escuelas primarias y secundarias del país. El segundo calificaba las faltas disciplinarias en leves, graves y gravísimas, listadas en los artículos 3, 6 y 9, respectivamente, “sin perjuicio de lo establecido en el reglamento interno de cada plantel”, lo que sugería la posibilidad de un catálogo adicional de faltas.

Las sanciones correspondientes a cada tipo de falta y los responsables de aplicarlas se encontraban en los artículos 4, 7 y 10. El artículo 5 ordenaba al profesor(a) consejero(a) llevar un registro de las faltas leves cometidas por los estudiantes a su cargo durante el año lectivo. El artículo 8 explicaba las consecuencias de la sanción de suspensión por falta grave. El artículo 11 prohibía la matrícula en jornada diurna del estudiante sancionado dos veces con expulsión. El artículo 12 ordenaba aplicar la sanción más grave en caso de comisión de varias faltas. El artículo 13 establecía la aplicación inmediata y la inexistencia de recursos contra las sanciones por faltas leves. El artículo 14 reiteraba que a la Dirección le corresponde aplicar las sanciones por faltas graves y gravísimas, que estas debían ser notificadas al estudiante y su acudiente, con recurso de apelación ante el superior inmediato. El artículo 15 ordenaba el registro de faltas graves y gravísimas, y de las sanciones impuestas, en la “ficha confidencial del estudiante”. El artículo 16 ordenaba la vigencia del decreto a partir de su promulgación, ocurrida el 10 de julio de 1990.

Entre las faltas graves se encontraban: salir del plantel educativo sin autorización, irrespeto a la autoridad, alterar el orden público, participar en actos que riñan con la moral y buenas costumbres, promover o participar en desórdenes callejeros, pintar consignas o injurias en edificaciones públicas o privadas (artículo 6, literales a, d, e, f, g, h); y entre las faltas gravísimas, la “ocupación de oficinas públicas sin autorización expresa del funcionario responsable” (artículo 7, literal d), sancionadas con suspensión (artículo 7) y expulsión definitiva del plantel, con impedimento de matricularse en otro centro educativo durante el mismo año lectivo (artículo 10). Este decreto fue derogado por el Decreto Ejecutivo 162 de 1996, aunque su contenido es la base de posteriores regulaciones.

Resuelto 2929 de 9 de octubre de 1991

Bajo la responsabilidad del ministro de Educación, Marco Alarcón, este resuelto consistía en 3 considerandos y 3 artículos en la parte resolutive, todos breves. El primer considerando hacía referencia al Decreto 160 de 1990, el segundo considerando indicaba el objetivo de “fortalecer las disposiciones disciplinarias en el Reglamento Interno... y en otros casos llenar el vacío existente en algunos colegios que no lo tienen”, y el tercero detallaba que a pesar del catálogo de faltas y sanciones “no se instrumentaron los mecanismos necesarios para facilitar la tarea de investigación por parte de los directores de escuela”, obstaculizando su cumplimiento.

En consecuencia, el artículo primero autorizaba:

Artículo 1: ... A los directores y docentes de las escuelas para que efectúen revisiones sistemáticas, a los estudiantes cuando, por alguna razón, lo consideren pertinente, principalmente cuando haya indicio de uso de armas, así como del consumo, posesión o distribución de drogas.

Aunque el artículo primero refería a casos de indicios de armas y drogas “principalmente”, la redacción no es excluyente, autorizando revisiones sistemáticas cuando “por alguna razón lo consideren pertinente”, sin especificar tampoco en qué consisten, ni cómo se realizan.

El artículo segundo ordenaba remitir “los hechos ocurridos a fin de que se inicie la investigación penal correspondiente”, una vez concluidas las investigaciones en la esfera administrativa del Ministerio de Educación. El artículo tercero ordenaba la vigencia del resuelto a partir de su firma, el 7 de octubre de 1991. Este resuelto también fue derogado por el Decreto Ejecutivo 162 de 1996, aunque su contenido fue incorporado al mismo.

II. La regulación vigente: los Decretos Ejecutivos 162 de 22 de julio de 1996 y 142 de 4 de septiembre de 1997

El Decreto Ejecutivo 162 de 1996 “por medio del cual se establece el régimen interno para los estudiantes en los colegios oficiales y particulares”, modificado por el Decreto Ejecutivo 142 de 1997, hasta ahora vigentes, fueron producidos durante el gobierno de Ernesto Pérez Balladares, con la firma de Pablo Thalassinós como ministro de Educación. El primero derogó el Decreto 160 de 1990 y el Resuelto 2929 de 1991. El segundo modifica al primero y dicta otras disposiciones.

El Decreto 162 consta de 3 considerandos y 31 artículos agrupados en 4 capítulos: disposiciones generales, revisión y registro de estudiantes, derechos y deberes del estudiante, y disposiciones finales. Los 2 primeros considerandos hacen referencia a los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Política y la Convención sobre los Derechos del Niño, que el Código de la Familia aprobado mediante Ley 3 de 1994, ordena sean aplicados “a favor del menor”, enfatizando el derecho a expresar sus opiniones y a ser escuchado en todo proceso que pueda afectarlo. El último considerando señala la necesidad de producir un “régimen interno administrativo” ajustado a las normas mencionadas y que “garantice el normal desenvolvimiento del proceso enseñanza-aprendizaje en un clima de orden y estabilidad”.

El artículo 1 caracteriza la regulación como supletoria respecto a los reglamentos internos de las escuelas, es decir, aplicaría en caso de ausencia de aquellos, o llenando sus vacíos. Además, el régimen administrativo interno de las escuelas opera sin perjuicio de las responsabilidades legales derivadas de los hechos cometidos, más allá de la esfera administrativa. Mediante el Decreto 142 de 1997 desapareció el carácter supletorio de este régimen, ordenando su aplicación en todos los centros educativos del país.

El artículo 2 señala tanto la independencia entre la aplicación de una sanción disciplinaria y cualquier otro proceso externo, como la aplicabilidad de las sanciones disciplinarias solamente a “conductas que no constituyan acto infractor”, según los artículos 522 y 523 del Código de la Familia: “la comisión de hechos constitutivos de delitos o faltas descritos en los Códigos Penal o Administrativo, o en leyes especiales aplicables a mayores de edad”, en cuyo caso, “el menor queda sujeto a un régimen especial”. Sin embargo, la parte final del artículo permite la sanción disciplinaria, sin perjuicio de lo que ocurra en la jurisdicción especial, “si un acto infractor afecta el proceso educativo”.

El artículo 3 ordena la progresividad en la aplicación de las sanciones disciplinarias “siempre y cuando la gravedad de la falta lo permita”. El artículo 4 faculta a “cualquier miembro de la comunidad educativa” para que denuncie ante la Dirección de la escuela “la violación de las normas disciplinarias por parte de los estudiantes”. El artículo 5 enumera el catálogo de sanciones: a las ya tradicionales sanciones de amonestación escrita, suspensión y expulsión, se añade la sanción de traslado. Mediante el Decreto 142 esta lista de sanciones quedó fijada en amonestación escrita, suspensión y expulsión, perdiendo el traslado de centro educativo el calificativo de sanción, aunque permanece en la regulación como “medida administrativa”.

El artículo 6 menciona la amonestación verbal, la única que no es impuesta exclusivamente por quien ejerce la dirección del colegio. Este mismo artículo ordena la creación de una “comisión o consejo de disciplina” que colabora con la disciplina escolar, al igual que el apoyo del personal administrativo. El Decreto 142 modificó este artículo para señalar que las sanciones son impuestas por la Dirección del plantel y reiterar la existencia de la Comisión de Disciplina. Queda así fuera de la norma la “amonestación verbal”.

El artículo 7 ordena la amonestación verbal o “represión verbal” por “actitudes conductuales imprevistas” que perturben el proceso educativo”, a cargo de directores y profesores.

Las conductas sancionables con amonestación escrita o suspensión de 1 a 10 días hábiles se enumeran en los artículos 8 y 9, respectivamente, con la salvedad, señalada en el artículo 10, de que las conductas mencionadas en los numerales 9, 10 y 11 del artículo 9 tienen que ser comunicadas por la Dirección del plantel a los jueces seccionales de menores:

Artículo 9. Se sancionarán con suspensión de uno (1) a diez (10) días hábiles, las siguientes faltas disciplinarias:

...

9. Portar armas de fuego, blanca o punzo cortante.

10. Agresión física, individual o colectiva...

11. El uso o consumo de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas...

El Decreto 142 de 1997 introduce, en su artículo 4, algunas modificaciones menores en varios numerales del artículo 9 del Decreto 162, destacando la inclusión de la posesión de drogas entre las conductas del numeral 11, y la eliminación de los numerales 4 y 6: alterar el orden público, y promover y participar en desórdenes callejeros del catálogo de conductas sancionadas con suspensión. Estas conductas pueden interpretarse que pasan mediante el artículo 6 del Decreto 142, al artículo 11 del Decreto 162, bajo la denominación “cierre de la(s) vía(s) pública(s)”, acompañando otras enunciaciones amplias.

Respecto al artículo 10 del Decreto 162, el artículo 5 del Decreto 142 amplía la redacción sobre la obligación de comunicar hechos a la esfera judicial, de “el director” a “el servidor público competente”, y de enumerar 3 conductas a incluir todos “los casos en que la falta disciplinaria

constituya además acto infractor”, incluyendo así la parte final del artículo 12 del Decreto 162.

Las conductas sancionadas con expulsión se señalan en el artículo 11. El artículo 12 ordena sancionar a “promotores o instigadores” de acciones que “se cometan por medio de grupos” y “pongan en peligro la vida y seguridad” de personas, estudiantes, la propiedad o “afecten derechos de terceros”, y el deber de la Dirección de llevar los hechos a la esfera judicial en caso de constituir delitos. El artículo 13 explica en qué consiste la sanción de suspensión: asistir al plantel sin derecho a recibir clases y en su lugar realizar “actividades comunitarias”, “servicio social” o “trabajo comunal”.

El artículo 14 menciona cuando procede la sanción de traslado, impuesta por el director y aprobada por el superior jerárquico del mismo. Como ya se indicó en el Decreto 142, el traslado pierde la condición de sanción y queda limitada al contenido modificado del artículo 14, aplicable a estudiantes que entorpezcan, en lugar de impedir como decía el Decreto 162, el proceso de enseñanza. Al ya no ser caracterizada como sanción, la acción de la Dirección del colegio ordenando el traslado cambia de ser una sanción “impuesta” a ser una medida “ordenada”.

El artículo 15 prohíbe que un estudiante sancionado con expulsión sea matriculado nuevamente en el mismo plantel, y asigna al Ministerio de Educación la responsabilidad de “adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al derecho constitucional a educarse”, culminando el capítulo II sobre disposiciones generales.

El capítulo II del Decreto 162 de 1996 sobre “Revisión y Registro de Estudiantes” recoge el contenido del Resuelto 2929 de 1991, con toda su laxitud. El artículo 16 autoriza, “sobre una base razonable” definida como “la duda existente sobre el comportamiento de determinado estudiante y que lo hace sospechoso de manera indiciaria, en la comisión de una falta o delito”, que docentes o inspectores autorizados por la Dirección

procedan al registro y revisión de los estudiantes y sus pertenencias, listadas en el artículo 17: maletín, cartera o bolso, camisa, pantalón o falda, bolsillos, zapatos y calcetines. Continúa el artículo diciendo que en caso de “fuertes indicios” procede una “revisión completa”, con la presencia de 2 o más personas autorizadas. Aclara que la revisión debe ser realizada por una persona del mismo sexo del estudiante.

El artículo 18 autoriza sobre esa misma “base razonable la realización de análisis de sangre y orina “a fin de determinar el consumo de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas”. Finalmente, el artículo 19 permite la instalación de equipos para “detectar armas y drogas en los predios de un plantel”, autorizado por la Dirección, bajo responsabilidad del Ministerio de Educación en coordinación con los Juzgados y la Policía de Menores.

El capítulo III sobre Derechos y deberes del estudiante, enumera estos en los artículos 20 y 21, respectivamente. Entre los primeros se menciona la libertad de expresión, asociación y organización; la participación democrática y expresarse pacíficamente en actividades públicas y del colegio, sin que esto afecte a terceros; y la protección de la ley contra los ataques abusivos a su honra y dignidad.

El capítulo IV desarrolla el procedimiento administrativo. Inicia el artículo 22 ordenando la aplicación de la sanción más grave en los casos en que un solo acto configure dos o más faltas disciplinarias. El artículo 23 ordena la realización de una audiencia “informal” previa a la imposición de las sanciones de suspensión, traslado (eliminada como sanción por el Decreto 12 de 1997) o expulsión, con los siguientes requisitos de procedimiento:

1. La escuela debe informar por escrito al estudiante y a su representante o acudiente, los cargos en su contra y las pruebas que lo sustentan.
2. El estudiante tiene derecho a abstenerse de declarar en ausencia de su representante o acudiente.

3. Se le debe notificar personalmente y por escrito la fecha y hora de la audiencia, para que asista con su representante o acudiente.
4. Cuando el representante o acudiente del mismo no asista a la audiencia, el director del centro escolar podrá designar a un docente para que asuma la representación y defensa del estudiante.

Inmediatamente, el artículo 24 modifica el procedimiento cuando el estudiante “constituya con su conducta un peligro para las personas, la propiedad en general o una amenaza continua para perturbar el proceso educativo”, en cuyo caso se permite la separación inmediata del plantel y la realización de la audiencia “dentro de los tres días siguientes a la separación”.

El artículo 25 describe la audiencia: análisis de pruebas y contra-pruebas aducidas, y las que la instancia ordene practicar; levantamiento de un acta firmada por el director o quien lo sustituya, y por las personas que intervengan en la audiencia. El artículo 27 ordena que la decisión se pronuncie y se notifique inmediatamente al finalizar la audiencia, a menos que quien preside la audiencia considere “indispensable la práctica de pruebas adicionales” dentro de un término de cinco días hábiles, luego del cual tiene dos días hábiles para decidir conforme a “las pruebas que consten en autos”. La notificación en este caso se realiza personalmente, si la parte concurre dentro de los dos días hábiles siguientes, o por edicto fijado por cinco días hábiles en la Dirección del plantel.

El artículo 26 establece los recursos de reconsideración y apelación para las sanciones de suspensión, traslado (eliminada como sanción por el Decreto 12 de 1997) y expulsión, este último ante la Dirección Regional de Educación: “de uno u otro recurso podrá hacerse uso dentro del término de cinco días”. La apelación, concedida con efecto devolutivo y en la cual solo se admite la práctica de pruebas que hayan quedado pendientes, no así nuevas pruebas, debe resolverse dentro de un término

de diez días posteriores al ingreso del expediente al despacho, según el artículo 28. Finalmente, el artículo 29 ordena dejar constancia de las sanciones aplicadas en el expediente o “ficha confidencial”.

El capítulo IV sobre disposiciones finales deroga el Decreto 160 de 1990 y el Resuelto 2929 de 1991 (artículo 30) y ordena la vigencia de la norma a partir de su promulgación (artículo 31), aunque como se puede observar, los contenidos de ambas normas pasan a formar parte del nuevo decreto. A pesar de los contenidos sobre procedimiento y la enunciación de las libertades de expresión y asociación, la norma en su totalidad queda lejos de su objetivo declarado de adecuar el “régimen administrativo interno” a los derechos y garantías reconocidos en el texto constitucional y el derecho internacional incorporado a la legislación del país.

El Decreto Ejecutivo 142 de 1997, “por medio del cual se modifica el Decreto Ejecutivo 162 de 1996 y se dictan otras disposiciones”, inicia haciendo referencia al carácter supletorio establecido en el artículo 1 del decreto anterior, para luego señalar que algunos centros educativos “no han actualizado su reglamento interno” de conformidad con el Código de la Familia “que garantiza a los menores los derechos individuales y procesales” reconocidos por la Constitución y la Convención sobre los Derechos del Niño. En consecuencia, señala que “es necesario una reglamentación uniforme en torno a la disciplina... de conformidad con las normas que prevén un procedimiento con respeto al debido proceso legal”.

La parte dispositiva de la norma modifica el artículo 1 del Decreto 162 de 1996 para ordenar la aplicación del “régimen interno administrativo... en los centros educativos oficiales y particulares del país”. Luego de las modificaciones de varios artículos de aquel Decreto, el artículo 12 ordena a “los directores de colegios oficiales y particulares... que revisen los reglamentos internos y lo adecúen” de acuerdo con el contenido del

Decreto 162, con las modificaciones del Decreto 142 y la ley 3 de 1994 que adopta el Código de la Familia. El artículo 13 del Decreto 162 “deroga toda disposición sobre la materia que le sea contraria”.

Lo sustantivo de sus modificaciones, aparte de ordenar su aplicación directa eliminando el carácter supletorio, consiste en la ampliación de conductas sancionables (posesión de drogas), el aumento de la gravedad de las sanciones de algunas conductas que acompañan a otras que permanece con un lenguaje abierto a la discrecionalidad en la interpretación y la conversión de una sanción en una “medida administrativa”.

Entre las faltas disciplinarias que acarrearán sanciones de suspensión o expulsión figuran aquellas relacionadas con la protesta tradicional de las organizaciones estudiantiles, junto a “conductas” tan amplias como: cualquier acto que afecte derechos de terceros, cierre de la(s) vía(s) pública(s), cualquier acto “que ponga en peligro” su vida, la vida y seguridad de otras personas o cause “daño o perjuicio a la propiedad”, o “grave perjuicio a los estudiantes o prestigio del centro educativo”, salir del centro educativo sin autorización, participar en actos contra la moral y las buenas costumbres, irrespeto a la autoridad, “agresión verbal”, gestos o mímicas contra autoridades educativas o de gobierno, además de la reincidencia en faltas sancionadas con amonestación escrita.

En el contexto de la pandemia de coronavirus, el Ministerio de Educación emitió el Resuelto 2324 de 2020, que adopta y reglamenta las normas de conducta y los lineamientos para las clases a distancia en la modalidad virtual, en los centros educativos oficiales y particulares del país. Entre sus 5 considerandos, el último indica que “para asegurar la continuidad de los aprendizajes adaptados a las necesidades actuales, es preciso establecer las normas de conducta o criterios de ética necesarios”, resolviendo “adoptar y reglamentar las normas de conducta y los lineamientos de convivencia para las clases a distancia en la modalidad virtual, por lo que su aplicación es de obligatorio cumplimiento” (artículo

1), cuyo objetivo es “normar la interacción entre el docente, estudiantes y padres de familia... y que los actores del sistema educativo estén claros en los deberes, prohibiciones y sanciones” en el marco de la educación a distancia en entornos virtuales (artículo 2).

El artículo 6 contiene los deberes y prohibiciones para los estudiantes, así como el artículo 7 contiene los lineamientos para docentes y el artículo 8 los lineamientos para padres de familia, organizados igualmente en deberes y prohibiciones. Esta parte del resuelto refiere principalmente a la asistencia, la identificación, el lenguaje, el uso de canales, en general, las interacciones en la plataforma: lenguaje respetuoso, puntualidad, no compartir información personal, contenidos ofensivos, discriminatorios, entre otros.

El artículo 10 añade que para “procurar la salvaguarda y protección de los derechos de las personas menores de edad... se aplicarán las normas educativas vigentes relativas al régimen disciplinario aplicable a los estudiantes”. Entre sus fundamentos de derecho, el resuelto menciona los Decretos Ejecutivos 162 de 1996 y 142 de 1997. No se menciona la palabra derechos en toda la norma.

III. Un posible tercer momento que permite un poco de optimismo

La Ley 285 de 15 de febrero de 2022, que crea el sistema de garantías y protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia y dicta otras disposiciones reconoce, junto al derecho al libre desarrollo de la personalidad de niños, niñas y adolescentes, el derecho a una educación “orientada al desarrollo de sus capacidades y potencialidades”, que debe promover “el ejercicio pleno de la ciudadanía” y enseñar “el respeto por los derechos humanos” (artículo 45). En ese marco, ordena que la disciplina en las escuelas oficiales y particulares, contenida en los reglamentos internos, aprobados por el Ministerio de Educación, contenga:

Artículo 165. ... Medidas proporcionales a la gravedad de la infracción que vulneren lo menos posible el derecho a la educación, de acuerdo con los principios, derechos y garantías establecidas en la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos del Niño y la ley.

Entre los “derechos de desarrollo”, reconoce a niños, niñas y adolescentes el derecho de asociación para participar “en la búsqueda de soluciones a los problemas individuales y colectivos que enfrentan los educandos en el proceso educativo y en la comunidad (artículo 55) y el “debido proceso disciplinario” en los siguientes términos:

Artículo 56. Toda medida correctiva que se adopte en los centros educativos se aplicará respetando la dignidad de las personas menores de edad, a quienes se les garantizará la oportunidad de ser oídas previamente, de acuerdo con los reglamentos. Solo podrán imponerse medidas correctivas por conductas que, con anticipación, hayan sido establecidas claramente en el reglamento del centro educativo, siempre que se respete el debido proceso y se convoque a los representantes legales de la educación. Quien resulte afectado por la aplicación de una medida correctiva tendrá derecho a recurrir ante las instancias superiores.

Entre los “derechos de participación” reconoce el “derecho a asociarse libremente con otras personas con cualquier fin lícito, salvo las limitaciones legales establecidas” (artículo 66) y la libertad de asociación “para cualquier fin lícito con la orientación de sus padres”, exceptuando “las asociaciones con fines políticos y aquellas con ánimo de lucro” (artículo 75).

Tales “derechos de participación” son reconocidos en el artículo 66:

Artículo 66. ... De acuerdo con su desarrollo y madurez y bajo la supervisión y orientación de sus padres, madres o representantes legales, de opinar sobre todos los procesos sociales que les conciernen, así como de formar parte de debates sobre temas de actualidad, cultura y sociedad.

Y son presentados, en el mismo artículo, como medios para “el desarrollo de una conciencia nacional constructiva y responsable y contribuye a la formación en los valores humanos de solidaridad, tolerancia, justicia social y cultura de paz”; comprendiendo además “el derecho a la libertad de expresión, en todos los ámbitos de su vida cotidiana y en los procesos y toma de decisiones que los afecten; el derecho a tener opinión y ser oído en la discusión de los asuntos públicos que les afecten de manera directa”.

Junto al respeto a los derechos, “en especial los de organización, participación, asociación y opinión”, el respeto al debido proceso es uno de los fundamentos de las medidas que el Ministerio de Educación está obligado a tomar “para hacer efectivo el derecho a la educación”, de acuerdo con el artículo 157 de la norma:

Artículo 157.

...

3. Respeto al debido proceso. Desarrollar procedimientos acordes con la ley, así como conocer con agilidad y efectividad las impugnaciones contra los criterios de evaluación, las acciones correctivas, las sanciones disciplinarias y las quejas o denuncias de los educandos por violación a sus derechos.

Vale señalar que la ley es de orden público e interés social por lo que se aplica con preferencia sobre otras leyes y no puede ser modificada por la

voluntad de los particulares (artículo 2) y se orienta a partir de principios como los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos “titulares de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por la República de Panamá”, protección efectiva y responsabilidad estatal (artículo 6).

La Ley 289 de 24 de marzo de 2022, que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas en la República de Panamá “tiene por objeto establecer los mecanismos para diagnosticar, prevenir, evitar y erradicar cualquier forma de maltrato... producido entre estudiantes... en el aula... así como a través de las redes sociales y/o cualquier otro sistema informático electrónico” (artículo 1). A lo largo de la norma refiere a casos de violencia entre alumnos, maltrato o acoso exclusivamente entre estudiantes, y ordena, entre otras medidas, que la dirección de cada institución educativa elabore un “plan de sana convivencia y disciplina escolar, siguiendo las indicaciones emanadas del Ministerio de Educación” y fundamentada en la reglamentación de la ley que presente el Ejecutivo (artículo 4). También ordena entregar al inicio de cada año escolar “un boletín informativo que difunda las normas y principios de sana convivencia y disciplina escolar” (artículo 13).

La reglamentación de esta ley, mediante Decreto Ejecutivo 82 de 11 de junio de 2024, habla de la prevención, detección, atención y seguimiento a conductas que constituyen acoso escolar o “bullying”, entre estudiantes o de un adulto hacia estudiante(s) (artículo 1), con el fin de “promover la convivencia pacífica en el ámbito escolar” y “procurar el respeto a los derechos humanos” (artículo 2). El artículo 5 asigna a la Dirección Nacional de Servicios Psicoeducativos del Ministerio de Educación la responsabilidad de elaborar el “Plan de Convivencia Pacífica Escolar” y delinea su contenido. Los objetivos de este plan son enumerados en el artículo 7.

Sobre la competencia para investigar y sancionar, así como el procedimiento, la Ley 289 remite de vuelta a los Decretos Ejecutivos 162 de 1996 y 142 de 1997. La sanción consiste en suspensión junto a “acciones reparativas” (artículo 15), cuyos criterios están enunciados en el artículo 19 y una lista no excluyente de otras se encuentra en el artículo 20. La sanción de expulsión tiene cabida cuando el acto también constituya delito, de acuerdo con el mismo procedimiento indicado (artículo 21). El artículo 22 ordena incorporar las conductas constitutivas de acoso escolar o “bullying” en sus diferentes formas, como faltas disciplinarias en sus reglamentos internos, en un plazo de 3 meses.

La norma más reciente, el Resuelto 887-AL de 23 de marzo de 2023, emitido por el Ministerio de Educación, establece acciones preventivas para evitar la discriminación o distinción por aspectos étnicos y culturales en los centros educativos oficiales y particulares del país. En sus 8 considerandos, la norma combina elementos históricos y políticos con fundamentos legales de orden interno e internacional, similar al Decreto 345 de 1958, primera norma revisada, del primer momento de regulación, por su extensión e intención de construir una justificación.

Inicia remitiendo a la “búsqueda de una imagen de la nacionalidad panameña, procurando establecer normas y pautas culturales comunes... que contribuyan a consolidar una identidad nacional” durante el período republicano, y cierra señalando la finalidad de “eliminar condiciones que causen o perpetúen los actos de discriminación o distinción por aspectos étnicos y culturales” en el sistema educativo.

Entre ambos extremos incorpora las referencias al punto 95 de la Declaración de Durban (2001), producto de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia, sobre el papel de la educación para enfrentar estos problemas; las metas de inclusión, equidad y calidad en la educación dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; junto

a varios artículos de la Ley 285 de 2022: el numeral 7 del artículo 48 que reconoce el derecho de niños, niñas y adolescentes a la inclusión y participación sin discriminación en el sistema educativo; el artículo 49 de la misma norma que reconoce el derecho a ser tratados con respeto y dignidad por los docentes, y la obligación de respetar mutuamente la dignidad entre ellas y ellos; el artículo 51 que señala la obligación del Estado de asegurar un proceso educativo respetuoso y adecuado a las diferencias, que evite toda forma de discriminación; y el artículo 53 que prohíbe practicar o promover cualquier tipo de discriminación en los centros educativos.

En su parte resolutive declara el objetivo de establecer normas de convivencia en los centros educativos que promuevan “un clima de convivencia inclusiva, participativa, solidaria, tolerante, pacífica y respetuosa, con un enfoque de derechos humanos” (artículo 1); prohíbe “actos discriminatorios en contra de los estudiantes de cualquier etnia y cultura”, entendidos como contrarios a la obligación de garantizar el derecho a la educación (artículo 2), y ordena a los centros educativos (artículo 3) realizar acciones expresivas de valores “para lograr una sociedad inclusiva e integradora”; reconocer la diversidad y promover la integración e inclusión, y adoptar medidas para evitar actos discriminatorios, por ejemplo:

Artículo 3.

...

- a. Condicionar la matrícula y el acceso al estudiante por razón de su etnia y cultura.
- b. Prohibir utilizar su cabello natural, peinados tradicionales o estilo protector, tales como: afro, trenzas, twists, moños, entre otros.
- c. Prohibir el uso de velos e indumentaria de acuerdo a la etnia y cultura, entre otros.

El artículo 4 ordena a los centros educativos “internos y acuerdos de compromisos las acciones preventivas para evitar la discriminación o distinción por aspectos étnicos y culturales”, de acuerdo con el resuelto y otras leyes mencionadas.

Conclusiones

Sobre el primer momento de regulación (1958-1965) destaca el origen del primer decreto (Decreto 345 de 1958) como un dispositivo de control en respuesta a una coyuntura crítica, que nos habla de un acumulado de conflictividad social durante las primeras cinco décadas del período republicano y un proceso de agotamiento del sistema político que pronto desembocaría en la convulsa década de los sesenta. También es significativo el extenso listado de hechos que constituyen su considerando, que operan como argumentos para justificar racionalmente la decisión de regular la materia.

En el contexto de ese primer decreto, por un lado, el gobierno reconoce la existencia del problema educativo que denuncian los estudiantes, mientras que por el otro lado acusa al movimiento estudiantil de vínculos subversivos. Sin embargo, de lo que sí hay evidencia es de un problema en la gestión del conflicto, al no recibir a las delegaciones y sus pliegos, poniendo en primera línea las fuerzas de seguridad, lo que deriva incluso en la muerte de estudiantes.

Los dos decretos posteriores (Decretos 234 y 458 de 1960) parecen tener origen en contradicciones entre actores a lo interno de la comunidad educativa, consecuencia de la aplicación de ese primer decreto en la vida cotidiana de las escuelas, al señalar en sus considerandos, como necesidades, que la regulación de las organizaciones estudiantiles no obstaculice, sino que permita a estas alcanzar sus objetivos, y que se esclarezcan las relaciones entre los sectores que conviven dentro de la escuela para que la

organización sea para los estudiantes un espacio de ejercicio de la libertad, necesaria para la formación democrática. Además, hablan de facilitar el ejercicio democrático a lo interno del propio proceso de enseñanza. Existe, entonces, algo sumamente importante: no solamente un reconocimiento de la importancia del tema en discusión, sino de los actores.

En la parte dispositiva de las regulaciones resalta el uso de términos laxos o ambiguos que permiten una amplia discrecionalidad a los directivos de centros educativos para limitar el ejercicio de derechos de los cuales son titulares los estudiantes. Por ejemplo, el derecho de veto que posee el director de la escuela respecto a “cualquier actividad que, a su juicio, no convenga a los intereses y buen nombre del plantel ni a la educación de los estudiantes a su cargo”; la aprobación previa de las candidaturas a la directiva u otros puestos de las organizaciones; la prohibición de que las asambleas de estudiantes queden bajo la dirección de los titulares del derecho, es decir, los miembros de la organización; o la indefinición de las conductas que constituyen causales de sanción, por ejemplo, insubordinación, desobediencia o falta de respeto: ¿es la relación entre estudiantes y docentes o administrativos, una relación de subordinación?, ¿tienen los estudiantes un deber de obediencia frente a docentes y administrativos?, ¿qué significa falta de respeto?

Otras conductas que acarrearán sanciones son los “actos seriamente reñidos con las buenas costumbres” y los “actos encaminados a provocar o estimular las conductas” ya señaladas, ¿cuáles son las buenas costumbres?, ¿quién las define?, ¿quién fija el límite entre un acto que riñe “seriamente” o no, acarreando sanción el primero y no el segundo?, ¿cómo se define cuáles son aquellos actos encaminados a provocar o estimular un conjunto de conductas de por sí bastante indefinidas y abiertas a la discrecionalidad?

Finalmente, la discrecionalidad del director se amplía respecto a la sanción más grave, la expulsión, permitida no solamente luego de una tercera infracción, de acuerdo con las conductas indefinidas ya señaladas,

sino en caso de “una falta tan grave que, a juicio de la dirección, merezca tal sanción”, y alcanza el procedimiento de aplicación de las sanciones por parte de los directores de colegios, quienes pueden asesorarse “cuando lo estimen conveniente”. Además, la instancia de apelación, el Ministerio, no ofrece ninguna garantía de imparcialidad. La remisión a “los reglamentos del plantel” en materia de sanciones, en el segundo decreto, no corrige ese defecto, lo potencia y le añade opacidad.

Ese segundo decreto introduce la figura de profesores asesores, obligatorios a toda asociación, en un número determinado por la Dirección y escogidos por esta, entre aquellos propuestos por la organización. Restringe la participación en organizaciones con fines que puedan ir más allá de la escuela, exclusivamente a los niveles superiores. Regula la vida interna de las organizaciones con términos abiertos a la interpretación en lo relativo a la validez de sus decisiones, también condiciona la permanencia de los miembros de la directiva de las asociaciones a criterios medibles como regularidad, desempeño y permanencia, y otros subjetivos, como conducta, lo que permite intervenir en la organización. Somete a discrecionalidad la revisión de estados financieros “cuando la dirección lo crea necesario” y la realización de reuniones extraordinarias a nivel directivo y asamblea general, permitiendo bloqueos en coyunturas críticas.

Tres años después de la última regulación del primer momento se produce el golpe de Estado del 11 de octubre de 1968, que inaugura el período de gobierno dominado por las fuerzas armadas que concluye el 20 de diciembre de 1989, durante el cual no hay evidencia de nuevas normas en la materia. La posinvasión trajo consigo un segundo momento de regulación en la materia, mucho más centrado en las prohibiciones y sanciones. Aunque se mencione la asociación como libertad o derecho del alumnado, lo cierto es que todas las disposiciones sobre la materia que se observan en el primer momento de regulación desaparecen en el segundo, incluyendo las facilidades que la escuela debía brindar a la organización estudiantil.

La primera norma sobre el tema del período “democrático” (Decreto 160 de 1990) solamente se ocupa de conductas, sanciones y un procedimiento mínimo. A diferencia de las normas del primer momento de regulación, no hay referencia alguna al derecho de asociación de los estudiantes, excepto, de manera indirecta, en el conjunto de conductas objeto de las sanciones más graves, redactadas con la amplitud característica, permitiendo abarcar las acciones de una protesta: cualquier acto que afecte derechos de terceros, cualquier acto que ponga en peligro la vida y seguridad de otras personas, cualquier acto que cause daño o perjuicio a la propiedad, cualquier acto que cause perjuicio a los estudiantes o prestigio del centro educativo, salir del centro educativo sin autorización, participar en actos contra la moral y las buenas costumbres, irrespeto a la autoridad, agresión verbal, gestos o mímicas contra autoridades educativas o de gobierno.

Fue derogada, aunque su contenido “traspasado” a las regulaciones posteriores, mediante Decreto Ejecutivo 162 de 1996, que junto al Decreto 142 de 1997, siguen siendo el fundamento de derecho de los reglamentos internos y documentos oficiales en materia de disciplina en las escuelas panameñas. No hay referencias posteriores que identifiquen una nueva regulación.

Sobre las regulaciones de este segundo momento, es particularmente relevante aplicar un análisis desde un enfoque de derechos humanos, pertinente, a diferencia del primer momento, por varios motivos: fundamentalmente, porque lo que nos interesa conocer es el estado de la legislación actual, también porque es a partir de la década de los setenta cuando el Estado de Panamá ratifica instrumentos de derecho internacional como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ya en 1990 ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño y en 1994 adopta el Código de la Familia. Además, Panamá fue objeto

de Informes de País realizados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1978 y 1989, que presentan un panorama de la situación del país desde este enfoque durante el régimen militar que sirve para proyectar expectativas con el cambio de régimen político a partir de la década de los noventa. Todas las obligaciones derivadas de estos instrumentos, no las tenía el Estado de Panamá durante el primer momento de regulación.

Además, porque las expectativas de un “retorno a la democracia” hablan de una ampliación de derechos en las normas y en las prácticas, en contraste con la situación de un régimen autoritario. Sin embargo, lo que se observa es un aumento en el número de instrumentos ratificados que incluso pueden ser referidos en las normas sobre regímenes disciplinarios, sin que esto signifique la adecuación del derecho interno a esas normas. De hecho, el lenguaje del segundo momento de regulación presenta un énfasis en deberes, prohibiciones y sanciones, y un debilitamiento del lenguaje de derechos.

Los regímenes disciplinarios, fundamentados en normas oficiales de distinto nivel jerárquico sobre educación, de las que derivan los reglamentos internos y las prácticas disciplinarias, ordenan la convivencia de niñas, niños y adolescentes en los centros educativos: obligan, permiten, prohíben y sancionan determinadas formas de estar en el mundo, producen una experiencia que alimenta la comprensión sobre el ser, la autoridad, el poder, sobre su propia ubicación como sujetos en la sociedad y en el mundo, y la relación con las y los otros, que si bien complementa lo aprendido en otros espacios de socialización, resulta fundamental para la creación de culturas políticas que se seguirán desarrollando en la educación superior, el trabajo, la comunidad, la familia y en todos los espacios de la vida. Son relevantes, pues, para la posibilidad de construir -o no- desde una edad temprana las culturas políticas que brindan soporte -o no- a un régimen político democrático.

Se encontró que estos regímenes disciplinarios, tal cual están redactados en las normas, presentan deficiencias que permiten la violación de derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes, que expresan una continuidad de prácticas realizadas durante la dictadura en contra de la oposición política “democrática” y que podrían representar un obstáculo para el desarrollo de culturas políticas democráticas en el Panamá de la posinvasión. Además, que podrían vincularse con los indicadores de apoyo a la democracia, satisfacción con la democracia y tolerancia al autoritarismo.

Y aunque es cierto que puede haber una brecha entre la norma y su aplicación, resistencias a la aplicación de las normas u otros arreglos que regulen informalmente la convivencia más efectiva con las normas legales, también es cierto que estas no dejan de existir en los términos que están redactadas: presentando deficiencias que permitirían, mediante su aplicación, la violación de derechos fundamentales. Y que es obligación del Estado adecuar las normas de derecho interno para respetar, proteger y garantizar derechos; con especial énfasis en aquellos temas que impactan sobre la niñez y adolescencia.

Este trabajo procura ser un aporte a la tarea pendiente de reflexionar sobre la regulación de la convivencia en las escuelas y el papel del sistema educativo para la construcción de culturas políticas para la democracia; explorar explicaciones sobre los indicadores de apoyo a la democracia y tolerancia al autoritarismo; y señalar cambios necesarios en el proceso educativo, incluyendo sus regímenes disciplinarios, para que la convivencia en ese proceso de socialización se desarrolle acorde a criterios mínimos de convivencia democrática, para construir democracia en la práctica cotidiana, en lugar de pretender hacerlo mediante apelaciones a valores que no solamente pueden carecer de un anclaje en la experiencia diaria de niñas, niños y adolescentes en las escuelas del país, sino que posiblemente resultan cuestionados por tal experiencia.

