

Fisonomía del Estado, según el artículo 1 de la Constitución Política de la República de Panamá

Physiognomy of the State according to article one of the Po- litical Constitution of the Republic of Panama

DOI <https://doi.org/10.61311/2953-2965.127>

Yamileth Bellido*

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

Resumen: *El presente ensayo de investigación tiene el propósito de comentar la norma inaugural del texto constitucional de la República, que proyecta al Estado y su forma de gobierno, atendiendo a los conceptos que emanan de dicho artículo, extensamente estudiados en la ciencia política, tales como nación, Estado, gobierno, república, soberanía, independencia y democracia.*

Este intento por analizar al Estado panameño a partir de sus atributos esenciales, contextualizados dentro de un marco histórico, valorará el cómo se han materializado esos principios rectores dentro de la institucionalidad y la vida política del país.

Es posible que al final de este ensayo, en virtud de la pertinencia de estos conceptos para identificar al Estado panameño, estemos en disposición de sugerir que, los mismos se conserven, actualicen o adicionen, según la relevancia que tengan para las instituciones políticas, en un contexto favorable para proponer reformas constitucionales integrales, a partir del artículo uno de la Constitución Política vigente.

Palabras clave: *Democracia representativa, estado, estado social de derecho, nación, república.*

Abstract: *The purpose of this research essay is to comment on the inaugural norm of the constitutional text of the Republic, which projects the State and its form of government, taking into consideration the concepts that emanate from such article, extensively studied in political sciences, such as nation, State, government, republic, sovereignty, independence and democracy.*

* Se desempeña en el Departamento de investigación y publicaciones del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral (INED). Egresada de la Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Posee maestría en Derecho Procesal. Con Énfasis en Garantías y Debido Proceso, de la Universidad Latina de Panamá. A nivel de Diplomado ha cursado estudios de Derecho Constitucional, Derecho Procesal Penal-Sistema Acusatorio, Derecho Convencional-Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Derecho Electoral-Sistema Electorales y de Gerencia Social.

This attempt to analyze the Panamanian State based on its essential attributes, contextualized within a historical framework, will assess how these guiding principles have been materialized within the institutionality and political life of the country.

It is possible that at the end of this essay, by virtue of the relevance of these concepts to identify the Panamanian State, we will be in a position to suggest that they should be preserved, updated, or added, depending on the relevance they have for political institutions. In a favorable context to propose comprehensive constitutional reforms, based on article one of the current Political Constitution.

Keywords: Nation, representative democracy, republic, rule of law, state.

I. Introducción

El estudio del Estado como objeto de la Ciencia Política, conserva en la actualidad el mismo interés que suscitó en tiempos pretéritos, debido a las complejidades y la evolución que registran los sistemas de gobierno, en especial el sistema democrático.

El presente trabajo, siguiendo la metodología diseñada por Tom Ginsburg, incluye la perspectiva interna y externa, como presupuestos básicos para guiar la evaluación constitucional, específicamente sobre el desempeño del artículo uno de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

En lo que se refiere a la fundamentación jurídica al Estado, nos aproximamos a la teoría jurídica, que entiende al Estado como un producto humano.

Los conceptos: nación, Estado soberano e independiente, gobierno y sus caracteres específicos, tales como unitario, republicano, democrático y representativo, serán individualizados para una mejor comprensión.

En esta aproximación resulta imprescindible la valoración constitucional que ha realizado el Pleno de la Corte Suprema (CSJ), cuando se ha demandado la interpretación sobre el artículo uno, como fundamento de impugnaciones de inconstitucionalidad.

Finalmente se aludirá a una diversidad de propuestas de reformas integrales y parciales a la Constitución de 1972, elaboradas entre 1993 a 2023, para tener en perspectiva las aspiraciones que respecto al Estado se han planteado a partir del contenido de la norma inaugural en cada uno de esos proyectos.

Al final se redactará una propuesta del artículo uno, útil en un contexto de reformas constitucionales, la cual debe ser conceptualmente asertiva para describir la personalidad del Estado panameño y los valores jurídicos que deben ser ponderados no solo por la autoridad suprema intérprete de la Constitución y demás autoridades, también deben ser abrazados con determinación por los ciudadanos que están sometidos a ella.

II. Metodología

La metodología incluirá una perspectiva interna, que apreciará dentro de la historia político-constitucional, las características identitarias del Estado consignadas en el artículo uno, las opiniones que los referentes nacionales del derecho constitucional han esbozado al respecto y casos particulares examinados bajo su tenor según la jurisprudencia.

La perspectiva externa, se apoyará en informes y mediciones, a modo de obtener una panorámica del estado de situación nacional y regional del sistema democrático.

III. El fundamento jurídico del Estado

Desde que la humanidad ha vivido en comunidad, bajo denominaciones como tribus, aldeas, reinos y naciones, las formas de autogobierno concebidas para su ordenamiento y preservación siempre fueron intensamente estudiadas por los pensadores más sobresalientes de la Ciencia Política, cuyas ópticas contemplaron al poder u Estado tomando en cuenta múltiples factores y variadas perspectivas ideológicas.

La noción de Estado que representa una concreción evolutiva del pensamiento humano ha sido clasificada según tipologías, en atención a unos fines, a los sujetos o formas en que detentan el poder, según cómo se distribuye y funciona el poder en el ordenamiento social.

Los conceptos que modelan la fisonomía del Estado, más allá de su referencia semántica, pueden registrar variaciones con el transcurrir del tiempo y una forma para detectar si estas tienen lugar, es consultando la interpretación jurisprudencial.