Bibliografía

- Constitución de la República de Panamá (1904). <https://constitucion.te.gob.pa/wp-content/uploads/2024/01/CONSTITUCION-DE-1904-EDICION-OFICIAL.pdf>
- Constitución de la República de Panamá (1941). https://constitucion.te.gob.pa/wp-content/uploads/2024/01/Constitucion_1941_Libro.pdf
- Constitución de la República de Panamá (1946). <https://constitucion.te.gob.pa/wp-content/uploads/2024/01/Version-Impresa-de-la-Constitucion-de-1946.pdf>
- Constitución Política de la República de Panamá (1972). https://constitucion.te.gob.pa/wp-content/uploads/2024/01/Constitucion_1972_Libro.pdf
- Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983 (1983). https://constitucion.te.gob.pa/wp-content/uploads/2024/01/constitucion-reformas-1-1983_TEXTO_UNICO.pdf
- Decreto 160 de 1990, por el cual se adoptan medidas tendientes a garantizar el normal desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje en un ambiente de tranquilidad. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=36986
- Decreto 161 de 1965, por el cual se restablece la vigencia del Decreto 234 de 9 de junio de 1960, en sus artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 12, se modifica el N° 11 y se adiciona el N° 13. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen.php?numsec=13137
- Decreto 234 de 1960, por el cual se reforma el Decreto 345 de 4 de octubre de 1958 y las organizaciones estudiantiles. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen.php?numsec=39790
- Decreto 345 de 1958, por la cual se adoptan medidas respecto a la huelga estudiantil. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=38245

- Decreto 459 de 1960, por el cual se deroga el Decreto 345 de 4 de octubre de 1958 y el Decreto 234 de 9 de junio de 1960 que lo modifica. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen.php?numsec=12743
- Decreto Ejecutivo 82 de 2024, que reglamenta la Ley 289 de 2022, que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas en la República de Panamá. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=62500
- Decreto Ejecutivo 142 de 1997, por medio del cual se modifica el decreto Ejecutivo 162 de 22 de julio de 1996 y se dictan otras disposiciones. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen.php?numsec=27508
- Decreto Ejecutivo 162 de 1996, por medio del cual se establece el régimen interno para los estudiantes en los colegios oficiales y particulares. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen.php?numsec=25746
- Ley 3 de 1994, por la cual se aprueba el Código de la Familia. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=40172
- Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación. https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/2016-01/1946_ley_00047_25042_2004.pdf
- Ley 285 de 2022, que crea el sistema de garantías y protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia y dicta otras disposiciones. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=57783
- Ley 289 de 2022, que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas en la República de Panamá. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=57965
- Pizzurno, P. y Araúz, C. (1996). Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989).
- Resuelto 887-AL de 2023, que establece acciones preventivas para evitar la discriminación o distinción por aspectos étnicos y culturales en los

centros de educativos oficiales y particulares del país. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=59946
Resuelto 2929 de 1991. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen.php?numsec=40229
Resuelto 2324 de 2020, que adopta y reglamenta las normas de conducta y los lineamientos para las clases a distancia en la modalidad virtual, en los centros educativos oficiales y particulares del país. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=54826

Elecciones tradicionales en la comarca Ngäbe Buglé y la participación política de las mujeres indígenas

Traditional elections in the Ngäbe Buglé region and the political participation of indigenous women

DOI <https://doi.org/10.61311/2805-1912.180>

Tamara Martínez Paredes *

ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-7313-2122>

Resumen: El presente artículo aborda y desarrolla la temática de la elección de las autoridades tradicionales en la comarca Ngäbe Buglé, la participación política como derecho humano y la representación de las mujeres en la elección de autoridades tradicionales. La participación política de los pueblos indígenas cuenta con un marco normativo nacional e internacional que reconoce sus derechos como pueblos originarios, sus formas de organización, usos, costumbres y tradiciones. En tal sentido, la participación política de la mujer indígena, específicamente de la Comarca Ngäbe Buglé cobra relevancia en los últimos años, registrándose la aplicación del principio de paridad en las postulaciones en la elección de sus autoridades tradicionales.

Es importante destacar el rol del Tribunal Electoral en la organización, supervisión y acompañamiento de estos procesos electorales en colaboración con el pueblo de la Comarca, sus autoridades electas e instituciones, constituyéndose un caso típico de participación política electoral que combina leyes tradicionales, leyes nacionales y en apego a los estándares de derechos humanos.

Palabras clave: Alternancia, autoridades tradicionales, elecciones, mujeres, participación política.

Abstract: This article addresses and develops the theme of the election of traditional authorities in the Ngäbe Buglé Region, political participation as a human right and the representation of women in the election of traditional authorities. The political participation of Indigenous peoples has a national and international regulatory framework that recognizes their rights as native peoples, their forms of organization, uses, customs and traditions. In this sense, the political participation of Indigenous women, specifically from the Ngäbe

* Es panameña. Egresada de la Licenciatura en Sociología, con Maestría y especialización en Investigación en Ciencias Sociales con énfasis en teoría y métodos de investigación por el Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá y Post grado en Docencia Superior. Se desempeña como investigadora académica del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral y es docente especial de la Facultad de Humanidades, departamento de Sociología de la Universidad de Panamá.

Buglé Region, has become relevant in recent years, with the application of the principle of parity in nominations in the election of their traditional authorities.

It is important to highlight the role of the Electoral Tribunal in the organization, supervision and accompaniment of these electoral processes in collaboration with the people of the Region, their elected authorities and institutions, constituting a typical case of electoral political participation that combines traditional laws, national laws and in adherence to human rights standards.

Keywords: *Alternation, traditional authorities, elections, women, political participation.*

Introducción

La investigación sobre poblaciones indígenas y sus procesos internos de escogencia de sus autoridades tradicionales, siguiendo sus usos y costumbres, se constituye en una línea de investigación poco explorada en Panamá, por lo cual desde esta propuesta perseguimos el objetivo de conocer el desarrollo evolutivo de los mismos, entendiendo que, sin perder su esencia cultural, se ajusta a procedimientos electorales establecidos por la ley electoral.

En tal sentido y utilizando el enfoque de género, es importante en el análisis, distinguir la participación y representación femenina paritaria en los procesos electorales tradicionales y su relación con un reciente auge en la participación femenina de mujeres indígenas en la ocupación de puestos de toma de decisión a nivel local.

Este análisis, se apoya en informes sobre indicadores de desarrollo en general de la población Ngäbe Buglé, que reflejan sus principales problemáticas y cómo una política más inclusiva y respetuosa de los derechos humanos, puede influir en los cambios y transformaciones que requiere esta población, una de las más vulnerables del país.

La participación y el rol del Tribunal Electoral en la organización de los procesos electorales como quedó establecido en la Carta Orgánica Administrativa de la comarca Ngäbe Buglé, con la participación de una comisión indígena, forma parte de la reflexión en torno a las modificacio-

nes que se logran mediante el Decreto del Tribunal Electoral que regula este proceso y rompe con la tradición de la escogencia de dirigentes de los pueblos indígenas.

En la sección de reflexiones finales, se ofrecen recomendaciones basadas en las experiencias de participación de las mujeres indígenas de la región y basadas de igual forma en algunos avances que se han logrado hasta el momento, implementando elecciones paritarias, democráticas con alta presencia de la mujer indígena Ngäbe Buglé.

I. Antecedentes de los procesos electorales de la Comarca Ngäbe Buglé

Para abordar el desarrollo de los procesos electorales comarcales, consideramos esencial enmarcarnos en la posición que ocupa el pueblo originario Ngäbe Buglé dentro de la población panameña en términos político-territoriales, demográficas y culturales, si se quiere comprender en términos de criterios internos.

La Constitución Política de la República de Panamá, garantiza el sustento territorial y el bienestar económico de las poblaciones indígenas, mediante el artículo 127 señala lo siguiente:

Artículo 127. El Estado garantizará a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras.

En el estudio sobre Mujeres indígenas migrantes (2021) la antropóloga Eugenia Rodríguez expone el tema de las migraciones, realizando

un análisis histórico sobre la población Ngäbe, se ubicaron en lo que hoy es la provincia de Panamá Oeste, ambos lados de la cordillera Central marcando una división hacia el Caribe, en tierras al pie de los ríos Cricamola, Guariviara y la Península Valiente, región de la provincia de Bocas del Toro y en el Pacífico, a las faldas del río Tabasará y San Félix en la provincia de Chiriquí. (Rodríguez, 2021, p. 131)

Los Ngäbes, conocidos como los Guaymies y los Buglés y campesinos se constituyen en una minoría étnica que comparten el territorio antes descrito.

Debido al tipo de trabajo que realiza el pueblo Ngäbe para fomentar su economía, se desplazaron hacia otras áreas, un tipo de migración laboral. Como ocurrió desde los años treinta con las empresas bananeras en Chiriquí (Puerto Armuelles) y Bocas del Toro (Changuinola), en los años cincuenta, llegando a convertirse en la mayor fuerza laboral de las empresas bananeras United Fruit Company que reemplazaría al Chiquita Brand, desplazando a trabajadores procedentes países de Centroamérica, reclutados durante la segunda Guerra Mundial y trabajadores descendientes de afroantillanos que se trasladan posteriormente a las ciudades de Panamá y Colón, en busca de plazas de trabajo mejor calificadas. (Rodríguez, 2021, p. 132). Específicamente sobre las migraciones laborales, indica que las mujeres participaron en los trabajos junto a los hombres y se trasladaron con sus familias a áreas cercanas a las bananeras, también busca de tierras para el cultivo y el desarrollo de otras actividades como la ganadería. (p. 134)

La etnia Ngäbe Buglé se constituye hoy día en el pueblo indígena más numeroso del país. Según el Informe del Censo de Población y Vivienda 2023, la etnia Ngäbe cuenta con una población total de 212,084 personas de los cuales 102,507 son hombres y 109,577 son mujeres, sin embargo, los principales indicadores de desarrollo humano al igual que a los otros pueblos indígenas los colocan en línea de pobreza y pobreza extrema.

Lo cierto es que, en el tema electoral, este pueblo ha avanzado adoptando prácticas democráticas que les han permitido, realizar eventos electorales bajo la supervisión del Tribunal Electoral, lo que implicó para el organismo electoral un nuevo reto, al ser una experiencia inédita en el país, pero que ya contaba con una regulación a través de la Carta Orgánica de la comarca Ngäbe Buglé.

La comarca Ngäbe Buglé, fue creada mediante ley 10 del 7 de marzo de 1997 y reglamentada por el Decreto Ejecutivo 194 del 25 de agosto de 1999, que adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe Buglé. El artículo 1 de la ley 10 que crea la comarca Ngäbe Buglé, dice lo siguiente:

Artículo 1. Se crea la comarca Ngäbe Buglé, de conformidad con la Constitución Política y las leyes nacionales, como una división política especial en el territorio de la República de Panamá, conformada por tres grandes regiones extendidas sobre la porción de la región continental e insular, de las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas, y su organización y funcionamiento, están sujetos a la Constitución Política, a la ley y a la Carta Orgánica.

Estas regiones se dividen en distritos y corregimientos comarcales, cuya organización, administración y funcionamiento están sujetos al régimen especial establecidos en esta Ley, a la Carta Orgánica y a la Constitución Política.

También mediante estos instrumentos legales se establecen las normas de trabajo para los organismos y autoridades instituidas, a fin de permitir la integración y participación conjunta, garantizando así el desarrollo y bienestar de los grupos que habitan en dicho territorio y la defensa del interés colectivo. Es válido resaltar que esta normativa se

rige por principios de autonomía indígena y autogestión, en permanente colaboración con las entidades gubernamentales, procurando mantener la cosmovisión, vida cultural y el equilibrio medio ambiental y la biodiversidad del pueblo Ngäbe Buglé.

La comarca Ngäbe Buglé se ubica dentro de los límites de las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas, cuya división político-administrativa se corresponde con tres regiones: Ño Kribo, Nidriní y Kädriiri, las cuales a su vez se dividen en corregimientos. Cabe desatacar que, que la ley 10 de 1997 que crea la Comarca Ngäbe Buglé, establece que el uso de estas tierras es de tipo colectiva, sin embargo, reconoce los derechos posesorios sobre las tierras, certificados por la Dirección Nacional de la Reforma Agraria, hoy la Autoridad Nacional de Administración de Tierras. Asimismo, la venta de fincas privadas, las mejoras dentro de las tierras comarcales, puede realizarse siempre que se le ofrezca la primera opción a la Comarca Ngäbe Buglé.

El Estado panameño reconoce a las autoridades tradicionales de la comarca Ngäbe Buglé, tal como se expresa en el artículo 24 de la ley 10 del 7 de marzo de 1997, por la cual se crea la comarca Ngäbe Buglé y se adoptan otras medidas, como se detalla a continuación:

- El cacique general
- El cacique regional
- El(a) cacique local
- El jefe(a) inmediato y
- El(a) vocero(a) de la comunidad.

También se establece que el período por el que se eligen estas autoridades comarcales, cacique general, regionales y locales, y sus suplentes es de seis años.

Aunado a esto, la ley 10 de 1997, dispone en su artículo 39, que exista en la comarca una instancia denominada Comité de Paz y Conciliación, con el fin de promover el reconocimiento de los derechos de cada

grupo de población dentro de la comarca. El mismo estará conformado por un representante, escogido por cada etnia o grupo poblacional, así: uno por cada etnia; y uno por la población no indígena. Así se garantiza representación de las etnias Ngäbe, Buglé, campesinos, y otras minorías que habitan el territorio comarcal.

La máxima autoridad tradicional instituida en el Congreso general Ngäbe Buglé, la cual se constituye de sus máximos dirigentes, delegaciones debidamente acreditadas ante el Congreso, y se convoca cada cinco años, alternadamente, en cualquiera de las tres regiones que componen la comarca (Decreto Ejecutivo 194 de 1999, art. 47).

El Congreso General se compone de los siguientes organismos:

- El Congreso General en pleno
- La Junta Directiva
- Los encuentros interregionales de dirigentes
- Las comisiones especiales y permanentes (art. 48).

Este territorio especial, habitando por población indígena, cuenta en su legislación con disposiciones específicas para desarrollar sus procesos electorales, bajo la organización, supervisión y acompañamiento del Tribunal Electoral. A este aspecto específico haremos referencia en el segundo apartado de este artículo, en el que examinaremos los antecedentes y evolución de los procesos electorales en la Comarca Ngäbe Buglé.

II. Procesos electorales y de consulta en la comarca Ngäbe Buglé: 2010, 2011, 2015

Nuestro país cuenta con un marco normativo constitucional y legal que reconoce los territorios y autonomías de los siete pueblos indígenas que se encuentran en el territorio de la República de Panamá, lo cual nos permite el adecuado reconocimiento de sus derechos sociales, culturales y políticos internos que permiten su administración y funcionamiento, en

armónica colaboración con las instituciones del Estado, sin desconocer su cultura y procesos internos de selección de autoridades.

Como se ha mencionado con anterioridad este trabajo se concentra específicamente en explorar los procesos electorales en la comarca Ngäbe Buglé, la más grande y extendida en tres territorios desplegados en las provincias de Chiriquí, Veraguas y Bocas del Toro, desarrollando como ningún otro pueblo, prácticas democráticas e institucionales que analizamos a continuación, además de establecer el rol y los límites de la institución electoral como garante de las elecciones en el país.

1. Escogencia de delegados de corregimiento para la elección de los representantes en los Congresos comarcales, año 2010

El Tribunal Electoral inicia un nuevo reto en la organización de las elecciones en la comarca Ngäbe Buglé en el año 2010. Según Bravo (2010) “la organización de unas elecciones en dicha región se constituía en un reto para el Tribunal Electoral, por tratarse de una jurisdicción especial equivalente a una provincia y una de las regiones de más difícil acceso del país” (p. 53).

La ley 10 del 7 de marzo de 1997 que crea la Comarca Ngäbe Buglé, dispuso que las elecciones de autoridades tradicionales: cacique general, caciques regionales y caciques locales, serían a través de escogencia democrática a través de sus respectivas instancias: Congresos general, regional y local (art. 25, 28 y 29).

De igual forma el Decreto Ejecutivo 537 del 2 de junio de 2010, que modificó el Decreto Ejecutivo 194 del 25 de agosto de 1999 que adoptó la Carta Orgánica de la comarca Ngäbe Buglé, dispuso que los Congresos general, regionales y locales estarían integrados por miembros electos en igual cantidad en todos los corregimientos de la Comarca, como se cita a continuación:

Artículo 50. El Congreso General estará integrado por los delegados debidamente electos a razón de 5 delegados por cada corregimiento de la Comarca que tendrán derecho a voz y voto. El Cacique General, por derecho propio, tendrá derecho a voz y voto.

Asimismo el artículo 13 del Decreto Ejecutivo 537 de 2 de junio de 2010, modificó el artículo 74 del Decreto Ejecutivo 194 del 25 de agosto de 1999, como se detalla a continuación:

Artículo 13: Modifíquese el artículo 74 del Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999, el cual queda así.

Artículo 74. La Junta Directiva saliente junto a los representantes de las nóminas debidamente postuladas y habiendo cumplido con los requisitos que establece el artículo 72 de este Decreto, procederán a integrar el Comité Electoral con 90 días de anticipación a la elección. El Comité Electoral organizará y reglamentará la elección de la nueva directiva; el Tribunal Electoral aprobará el reglamento, asesorará y apoyará al Comité Electoral.

Mediante este artículo modificado en la Carta Orgánica que crea la comarca Ngäbe Buglé, se expresa el rol del Tribunal Electoral en la organización y asesoramiento del Comité Electoral como instancia encargada de velar por la realización de las elecciones comarcales y la transparencia de sus resultados.

En la obra *Acontecer Electoral Panameño Tomo III* (2019), el magistrado del Tribunal Electoral Eduardo Valdés Escoffery afirma que a partir de la creación de la Comarca, ninguna de las administraciones de gobierno tomó la iniciativa de asegurar que el Tribunal Electoral

supervisara las elecciones comarcales para escoger a los representantes de los Congresos y caciques. Continúa en su argumento indicando:

No fue hasta febrero de 2010, cuando una comitiva de la Comarca Ngäbe Buglé, respaldada por sus tres diputados, se apersonó al Tribunal Electoral a fin de proponer, en nombre las fuerzas vivas de la comarca, la celebración de elecciones libres, transparentes y honestas para elegir a sus autoridades tradicionales, de conformidad con lo dispuesto en la ley que creó la comarca (Valdés Escoffery, p. 91).

Definitivamente esta primera elección marca un antes y un después en la organización de la elección de autoridades tradicionales de la Comarca Ngäbe Buglé e imponía un nuevo reto para el Tribunal Electoral en lo que respecta a su presencia regional y relación con los pueblos indígenas, en este caso el más numeroso y extenso en relación a su ocupación regional. Ciertamente la experiencia implica la observancia de aspectos culturales, educativos e interseccionales que indican avances en dicha proyección institucional hacia futuro.

En virtud del Decreto Ejecutivo 537 de 2 de junio de 2010 y de conformidad con los Decretos 8 y 9 de 16 de junio de 2010, el Tribunal Electoral convoca y reglamenta las Elecciones de delegados el Congreso General, los 3 Congresos Regionales y los 7 Congresos Locales de la comarca Ngäbe-Buglé en el mes de octubre del año 2010.

Tal como lo explica en su texto, el magistrado Valdés Escoffery, se requería de una normativa específica para este proceso que vendría a modificar los procesos electorales tradicionales en la Comarca Ngäbe Buglé, de la siguiente forma, en concordancia con el Decreto Ejecutivo del 2 de junio de 2010

- Se aclara la facultad del Tribunal Electoral para organizar las elecciones y reglamentar las elecciones de delegados a los Congresos

General, regionales y locales de la comarca Ngäbe Buglé, así como las competencias para resolver las controversias derivadas de los procesos electorales de la comarca (art. 60)

- Se unificaron los requisitos para ser delegado de corregimiento para los congresos general, regionales y locales (art. 82, 111, 113-C, 124 y 126-D) garantizándose la igualdad de condiciones de participación en el proceso, para los miembros de la etnia Ngäbe-Buglé y campesinos de la comarca, siendo el Congreso General Ngäbe-Buglé el máximo organismo normativo de decisión y expresión étnica y cultural (art. 47)
- Se estableció en los requisitos de igual forma, la prohibición de que los participantes de la elección para delegados a los congresos formaran parte de algún partido político.

Las elecciones en la comarca Ngäbe Buglé se desarrollaron el domingo 24 de octubre de 2010, un evento sin precedentes en nuestro país. Es válido destacar algunas características de esta primera elección, dadas las particularidades que ya han sido evidenciadas en los trabajos de Bravo (2010) y Valdés Escoffery (2019), quienes coinciden en que la extensión territorial de la comarca y las áreas de difícil acceso, se constituían en un desafío, aunado al poco tiempo (cuatro meses) para organizar las elecciones y los procedimientos que esto conllevó, tanto en materia legal y presupuestaria.

Durante el año 2010, se registraron protestas en la comarca Ngäbe Buglé por la ley de explotación minera e hidráulica en dicho territorio, según publicación del periódico La Estrella de Panamá del 12 de febrero del 2012, durante tres años consecutivos los grupos indígenas desarrollaron protestas en contra de la aprobación de estas medidas. Estos hechos de forma indirecta pudieron influir de manera indirecta a la celebración de estas elecciones.

Otra situación que se presentó fue que no todos los corregimientos postularon candidatos(as), a la elección de delegados a los distintos

congresos, ejemplo para elegir a los delegados al Congreso General, a continuación, se detalla la cantidad de corregimientos que participaron y cuantas listas lograron presentar:

Tabla 1

Elección de delegados al Congreso general,

según número de listas de candidaturas por corregimiento

Corregimientos	
Total	58
Más de una lista	30
Una sola lista	26
Cero listas	2

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral.

La comarca Ngäbe Buglé consta de 58 corregimientos, distribuidos en tres regiones: Kädriiri, Nidriiri y Ño Kribo, ubicadas dentro de los límites de las provincias de Bocas del Toro, Veraguas y Chiriquí. Las listas de candidaturas de cada corregimiento, representa el esfuerzo y la responsabilidad de asumir tareas de representación de sus habitantes ante las instancias de gobierno tradicional comarcal.

En general este primer ejercicio electoral organizado y supervisado por el Tribunal Electoral puso a prueba la capacidad organizativa de la institución haciéndole frente a las barreras culturales, políticas y de la propia idiosincrasia de la población indígena que participó de esta elección, en virtud de que históricamente el pueblo de la comarca Ngäbe Buglé elegía a sus liderazgos tradicionales utilizando otras estrategias. Esta nueva etapa de transformación política tuvo como característica general una participación de 58,603 personas lo que representó solo 56% del total del padrón electoral establecido con 104, 602 personas habilitadas para votar.

Se eligió un total de 1,197 delegados y delegadas a los Congresos general, regionales y locales. En promedio la participación fue baja representada apenas por un 24% del padrón electoral. De esta participación hay que destacar que por región la mayor participación fue en el área de Kädrii ubicada en la provincia de Veraguas con 28%, seguida por la región de Nidrii (Chiriquí) con 25% y Ño Kribo (Bocas del Toro) con 19% de participación.

Esto si se la compara con la participación electoral de la población de la comarca Ngäbe Buglé en las elecciones generales. Según datos del Tribunal Electoral, para las elecciones del 2009, período que se corresponde con estas primeras elecciones tradicionales, organizadas por el Tribunal Electoral, la participación electoral general fue del 74% y en la comarca Ngäbe Buglé, fue de 72%.

En cuanto al tipo de elección como se observa en las tablas 1 y 2, la mayor participación en las postulaciones a la elección de delegados se registró en la elección a delegados al Congreso general donde alcanza el 96%, puesto que, en 56 de los 58 corregimientos de la Comarca se presentaron candidaturas, en algunos corregimientos se presentaron más de una lista, en otros una sola lista que se proclamaba directamente como vencedora de la elección. En la elección para delegados a los Congresos regionales la participación fue menor, puesto que en algunos corregimientos no se presentaron nóminas para la elección.

Otra nota que destacar de esta primera elección comarcal organizada y supervisada por el Tribunal Electoral fue la participación de la mujer indígena, aspecto a cuál haremos referencia en otro apartado.

2. La consulta popular del año 2011

Una vez instalados los Congresos en la comarca Ngäbe Buglé, con sus respectivos representantes escogidos mediante proceso democrático

por primera vez en la historia, lo que correspondía según mandata la Carta Orgánica que rige este territorio especial, era la celebración de la elección de sus autoridades tradicionales. Sin embargo, el Congreso General presenta una propuesta distinta y mediante la Resolución 3 del 9 de marzo de 2011, solicita al Tribunal Electoral la organización y celebración de una consulta popular para elegir a los caciques de los distintos congresos de la Comarca.

Para llevar a cabo esta tarea de organizar la consulta popular en la comarca Ngäbe Buglé, el Tribunal Electoral emitió el Decreto 3 de 21 de marzo de 2011, mediante este decreto el Tribunal Electoral se dispuso que el domingo 11 de septiembre de 2011 se celebraran en la Comarca Ngäbe Bugle el proceso de consulta popular para la escogencia del cacique general, los caciques regionales y los caciques locales. De igual manera se incluyó en esta consulta la elección de los delegados a los congresos en aquellos corregimientos que no hubo postulaciones en las elecciones de delegados, realizada en octubre del año anterior.

Las máximas autoridades tradicionales de la comarca se eligen por un período de 6 años. Se escogen 12 caciques en total: un 1cacique general, 3 caciques regionales, 7 locales y 1 especial para la etnia Buglé. (Valdés Escoffery, 2019, p. 99). La reserva de una posición para la etnia Buglé, corresponde a una participación equitativa dentro del sistema de representación proporcional en el que las minorías cuentan con una representación ante el Congreso General de la comarca Ngäbe Buglé.

Para esta elección se presentaron nueve 9 candidaturas para cacique general, de las cuales 2 fueron mujeres; 28 candidaturas en total para las tres posiciones de caciques regionales y 51 candidaturas para los 7 puestos de caciques locales.

La participación electoral alcanzó el 28%, superando el 23% del proceso electoral anterior, en el que se eligieron a las personas delegadas a los diferentes Congresos comarcales. También es válido anotar como

un punto característico de este proceso inédito denominado consulta popular, que a pesar de no existir alguna normativa que limite o impulse la participación y representación femenina en la toma de decisiones en la Comarca Ngäbe Buglé, su presencia tanto en el ejercicio del voto como en las postulaciones a los cargos de decisión pública y política fortalece la igualdad y la equidad de género como pueblo indígena.

De esta consulta popular para la escogencia de su cacique general mediante ejercicio democrático, con la participación de 2 mujeres y 7 hombres, resulta electa Silvia Carrera Concepción una de las 2 mujeres que se postularon para el cargo, convirtiéndose además en la primera en ocupar la posición de Cacique General de la Comarca Ngäbe Buglé con 5,080 votos. Además, Elena Baker fue electa como Cacique Local de Kankintú, región de Ño Kribo.

3. Segundas elecciones de delegados(as) de corregimiento, año 2015

Transcurrido el primer lustro luego de esa primera experiencia electoral en la comarca Ngäbe Buglé, correspondía la renovación de las personas encargadas de representar a sus regiones en los Congresos: 1 general, 3 congresos regionales y 7 congresos locales.

El padrón electoral se conformó de 110,422 electores y se instituyeron 265 centros y 367 mesas votación. La participación electoral fue del 12%, alcanzando apenas la mitad de la participación en la elección del 2010, en la que se registró un 24% de participación electoral total del pueblo Ngäbe Buglé.

De esta elección al igual que la anterior hay que destacar que se postulan más personas o se fomenta una mayor participación para la escogencia de las personas delegadas al Congreso general.

Por lo cual del 12% de participación general, la mayor cantidad de votos se emitieron en la escogencia de personas delegadas al Congreso General.

Al igual que en la elección anterior, hubo corregimientos en los que no se postularon personas, es decir no tuvieron participación dentro del proceso electoral, para este caso la cifra de corregimientos fue de 19 del total de 58 corregimientos de la comarca Ngäbe Buglé.

Otra nota característica de esta elección y que ya fue destacada en Acontecer Electoral Panameño III es que la CSJ declaró nulo por ilegal el Decreto 537 de 2010, emitido por el Órgano Ejecutivo con fines de modificar la Carta Orgánica que crea la comarca Ngäbe Buglé y le otorga al Tribunal Electoral las facultades para organizar este tipo de elecciones en dicha comarca indígena.

El fallo de la Sala Tercera de la CSJ de 28 de abril de 2016 declaró nulo el Decreto que modificaba la Carta Orgánica que crea la comarca Ngäbe Buglé, argumentando que la parte actora de la denuncia indicó que no existió participación del Congreso General como lo establecía la norma en el artículo 60: “La presente ley será desarrollada y reglamentada mediante la Carta Orgánica, que será elaborada por el Ministerio de Gobierno y Justicia, conjuntamente con el Congreso General Ngäbe Buglé...”. El procedimiento utilizado en aquel momento contradecía ese mandato, puesto que se produjo el Decreto Ejecutivo 537 de 2010 con fines de modificar la Carta Orgánica que crea la Comarca Ngäbe Buglé, sin contar con la participación de sus autoridades tradicionales.

El texto del mencionado fallo de la CSJ dice lo siguiente:

No obstante, es importante señalar que si bien el informe de conducta de la autoridad demandada consideró necesario adoptar medidas urgentes en materia electoral para, entre otras cosas reconocer la competencia privativa del Tribunal Electoral en cuanto a elección de autoridades tradicionales previstas en la ley, cualquier reforma al sistema electoral previamente establecido en la ley 10 de 1997 y en la Carta Orgánica de la comarca

Ngäbe Buglé, debió realizarse en cumplimiento del orden legal establecido, y en respeto a las tradiciones, cultura, organización y autoridades tradicionales de los grupos culturales residentes de la Comarca y bajo las formalidades establecidas. (Demanda Constencioso Administrativa de Nulidad, 2016, p. 23)

Respecto de la decisión de la CSJ a través de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, se crea un precedente en materia jurisprudencial electoral sobre pueblos indígenas en Panamá.

III. Elecciones comarcales del 2022 y la participación política de la mujer indígena

Las elecciones de representantes a los distintos congresos de la comarca Ngäbe Buglé, celebradas en el año 2022, se constituye en el último proceso celebrado según lo mandata la Carta Orgánica de dicho territorio y de cara a la nueva escogencia de sus autoridades tradicionales. Estas elecciones tuvieron entre otras particularidades la del contexto post pandémico que afectó además de la salud de la población, otras áreas como la economía y la educación, agravando problemas que históricamente venían azotando a las comarcas indígenas en general y las poblaciones y territorios ocupados por los diversos grupos que la componen.

Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

Las desigualdades regionales, por ejemplo, son muy altas. Aunque el índice de Desarrollo Humano (IDH) de Panamá por provincia y comarca ha incrementado entre los años 2019 y 2022, las disparidades regionales muestran brechas entre comarcas y provincias que asemejan las diferencias que existen entre un país en

Europa Occidental (Panamá) y un país en África sub-Sahariana (Ngäbe Buglé) (PNUD, 2024, p. 17)

Colocándolo en cifras que proporciona el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de la Contraloría General de la República, la Comarca Ngäbe Buglé encabeza la lista de las regiones con la peor puntuación de desarrollo alcanzado dentro del Índice de Desarrollo Humano a pesar de que como menciona el informe entre 2019 y 2022, con base en los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples 2019-2022, se mostraron avances en el IDH en general, en la Comarca este registro pasó de 0.420 en 2019 a 0.507 en 2022, pero se observa que en Panamá se mantiene por encima de 0.7. Asimismo se evidencia las disparidades entre lo urbano y lo rural, donde en IDH en áreas rurales del país en general se mantiene en 0.6 para 2022, mientras que en las regiones urbanas alcanza 0.8 en el mismo período.

Asimismo el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que mide indicadores como: Logro educativo insuficiente (11.9); manejo inadecuado de la basura (8.9); carencia de fuente de agua mejorada (8.8); nivel de desocupación (8.6); y nivel de hacinamiento en el hogar (7.4); colocan a la Comarca Ngäbe Buglé en el primer lugar del ranking de provincias y comarcas con mayores puntuaciones de contribución porcentual al IPM (PNUD-MIDES, 2024, p. 33)

El mencionado informe de PNUD (2024), también hace hincapié en las desigualdades de género, citando los aportes de Marta Nussbaum (1999), como una de las pioneras en la medición de capacidades y funcionamiento contemplando que en el caso de las mujeres, se adicionan otros factores que incrementan el trato desigual que enfrentan las mujeres en distintos ámbitos, comprometiendo su autonomía personal, física, laboral y participación política. Así mismo, en muchas ocasiones son las propias instituciones que deben garantizar la reducción de esas desigualdades, las que las perpetúan.

La situación de la participación política de la mujer en Panamá en general es insuficiente en términos de candidaturas a elecciones, entregando a la ciudadanía de manera deficitaria una oferta electoral carente de mujeres que no alcanzan la paridad legal de 50% de mujeres a todos los cargos electorales.

Según el Informe a la Nación 2024 del Tribunal Electoral, la cifra total de candidatas que participó en las elecciones fue de 4,713 incluyendo las principales y las suplentes de partidos políticos y libre postulación de las cuales solo 1,322 corrieron como principales a los distintos cargos. Las cifras de candidatos fueron de 8,804 incluyendo las posiciones principales y suplentes. Como se puede observar la brecha de participación por género persiste a pesar de que, si hubo mayor número de candidatas, igual no se cumplió con la paridad y la alternancia, puesto que la mayoría de las mujeres fueron colocadas en las suplencias.

Es válido reconocer que, dentro de estas desigualdades, la interseccionalidad de género y etnia lleva una fuerte carga para las mujeres. La participación de la mujer indígena en recientes procesos electorales generales viene mostrando el despertar de la mujer especialmente de la comarca Ngäbe Buglé respecto de otras comarcas indígenas.

En las elecciones 2019-2024, el Informe Atenea (2021) realizado por el PNUD y el Tribunal Electoral destacó la subrepresentación de las mujeres en los gobiernos locales, con presencia de las mujeres indígenas Ngäbe en las alcaldías como caso excepcional. Del total de postulaciones a los cargos locales en la comarca Ngäbe Buglé (48), 42 eran hombres y 6 mujeres. De estas logran ser electas cuatro como vicealcaldesas (PNUD-Tribunal Electoral, 2021). Para el cargo de representante de corregimiento la comarca Ngäbe Buglé destaca nuevamente con la elección de 5 representantes mujeres en los corregimientos: Soloy (cabecera), Sitio Pado, Umaní, Hato Juli y Nämnoní (p. 98).

En definitiva, estas cifras a pesar de no acercarse al umbral de la paridad, marcan un antes y un después en la participación política

electoral de las mujeres indígenas en el ámbito local, puesto que en el ámbito legislativo la comarca Ngäbe Buglé elige su primera representante en ante este Órgano del Estado en las elecciones de mayo de 2009, así la primera diputada indígena por el circuito 12-3 comarca Ngäbe Buglé fue la magíster Crecencia Prado García, quien ocupó un escaño en la Asamblea Nacional en los períodos 2009-2014 y 2014-2019, desde donde impulsó leyes sobre lenguas indígenas, medicina tradicional, la no discriminación y la creación de nuevos corregimientos en su comarca.

Estos estudios muestran que, a pesar de los avances alcanzados a través de distintas medidas legales, las reglas que regentan el sistema electoral y político desfavorecen la participación y representación de las mujeres. Para Flavia Freidenberg (2025), “la paridad legal tiene muchas dificultades para convertirse en paridad real, debido a problemas en el diseño del régimen electoral de género y en su implementación, lo que afecta los resultados de la representación descriptiva de las mujeres”. (Freidenberg, 2025, p. 11)

Asimismo, podemos destacar que según informes de (PNUD 2021:76) e (IDEA Internacional, 2024: 23) en términos porcentuales las mujeres en las últimas elecciones 2019 y 2024 no superaron el 20% de las postulaciones a cargos principales de elección popular, en las candidaturas por partidos políticos. En términos de la elección de mujeres en 2019 y 2024, en la elección parlamentaria alcanzaron el 22.5% y 21.1 % respectivamente. Mientras que, para los cargos de alcaldesas, los porcentajes se colocaron en 16% en 2019 y 14% en 2024, respectivamente.

Y dónde se encuentra la mujer indígena dentro de esta participación general, sería la pregunta para indagar si esta existe o no, tomando en consideración que la carga de las desigualdades recae mayormente sobre las etnias de los grupos más vulnerables de la sociedad.

La elección de autoridades tradicionales de la Comarca Ngäbe Buglé se realiza finalmente en el año 2022, que tuvo como antecedente la elección de delegados(as) a los congresos (General, Regionales y Locales).

Recordemos que en un proceso calificado como inédito en el año 2011 se realizó la elección de las autoridades comarcales mediante votación directa.

La dinámica de esta elección se aproximó muchísimo a las elecciones de delegados(as) a los Congresos comarcales y a las elecciones generales. Algunas particularidades de la consulta popular del año 2011 como antecedente de la elección del 2022, fue que las corporaciones electorales estuvieron conformadas por personas de la comarca, además la seguridad del proceso estuvo a cargo de los Buko Day. Estos son miembros de seguridad tradicional de la comarca Ngäbe Buglé, quienes se constituyeron en custodios en los centros de votación para garantizar la seguridad del proceso electoral en la comarca. Y como proceso de innovación tecnológica, registrado como parte de la evolución de los procesos electorales tradicionales organizados por el Tribunal Electoral, se instalaron 337 mesas para el voto electrónico.

En las elecciones del 2022, la participación del Tribunal Electoral se formaliza a través de la emisión del Decreto 26 de 13 de octubre de 2021 y sus modificaciones. Esta publicación contenía las postulaciones para escoger a delegados y delegadas de corregimiento a los tres tipos de congresos, así como la consulta popular para la elección de nuevos caciques comarcales. La elección se celebró el 13 de febrero de 2022, época de post pandemia por Covid-19, que inició en Panamá en marzo de 2020, con la recuperación progresiva de actividades políticas, laborales, educativas, entre otras. Cabe destacar que este proceso electoral se desarrolla, bajo las disposiciones del Decreto Ejecutivo 256 de 14 de septiembre de 2021, que modifica y deroga artículos, así como establece la vigencia del capítulo V del Título III del Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999, que adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe Buglé.

De igual manera el Decreto Ejecutivo 256 de 14 de septiembre de 2021, contiene la norma que establece la paridad de género en las postulaciones a delegados que integrarán los congresos:

Artículo 41. Cantidad de delegados que integrarán los congresos. Los Congresos: General, Regional y Locales estarán integrados por seis delegados elegidos por corregimientos respectivamente, **garantizando la paridad de género** y será organizada, reglamentada y supervisada por el Tribunal Electoral (énfasis de la autora).

Es válido destacar que la norma electoral vigente establece en su artículo 162 que “en cada provincia habrá un director regional de Organización Electoral. En cada una de las comarcas indígenas legalmente establecidas habrá un director de Organización Electoral, quien ejercerá además de sus funciones las corresponden al registrador distrital electoral”.

La participación de las mujeres en las nóminas para escoger al nuevo o nueva cacique general de la comarca Ngäbe Buglé se registró con un punto porcentual por encima del 30%, una cuota nunca alcanzada por las mujeres en la participación política electoral desde su establecimiento en los años noventa en nuestro país. A continuación, se presentan los detalles:

Tabla 2
Distribución de nóminas a la elección de la cacique general de la comarca Ngäbe Buglé año 2022

Total	Número de nóminas encabezadas según sexo		%
16	M	5	31.25
	H	11	68.75

Fuente: Elaboración propia con base en el Boletín Electoral 4966 del 11 de enero de 2022.

La participación de electores fue de 160,968 de los cuales 78,491 fueron mujeres y 82,477 fueron hombres, distribuidos en 338 centros de votación en toda la comarca.

Las nóminas para la elección de caciques se integraban de un principal y dos suplentes, y en cada una se postuló al menos a una mujer. Para la escogencia de delegados a los congresos comarcales (general, regionales y locales), es que se cumplió con la paridad en todas las nóminas.¹

El decreto 26 de 13 de octubre de 2021, que convoca y regula el proceso electoral para escoger a las delegadas y delegados de corregimientos a los Congresos (general, regionales y locales), y la consulta popular para la elección del cacique general, tres caciques regionales y nueve caciques locales de la comarca Ngäbe Buglé, regula la paridad en las nóminas, en el artículo 10 a continuación:

Artículo 10. Paridad de género, para la integración de las nóminas: Se regirá la participación de las mujeres y hombres, de manera igualitaria, en las postulaciones a los distintos cargos que integrarán los congresos. Todas las nóminas utilizarán el mecanismo de alternancia (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que las dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.

De la elección al cargo de cacique general, a pesar de que las mujeres se encontraban en desventaja en las postulaciones principales, de las cinco postulaciones de mujeres a dicho cargo nuevamente resulta electa una mujer, la Cacica General Elena Cruz Guerra.

En tanto en la elección de caciques regionales fueron electos: Willy Jiménez en la región de Ño Kribo, Paul Villanero en la región de Nidriini y José Rodríguez en Kadriri. Y como caciques locales en los distritos de Besikó, Mironó y Nole Düima, región de Nidriini, se

¹ Las listas de candidaturas de delegados a los distintos congresos comarcales están publicadas en el Boletín Electoral 4966 de 11 de enero de 2022. Ver: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2022/01/BOLETIN-DEL-TRIBUNAL-ELECTORAL-N.%C2%B0-4966.pdf>

eligieron Víctor Bejarano Monte, Salomé Montezuma Bejarano y Santiago Sánchez Santo, respectivamente. Asimismo, en los distritos de Müna y Nürüm, región de Kädrii fueron electos Evangelista Javilla y Brígido Clara Mendoza.

Se observa que la participación de las mujeres es notoria como candidatas si no también en su representación, puesto que en las tres áreas de mandato representativo y de toma de decisiones en la Comarca Ngäbe Buglé las mujeres obtuvieron un puesto, a nivel general y a nivel local.