Según Hermann Heller entre Estado y Derecho, no hay relación de superioridad. El Derecho cumple un rol de formador del poder del Estado, a quien atribuye legitimidad. Viceversa, el Estado, actúa como formador del Derecho, cuando expresa su poder para garantizar la certeza de su ejecución, por la fuerza o coacción. (Heller, 1971, pp. 199-216).

En ese sentido, según la concepción jurídico política defendida por Heller, el Estado panameño, es expresión de la volición humana intervenida por procesos jurídicos que han ido moldeándolo, hasta adquirir una efigie

propia debido a la cultura y los múltiples procesos sociopolíticos por los que ha transitado la nación.

El primer texto constitucional de Panamá en 1904, que instaura el periodo que reconocemos como republicano, denominación a la que adhiere como forma de gobierno, estuvo influenciado por el liberalismo clásico que se revela en dos intereses básicos que enfocaba el estatuto: el garantizar los derechos individuales esenciales y limitar el poder público. El artículo uno de ese texto expresaba, “Artículo 1°. El pueblo panameño se constituye en Nación independiente y soberana, regida por un Gobierno republicano y democrático, bajo la denominación de República de Panamá. (Fábrega Ramón, 1972, p. 259)”.

Dicho artículo uno, es reflejo de la filosofía rousseauiana, por la alusión al término pueblo, como unidad base del poder que constituye, expresión del acuerdo de voluntades, para instituir libremente la nación en la que reside la soberanía.

La noción de la voluntad general o contrato social de Jean Jacques Rousseau, de finales del siglo XVIII, fue criticada por Justo Arosemena en Apuntamientos para la Introducción A las Ciencias Morales y Políticas; para Arosemena el contrato social de Rousseau contenía premisas falsas, y alentaba revoluciones, debido a la efervescencia popular que suscitaban los ideales de igualdad, libertad y soberanía. Pese a esa crítica, concedió cierta legitimidad al consenso popular como fundamento de la Constitución que deciden darse los individuos. (Arosemena, Apuntamientos para la Introducción a las Ciencias Morales y Políticas, 1840, p. 62).

Una muestra de consenso popular en el advenimiento de la era republicana fue la composición final de la Convención Nacional Constituyente,

integrada por 16 liberales y 16 conservadores. Este primer evento electoral fue reglamentado por la Junta de Gobierno Provisional de la República mediante Decreto 25 del 12 de diciembre de 1903. La reglamentación dispuso la escogencia de 32 diputados principales, que serían elegidos por votación secreta y directa, de una lista para cada provincia, a razón de 4 diputados por cada provincia, siendo éstas: Bocas del Toro, Coclé, Chiriquí, Colón, Los Santos y Veraguas y 8 diputados por la provincia de Panamá.

Para tal convocatoria se habilitó el sufragio, a los mayores de veintiún años nacidos y residentes en el territorio de la República, y se extendió a los naturales de Colombia que hubieran jurado fidelidad a la República, firmando las Acta de Independencia, o que hubiesen manifestado su voluntad de hacerse ciudadanos, antes de la publicación del aludido decreto¹.

IV. Artículo 1 de la Constitución actual de la República de Panamá

El artículo uno, de la Constitución Política de Panamá de 1972², para la cual usaremos las siglas C.P., cada vez que aludamos a dicho texto, consagra la identidad de la entidad política que habitamos a través de una serie de conceptos que la definen, imprimiendo unos rasgos esenciales a su forma de Gobierno. La norma dice taxativamente, “Artículo 1. La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su Gobierno es unitario,

¹ Decreto Número 25 de 1903 (de 12 de diciembre) sobre convocatoria a la Convención Nacional Constituyente y modo de elegir los Diputados.

² Constitución Política de la República de Panamá ajustada a los Actos Reformatorios de 1978, al Acto Constitucional de 1983, a los Actos Legislativos N°1 de 1993 y N°2 de 1994 y al Acto Legislativo N°1 de 2004, tomando como referencia el Texto Único publicado en Gaceta Oficial 25176 de 15 de noviembre de 2004.

republicano, democrático y representativo. (Constitución Política de la República de Panamá de 1972, actualizada)”.

La valoración de la norma fundamental citada recurre a la información histórico constitucional pertinente a los propósitos de esta investigación, así como a fuentes informativas como la proporcionada por el jurista Juan Materno Vásquez³, en el texto denominado La Constitución de 1972, que publicó en 1982, en cuya introducción plasmó lo siguiente, “Este libro fue motivado por la necesidad de dar a los panameños una explicación metódica e integral de la Constitución Nacional que nos rige desde el 11 de octubre de 1972. (Vásquez, 1982, p. 1)”.

El mérito del testimonio del citado autor reside en que fue el único entre los redactores del texto original de 1972, que se preocupó por explicarlo integralmente, lo que hoy permite constatar, la importancia que sus redactores dieron a los rasgos identitarios, según el modelo político panameño prescrito para la nación.

El desarrollo de los conceptos del artículo uno, atenderá al orden del razonamiento deductivo al inductivo que acoge el texto, abordando en primer lugar, el concepto de nación y el de Estado soberano e independiente como contenido general, el estudio del gobierno y sus características (unitario, republicano, democrático y representativo) como contenido particular y por último, agregaremos la justificación de algún otro carácter para complementar.