Estas elecciones comarcales también conllevaron el ejercicio de elegir a delegados y delegadas a los distintos congresos: general, regionales y locales. La composición de las listas fue paritaria en tanto que se componían de un principal acompañado de un suplente o una suplente de otro género. De estas resultaron electos(as) de un total de 384 personas escogidas como delegados de corregimiento al Congreso General, 192 fueron hombres 192 mujeres, es decir, se cumplió con la paridad completa en las listas de cada corregimiento, además con la alternancia en los puestos principales que permite tanto a mujeres como hombres encabezar las listas. Estas personas serían las encargadas de ratificar la figura de la cacica Elena Cruz Guerra ante el Congreso General. También consta en los registros estadísticos que un total de 6 corregimientos no presentaron candidaturas para escoger a sus delegadas y delegados al Congreso General.

En este punto es válido destacar la aplicación de la paridad, en la proclamación de las delegadas y delegados a los distintos congresos comarcales, establecida en el decreto 26 de 13 de octubre de 2021 del Tribunal Electoral, específicamente en su artículo 92:

Artículo 92. Proclamación de los delegados de corregimiento a los congresos. Cada Junta Comunal de Escrutinio sumará los votos consignados en las actas de mesa de cada tipo de congreso, a favor de las diferentes nóminas y proclamará como delegados de

corregimiento al respectivo congreso (General, Regional, Local, respectivo), a las nóminas que obtengan la mayoría de votos.

Esta norma garantiza la paridad mediante un sistema de listas cerradas y bloqueadas, en el que la competencia se decide por mayoría simple, es decir, gana la nómina más votada. Y tal como lo indica la regla electoral citada, fue válida para la proclamación de las nóminas de representantes a todos los congresos de la comarca Ngäbe Buglé.

Así, la elección de las personas encargadas de representar a sus distintos corregimientos ante el Congreso regional, cuya responsabilidad era la de validar las figuras electas como caciques regionales, se realizó de la misma forma. Se establecieron listas paritarias de candidaturas por corregimiento, en alternancia de posición entre mujeres y hombres.

Los resultados muestran que se eligieron para los congresos regionales de la comarca, un total de 222 delegados y delegadas de los corregimientos de las tres regiones comarcales, 111 hombres y 111 mujeres. Hay que destacar que, dentro de las tres regiones, hubo un total de 35 corregimientos que no presentaron postulaciones por ende no participaron de esta elección, de éstos, dos corregimientos pertenecen a la región de Ño Kribo, 14 a la región de Nidrini y 19 a la región de Kädriiri.

Para la ratificación de los caciques locales electos en la consulta popular, se requirió la realización del mismo procedimiento electoral de los delegados(as) de cada corregimiento ante los 9 congresos locales establecidos en todo el territorio de la comarca Ngäbe Buglé. Para esta elección se establecieron listas paritarias de las cuales resultaron electos(as) 99 hombres y 99 mujeres. En esta escogencia no participaron un total de 37 corregimientos, 5 de ellos de la región de Ño Kribo, 15 de la región de Nidrini, y 17 de Kädriiri.

Este ejercicio de elección popular implica una organización que en gran medida ha recaído la responsabilidad en el Tribunal Electoral. Es

por ello por lo que esta investigación buscaba destacar el rol de la entidad pública electoral con la experiencia, recursos y capacidad técnica para llevar adelante este tipo de procesos. Sin embargo, es necesario señalar que hubo algunos obstáculos que se evidencian a lo largo de la investigación y que se relacionan con la adecuación de la legislación, asignación de recursos, implicando nuevos esfuerzos para el Tribunal Electoral y el personal encargado de organizar, asesorar y ejecutar los procesos electorales.

Los elementos ya mencionados como el difícil acceso a las áreas en donde se desarrollarían las elecciones, las inclemencias del clima muy ligadas a la temporada lluviosa en el caso de los procesos que se desarrollan al finalizar el año entre los meses de septiembre y octubre pueden constituirse en retos aún mayores y riesgos si no se toman las medidas de mitigación a futuro. Otro elemento lo constituye el tiempo, puesto que la organización de los diversos procesos electorales conlleva planificación y la construcción de mapas de actores, lugares y sitios, así como reuniones con las distintas autoridades tradicionales y locales de la comarca, y el Ministerio de Gobierno de Panamá.

En fin, son muchos los factores que confluyen en el desempeño electoral alto, medio o bajo con el que se pueda calificar las elecciones comarcales de Ngäbe Buglé como experiencia inédita y replicable en otras comarcas y regiones del país que ven en el desarrollo de este tipo de procesos democráticos la ruta positiva hacia la construcción de una democracia más justa y transparente.

Conclusiones

Tras este recorrido histórico político-electoral de las elecciones de autoridades tradicionales de la Comarca Ngäbe Buglé, merece la pena enfatizar en algunos puntos importantes que pueden servir de base para su profundización en posteriores investigaciones:

- La comarca Ngäbe Buglé cuenta con particularidades y múltiples necesidades a nivel territorial, cultural y social, que deben ser atendidas en su justa dimensión.
- La historia de lucha del pueblo Ngäbe por el reconocimiento de sus derechos colectivos, cultura y formas de autogobierno muestra de avances y puede ser modelo para las poblaciones indígenas que hoy se encuentran transitando ese camino.
- Sin embargo, a pesar de algunos significativos avances en materia territorial plasmada en la legislación que crea la comarca Ngäbe Buglé, sus pobladores no dejan de mostrar los peores indicadores de nivel educativo, acceso a agua, empleo, encontrados en los Índices de Desarrollo Humano, Pobreza Multidimensional (PNUD-MIDES) que se calculan con base en herramientas como la Encuesta de Propósitos Múltiples del INED (Contraloría General de la República) que sustentan la necesidad de dedicar esfuerzos en políticas pública específicas dirigidas a esta población son urgentes.
- La participación política de las mujeres indígenas se caracteriza por enfrentar dificultades de acceso, entrada y permanencia, obstáculos que han sido valorados en investigaciones desarrolladas en América Latina, y que visibilizan el problema de la participación política de las mujeres en el ámbito local. Esta investigación, logró identificar la participación política de las mujeres indígenas, en sus elecciones tradicionales como oportunidad para reconocer sus avances y buenas prácticas democráticas que, deben contribuir al surgimiento de nuevos liderazgos femeninos que representen y participen equitativamente en las transformaciones que requieren los pueblos originarios en nuestro país.
- En cuanto a la temática electoral, hay que destacar el hecho de que el Tribunal Electoral haya sido partícipe en la organización de

procesos electorales de escogencia de delegados(as) a los Congresos comarcales y de autoridades tradicionales. Con base en lo que se estableció en el Decreto Ejecutivo 256 de 14 de septiembre de 2021, específicamente la vigencia del capítulo V del Título III del Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999, que adopta la Carta Orgánica de la Comarca Ngäbe Buglé, el Tribunal Electoral asume a través de la Dirección Comarcal, la convocatoria a las últimas elecciones celebradas en el año 2022, reglamentando el inicio del proceso de postulaciones y cierre de este con la entrega de credenciales a las autoridades electas.

- Se destaca la labor del personal del Tribunal Electoral, centrada en garantizar la calidad en la aplicación de los procedimientos, que involucraron la capacitación a los miembros de mesa, instalación de centros de votación, la introducción del voto electrónico, así como el acompañamiento y la validación de los resultados del proceso electoral para escoger a sus autoridades tradicionales, desde la consulta popular celebrada en el año 2011, en 2015 en la escogencia de delegados(as) a los Congresos de la Comarca y en 2022 con la elección de las autoridades tradicionales, respetando la paridad de género, contenida en el artículo 41 del Decreto Ejecutivo 256 del 14 de 2021. Esto último es una auténtica innovación, que merece ser resaltada.
- La participación política de las mujeres indígenas fue visible durante en los procesos electorales de autoridades tradicionales en 2011 y 2022 y también en los resultados. Los datos revelan que en dos elecciones consecutivas para la escogencia del (a) cacique general resultan electas dos mujeres como máximas autoridades de la Comarca (Cacicas generales Silvia Carrera en 2011 y Elena Cruz en 2022). Esto demuestra que una oferta electoral con

mujeres encabezando las listas es socialmente aceptada y estimula seguir avanzando en el cumplimiento del principio de paridad.

- La conformación de las listas paritarias, cumpliéndose con la alternancia por género en la escogencia de delegados y delegadas a los congresos comarcales, instancias que operan a nivel general (toda la comarca), regional (tres grandes regiones) y local (corregimientos), se confirma con la postulación de 50% de mujeres en las posiciones principales, para ser electas como delegadas a los distintos congresos.
- La aplicación de la paridad en las elecciones tradicionales de la comarca Ngäbe Buglé, destaca como rasgo positivo de su participación política electoral, digno ser replicado en otros contextos y comunidades.

Bibliografía

- Demanda Constencioso Administrativa de Nulidad, entrada 708-10 (Corte Suprema de Justicia-Sala de lo Contencioso Administrativo 28 de abril de 2016).
- Electoral, T. (14 de octubre de 2021). Decreto 26. *Boletín Electoral 4917-A*. Panamá: Tribunal Electoral.
- Electoral, T. (11 de enero de 2022). Listado de postulaciones: Elecciones Comarca Ngäbe Buglé. Panamá Boletín Electoral 4966.: Tribunal Electoral.
- Electoral, T. (2023). *Código Electoral*. Tribunal Electoral.
- Freidenberg, F. (2025). *De la Paridad Legal a la Paridad Real: estrategias para la Igualdad Sustantiva en Panamá. Colección: Día Naranja una Idea para la Democracia*. IDEA Internacional-Tribunal Electoral.
- García, J. &. (2010). Globalización: aspectos políticos, económicos y sociales. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XVI(4), 16(4), 721-726.
- Gobierno, M. d. (2 de junio de 2010). Decreto Ejecutivo 537. Panamá: Gaceta Oficial No 26548-C.
- Gobierno, M. d. (14 de septiembre de 2021). Decreto Ejecutivo 256 . Panamá.
- Massolo, A. (2007). *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Instituto Internacional de Investigaciones y capacitación de las Naciones Unidas para la promoción de la mujer (INSTRAW).
- Nación, M. P.-P. (5 de abril de 2016). Constitución Política de la República de Panamá. Panamá.
- Panamá, L. E. (12 de febrero de 2012). El brillo del cobre engecece al gobierno. Panamá.
- Panamá, P.-B. E. (2007). *Cartilla sobre los derechos políticos de las mujeres indígenas reconociendo los derechos al liderazgo y a la participación política*. PNUD.

- PNUD-MIDES. (2024). *Índice de pobreza multidimensional*. MIDES.
- Rodríguez, E. (2021). *Mujeres indígenas migrantes: encrucijadas de género y etnicidad en la migración indígena contemporánea en Panamá*. Ediciones Abya-Yala.
- Schwarz Blum, V. (2014). *Intersecciones: Apuntes para el debate de políticas públicas*. Ciudadanía, comunidad de estudios sociales y acción pública.
- Tribunal Electoral, P. (2021). *Diagnóstico Atenea: Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política*. Tribunal Electoral.
- Unidas, N. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/texto-convencion>
- Valdés Escoffery, E. (2019). *Acontecer electoral panameño tomo III*. Tribunal Electoral.

Representación proporcional según la Constitución y la distribución de la población. Comentario al artículo 147 de la Constitución

Proportional representation according to the Constitution and the population distribution. Commentary regarding article 147 of the Constitution

DOI <https://doi.org/10.61311/2805-1912.102>

Magda Ceballos*

ORCID ID <https://orcid.org/0009-0003-6679-4317>

Resumen: El presente trabajo analiza el artículo 147 de la Constitución de la República de Panamá, que establece las normas fundamentales para la elección de los diputados, con especial énfasis en el sistema de representación proporcional y la configuración de los circuitos electorales a lo largo de la historia constitucional del país. Se examina cómo la distribución territorial influye significativamente en los resultados electorales a nivel circunscriptivo, así como el impacto que tiene el número de curules asignadas a cada circuito plurinominal. Además, se aborda el papel que desempeña el Tribunal Electoral, conforme a la Constitución, en la definición de dicha distribución y en la determinación de la cantidad de curules por circuito, considerando los proyectos de ley más recientes presentados por esta institución. Finalmente, se comparan las proyecciones del Tribunal Electoral con la distribución actual de curules, destacando cómo la falta de ajustes conforme al crecimiento poblacional puede generar situaciones de sobrerrepresentación o subrepresentación en distintos circuitos.

Palabras Clave: Asignación de curules, Constitución, elecciones, representación proporcional, sistemas electorales.

Abstract: This paper analyzes Article 147 of the Constitution of the Republic of Panama, which establishes the fundamental rules for the election of deputies, with special emphasis

* Actualmente labora en la Dirección Nacional de Organización Electoral como jefa del Departamento de Partidos Políticos y Libre Postulación. Posee un posgrado en Comunicación Política de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA); Especialización en Docencia Superior de la Universidad del Istmo (UDI); maestría en Derecho Mercantil en la Universidad Santa María La Antigua (USMA); maestría en Estudios Electoral de la Universidad de las Américas (UDELAS) y maestría en Docencia Superior con especialización en Administración de Centros Educativos de la Universidad del Istmo (UDI). Miembro de la Asociación Panameña de Derecho y Nuevas Tecnologías. (APANDETEC) y del Colegio Nacional de Abogados.

on the proportional representation system and the configuration of electoral districts throughout the country's constitutional history. It examines how territorial distribution significantly influences electoral outcomes at the district level, as well as the impact of the number of seats allocated to each multi-member district. In addition, it addresses the role of the Electoral Tribunal, as established by the Constitution, in defining such distribution and determining the number of seats per district, taking into account the most recent bills submitted by this institution. Finally, it compares the Electoral Tribunal's projections with the current seat distribution, highlighting how the lack of adjustments in line with population growth can lead to cases of overrepresentation or underrepresentation in different districts.

Keywords: Allocation of seats, Constitution, proportional representation, electoral systems, elections.

Introducción

En el presente trabajo hemos investigado sobre los sistemas electorales colocando el enfoque en la representación proporcional; así como en los circuitos electorales. Nos encaminaremos en la falta de cumplimiento del artículo 147 de la Constitución. Este artículo está dentro del proyecto de Evaluación de la Constitución de 1972 del Tribunal Electoral con IDEA Internacional, utilizando la metodología de Tom Ginsburg. En este sentido, veremos las asimetrías que se pueden causar, incluyendo los resultados electorales de la Elección General de 2024 para el cargo de Diputado en los circuitos plurinominales y la satisfacción con respecto a la democracia.

En términos generales, la representación proporcional busca darles un espacio y una voz a los partidos menos grandes, es una forma de invitarlos a participar dentro de la democracia.

Por su parte, se puede definir los sistemas proporcionales como una representación proporcional de los candidatos electos atendida la distribución de los electores en las distintas fuerzas políticas que concurren a un proceso electoral (Jimenez Larraín & Jimenez Loosli, 2017, p. 382).

Josep Colomer señala que una de las primeras fórmulas del principio de representación proporcional deriva del conde de Mirabeau, Gabriel Riqueti, que, en 1789, señalaba que los estados generales deben ser, en relación con la Nación, lo que el plano es a la representación física de un territorio, en todas sus partes y en su totalidad (Colomer, 2004, p. 84).

En la Conferencia Internacional sobre Representación Proporcional, realizada el 7,8 y 9 de agosto de 1885 se resolvió que la representación proporcional es el único medio de asegurar el poder a la real mayoría del país y de ser una voz efectiva para las minorías.

I. Representación Proporcional y Circuitos

1. Sistemas electorales

Cuando hablamos de representación proporcional y de circuitos, indiscutiblemente nos referimos a sistemas electorales, los cuales se puede definir como todo mecanismo de cómputo de los votos y de su transformación en cargos (Fau, 2014). No hay sistemas electorales buenos ni malos; sino que depende de la valoración subjetiva que se haga de ellos (Brown, 2009, p. 167).

Veremos algunos criterios sobre su clasificación. Así tenemos que en “Gramática de los sistemas electorales”, se señala que los sistemas electorales se pueden clasificar con arreglo a la representación por mayoría y representación proporcional (Nohlen, 2018, p. 31) .

2. Circunscripción y división territorial

Sobre la distribución de las circunscripciones (Nohlen, 2018, p. 23), puede darse en cuanto al número y al tamaño. Sobre el número,

el país puede constituirse en una sola circunscripción o pueden combinarse para criterios de división territorial. En lo relativo, al tamaño de la circunscripción electoral, no alude a su extensión territorial, sino al número de escaños que se adjudican en la circunscripción.

En el caso de Panamá, el término que se usa para los escaños es el de curul. Puede haber una curul o varias curules en un circuito. En cuanto a los circuitos, hablamos de un espacio territorial en que se desempeña un diputado, cuando es uninominal o un grupo de diputado en los plurinominales.

En lo referente a la división territorial, podemos decir, que la forma en que se distribuye o divide el territorio, puede balancear y hacer que gane un candidato u otro:

Existe un fenómeno que se conoce como el “*gerrymandering*”, *El mismo* consiste organizar y delimitar las circunscripciones, de forma tal que un candidato o partido pueda tener ventaja sobre otro. (Ceballos, 2014, p. 11).

Otro factor para considerar es la cantidad de curules que se escogen en el territorio nacional, tanto uninominales como plurinominales.

Si bien es cierto que la última modificación a la Constitución fijó una cantidad determinada para las curules, la cual es de setenta y uno (71), lo cierto es que dicha preocupación es anterior y, así tenemos que a través de la Ley 28 de 1993, se estableció una fórmula para impedir su aumento, la cual establecía:

Artículo 1: En los Circuitos Electorales conformados se aplicará lo dispuesto en el Artículo 141 de la Constitución Nacional. Aquellos Circuitos donde se dé un aumento de la cantidad de Legisladores, se limitarán en cuanto a su crecimiento para la elección de los Legisladores que les correspondan, a no más de los que resultaren en proporción a un Legislador por cada cuarenta

mil habitantes del Circuito y no más por residuo que no baje de quince mil, según el último censo de población.

Por su parte, CAPEL habla de las claves de representación, describiéndolas como la relación que existe entre población (electores) y escaño, es decir, la determinación de a qué cifra poblacional (de electores) corresponde una banca en el Parlamento (Jaramillo, Leon-Roesch, & Nohlen, 1989).

3. Sistema mayoritario vs sistema de representación proporcional

La escogencia de un escaño puede darse por mayoría (es lo que ocurre con los circuitos uninominales) o por representación proporcional (se utiliza en los circuitos plurinominales).

La representación proporcional busca que todos estén representados, ya sea de forma igualitaria o, por lo menos, equitativa.

La representación proporcional está ligada con el pluralismo, ya que, como nos dice Giovanni Sartori; el pluralismo implica tolerancia, que va enlazada al concepto de *harm principle*; es decir, no se debe perjudicar a otros; es el rechazo a todo poder monocrático y uniforme. (Sartori, 2009, pp. 123-124).

Cuando se utiliza el sistema mayoritario, aunque no se tenga el 100% de todos los votos, el ganador se lleva todo; puesto que es un sistema de todo o nada.

Es diferente cuando se trata de la representación proporcional, puesto que, excepto que se haya alcanzado el 100% de los votos, los escaños son distribuidos entre diversos actores. Como nos dice Leonardo Valdés:

...el término de representación proporcional es usado de manera genérica y se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el por-

centaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno (Valdés, 2012, p. 13)

La Corte Suprema de Justicia de Panamá, en el fallo de 30 de marzo de 2023, en virtud de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 323 del Código Electoral, nos indica que la representación proporcional, resulta dinámica, ya que adquiere contenido en función de la modalidad que sea adoptada por Ley.

II. Cambios en las Constituciones desde 1904

Veremos lo que establecían las constituciones anteriores en cuanto a la representación proporcional o, más bien, la forma en que se conformaba la Asamblea Nacional.

Antes de iniciar es importante señalar que la fórmula utilizada en Panamá comenzó con la Ley 60 de 1925. Es muy probable que se debiera a la influencia de políticos e intelectuales influenciados por promotores de la representación proporcional como se señala en la Revista Gobierno y Sociedad (Sanchez, 2022, p. 104):

Los políticos e intelectuales panameños de los años inmediatamente anteriores a la reforma electoral de 1925 con frecuencia dominaban el inglés y el francés y viajaban a las naciones que consideraban sus referencias. Bien pudieron leer a N.N. Sarípolos, pero frecuentaban la obra de Duguít y otros promotores de la R.P.

A continuación, vamos a revisar el fragmento correspondiente a cada Constitución. Desde su formación como República, Panamá ha tenido las siguientes constituciones: 1904, 1941, 1946 y la actual de 1972, con diversas reformas.

1. Constitución de 1904

Luego del Acto legislativo de 2 de marzo de 1925 y 19 de septiembre de 1928, la Constitución de 1904, en su artículo 49, establecía que la proporcionalidad de la representación será la regla en todas las elecciones populares, a fin de dar a cada opinión un número de representación proporcional al número de adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determine la ley.

Por su parte, el artículo 53 establecía que el Poder Legislativo se ejerce por una corporación denominada Asamblea Nacional, compuesta de tantos Diputados cuantos correspondan a los círculos electorales, a razón de uno por cada quince mil habitantes y no más por un residuo que no baje de la mitad de este número, elegidos por un periodo de cuatro años.

2. Constitución de 1941

En cuanto esta constitución, el artículo 67 establecía que todas las elecciones populares para elegir más de un candidato se verificarán atendiendo el principio de la representación proporcional, según el método que determine la Ley.

Por su parte, el artículo 74 señalaba que la Asamblea Nacional se compondrá de tantos miembros cuantos correspondan a la población de cada Provincia a razón de uno por cada veinte mil habitantes y uno más por excedente que no baje de diez mil. La Provincia con menos de veinte mil habitantes tiene derecho a elegir un Diputado.

3. Constitución de 1946

Esta Constitución, en su artículo 106, establecía que el Órgano Legislativo estará constituido por una corporación denominada Asamblea

Nacional, compuesta por tantos diputados cuantos correspondan a los circuitos electorales a razón de uno por cada veinticinco mil habitantes y uno más por un residuo que no baje de quince mil.

4. Constitución de 1972 y sus reformas

Es necesario iniciar recordando que al inicio de la vigencia de esta Constitución no existía una Asamblea de Diputados, sino de Representantes de Corregimiento. En este sentido, el artículo 130 establecía que la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento estará compuesta por tantos miembros cuantos correspondan al número de corregimientos en que se divida el territorio nacional.

Por parte, el artículo 146 establecía la composición del Consejo Nacional de Legislación, el cual estaba integrado por el presidente y vicepresidente de la República, el presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, los ministros de Estado y los miembros de la Comisión de Legislación.

La primera modificación a la Constitución de 1972, la cual se realizó en 1978, no incluyó cambios relativos a los Legisladores o Diputados.

La figura del Legislador fue introducida con la reforma de 1983, la cual estableció en el numeral 3 del artículo 141 que, en los circuitos electorales en que se debe elegir a dos o más Legisladores, la elección se hará o conforme al sistema de representación proporcional que establezca la Ley.

La siguiente reforma, en 1994, no introdujo cambios, a diferencia de la última de 2004, la cual establece el texto de la Constitución vigente, que quedó establecido en el artículo 147:

Artículo 147. La Asamblea Nacional se compondrá de setenta y un Diputados que resulten elegidos de conformidad con la Ley y sujeto a lo que se dispone a continuación:

1. Habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional. Integrará un solo circuito electoral todo distrito en donde se elija más de un Diputado, salvo el distrito de Panamá, donde habrá circuitos de tres o más Diputados.
2. Los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral.
3. A cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de Diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la presente norma.
4. Para la creación de los circuitos, se tomará en cuenta la división político administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales.

El Tribunal Electoral, previa consulta con los partidos legalmente reconocidos, en el marco del organismo de consulta instituido, **elaborará y presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que crea los circuitos electorales que servirán de base para la elección de Diputados**, con arreglo a lo dispuesto en esta norma constitucional. (el énfasis es nuestro)

Como se observa, este artículo dispone que el Tribunal Electoral, previa consulta con los partidos legalmente reconocidos, en el marco del organismo de consulta instituido, elaborará y presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que crea los circuitos electorales que servirán de base para la elección de Diputados:

III. Cálculo de la cantidad de curules por circuito

Es importante revisar las reglas que establece el artículo 147 de la Constitución, puesto que aquellos circuitos que no tienen cambios afectan la cantidad de curules que se puedan dar en aquellos que sí.

Así, por ejemplo, está establecido un número fijo de curules y que no puede variar a la cantidad de 71 diputados en total, a partir de la última modificación a la Constitución.

Por otro lado, el artículo 147 establece que debe existir circuitos uninominales y plurinominales.

Las comarcas y la provincia de Darién deben tener como mínimo la cantidad de curules que tenían al momento de entrar en vigor las reformas a la Constitución de 2004. En este sentido, vale la pena recordar que Darién tiene varias comarcas. Así tenemos que la comarca Ngäbe Buglé tiene 3 curules, Kuna Yala tiene 2 y Darién cuenta con 2, las cuales también deben restarse al momento de hacer el cálculo. Es decir, son 7 curules menos.

Hay que tener en cuenta que, dentro del Padrón Electoral, están las personas que votan en el extranjero, solamente para el cargo de presidente y que, por lo tanto, no cuentan con un circuito.

A la cantidad del Padrón Electoral se le resta los electores de las comarcas y los que votan en el extranjero, para obtener una cantidad neta, la cual será la base para obtener el cociente electoral. También de la cantidad de 71 de curules totales se restan las 7 de las áreas comarcales, por lo que queda en 64 curules.

La cantidad de electores de cada circuito se divide entre el cociente electoral para determinar el número de curules que le corresponde a estas 64 curules.

IV. La actualización de las curules según el dato poblacional

El artículo 147 de la Constitución es claro en señalar que para la creación de los circuitos se tomará en cuenta la concentración de la

población y además, señala que El Tribunal Electoral presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que crea los circuitos electorales que servirán de base para la elección de Diputados.

La distribución actual está vigente desde el 2006, incorporada en la Ley 59 de 2006, utilizada en las Elecciones del 2009. En esta se establecen 13 circuitos uninominales los cuales usan el sistema mayoritario; es decir, obtiene la curul el candidato que más votos obtiene. Para el resto de la curules (1-1, 2-1, 3-1, – 4-1, 4-3, 13-1, 13-4, 8-2, 8-3, 8-4, 8-5, 8-6 y 9-1) se asignan por el sistema de representación proporcional de cociente, medio cociente y residuo.

El 20 de febrero de 2018, el Tribunal Electoral presentó el proyecto de Ley 605, en la cual reordenó los circuitos en virtud del número de ciudadanos que aparecían en el Padrón Electoral y dio una numeración adaptada a la nueva provincia de Panamá Oeste (antes parte de la provincia de Panamá); es decir, los circuitos de este nuevo territorio que iniciaban con 8, pasaban a iniciar con 13; acompañado de la numeración corrida con los circuitos que inician con 8.

Con dicho Proyecto de ley, el cual fue negado por la Comisión, se presentó el cuadro que se encuentra en el Anexo B de este trabajo.

Para el 2021, el Tribunal Electoral presentó el proyecto de Ley 545, que configura los circuitos electorales para la elección de diputados. Para este proyecto se presentó un nuevo cuadro el cual se encuentra en el Anexo C.

A través de la Ley 299 de 5 de mayo de 2022 se aprueba la configuración de los circuitos electorales para la elección de diputados. Solamente se hizo cambio en la nomenclatura de algunos circuitos, debido a la última provincia creada de Panamá Oeste; sin embargo, no hubo ningún cambio en cuanto a la cantidad de curules que debía cambiar según lo establecido en la Constitución Política.

Tabla 1

Comparación del número de diputados 2019 y número de diputados propuestos por el Tribunal Electoral para 2024.

CIRCUITO N°	DIPUTADOS POR CIRCUITO 2019	DIPUTADOS POR CIRCUITO 2024 (PROPUESTO)
1-1	2	2
2-1	2	2
2-2	1	1
2-3	1	1
2-4	1	1
3-1	4	4
3-2	1	1
4-1	3	3
4-2	1	1
4-3	2	2
4-4	1	1
4-5	1	1
4-6	1	1
5-1	1	1
5-2	1	1
6-1	1	1
6-2	1	1
6-3	1	1
7-1	1	1
7-2	1	1
8-4 [8-1]	1	1
8-6 [8-2]	7	6
8-7 [8-3]	5	4
8-8 [8-4]	5	4
8-9 [8-5]	3	3

CIRCUITO N°	DIPUTADOS POR CIRCUITO 2019	DIPUTADOS POR CIRCUITO 2024 (PROPUESTO)
8-10 [8-6]	4	5
9-1	2	2
9-2	1	1
9-3	1	1
9-4	1	1
10-1	1	1
10-2	1	1
12-1	1	1
12-2	1	1
12-3	1	1
13-1 [8-1]	3	4
13-2 [8-2]	1	1
13-3 [8-3]	1	1
13-4 [8-5]	3	4

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación.

Como se puede apreciar, habría que disminuir una curul en los circuitos 8-2, 8-3 y 8-4 y, a la vez, añadir una curul en los circuitos 8-6, 13-1 y 13-4.

La falta de ajustes en cuanto a la cantidad de curules lleva a que una parte de la población este sobrerrepresentada, mientras que otra, subrepresentación lo que puede tener diversas consecuencias sociales, políticas y económicas.

Así tenemos que la desigualdad puede llevar a que unos ciudadanos tengan menos acceso a recursos, servicios y oportunidades, lo que puede conllevar a disparidades en la calidad de vida, el acceso a la educación, el empleo, la atención médica y otros aspectos fundamentales.

Por su parte, la falta de voz política puede estar concatenada a la escasez de poder político para ciertas comunidades. Esto puede resultar en políticas públicas que no reflejen adecuadamente las necesidades e intereses de esas poblaciones. La desigualdad y la falta de representación pueden generar tensiones sociales y conflictos.

Es necesario buscar una propuesta que garantice que las modificaciones establecidas en el artículo 147 de la Constitución se cumplan luego de cada elección. En este sentido, es necesario ubicar diversas propuestas.

Erroz Gaudiano, por ejemplo, propone que la Comisión de Delimitación sea la que apruebe la cantidad de curules por circuito (Gaudiano, 2023, p. 36), sin embargo, dentro del Plan General de Elecciones (PLAGEL) la Comisión de “Verificación de límites y centros de votación” y no la Comisión de Delimitación, la cual se encarga de verifica, cada vez que se crean distritos y corregimientos nuevos, cual serán los límites nuevos en el territorio. Así tenemos, que su tarea es resolver los conflictos de los límites políticos administrativos de las diferentes circunscripciones. (Tribunal Electoral, 2022).

Si bien el PLAGEL es mencionado en el artículo 330 del Código Electoral, las Comisiones de PLAGEL no son parte de una estructura fija y se modifican según la necesidad al momento de planificar cada elección.

Cabe mencionar el comentario del exmagistrado Márquez Amado en un diario de circulación nacional, en el que calificó como desatinado tratar de hacer una reconfiguración de circuitos que requiere la aprobación de los propios diputados (Aparicio, 2024).

Por todo lo anterior, se requiere que se hagan los ajustes a la cantidad de curules en los circuitos por una entidad y personas diferentes a las afectadas por estos cambios.

V. Necesidad de un sistema de representación con menos desproporción entre circuitos

A fin de conseguir un sistema de representación proporcional que tenga mayor equilibrio, es necesario que, como lo mandata la Constitución, se apruebe los ajustes en la cantidad de curules por circuito.

La falta de ajuste provoca un malaportionamiento; es decir, una inequidad entre la cantidad de ciudadanos representados en cada curul (Sonnleitner, 2010, p. 141).

Según datos del Proyecto de Ley 545 presentado por el Tribunal Electoral en el 2021 ante la Asamblea Nacional, el circuito 8-3 contaba con 159,132 ciudadanos ; mientras que Arraijan, actualmente el circuito 13-1, contaba con 172,102 . El primero tiene 5 curules con menos población en el Padrón y el segundo tiene 3 curules con más ciudadanos.

Por otro lado, al no poder exceder de 71 curules en total, es difícil que un solo circuito llegue a 10 diputados. El más próximo es San Miguelito (8-2); sin embargo, con el último cálculo (ver Anexo C), bajaría de 7 a 6 curules.

Para este cambio, es obligatorio tener la aprobación de la ciudadanía, quien tendría que estar satisfecha con la democracia y, con los intermediarios de estas operaciones, los partidos políticos.

Como veremos a continuación, urge desarrollar un plan estratégico para incorporar cambios en la normativa relacionada de la democracia panameña, involucrando a los partidos políticos, para lo cual, los ciudadanos deben estar de acuerdo, ya que los Diputados los representan.

Para las elecciones de 2024, se puede ver la cantidad de votos de las curules que, según el proyecto de ley presentado por el Tribunal Electoral, debieron tener un ajuste en la cantidad de curules:

Tabla 2

Comparación de los votos obtenidos en los circuitos en las cuales no se realizó el ajuste correspondiente de la cantidad de curules

Circuito	Votos emitidos	Curules actuales	División entre votos y curules
Circuito 8-2	181,938	7	25,991
Circuito 8-3	111,611	5	22,322
Circuito 8-4	115,484	5	23,096
Circuito 8-6	171,874	4	42,969
Circuito 13-1	142,775	3	47,592
Circuito 13-4	121,334	3	40,445

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la página web del Tribunal Electoral en cuanto a la Elección General de 2024 para el cargo de Diputado.

Como podemos ver en el cuadro anterior, los circuitos con más curules son los que menos votos tuvieron. Así tenemos que el circuito 8-3 obtuvo 111,611 votos y tiene derecho a 5 curules; mientras que el circuito 13-1, en el cual se dieron 142,775 votos, apenas tiene derecho a 3 escaños.

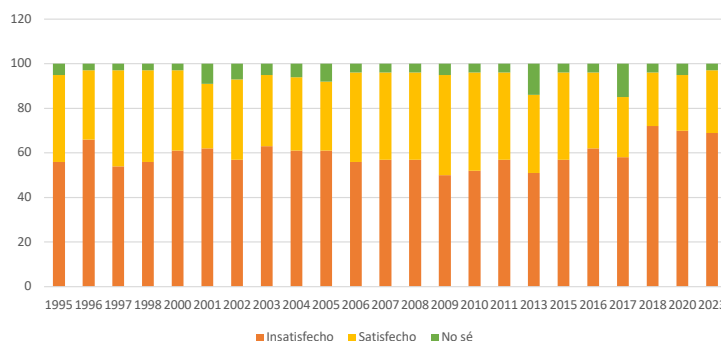
Por otro lado, si hacemos una división considerando la cantidad de votos entre la cantidad de curules, mientras que en el circuito 8-3 el número es de 22,322, podemos fijarnos que para el circuito 13-1 es el doble, ya que la cifra es de 47,592; es decir, hay una gran disparidad, ya que votaron muchas más personas para conseguir menos escaños y, por lo tanto, menos representación en la Asamblea.

Desde otro punto de vista, la percepción referente a que el sistema democrático no representa equitativamente a todos los ciudadanos lleva al descontento, ya que se genera una concentración de poder en unos circuitos en detrimento de otros y no hay una distribución justa de los escaños.

A continuación, una gráfica en cuanto a la satisfacción con la democracia en América Latina:

Figura 1

Opinión sobre la satisfacción con la democracia de Latinobarómetro



Fuente: Latinobarómetro 2023.

En el gráfico No. 1 se puede observar que el color reinante es el referente a la insatisfacción con la democracia.

En cuanto a la posibilidad de hacer cambios en cuanto al aumento en la estructura de la Asamblea Nacional, debido al alto grado de insatisfacción de los ciudadanos con la democracia, reflejado en Latinobarómetro, se hace imperativo que previamente se mejoren los niveles, situación que, como vemos en la gráfica no solamente ocurre en Panamá, sino en América Latina.

En el caso particular de Panamá, el Latinobarómetro nos indica que, para el año 2023, el grado de insatisfacción con la democracia es del 83%, por encima del promedio de América Latina, la cual es del 69%.

Lo que indica que la prioridad para América Latina, antes del aumento de la cantidad de curules o modificaciones en la Asamblea, es mejorar el índice de satisfacción y compromiso.

VI. Evaluación general

El 27 de marzo de 2018, la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales negó en primer debate el Proyecto de

Ley 605, que configura los circuitos electorales para la elección de diputados.

Al no quedar aprobado, para las Elecciones de 2019, se continuó con la Ley 59 de 2006, en cuanto a la configuración de los circuitos.

A través del Fallo de 6 de agosto de 2020, la Corte Suprema de Justicia establece que la Ley 59 de 2006, en cuanto a la configuración del circuito 8-1 (actualmente 13-1) es inconstitucional. El fundamento de la CSJ se basa en que, según la información presentada por el Tribunal Electoral a la Asamblea, la cantidad de curules que le correspondían al circuito 8.1 (actualmente 13-1) era de 4 curules (Alvarado & Sanchez, 2022).

El Tribunal Electoral nuevamente presenta un Proyecto de Ley 545 el cual fue aprobado en cuanto al cambio de nomenclatura, a través de la Ley 299 de 2022, pero no se dio la redistribución de la cantidad de curules por circuito como exige la Constitución.

No se ha dado una redistribución de curules acorde a lo que ordena la Constitución, por lo que la distribución de la cantidad de curules según el número de la población es desproporcional; con lo que favorece a los circuitos 8-2, 8-3 y 8-4, quedando en desventaja los circuitos 8-6, 13-1 y 13-4, con lo que se crea una subrepresentación por un lado y una sobrerrepresentación, por el otro.

El objetivo que se buscaba, en la Constitución, de asimilar los cambios poblacionales en la cantidad de curules en los circuitos plurinominales, según el último Padrón Electoral, no ha podido cumplirse.

Conclusiones

Parte crucial de todo el engranaje electoral es la definición de la cantidad de curules a escoger dentro cada uno de los circuitos como lo hemos venido revisando en este artículo, para lo cual, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

El sistema electoral panameño para la elección de diputados es:

- a. Una combinación del sistema mayoritario (circuitos uninominales) y el sistema proporcional (circuitos plurinominales).
- b. Existen 13 circuitos plurinominales y 39 uninominales.
- c. Hay un tope de 71 diputados a elegir según la Constitución.
- d. Reserva 3 curules para la comarca Ngäbe Buglé y 2 a la comarca Guna Yala; así como 2 a la provincia del Darién.
- e. Excepto el 8-2 (San Miguelito), ninguna circunscripción tiene más de 5 escaños.
- f. Al aplicarse lo que señala la Constitución, deben disminuirse curules en circuitos 8-2, 8-3 y 8-4 e incrementar en 8-6, 13-1 y 13-4.
- g. La distribución actual de los escaños provoca una sobrerrepresentación de unos circuitos y la subrepresentación de otros.
- h. Se requiere buscar mecanismos para distribuir la cantidad de curules por circuito, según lo dispone el artículo 147 de la Constitución, cuando la Asamblea se niegue o no tramite el asunto.

Propuesta

Se recomienda que dentro de la Constitución se permitan hacer cambios, para no depender exclusivamente de la aprobación de la Asamblea:

- A. Que la propuesta de reconfiguración de los circuitos electorales pueda ser aprobado por insistencia del Tribunal Electoral en el Órgano Ejecutivo cuando la Asamblea se niegue a aprobarlo o cuando exista un Fallo del Órgano Judicial, de tal manera que podría quedar de la siguiente manera:

El Tribunal Electoral, previa consulta con los partidos legalmente reconocidos, en el marco del organismo de consulta instituido, elaborará y presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que crea los circuitos electorales que servirán de base para la elección de Diputados, con arreglo a lo dispuesto en esta norma constitucional. En el caso de no ser aprobado dentro de los 3 meses previos a la convocatoria de la elección, el Tribunal Electoral podrá presentarlo al Órgano Ejecutivo a fin de que emita un Decreto Ejecutivo.

- B. Que la reconfiguración de los circuitos sea una función del Tribunal Electoral, basado en los cálculos establecidos en el artículo 147 de la Constitución Política de Panamá, para lo cual, se requiere cambios constitucionales.

Bibliografía

- Alvarado, J., & Sanchez, S. (2022). Antecedentes de la configuración de los circuitos electorales (1984-2022). En *Gobierno & Sociedad*. Panamá: Tribunal Electoral.
- Aparicio, G. (16 de septiembre de 2024). Circuitos electorales, entre la Constitución y las decisiones de la Asamblea. *La Estrella de Panamá*, pp. <https://www.laestrella.com.pa/panama/politica/circuitos-electorales-entre-la-constitucion-y-las-decisiones-de-la-asamblea-DA8561498>.
- Brown, H. (2009). *Partidos Políticos y Elecciones en Panamá: Un enfoque institucionalista*. Panamá: Editoria Novo Art, S.A.
- Ceballos, M. (2011). ¿Qué tan representativo es nuestro sistema electoral? *CIDEM*.
- Ceballos, M. (2014). *Tesis de Maestría El costo de la campaña electoral como factor de exclusión en las postulaciones de los ciudadanos para el cargo de diputado de la república en el circuito 8-8 en las elecciones generales de 2014*. Panamá.
- Colomer, J. (2004). *Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Madrid: Gedisa.
- Empoli, G. D. (2019). *Os Engenheiros do Caos*. Sao Paulo: Vertigio.
- Fau, M. (2014). *Sistemas electorales: Colección Resúmenes Universitarios No 16*. México: Kindle.
- Gaudiano, E. (2023). *Estructuras para crear justicia*. Bogotá: Tirant Lo Blanch. Obtenido de file:///C:/Users/magda/Downloads/Estructuras%20Tomo%20I.pdf
- Jaramillo, J., Leon-Roesch, M., & Nohlen, D. (1989). *Poder Electoral y Consolidación Democrática*. San José: CAPEL.
- Jimenez Larraín, F., & Jimenez Loosli, F. (2017). *Derecho Político*. Chile: Universidad Católica de Santísima Concepción.

- Molina, J. (2000). *Los Sistemas Electorales de América Latina*. Obtenido de CAPEL.
- Nicolau, J. (2012). *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: FGV.
- Nohlen, D. (2010). *Ciencia Política y Democracia*. México: Tribunal Contencioso Electoral.
- Nohlen, D. (2018). *Gramática de los sistemas electorales: Una introducción a la Ingeniería de la Representación*. Madrid: Tecnos.
- Passos, M. (2014). *Aprendendo a votar*. Brasília: Vestnik.
- Paz, F. (5 de agosto de 2024). Reconfiguración de circuitos, por definirse. *Diario Panamá América*, pp. <https://www.panamaamerica.com.pa/politica/reconfiguracion-de-circuitos-por-definirse-1239075>.
- Ramirez, V. (1990). *Fórmulas electorales basadas en sucesiones de divisores*. Obtenido de Repositorio de Documentos en Educación Matemática: <http://funes.uniandes.edu.co/7871/>
- Sanchez, S. (2022). *¿Sarípolos? Una indagación sobre el origen de la fórmula de RP adoptada en Panamá*. Panamá: Imprenta del Tribunal Electoral.
- Sanmartin, A. (2022). Estudio sobre la Democracia Proporcional en Panamá. *Revista Panameña de Política*.
- Sartori, G. (2009). *La Democracia en treinta lecciones*. Madrid: Taurus.
- Sonnleitner, W. (2010). Desproporcionalidad y malapportionamiento legislativos en Panamá. En T. Electoral, *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones* (p. 355). Panamá: Tribunal Electoral de Panamá.
- Tribunal Electoral. (2022). *Comisiones de PLAGEL*. Obtenido de <https://plagel2024.com/comisiones/>
- Tribunal Electoral. (10 de octubre de 2024). *Tribunal Electoral*. Obtenido de <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/estadisticas/adherentes/inscritos-en-partidos-politicos-2014-2021/>
- Valdés, L. (2012). *Sistemas electorales y de Partidos*. México: Instituto Federal Electoral.

Villalobos, L. D. (13 de diciembre de 2006). *Revista Electoral*. Obtenido de Matemáticas Electorales: Distribución de Escaños: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3988019.pdf>

ANEXOS

Anexo A:

En Panamá existen los siguientes circuitos:

Conformación geográfica de los circuitos electorales

PROVINCIA	NÚMERO DE CIRCUITO	DIPUTADOS QUE SE ELIGEN	DISTRITOS
BOCAS DEL TORO	1.1	2	BOCAS DEL TORO
			CHANGUINOLA
COMARCA NASO TJËR Di (1)			CHIRIQUÍ GRANDE
			ALMIRANTE
COCLÉ	2.1	2	NASO TJËR DI
	2.2	1	PENONOMÉ
	2.3	1	ANTÓN
			LA PINTADA
	2.4	1	NATÁ
			OLÁ
COLÓN	3.1	4	AGUADULCE
	3.2	1	COLÓN
			CHAGRES
			DONOSO
			PORTOBELO
			SANTA ISABEL
CHIRIQUÍ	4.1	3	OMAR TORRIJOS HERRERA
	4.2	1	DAVID
	4.3	2	BARÚ
			BUGABA
			TIERRAS ALTAS

PROVINCIA	NÚMERO DE CIRCUITO	DIPUTADOS QUE SE ELIGEN	DISTRITOS
	4.4	1	ALANJE
			BOQUERÓN
			RENACIMIENTO
	4.5	1	BOQUETE
			DOLEGA
			GUALACA
	4.6	1	REMEDIOS
			SAN FÉLIX
			SAN LORENZO
DARIÉN	5.1	1	TOLÉ
			CHEPIGANA
			SANTA FE
	5.2	1	SAMBÚ
			PINOIANA
HERRERA	6.1	1	CÉMAGO
			CHITRÉ
	6.2	1	LOS POZOS
			PARITA
			PESÉ
	6.3	1	LAS MINAS
			OCÚ
LOS SANTOS	7.1	1	SANTA MARÍA
			LAS TABLAS
			POCRÍ
			GUARARÉ
			PEDASÍ

PROVINCIA	NÚMERO DE CIRCUITO	DIPUTADOS QUE SE ELIGEN	DISTRITOS
PANAMÁ OESTE	7.2	1	LOS SANTOS
			MACARACAS
			TONOSÍ
	8.1	3	ARRAIJÁN
	8.2	1	CAPIRA
	8.3	1	CHAME
			SAN CARLOS
	8.5	3	LA CHORRERA
	8.4	1	BALBOA
			CHEPO
			CHIMÁN
			TABOGA
	8.6	7	SAN MIGUELITO
	8.7	5	PANAMÁ (SAN FELIPE, CURUNDÚ, BELLA VISTA, EL CHORRILLO, ANCÓN, SANTA ANA, BETANIA, CALIDONIA, PUEBLO NUEVO)
			PANAMÁ (JUAN DÍAZ, RÍO ABAJO, SAN FRANCISCO, DON BOSCO, PARQUE LEFEVRE)
	8.8	5	PANAMÁ (CHILIBRE, LAS CUMBRES, CAIMITILLO, ALCALDE DÍAZ, ERNESTO CÓRDOBA CAMPOS)

PROVINCIA	NÚMERO DE CIRCUITO	DIPUTADOS QUE SE ELIGEN	DISTRITOS
VERAGUAS	8.10	4	PANAMÁ (PEDREGAL, LAS MAÑANITAS, PACORA, 24 DE DICIEMBRE, TOCUMEN, SAN MARTÍN, LAS GARZAS)
	9.1	2	SANTIAGO LA MESA
	9.2	1	LAS PALMAS SONÁ CALOBRE
	9.3	1	SANTA FE CAÑAZAS SAN FRANCISCO ATALAYA
	9.4	1	MONTIJO RÍO DE JESÚS MARIATO
KUNA YALA	10.1	1	NO TIENE
	10.2	1	NO TIENE
COMARCA NGÁBE BUGLÉ	12.1	1	KANKINTÚ
			KUSAPÍN SANTA CATALINA O CALOVÉBORA (BLEDESHIA)
			JIRONDAI

PROVINCIA	NÚMERO DE CIRCUITO	DIPUTADOS QUE SE ELIGEN	DISTRITOS
	12.2	1	BESIKÓ MIRONÓ NOLE DUIMA
	12.3	1	MÜNA ÑÜRUM
TOTAL	39	71	

Cantidad de uninominales: 39

Cantidad de circuitos plurinominales: 13

Fundamento legal: Ley 59 de 2006

Anexo B:

Propuesta del Tribunal Electoral según el Padrón Electoral de 2014

Tribunal Electoral. Propuesta de conformación de los Circuitos Electorales, por provincia, de acuerdo al Padrón Electoral del 2014

PROVINCIA	DISTRITO	ELECTORES 2014		CIRC.Nº	DIP. POR CIRC.	DIP. 2019
		DISTRITO	CIRCUITO			
BOCAS DEL TORO	CHANGUINOLA – ALMIRANTE	60,727				
	BOCAS DEL TORO	9,234	77,971	1-1	2.19	2
	CHIRIQUÍ GRANDE	8,010				
COCLÉ	PENONOMÉ	62,082	62,082	2-1	1.75	2
	ANTÓN	37,334	37,344	2-2	1.05	1
	LA PINTADA	19,902				
	NATÁ	14,600	39,858	2-3	1.12	1
	OLÁ	5,356				
	AGUADULCE	33,476	33,476	2-4	0.94	1
COLÓN	COLÓN	140,167	140,167	3-1	3.95	4
	CHAGRES	8,080				
	DONOSO	9,222	28,890	3-2	0.81	1
	PORTOBELLO	7,007				
	SANTA ISABEL	4,581				
CHIRIQUÍ	DAVID	108,727	108,727	4-1	3.06	3
	BARÚ	44,525	44,525	4-2	1.25	1
	BUGABA–TIERRAS ALTAS	57,711	57,711	4-3	1.62	2
	ALANJE	12,025				
	BOQUERÓN	11,696	37,492	4-4	1.06	1
	RENACIMIENTO	13,771				
	BOQUETE	13,931				
	DOLEGA	18,181	39,416	4-5	1.11	1
	GUALACA	7,304				

PROVINCIA	DISTRITO	ELECTORES 2014		CIRC.Nº	DIP. POR CIRC.	DIP. 2019
		DISTRITO	CIRCUITO			
	REMEDIOS	3,364				
	SAN LORENZO	5,579	23,125	4-6	0.65	1
	TOLE	9,638				
	SAN FÉLIX	4,544				
HERRERA	CHITRÉ	39,062	39,062	6-1	1.1	1
	LOS POZOS	6,885				
	PARITA	7,783	25,942	6-2	0.73	1
	PESE	11,274				
	LAS MINAS	6,514				
	OCÚ	13,730	26,812	6-3	0.75	1
	SANTA MARÍA	6,568				
LOS SANTOS	GUARARÉ	8,890				
	LAS TABLAS	22,630	38,485	7-1	1.08	1
	PEDASÍ	3,594				
	POCRÍ	3,371				
	LOS SANTOS	21,060				
	MACARACAS	8,121	37,224	7-2	1.05	1
PANAMÁ	TONOSÍ	8,043				
	BALBOA	2,660				
	CHEPO	29,956	37,525	8-1	1.06	1
	CHIMÁN	3,157				
	TABOGA	1,752				
	SAN MIGUELITO	237,360	237,360	8-2	6.68	7
	SE,CHO, SA, CAL, CUR, BV, BET, PN, AN	150,545	150,545	8-3	4.24	4
	RA, PL, SE, JD, DB	156,468	156,468	8-4	4.4	4
	CH, LC, ECC, AD	112,652	112,652	8-5	3.17	3
	PE, TOC, PAC, SM, MAÑ, 24D, LG	179,469	179,469	8-6	5.05	5
VERAGUAS	SANTIAGO	63,912	63,912	9-1	1.8	2
	LA MESA	10,234				
	LAS PALMAS	14,818	47,567	9-2	1.34	1
	SONÁ	22,515				
	CALOBRE	10,742				
	CAÑAZAS	12,920	43,592	9-3	1.23	1
	SAN FRANCISCO	8,521				
	SANTA FE	11,409				

PROVINCIA	DISTRITO	ELECTORES 2014		CIRC.Nº	DIP. POR CIRC.	DIP. 2019
		DISTRITO	CIRCUITO			
PANAMÁ OESTE	ATALAYA	7,935				
	RÍO DE JESÚS	5,280	23,545	9-4	0.66	1
	MONTIJO	6,109				
	MARIATO	4,221				
	ARRAIJAN	144,421	144,421	13-1	4.06	4
	CAPIRA	29,214	29,214	13-2	0.82	1
	CHAME	17,875				
	SAN CARLOS	14,373	32,248	13-3	0.91	1
	LA CHORRERA	117,006	117,006	13-4	0.91	1
		2,273,823				64
COCIENTE POR DIPUTADO			35,528.48			
PROVINCIA	DISTRITO/CO- RREGIMIENTO	ELECTORES 2014		CIRC.Nº	DIP. POR CIRC.	DIP. 2019
		DISTRITO/ CORREG.	CIRCUITO			
DARIEN	CHEPIGANA	20,975				
COMARCA EMBERA	SAMBÚ	1,607	22,582	5-1		1
DARIEN	PINO GANA	11,007				
COMARCA EMBERA	CÉMACO	5,242	16,249	5-2		1
GUNA YALA (KUNA YALA)	CORREG. DE NARGANA Y PARTE DE AILIGANDI Y COMARCA MADUNGANDI	13,934		10-1		1
GUNA YALA (KUNA YALA)	CORREG. DE TUBUALA, PUERTO OBALDÍA Y PARTE DE AILIGANDI Y COMARCA WARGANDI	11,213		10-2		1

PROVINCIA	DISTRITO	ELECTORES 2014		CIRC.Nº	DIP. POR CIRC.	DIP. 2019
		DISTRITO	CIRCUITO			
NGÄBE-BUGLÉ	KANKINTÚ	14,533				
NGÄBE-BUGLÉ	KUSAPÍN	10,358	41,603	12-1		1
NGÄBE-BUGLÉ	JIRONDAI	11,632				
NGÄBE-BUGLÉ	SANTA CATALINA	5,080				
NGÄBE-BUGLÉ	BESIKO	17,608				
NGÄBE-BUGLÉ	MIRONÓ	10,676	38,506	12-2		1
NGÄBE-BUGLÉ	NOLE DÜIMA	10,222				
NGÄBE-BUGLÉ	MÜNA	24,729	34,084	12-3		1
NGÄBE-BUGLÉ	ÑÜRÜN	9,355				
TOTAL NACIONAL		2,451,994		39		71

Fuente: Proyecto de Ley 605 presentado por el Tribunal Electoral en el 2018

Anexo C:
Propuesta del Tribunal Electoral según el Padrón Electoral de 2019

Propuesta de Conformación de los Circuitos Electorales, por provincia, de acuerdo al Padrón Electoral del 2019

PROVINCIA	DISTRITO	ELECTORES 2019		CIRC. N°	DIP. POR CIRC.	DIP. 2024		ACTUALMENTE (DESDE LA LEY 59 DE 2006)
		DISTRITO	CIRCUITO					
BOCAS DEL TORO	BOCAS DEL TORO	11,486						
	CHANGUI-NOLA	55,533						
	CHIRIQUÍ GRANDE	9,844	94,567	1-1	2.38	2	2	
	ALMIRANTE	15,465						
COMARCA NASO TJERDI	NASO TJERDI	2,239						
COCLÉ	PENONOMÉ	70,921	70,921	2-1	1.79	2	2	
	ANTÓN	42,660	42,660	2-2	1.08	1	1	
	LA PINTADA	22,479						
	NATÁ	15,993	44,345	2-3	1.12	1	1	
	OLÁ	5,873						
	AGUADULCE	36,800	36,800	2-4	0.93	1	1	
COLÓN	COLÓN	157,674	157,674	3-1	3.98	4	4	
	CHAGRES	9,716						
	DONOSO	9,499						
	PORTOBELO	7,542	34,235	3-2	0.86	1	1	
	SANTA ISABEL	5,575						
	OMAR TORRIJOS HERRERA	1,903						

PROVINCIA	DISTRITO	ELECTORES 2019		CIRC. N°	DIP. POR CIRC.	DIP. 2024	ACTUALMENTE (DESDE LA LEY 59 DE 2006)
		DISTRITO	CIRCUITO				
CHIRIQUÍ	DAVID	118,274	118,274	4-1	2.98	3	3
	BARÚ	47,286	47,286	4-2	1.19	1	1
	BUGABA	50,530	64,982	4-3	1.64	2	2
	TIERRAS ALTAS	14,452					
	ALANJE	13,524					
	BOQUERÓN	13,741	42,804	4-4	1.08	1	1
	RENACIMIENTO	15,539					
	BOQUETE	15,549					
	DOLEGA	22,012	45,663	4-5	1.15	1	1
	GUALACA	8,102					
	REMEDIOS	3,841					
	SAN LORENZO	6,258	26,067	4-6	0.66	1	1
	TOLE	10,806					
	SAN FÉLIX	5,162					
HERRERA	CHITRÉ	42,143	42,143	6-1	1.06	1	1
	LOS POZOS	7,800					
	PARITA	8,464	28,613	6-2	0.72	1	1
	PESÉ	12,349					
	LAS MINAS	7,141					
	OCÚ	15,007	29,460	6-3	0.74	1	1
	SANTA MARÍA	7,312					
LOS SANTOS	GUARARÉ	9,777					
	LAS TABLAS	24,335	41,919	7-1	1.06	1	1
	PEDASÍ	3,964					
	POCRÍ	3,843					
	LOS SANTOS	22,740					
	MACARACAS	8,618	39,946	7-2	1.01	1	1
	TONOSÍ	8,588					

PROVINCIA	DISTRITO	ELECTORES 2019		CIRC. N°	DIP. POR CIRC.	DIP. 2024	ACTUALMENTE (DESDE LA LEY 59 DE 2006)
		DISTRITO	CIRCUITO				
PANAMÁ	BALBOA	3,215					
	CHEPO	35,233	44,421	8-4 (ahora 8-1)	1.12	1	1
	CHIMÁN	3,715					
	TABOGA	2,258					
	SAN MIGUELITO	243,978	243,978	8-6 (ahora 8-2)	6.15	6	7
	SAN FELIPE	3,884					
	EL CHORRILLO	15,049					
	SANTA ANA	14,093					
	CALIDONIA	13,431					
	CURUNDÚ	11,340	159,132	8-7 (ahora 8-3)	4.01	4	5
	BETANIA	41,494					
	BELLA VISTA	21,899					
	PUEBLO NUEVO	17,579					
	ANCÓN	20,363					
	SAN FRANCISCO	32,383					
	PARQUE LEFEVRE	29,322	161,151	8-8 (ahora 8-4)	4.06	4	5
	RIO ABAJO	18,640					
	JUAN DÍAZ	46,980					
	DON BOSCO	33,826					
	CHILIBRE	28,190					
	LAS CUMBRES	22,764					
	ERNESTO CÓRDOBA CAMPOS	37,470	133,448	8-9 (ahora 8-5)	3.36	3	3
	ALCALDE DÍAZ	31,754					
	CAIMITILLO	13,270					

PROVINCIA	DISTRITO	ELECTORES 2019		CIRC. Nº	DIP. POR CIRC.	DIP. 2024	ACTUALMENTE (DESDE LA LEY 59 DE 2006)
		DISTRITO	CIRCUITO				
	PEDREGAL	38,776					
	PACORA	23,927					
	SAN MARTIN	4,117					
	TOCUMEN	51,503	209,336	8-10 (ahora 8-6)	5.28	5	4
	LAS MAÑANITAS	29,346					
	24 DE DICIEMBRE	48,606					
	LAS GARZAS	13,061					
VERAGUAS	SANTIAGO	71,592	71,592	9-1	1.81	2	2
	LA MESA	11,142					
	LAS PALMAS	16,190	51,614	9-2	1.30	1	1
	SONÁ	24,282					
	CALOBRE	12,155					
	CAÑAZAS	14,200					
	SAN FRANCISCO	9,182	48,714	9-3	1.23	1	1
	SANTA FE	13,177					
	ATALAYA	9,024					
	RÍO DE JESÚS	5,230	25,388	9-4	0.64	1	1
	MONTIJO	6,432					
	MARIATO	4,702					
PANAMÁ OESTE	ARRAIJAN	172,102	172,102	13-1 (antes 8-1)	4.34	4	3
	CAPIRA	33,452	33,452	13-2 (antes 8-2)	0.84	1	1
	CHAME	20,475	36,897	13-3 (antes 8-3)	0.93	1	1
	SAN CARLOS	16,422					
	LA CHORRERA	138,531	138,531	13-4 (antes 8-5)	3.49	4	3

PROVINCIA	DISTRITO	ELECTORES 2019		CIRC. N°	DIP. POR CIRC.	DIP. 2024	ACTUALMENTE (DESDE LA LEY 59 DE 2006)				
		DISTRITO	CIRCUITO								
		ELECTORES 2019						2,538,115		64	
		COCIENTE POR DIPUTADO						39,658.05			
PROVINCIA	DISTRITO/CO- RREGIMIENTO	ELECTORES 2019		CIRC. N°	DIP. POR CIRC	DIP. 2024					
		DIST/CORREG.	CIRCUITO								
DARIEN	CHEPIGANA	10,583									
DARIEN	SANTA FE	12,810		25,319	5-1	1	1				
COMARCA EMBERA	SAMBÚ	1,926									
DARIEN	PINOGANA	13,031									
COMARCA EMBERA	CÉMACO	6,122	19,153	5-2	1	1	1				
GUNA YALA (KUNA YALA)	CORREG. DE NAR- GANA Y PARTE										
C.GUNA (KUNA) MA- DUNGANDI	DE AILIGANDI Y COMARCA MA- DUNGANDI	14,586	14,586	10-1	1	1	1				
GUNA YALA (KUNA YALA)	CORREG. DE TU- BUALA, PUERTO										
C.GUNA (KUNA) WAR- GANDI	OBALDÍA Y PARTE DE AILIGANDI Y COMARCA WAR- GANDI	12,978	12,978	10-2	1	1	1				

ELECTORES 2019							
PROVINCIA	DISTRITO/CO- RREGIMIENTO	DIST./CORREG.	CIRCUITO	CIRC. N°	DIP. POR CIRC	DIP. 2024	
NGÄBE- BUGLÉ	KANKINTÚ	17,565					
NGÄBE- BUGLÉ	KUSAPÍN	12,070					
NGÄBE- BUGLÉ	JIRONDAI	15,315	51,294	12-1	1	1	1
NGÄBE- BUGLÉ	SANTA CATALINA	6,344					
NGÄBE- BUGLÉ	BESIKO	21,842					
NGÄBE- BUGLÉ	MIRONÓ	13,026	47,495	12-2	1	1	1
NGÄBE- BUGLÉ	NOLE DÜIMA	12,627					
NGÄBE- BUGLÉ	MÜNA	29,866					
NGÄBE- BUGLÉ	ÑÜRÜN	11,292	41,158	12-3	1	1	1
						7	
CORREG. DE ANCÓN *	CENTRO VOTA- CION RERE (ESP)	7,725					
		219,708					
PADRON ELECTORAL 2019		2,757,823					
(*) LOS ELECTORES DE ESTE CENTRO SOLO VOTAN PARA PRESIDENTE, POR LO QUE NO ESTÁN ADSCRITOS A NINGÚN CIRCUITO ELECTORAL, PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS							

Fuente: Proyecto de Ley 545 presentado por el Tribunal Electoral en el 2021.

Panamá...cuarenta años después de las elecciones presidenciales de 1984

Panama...forty years after the 1984 presidential elections

DOI <https://doi.org/10.61311/2805-1912.176>

Yamileth Bellido*

ORCID ID <https://orcid.org/0009-0005-1306-0824>

Resumen: El 6 de mayo de 2024 se conmemoraron cuarenta años de la primera elección presidencial organizada durante el periodo militar, tras la usurpación del poder político por parte de los altos mandos de la Guardia Nacional. Este hecho ocurrió el 11 de octubre de 1968, cuando se derrocó al presidente constitucional Arnulfo Arias Madrid, apenas once días después de haber asumido el cargo.

Asimismo, se cumplieron cuarenta años de la publicación de *Así fue el fraude*, obra de Raúl Arias de Para, estrecho colaborador de Ricardo Arias Calderón en el ámbito político entre 1983 y 1993. Este libro, prologado por Arias Calderón, se erige como el relato más detallado sobre las elecciones presidenciales de 1984. En ese contexto, este ensayo conmemorativo busca resignificar el valor de las elecciones ordenadas, pacíficas, transparentes y legítimas, celebradas cada cinco años como uno de los logros más significativos del Estado panameño tras superar el régimen autoritario y las experiencias de fraude electoral más evidentes en 1984 y 1989.

Palabras Clave: Constitución, democracia, elecciones, fraude electoral, transición democrática.

Abstract: On May 6, 2024, forty years were commemorated since the first presidential election organized during the military regime, following the seizure of the political power by the top command forces of the National Guard. This event occurred on October 11th, 1968, when the constitutional President Arnulfo Arias Madrid suffered a coup just eleven days after assuming power. Likewise, forty years have passed since the publication of the book: *Anatomy of a Fraud, The 1984 Presidential Elections in Panama*, authored by Raúl Arias de Para, a close collaborator of Ricardo Arias Calderón in the political arena between 1983 and 1993. This book, with a prologue by Arias Calderón, stands as the most detailed recount of the 1984 presidential elections. In this context, this commemorative essay aims to emphasize the importance of orderly, peaceful, transparent, and legitimate elections held every five years, a significant achievement of the Panamanian country after overcoming an authoritarian regime and the most evident experiences of electoral fraud in 1984 and 1989.

Keywords: Constitution, democracy, democratic transition, elections, electoral fraud

* Abogada litigante. Egresada de la Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas con maestría en Derecho Procesal, con Énfasis en Garantías y Debido Proceso, de la Universidad Latina de Panamá.

Introducción

El 6 de mayo de 2024 se cumplieron cuarenta años de la primera elección popular presidencial organizada durante el periodo del gobierno militar, realizada el 6 de mayo de 1984, luego de que los altos mandos de la Guardia Nacional usurparan el poder político al derrocar al presidente constitucional Arnulfo Arias Madrid, el 11 de octubre de 1968, once días después de haberse posesionado.

Asimismo, se cumplieron cuarenta años de la publicación de la obra *Así fue el Fraude*¹, de la autoría de Raúl Arias de Para, estrecho colaborador de Ricardo Arias Calderón en las lides políticas entre el periodo de 1983-1993, quien prestigió dicha obra prologando lo que constituye el relato más detallado que existe sobre esas elecciones. Arias de Para ofrece su versión de los hechos, desde el bando opositor siendo candidato en esas elecciones, para el cargo de legislador suplente en el circuito 8-9 (San Francisco, Río Abajo, Parque Lefevre y Juan Díaz), por el Partido Demócrata Cristiano. Parte del mérito de la obra radica en que su autor, al participar activamente dentro del Partido Demócrata Cristiano, ejerce simultáneamente el rol de actor y testigo de ese momento histórico. Más adelante colaborará al servicio del país desde el Ministerio de Gobierno y Justicia, en proyectos que pretenden estructurar un nuevo cuerpo de seguridad pública que se denominará Policía Nacional y en otros dirigidos a replantear el uso de las instalaciones militares, a fin de que cumplieran propósitos de utilidad pública al servicio de la población civil.

Agradezco al autor el obsequio de esta obra, la comunicación cruzada, dando respuestas a mis interrogantes generosamente, motivando con ello la redacción de este ensayo conmemorativo, para resignificar el valor que entraña la celebración de elecciones populares ordenadas, pacíficas,

¹ La versión digital de las obras *Así fue el Fraude* y *Ni un Fraude Más*, se pueden consultar en el sitio web del autor Raúl Arias de Para <https://raulariasdepara.com/>

transparentes, que gozan de legitimidad frente a la ciudadanía cada quinquenio, siendo un logro relevante del Estado Panameño, tras superar conductas viciosas propiciadas por un régimen autoritario que rigió entre 1968-1989, y que articulaba la comisión de un complejo entramado que se tradujo en fraudes electorales que ocurrieron en 1984 y 1989.

En síntesis, este ensayo apunta a rememorar especialmente el proceso electoral de 1984, sin dejar de reseñar el proceso de 1989, haciendo una relación sucinta de los hechos por etapas, para apreciar la evolución que desde entonces, ha experimentado el sistema político.

I. Primera etapa (1968 a 1972)

El hecho determinante que marca el inicio de esta etapa es el golpe de Estado perpetrado por los militares, cuyo efecto más devastador fue el trastocamiento del ritmo evolutivo de las instituciones democráticas, fijadas en la Constitución Política de 1946, la cual el Estatuto de Gobierno Provisional de octubre de 1968 derogó parcialmente, siendo sustituida definitivamente a partir de la vigencia de la Constitución de 1972².

Este nuevo texto constitucional organizó la estructura del poder ensayando teorías y organismos políticos ajenos a la tradición política, como un legislativo bicéfalo, integrado por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento³ y el Consejo Nacional de Legislación.

La Constitución develó su tesitura autoritaria a través del artículo 2, desdeñando la clásica doctrina del poder político que lo distribuye en tres ramas esenciales (ejecutiva, legislativa y judicial), sustituyéndola

² Constitución Política de la República de Panamá, promulgada el martes 24 de octubre de 1972 en la Gaceta Oficial N° 17210.

³ El corregimiento como circunscripción política territorial es ajena a la tradición constitucional nacional. Hasta la vigencia de la Constitución de 1946, la división del territorio estaba estructurada en base a provincias y municipios.

por una fórmula *sui géneris* para la organización y funcionamiento del Estado, insertando un suprapoder, la Guardia Nacional.

El artículo 2 de dicho texto, consignaba lo siguiente:

Artículo 2. – El poder público emana del pueblo; lo ejerce el Gobierno mediante la distribución de funciones que cumplen los Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales actúan en armónica colaboración entre sí y con la Fuerza Pública. (Fábrega R. y Boyd Galindo, 1981).

El jurista Carlos Bolívar Pedreschi, en su conferencia *De la Crisis Nacional a las Reformas Constitucionales*, dictada el 26 de noviembre de 1982, en un evento de la Asociación Auténtica de Profesores Universitarios de la Universidad de Panamá, y en ese momento miembro de la Comisión de Reformas Constitucionales que se había instalado, destacó la importancia del artículo citado para desentrañar la verdadera fisonomía del Estado, a modo de entender el origen de las anomalías políticas. En ese sentido manifestó lo siguiente:

En todo cuerpo político normal, encontramos anatómicamente tres órganos y sólo tres órganos. Estos tres órganos son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Trátese del cuerpo político de los Estados Unidos de América, de la Unión Soviética o de cualquier otro Estado anatómicamente normal. Cualquier otro cuerpo adicional a los tres ya mencionados, es lo que los médicos llaman un cuerpo extraño, un tumor. Y ello revela una patología. En este caso una patología política. Pues bien, la radiografía política del Estado panameño se lee a través del artículo 2 de la Constitución y al leerla, verán ustedes que, en adición a los tres únicos órganos que corresponden a un cuerpo políticamente normal, nos encontra-

mos con un cuarto cuerpo, es decir, con un cuerpo extraño. Ese cuerpo extraño como innecesario, es la Guardia Nacional, el cual, como es natural, enferma a todo el organismo constitucional, al interferir gravemente en la fisiología propia, o funciones propias, de los tres órganos, los cuales no sólo se ven intervenidos, sino innecesariamente exhibidos (Pedreschi, 1983, p. 87).

Según esta lección metafórica este cuerpo extraño que identificó el doctor Pedreschi en la Guardia Nacional, implicaba la contaminación de todo el cuerpo político, a raíz de la legitimidad que la misma Constitución le había otorgado para actuar bajo la sutileza de la armónica colaboración con las otras ramas del Estado y entre sí con la Fuerza Pública, queriendo indicar realmente que en la Fuerza Pública (Guardia Nacional) residía el poder.

II. Segunda etapa (1972 a 1978)

La promulgación de la Constitución de 1972⁴ es una muestra de la consolidación del poder de Omar Torrijos Herrera, cuyo fundamento se encontraba en el artículo 277⁵ que le dotó de facultades exorbitantes por el término de 6 años, para acordar la celebración de contratos, negociar empréstitos y dirigir las relaciones exteriores.

Vale recordar que después de los acontecimientos del 9 de enero de 1964, las relaciones de Panamá y Estados Unidos atravesaron un periodo crítico hasta que se suscribe en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Declaración Conjunta de 3 de abril de 1964 (Araúz, 2014, p. 12), entre los representantes de Panamá y

⁴ La Constitución Política de la República de Panamá de 1972 fue promulgada el martes 24 de octubre de 1972, mediante Gaceta Oficial N°17.210.

⁵ El artículo 277 de la Constitución Política de la República de Panamá, promulgada el martes 24 de octubre de 1972, Gaceta Oficial 17.210, es taxativo de que para asegurar el cumplimiento de los objetivos del proceso revolucionario se le otorgan esos poderes por el término de 6 años.

Estados Unidos, Miguel Moreno y Ellsworth Bunker para emprender negociaciones en búsqueda de la concertación de un tratado que resolviera las causas de conflictos entre ambos países. El presidente Rodolfo F. Chiari, por parte de Panamá, nombra a Jorge Illueca como negociador y el presidente Lyndon B. Johnson, nombra a Robert B. Anderson, en representación de Los Estados Unidos.

El 1 de octubre de 1964 el mandato presidencial pasa al presidente Marco Aurelio Robles, lo que significa un cambio en el equipo negociador de Panamá, dado que el nuevo ministro de Relaciones Exteriores Fernando Eleta Almarán nombra el 8 de octubre un nuevo equipo negociador, constituido por el ex, presidente Ricardo Manuel Arias Espinosa, a Roberto Alemán Zubieta (Embajador en Washington) y al economista Felipe Chapman.

El historiador Omar Jaén Suárez, que ha publicado dos complejos volúmenes sobre las negociaciones canaleras entre Panamá y Estados Unidos, tales como: Las Negociaciones sobre el Canal de Panamá 1964-1970 y Las Negociaciones de los Tratados Torrijos Carter 1970-1979, que están basados en vasta documentación tanto de archivos oficiales como privados, panameños y estadounidenses, afirma que,

Durante casi tres años se enfrentará el equipo panameño, en novena y cuatro reuniones formales en Washington, al liderado por Robert Anderson, asistido por los negociadores alternos Newbegin y Cottrell, y sobre todo su sucesor, John N. Irwin, diplomáticos del Departamento de Estado, y también por el coronel Bernard Ramondo, experto en asuntos militares. Esta negociación, con sus peripecias y sus altibajos, termina el 22 de junio de 1967 con la firma ad referendum, por parte de Fernando Eleta Almarán y Robert B. Anderson, de tres proyectos de pactos internacionales: el Tratado del Canal de Panamá que abrogaba el de 1903 y restituía el ejercicio jurisdiccional pleno a Panamá, el cual debía extinguirse el 31 de

diciembre de 1999 ó el 31 de diciembre de 2009, plazo máximo si estuviese en construcción un canal a nivel del mar; el Tratado de Defensa del Canal de Panamá y de su Neutralidad que se aplicaría a ambos canales; y el Tratado sobre el Canal a Nivel del Mar con opción exclusiva para acordar, con derechos que Estados Unidos de América podría ejercer durante los próximos veinte años desde su entrada en vigencia, una obra marítima que sería administrada por ambos países mediante un convenio que estaría en vigencia por sesenta años a partir de su apertura, pero cuyo término no iría mas allá del 31 de diciembre de 2067. (Revista Lotería, 2007, pp. 13-14).

El ocaso del Gobierno del presidente Robles, sometido a un juicio político en la Asamblea Nacional desde abril de 1967 por el respaldo oficial al candidato David Samudio, que enfrentaría en las elecciones del 12 de mayo de 1968 a Arnulfo Arias Madrid del bando opositor, evidencian que, a partir del 22 de junio de 1967, el panorama no era propicio para la discusión de los proyectos de tratados ante la Asamblea Nacional, y en lo que respecta a la contraparte estadounidense, el Gobierno del presidente Johnson estaba por finalizar, y un nuevo presidente, Richard Nixon, iba a ser investido a partir del 20 de enero de 1968.

El *Daily News Post*⁶, comunica el 28 de diciembre de 1967, que la Legislatura de Panamá se había pronunciado en contra de los tratados propuestos por el presidente Marco Aurelio Robles, a través de una resolución que fue adoptada en forma unánime por la Asamblea Nacional presentada por el diputado Carlos Iván Zúñiga, único representante del Partido Socialista; dicha resolución expresaba la expectativa de que el nuevo gobierno que asumiría el 1 de octubre de 1968 pudiera concertar un nuevo tratado basado en los principios y aspiraciones del pueblo panameño, expresados en enero de 1964.

⁶ *Daily News Post*, Proposed canal treaty chances, Reeve Waring, Copley News Service, 28 de diciembre de 1967.

Reeve Waring, quien suscribe el reporte, recoge las impresiones del diputado Zúñiga, de la siguiente manera:

Zúñiga dijo que el propósito de su resolución, “adoptada por unanimidad por la Asamblea Nacional, sin discusión”, era dar aviso de que los borradores existentes de los tratados “no deben ser firmados por el Presidente ni enviados a la Asamblea Nacional para su ratificación”. (Daily News Post, 1967, p. 4)

Lo relatado anteriormente confirma que los proyectos de tratados canaleros de 1967, conocidos popularmente como tres en uno, no fueron enviados a la Asamblea Nacional ni discutidos oficialmente en el Pleno.

Con el advenimiento del gobierno militar, las negociaciones se reanudarían el 26 de junio de 1970⁷, coincidiendo con el año en que fenecía la autorización concedida a Estados Unidos para ocupar la base de Río Hato, cuyo gobierno solicitó prorrogar, pero la negativa dada por el gobierno militar, no supuso obstáculo para el avance de las negociaciones.

Las negociaciones avanzaron notablemente a partir de la firma de la declaración de los ocho puntos, conocida también como acuerdo Tack Kissinger, suscrito en Isla Contadora, el 7 de febrero de 1974, que se dio a conocer en Panamá como: Anuncio Conjunto del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Doctor Henry Kissinger, y Juan Antonio Tack, Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, según lo ha consignado el propio Juan Antonio Tack en la introducción de la obra *El Canal de Panamá* (Tack, 1999, p. 71).

⁷ Juan Antonio Tack, quien había sido designado ministro de Relaciones Exteriores el 1º de enero de 1970, es preciso al indicar que las negociaciones se reanudaron a solicitud del Secretario de Estado de Los Estados Unidos, William P. Rogers, con quien se reunió el 26 de junio de 1970, en una sala privada en la sede de la Organización de Estados Americanos (OEA), en Washington, lugar en que le manifestó el deseo de su gobierno de reanudar las negociaciones.

Lo indicado por Juan Antonio Tack es coincidente con la versión del diplomático costarricense Gonzalo J. Facio, en su ensayo *Ratificación de los Tratados Torrijos Carter sobre el Canal de Panamá, y el valor jurídico de las reservas hechas por el Senado de los Estados Unidos de América*, publicada en la revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica⁸, en cuanto a que el Acuerdo Tack Kissinger fue determinante para precisar los puntos de conflictos en la relación de ambos países.

Los Tratados Torrijos Carter, que se firmaron en la sede de la OEA, en Washington, el 7 de septiembre de 1977, sujetos a ratificación mediante los mecanismos jurídicos del derecho interno de los países contratantes, que en el caso panameño fue la aprobación mediante plebiscito nacional el 24 de octubre de 1978 y por parte de Estados Unidos, por intermedio del senado estadounidense, que ratificó el Tratado de Neutralidad el 16 de marzo y un mes después, el Tratado del Canal, el 18 de abril de 1978 (Tack, 1999, p. 77).

En lo que concierne al proceso de ratificación de los tratados canaleros en el Senado de los Estados Unidos, entiéndase, el Tratado del Canal de Panamá y el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal⁹, tiene mérito reconocer la estrategia exitosa del gobierno del presidente Jimmy Carter¹⁰, para sortear hábilmente la campaña republicana en contra de la ratificación, liderada por su acérrimo oponente Ronald Reagan; la aprobación de los tratados por el Senado, derivó en un compromiso asumido por el régimen militar panameño, en cuanto a devolver las libertades democráticas a la ciudadanía.