³ Integrante de la Comisión de Reformas Revolucionarias, creada por Decreto de Gabinete N°214 de 11 de octubre de 1971.

1. Nación

El concepto de nación ofrece diversos significados dependiendo del posicionamiento ideológico desde el que se formulen, así por ejemplo puede entenderse como un término arraigado a la filosofía liberal de la modernidad, al abolirse el poder absoluto radicado en el rey soberano, legitimando otro poder, por medio de una noción genérica y colectiva, que se identificó con el vocablo pueblo o nación.

Desde la perspectiva materialista que aparece a mediados del siglo XIX sustentada por Karl Marx, valorada por Rubén Darío Rodríguez Patiño en su ensayo sobre el concepto de Nación en Ricaurte Soler, *ésta es* categoría consustancial a la sociedad capitalista, vinculada a la gestación de las naciones por acción de la burguesía. (Patiño, 2010, p. 18).

Al fragor de las ideas de la ilustración y del surgimiento del sistema económico capitalista, los estados nacionales se configuraron en torno a elementos afines como origen, idioma, tradiciones, cultura, e historia común.

En Justo Arosemena, la nación era un término abstracto e indeterminado, por eso daba más relevancia a las porciones determinadas por peculiares factores como el territorio, población, cultura, etc. Cónsono con esa idea, en el Estado Federal de Panamá, dijo,

El municipio es la verdadera sociedad: la nación no es sino una pura idealidad, una abstracción, a la cual no deben subordinarse los intereses de la ciudad o del común. Emancipemos pues las ciudades, o grupos de poblaciones dependientes entre sí por igualdad de situación y de necesidades. (Arosemena, 1855)

Justo Arosemena, contrapone lo abstracto con lo concreto que reconoce en el municipio, sin dejar de advertir el riesgo de que los intereses particulares de los territorios y colectividades se viesan opacados por tal ficción, al no considerarse las necesidades propias de las partes que conforman el territorio.

La nación es un concepto jurídico-sociológico, desarrollado en la modernidad como elemento integrador que sella la unidad entre territorio, población y autoridad.

Cabe interpelarnos en términos genéricos, si la nación, antecede al Estado, o si el Estado antecede a la nación.

Juan Materno Vásquez, en alusión a la creación del Estado panameño, sostuvo que éste era posterior a la nación, la cual se gestó en virtud de la existencia del espíritu mercantil patente en la oligarquía criolla, manifestado que tempranamente durante la época colonial luego que se reconociera al Istmo el Estatuto Libre de Comercio; la existencia de dicho espíritu mercantil, explica los múltiples intentos de separación del Istmo de Panamá de la república colombiana, ocurridos en 1830, 1831, 1840, 1863, hasta que finalmente logra su independencia en 1903.

Se refiere a ello Juan Materno Vásquez, en los siguientes términos,

Esta idea del Istmo como “emporio comercial”, de carácter eminentemente crematístico, fue completada con la concepción política del Istmo como “Estado Soberano” (usualmente conocida como la Tesis del Estado Federal), que, partiendo de

la hipótesis de la imposibilidad de los istmeños de convertir al istmo en Estado independiente, para la fecha, tendía a un *modus vivendi* de autonomía política. (Vásquez, 1982, p. 14)

Es pertinente precisar que, en la época departamental, los ocupantes del territorio del Istmo de Panamá se reconocían a sí mismos como istmeños y no panameños como se reconocen en la actualidad.

El texto del preámbulo la Constitución de la Primera República de Panamá, de junio de 1841, en alusión a la comunidad y al gentilicio que indica la pertenencia a la misma indicaba:

En el nombre de Dios, autor y supremo legislador del Universo Nosotros, los diputados de **los pueblos del Istmo**, conforme a los Artículos 15 y 16 del acta popular de 18 de noviembre de 1840, reunidos en convención con el objeto de deliberar sobre la suerte de aquéllos; y deseando corresponder a las esperanzas del pueblo nuestro comitente en orden a asegurar la independencia nacional, consolidar la unión, promover la paz y seguridad doméstica, establecer el imperio de la justicia, y dar a la persona, a la vida, al honor, a la libertad, a la propiedad y a la igualdad de los **istmeños** las más sólidas garantías, ordenamos y decretamos la siguiente Constitución. (Lo resaltado es propio)

La alusión a los pueblos del Istmo y el gentilicio istmeños, insertos en el citado preámbulo, revelan que el reconocimiento de la diversidad de pueblos y la pertenencia de estos a un territorio específico, son valores con larga tradición histórica.

2. Estado, soberano e independiente

Los apelativos a soberanía e independencia, que acompañan a la noción Estado dentro del texto, devienen reiterativos siendo parte de los elementos esenciales para la conceptualización de Estado, sin embargo, en base a la particular experiencia panameña, su inserción en los textos constitucionales está vastamente justificada.

La Constitución de 1904 y la C.P. de 1972, utilizan ambos términos, en tanto la de 1941 y la de 1946, aunque soslayaron la alusión a la soberanía, conservaron la referencia de independencia.

El constitucionalista José Dolores Moscote citado por Carlos Bolívar Pedreschi, en su obra el Pensamiento Constitucional del Dr. Moscote, consideraba que los textos de las constituciones garantizaban algunos propósitos especiales, así la Constitución de 1904, aseguró,

- Que Panamá se erigiera en Estado, pese a comprometer la soberanía sometiéndose a la protección de una nación extranjera (artículo 136).
- La protección de un mínimo de derechos y libertades individuales (principalmente la propiedad privada y la libre empresa).
- y el rol que el liberalismo clásico daba al Estado como tutelador del orden. (Pedreschi, 1959).