⁸ <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/15768>

⁹ Los tratados y el protocolo relativo a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá se publicaron en Gaceta Oficial del martes 1° de noviembre de 1977, N°18,451.

¹⁰ El presidente Jimmy Carter fue el trigésimo noveno presidente de Estados Unidos. Gobernó durante el periodo 1977-1981. Falleció el 29 de diciembre de 2024. Noticia confirmada por el Departamento de Estado de Estados Unidos. <https://www.state.gov/translations/spanish/fallecimiento-del-ex-presidente-jimmy-carter/>

Cabe tener presente la impresión del Doctor Gonzalo Facio¹¹, sobre lo determinante que fue la incursión del presidente Jimmy Carter en el escenario político estadounidense en este ínterin, que dejó plasmada en su ensayo, ya citado:

...dos días antes de que tomara posesión el presidente Carter, me entrevisté en Washington con el secretario de Estado designado, Cyrus Vance, para entregarle una carta que al nuevo presidente dirigían los presidentes y jefes de Estado de México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Colombia, Perú y Venezuela, carta de la que me hicieron el honor de ser portador. Desde mi primera conversación con el secretario Vance me convencí de que la nueva Administración estaba dispuesta a rematar rápidamente las negociaciones. Y así, el 7 de septiembre de 1977, en presencia de todos los jefes de Estado de la América Latina, o de sus delegados especiales, el presidente Carter y el general Torrijos firmaron, en la sede de la OEA, en Washington, los dos nuevos tratados canaleros que habrían de sustituir la obsoleta e injusta Convención de 1903 (Facio, 2014).

Tras la ratificación de los tratados y el fenecimiento de los poderes constitucionales que se habían otorgado a Omar Torrijos, consignados en el artículo 277 de la Constitución de 1972¹², fue necesario actualizar la norma constitucional en 1978, vía actos reformativos, para emprender la apertura democrática, que implementaría el régimen.

¹¹ Gonzalo J. Facio fue un abogado y diplomático costarricense; ejerció el cargo de ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, de 1970 a 1976 y de 1977 a 1978.

¹² El artículo 277 consignó taxativamente que para asegurar el cumplimiento de los objetivos del proceso revolucionario se le otorgaban poderes por el término de 6 años a Omar Torrijos Herrera, líder máximo de la Revolución.

En atención al alcance de los poderes delegados en el fenecido artículo 277, el doctor Pedreschi consideró que el proceso revolucionario realmente fue un proceso de desnacionalización y personificación de las instituciones del país, debido a que durante el periodo entre 1972-1978 primó la voluntad de una persona; la Guardia Nacional, se comportó como una guardia personal al servicio del primer comandante, y la Asamblea se había desempeñado como una asamblea personal al designar como presidentes y vicepresidentes a los recomendados por este primer comandante (Pedreschi, 1983, pp. 81-82).

Los nuevos tratados surtieron un efecto estabilizador sobre las relaciones con los Estados Unidos, resolviendo puntos en conflictos que antes habían provocado graves tensiones, dado el incumplimiento por parte de Estados Unidos y a sus interpretaciones acomodaticias, respecto a los acuerdos y tratados anteriores.

Entre los aspectos más sobresalientes, introducidos en los Actos Reformatorios N°1 (de 5 de octubre) y N°2 (de 25 de octubre) de 1978, ameritan destacarse:

- La supresión del artículo 277 de la Constitución de 1972, que pone fin al poder absoluto depositado en una persona.
- La adición de la disposición constitucional 157 para la elección del presidente de la República y el vicepresidente, mediante sufragio popular, directo, para un periodo de 6 años. (Acto Reformatorio N°1 de 5 de octubre de 1978, promulgado el 16 de noviembre de 1978, Gaceta Oficial N°18.704).
- La inclusión del artículo 140 de la Constitución sobre el método para reformar la Constitución, mediante Acto Constitucional expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos por iniciativa propia o del Consejo de Gabinete. (Acto Reformatorio N°2 de 25 de octubre de 1978, promulgado el 16 de noviembre de 1978, Gaceta Oficial N°18.704).

Cabe tener presente que paralelamente se implementaban cambios en el sistema electoral en sintonía con los Actos Reformativos ya citados, vía normas dictadas por el Consejo Nacional de Legislación, entre las cuales se hace necesario mencionar,

- La habilitación del derecho de asociación y participación política, vía partidos políticos o por postulación libre, mediante la Ley 81 de 5 de octubre de 1978, promulgada 16 de octubre de 1978, en Gaceta Oficial 18.683.
- La elección de alcaldes y sus suplentes, mediante votación popular, directa y por mayoría de voto, para un periodo de 3 años; a partir del 6 de agosto de 1981, cuando debería celebrarse la elección para su escogencia, en virtud del artículo 216 de la Ley 65 de 19 de septiembre de 1978, promulgada el 22 de septiembre de 1978, en Gaceta Oficial 18.669.
- La reinstalación de la libertad de expresión, vía reglamentación del ejercicio de la labor periodística, a través de la búsqueda regular de información o redacción de noticias, producción de información gráfica, y comentarios noticiosos, con motivo de la Ley 67 de 19 de septiembre de 1978, promulgada el 27 de septiembre en Gaceta Oficial 18.672.

Esta etapa culminó con el fin del exilio padecido por los líderes de la oposición política desde el advenimiento del régimen en 1968¹³, que se vieron forzados a refugiarse en países vecinos dada la persecución, como el caso de Arnulfo Arias Madrid, quien aterrizó el 10 de junio de 1978 en el Aeropuerto de Paitilla, cuando regresaba de Miami, siendo recibido por una multitud.

Según el relato biográfico que hace Julio Bermúdez Valdés, Ricardo Arias Calderón sufre en carne propia el proceso de purga y expulsión

¹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, informe sobre la situación de los Derechos Humanos, 22 de junio de 1978.

de catedráticos en la Universidad de Panamá a raíz de la intervención del gobierno, desde diciembre de 1968 hasta julio de 1969 y por esa razón ingresa en mayo de 1969 a la Universidad Santa María la Antigua (USMA), inicialmente impartiendo cursos de Filosofía y de Historia del Arte (Valdés, 2013).

Dada la violencia y el terror que desata el régimen en sus inicios, llegando a extremos de asesinatos y desapariciones, como los perpetrados contra Floyd Britton y Héctor Gallegos, el matrimonio Arias Yániz decide salir del país, y radicarse en Miami en agosto de 1972. Allí Arias Calderón encuentra un trabajo en el ámbito académico dentro de la Florida International University, como director del Departamento de Filosofía, hasta la terminación de su exilio (Valdés, 2013, pp. 169-174).

Al retornar los exiliados, dada la coyuntura de cierta “apertura democrática”, se reagruparon para emprender el camino hacia la inscripción de los partidos políticos antes proscritos por el régimen, con el propósito de normalizar la vida política habilitando gradualmente el modelo democrático.

III. Tercera etapa (1979 a 1984)

Los primeros partidos políticos¹⁴ que se inscribieron desde 1979 hasta 1984 ante el Tribunal Electoral, en orden cronológico, según la fecha de reconocimiento legal, con expectativas a participar en las elecciones populares que volverían a realizarse en el país, fueron: el Frente Amplio Popular, el Partido Revolucionario Democrático, el Partido Liberal, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido del Pueblo, Partido Acción Popular, Partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista, Partido Laborista, Partido Republicano, Partido Panameñista, Partido Socialista

¹⁴ Información obtenida directamente de la consulta al libro de Registro de los Partidos Políticos Legalmente Reconocidos, que reposa en la Secretaría del Tribunal Electoral de Panamá.

de los Trabajadores, Partido Panameñista Auténtico, Partido Democrático de los Trabajadores y el Partido Acción Nacional.

Partidos como el Partido Demócrata Cristiano y el Panameñista Auténtico lograron en pocos días la inscripción, tras alcanzar fácilmente la cifra fijada como mínima para la inscripción legal de los mismos, treinta mil adherentes.

En la escena política, en este periodo, tiene mérito destacar la figura de Ricardo Arias Calderón, el político, de pensamiento lúcido, coherente, íntegro, moderado y valiente, quien confrontaba al régimen ante la opinión pública sin desaprovechar la oportunidad para dejarlo en evidencia por su arbitrariedad y negligencia en el manejo de los asuntos del país.

En una entrevista que el periodista Milcíades Ortíz le realizó, el 8 de octubre de 1980, en su rol de presidente del Partido Demócrata Cristiano reivindicaba el sentido de la participación política en ese momento particular en que Omar Torrijos Herrera se replegaba del espacio político que había dominado por más de 12 años. En dicha entrevista enfatizaba que (Arias Calderón, pp. 174-175),

- La activación política de los sectores más prominentes de la sociedad era fundamental, especialmente para los jóvenes, que en doce años no habían tenido posibilidad de cultivar experiencias políticas.
- La democracia efectiva requería partidos fuertemente organizados.
- La exposición que hacía de los abusos y atropellos cometidos por los jerarcas del régimen tenía una finalidad: desvincular a la población de la relación de subordinación y dependencia, costumbre creada entre la población y los militares, dada la larga duración del régimen.

Al ocaso de este periodo, la muerte del “Líder de la Revolución” Omar Torrijos Herrera, reveló las tensiones existentes a lo interno de la cúpula de la Guardia Nacional y las ansias de poder.

La desaparición física de Torrijos y la orfandad en que quedaba al gobierno, hizo imposible ocultar por más tiempo el resultado nefasto de sus políticas, que se reflejaban en la crisis económica, el incremento de la deuda pública y la planilla gubernamental, la corrupción gubernamental que alcanzó su clímax con los escándalos de la Caja de Seguro Social y de la Corporación Financiera Nacional.

Bajo este escenario, los cambios intempestivos en la dirección de la Guardia Nacional, el recambio de figuras en la silla presidencial, son muestras claras de la profundidad de la crisis política y económica que aquejaba al país.

A esto se refirió Ricardo Arias Calderón en el prólogo de la obra *Así fue el Fraude*, cuando expresó:

Desde la muerte accidental del General Torrijos en 1981, hasta las elecciones de 1984, Panamá tuvo tres diferentes Comandantes en Jefe de la Guardia Nacional: el Col. Flórez, el Gen. Paredes y el Gen. Noriega; tres diferentes Presidentes: Aristides Royo, Ricardo de la Espriella y Jorge Illueca; y cuatro diferentes Procuradores Generales de la Nación. (Arias de Para, 1984, p. 13).

Tras la muerte del Omar Torrijos Herrera, Rubén Darío Paredes asumió el mando de la Guardia Nacional desde marzo de 1982 hasta agosto de 1983, cuando presentó su renuncia para acceder a la jubilación y a su vez explorar posibilidades políticas de cara a la elección presidencial de 1984.

En función de presidente y vicepresidente de la República, Ricardo de la Espriella y Jorge Illueca respectivamente, suscriben la resolución de gabinete 148 de 19 de noviembre de 1982 que crea la Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de 1972, integrada con designados por el Órgano Ejecutivo (Humberto Ricord, Carlos Bolívar Pedreschi, Campo Elías Muñoz, Guillermo Endara, Oydén Ortega, Fernando Manfredo Jr., Carlos Enrique Landau), del Colegio

de Abogados (Jorge Fábrega) y representantes de los partidos políticos (José Sossa, por el Partido Demócrata Cristiano; Roberto Arosemena Jaén, por el Partido Nacionalista Popular; Mario Galindo, por el MOLIRENA; Álvaro Arosemena G., por el FRAMPO; Emeterio Miller por el Partido Revolucionario Democrático; Roberto Alemán por el Partido Liberal, y César A. de León por el Partido del Pueblo).

Como presidente de la Comisión Revisora se designó a Jorge Fábrega y como secretario a Nander Pitty Velásquez.

La Comisión Revisora elaboró el proyecto de reformas, aprobado vía referéndum el 24 de abril de 1983¹⁵. La totalidad de ciudadanos habilitados para votar contabilizó 834,409, de los cuales 559,969 ejercieron el sufragio, representando el 66.8%, de cuya cifra 476,716 constituyó el voto afirmativo que representó el 87.8%; 66, 447 el voto negativo, que representó el 12.2%; 6,590 votos en blanco, el 1.2%; y 7,216 votos nulos, el 1.3% (Valdés Escoffery, 2006).

En cuanto al Acto Constitucional de 1983¹⁶, que tuvo como propósito la recuperación de la institucionalidad democrática, cabe citar los avances más importantes:

- La eliminación del principio de la armónica colaboración entre las tres ramas del Estado y la Fuerza Pública consignado en el artículo 2 de la Constitución.
- La recuperación del objetivo que la Constitución de 1946 en virtud del Acto Legislativo Número 2 de 24 de octubre de 1956, reformatorio de la Constitución, le había asignado al Tribunal Electoral y que había sido suprimido por la Constitución de 1972, garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular.

¹⁵ El Consejo de Gabinete, presidido por Ricardo de la Espriella en su condición de presidente de la República, convocó el referéndum mediante resolución N.º 38 de 30 de marzo de 1983, publicado en Gaceta Oficial de 5 de abril de 1983, N.º 19784. Cabe precisar también que el referéndum como mecanismo de reformas constitucionales no estaba previsto en la Constitución de 1972.

¹⁶ La Constitución Política de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978, el Acto Constitucional de 1983, fue promulgada el 6 de junio de 1983, mediante Gaceta Oficial 19.826.

- La desaparición de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y el Consejo Nacional de Legislación, al disponerse que el organismo legislativo se denominará Asamblea Legislativa, sus miembros legisladores serían electos por votación popular previa postulación partidista.
- La disposición de que la escogencia del presidente, vicepresidente, legisladores, representantes y alcaldes¹⁷ sería mediante elecciones populares directas; para los cargos de representantes y alcaldes se habilitó la participación mediante candidaturas de libre postulación.
- Como mención curiosa dentro de la nueva Constitución promulgada, cabe referir la gran cantidad de normas transitorias, como la del numeral 13, del artículo 312, que delegó en el Tribunal Electoral la reglamentación de los circuitos electorales, que ha permanecido vigente desde las elecciones de 1984.

IV. La campaña política de 1984

Tras dieciséis años de haberse celebrada la última elección presidencial en mayo de 1968, el país se abocaba, el 6 de mayo de 1984, a la celebración de elecciones parciales, presidenciales (con la elección de dos vicepresidentes) y legislativas; y el 3 de junio de 1984 a la elección popular de alcaldes, concejales y representantes de corregimientos, aunque estas últimas se efectuaron el 10 de junio de 1984¹⁸.

Tras la aprobación del Acto Constitucional de 1983 se expidió el Código Electoral, mediante Ley 11 de 10 de agosto de 1983¹⁹, que introdujo novedades como:

¹⁷ La Constitución dispuso como regla general que los alcaldes serían electos por votación popular, pero que mediante ley procedía designación del ejecutivo para el cargo.

¹⁸ Decreto 189 de 10 de octubre de 1983 por el cual se convoca a elecciones para escoger presidente y vicepresidente de la República, legisladores, alcaldes, concejales y representantes de corregimientos, se declara abierto el proceso electoral y se adopta el calendario electoral.

¹⁹ Reglamentado por el Decreto 8 de 15 de enero de 1984 del Tribunal Electoral.

- La creación del Boletín Electoral.
- Dispuso el primer domingo del mes de mayo para la elección de presidentes y legisladores, y el primer domingo de junio para las elecciones municipales.
- Instituyó el sistema de depuración permanente del Registro Electoral.
- Dispuso que el Registro Electoral Actualizado Final debía ser entregado a los partidos políticos tres meses antes de las elecciones.
- Autorizó la utilización de los medios de comunicación del Gobierno central, mediante reglamentación del Tribunal Electoral, para que los partidos políticos pudieran utilizarlos en igualdad de condiciones.
- En cuanto a las contribuciones privadas que reciben los partidos políticos, autorizó la deducción del impuesto sobre la renta para personas naturales y jurídicas hasta el monto de seis mil balboas.
- Fijó el porcentaje a alcanzar por los partidos políticos (3%) de los votos presidenciales para obtener el reconocimiento y para su subsistencia.
- Instituyó la fórmula de la representación proporcional en los circuitos plurinominales, para la elección de dos o más legisladores, aplicando la regla de cociente, medio cociente y residuo, para la distribución de curules.
- Se consagró la facultad oficiosa del Tribunal Electoral para declarar la nulidad de las elecciones, o a petición de parte (partido o candidato afectado), dentro de los tres días siguientes a las elecciones.
- Como causales de nulidad se dispuso: la celebración de elecciones sin garantías y los actos de violencia o coacción que alterasen el resultado de las elecciones.

Si comparamos el panorama actual en 2014 y el contexto de 1984, es notable la evolución que ha registrado el sistema electoral panameño en materias, que abarcan desde la constitución y organización de los partidos

políticos, hasta las postulaciones para las candidaturas; adicional a ello, en materia de financiamiento, transparencia y rendición de cuenta, se han registrado grandes avances gracias a normas que rigen tanto para los candidatos como para los partidos políticos, que no existían en 1984.

V. Los candidatos presidenciales de 1984

Es importante reseñar las figuras presidenciales que se postularon para las presidenciales de 1984, como muestra de pluralismo político, representativo de electores y sectores específicos que se alistaron para participar en la fiesta electoral en virtud de la expectativa que creaba.

El Boletín Electoral 195 de jueves 1° de marzo de 1984, publicó las nóminas presidenciales para las elecciones presidenciales del 6 de mayo de 1984.

Tabla 1

Nóminas presidenciales, campaña electoral de 1984

Partidos	Nómina	Número y fecha de resolución
Acción Popular	Carlos Iván Zúñiga Manuel García Almengor Doris Rosas de Mata	Res. N° 79 de 17 de febrero de 1984
Panameñista Auténtico	Arnulfo Arias Madrid Carlos Rodríguez Ricardo Arias Calderón	Res. N° 104 de 28 de febrero de 1984
Nacionalista Popular	Rubén Darío Paredes Carlos Landau Montenegro Olimpo Sáenz	Res. N° 105 de 28 de febrero de 1984
Revolucionario de los Trabajadores	José Renán Esquivel Carmen Atala Miró Carlos Pérez Herrera	Res. N° 106 de 29 de febrero de 1984
Revolucionario Democrático, Liberal, PALA, Republicano.	Nicolás Ardito Barletta Eric Arturo Delvalle Roderick Esquivel	Res.107, 108, 109, 110 de 29 de febrero de 1984

Partidos	Nómina	Número y fecha de resolución
Partido del Pueblo	Carlos del Cid César Augusto de León Julio Bermúdez Mosquera	Res. N° 113 de 29 de febrero de 1984
Partido Socialista	Ricardo Barría Gilma Rosa López Rubén Ortiz Madrid	Res. N° 114 de 29 de febrero 1984

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Electoral.

Los candidatos presidenciales en esta elección electoral fueron:

1. Nicolás Ardito Barletta. Economista de profesión, con doctorado en Economía por la Universidad de Chicago. Desempeñó cargos públicos de relevancia nacional como ministro de Hacienda y Tesoro en los periodos de 1968-1970 y 1973-1978 y en el plano internacional ejerció como director de Asuntos Económicos de la Organización de Estados Americanos (OEA) y vicepresidente del Banco Mundial (BM) desde 1978 a 1984. Fue el candidato presidencial de la alianza de gobierno, Unidad Nacional Democrática (UNADE).
2. Arnulfo Arias Madrid. Doctor en Medicina por la Universidad de Harvard, con especialidad en Neurocirugía por la Universidad de París. Inició su experiencia en el ámbito político como parte del grupo Acción Comunal, que derrocó al presidente Florencio Arosemena en 1931. Resultó elegido por votación popular tres veces para el cargo de presidente, tras postularse en cinco oportunidades como candidato presidencial. La postulación de 1984 fue su última participación política como candidato presidencial, liderando la coalición Alianza Democrática de Oposición (ADO), integrada por el Partido Panameñista Auténtico (PA), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Movimiento Liberal Republicano (MOLIRENA).
3. Rubén Darío Paredes. Militar de carrera, ocupó la Comandancia de la Guardia Nacional tras el fatídico accidente de Omar Torrijos Herrera. Culminó su carrera militar con el grado de general. Aspiró

a la candidatura presidencial por el partido oficialista PRD, pero al no concretarse el apoyo que inicialmente se le había prometido, decide inscribir un partido propio denominado Partido Nacionalista Popular (PNP), por el que se postuló.

4. Carlos Iván Zúñiga. Doctor en Derecho Penal por la Universidad de San Marcos de Lima, Perú. Ejercía como Catedrático de Derecho Penal en la Universidad de Panamá en ese momento. En la década de los sesenta, había sido diputado del Partido Socialista, y en el campo laboral se había desempeñado como abogado de los sindicatos bananeros. En la coyuntura de 1984, inscribió el Partido Acción Popular (PAPO) de corte social demócrata, al que representó.
5. Carlos del Cid. Doctor en Derecho Laboral en la Universidad Autónoma de México. Participó activamente desde joven como dirigente estudiantil hasta ser miembro del Partido del Pueblo (PP), por el que se postuló como candidato presidencial; en ese momento fungía como abogado de organizaciones sindicales.
6. José Renán Esquivel. Médico pediatra. Se desempeñó como ministro de Salud durante la gestión de Omar Torrijos, implementando iniciativas exitosas de medicina comunitaria. En la década de 1980 fue director de la Caja de Seguro Social y del Hospital del Niño. Fue postulado por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).
7. Ricardo Barría. Era un dirigente campesino de Santa Fe de Veraguas, en el sector del cooperativismo agrario. Fue miembro directivo del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), al cual representará como candidato presidencial.

VI. Las alianzas políticas partidarias para las elecciones de 1984

El Código Electoral, en el artículo 113, estableció en ese momento que, las decisiones respecto a las alianzas se tomarían de conformidad a

lo dictado en los estatutos y en caso de no contemplarse, atendería a lo indicado por el directorio o la convención del partido.

En este sentido, la participación política en las elecciones quedó aglutinada en tres bloques de convergencia, la Unión Nacional Democrática, la Alianza Democrática de Oposición y el Frente Electoral del Pueblo Unido (FREPU).

Las alianzas políticas se integraron de la siguiente manera,

1. La Unión Nacional Democrática (UNADE). Esta alianza oficialista, se formalizó ante la Secretaría del Tribunal Electoral, entre los siguientes partidos: Partido Revolucionario Democrático (PRD), Partido Republicano (PR), Partido Laborista (PALA), Partido Liberal (PL).
Nómina presidencial completa:
(P) Nicolás Ardito Barletta
(1ºVP) Eric Arturo Delvalle
(2ºVP) Roderick Esquivel
2. La Alianza Democrática de Oposición (ADO). Esta alianza temporal entre el Partido Panameñista Auténtico (PPA), Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), se autorizó mediante resolución N°104 de 28 de febrero de 1984²⁰.
Nómina presidencial completa:
(P) Arnulfo Arias Madrid-presidente
(1ºVP) Carlos Rodríguez-primer vicepresidente
(2ºVP) Ricardo Arias Calderón-segundo vicepresidente
3. Frente Electoral del Pueblo Unido (FREPU). Esta alianza fue una propuesta que intentó aglutinar a los grupos de izquierda. Pero al desvincularse el Partido Comunista y el Partido Socialista, solo contó con el apoyo del Partido Revolucionario de los Trabajadores

²⁰ Información obtenida directamente de la consulta al libro de Registro de los Partidos Políticos Legalmente Reconocidos, que reposa en la Secretaría del Tribunal Electoral de Panamá.

(PRT) y una facción en formación que no logró inscribirse denominada Partido Independiente de la Clase Obrera (PICO). El partido PRT tenía como dirigente a Egbert Wetherborne, abogado laboralista.

Nómina presidencial completa:

(P) José Renán Esquivel-presidente

(1°VP) Carmen Miró-primera vicepresidenta

(2°VP) Carlos Pérez Herrera-segundo vicepresidente

VII. Irregularidades del proceso electoral reportadas el 6 de mayo de 1984

La jornada electoral del 6 de mayo de 1984 estuvo concurrida desde tempranas horas de la mañana; pasada la tarde, se presentaron enfrentamientos entre bandos políticos tras el conteo de los votos, desencadenando una espiral de violencia que degeneró en alteraciones de actas y robo de urnas, facilitada con la presencia de la Guardia Nacional en los recintos electorales.

El Tribunal Electoral, en horas de la noche anunció que los resultados se revelarían durante la semana. Dicha comunicación generó movilizaciones en pro del respeto al voto popular por parte de los opositores que aclamaban como ganador a Arnulfo Arias Madrid, quien se trasladó en caravana hacia los predios de la Asamblea Nacional, convertida en centro de la protesta que terminó con un saldo de heridos y muertos.

Días después, mediante resolución 235 de 20 de mayo de 1984, el Tribunal Electoral proclamó ganador a Nicolás Ardito Barletta, con base en una diferencia de votos de 1,713 en relación al candidato Arias Madrid.

Nicolás Ardito Barletta asumió el mandato presidencial en septiembre y al año siguiente renunció el cargo.

VIII. Escrutinio y proclamación

La proclamación realizada por el Tribunal Electoral, respecto a los cargos de presidente, primer vicepresidente y segundo vicepresidente de la República, se hizo a través de la resolución 235 de 20 de mayo de 1984; sin embargo, en dicha resolución también quedaron consignadas un caudal de irregularidades que la Junta Nacional de Elecciones (JNE) puso al conocimiento de los Magistrados del Tribunal Electoral sobre el proceso electoral,

1. Mediante resolución dictada el 11 de mayo de 1984, la Junta Nacional de Escrutinio (JNE), remitió al Tribunal Electoral la documentación acumulada sobre al escrutinio de 39 actas de las circunscripciones electorales.
2. La JNE informó que hubo mesas que no fueron escrutadas, por lo que solicitaron al Tribunal Electoral proceder a identificarlas para determinar la cantidad de votos en las mismas, que debían ser incluidos en los resultados.
3. La JNE consideró y así se lo hizo saber a los magistrados, que antes de proclamar ganadores a los cargos de presidente y vicepresidentes, era prioridad resolver las impugnaciones presentadas en relación a 18 actas.
4. La JNE instó al Tribunal Electoral a proceder en forma expedita para dirimir las impugnaciones y los recursos de nulidad promovidos contra las actas, para determinar el número de votos válidos de la elección, en atención a lo señalado en el artículo 293 del Código Electoral²¹; la contravención de dicha norma invalidaba lo actuado en lo relativo a la proclamación de candidatos, en atención al faltante de

²¹ El mencionado artículo señalaba: Artículo 293. Los resultados de las votaciones que se encuentren pendientes por haberse interpuesto recurso de nulidad de la elección no podrán ser agregados al correspondiente escrutinio general, hasta tanto el Tribunal Electoral haya decidido en definitiva dicho recurso. La contravención a esta disposición invalidará lo actuado en lo relativo a la proclamación de aquellos candidatos cuyo total de votos pudiera ser afectado por los resultados de las Mesas de Votación pendientes de decisión del recurso de nulidad de la elección.

votos pendientes de conteo, haciendo factible demandar la nulidad de la elección.

5. Una vez se confrontaran las actas de los circuitos electorales y se resolvieran las impugnaciones, procedería la proclamación del presidente y los vicepresidentes, favorecidos con la mayoría de los votos emitidos.
6. La JNE informó del conflicto suscitado en torno a las actas del circuito 8.6 (San Miguelito); en ese sentido, el Pleno del Tribunal Electoral, mediante Sala de Acuerdo N.º42 de 15 de mayo de 1984, ordenó el recuento de las actas de dicho circuito, para sumar el resultado al de las demás actas remitidas.

Los recursos de nulidad interpuestos contra las actas impugnadas, fueron presentados en su mayoría por los partidos de oposición; todos recibieron el rechazo del Tribunal Electoral por motivos de forma y se notificaron por edicto, al igual que las reconsideraciones promovidas.

La resolución 235 de 20 de mayo de 1984, por la cual se proclamó al presidente de la República, si bien fue suscrita por el Pleno de los magistrados del Tribunal Electoral, contenía un significativo salvamento de voto del magistrado presidente, César Quintero.

IX. Publicaciones oficiales de los resultados de la elección

Los resultados oficiales de la elección del 6 de mayo conjuntamente con los de la elección del 10 de junio, se publicaron seis meses después de celebrada la elección presidencial, en el Boletín Electoral 291 de viernes 16 de noviembre de 1984.

De acuerdo con los resultados obtenidos, los partidos políticos que subsistieron pasada la elección fueron: Partido Revolucionario Democrático (PRD), Partido Liberal (PL), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Movimiento Liberal Republicano Nacional (MOLIRENA),

Partido Laborista (PALA), Partido Republicano y el Partido Panameñista Auténtico (PA).

Mediante resolución 824 de 12 de noviembre de 1984, los partidos que no alcanzaron el porcentaje de votos requeridos se declararon extinguidos tales como: Frente Amplio Popular, Partido del Pueblo, Partido Acción Popular, Partido Nacionalista Popular, Partido Panameñista, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Partido Acción Nacional²².

X. Panorama general de las elecciones de 1989

El anhelo de comicios transparentes y ordenados, nuevamente se ve truncado en las elecciones presidenciales del 7 de mayo de 1989. La fiesta electoral se vio empañada una vez más por la violencia, el robo de urnas en los centros electorales y la persecución a candidatos, que alcanzó a los líderes de la Alianza Democrática de Oposición Civilista (ADOC), cuando tres días después de la elección fueron agredidos, por Batallones de la Dignidad (Janson, 1998, p. 239), cuando pasaban en una caravana por el poblado de Santa Ana, en cuyo incidente resultó asesinado un escolta del candidato a vicepresidente Guillermo Ford.²³

La precitada autora, Brittmarie Janson Pérez, reseña lo siguiente:

El 8 de mayo de 1989, la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica anuncia que su encuesta de votantes mostraba que la nómina presidencial de la ADOC aventajaba por 74.2 % de los

²² Información obtenida de la consulta al libro de Registro de los Partidos Políticos Legalmente Reconocidos, que reposa en la Secretaría del Tribunal Electoral de Panamá.

²³ La fotografía de Ron Haviv tomada el 10 de mayo de 1989, fue Portada de la revista Times del 22 de mayo de 1989; la misma mostraba a Guillermo Billy Ford, miembro de la nómina presidencial por la alianza ADOC Civilista, manchado de la sangre de su guardaespaldas asesinado, víctima de los actos de agresión perpetrados por turbas contra los líderes políticos de oposición. Tal fotografía es un registro histórico que evidencia la escalada de violencia y la crítica situación en Panamá. <https://content.time.com/time/covers/0,16641,19890522,00.html>

votos a Colina, que tendría 24.9%, con un margen de error de 9%... (op. cit., pp. 238-239).

Ante el caótico escenario, los resultados terminaron siendo anulados mediante el Decreto 58 de 10 de mayo de 1989 que declaró la nulidad de las elecciones del 7 de mayo de 1989, argumentando lo siguiente:

... según se desprende de los informes recibidos por el Tribunal Electoral, de los coordinadores, inspectores electorales y funcionarios responsables de la Dirección General de Organización Electoral, así como de las Juntas Escrutadoras y Proclamadoras dan cuenta de la constante sustracción de las boletas de los recintos electorales, compra de votos por parte de partidos políticos y, especialmente, la falta de actas y otros documentos que hacen absolutamente imposible la proclamación de cualquiera de los candidatos.

Decreta:

Artículo Primero: Se declara LA NULIDAD de las elecciones celebradas el 7 de mayo de 1989 en su totalidad en todos los niveles de los cargos a Elección Popular previstos para ser proclamados en las mismas.

Este Decreto N.º.58 fue revocado por el Decreto N.º.127 de 26 de diciembre de 1989, publicado en el Boletín Electoral N.º.433 de jueves 11 de enero de 1990, conjuntamente con la resolución N.º502 de 27 de diciembre de 1989, suscrita por el Pleno del Tribunal Electoral, compuesto por Yolanda Pulice de Rodríguez, como magistrada presidente; Luis Carlos Chen, magistrado vicepresidente, y Manuel Icaza, magistrado vocal, proclamando a la nómina ganadora integrada para los cargos de presidente de la República a Guillermo Endara Galimany,

primer vicepresidente a Ricardo Arias Calderón, y segundo vicepresidente a Guillermo Ford Boyd.²⁴

Los resultados que se oficializaron en la resolución N.º.502 de 27 de diciembre de 1989, sustentando la proclamación, fueron producto del informe elaborado por los integrantes de la Comisión designada²⁵ para auditar las actas de escrutinio puestas a disposición del Tribunal Electoral por parte de la Curia Metropolitana, pasadas las elecciones, debidamente confeccionadas y autenticadas.

XI. Reflexión sobre el proceso electoral post invasión dentro del proyecto democrático

Alvin Toffler, en su obra *La Tercera Ola*, publicada en 1979, cuya traducción al español salió un año después, hace un balance del pasado y presente del mundo, proyectando una imagen amplificada y las vastas posibilidades de la civilización que estaba emergiendo.

Toffler pone en circulación, este novedoso concepto, señalando textualmente que,

La tercera ola sostiene que una civilización hace uso, también de ciertos procesos y principios y que desarrolla su propia “superideología” para explicar la realidad y para justificar su propia existencia.

Una vez que comprendemos la interrelación existente entre estas partes, procesos y principios, y cómo se transforman mutuamente,

²⁴ Boletín Electoral 433 de jueves 11 de enero de 1990.

²⁵ El Decreto 127 de 26 de diciembre de 1989, había dispuesto que la Comisión estaría integrada por dos integrantes del Tribunal Electoral, que fueron Carlos Rangel, asesor constitucionalista y Carlos A. Bonilla, secretario general del Tribunal; y dos contadores públicos autorizados, que fueron Ezequiel Villarreal y Angela María Godoy.

provocando poderosas corrientes de cambio, adquirimos una comprensión mucho mas clara de la gigantesca ola de cambio que está golpeando actualmente nuestras vidas. (Toffler, 1980, p. 6).

Posteriormente Samuel Huntington²⁶ aplica el concepto, relacionándolo con un fenómeno específico, la democracia a finales del siglo XX, insertándose en el lenguaje político como la “tercera ola democratizadora” u “ola de democratización”, que se circunscribe a un periodo de transición de regímenes autoritarios a regímenes democráticos que tiene lugar a partir de 1974, con la caída del régimen dictatorial de Portugal en abril de 1974, hasta fines de los ochenta aproximadamente, en que proliferan las democracias en los diversos continentes (Europa, Asia, África y América Latina).

Este oleaje democrático se respira propiamente en Panamá, a inicios de 1990, tras el fenecimiento de una larga dictadura, en virtud de la agresión militar a Panamá, ordenada por George Bush, y en la que es capturado el dictador Noriega por agentes de la Drug Enforcement Administration (DEA), agencia del Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

La democracia panameña desde entonces, ha registrado una evolución gradual y positiva, gracias al empeño que se puso en garantizar la voluntad popular a partir de la primera elección general, legítima en la era democrática, en mayo de 1994, y en las sucesivas, distinguiéndose básicamente por ser ordenadas, pacíficas y transparentes.

Joseph Schumpeter alude a la democracia enfatizando sus procedimientos y la ha definido como el acuerdo institucional requerido para llegar a decisiones políticas, en la que la gran mayoría de la población, y todas sus clases, se sujetan a las reglas del juego democrático; esto incluye

²⁶ Samuel Huntington, *La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*. 1994.

el acuerdo de los ciudadanos respecto a los fundamentos de su estructura institucional. (Schumpeter, 2015, p. 118).

Los procedimientos instaurados a partir de 1990 en Panamá, a tono con el concepto esbozado, son producto de decisiones políticas, materializadas en acuerdos institucionales con participación de los órganos del Estado, de los partidos políticos y de la sociedad civil, cuya permanencia garantizan la estabilidad y la conservación del sistema democrático que nos cobija.

Una vez retorna a la senda democrática, Panamá retoma el cumplimiento de las convenciones de Derechos Humanos, recupera las libertades restringidas, sobre todo, aquellas esenciales para el buen desempeño del proceso electoral, como el derecho de asociación, reunión, libertad de prensa y opinión, que funcionan como mecanismos de control al poder político, siempre que estén dadas las garantías para su ejercicio; específicamente, en el ámbito de los medios de comunicación, ha sido fundamental en la democracia panameña, la garantía de los derechos de prensa y opinión, dada su relevancia dentro del proceso de formación y generación de opinión pública.

Durante este periodo vía leyes, decretos y reglamentos, se han implementado mecanismos, procedimientos, para reconstruir las bases democráticas de la República, y esa tónica ha propiciado la consolidación de instituciones política electorales que han solidificado las estructuras sobre las que descansan la estabilidad y funcionalidad democrática.

En consonancia con la noción democracia en el ideario schumpeteriano, cabe resaltar algunas decisiones que aplican como acuerdos institucionales que evidencian la recuperación de la senda democrática en Panamá.

- La adhesión de la República de Panamá a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.
- La actualización de la Constitución Política de 1972, con el Acto Constitucional de 1983, mediante los Actos Legislativos N.º1 de

1993, que introdujo el Título XIV sobre El Canal de Panamá, y el N.º2 de 1994, que incluyó el preámbulo de la Constitución que enuncia fines supremos como, 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.

- Un especial énfasis merece el Acto Legislativo N.º2 que puso frenos al componente armado del Estado, sujetándolo a la autoridad del presidente de la República como figura máxima del Poder Civil, al disponer la no deliberancia de los Servicios de Policía y Servicios Especiales que se organizaran mediante ley, como los servicios especiales de policía para la protección de las fronteras. La no deliberancia impide que estos agentes de la autoridad, puedan hacer manifestaciones o declaraciones políticas en forma individual y colectiva. Tampoco podrán intervenir en política partidista, salvo la emisión del voto.
- En materia electoral, ameritan destacarse, los cambios vigentes a partir de la Ley 17 de 30 de junio de 1993, por la cual se hicieron reformas al Código Electoral.
- El traspaso del mando de la fuerza pública al Tribunal Electoral, seis días antes de las elecciones y hasta la proclamación del presidente de la República, en lo concerniente a la materia electoral.²⁷
- En cada elección general, el Tribunal Electoral prepara y publica un Padrón Electoral Preliminar y un Padrón Electoral Final, a más tardar 3 meses antes de la fecha de las elecciones.

²⁷ En su obra *Acontecer Electoral*, Eduardo Valdés Escoffery expone que la primera vez que se puso la Fuerza Pública a órdenes del Tribunal Electoral fue durante el Referéndum de 1992, sin existir ley de por medio, bajo el respaldo del presidente de la República que “demostró su compromiso con el fortalecimiento de la democracia al desprenderse de uno de los brazos que usaban los gobiernos de turno para alterar la voluntad popular durante los procesos electorales para perpetuarse en el poder.

- Se perfeccionaron los procedimientos para depurar y mantener la actualización del Registro Electoral.
- La introducción de la papeleta única de votación, sustituyó a las múltiples papeletas que eran incómodas para el elector al tener que manipular varias papeletas, una por cada partido político y según el cargo a elegir. Las papeletas múltiples en las elecciones de 1984, al ser sustraídas de las mesas de votación, perjudicaron especialmente a los partidos minoritarios de oposición por no tener representación en los recintos de votación que evitasen la comisión de esos actos.
- Se incluyeron como actos sancionables con penas de prisión, el de coacción sobre servidores públicos para realizar trabajos a favor de candidatos o para obligarles a asistir a actividades partidistas o de candidatos, dado que eran prácticas usuales del régimen gobernante en el contexto de las elecciones de 1984 y 1989.
- Se eliminó la facultad oficiosa del Tribunal Electoral para anular las elecciones, el cual fue aplicado por última vez al dictarse el Decreto 58 el 10 de mayo de 1989 que declaró la Nulidad de las Elecciones del 7 de mayo de 1989.²⁸

En la actualidad podemos reseñar como incorporaciones positivas en materia electoral: la institucionalización de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), que desde 1992, ha sido el espacio idóneo para la deliberación de los proyectos de reformas de la ley electoral (dada la diversidad de sectores que aglutina), coadyuvando al fortalecimiento normativo.

Puede decirse entonces que el proceso electoral en la actualidad es un producto mejorado, en materia de postulaciones, transparencia y

²⁸ Decreto N.º 58 de 10 de mayo de 1989, declaró la nulidad de las elecciones del 7 de mayo de 1989. Boletín Electoral N.º 424 de miércoles 10 de mayo de 1989. Dicho Decreto fue revocado en todas sus partes a su vez por el Decreto N.º 127 de 26 de diciembre de 1989, que también ordenó el recuento y auditoría de los sufragios.

rendición de cuentas, campañas, propaganda y financiamiento electoral, entre otras materias.

XII. La recuperación democrática según los índices sobre la democracia electoral y la democracia participativa

El estudio de la democracia, la indagación sobre su desempeño, requiere de indicadores contruidos en base a criterios conceptuales y métricas rigurosas.

El Índice de Democracia Electoral (IDE) y el Índice de Democracia Participativa (IDP) de Varieties of Democracy Institute, Instituto V – Dem²⁹ nos suministran información sobre la democracia en más de 170 países, desde el año 1900 hasta la actualidad.

El IDE de V-Dem, valora la realización de elecciones periódicas, sufragio amplio y libre de fraudes e irregularidades sistemáticas, en las que se eligen las autoridades directa o indirectamente mediante elecciones, con participación de organizaciones políticas y de la sociedad civil, bajo un sistema de libertades, de asociación y reunión, por mencionar algunas.

El IDP de V-Dem, por su parte enfatiza la participación activa de los ciudadanos en todos los procesos políticos, electorales y no electorales. Está motivado por la inquietud acerca de una práctica fundamental de la democracia electoral: la delegación de autoridad a los representantes y, siempre que sea posible, se prefieren los mecanismos directos de elección a disposición de los ciudadanos. Este indicador da por sentado el sufragio, enfatizando la participación de organizaciones de la sociedad civil, la democracia directa y los órganos subnacionales

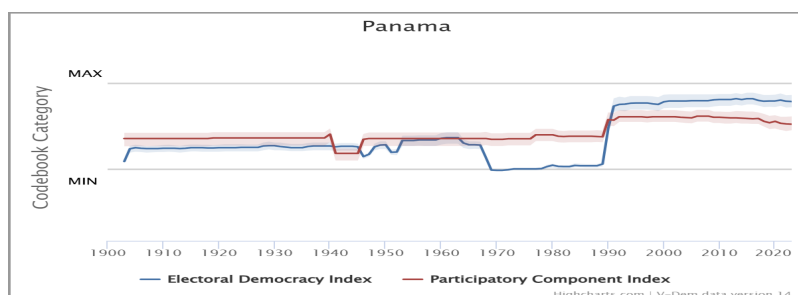
²⁹ Varieties of Democracy (V-Dem) produce el mayor conjunto de datos mundiales sobre democracia con más de 31 millones de puntos de datos de 202 países desde 1789 hasta 2023. Con la participación de más de 4.200 académicos y otros expertos nacionales, V-Dem mide más de 600 atributos diferentes de la democracia. https://www.v-dem.net/documents/47/V-Dem_DR_2024_Spanish_lowres.pdf

electos. Esta medida de democracia participativa, valora también el nivel de democracia electoral.

Según los datos reunidos por el Instituto V-Dem sobre Panamá, desde su constitución como Estado republicano y soberano a partir de 1903 hasta el año 2020, se ha podido construir la gráfica a continuación, vinculando el desarrollo del IDE y del IDP, en aras de dar respuesta a la pregunta: ¿Cuánto ha evolucionado la democracia en Panamá a partir de 1903?

Figura 1

Evolución de la Democracia Electoral y Participativa en Panamá, según V-Dem (1903-2020).³⁰



Cuadro elaborado por la propia autora a través de la data de https://v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/

La línea azul de la gráfica, refleja un desarrollo mínimo de los componentes electorales y cierta estabilidad en las primeras décadas del periodo republicano. Se observan puntos de inflexión que pueden coincidir con inestabilidad política, como golpes de Estado ocurridos en los años 1941, 1951 y 1968.

Para mediados de las décadas de 1950 y 1960, se evidencia una leve recuperación con oscilaciones previas a su caída abrupta producto del

³⁰ https://v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/

golpe de Estado de 1968, marcando un periodo crítico que se extiende hasta la década de 1990, cuando retoma su ascenso por la recuperación democrática a partir de 1990.

La línea roja identificada con el componente de la participación, desde el nacimiento de la República se mantuvo sin progresos, hasta registrar un leve ascenso en la década del cuarenta, que puede tener que ver con ese proceso electoral a finales de la década del treinta que terminó por encumbrar a Arias Madrid, que terminó siendo el único candidato en esa elección, tras la renuncia de Ricardo J. Alfaro a la candidatura presidencial por falta de garantías. El declive estrepitoso de ese leve repunte que empezaba a aflorar, puede coincidir con la inestabilidad generada a raíz del golpe de Estado, que sufre Arias Madrid en 1941; la recuperación de la línea de ascenso a mediados de esa misma década, puede estar relacionada con dos momentos importantes que involucraron la participación ciudadana: el proceso eleccionario de la Asamblea Constituyente de 1945 y el rechazo del Convenio Filós Hines, suscrito el 10 de diciembre de 1947, que fuera rechazado finalmente por la Asamblea Nacional, la noche del 22 de diciembre de 1947, gracias a las manifestaciones populares, ante las tentativas de aprobación³¹ de un acuerdo tan lesivo que comprometía el territorio con 130 bases militares estadounidenses.³²

Con relación al intento de progreso que se muestra como una oscilación en ascenso, a finales de la década del setenta, es bueno tener en cuenta la participación ciudadana con motivo del Plebiscito de aprobación de los Tratados Torrijos Carter, el 24 de octubre de 1977, y la elección

³¹ La Hora, 23 de diciembre de 1947, en la sección Temas Áridos, Joaquín Beleño expresaba "A las cuatro en punto de la tarde se inició la sesión histórica de la Asamblea Nacional. Después de cinco horas y cincuenta minutos, a diez minutos para las diez de la noche, la Asamblea Nacional, por unanimidad, votaba de manera decidida para que el Convenio Filós Hines fuera rechazado de manera tajante, contundente". p. 2.

³² La Hora, diario popular, del 23 de diciembre de 1947, titulaba en primera plana "ENORME ENTUSIASMO PROVOCÓ EL RECHAZO". Ningún diputado defendió el Pacto.

popular para renovar el mandato de la Asamblea de Representantes de Corregimiento, en 1978.

Finalmente, la línea de ascenso hacia finales de la década del noventa se aprecia marcada por ese proceso eleccionario de mayo de 1989, al que anteriormente nos hemos referido, que es equivalente con una estabilidad participativa, que no es tan sobresaliente al mantenerse por debajo de la línea del componente de desarrollo electoral identificado por la línea en azul.

XIII. Consideraciones actuales sobre la democracia y la ponderación de la participación ciudadana en Panamá desde 2020-2024

El Informe del Estado de la Democracia en el Mundo 2024 (Internacional, 2024), que clasifica a los países según cuatro categorías principales de desempeño democrático: Representación, Estado de derecho, Derechos y Participación, ha reportado que el 47% de los países ha descendido en al menos uno de los indicadores, siendo el año 2023, el octavo año consecutivo en el que más países han demostrado un declive más prolongado en lugar de mejoras en el desempeño democrático, desde que comenzaron los registros de IDEA Internacional en 1975.

No obstante, a modo de evitar el pesimismo, es necesario señalar que India, Polonia y Senegal emergen como casos de éxitos recientes en cuanto a elecciones; otros países como Brasil, Fiji y República Dominicana, han experimentado amplias mejoras en la calidad democrática.

En las Américas, la mayoría de los países se han mantenido estable en su desempeño democrático durante los últimos cinco años, aunque se han registrado descensos en países de desempeño medio y bajo como Perú, así como en los de desempeño alto como Uruguay. Se han experimentado más descensos que progresos netos, y una gran cantidad de países han retrocedido en el componente Estado de derecho.

En cuanto a la participación, el informe señala que constituye un punto brillante en las Américas, ya que la mayoría de los países de la región tienen un desempeño superior al promedio mundial.

Esto representa un hallazgo esperanzador para la democracia en las Américas y cinco países del continente: Uruguay (8° puesto), Estados Unidos (12° puesto), Costa Rica (15° puesto), Canadá (17° puesto) y Argentina (18° puesto), ocupan posiciones dentro de las 20 naciones del mundo con mejor desempeño en el ámbito de la participación democrática. (Internacional, 2024).

A tono con esta realidad, cabe contextualizar que es notable el resurgimiento del espíritu participativo, vinculado a la inclusión e implementación de mecanismos participativos en normas gubernamentales como la Ley 6 de 2002, y en normas para los gobiernos locales como la Ley 37 de 2009, lo que ha significado una ventana abierta, plena de posibilidades que ha alentado la participación ciudadana en Panamá.

En el ámbito constitucional, los mecanismos de participación están insertos en el artículo 313 y 325 de la Constitución Política de Panamá de 1972, que habilitan la iniciativa ciudadana como mecanismo para convocar la Asamblea Constituyente Paralela, para adoptar una nueva Constitución y el Referéndum nacional, para aprobar tratados internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo sobre el Canal de esclusas o para cualquier proyecto sobre la construcción de un nuevo Canal a nivel o un tercer juego de esclusas, ejemplos palmarios que corroboran la evolución y expansión de derechos ciudadanos desde el nivel local al nivel nacional.

Reflexión Final

La construcción del modelo de democracia del Estado panameño, fue un proyecto accidentado, pero desde inicios de la década de 1990,

hay bases sólidas para mantenerse optimista, en cuanto a que la tendencia en Panamá es hacia el progreso, aunque no a ritmos acelerados como nos gustaría.

Si bien la estabilidad democrática de Panamá es frecuentemente elogiada a nivel internacional, eso no es motivo de aletargamiento, ni significa que nuestro modelo político sea perfecto, sino que es perfectible y subsiste en medio de constantes pulsaciones que abogan por cambios que no se concretan instantáneamente sino paulatinamente y a largo plazo.

El hallazgo sobre el componente participativo en las Américas, es un motivo de esperanza para la región, especialmente para Panamá, que debe explorarse como renuevo de ideas, fórmulas y procedimientos para oxigenar el sistema político, de cara a aproximarnos a la realización de las promesas de la democracia.

Bibliografía

- Araúz, C. A. (2014). Aproximación de la historiografía sobre los sucesos de enero de 1964. *Tareas*, 12.
- Arias Calderón, R. (s.f.). *Panamá Desastre o Democracia*. Panamá: Publicación patrocinada por el Programa de Desarrollo Democrático de la Fundación ECAM.
- Arias de Para, R. (1984). *Así fue el Fraude*. Panamá: Imprenta Edilito S.A. Panamá.
- Daily News Post. (28 de diciembre de 1967). Propose canal treaty chances. *Daily New Post*, p. 4.
- Fábrega R. y Boyd Galindo, M. (1981). *Constituciones de la República de Panamá 1972-1946-1941-1904*. Panamá: Talleres Gráficos del Centro de Impresión Educativa.
- Facio, G. J. (5 de septiembre de 2014). *Universidad de Costa Rica*. Obtenido de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/15768>
- Garibaldo, B. R. (2009). *Las elecciones en Panamá, descripción política y periodística de los procesos electorales 1984-2004*. Panamá: Cultural Portobelo.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica S.A.
- IDEA, I. (s.f.). *El estado de la democracia en el mundo y las Américas 2023*. Estocolmo: Mariana Enghel.
- Internacional, I. (2024). *El Estado de la Democracia en el Mundo*. Estocolmo: Mariana Enghel.
- Janson, B. (1998). *En nuestras propias voces*. Panamá: Litho Editorial Chen.
- Latinbarómetro, C. (2024). *Informe 2023, la resiliencia democrática*. Chile.
- Pedreschi, C. B. (1983). De la Crisis Nacional a las Reformas Constitucionales. *Anuario de Derecho Universidad de Panamá* N°12, 77-94.

- Revista Lotería. (2007). XXX Aniversario – Tratados Torrijos Carter-. En O. J. Suárez. Panamá.
- Schumpeter, J. (2015). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Barcelona: Página Indómita.
- Tack, J. A. (1999). *El Canal de Panamá*. Panamá: Editorial Universitaria Carlos Manuel Gasteazoro.
- Toffler, A. (1980). La Tercera Ola.
- Valdés Escoffery, E. (2006). *Acontecer Electoral* (segunda edición ed., Vol. Tomo I).
- Valdés, J. B. (2013). *Ricardo Arias Calderón Pensador y Constructor de Democracia*. Panamá.
Documentos electorales
- Sala de Acuerdo N.º42 de 15 de mayo de 1984, Pleno del Tribunal Electoral.
 - Boletín Electoral N.º291 de viernes 16 de noviembre de 1984; resultados de las elecciones del 6 mayo y 10 de junio de 1984.
 - Boletín Electoral de domingo 20 de mayo de 1984, Resolución N.º235 de 20 de mayo, por la cual se proclama al presidente, primer vicepresidente y segundo vicepresidente.
 - Decreto N.º58 de 10 de mayo de 1989, declaró la nulidad de las elecciones del 7 de mayo de 1989.
 - Boletín Electoral N.º424 de miércoles 10 de mayo de 1989, que contiene el Decreto 58 de 10 de mayo de 1989.
 - Decreto N.º127 de 26 de diciembre de 1989, que revoca el Decreto 58 de 10 de mayo de 1989.

Historia constitucional del Poder Judicial en Panamá (1812-1852)*

Constitutional history of the Judicial Power in Panama: 1812-1852

DOI <https://doi.org/10.61311/2805-1912.105>

Rubén Darío Córdoba Barría**

Resumen: En 1812 queda atrás la administración de justicia propia del Derecho indiano e inicia, en su primera versión, la administración de justicia característica del Estado constitucional. Este artículo hace un recorrido histórico de la evolución del Poder Judicial en las seis primeras constituciones que rigieron en Panamá, a saber, la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, las Constituciones nacionales de Colombia de 1821, 1830, 1832 y 1843, así como la Constitución del Estado del Istmo de 1841. Se aborda, en perspectiva histórica, y en el período que va de 1812 a 1852, los siguientes aspectos relativos al Poder Judicial a nivel constitucional: estructura, integración, competencias, régimen de responsabilidad, requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, período de duración del cargo y distribución de los magistrados en salas.

Palabras Clave: Constitución de Cádiz, Panamá, Poder Judicial, República de Colombia, siglo XIX.

Abstract: In 1812, the administration of justice typical of the Law of the Indies was left behind and the first version of the administration of justice, characteristic of the constitutional State began. This paper makes a historical overview of the evolution of the Judicial Branch in the first six Constitutions that were in force in Panama, namely, the Political Constitution of the Spanish Monarchy of 1812, the Constitutions of Colombia of 1821, 1830, 1832 and 1843, as well as the Constitution of the State of the Isthmus of 1841. The topic is addressed in a historical perspective of the period that goes from 1812 to 1852, and specifically it addresses the following aspects related to the Judicial Branch at a constitutional level: structure, integration, powers, responsibility hierarchy, requirements to be a magistrate of the Supreme Court of Justice, term duration and magistrates' distribution in chambers.

Keywords: Constitution of Cadiz, Judicial Power, Nineteenth Century, Panama, Republic of Colombia.

* A la memoria de Sebastián Rodríguez Robles.

** Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá y Maestro en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Autor de "La Asamblea Constituyente Paralela: Un estudio jurídico-político" (2009, 2016). Fue miembro de la comisión que elaboró el Anteproyecto de Código Procesal Constitucional de la República de Panamá (2017). Actualmente es miembro de la Junta Directiva del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional - Sección Panamá. Ha laborado en el Municipio de La Chorrera, el Órgano Judicial y el Órgano Ejecutivo.

Tengamos en cuenta, en primer lugar, la fiebre con que el siglo XIX devoró las constituciones. Las hubo que solo duraron dos o tres años, sin contar las que murieron antes de nacer.

Luis Sánchez Agesta

Historia del constitucionalismo español (1955, p. 18)

Introducción

Si bien se ha llegado a sostener que la función estatal más importante para el correcto desenvolvimiento de una comunidad política es la administrativa, hoy resulta inconcebible la convivencia pacífica dentro de una sociedad sin la existencia de la función judicial, principal responsable de encausar y resolver de manera racional y civilizada los conflictos jurídicos que se presentan en la comunidad. El eficiente ejercicio de esta función depende de varios factores, como los siguientes: Separación de poderes¹, independencia judicial, método de selección de magistrado/as y juez/as que tome en cuenta los méritos, inamovilidad, responsabilidad judicial, presupuesto y personal suficientes.

Dicho esto, y dada la importancia que tiene conocer la evolución histórica que ha tenido el Poder Judicial en Panamá desde sus inicios, se ha dedicado este trabajo a estudiar los aspectos más relevantes de este órgano de gobierno durante el período que va de 1812 a 1852, espacio de tiempo en el cual rigieron seis constituciones en suelo panameño, a saber: la Constitución de Cádiz de 1812, las constituciones nacionales colombianas de 1821, 1830, 1832 y 1843, y la Constitución del Estado

¹ Es tal la importancia histórica que en cuanto a la administración de justicia tiene la separación de poderes que algunos historiadores del derecho han considerado que “la condición mínima para distinguir un Estado monárquico –es decir, monocrático, pero moderado– de uno despótico está constituida por la asignación total del poder de juzgar a personas distintas del monarca” (Mannori, L. & Sordi, B., 2004, p. 66).

del Istmo de 1841. Se indagan a continuación los siguientes aspectos del Poder Judicial en las referidas constituciones: estructura, integración, requisitos para ser magistrado, duración del cargo, competencias y la distribución de los magistrados en salas.

Al ser esta una investigación que se enmarca dentro de la subdisciplina de la Historia Constitucional, se hace énfasis en las normas de rango constitucional que regularon la materia de estudio, sin perjuicio de hacer referencia a algunas normas subconstitucionales importantes. De igual manera, en algunos casos se alude al contexto político histórico en que se enmarca la producción de una norma constitucional, y esto se hace tomando en cuenta la inevitable relación que existe entre lo político y lo constitucional, pues debe recordarse lo señalado gráficamente por el constitucionalista Carlos Bolívar Pedreschi (2002), quien sentenció en una de sus publicaciones que “la política precede a la Constitución con la misma naturalidad con que el relámpago precede al trueno” (p. 15)².

Antes de entrar en materia, debe consignarse igualmente que, dado que las constituciones hacen énfasis en la regulación de los máximos tribunales de justicia, sin entrar normalmente en muchos detalles sobre los demás tribunales, se notará, en consecuencia, mayor atención sobre la regulación concerniente a la máxima corporación de justicia, actualmente llamada Corte Suprema de Justicia.

I. Era Hispánica

En la plurisecular era de dominación española en Panamá hay un largo período preconstitucional que va desde la conquista del Istmo, en los inicios del siglo XVI, hasta la entrada en vigencia de la Constitución de Cádiz,

² Para un análisis sobre la relación entre política y derecho desde la perspectiva del materialismo histórico puede consultarse la obra de Simeón González H. (1983).

el 19 de marzo de 18123. En esta fecha inicia, a su vez, el breve período constitucional de la Era Hispánica, el cual termina menos de una década después, el 28 de noviembre de 1821, cuando Panamá se independiza de España y se une a la naciente y extensa República de Colombia.

Como se ve, lo que marca el inicio del período constitucional y de la propia historia constitucional panameña es la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812, y es que tal como señala César A. Quintero (1987), “el constitucionalismo panameño se origina con la Constitución española de Cádiz” (p. 12). Con todo, se han incluido en este estudio algunas consideraciones generales sobre el período preconstitucional dado que, como se sabe, la llegada del constitucionalismo al Istmo no se produce en un vacío histórico ni jurídico y, como se verá, algunos elementos de la administración de justicia provenientes de aquel período subsistieron luego de promulgada la Constitución gaditana.

1. Período preconstitucional

El siglo XIX inicia en Panamá sin constitución y en el marco de un ordenamiento jurídico propio de Hispanoamérica, al cual se le denomina comúnmente Derecho Indiano, sistema jurídico que funciona a su vez dentro de las coordenadas políticas de la monarquía absoluta⁴. Así, el Istmo se encuentra aún durante los primeros años del decimonono dentro del período preconstitucional de la Era Hispánica.

³ Aunque fue apenas el 1 de agosto de 1812 que el virrey Benito Pérez recibió en Panamá doscientos ejemplares de la Constitución, se realizaron posteriormente los actos de juramentación los días 23 y 24 del mismo mes (Castillero Calvo, 2012, p. 72).

⁴ Destaca Luis Carlos Sáchica sobre el surgimiento del Derecho Indiano en América (o las “Indias Occidentales”) que “la preocupación de la corona española por el indio, de raigambre cristiana, produce la elaboración de un sistema jurídico especial para regular las relaciones de derecho en las colonias, el derecho indiano, elaboración que implica el reconocimiento de la indole distinta de estos pueblos y la exigencia de un gobierno propio para ellos, así esté rigidamente centralizado e influido y dependiente en forma directa del monarca” (Sáchica, 1994, p. 8). Aunque no debe olvidarse que, a pesar de esa formal “preocupación de la corona española por el indio”, existió igualmente un marcado “apartheid” en dicha época, tal como destaca Néstor Osuna Patiño (2012, p. 228).

Laurentino Díaz (1997) define el referido Derecho Indiano de la siguiente manera:

Conjunto de normas jurídicas o disposiciones legales que surgen por voluntad de los monarcas españoles o por las autoridades legítimamente constituidas en América, como delegación de los reyes, y que tuvieron como objetivo fijar y regular las relaciones políticas, administrativas, penales, civiles, económicas y sociales entre los pobladores de las Indias Occidentales. (p. 63)⁵

El entonces existente ordenamiento jurídico indiano tenía una multiplicidad de fuentes, entre las cuales pueden mencionarse las leyes, reales ordenanzas, cédulas, pragmáticas y las reales provisiones (Berrío-Lemm, 2013, pp. 50-52); normas estas que incluso podían emanar, dependiendo del caso, de autoridades o instituciones distintas al rey⁶, tal como se consignó en la definición antes citada. Para los propósitos de este trabajo, interesa destacar que toda esta normativa conformaba un conjunto al cual le hacía falta naturalmente los niveles de coherencia y sistematicidad propios de tiempos más recientes, y es que, tal como se ha señalado, aún estaba por llegar la época de las constituciones y las codificaciones⁷.

El aparato de administración de justicia implantado por la monarquía española en Panamá y toda Hispanoamérica durante este período descansaba en seis pilares según detalla el historiador Alfredo Castellero Calvo (2002): el rey, el Consejo de Castilla (hasta que se creó el Consejo

⁵ Existe también una definición más amplia de Derecho Indiano que incluye en dicho cuerpo normativo y de manera supletoria al Derecho Castellano y el derecho consuetudinario indígena.

⁶ Por ejemplo: Virreyes, Consejo de Indias, Audiencias, Cabildos, etc. (Ver: Levene, 1924, p. 66).

⁷ Suele citarse en los estudios especializados la caracterización que del Derecho Indiano hizo Francisco Tomás y Valiente, para quien los tres caracteres de dicho derecho fueron los siguientes: "Casuismo", porque iba regulando distintos temas a medida que se iban presentando, sin una orientación global en principio; "particularismo", porque las normas se dictaban normalmente para aplicarse solo en provincias o lugares determinados; y "creciente descentralización", porque además de la normativa indiana emitida en la metrópoli, se gestó luego un creciente Derecho Indiano autóctono de América (Ver: Tomás y Valiente, 1983, pp. 337-339).

de Indias en 1524), los gobernadores, los alcaldes mayores, los cabildos y la Audiencia. Esta última desde la década de 1530⁸ (p. 95). En el referido esquema, y más allá de la incuestionable autoridad final del monarca, el Consejo de Indias, son sede en España peninsular, se encontraba en la cúspide, seguido de las audiencias, las cuales fueron, en palabras de Mario Góngora (1951/2023), “el instrumento más permanente de control legal, a lo largo de toda la colonia” (p. 63)⁹.

Sin hacer en este estudio una relación pormenorizada de competencias, basta señalar que el grueso de las causas que atendían las autoridades judiciales mencionadas era de carácter civil y criminal, y que en el andamiaje indiano de administración de justicia, las audiencias eran los máximos tribunales españoles en territorio americano. En este sentido, solo algunas de sus decisiones eran apelables ante el Consejo de Indias.

A esta breve descripción general debe añadirse que en aquella época existieron también algunas jurisdicciones especiales, a saber: eclesiástica, militar, mercantil, universitaria etc., pero no deben confundirse estas con la llamada “jurisdicción señorial”, existente en algunas partes de España, una jurisdicción considerada parte del patrimonio de algunos señores, a quienes se les permitía exigir tributos a cambio de garantizar la paz y la justicia en los pueblos donde ejercían su señorío.

La administración de justicia de este período tenía varias particularidades, entre las cuales destacan las siguientes:

- a. No había una genuina separación de poderes; al contrario, lo que había en gran medida era lo que un importante jurista ha llamado “confusión de funciones” (Sánchez Agesta, 1955, p.

⁸ Agrega Castellero Calvo (2002) que el Cabildo es en realidad “la primera autoridad judicial con carácter permanente que se establece en Panamá (cursivas del autor)” (p. 97).

⁹ La Real Audiencia de Panamá (o de “Tierra Firme”) fue creada en 1538, pero debido a distintas reorganizaciones político-administrativas de la Corona española en América, fue suprimida y reinstalada varias veces, hasta ser suprimida definitivamente en 1751 (Ver: Castellero Calvo, 2019, pp. 363 y 391).

91), y esto por las siguientes razones: En primer lugar, no existía siquiera normativamente el principio de separación de poderes; en segundo lugar, varias autoridades judiciales ejercían al mismo tiempo funciones administrativas o gubernativas, además de las funciones judiciales que les correspondían (Ver: Castellero Calvo, 2002, p. 95); y en tercer lugar, el rey podía intervenir e intervenía de hecho en la administración de justicia¹⁰. Debe recordarse que, en la concepción política y jurídica de aquella época, se entendía que todo el poder temporal residía finalmente en el monarca.

- b. No existía realmente un Poder Judicial *per se*, lo que había más bien era una serie de autoridades judiciales dispersas que inclusive tenían conflictos de competencia relativamente frecuentes, tal como han dado cuenta varios estudiosos (Ver, por ejemplo: Ots y Capdequi, 1969, p. 278).
- c. No se practicaba la publicidad de las leyes, con todas las consecuencias que de ese solo hecho pueden imaginarse para la administración de justicia.
- d. Por último, la administración de justicia funcionaba sobre la base de un derecho “vacilante” e “indeciso”, tal como expresa la historiadora del derecho Beatriz Bernal (2010, p. 152), pues proliferaban normas para cada región, estamento y circunstancia¹¹.

¹⁰ José María Ots y Capdequi (1958) expone el ejemplo de una instrucción dada por el rey al Supremo Consejo de Castilla el 12 de octubre de 1804, ordenando lo siguiente: “En toda sentencia dada por mi Sala de mil y quinientos en las causas decisivas y contenciosas, no se proceda a su *execución* sin que antes se me remita” (p. 67). En aquel momento, el rey se quejaba acremente entre otras cosas de “sentencias injustas”, “intrigas”, “conducta torpe” y “bajas pasiones” por parte de los miembros del alto tribunal.

¹¹ José María Samper (1886/1951), al momento de escribir la historia constitucional colombiana del siglo XIX, calificó al derecho del periodo preconstitucional como “embrollado y confuso”, y destacó que en realidad el Derecho Público nacional vendría a ser obra de La Revolución (p. 11).

Lo expresado en este breve apartado describe, al menos de forma general, la justicia hispánica del período preconstitucional en América, largo período que llega eventualmente a su fin al iniciarse la segunda década del siglo XIX, pues entre 1808 y 1813 España peninsular es ocupada por las tropas francesas de Napoleón Bonaparte, quien en su afán imperial instala en el trono de la monarquía española a su hermano José Bonaparte y logra que se apruebe la Constitución de Bayona de 1808; una Constitución elaborada y promovida por la fuerza invasora¹². Este crítico escenario aceleró, como contrapartida patriótica si se quiere, la transición al período constitucional genuinamente español, el cual se inicia con la primera constitución política elaborada de forma autónoma por españoles de ambos hemisferios, la Constitución de Cádiz de 1812.

2. Período constitucional: Constitución de Cádiz de 1812

Para contextualizar el inicio de este período es pertinente indicar que en el año 1810, en el marco de la referida ocupación napoleónica y de lo que la historiografía española llama la “Guerra de la Independencia”, se convoca, elige e instala la que para efectos prácticos fue la primera asamblea constituyente que tuvo España, las Cortes Generales y Extraordinarias, llamadas comúnmente Cortes de Cádiz, en las cuales Panamá estuvo debidamente representada durante la fase de elaboración y discusión de la Constitución por el diputado istmeño José Ortiz¹³. Esta asamblea constituyente, en la cual participaron –como se ha señalado– españoles de ambos hemisferios, termina produciendo la primera constitución española,

¹² Esta constitución, aprobada por cierto en territorio francés, nunca tuvo eficacia o aplicación alguna en Panamá (Sánchez González, 2019, p. 548). Tulio Enrique Tascón (1953/2005) comenta que como el poder de José Bonaparte “no fue reconocido en las colonias españolas, dicha constitución no sólo no rigió en el Virreinato de la Nueva Granada, sino que ni siquiera fue aquí conocida” (p. 63).

¹³ El otro diputado por Panamá ante las Cortes de Cádiz fue el distinguido cartagenero –residente en el Istmo– Juan Cabarcas, aunque este participó en las Cortes ordinarias, cuando ya había sido promulgada la Constitución de Cádiz (Ver: Sánchez González, 2012, pp. 55 y ss).

la Constitución de Cádiz de 1812, punto de partida del constitucionalismo en España y, por ende, en Panamá. Dicho esto, debe resaltarse entonces que la Constitución de Cádiz de 1812 es “la partida de nacimiento” del Poder Judicial español (Ver: Martínez, 1999, p. 31).

La Constitución gaditana significó la transición de la monarquía absoluta a la monarquía constitucional¹⁴, pues se estableció en dicha norma tanto el principio de que la soberanía reside en la nación (art. 3), como el principio de separación de poderes (artículos 15, 16 y 17); y aunque no se insertó en el referido Código un catálogo de derechos fundamentales, se reconocieron en distintas partes de este algunos derechos importantes como la libertad personal (art. 172.11), la libertad de imprenta (art. 131.24), el derecho de propiedad (art. 172.10) y la inviolabilidad del domicilio (art. 306). Por su importancia para el tema de este estudio, se reproducen a continuación los artículos 15, 16 y 17 de la Constitución de 1812:

Artículo 15. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.

Artículo 16. La potestad de hacer **executar las leyes** reside en **el Rey**.

Artículo 17. **La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los Tribunales establecidos por la ley.** (énfasis del autor)

Tal como se desprende de la lectura de los artículos citados, al desarrollar lo referente al gobierno, la Constitución identificó tres potestades y

¹⁴ Entre los posibles calificativos, Jordi Solé Tura y Eliseo Aja (2009) se refieren al nuevo régimen como una “monarquía limitada” (p. 18); César A. Quintero (1987) lo describe como una “monarquía parlamentaria” (p. 13); mientras que Joaquín Varela Suzanes-Carpegna (2020) identifica el régimen resultante tal como lo hace la Constitución de Cádiz (art. 14), es decir, como una “monarquía moderada hereditaria” (p. 68).

las asignó fundamentalmente a tres órganos distintos de gobierno¹⁵. Para comprender a cabalidad el giro que en lo concerniente a la administración de justicia se produjo en el momento constituyente gaditano es necesario leer el citado artículo 17 en concordancia principalmente con los artículos 242, 243 y 245 de la referida Carta:

Artículo 242. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece **exclusivamente** á los tribunales.

Artículo 243. Ni las **Córtes** ni el Rey podrán ejercer **en ningún caso** las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos.

...

Artículo 245. Los tribunales **no podrán ejercer otras funciones** que las de juzgar y hacer que se **execute** lo juzgado (énfasis del autor).

Con la asignación exclusiva de la función judicial a los tribunales y la prohibición expresa de su ejercicio al rey y las cortes se terminó produciendo una ruptura drástica con el régimen de administración de justicia preexistente, en el cual, como se explicó, el rey intervenía directamente. Los constituyentes introdujeron, en definitiva, una estricta separación de poderes. Al describir este diseño, Joaquín Varela Suzanes-Carpegna (2020) destaca lo siguiente:

Si el rey, la Administración y las Cortes no podían ejercer funciones jurisdiccionales, los jueces y magistrados no podían ejercer tampoco la función legislativa ni la ejecutiva. Jurisdicción,

¹⁵ Los constituyentes utilizaron comúnmente los vocablos "Poder Legislativo", "Poder Ejecutivo (Executivo)" y "Poder Judicial" durante los debates, pero al momento de redactar la Constitución no se utilizaron dichos términos para evitar así la nomenclatura constitucional usada en Francia ("Pouvoir législatif", "Pouvoir exécutif", "Pouvoir judiciaire"), considerando que España estaba invadida precisamente por las huestes francesas en ese momento (Ver: Varela Suzanes-Carpegna, 2020, p. 68).

legislación y administración debían ser, así, tres funciones materiales atribuidas a tres poderes formalmente distintos. (p. 79)¹⁶

Previamente se había producido también otra ruptura importante con el sistema anterior de administración de justicia, pues mediante decreto de 6 de agosto de 1811 las Cortes de Cádiz habían liquidado la “jurisdicción señorial” a la cual se hizo referencia en líneas anteriores. Se dejó claro entonces que solo podía existir un fuero o jurisdicción ordinaria en materia civil y criminal, decisión que luego quedaría plasmada en el artículo 248 de la Constitución gaditana. El historiador Manuel Pérez Ledesma (1991) comenta que existía en la mayoría de los constituyentes “el deseo de constituir un nuevo cuerpo político de **ciudadanos iguales en sus derechos**, y liberados de las cargas del despotismo y el feudalismo de los siglos precedentes (énfasis del autor)” (p. 195)¹⁷.

Se abordan a continuación los aspectos más relevantes del Poder Judicial, tal como se configuró en la Constitución de 1812, y lo primero a destacar es que su regulación quedó contenida en el Título V, denominado “De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo Civil y Criminal”. Dicho título estaba subdividido a su vez en tres capítulos: Capítulo I. De los Tribunales; Capítulo II. De la administración de justicia en lo civil; y Capítulo III. De la administración de justicia en lo criminal.

En cuanto a su estructura, el Poder Judicial quedó conformado por el Supremo Tribunal de Justicia (art. 259)¹⁸, los alcaldes (art. 275),

¹⁶ El Discurso Preliminar de la Constitución de Cádiz, que refleja en gran medida el ideario que orientó a los constituyentes españoles de aquel momento, decía entre otras cosas lo siguiente: “La experiencia de todos los siglos ha demostrado hasta la evidencia que no puede haber libertad ni seguridad ni por lo mismo justicia ni prosperidad en un Estado en donde el ejercicio de la autoridad esté reunido en una sola mano. Su separación es indispensable” (Diario de las Discusiones y de las Actas de las Cortes, 1810-1813, Vol. 8, Imprenta Real, p. 123, como se citó en Varela Suzanes-Carpegna, 2011, p. 237).

¹⁷ En efecto, la mayoría estaba convencida de que la jurisdicción no debía ser propiedad de alguien en particular, ya que realmente le pertenecía a toda “la Nación española” (Ver: Martínez, 1999, p. 447).

¹⁸ El número de magistrados que lo integrarían, así como las salas en que serían distribuidos, lo determinarían las Cortes (art. 260). En este sentido, el Reglamento del Supremo Tribunal de Justicia

las audiencias (art. 263) y los jueces letrados (art. 273), aunque debe mencionarse que adicionalmente la Constitución gaditana introdujo la opción del arbitraje en materia civil, con lo cual las partes de común acuerdo podían escoger árbitros para resolver sus controversias en lugar de someterlas a la justicia letrada (Ver al respecto: Jaime, 2013, p. 41); elemento este que no se encuentra en ninguna de las Constituciones nacionales colombianas del siglo XIX. Como se observa, del período preconstitucional se conservaron las audiencias y los alcaldes¹⁹, aunque no sin algunas modificaciones; otros elementos que se conservaron fueron las jurisdicciones eclesiástica (art. 249) y militar (art. 259).

En lo concerniente a los mecanismos de integración del Poder Judicial, el rey, a propuesta del Consejo de Estado, nombraba a todos los magistrados, tanto del Supremo Tribunal de Justicia como de los tribunales civiles y criminales (art. 171.4)²⁰, mientras que los alcaldes eran elegidos anualmente mediante sufragio masculino indirecto (art. 312 y ss.). Por otro lado, tal como advierte Luis Moreno Pastor (1989), la duración del cargo de magistrado del Supremo Tribunal “no aparece expresamente contemplada en las disposiciones que hacen referencia al Tribunal, si bien en principio, la condición de magistrado del Supremo era vitalicia” (p. 288).

Por su parte, para poder ser magistrado o juez se requería haber nacido en territorio español y ser mayor de veinticinco años, sin perjuicio de los demás requisitos que estableciera la ley (art. 251), además el cargo

de 13 de marzo de 1814 estableció que este se compondría de tres salas, las dos primeras de cinco magistrados cada una, y la tercera de seis, para un total de dieciséis magistrados.

¹⁹ Debe recordarse que en la era hispánica llegaron a coexistir distintos tipos de alcaldes; los principales fueron los “alcaldes mayores” y los “alcaldes ordinarios”, y ambos ejercieron funciones jurisdiccionales (Ver: Agúndez, 1974, p. 77); por su parte, los alcaldes perfilados en la Constitución gaditana serían llamados también “alcaldes constitucionales”.

²⁰ Esta disposición se aplicaba tanto a los nombramientos de los magistrados o “ministros” de las audiencias, como a los nombramientos de los jueces letrados. Cabe recordar también que en el esquema monárquico-constitucional gaditano los magistrados y jueces administraban justicia “en nombre del Rey” (art. 257), fórmula que se mantiene en la actual Constitución española de 1978 (art. 117.1).

de magistrado era incompatible con el de diputado (art. 129). Cabe precisar aquí que, si bien el rey nombraba a los magistrados y jueces, no podía destituirlos, pues la Constitución consagró la inamovilidad judicial (art. 252), con la cual se fortaleció a su vez la deseada independencia judicial, así decía el entonces revolucionario artículo 252 constitucional:

Artículo 252. Los magistrados y jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales ó perpetuos, **sino por causa legalmente probada y sentenciada**, ni suspendidos, sino por acusación legalmente intentada (énfasis del autor).

A diferencia de lo que ocurría en el período preconstitucional, en el cual el rey podía –por ejemplo– remover definitivamente a los oidores de las audiencias si lo consideraba conveniente, ahora se requería de una sentencia dictada precisamente por una autoridad judicial para poder remover a un magistrado o juez, y si bien el rey conservaba la facultad de suspender a un magistrado, se requería tanto una acusación previa como escuchar primero la opinión del Consejo de Estado; además, luego de la suspensión, el rey debía remitir el expediente al Supremo Tribunal de Justicia para que juzgara en derecho (art. 253).

Por su relación con la independencia judicial, Varela Suzanes-Carpegna (2020) resalta igualmente la importancia del “principio del juez legal” (p. 78), consagrado en el artículo 247 de la Constitución de 1812, según el cual, el tribunal competente para juzgar a un español, tanto en lo civil como en lo criminal, debía estar previamente determinado por la ley, de manera que nadie podía ser juzgado por una comisión nombrada posteriormente para dichos efectos.

Por otra parte, las competencias del Supremo Tribunal de Justicia se establecieron en el artículo 261 constitucional, y entre estas destacan las siguientes: Resolver los conflictos de competencia entre las Audiencias; juzgar a los secretarios de Estado cuando las Cortes determinen que hay lugar a formación de la causa; conocer de las causas de separación y

suspensión de los consejeros de Estado y los magistrados de las Audiencias, al igual que de las causas criminales contra dichas autoridades, los secretarios de Estado y los propios magistrados del Supremo Tribunal de Justicia; conocer de los juicios de residencia²¹ de todo empleado público legalmente sujeto a este juicio; consultar al rey sobre la interpretación de alguna ley para que este a su vez promueva la declaración en las Cortes; conocer de los recursos de nulidad interpuestos contras las sentencias de última instancia, aunque debe acotarse que, en Ultramar, estos recursos debían conocerlos las propias Audiencias.