Coincidiendo con lo expresado por Carlos Bolívar Pedreschi, reseñando a Moscote, en el contexto en que se gestó la Constitución de 1904, el que se consignara que el pueblo panameño se constituye en nación

independiente y soberana, atendió al propósito fundamental de reafirmar la independencia frente a la República de Colombia, que tardaría de otorgar el reconocimiento diplomático del Estado panameño; en ese momento el énfasis no iba dirigido contra Estados Unidos, porque era el garante de su independencia⁴.

Esta percepción cobró otro sentido, cuando a partir de la aprobación de la Constitución el 11 octubre de 1972, se institucionalizó el gobierno autocrático de Omar Torrijos Herrera, que entre sus objetivos, planteó retomar las negociaciones con los Estados Unidos para reivindicar la soberanía sobre la Zona del Canal, comprometida a perpetuidad; en razón de ello, el artículo 277 de la C.P. de dicho texto, otorgó poderes omnímodos a Torrijos, por el término de 6 años, y le concedió facultades para celebrar contratos, negociar empréstitos y dirigir las relaciones exteriores.⁵

La soberanía panameña siempre ha sido, asunto sensible; en momentos precisos ha funcionado como argumento y factor aglutinante, con potencial de movilizar al pueblo panameño frente a riesgos de limitación, afectación o pérdida del territorio. La historia nacional registra un cúmulo de eventos populares en pro de la unidad territorial, de los que podemos mencionar:

- El alzamiento en la zona fronteriza de Coto, conflicto que estalló el 27 de febrero de 1921, que se resolvió con la firma del Tratado de

⁴ El artículo 1 del Tratado del Canal de 1903 (Hay-Bunau Varilla) rezaba: Los Estados Unidos garantizan y mantendrán la independencia de la República de Panamá.

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 en que para asegurar el cumplimiento de los objetivos del proceso revolucionario se otorgan esos poderes por el término de 6 años.

Límites Arias- Calderón Guardia, entre Panamá y Costa Rica el 1° de mayo de 1941⁶.

- La manifestación popular de diciembre de 1947, a raíz de la firma del convenio suscrito el 10 de diciembre, por el ministro de gobierno encargado, Francisco Filós y el embajador de Estados Unidos en Panamá Hines, que concedía 130 sitios de defensa a lo largo del territorio nacional para la instalación de bases militares estadounidenses cuando ya había finalizado la Segunda Guerra Mundial. La manifestación popular ante las tentativas de aprobación, por varios días consecutivos, logró que fuera rechazado por la Asamblea Nacional el 22 de diciembre de 1947.
- Los hechos del 9, 10, 11 y 12 de enero de 1964, fueron la expresión de un alzamiento popular en apoyo de los estudiantes panameños ultrajados, luego de protestar por la negativa de autoridades estadounidenses en la Zona del Canal de honrar los acuerdos suscritos entre Estados Unidos y Panamá, uno de los cuales era que las banderas de ambos países ondearan conjuntamente en los sitios públicos dentro de la Zona.
- La más reciente protesta, en octubre y noviembre de 2023, solo comparable a la de 1947, en cuanto a *número y extensión* en el territorio nacional, ocurrió por el rechazo popular a la Ley 406 de 2023, que concedía ventajas ilimitadas que incluían la cesión de territorio nacional en la región de Donoso bajo el ropaje de un contrato de concesión minera en favor de una multinacional.

⁶ Ratificado mediante Ley 51 de 20 de mayo de 1941, publicado en la Gaceta Oficial 8524 del Viernes, 30 de mayo de 1941.

En atención a hechos como los reseñados, se evidencia que el carácter “soberanía” es de fuerte arraigo en la nación panameña, con mérito para que siga manteniéndose en la Constitución, no solo por ser extremadamente valorado, sino porque se erige como un límite que no debe ser vulnerado por las autoridades públicas, en sus relaciones con corporaciones o estados extranjeros, porque está patentemente demostrado que en momentos cruciales la ciudadanía se ha expresado organizada y masivamente en las calles cuando ha estado en riesgo la soberanía.

3. Características del gobierno

3.1. Unitario

Según el diccionario de Enciclopedia Jurídica, la característica de unitario alude a un centro único de impulso político al que la población está uniformemente sometida en todo el territorio, dado que las circunscripciones en que éste se divide no gozan de autonomía política. (Enciclopedia Jurídica, 2020).

En relación con este carácter vale tener presente que durante la época en que el Istmo se mantuvo unido a Colombia, coexistieron dos corrientes predominantes respecto a la política administrativa en el Istmo, la centralista y la federalista.

Las élites en el Istmo eran predominantemente de tendencia liberal en materia económica, lo que se refleja en la época por el constante reclamo, de libertades autonómicas para el Istmo que lograron materializarse en ciertos momentos; en un primer momento, gracias al proyecto de Estado Federal sustentado por Justo Arosemena ante el Senado colombiano, en su rol de congresista y representante istmeño, que resultó aprobado.

A partir de ese momento, el Istmo adoptó un estatus especial al constituirse en Estado Federal, siendo pionero en este tipo de administración federal. Más adelante, como Estado Soberano, siguió conservando ciertas autonomías hasta su eliminación, tras la aprobación de la Constitución Centralista de 1886, que finiquitó sus atribuciones degradando al Istmo a departamento colombiano, hecho que debe valorarse como desencadenante del conflicto que culminó con la secesión definitiva del Istmo de la República colombiana, el 3 de noviembre de 1903.