En cuanto al conocimiento del recurso de nulidad, cabe acotar que si bien se le ha considerado una de las principales competencias jurisdiccionales del Supremo Tribunal de Justicia diseñado en Cádiz, terminó instrumentalizándose más bien para corregir errores de procedimiento, pues lo que se buscó con dicho recurso fue sobre todo “controlar la recta administración de justicia, identificada con **el exacto cumplimiento de los trámites procesales** (énfasis del autor)” (Martínez Pérez, 2011, p. 405).

Hecha esta referencia a las funciones del Supremo Tribunal de Justicia, es pertinente consignar que durante todo el período aquí estudiado y según los propios textos constitucionales examinados, la autoridad final para interpretar la Constitución frente a las dudas que pudieran generarse estuvo en manos del Legislativo. En lo que concierne específicamente a la Constitución gaditana, el Legislativo conocía además de las llamadas “infracciones de la Constitución” y determinaba la responsabilidad en cada caso (Ver: art. 372 y art. 373), para lo cual se estableció inclusive la acción pública, asumiendo así las Cortes el rol protagónico en la defensa de la Constitución. Sin embargo, como se sabe, aún faltaba mucho para la llegada a Panamá del celebrado control de constitucionalidad de las leyes,

²¹ Se seguía este “juicio” a algunos servidores públicos al momento de abandonar el cargo, en cada caso se revisaba el desempeño que había tenido el servidor y de encontrarse faltas se le imponía la sanción correspondiente, normalmente de carácter pecuniario (Ver: Marina, 2006, p. 32).

un control que se ubica en el terreno estrictamente normativo (Ver: Sánchez González, 2021, p. 27), y en el cual, en cambio, el rol protagónico lo tiene hoy día el Poder Judicial (art. 206.1 de la Constitución Política de Panamá).

Por otro lado, si bien se dejó consignado al inicio que este trabajo hace énfasis en la corte o tribunal que se encuentra en la cúspide del Poder Judicial en cada una de las constituciones del período estudiado, es importante indicar que, en los últimos años de la era hispánica, las Audiencias continuaron siendo formalmente los máximos tribunales españoles en territorio americano. En este sentido, el artículo 262 constitucional señalaba que todos los procesos civiles y criminales debían concluir dentro del territorio de cada Audiencia; esta tenía además la facultad de suspender y separar a los jueces inferiores en su circunscripción judicial, así como resolver los conflictos de competencia que se presentaran entre estos. Mención aparte merecen los alcaldes de los pueblos, pues la Constitución gaditana no solo les asignó el importante “oficio de conciliador” (art. 282), sino que dispuso que en materia civil no se podía entablar proceso alguno sin hacer constar que se había intentado la conciliación por intermedio del alcalde (art. 284).

Algo que no debe pasar desapercibido es que la Constitución gaditana estableció un régimen de responsabilidad judicial en base al cual la inobservancia de la ley por parte del juez en un proceso conllevaba su responsabilidad personal y acarreaba una correspondiente sanción, y esto sin perjuicio de los casos en los que había propiamente una posible responsabilidad penal del juzgador por soborno, prevaricación o cohecho, supuestos en los cuales cabía la acción popular contra este, así decían los artículos 254 y 255 de la Constitución de 1812:

Artículo 254. Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace responsables personalmente á los jueces que la cometieren.

Artículo 255. El soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces producen acción popular contra los que los cometan.

Una vez descritos los aspectos más importantes del Poder Judicial diseñado en la Constitución gaditana debe mencionarse que, como parte de la transición del modelo de administración de justicia del período preconstitucional al del período constitucional, se dispuso, mediante decreto de 17 de abril de 1812 de las **Cortes de Cádiz**, la extinción de todos los Consejos y la creación del Supremo Tribunal de Justicia, el cual “terminaría definitivamente todos los negocios contenciosos, sobre que se hallaren ya conociendo los Consejos extinguidos de Castilla, **de Indias** y Hacienda (énfasis del autor)” (Martínez, 1999, p. 339).

Otro dato que merece mención, y que naturalmente resulta llamativo para cualquier jurista o abogado desprevenido del siglo presente, es que durante una parte de la era hispánica existió formalmente la prohibición de motivar las sentencias (Ver: Cutter, 1999, pp. 14-15). En efecto, tal como explica Alfonso Murillo Villar (2012, p. 50), dicha prohibición se encuentra recogida en la Novísima Recopilación de 1805, y estuvo vigente entre 1768 y 1847²². Esta prohibición ha sido considerada por algunos estudiosos como un lastre del Antiguo Régimen que no fue eliminado oportunamente en la Constitución de Cádiz de 1812, sino algunas décadas después, durante el proceso de codificación en España, cuando comenzó a exigirse nuevamente a los jueces que motivaran sus sentencias²³.

Sería incorrecto cerrar esta aproximación al diseño constitucional gaditano del Poder Judicial sin consignar que tanto el referido diseño

²² Algunos investigadores han indicado que, a pesar de existir formalmente la referida prohibición, en el Virreinato de Nueva Granada los juzgadores siguieron motivando sus sentencias de forma ininterrumpida (Ver: López Santamaría, 2021, p. 421).

²³ Para apreciar, en contraste, la importancia que se le da a la motivación de las decisiones judiciales en el derecho panameño contemporáneo, puede consultarse el esclarecedor trabajo de Armando Padilla Zambrano (2010).

como la propia Constitución de 1812 padecieron de gran inestabilidad durante los años siguientes, pues en 1814 el rey español Fernando VII, de vuelta en el trono, derogó la Constitución gaditana y restauró la monarquía absoluta, y ese mismo año ordenó restablecer los tribunales a las denominaciones y el estado que tenían en 1808 (Ver: Martínez, 1999, p. 87). Sin embargo, en 1820 se produjo otro movimiento pendular en el régimen político español y el propio rey terminó jurando la Constitución de Cádiz y retomando “la senda constitucional” según sus propias palabras, restableciéndose así el sistema de administración de justicia gaditano.

Con todo, para entonces la mayor parte de los dominios españoles en América estaban en franca lucha por su independencia, y Panamá se uniría irreversiblemente a ese movimiento el 28 de noviembre de 1821 declarando su independencia de España y su unión a la República de Colombia de El Libertador Simón Bolívar, con esa decisión política culminaría la era hispánica e iniciaría la agitada era colombiana del constitucionalismo panameño.

II. Era Colombiana

Quizá es oportuno enfatizar aquí que los intentos de explicar la historia constitucional panameña del siglo XIX sin estudiar la historia colombiana están destinados al fracaso.

Salvador Sánchez González
Historia constitucional de Panamá (2019, p. 549).

Como es conocido, la época de unión con Colombia se extiende desde el 28 de noviembre de 1821 hasta el 3 de noviembre de 1903, periodo en cual rigieron en el territorio panameño o parte de este un total de veintidós constituciones, las cuales pueden agruparse de la siguiente

manera: Ocho constituciones nacionales de Colombia, seis constituciones provinciales, siete constituciones estatales, y la Constitución del Estado del Istmo de 1841. En esta parte del estudio se aborda el diseño del Poder Judicial contenido en las cinco Constituciones que rigieron en el Istmo entre 1821 y 1852, es decir, las cuatro primeras constituciones nacionales de Colombia, a saber, las de 1821, 1830, 1832 y 1843, así como la Constitución del Estado del Istmo de 1841. Las constituciones restantes de la era colombiana que rigieron en el territorio panameño o parte de este, en el período que va de 1853 a 1903, serán abordadas en un próximo trabajo.

Antes de entrar en la regulación del Poder Judicial de las referidas constituciones, es necesario indicar que para el autor de este estudio, durante los casi 82 años que dura la era colombiana, la historia constitucional de Colombia y Panamá es una sola, en el sentido de que tanto las constituciones provinciales y estatales que rigieron en Panamá, como la propia Constitución del Estado del Istmo de 1841, no pueden entenderse a cabalidad si se desconectan o desvinculan de la historia político-constitucional de Colombia como un todo durante el referido período de tiempo.

Esto, que puede resultar bastante obvio para algunos o quizás un tanto polémico para otros, es necesario resaltarlo, toda vez que, en lo que toca a la era colombiana, el estudioso panameño corre el riesgo de desconectar completamente el constitucionalismo estatal, provincial o istmeño, del de carácter propiamente nacional colombiano de la época, con lo cual la visión que se terminaría teniendo del fenómeno constitucional sería necesariamente incompleta. Al iniciar el recorrido de la que es, sin duda, la era más intensa de la historia constitucional panameña, vale la pena recordar, precisamente sobre el tema de la relevancia de los contextos históricos en los cuales se produce una Constitución, lo advertido por el jurista Jorge Giannareas Gill (2018), quien resalta lo siguiente:

Los contextos históricos en los que se dieron los procesos políticos que concluyeron con el alumbramiento de una nueva Constitución son importantes. Una **Constitución no es solo un texto** al que le podemos añadir caprichosamente cualquier significado que se nos ocurra. **Una Constitución es también la historia que la alumbra** (énfasis del autor). (p. 47)

1. Constitución de 1821

La primera Constitución nacional colombiana que rigió en Panamá fue la Constitución Política de la República de Colombia de 1821, conocida comúnmente como Constitución de Cúcuta, aprobada el 30 de agosto de 1821 por el primer Congreso general de Colombia en la Villa del Rosario de Cúcuta, y sancionada el 6 de octubre en la misma ciudad por El Libertador Simón Bolívar, primer presidente de la república. Esta Constitución es, como lo recuerda César A. Quintero (1987), “la primera Constitución republicana que rige en Panamá” (p. 15).

Si bien cuando Panamá se unió a Colombia ya se encontraba rigiendo esta Constitución, debe recordarse que, tal como explica el historiador Armando Martínez Garnica (2021), debido a que Panamá y Quito no participaron en la elaboración de dicha Carta por encontrarse aún bajo dominio español, los constituyentes consignaron en el artículo 191 que la Constitución de 1821 era provisional, y que una vez liberado el resto del territorio de la república y pasados al menos diez años desde la adopción de la Constitución, el Congreso debía convocar una convención para reformarla parcial o totalmente. La Constitución de Cúcuta era entonces, en palabras del citado historiador, “una Carta de guerra” (24:00)²⁴.

²⁴ Mientras los constituyentes debatían sobre la futura Constitución en Villa del Rosario de Cúcuta, Simón Bolívar se encontraba junto a una parte del ejército patriota grancolombiano librando la prolongada guerra venezolana de independencia, precisamente en esa época tuvo lugar la decisiva Batalla de Carabobo, el 24 de junio de 1821 (Ver: Henao & Arrubla, 1936, p. 507).

En lo concerniente a la justicia, la Constitución de 1821 consagró la separación de poderes en sus artículos 9 y 10, y dedicó su breve Título IV, denominado “Del Poder Judicial”, a regular lo relativo a la administración de justicia. Dicho título fue subdividido a su vez en dos “secciones”: Sección 1°. “De las atribuciones de la Alta Corte de Justicia, elección y duración de sus miembros”; y Sección 2°. “De las Cortes Superiores de Justicia y juzgados inferiores”.

Primeramente, en cuanto a la denominación “Poder Judicial”, debe consignarse que esta se utilizó en todas las constituciones nacionales colombianas del decimonono para designar al órgano de gobierno encargado esencialmente de la administración de justicia. Esta denominación vendría a ser reemplazada en el siglo XX, tanto en Colombia como en Panamá, por la de “Órgano Judicial” en 1936 y 1946 respectivamente, pero en Colombia esta última se sustituyó a su vez por la de “Rama Judicial” en 1945.

El Poder Judicial fue estructurado en la Constitución de Cúcuta de la siguiente forma: Una Alta Corte de Justicia, Cortes Superiores y juzgados inferiores. Armando Martínez Garnica (2021) indica que al momento de diseñar esta estructura del Poder Judicial, los constituyentes tomaron en cuenta que la nueva república había heredado de la era hispánica tres reales audiencias, la de Santa Fe, la de Caracas y la de Quito, por lo cual era indicado instalar en cada uno de esos lugares una Corte Superior, y crear un organismo de cierre, que sería la Alta Corte de Justicia (18:24). Debe mencionarse que si bien los alcaldes no fueron incluidos a nivel constitucional dentro de la estructura del Poder Judicial, como lo hizo la Constitución gaditana, al elaborarse la ley “sobre organización de los tribunales y juzgados” de 14 de octubre de 1821, se constituyó a los “alcaldes ordinarios” en jueces de primera instancia para “todos los negocios contenciosos criminales y civiles **de cualquier cuantía**, cuyo conocimiento no esté especialmente atribuido a otras autoridades por las leyes (énfasis del autor)” (art. 100).

La Alta Corte de Justicia estaría integrada por un mínimo de cinco “ministros” (art. 140)²⁵, quienes ejercerían el cargo de forma vitalicia²⁶, siempre y cuando mantuvieran buena conducta (art. 145). Cabe referir que la Constitución de Cúcuta no hace alusión a la división de la Alta Corte de Justicia en salas, pero la Ley Orgánica del Poder Judicial de 11 de mayo de 1825 no solo aumentó el número de ministros de dicha Corte a nueve (siete jueces y dos fiscales), sino que la organizó en dos salas de tres jueces cada una. El método de nombramiento de los referidos ministros fue complejo y era el siguiente: El presidente de la república proponía una terna de abogados a la Cámara de Representantes, esta eliminaba uno de la terna y remitía la dupla resultante al Senado, finalmente el Senado escogía uno de los dos como ministro (art. 142)²⁷. Por su parte, los tres requisitos para ser ministro de la Alta Corte de Justicia eran los siguientes: Tener mínimo 30 años, ser abogado “no suspenso”, y tener los “derechos de elector” (art. 141), derechos que tenían pocas personas en aquella época²⁸. A los requisitos debe agregarse lo relativo a la incompatibilidad, pues el constituyente estableció que el cargo de ministro de la Alta Corte de Justicia era incompatible con los cargos de senador y representante (art. 65).

²⁵ El uso del vocablo “ministro” para designar a los miembros del máximo tribunal de justicia apareció en los propios inicios del constitucionalismo latinoamericano. Se observa, por mencionar solo dos ejemplos, en la Constitución Federal de Venezuela de 1811 (art. 111) y en la Constitución republicana de Cundinamarca de 1812 (art. 47). En el caso particular de las constituciones nacionales de Colombia, la denominación de ministro sería reemplazada por la de magistrado por primera vez en la Constitución de 1830, pero aquel vocablo sigue utilizándose en algunas constituciones latinoamericanas contemporáneas (Chile, México, Paraguay, Brasil, etc.). Guillermo Cabanellas (2008), en su clásico *Diccionario Jurídico Elemental*, precisamente define la palabra ministro como “juez que administra justicia”, entre otras posibles acepciones.

²⁶ César A. Quintero (1987) sostiene que el carácter vitalicio del cargo de ministro de la Alta Corte de Justicia es una de las varias instituciones que se adoptaron de la Constitución estadounidense de 1787 (p. 15).

²⁷ Los ministros de las Cortes Superiores eran nombrados por el Ejecutivo de una terna que le presentaba la Alta Corte de Justicia, y también tenían una duración vitalicia en el cargo, mientras mantuvieran su buena conducta (art. 148).

²⁸ En el sistema de sufragio masculino censitario e indirecto establecido en Cúcuta, para poder ser elector debían reunirse los requisitos establecidos en el artículo 21 constitucional, entre los cuales destaca, además de saber leer y escribir, “ser dueño de una propiedad raíz que alcance el valor libre de quinientos pesos, o gozar de un empleo de trescientos pesos de renta anuales, o profesar alguna ciencia, o tener un grado científico” (art. 21.4).

En lo concerniente a las competencias de la Alta Corte de Justicia, a nivel constitucional únicamente se le asignaron tres de manera específica: a) Conocer de los procesos en que fueran partes los embajadores, ministros, cónsules y agentes diplomáticos; b) conocer de las controversias que resultasen de los tratados y negociaciones que realice el Ejecutivo; y c) resolver los conflictos de competencia entre los Tribunales Superiores (art. 143). Esto sin perjuicio de las demás competencias que le asignara la ley en cuanto al conocimiento de distintos procesos civiles y criminales, así como el grado en que la corte debía conocer de estos (art. 144). Precisamente, al examinar la antes citada Ley “sobre organización de los tribunales y juzgados” de 1821, se observa que la lista de competencias asignadas a la Alta Corte de Justicia es más larga que la prevista en la Constitución, pues se le atribuyen entre otras las de conocer de las causas criminales contra los ministros de las cortes superiores (art. 2.3), oír las dudas de los demás tribunales sobre la “inteligencia” de alguna Ley y consultar sobre esta al presidente “con los fundamentos que hubiere” para que promueva la declaración conveniente en el Congreso (art. 2.9)²⁹, “hacer el recibimiento de abogados” (art. 2.12), conocer de algunas quejas por injurias o delitos leves contra los ministros de la Alta Corte de Justicia, así como de las causas civiles que se abran contra estos (art. 2.5), y conocer de los recursos de nulidad contra las sentencias de las Cortes Superiores (art. 2.7).

En cuanto a la responsabilidad de los ministros de la Alta Corte de Justicia, correspondía al Senado hacerla efectiva ante acusación previa de la Cámara de Representantes por “los casos de una conducta manifiestamente contraria al bien de la República, y a los deberes de sus

²⁹ Esta competencia evidentemente se calcó de la Constitución de Cádiz de 1812, pues según su artículo 261.10 una de las funciones del Supremo Tribunal de Justicia era “oír las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Rey con los fundamentos que hubiere, para que promueva la conveniente declaración en las Cortes”. Se mantuvo de esta forma al Legislativo como máximo intérprete de la Constitución y la Ley, pues en esta línea, el artículo 189 de la Constitución de Cúcuta estableció que correspondía al Congreso resolver cualquier duda sobre la “inteligencia” de los artículos de la Constitución (ver: Pedreschi, 2017, pp. 139 y ss).

empleos o de delitos graves contra el orden social” (art. 89). Por otro lado, contrario a lo que sucedió en el diseño gaditano, en Cúcuta los constituyentes se cuidaron de incluir en la primera Constitución nacional colombiana el deber que tiene todo juzgador de motivar sus sentencias, así señalaba la norma:

Artículo 171. Todo juez y tribunal debe pronunciar sus sentencias **con expresión de la ley, o fundamento aplicable al caso** (énfasis del autor).

Una vez esbozado el diseño constitucional cucuteño del Poder Judicial debe advertirse que la transición de la administración de justicia de la monarquía constitucional española a la del régimen republicano colombiano en construcción fue progresiva, pues se trataba de una república recién creada en la cual había mucho por hacer. En el caso particular de la administración de justicia en Panamá, justo antes de la independencia, Carlos H. Cuestas (2019) señala que “en noviembre de 1821, de los antiguos esplendores judiciales y gubernamentales de la Audiencia Real de Panamá, extinguida definitivamente en 1751 (...), solo quedaba el sistema de justicia de primera instancia administrada por los alcaldes ordinarios de los cabildos” (p. 162). Más adelante indica el jurista, en relación con el subsiguiente inicio de la era colombiana, que “los jueces de primera instancia en Panamá continuaban con la denominación de alcaldes municipales³⁰; pero ya se había separado su función jurisdiccional de sus antiguas funciones político-administrativas” (Cuestas, 2019, p. 166), con lo cual se observa cómo se fue transitando progresivamente de un sistema a otro en la práctica.

Un tema que suele abordarse al estudiar la Constitución de Cúcuta es el relativo a las influencias que se observan en esta. Tal como se indicó, César A. Quintero (1987) considera que el carácter vitalicio del cargo de ministro de la Alta Corte de Justicia se tomó, junto con otros aspectos

³⁰ La Ley “Orgánica del Poder Judicial” de 11 de mayo de 1825 introdujo los “jueces letrados” de primera instancia, aunque los alcaldes continuaron ejerciendo algunas funciones judiciales.

orgánicos, de la Constitución estadounidense de 1787 (p. 15). Por su parte, Ítalo Antinori (2000) va más allá e indica que la Constitución de Cúcuta “copió” de la estadounidense “la conformación del Órgano Judicial” (p. 19), entre otros elementos. Opinión distinta sostiene Hernando Valencia Villa (2010), para quien la Constitución de Cúcuta se basa tanto en la Constitución de Cádiz³¹ como en algunos textos constitucionales colombianos anteriores (p. 137)³².

Si bien estudios más recientes sostienen que en realidad hay influencias tanto del constitucionalismo estadounidense como del gaditano (Ver: Plazas, 2022, p. 248), lo cierto es que, específicamente en cuanto al Poder Judicial, tanto el hecho de que el nombramiento de los magistrados de la Alta Corte de Justicia por parte del presidente requiriese la participación del Senado, así como el carácter vitalicio del cargo de magistrado, provienen originalmente del constitucionalismo estadounidense, sin perjuicio de reconocer otras influencias en distintas partes de la Constitución, particularmente del constitucionalismo gaditano.

Antes de abordar la Constitución de 1830 es pertinente hacer al menos breve referencia a algunos eventos de indudable relevancia para la historia constitucional de aquella época, a saber, el intento por parte de Simón Bolívar de implantar en Colombia la Constitución de 1826; la Convención de Ocaña de 1828; y el llamado “Decreto Orgánico de la Dictadura” de 1828.

Primeramente, en cuanto a la Constitución de 1826, redactada por el propio Libertador en su afán de lograr gobiernos más fuertes y estables por estas tierras, debe señalarse que esta contenía un Poder Judicial encabezado por una Corte Suprema de Justicia de siete miembros (art.

³¹ Tulio Enrique Tascón (1963/2005) también considera que la Constitución de Cádiz de 1812 sirvió de base a la Constitución de Cúcuta de 1821 (p. 63).

³² Allan Brewer-Carías (2021) enfatiza por su parte la influencia que tuvieron las Constituciones venezolanas de 1811 y 1819, ambas permeadas, a su vez, por el constitucionalismo estadounidense y el francés (pp. 50 y ss).

103), escogidos por la Cámara de Censores de una terna que les remitía el Ejecutivo (art. 60.1); su duración en el cargo era vitalicia (art. 98) y solo podían ser suspendidos de sus cargos en los casos que determinara la ley, decisión que correspondía a la Cámara de Senadores (art. 99). Además se aumentaban las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia a once (art. 105). En su valoración de la Constitución de 1826, el historiador Denis Javier Chávez (2019) considera que esta “creaba un Órgano Judicial independiente” (p. 502); con todo, el proyecto de El Libertador sería rechazado en Colombia, pues entre otras cosas contemplaba una presidencia vitalicia, aunque se ha señalado que en Panamá se le rechazó sobre todo por su marcado centralismo (Chávez, 2019, p. 502).

Por otro lado, la Convención de Ocaña fue una Asamblea Constituyente que se convocó mediante ley sancionada el 7 de agosto de 1827 y se instaló formalmente el 9 de abril de 1828 en la ciudad homónima, ubicada al igual que Cúcuta en el actual Departamento colombiano de Norte de Santander. Lo que se buscaba de manera urgente con esta convención era reestructurar la república y neutralizar las fuerzas centrífugas que desde temprano atentaban contra su unidad. Se presentaron dos proyectos: Uno era cercano a las ideas de Francisco de Paula Santander, y fue redactado por los diputados Vicente Azuero, Francisco Soto y Diego Fernando Gómez; el otro fue redactado por José María del Castillo y Rada, y estaba alineado a las ideas de Simón Bolívar. El proyecto de Azuero, Soto y Gómez denominaba Suprema Corte de Justicia al máximo tribunal del Poder Judicial y tenía la particularidad de que los *ministros* de dicha corte eran elegidos en el Senado por las dos terceras partes de los miembros presentes en la votación a partir de listas que presentaban las asambleas departamentales de toda la república (Guerra, 1978, p. 346)³³. El proyecto de Castillo y Rada presentaba por su parte

³³ José María Samper (1886/1951), al analizar cómo el camino hacia la elección popular de los magistrados se fue abriendo paso en la Colombia del decimonono, señaló que los liberales de

variaciones de fondo importantes al diseño cucuteño en materia judicial, pues se introducían las Cortes de Apelación y Almirantazgo, tribunales de comercio, tribunales militares, así como jueces de paz, aparte de los jueces de primera instancia civiles y criminales (Ver: Vargas Velarde, 2019, p. 74; Guerra, 1978, p. 394).

Como se sabe, esta asamblea constituyente no pudo concluir su labor debido a las diferencias irreconciliables entre los dos proyectos políticos enfrentados; en ese escenario, los diputados bolivarianos abandonaron la convención, imposibilitando el quórum y provocando la disolución de esta el 10 de junio de 1828. Estas circunstancias, ciertamente disgregadoras, abrieron paso al denominado “Decreto Orgánico de la Dictadura”, dictado por Simón Bolívar el 27 de agosto de 1828, normativa cuya vigencia se proyectó hasta que en 1830 se aprobara una nueva Constitución (art. 26). Con este Decreto, Bolívar asume “el poder supremo de la República” como “Libertador presidente” y, en lo que atañe al Poder Judicial, además de atribuirse la facultad de nombrar, remover o relevar jueces o magistrados cuando los estime conveniente³⁴, varió también en alguna medida la estructura del Poder Judicial al introducir cortes de apelación, cortes de almirantazgo y tribunales militares (art. 15). A ello agregó que el Consejo de Estado debía, entre sus primeras atenciones, “consultar los decretos orgánicos de los tribunales y juzgados, así como lo conveniente sobre el establecimiento de jueces de hecho, tribunales de policía correccional y organización del ministerio público” (art. 16).

aquella época, al igual que los de periodos posteriores, cometieron el “gravísimo error” de “pretender que la elección de los magistrados y jueces fuese popular, como si tan delicado asunto, que no es de confianza política, sino de alta administración y de severa crítica de aptitudes y cualidades, pudiera ser abandonado a las luchas de los partidos, para que sus pasiones las decidieran por medio del sufragio. Jamás pueblo alguno obtendrá buena administración de justicia, si los encargados de esta han de tener que cortejar la popularidad, estar expuestos al vaivén de la política y recibir inspiraciones de los partidos militantes” (pp. 167-168). Similar posición mantuvo, sobre el tema de la elección popular de los magistrados, otro de los cimeros constitucionalistas colombianos del siglo XIX, el panameño Justo Arosemena Quesada (1870, p. 55).

³⁴ Potestad que debe entenderse incluida dentro del artículo 1.4 del referido Decreto.

En lo que respecta a esta etapa de la dictadura transitoria bolivariana, Miguel Malagón Pinzón (2024) resalta que mediante Decreto dictado por Simón Bolívar el 17 de noviembre de 1828, se estableció que los gobernadores serían jueces de primera instancia en materia civil y criminal en el cantón o circuito donde residían, y agrega el jurista que esta competencia se mantuvo hasta el gobierno de Santander, en 1832 (pp. 80-81)³⁵. A lo indicado por el citado estudioso debe agregarse que, en el referido decreto, Bolívar no solo varió lo relativo al funcionamiento y las atribuciones de la Alta Corte de Justicia (art. 4), sino que disminuyó su número de ministros de nueve a seis, y estableció que el presidente de la Corte sería nombrado directamente por el Gobierno con carácter vitalicio, es decir, permanecería en el cargo mientras mantuviera buena conducta (art. 1), disposición esta que refleja con claridad el transitorio carácter autoritario que adquirió el régimen político en ese momento, específicamente en relación con el Poder Judicial.

Finalmente, tal como lo prescribía el artículo 26 del “Decreto Orgánico de la Dictadura”, Bolívar convocó la asamblea constituyente de 1830 para que diera a Colombia una Constitución permanente. Dicha asamblea se instaló el 20 de enero del referido año, y el 29 de abril de 1830 aprobó el nuevo Texto Constitucional, el cual sería sancionado el 5 de mayo por el vicepresidente Domingo Caycedo. Con todo, poco tiempo después, Venezuela y Ecuador se separarían definitivamente de Colombia, circunstancia que llevaría a muchos juristas a señalar que esta Constitución “nació muerta”, aunque, como se verá, dicha afirmación requiere ser un

³⁵ En efecto, el Decreto a que hace referencia el distinguido jurista puede consultarse en el siguiente volumen: República de Colombia. Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado (1925). *Codificación Nacional* (Tomo III. Años de 1827 y 1828). Imprenta Nacional, pp. 446-447. <https://repository.eafit.edu.co/items/cd0c9fcf-dc05-4274-a749-ec8f55dcf597>. Las leyes y decretos colombianos decimonónicos citados a lo largo de este estudio fueron consultados en la referida compilación del Consejo de Estado de Colombia, disponible íntegramente *en línea*, en el repositorio digital de la Universidad EAFIT, con sede en Medellín.

tanto matizada. Se estudia en el siguiente apartado su diseño del Poder Judicial.

2. Constitución de 1830

En la Constitución de 1830 el Poder Judicial fue regulado en el homónimo Título IX “Del Poder Judicial”, subdividido a su vez en tres secciones: Sección I. De la Alta Corte de Justicia; Sección II. De las Cortes de Apelación, y Sección III. Disposiciones generales en el Orden Judicial. El órgano de gobierno en estudio quedó estructurado de la siguiente manera: Una Alta Corte de Justicia, Cortes de Apelación, y los tribunales y juzgados creados mediante ley (art. 109). En cuanto al mecanismo de integración del Poder Judicial, los magistrados de la Alta Corte de Justicia eran nombrados por el presidente de la república de ternas propuestas por el Senado (art. 85.8), y al igual que en la Constitución de Cádiz de 1812, no tenían establecido constitucionalmente un término definido de duración en el cargo³⁶; por su parte, los magistrados de las Cortes de Apelación también eran nombrados por el presidente de la república, pero con audiencia del Consejo de Estado y a partir de ternas enviadas por las cámaras de distrito (art. 85.11).

Para ser magistrado de la Alta Corte de Justicia había tres requisitos (art. 111): Ser colombiano de nacimiento, tener mínimo cuarenta años, y haber sido magistrado de alguna Corte de Apelación. Por su parte, el cargo de magistrado de la Alta Corte era incompatible con los cargos de senador y representante (art. 71). Una vez en sus cargos, los magistrados y jueces de la república eran inamovibles (art. 114). Se estableció además un régimen escalonado de responsabilidad en el cual los magistrados de la Alta Corte, previa acusación de la Cámara de Representantes (art.

³⁶ Debe entenderse en todo caso que la Constitución de 1830 no varió en principio el carácter vitalicio del cargo que venía del ordenamiento jurídico preexistente.

52), respondían ante el Senado por mal desempeño de sus funciones, mientras que los magistrados de las Cortes de Apelación lo hacían ante la Alta Corte y los demás jueces ante las Cortes de Apelación (art. 119).

En cuanto a las competencias asignadas a la Alta Corte de Justicia, estas aumentaron considerablemente en comparación con las establecidas en la Constitución de Cúcuta, pues se agregaron las siguientes (art. 110): Conocer de las controversias resultantes de los contratos celebrados por el Poder Ejecutivo o a su nombre³⁷; resolver los conflictos de competencia entre las Cortes de Apelación y las de estas con los demás tribunales; resolver los recursos que les atribuya la ley contra las sentencias de las Cortes de Apelación; conocer de las quejas contra las Cortes de Apelación por abuso de autoridad, omisión, denegación o retardo de la administración de justicia; conocer de las causas de responsabilidad contra los magistrados de las Cortes de Apelación por mal desempeño de sus funciones; conocer de las causas criminales contra el presidente y vicepresidente de la república, previa suspensión del Senado; conocer de las causas criminales que se presenten contra los ministros y consejeros de Estado, el procurador general de la Nación y los magistrados de la Alta Corte de Justicia; oír las dudas de los tribunales superiores sobre la interpretación de alguna ley, y consultar sobre dichas dudas al Congreso por intermedio del Poder Ejecutivo; todo lo anterior sin perjuicio de las demás competencias establecidas por la ley.

Sobre el tema de las competencias del máximo tribunal del Poder Judicial, debe destacarse que estas fueron aumentando en el período estudiado (ver: Pombo & Guerra, 1892, pp. 408-409), a lo cual puede agregarse que la tendencia en la evolución constitucional de la época fue igualmente la de conservar en la Corte Suprema la

³⁷ Competencia muy importante en el ámbito contencioso-administrativo, pues “la rama judicial, entonces, tenía el poder de enjuiciar la validez, conveniencia y adecuada ejecución de los contratos en que fuere parte el Estado por medio del poder ejecutivo” (Hernández Betancur, 2019, p. 542).

mayoría de las competencias que se le iban asignando a lo largo del tiempo, algunas de las cuales le eran atribuidas mediante normas infraconstitucionales.

No debe cerrarse este apartado sin indicar que en el marco de la disolución de la Gran Colombia y de la salida del poder y muerte de El Libertador Simón Bolívar se produjeron dos “intentos de separación” de Panamá de Colombia. Uno en 1830 dirigido por José Domingo Espinar y otro en 1831 dirigido por el militar venezolano Juan Eligio Alzuru, pero en ambos casos Panamá terminó “reintegrándose” a Colombia. Interesa únicamente destacar, para los efectos de este trabajo, el segundo “intento de separación” de 1831, pues Alzuru dictó el “Decreto de Organización” de 11 de agosto de 1831 aplicable al Istmo, en el cual se incluyó el Título V denominado “De la administración de justicia”, contentivo de un artículo único que decía así:

Artículo 12. La justicia será administrada en nombre del Estado y por autoridad de la ley, por la Corte de Justicia que se establecerá, por juzgados de primera instancia, tribunales de Comercio, de Marina y Militares.

Consignadas las intenciones del alzado de introducir algunos tribunales especiales en el Istmo, debe recordarse que dieciocho días después sería fusilado y el citado Decreto quedaría privado de toda eficacia. Finalmente, a pesar de la agitación propia de los tiempos finales de la Gran Colombia, debe señalarse que la Constitución de 1830 estuvo formalmente vigente por algún tiempo en el territorio que constituiría más adelante el Estado de la Nueva Granada. Con todo, se hacía necesaria la elaboración de una nueva Carta más acorde con la realidad política resultante de la fragmentación de la Colombia primigenia, y en este escenario se convocó nuevamente una asamblea constituyente para finales de 1831, convención que elaboró la Constitución Política del Estado de la Nueva Granada de 1832, sancionada formalmente el 1 de marzo de dicho año, y cuyo diseño del Poder Judicial se estudia enseguida.

3. Constitución de 1832

El Poder Judicial del Estado de la Nueva Granada fue regulado por la Constitución de 1832 en su Título VII “Del Poder Judicial”, subdividido en tres secciones, a saber: Sección 1. “De la Corte Suprema de Justicia”; Sección 2. “De los demás tribunales y juzgados”; y Sección 3. “Disposiciones comunes a la Corte Suprema y demás tribunales y juzgados”. El referido órgano de gobierno quedó estructurado a nivel constitucional en una Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales y juzgados creados mediante ley (art. 130)³⁸. En cuanto al mecanismo de integración de la Corte, sus magistrados eran nombrados para períodos de cuatro años (art. 145) de la siguiente manera: Las cámaras de provincia remitían sus listas al Consejo de Estado, este elaboraba una terna de entre los individuos listados y la remitía a la Cámara de Representantes, la Cámara eliminaba un miembro de la terna, y finalmente el Senado escogía uno de los dos restantes como magistrado (art. 133)³⁹. Como se notará, el mecanismo era aún más complejo que el de la Constitución de Cúcuta⁴⁰, aunque como anota César A. Quintero (1987), tenía la particularidad de que el Ejecutivo no intervenía en el nombramiento (p. 22).

Para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia se debían cumplir los siguientes requisitos: a) ser granadino en ejercicio de los derechos

³⁸ Fue con la Constitución de 1832 que se introdujo el nombre de “Corte Suprema de Justicia” para designar al máximo tribunal de justicia, adoptándose así la denominación estadounidense. Como se sabe, esta es la denominación vigente tanto en Colombia como en Panamá.

³⁹ En cuanto al número de magistrados que integrarían la Corte, la convención constituyente que elaboró la Constitución de 1832 emitió el Decreto “orgánico de tribunales” de 23 de marzo de 1832, mediante el cual redujo la cantidad de magistrados a cuatro, tres serían jueces y uno sería fiscal (art. 2), posteriormente, la ley orgánica de los tribunales y juzgados de 10 de mayo de 1834 mantendría ese mismo número de magistrados (art. 1). Sin embargo, mediante Ley de 15 de mayo de 1841, en el marco de la “Guerra de los Supremos”, se produjo un cambio drástico al establecerse que los hasta entonces “magistrados fiscales” de la Corte Suprema serían en adelante “agentes del Poder Ejecutivo” y no magistrados (art. 1), con lo cual el número de magistrados de la Corte Suprema de Justicia quedaría reducido inusitadamente a tres.

⁴⁰ Sobre el carácter “muy complicado” de este método de nombramiento, Samper (1886/1951) señala que, si bien “ofrecía muchas garantías de acierto en los nombramientos de los magistrados, (...) tantas precauciones habrían sido más adecuadas al nombramiento de jueces vitalicios, que no para cortos períodos” (p. 207).

de ciudadano; b) haber cumplido 35 años; c) haber sido magistrado en algún tribunal o juzgado durante al menos cuatro años, o haber ejercido la abogacía “con buen crédito” durante un mínimo de ocho años (art. 138). Por su parte, en cuanto a las competencias de la Corte Suprema de Justicia (art. 131), esta Constitución presenta una lista más reducida de atribuciones que la Carta anterior, sin presentar innovaciones importantes. Tampoco se introdujeron cambios importantes en cuanto al régimen de responsabilidad de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, pues continuaban respondiendo ante el Senado por mal desempeño de sus funciones (art. 137), de igual forma, el cargo de magistrado de la Corte seguía siendo incompatible con los de senador y representante (art. 67)

En esta misma línea referente a las incompatibilidades del cargo de magistrado de la Corte, un artículo destacable con el cual se buscaba, según explica Francisco de Paula Pérez (1992), fortalecer la independencia judicial (p. 60), era el 136, que señalaba lo siguiente:

Artículo 136. Los miembros de la Corte Suprema de Justicia, mientras duren en sus empleos, *y un año después*, no admitirán para sí, ni solicitarán para otros, empleo, oficio, comisión, pensión ni gracia alguna del Poder Ejecutivo. (cursivas del autor)

Otros cambios que introdujo esta Constitución en materia judicial consistieron en que, por un lado, se eliminó el carácter vitalicio del cargo de magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y por otro lado se introdujo la modalidad de nombramientos escalonados de los magistrados cada dos años, aunque con posibilidad de reelección, así decía el artículo 145 constitucional:

Artículo 145. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y los de los tribunales de distrito judicial, durarán en sus destinos

cuatro años, renovándose por mitad cada dos años; pero pueden ser reelegidos.

Al observar el conjunto, Tascón (1953/2005) concluye que “todo en la Constitución indicaba el propósito de asegurar al Poder Judicial la mayor **independencia** posible y un **origen popular indirecto** (énfasis del autor)” (p. 207).

Debe consignarse que durante la vigencia de la Constitución neogranadina de 1832 se promulgó la Ley “Orgánica de Tribunales” de 10 de mayo de 1834, de la cual se ha dicho que “entre otros crea el Distrito Judicial del Istmo con jurisdicción en las provincias de Panamá y Veraguas” (Cuestas, 2019, p. 174), pero esto requiere únicamente una pequeña precisión, y es que en realidad la referida ley incluyó a las provincias de Panamá y Veraguas, junto a las de Cartagena, Santa Marta, Riohacha y Mompós, dentro del Cuarto Distrito Judicial del Magdalena (art. 5), fue en el año siguiente, mediante Decreto Legislativo de 15 de mayo de 1835, que se creó el Distrito Judicial del Istmo y su correspondiente Tribunal de Distrito con sede en la ciudad de Panamá, el cual se llamaría Tribunal del Istmo y estaría compuesto en su diseño original por tres jueces y un fiscal, y tendría jurisdicción sobre las provincias de Panamá y Veraguas (art. 1)⁴¹ (Ver República de Colombia–Consejo de Estado, 1925a, pp. 184 y 441). Ante estas y otras reformas e impulsos que recibió la administración de justicia en aquella época, no queda duda de que fue bajo la Constitución de 1832 que “se asientan no solo en la forma, sino sustancialmente, las instituciones republicanas que rigen la administración de justicia del Gobierno de la Nueva Granada” (Cuestas, 2019, p. 174).