Esta característica del gobierno se introduce en el texto constitucional de 1941.

En la Constitución de 1946 el elemento unitario cualifica al Estado, individualizándolo como Estado unitario, producto de un error técnico que se atribuyó a la Comisión Revisora de dicho proyecto de constitución.

La profesora Anayansi Turner Yau, en su obra sobre la Constitución de 1946, comenta que, durante el primer debate del Anteproyecto Constitucional de 1945, los diputados Diógenes de la Rosa y José Isaac Fábrega, propusieron la distinción entre Nación y Estado, suprimiendo lo de unitario, a fin de evitar que la fijación de este término constituyera un obstáculo en el futuro, frente a la opción de avanzar hacia un sistema de gestión federal. Infructuosamente, la tesis centralista imperó en la Asamblea Constituyente y no se logró eliminar la palabra unitario. (Turner Yau, 2014).

Carlos Bolívar Pedreschi en su obra ya citada expresa que, la denominación de Estado unitario en la Constitución de 1946 es una impropiedad ya que tal característica es más propia para referirse al gobierno.

Cabe decir que, en las constituciones de la época de países vecinos, se estilaba el uso de Estado o República Unitaria, así constaba en la Constitución Colombiana de 1886⁷ y en la chilena de 1925⁸, (Pedreschi, 1959, p. 16).

En la actualidad, en los textos constitucionales de los países en la región, ha proliferado la inclusión de la característica de unitario adherida al Estado, tal como puede verificarse en los textos vigentes de países como: Chile (1980), Nicaragua (1987), Colombia (1991), Paraguay (1992), Ecuador (2008), Bolivia (2009), a excepción de la Constitución de Panamá de 1972 y la Constitución Política del Perú de 1993 (artículo 43), en donde el carácter unitario está vinculado al Gobierno.

En el plano nacional, a partir de la C.P. de 1972, se empieza a implementar el gobierno unitario que no prescinde de conceder ciertas autonomías locales, a instancias de una serie de leyes como: Ley 105 y 106 de 8 de octubre de 1973 (sobre régimen local y municipal), Ley 51 de 1984 (sobre funcionamiento de los consejos provinciales) y la Ley 2 de junio de 1987 (sobre las funciones de los gobernadores de las provincias).

En el año 2009, al término de su gobierno el presidente Martín Torrijos expidió la Ley 37 del 29 de junio de 2009, que descentraliza la administración pública, la cual modificó, adicionó y derogó disposiciones de las leyes enunciadas en el párrafo anterior. El gobierno entrante, bajo la presidencia de Ricardo Martinelli, en virtud de la Ley 77 de 27 de noviembre de 2009, suspendió la vigencia de la Ley 37 de 2009, restaurando la vigencia de las normas que habían sido afectadas por ésta última.

⁷ Constitución de Colombia, promulgada el 5 de agosto de 1886.

⁸ Constitución de la República de Chile, promulgada el 18 de septiembre de 1825.

Así las cosas, el proyecto nacional de descentralización administrativa del Estado, desde que fuera defendido por Justo Arosemena en 1852, no ha logrado consolidarse o priorizarse como un proyecto vital del Estado.

El proceso de descentralización en la actualidad se sustenta en un entramado normativo, con amplios márgenes de discrecionalidad de parte del Órgano Ejecutivo, con débiles criterios de fiscalización y transparencia en la administración de los recursos asignados, razón por la que ha sido objeto de reportes en los medios de comunicación, que sugieren que la base de la transferencia de fondos con destino hacia las juntas locales se fundamenta en los intereses políticos partidistas, contraviniendo los fines de la ley. (Lauría, 2023).

Las afectaciones introducidas a la Ley 37 de 2009, a través de la Ley N°66 de 29 de octubre de 2014, reglamentada mediante Decreto Ejecutivo N°10 de 6 de enero de 2017, fortalecieron normativamente el régimen de la descentralización,

- Al crear la Secretaría Nacional de la Descentralización, adscrita a la Presidencia.
- Al disponer que la planificación del ordenamiento territorial debe hacerse con participación ciudadana.
- Instaurando múltiples espacios de participación (plebiscito, referéndum, audiencia pública, auditoría social, cabildos abiertos, iniciativa popular, consulta ciudadana).
- Disponiendo que la participación ciudadana debe tenerse en cuenta en la elaboración y evaluación de presupuestos de inversión local.

En la actualidad la Secretaría Nacional de la Descentralización ha pasado a denominarse Autoridad Nacional de Descentralización, tras cumplirse la primera y segunda etapa del proceso; el Decreto 587 de 23 de septiembre de 2020, ordenó al Ministerio de Economía y Finanzas disponer las partidas presupuestarias a partir de la vigencia del año fiscal de 2021, para la continuación del proceso de descentralización.

Según el aludido decreto, completar el proceso de descentralización va a requerir varias etapas complejas, desde el acreditar traslados de competencias delegadas y compartidas en los municipios, traslado de competencias y transferencia de recursos, diagnóstico, evaluación, monitoreo del proceso, hasta lograr la consolidación del proceso de descentralización. Cada etapa debe ser objeto de reglamentación.

3.2. Republicano

El concepto república ha sido parte del lenguaje político gracias a autores antiguos como Aristóteles, pionero en estudios constitucionales en el período clásico griego, quien, en su obra *Política*, identificó una forma de gobierno mixto que denominó *Politeia*, la cual se aproxima a lo que los contemporáneos conocemos como república. (Aristóteles, 2004).

La res-publica, instaurada en Roma tras la caída del imperio de los reyes, está vinculada a la administración de lo público, que compete a todos los ciudadanos. Cicerón identificó en ella dos elementos esenciales que se resumen en ley y consenso. La ley, que rige sobre el común y el consenso, que se manifiesta en la ley.

Durante la modernidad, Montesquieu destacó como esencia de esta forma de gobierno, a la educación, determinante para caracterizar tipos de gobierno como el aristocrático o democrático.

Básicamente, desde la antigüedad hasta la modernidad, la república ha estado caracterizada por el predominio de las leyes y la educación de los ciudadanos, según la valoración de Montesquieu y de los filósofos de la ilustración.

El filósofo Immanuel Kant, también aportó a la revaloración del término, precisando tres principios esenciales en una constitución republicana: el principio de libertad, que rige la posibilidad de hacer actos que no dañen a nadie; el principio de dependencia a la ley, como súbditos, aunado al valor de los derechos humanos, innatos e ineludibles y el principio de igualdad que considera a todos los ciudadanos del Estado (Kant, 2001, pp. 33-36).

En el término república se observa esa mutación positiva que la dotó de relevancia para que a finales del siglo XVIII fuese considerada el modelo político ideal para regir los destinos de las naciones hispanoamericanas, en sustitución de la monarquía.

Estados Unidos, adoptó el modelo republicano vía democracia representativa, con frenos y contrapesos entre las diversas ramas del poder, con órganos de representación, para mediar entre los representados y los representantes. En el modelo norteamericano, la majestad de la autoridad radica en la rama judicial, garantía de estabilidad política frente a la rama legislativa y ejecutiva, que detentan más visiblemente el poder. (Bobbio, 2015, p. 1392).

En Hispanoamérica, el modelo republicano, fue sustentado por Simón Bolívar en 1819, ante la instalación del Congreso General de Venezuela, en Angostura⁹, revelando en su discurso que el modelo se traducía en libertad, igualdad y soberanía popular. Si bien Bolívar concibió la república, como el gobierno ideal para la felicidad pública, era consciente de la incidencia de las costumbres, por ello propuso educación popular desde la infancia, para forjar la moral pública.

Una diferencia que merece ser destacada entre la Constitución propuesta por Bolívar con la republicana estadounidense, es el carácter representativo, contraindicado para la república que se proponía fundar, por la carencia educativa, cultural, moral, necesarias para elegir a los gobernantes.

La instauración de los valores republicanos, quedaron fijados en el preámbulo de la Constitución de 1821. En atención a este hecho, podríamos afirmar que Panamá formalmente abrazó al modelo republicano, al unirse a la República de Colombia el 28 de noviembre de 1821, encontrándose en vigor la Constitución de Cúcuta desde hacía dos meses y tres semanas.

La continuidad del modelo republicano formalmente se ha mantenido vigente en todos los textos constitucionales panameños, sin embargo, si conceptualmente tenemos como sus elementos esenciales, el respeto y la sujeción a la ley, siempre que la Constitución se ha violentado vía normas de inferior jerarquía o deslegitimada por acomodadas interpretaciones, el carácter republicano se ha debilitado, aparejando nocivas consecuencias que surten efectos en el comportamiento individual, social e institucional que resiste el imperio de la ley fundamental.

⁹ En Angostura, se concreta la Unión de Colombia, Venezuela y Ecuador bajo la adopción del sistema republicano.

En el sentido expresado, el carácter republicano ha sido evidentemente lesionado cuando la Constitución ha sido sustituida o reformada por mecanismos no contemplados en ella en convulsos momentos, como ha ocurrido:

- En 1940, cuando se derogó la Constitución de 1904 mediante decreto ejecutivo.
- En 1951, por la expedición del Decreto de Gabinete de 7 de mayo, que sustituyó la Constitución de 1946, restituyendo la vigencia del estatuto de 1941 con modificaciones.
- En 1968, en virtud del Estatuto de Gobierno Provisional que derogó parcialmente la Constitución de 1946.
- En 1983, en virtud de fallo de inconstitucionalidad por la Resolución N°38 de 30 de marzo de 1983 del Consejo de Gabinete, que convocó un referéndum para aprobar reformas a la Constitución de 1972, siendo un mecanismo no previsto en el texto constitucional.

En esta última oportunidad, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, consideró lícito que se hubieran obviado las reglas establecidas para modificar el texto constitucional, legitimando las vías de hecho para reformar el texto fundamental; en esa oportunidad, el rasgo democrático popular, fue ponderado excesivamente en desmedro del republicano, que impera, cuando las autoridades y ciudadanos son garantes de la misma, sujetando sus actuaciones a su imperio (Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Miguel A. Bernal y otros contra la Resolución N°38 del Consejo de Gabinete de 30 de marzo de 1983, 1983).

En el derecho argentino, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en sentencia de 1 de junio de 2023, inhabilitó a un candidato postulado

al cargo de Gobernador en la Provincia de San Juan, para el periodo 2023-2027, fundamentándose en el carácter representativo republicano de la Constitución Provincial de San Juan.