⁴¹ El referido Decreto Legislativo lleva la firma del panameño Blas Arosemena, quien para entonces era presidente del Senado de la Nueva Granada.

En el contexto de esta importante época para el Poder Judicial, desde el punto de vista institucional, específicamente en el año 1836, se registra en Panamá un incidente de connotaciones internacionales que tuvo su génesis en una resolución de un juzgado de primera instancia o juzgado cantonal de Panamá. Se trata del llamado “*caso Russell*”, reseñado en la obra “*El Panamá Colombiano (1821-1903)*”, de los historiadores Celestino Andrés Araúz y Patricia Pizzurno (1993, pp. 126-128).

Según refieren los destacados historiadores, un juez cantonal panameño había condenado a varios años de prisión a un ciudadano inglés de nombre Joseph Russell debido a una riña que este había tenido con el comerciante panameño Justo Paredes, riña en la cual ambos habían resultado heridos. Gran Bretaña protestó ante esta condena y solicitó, entre otras cosas, la remoción de las autoridades involucradas en el asunto, así como una compensación de mil libras esterlinas en favor de Russell. Ante esta situación, intervino el propio presidente de la república Francisco de Paula Santander, “El Hombre de las Leyes”, indicando que las exigencias británicas humillaban la independencia de los poderes públicos. En medio de esta controversia, el gobierno británico realizó un bloqueo naval en Cartagena, lo que trajo como consecuencia que tuviera que ponerse en libertad a Russell en 1837 y compensarlo con cinco mil pesos, luego de lo cual se levantó el bloqueo.

Poco tiempo después, entre 1839 y 1842, encontrándose aún vigente la Constitución de 1832, se produjo una crisis política importante relacionada con una conflagración interna colombiana denominada “La Guerra de los Supremos”. El conflicto inició en la provincia de Pasto por motivos religiosos, pero luego la motivación “se desplazó hacia las banderas del federalismo” (Vargas Velarde, 2023, p. 95) y la guerra adquirió dimensión nacional. La confrontación desembocó en la erección de varios estados costeros que proclamaron su separación de Bogotá en 1840, así, en octubre se escindieron Manzanares (Santa Marta), Cibeles

(Barranquilla), Cartagena y Mompox, mientras que Panamá hizo lo propio el 18 de noviembre (Ver: Lasso, 2019, p. 153)⁴². Para los efectos de este trabajo, lo destacable es que, en el marco de la referida crisis, el Istmo de Panamá no solo se erigió como Estado independiente, sino que terminó dándose mediante convención constituyente su primera Constitución propia, la Constitución del Estado del Istmo de 1841⁴³, sancionada por el coronel Tomás Herrera el 8 de junio de dicho año y cuyo diseño del Poder Judicial se presenta a continuación.

3.1. Constitución del Estado del Istmo de 1841

Al iniciar este apartado es necesario indicar primero que, cualquiera que desee estudiar a profundidad la Constitución del Estado del Istmo de 1841 y su historia se beneficiará al consultar la investigación más completa existente sobre el tema, elaborada por el destacado jurista istmeño Óscar Vargas Velarde (2023), y publicada con el título de *“El Estado del Istmo y la Constitución de 1841”*.

Entrando en materia, tal como lo hizo en su momento la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución istmeña de 1841 estableció en su artículo 18 una estricta separación de poderes, pues en dicha disposición se prescribió que ninguno de los tres poderes podía ejercer las atribuciones que constitucionalmente les correspondían a los otros, de allí que el constitucionalista Rigoberto González Montenegro (2004) señale con justa razón que esta Constitución, en el referido precepto, reguló la separación de poderes “de forma rígida” (p. 21).

⁴² También se erigió el “Estado Soberano de Mariquita”, ubicado en el actual Departamento de Tolima. Hubo igualmente otras poblaciones que proclamaron su autonomía respecto del gobierno asentado en la capital andina durante dicha coyuntura, como Tunja, Vélez, Casanare, etc. (Ver: Gutiérrez, 1993).

⁴³ El jurista Jorge Giannareas Gill (2018) sostiene, con importante fundamentación, que el autor de al menos el primer borrador de la Constitución de 1841 fue el joven constitucionalista istmeño Justo Arosemena Quesada, quien habría usado como guía la Constitución de la Nueva Granada de 1832 (pp. 54-55).

En cuanto al Poder Judicial, este fue regulado en el Título VII llamado precisamente “Del Poder Judicial”, el cual se subdividió en cuatro secciones, a saber: “Del Jurado Nacional”; “Del Tribunal Supremo de Justicia del Estado”; “De los demás tribunales i juzgados”; y “Disposiciones comunes a todos los tribunales i juzgados”. El Poder Judicial quedó estructurado de la siguiente manera: Un Jurado Nacional, un Tribunal Supremo, y los demás tribunales y juzgados que estableciera la ley (art. 96). Ahora bien, lo que esta Constitución llama “Jurado Nacional” no es más que el Congreso en ejercicio de algunas funciones jurisdiccionales puntuales establecidas en el artículo 97, referentes por un lado al juzgamiento del encargado del Poder Ejecutivo y los magistrados del Tribunal Supremo “por infracción de la Constitución o de las leyes, i en el caso de mala conducta en el ejercicio de sus respectivas funciones” (art. 97.1). Y, por otro lado, a “declarar si há o no lugar a formación de causa contra cualquiera de los mencionados empleados i ponerlos a disposición del tribunal competente para su juzgamiento, cuando la falta no fuere relativa al ejercicio de sus respectivas funciones (las cursivas son del autor) (art. 97.2). Debe consignarse, en este sentido, que la Constitución istmeña de 1841 tiene la particularidad de regular detalladamente las funciones jurisdiccionales del Congreso y hacerlo además dentro del Título constitucional relativo al Poder Judicial (artículos 97 al 106), cabe indicar que estas características no las reúne de forma concomitante ninguna de las Constituciones nacionales colombianas del decimonono.

En cuanto a los mecanismos de integración del Tribunal Supremo, los magistrados tanto de dicho Tribunal como de los tribunales de distrito eran elegidos por las asambleas electorales de los cantones y luego los nombramientos eran perfeccionados por el Congreso (art. 46.24), el cual debía nombrar en cada magistratura a quien hubiese obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos por los electores (art. 50), y en caso de que ninguno obtuviese la mayoría absoluta de los votos,

el Congreso tomaría a los dos más votados y declararía electo “al que haya obtenido las dos terceras partes de los votos de los miembros del Congreso, repitiéndose la votación hasta que se obtenga este resultado” (art. 50). Sin embargo, el artículo 118 constitucional indicaba que en caso de producirse vacantes tanto en el Tribunal Supremo como en los tribunales de distrito, estas se llenarían con los que obtuvieran “más votos en las asambleas electorales para la plaza vacante”, y agrega este artículo que si por alguna razón no se podía llenar una vacante de la manera antes descrita, el encargado del Poder Ejecutivo haría el nombramiento, dejándose claro que todos los magistrados nombrados de conformidad con este artículo serían interinos, pues únicamente durarían en sus cargos hasta que pudieran hacerse los nombramientos de acuerdo al procedimiento regular del artículo 50 antes citado. Por su parte, la duración del cargo de magistrado del Tribunal Supremo era de dos años, con posibilidad de reelección (art. 111), y todos los magistrados y jueces gozaban de inamovilidad (art. 115)⁴⁴.

Los requisitos para ser magistrado del Tribunal Supremo eran tres según el artículo 108, a saber: Haber cumplido treinta años, ser abogado en ejercicio, y haber sido magistrado de algún tribunal o juzgado por tres años, o haber ejercido la abogacía “con buen crédito” por seis años. No obstante, el referido artículo señalaba que el único requisito que se exigiría por el momento era el de ser abogado de “buena reputación”, pues los demás requisitos serían exigibles solo a partir de 1847. Por su parte, el cargo de magistrado era incompatible con el de diputado (art. 37) y también, en principio, con cualquier cargo cuyo nombramiento proviniera del Poder Ejecutivo (art. 112).

⁴⁴ No se especificó a nivel constitucional el número de magistrados que integraban el Tribunal Supremo, con lo cual queda claro que dicha materia sería regulada a nivel legal, aunque Jorge Fábrega (1991) advierte que estuvo integrado por tres magistrados (p. 21).

Las competencias del Tribunal Supremo coincidían en su mayoría con las previstas en la Constitución nacional de 1832, aunque debe indicarse que se le asignó una competencia relativa a la facultad del Tribunal Supremo para decidir sobre el sentido o interpretación de algunas cláusulas legales, así indicaba esta última competencia:

Artículo 109. Son atribuciones del Tribunal Supremo:

...

7. Conocer de los juicios que se promuevan sobre la inteligencia de una, o más cláusulas de privilegios concedidos por el Congreso, o de su orden por el Poder Ejecutivo, excepto en los casos que otra cosa se disponga por los decretos en que se hayan otorgado.

Había adicionalmente una importante atribución contenida al final del texto constitucional, en la séptima disposición transitoria, en la cual se estableció que los ministros del entonces existente Tribunal del Istmo quedaban subordinados disciplinariamente al recién creado Tribunal Supremo, así decía la referida disposición:

7ª. El Tribunal Supremo de Justicia del Estado conocerá de las causas de responsabilidad que se promuevan contra los ministros del actual Tribunal del Istmo por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones, e infracciones de lei que hayan cometido.

La Constitución del Estado del Istmo tuvo una vigencia de apenas seis meses y medio, pues Panamá se reincorporó a la Nueva Granada el 31 de diciembre de 1841⁴⁵; sin embargo, destaca Carlos H. Cuestas (2019)

⁴⁵ Curiosamente, al momento de crearse el Estado del Istmo y durante parte importante de su existencia, el abogado panameño Miguel Chiari fungió como Secretario del Interior y Relaciones Exteriores de

que el Tribunal Supremo llegó a instalarse y a tener una Ley Orgánica, con lo cual dicho tribunal sería, en palabras del citado jurista, “la primera Corte Suprema de Justicia en Panamá” (p. 177).

Una vez reincorporado el Istmo a la Nueva Granada recobró eficacia en territorio istmeño la Constitución neogranadina de 1832, pero la experiencia disgregadora que se vivió durante la Guerra de los Supremos llevó al Congreso de la república a aprobar la Constitución de 1843, de corte más centralista y presidencialista que su predecesora. En el siguiente apartado se analiza su configuración del Poder Judicial.

4. Constitución de 1843

Se ha señalado que el verdadero redactor del proyecto que sirvió de base a la Constitución de 1843 fue el abogado y político neogranadino Mariano Ospina Rodríguez (Valencia Villa, 2010, p. 150), quien algunos años más tarde, en 1849, fundaría el Partido Conservador colombiano junto a José Eusebio Caro. En cuanto a la opinión que desde el otro lado el espectro político se tuvo sobre dicha Constitución, el constitucionalista César A. Quintero (1987) señala que los liberales colombianos de aquel entonces y del siglo XX criticaron la Constitución de 1843 por considerarla, entre otras cosas, muy centralista, y autocrática (p. 24)⁴⁶; en este sentido, el propio Quintero dedica las siguientes palabras a la Constitución de 1843:

su carácter autocratizante y centralizador se advierte cuando se observa que, mediante sutiles pero eficaces preceptos, debilitó al Congreso y fortaleció al Ejecutivo; que eliminó el Consejo

la Nueva Granada.

⁴⁶ Los historiadores Celestino Andrés Araúz y Patricia Pizzurno (1993) destacan -al igual que otros autores- que la Constitución de 1843 “tenía por objeto darle más poder al Ejecutivo a fin de mantener el orden y evitar las guerras civiles” (p. 72).

de Estado, organismo moderador y fiscalizador del Ejecutivo compuesto de siete consejeros elegidos por el Congreso; que libró el nombramiento y la destitución de los gobernadores provinciales al arbitrio del presidente de la República; y que, si bien mantuvo las Cámaras de Provincia, las dejó sin funciones constitucionales (p. 24).

En lo que respecta al Poder Judicial, los principales cambios consistieron en que se eliminó toda participación de las Cámaras de provincia y del Consejo de Estado⁴⁷ en el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los tribunales superiores, y por otro lado se suprimieron algunas funciones que venía desempeñando la Corte. Entrando en detalles, el Poder Judicial fue regulado en el homónimo Título VIII “Del Poder Judicial”, subdividido a su vez en cinco secciones, a saber: Sección 1. De la Corte Suprema de Justicia; Sección 2. De los Tribunales Superiores de Distrito; Sección 3. Disposiciones comunes de la Corte Suprema y Tribunales de Distrito; Sección 4. De los demás tribunales y juzgados; y Sección 5. Disposición común a todos los tribunales y juzgados. El Poder Judicial quedó estructurado de la siguiente forma: Una Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores de distrito y los demás tribunales y juzgados creados por la ley (art. 119)⁴⁸. La Corte Suprema de Justicia estaría compuesta por el número de “ministros jueces” que determinara la ley (art. 120), y estos serían nombrados por el Congreso (art. 122)⁴⁹ para un período de mínimo seis años, sin perjuicio de que la ley pudiera

⁴⁷ Institución que había sido eliminada del ordenamiento constitucional, como indica César A. Quintero en el párrafo antes citado.

⁴⁸ Carlos H. Cuestas (2019) destaca que en el año 1845 había en Panamá un Tribunal Superior y siete jueces cantonales (p. 178).

⁴⁹ José María Samper (1886/1951) celebra el hecho de que esta Constitución haya suprimido la participación de las Cámaras provinciales en el nombramiento de los magistrados (p. 217).

establecer un período más largo (art. 127)⁵⁰. El mismo período se aplicaba a los ministros de los tribunales superiores de distrito, pero estos eran nombrados por el Poder Ejecutivo de ternas que le remitía la Corte Suprema de Justicia (art. 125). Cabe destacar igualmente que todos los ministros jueces gozaban de inamovilidad (art. 130).

Por otro lado, los requisitos para ser ministro juez de la Corte Suprema de Justicia o de los tribunales superiores eran los siguientes: Ser granadino en ejercicio de los derechos de ciudadano, tener mínimo 30 años, y los demás requisitos que exigiera la ley (art. 126). Sobre este último aspecto, la ley de 11 de junio de 1844 estableció como requisitos adicionales los siguientes: Ser abogado “no suspenso”, haber sido juez de primera instancia durante al menos cuatro años o haber ejercido la abogacía con oficinas abiertas durante al menos doce años (art. 1).

El cargo de magistrado del Tribunal Supremo era incompatible con los de senador o representante (art. 65), y con cualquier cargo de libre nombramiento del Ejecutivo (art. 128), pero debe agregarse que mediante ley se estableció también la incompatibilidad del cargo de magistrado con los de “diputado” de la “Cámara Provincial” (art. 11 de la Ley de 3 de junio de 1848) y miembro del “Cabildo Parroquial” (art. 16 de la Ley de 22 de junio de 1850). Por su parte, los ministros de la Corte Suprema de Justicia eran responsables ante el Senado, previa acusación de la Cámara de Representantes (art. 141), y en caso de ser depuestos por el Senado, debían afrontar luego un proceso penal ante la propia Corte Suprema de Justicia si habían cometido un delito que ameritara una pena mayor (art. 121.3).

En lo que atañe a las competencias de la Corte Suprema de Justicia, el artículo 121 constitucional le asignó la mayoría de las previstas

⁵⁰ Mediante Ley de 12 de junio de 1843 se optó por fijar en seis años la duración del cargo de magistrado de la Corte Suprema de Justicia (art. 1), igual duración se estableció para el cargo de magistrado de Tribunal Superior (art. 2).

en la Constitución anterior de 1832, aunque debe destacarse que no contempló la atribución de “oír las dudas de los tribunales superiores sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Congreso, por conducto del Poder Ejecutivo” (art. 131.6 de la Constitución de 1832), además, tal como advierte Luis F. Hernández Betancur (2012), se “borró todo rastro del naciente contencioso contractual” (p. 545), modificación esta que fortaleció al Ejecutivo al liberarlo de este control jurisdiccional, lo cual confirma la citada caracterización hecha por César A. Quintero de la Constitución de 1843. Así decía el referido artículo 121 de la Constitución de 1843:

Artículo 121. – Son atribuciones de la Corte Suprema:

1. Conocer de todos los negocios contenciosos de los ministros plenipotenciarios y agentes diplomáticos que haya cerca del Gobierno de la República, en los casos permitidos por el derecho público de las naciones o designados por leyes y tratados;
2. Conocer de las causas de responsabilidad contra los ministros plenipotenciarios, agentes diplomáticos y cónsules de la República, por mal desempeño de sus destinos;
3. Conocer de las causas contra los encargados del Poder Ejecutivo, secretarios de Estado, o ministros de la Corte Suprema, en los casos en que, habiendo sido depuestos por el Senado, deban ser juzgados por delito a que pueda imponerse pena mayor conforme al Artículo ciento cuarenta y nueve;
4. Conocer de las causas contra el presidente, vicepresidente de la República, o encargado del Poder Ejecutivo, por delitos comunes, cuando el Senado haya declarado que ha lugar a su formación conforme al Artículo ciento cuarenta y tres;
5. Conocer de todas las demás causas que le atribuya la ley.

Por su relevancia para el tema en estudio, debe hacerse referencia a algunas facultades atribuidas mediante ley a la Corte Suprema de

Justicia durante la vigencia de esta Constitución. En primer lugar, la Ley de 3 de junio de 1848 “Orgánica de la Administración y Régimen Municipal”, atribuyó a la Corte Suprema de Justicia, ante solicitud previa del personero municipal en cada caso, la facultad de decidir si se mantenía o no la suspensión que decretaba o confirmaba el Ejecutivo de una ordenanza municipal. Para dichos efectos, la Corte determinaba si la ordenanza suspendida era expresamente contraria a la Constitución o a las leyes vigentes, o si su contenido desbordaba las facultades de la Cámara Provincial (art. 52).

Posteriormente, mediante Ley de 22 de junio de 1850 se atribuyó a la Corte Suprema de Justicia la potestad de anular las ordenanzas de las cámaras provinciales por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, e inclusive se estableció para dicho fin la acción pública (Ver: Malagón Pinzón, 2024, p. 178). Podría decirse que fue con esta ley que el poder de la Corte Suprema de Justicia para ejercer control jurisdiccional de constitucionalidad y legalidad sobre las normas expedidas a nivel provincial aumentó de forma exponencial⁵¹. Al año siguiente se expidió la ley de 2 de junio de 1851, en la cual se modificó ligeramente la referida competencia al establecerse que cualquier ordenanza, acuerdo o acto de las Cámaras provinciales que fueran contrarios a la Constitución o a las leyes podían ser anulados por la Corte Suprema de Justicia, siempre que la anulación no recayera sobre el nombramiento o elección de algún servidor público (art. 21) (Ver: Malagón Pinzón, 2024, p. 183).

Antes de concluir esta parte del estudio, y como dato curioso de mediados del decimonono, debe mencionarse que, estando encargado de la presidencia de Colombia el panameño José de Obaldía, le correspondió crear dos distritos judiciales en el Istmo mediante dos decretos de 5 de diciembre

⁵¹ Señala en este sentido Miguel Malagón Pinzón (2024) que “nuestro Poder Judicial fue ganando, paulatinamente, facultades de fiscalización sobre la administración territorial. Estas potestades, durante el siglo XIX, configuraron nuestro modelo judicialista, (...) aquel en el cual el mismo juez de derecho privado es también quien controla el derecho público” (p. 177).

de 1851, por un lado el “Distrito Judicial de Fábrega”, conformado por las provincias de Azuero y Veraguas, con capital en Santiago, y por otro lado el “Distrito Judicial del Istmo”, conformado por las provincias de Panamá y Chiriquí, cuya capital sería la ciudad de Panamá.

Finalmente, también en el año 1851, el Congreso aprobó el Acto Legislativo de 24 de mayo, mediante el cual se pretendió reformar la Constitución de 1843, pero las proyectadas reformas indicaban que una ley determinaría el momento en que entrarían en vigencia (art. 48), y tal como observa el constitucionalista Carlos Restrepo Piedrahita (2009), dicha ley nunca se expidió (p. 261), con lo cual las reformas nunca surtieron efecto. Lo destacable, para efectos del tema en estudio, es que el referido Acto Legislativo señalaba, entre otras cosas, que “el Poder Judicial es delegado por el pueblo a la Suprema Corte de la Nación, a las Altas Cortes de Justicia, Tribunales Superiores de Distrito y demás juzgados de primera instancia establecidos por las leyes (*cursivas del autor*)” (art. 32), que los integrantes de la Suprema Corte de la Nación serían elegidos popularmente para un período de cuatro años (art. 33), y que la Suprema Corte tendría competencia para “resolver, a petición del fiscal de la Nación o del Poder Ejecutivo sobre la nulidad de las leyes municipales, por razón de oposición a la Constitución federal, o a las leyes de igual naturaleza (*cursivas del autor*)” (art. 33.5). Varios de estos elementos quedarían posteriormente plasmados en la Constitución de 1853, incluyendo el referente a la elección popular de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, tal como se verá en un próximo trabajo.

Reflexiones finales

Como se indicó al inicio de este artículo, la invasión napoleónica de España y la subsiguiente aprobación del Estatuto de Bayona de 1808 desencadenó el nacimiento del constitucionalismo hispano con la

Constitución de Cádiz de 1812, carta mediante la cual se creó a su vez el Poder Judicial en el marco de una estricta separación de poderes. En aquel momento constituyente gaditano tuvo su origen el primer Supremo Tribunal de Justicia, el cual, en virtud de su regulación infraconstitucional quedó integrado por dieciséis magistrados distribuidos en tres salas, y fue el encargado, en sus inicios, de llevar a término las causas pendientes de los extintos Consejos de Castilla, de Indias y de Hacienda, instituciones que, entre otras funciones, administraban justicia durante el período preconstitucional.

A diferencia de lo que ocurrió en otras partes del Virreinato de Nueva Granada, el Istmo “permaneció leal a la Monarquía hasta el final” (Castillero Calvo, 2012, p. 59), razón por la cual su primera experiencia constitucional, con la Constitución gaditana de 1812, no guarda ninguna relación con el constitucionalismo revolucionario que se estaba viviendo en otras partes del virreinato, en el marco de la etapa del constitucionalismo colombiano que Hernán Alejandro Olano (2007) llama “federalismo anárquico” (p. 63), y que va, según el citado jurista, de 1810 a 1815, lapso en el cual germinaron varias “Constituciones provinciales”, algunas inclusive anteriores a la Constitución de Cádiz de 1812. Esto sin perjuicio de que posteriormente —como atinadamente advierte el constitucionalista Salvador Sánchez González (2019)— una vez producida la integración del Istmo a la República de Colombia a finales de 1821, ya “no podrá renegarse en Panamá de la época revolucionaria colombiana como un antecedente de su derecho público (cursivas del autor)” (p. 545).

En 1821 inicia la experiencia republicana en Panamá y desde entonces se deja de administrar justicia en nombre de un rey que se encontraba al otro lado del Atlántico, para hacerlo ahora en el contexto de una incipiente pero extensa república⁵² cuya independencia plena de la corona española

⁵² El artículo 65 de la Ley “sobre organización de los tribunales y juzgados” de 14 de octubre de 1821 prescribió que la justicia se administraría “en nombre de la República”; luego el artículo 158 de la

estaba todavía por consolidarse. Como se ha podido observar en este estudio, en esta época comienza a experimentarse con diversos diseños del Poder Judicial en lo que respecta a su estructura, integración, competencias, duración de los magistrados en el cargo, régimen de responsabilidad, y demás elementos estudiados. En este sentido, se observan más variaciones en algunos de estos aspectos que en otros, así, por ejemplo, la responsabilidad de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia ante el Senado será la regla en el fragmento de la era colombiana estudiada, mientras que el método de nombramiento de los magistrados presenta importantes modificaciones de una Constitución a otra, lo cual evidencia que la búsqueda del mejor mecanismo para escoger a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia ha inquietado a varias generaciones desde la propia llegada del constitucionalismo a estas latitudes.

También se presentan algunas variantes de una Constitución a otra en las competencias de la Corte Suprema de Justicia en el período de tiempo estudiado. Por ejemplo, al transitar del régimen monárquico al republicano en 1821, naturalmente se dejaron atrás algunas competencias y se adquirieron otras, pero como se indicó en uno de los apartados de este trabajo, parte importante de las competencias que a lo largo del tiempo se asignaron a la máxima corporación de justicia, salvo algunas excepciones, permanecieron en manos de dicho colegiado, ya sea que se le asignaran a nivel constitucional o infraconstitucional; cabe recordar, sobre este último aspecto, que una de las competencias más revolucionarias que se le asignó a la Corte en el período estudiado fue establecida precisamente mediante Ley, a saber, la facultad para anular las ordenanzas de las Cámaras provinciales por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad (Ley de 22 de junio de 1850).

Ley "orgánica del Poder Judicial" de 11 de mayo de 1825 complementó la fórmula al establecer que la justicia se administraría "en nombre de la república y por autoridad de la ley", norma que se mantiene en Panamá dos siglos después.

Por otro lado, como también se habrá podido observar, en el constitucionalismo de la era hispánica, y en el de inicios de la era colombiana, se concibieron originalmente magistraturas vitalicias, pero esa concepción iría cambiando, ya fuese en la dirección de establecer periodos fijos, un período mínimo de duración en el cargo, o dejar su regulación a la ley. En cuanto a la cantidad de magistrados que integrarían el máximo tribunal de justicia habría una experiencia similar, pues se ensayaría tanto establecer una cantidad específica a nivel constitucional, fijar un número mínimo de magistrados, y dejarlo enteramente en manos de la ley. Por su parte, la determinación de las salas en que serían distribuidos los magistrados fue un aspecto que desde un inicio se reguló a nivel subconstitucional. Finalmente, en lo que concierne a los requisitos para ser magistrado del máximo tribunal de justicia, las seis constituciones examinadas establecieron una edad mínima, pero esta osciló entre los veinticinco y los cuarenta años. De igual forma, la mayoría de las Cartas estableció como requisito ser abogado; mientras que la mitad estableció la necesidad de tener una experiencia previa importante, ya sea en el libre ejercicio de la abogacía o en alguna magistratura judicial. Hechas estas reflexiones de cierre, solo resta indicar que aún están por verse importantes cambios en el diseño del Poder Judicial que se produjeron en la segunda mitad del decimonono, y que como se ha indicado, serán abordados próximamente por el autor de este estudio.

Bibliografía

- Agúndez, A. (1974). *Historia del Poder Judicial en España*. Editora Nacional.
- Antinori, I. (2000). *Panamá y su Historia Constitucional (1808-2000)*. Defensoría del Pueblo.
- Araúz, C. & Pizzurno, P. (1993). *El Panamá colombiano (1821-1903)*. Primer Banco de Ahorros y Diario La Prensa.
- Arosemena, J. (1870). *Constitución de los Estados Unidos de Colombia. Con antecedentes históricos y comentarios*. Imprenta A. Lemale Ainé.
- Bernal, B. (2010). *Historia del Derecho*. IIJ-UNAM. ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12167
- Berrío-Lemm, V. (julio-agosto de 2013). Derecho Indiano. Orígenes, derivaciones y aproximaciones. *Revista Cultural Lotería*, (509), 39-62. <https://repositorio.asamblea.gob.pa/handle/001/1797>
- Brewer-Carías, A. (2021). *La Constitución de la República de Colombia de 30 de agosto de 1821*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela–Academia Colombiana de Jurisprudencia. <https://allanbrewercarias/wp-content/uploads/2021/06/A.R.-Brewer-Carias.-Sobre-la-Constitucion-de-1821.-Presentacion-Trujillo.-Prologo-Casal.-6-29-2021.-Con-Portada.pdf>
- Cabanellas, G. (2008). *Diccionario jurídico elemental* (19ª ed.). Heliasta.
- Castillero Calvo, A. (2019). La Audiencia de Tierra Firme. En A. Castillero Calvo (Ed.), *Nueva Historia General de Panamá* (Vol. I, Tomo 1, pp. 363-402). Novo Art, S.A. https://www.academia.edu/49066565/Nueva_Historia_General_de_Panamá_Vol_I_tomo_1
- Castillero Calvo, A. (septiembre-diciembre de 2012). La Constitución Gaditana de 1812 y su influencia en Panamá. *Memorias*, Año 9 (18), 55-87. <https://doi.org/10.14482/memor.18.752.1>

- Castillero Calvo, A. (enero 2002). Antecedentes hispánicos del sistema judicial panameño. *Debate*, Año 1 (2), 95-107. <https://repositorio.asamblea.gob.pa/handle/001/601>
- Chávez, D. (2019). Constituciones decimonónicas. En A. Castillero Calvo (Ed.), *Nueva Historia General de Panamá* (Vol. II, pp. 497-529). Novo Art, S.A. https://www.academia.edu/49088099/Nueva_Historia_General_de_Panamá_Vol_II_tomo_1
- Cuestas, C. (2019). La administración de justicia en Panamá durante la unión a Colombia: 1821-1903. En A. Castillero Calvo (Ed.), *Nueva Historia General de Panamá* (Vol. II, pp. 161-185). Novo Art, S.A. https://www.academia.edu/49088099/Nueva_Historia_General_de_Panamá_Vol_II_tomo_1
- Cutter, Ch. (1999). The Legal Culture of Spanish America on the Eve of Independence. En E. Zimmermann (Ed.), *Judicial Institutions in Nineteenth-Century Latin America* (pp. 8-24). Institute of Latin American Studies – University of London.
- Díaz, L. (1997). *El Derecho en América en el Período Hispánico* (3a ed.). E.C.U. Ediciones.
- Fábrega, J. (1991). *Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá* (2ª ed.). Editora Jurídica Panameña.
- Giannareas, J. (2018). Justo Arosemena, la Constitución de 1841 y los orígenes del constitucionalismo panameño. En Comité Organizador de la Conmemoración del Bicentenario del Nacimiento de Don Justo Arosemena. *El legado de Justo Arosemena. Discursos y conferencias en ocasión del bicentenario de su nacimiento* (pp. 45-56). Gobierno de la República de Panamá. https://bdigital.binal.ac.pa/bdp/LEGADO_JUSTO_AROSEMENA_OFICIAL.pdf
- Góngora, M. (1951/2023). *El Estado en el Derecho Indiano: Época de fundación, 1492-1570* (reproducción de la primera edición de 1951). Ediciones Universidad Católica de Chile.

- González Henríquez, S.E. (1983). *Política y Derecho: Un análisis crítico*. Centro de Estudios Sociales.
- González Montenegro, R. (2004). *El Órgano Judicial en el constitucionalismo panameño*. Cultural Portobelo.
- Goytía, V.F. (1987). *Las Constituciones de Panamá* (2ª ed.). Litografía e Imprenta Lil, S.A.
- Guerra, J.J. (1978). *La Convención de Ocaña* (Tomo II). Banco Popular. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/2240>
- Gutiérrez, E. (septiembre de 1993). Márquez y la Guerra de los Supremos. En: *Credencial Historia*, (45). <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-45/marquez-y-la-guerra-de-los-supremos>
- Henao, J.M. & Arrubla, G. (1936). *Historia de Colombia* (6ª ed.). Librería Colombiana-Camacho Roldán & Cía.
- Hernández Betancur, L.F. (2012). Origen institucional del enjuiciamiento contencioso administrativo en Colombia: El control judicial del quehacer administrativo antes del Acto Legislativo 03 de 1910. En F. Barbosa (Ed.), *Historia del Derecho Público en Colombia* (Tomo I, pp. 525-563). Universidad Externado de Colombia.
- Jaime, C. (marzo de 2013). Contenido estructural de la Constitución de Cádiz. *Debate*, (20), 35-46. https://www.asamblea.gob.pa/Uploads/DocumentosCompartidos/119/Documento_Revista_Debate_Nº_20.pdf
- Lasso, M. (2019). La crisis política posindependentista: 1821-1841. En A. Castellero Calvo (Ed.), *Nueva Historia General de Panamá* (Vol. II, pp. 139-160). Novo Art, S.A. https://www.academia.edu/49088099/Nueva_Historia_General_de_Panamá_Vol_II_tomo_1
- Levene, R. (1924). Fuentes del Derecho indiano. *Anuario de Historia del Derecho Español*, (I), 55-74. <https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/AHDE/article/view/5130>

- López Santamaría, R. (junio de 2021). Demandas de esclavos ante el tribunal supremo español y ultramar, reclamando su libertad. *Libertades y Derechos*, (45), Época II, 399-421. <https://doi.org/10.20318/dyl.2021.6112>
- Malagón, M. (2024). *Los modelos de control constitucional y administrativo en Colombia (1811-2023)* (2ª ed.). Ediciones Uniandes.
- Mannori, L. & Sordi, B. (2004). Justicia y administración. En Fioravanti, M. (Ed.), *El Estado moderno en Europa* (pp. 65-102, trad. del italiano por Manuel Martínez Neira). Trotta
- Marina, B. (2006). *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos* (3ª ed.). Editorial Lex Nova, S.A. <https://books.google.com.pa/books?id=waVzfEGGWr0C&printsec=frontcover&hl=es#v=one-page&q=residencia&f=false>
- Martínez Garnica, A. (10 de septiembre de 2021). *Bicentenario de la Constitución de Villa del Rosario de Cúcuta* [Video]. Canal del Consejo de Estado de la República de Colombia. YouTube. <https://youtube.com/watch?v=LUSHTJVUojc>
- Martínez Pérez, F. (2011). Constitución de la Justicia en Cádiz. Jurisdicción y Consultas en el proceso constituyente de la potestad judicial. *Anuario de Historia del Derecho Español*, (LXXXI), 377-407.
- Martínez Pérez, F. (1999). *Entre confianza y responsabilidad. La justicia del primer constitucionalismo español (1810-1823)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Moreno Pastor, L. (1989). *Los orígenes del Tribunal Supremo: 1812-1838*. Ministerio de Justicia de España.
- Murillo Villar, A. (2012). Antecedentes históricos de la obligación de motivar las decisiones judiciales en el Derecho Español. En: *Teoria e Storia del Diritto Privato*, (V), 1-65. https://www.teoriaestoriadel-dirittoprivato.com/media/rivista/2012/contributi/2012_Contributi_Murillo_Obligacion.pdf

- Olano, H. (2007). *Constitucionalismo histórico* (2ª ed.) Ediciones Doctrina y Ley.
- Osuna Patiño, N. (2012). El parto del constitucionalismo colombiano (1810-1832). En F. Barbosa (Ed.), *Historia del Derecho Público en Colombia* (Tomo I, pp. 225-262). Universidad Externado de Colombia.
- Ots y Capdequi, J.M. (1969). *Historia del Derecho español en América y del Derecho Indiano*. Aguilar.
- Ots y Capdequi, J.M. (1958). *Las instituciones del Nuevo Reino de Granada al tiempo de la independencia*. Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo e Instituto Colombiano de Cultura Hispánica.
- Padilla Zambrano, A. (2010). *La motivación de las decisiones judiciales desde el Código Iberoamericano de Ética Judicial*. Imprenta del Órgano Judicial.
- Pedreschi, C.B. (2017). *El control de constitucionalidad en Panamá* (2ª ed.). Novo Art, S.A.
- Pedreschi, C.B. (2002). *La Constitución de 1972: Análisis y comentarios*. IEPI.
- Pérez, F. de P. (1992). *Derecho Constitucional Colombiano* (6ª ed.). Pontificia Universidad Javeriana.
- Pérez Ledesma, M. (1991). Las Cortes de Cádiz y la sociedad española. En Artola, M. (Ed.), *Las Cortes de Cádiz* (pp. 167-206). Marcial Pons.
- Plazas, M. (enero-junio de 2022). Las ideas políticas de la Constitución de Villa del Rosario de Cúcuta de 1821. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*. Vol. 1 (375), 229-274. https://revista.academiacolombianadejurisprudencia.com.co/index.php/revista_acj/article/view/270/307
- Pombo, M.A. & Guerra, J.J. (1892). *Constituciones de Colombia*. Imprenta de Echeverría Hermanos. <https://books.googleusercontent.com/books/content?req=AKW5QadKW4gjwt4CWI04TcimsiQH7W->

3KIMP3wNzz9Eyl3taqyxdIzIrkapKolOYWVkw5CTJHUn-
QNkFa-oEDVF-EFR_pBKilpXNB6zwBm1SusMDVKR9ZI-
df7mUcjMpdmRrmrJHfOrZzuBfDvAtSkqWqKqpbwp7ffdPs-
soV39Cf4fs3ltgE-l5wdWYunVOCrlbDXpFKBbhADdEU_1M-
gtKLHiALdew0YlRw-Gpi8vTt-WCUcKJmdFXx9bBeEa5lG-
Jw1PH9nduWAe_Z70H0DMvBkHUVCP9x14Anw

Quintero, C.A. (1987). Evolución constitucional de Panamá. En J. Fábrega (Ed.), *Estudios de Derecho Constitucional Panameño* (pp. 9-60). Editora Jurídica Panameña.

República de Colombia. Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado (1925a). *Codificación Nacional* (Tomo V. Años de 1833, 1834 y 1835). Imprenta Nacional. <https://repository.eafit.edu.co/items/5be89615-9e8f-4a46-81d7-ff856d25590c>

República de Colombia. Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado (1925b). *Codificación Nacional* (Tomo III. Años de 1827 y 1828). Imprenta Nacional. <https://repository.eafit.edu.co/items/cd0c9fcf-dc05-4274-a749-ec8f55dcf597>

Restrepo Piedrahita, C. (2009). *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia* (4a ed.). Universidad Externado de Colombia.

Sáchica, L.C. (1994). *Nuevo constitucionalismo colombiano* (11ª ed.). Temis.

Samper, J.M. (1886/1951). *Derecho Público Interno de Colombia* (Tomo I, reproducción de la edición de 1886 con prólogo de Francisco de Paula Pérez). Biblioteca Popular de la Cultura Colombiana.

Sánchez Agesta, L. (1955). *Historia del constitucionalismo español*. Instituto de Estudios Políticos.

Sánchez González, S. (noviembre de 2021). El control de constitucionalidad en Panamá en el siglo XIX. *Gestión Pública*, (20), 25-41. https://www.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2021/12/GESTION-PUBLICA-No-20_low_compressed.pdf

- Sánchez González, S. (2019). Historia constitucional de Panamá. En García, F., Sant'Ana, A., Muñiz, J., & Soto, D. (Dirs.). *Historia constitucional de Iberoamérica* (pp. 537-573). Tirant Lo Blanch. <https://rinedtep.edu.pa/server/api/core/bitstreams/75a7bcd6-961e-42d1-9051-032d9648b977/content>
- Sánchez González, S. (2012). *Los primeros diputados panameños: Ortiz y Cabarcas en las Cortes Españolas*. Centro de Estudios Parlamentarios de la Asamblea Nacional.
- Solé Tura, J. & Aja, E. (2009). *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. Siglo XXI.
- Tascón, T.E. (1953/2005). *Historia del Derecho Constitucional Colombiano*. Universidad Externado de Colombia.
- Tomás y Valiente, F. (1983). *Manual de Historia del Derecho Español*. Tecnos.
- Valencia Villa, H. (2010). *Cartas de batalla: Una crítica del constitucionalismo colombiano* (3ª ed.). Panamericana Editorial.
- Varela Suzanes-Carpegna, J. (2020). *Historia constitucional de España*. Marcial Pons.
- Varela Suzanes-Carpegna, J. (2011). *La Teoría del Estado en las Cortes de Cádiz* (2ª ed.) Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Vargas Velarde, O. (2023). *El Estado del Istmo y la Constitución de 1841*. Imprenta Universitaria de la Universidad de Panamá.
- Vargas Velarde, O. (2019). *Los istmeños y La Gran Colombia*. Editorial Portobelo.