La razón para la inhabilitación radicó en el ejercicio alternado que había tenido el postulado en los cargos de vicegobernador en el periodo 2011-2015; como gobernador, en los periodos 2015-2019 y 2019-2023, alistándose para su tercer mandato 2023-2027. De no haber sido impugnado hubiera contabilizado 16 años consecutivos en el cargo de gobernador.

La decisión de la Corte Suprema de la Nación Argentina valoró el riesgo que entrañaba el ejercicio de sucesivos mandatos, entronizando la autocracia y suponiendo un proceso gradual de degradación del rasgo republicano que las instituciones están llamadas a contrarrestar. (Evolución Liberal y otro c/ San Juan, 2023, pp. 49-50).

El caso referenciado, ejemplifica la forma en que deben operar las instituciones en base al sistema normativo político, para frenar las ansias desmedidas de los actores políticos, cuando hacen un ejercicio abusivo de los derechos de participación política, que, si bien registran gran expansión en el sistema convencional y nacional, están sujetos a unos límites infranqueables que deben garantizar las instituciones para preservar el sistema.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en virtud de consulta formulada por el Estado colombiano, en la Opinión Consultiva 28/21 del 7 de junio de 2021, respecto a la reelección presidencial inmediata, ha fijado algunos criterios como límites a la reelección presidencial indefinida, sosteniendo que,

- La alternancia del poder es vital para el sistema democrático, asegurarla, contrarresta riesgos graves como: la concentración de poder, la eliminación del pluralismo ideológico y las amenazas a la oposición.
- El gobierno perpetuo, liquida el pluralismo revitalizante del sistema, que viabiliza el recambio en posiciones de poder, de actores y partidos. El gobierno perpetuo es un germen debilitador del buen desempeño de las instituciones ante la falta de independencia y separación de poderes, que garantizan la efectividad de los derechos fundamentales.

En cuanto a la alternancia del poder, Panamá no admite la reelección inmediata del presidente de la república, sin embargo, la admite para los otros cargos de elección: diputado, alcalde, representantes y concejales.

Si la prolongación de los representantes en los cargos de elección popular incentiva la debilidad institucionalidad, concentración y ejercicio abusivo del poder, sería necesario el cuestionamiento sobre las bajas calificaciones de Panamá, en índices como el de percepción de corrupción global¹⁰ y de el Estado de Derecho para determinar si la corrupción guarda relación, con la reelección de las autoridades políticas en los cargos de elección.

3.3. Democrático y representativo

El término democracia, hace su aparición por primera vez en la historia constitucional panameña en 1904, dicho término no se encontraba en

¹⁰ El índice de percepción de corrupción global IPC 2023, que clasifica de una escala de cero (muy corrupto) a 100 (baja corrupción), Panamá recibe la puntuación 35, en 2022 había obtenido 36. Panamá se encuentra entre los países que se perciben más corruptos del mundo.

las constituciones que nos rigieron durante el siglo XIX. Es en el siglo XX, que adquiere protagonismo global como sistema político.

Un pionero en el estudio de la democracia fue Alexis De Tocqueville, en *La Democracia en América*, describió la democracia representativa y republicana de Estados Unidos. Tocqueville, observó ciertas características del sistema estadounidense tales como: el predominio de la igualdad, movilidad social de los individuos y la importancia de la participación política activa o pasiva, dentro de las asambleas comunitarias. (Tocqueville, 2007).

El elemento republicano representativo, se expresa en el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, sin embargo, el democrático representativo, requiere un grado de organización de mayor complejidad, en atención al perfeccionamiento de mecanismos para la elección de las autoridades, asegurando traspaso regular del poder, continuidad y estabilidad política.

La Carta Democrática Interamericana, actualiza los elementos esenciales de la democracia representativa contemporánea en los artículos 2 y 3, cuyos parámetros valorativos debemos aplicar al análisis de la democracia panameña, tales criterios son:

- Respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.
- Acceso y ejercicio del poder, con sujeción al estado de derecho.
- Celebración de elecciones periódicas, libres, justas, basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de soberanía del pueblo.

- Régimen plural de partidos y organizaciones políticas.
- Separación e independencia de los poderes públicos. (La Carta Democrática Interamericana, 2001).

La República de Panamá, adopta el rasgo democrático representativo oficialmente, a partir de la Constitución de 1946, que taxativamente indicó:

Artículo 1. La Nación panameña está constituida en Estado unitario e independiente. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y **representativo**, y su denominación República de Panamá.

La Constitución de 1946, está positivamente ponderada en la historia nacional, por ser producto de una Asamblea Constituyente, representativa, con delegados y delegadas electos por votación popular, elegidos a nivel nacional. En ella se sellaron décadas de luchas de los movimientos feministas, cuando consagró el sufragio universal, dotando a la mujer de la plena ciudadanía política en el artículo 97, a partir de los 21 años, superándose a partir de entonces la discriminación por sexo.

En el contexto 1945-1946, en el plano nacional, se ensayaban mecanismos de participación y fórmulas electorales, como se evidencia en el Decreto de Gabinete N°12 del 2 de febrero de 1945¹¹, que habilitó la representatividad de las mujeres en la Asamblea Constituyente. Dos mujeres resultaron electas como constituyentes principales, Esther Neira de Calvo, postulada

¹¹ Decreto de Gabinete sobre la elección popular para delegados a la Convención Nacional Constituyente.

por partidos políticos y Gumercinda Páez, vía candidatura libre y, como suplentes, María O. de Obaldía, Raquel W. De Ducreux, Elvira Ayala, Virginia Grimaldo Vieto y Ana de Calvo (Turner Yau, 2014, p. 47).

La Constitución de 1946 fue un motor para avanzar hacia la igualdad, en base a ella se expedieron la Ley N° 60 de 30 de septiembre de 1946, que desarrolló los artículos 54, 56, 57, 58, 59, 61, 62 y 71 de la Constitución, actualizó los códigos nacionales (civil, judicial, fiscal y reorganizó el Registro Civil). El artículo 62 de la precitada ley, al disponer la igualdad de los hijos ante la ley, puso fin a la oprobiosa clasificación de los hijos en legítimos e ilegítimos; la injusticia estructural tratándose de hijos no reconocidos por sus progenitores, se reproducía a instancias del Registro Civil que colocaba en las partidas de nacimiento, la anotación estigmatizante de hijo o hija ilegítimos, que se eliminó a partir de entonces.

Al crearse el Tribunal Electoral a partir del Acto Constitucional de 1956, correspondió a esta institución el desarrollo de las instituciones del gobierno republicano, democrático, representativo, proceso que se interrumpe por el golpe de Estado del 11 de octubre de 1968 al implantarse un régimen autocrático, personalista, que introdujo cambios al Estado y a la forma del gobierno, cuya evidencia se encuentra en el artículo 277 de la Constitución aprobada en 1972¹².

Los eventos electorales más relevantes en el periodo entre 1972 a 1983 fueron:

¹² Artículo 277 de la Constitución de 1972, aprobada el 11 de octubre de 1972, por la Asamblea de Representantes de Corregimientos.

- La elección de la Asamblea de Representantes de Corregimiento realizada el 6 de agosto de 1972.
- El Plebiscito Nacional para la aprobación de los Tratados Torrijos-Carter, efectuado el 23 de octubre de 1977.
- La elección para la renovación de los Representantes de Corregimiento en 1978.
- La elección parcial de Representantes Provinciales, para completar el Consejo Nacional de Legislación, del 28 de septiembre de 1980 y
- El Referéndum Constitucional del 24 de abril de 1983.

La organización de estos eventos ameritó el levantamiento de una base de electores, el Registro Electoral, que también fue utilizado como herramienta para los fraudes electorales de 1984 y 1989, pero en la actualidad, es un instrumento fiable sujeto a constante depuración e imprescindible para la organización de las elecciones generales cada 5 años, que garantizan la alternancia del gobierno republicano.¹³

En atención a la representatividad, la Constitución de 1972,

- Fijó la mayoría de edad en los 18 años, lo que amplió el espectro de ciudadanos con acceso al sufragio activo y pasivo.

¹³ Durante ese periodo, el levantamiento del Registro Electoral requirió el apoyo de la Contraloría General de la República. Era usual que previo a los eventos electorales se realizaran censos electorales; eso es relevante para entender el lenguaje del Código Electoral en el Capítulo IV, del Título I sobre Censos y Registro Electoral, en donde resaltan palabras como empadronamiento, afin a los Censos de Población y Vivienda que realiza la Contraloría General.

Tradicionalmente la mayoría de edad se alcanzaba a los 21 años (Artículo 118).

- Dispuso una nueva división política territorial, el corregimiento, cuya figura representativa radicó en el representante de corregimiento, que en sus inicios era elegido por un periodo de 6 años.
- Instituyó un organismo legislativo bicéfalo, formado por la Asamblea de Representantes de Corregimiento, que aprobaba la ley y el Consejo Nacional de Legislación, el organismo técnico que la elaboraba. (Artículo 129).
- Si bien contempló a los partidos políticos dentro del capítulo dedicado al sufragio (Arts.123-125) pudieron organizarse posterior a la emisión de la Ley N°81 del 5 de octubre de 1978, que dictó el proceso para su inscripción.

Dentro de las aperturas más recientes en atención al carácter representativo, cabe mencionar la Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia del 21 de julio de 2009¹⁴, que quebró el monopolio de los partidos políticos, reconociendo el mecanismo de libre postulación para acceder a los cargos de presidente y vicepresidente de la República.

La CSJ declaró inconstitucional el artículo 233 del Código Electoral, argumentando su decisión en atención a los artículos 19 y 132 del texto constitucional, al artículo 23 de la Convención Americana, considerando

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad promovida por Juan Jované de Puy contra el artículo 233 del Código Electoral.

que, la ley rebasaba el mandato constitucional fijando una restricción favorable a los partidos políticos, pero a su vez se constituía en impedimento para el Estado democrático y la democracia participativa.

3.4. Justificación del carácter participativo

El carácter participativo, constituye un rasgo con un caudal de méritos para ser reivindicado, a fin de que se incluya en una futura modificación que se actualice la fisonomía del Estado.

Los mecanismos de participación ciudadana constituyen innovaciones insertas tanto en la normativa constitucional como en la normativa legislativa desde hace varias décadas.

En materia constitucional la participación ciudadana se habilita para:

- Que vía referéndum nacional se aprueben 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, (Art.325 C.N.).
- Como tercer mecanismo para adoptar una nueva Constitución a través de una Asamblea Constituyente Paralela, que podrá ser convocada por iniciativa ciudadana respaldada por las firmas del 20% de electores contenidos en el Registro Electoral, (Art.313). Dicho mecanismo se encuentra regulado del Artículo 509 al 511, en el capítulo XVI sobre la Asamblea Constituyente Paralela, en el actual Texto Único del Código Electoral.

Previo a la inserción de este capítulo en el Código Electoral, se había dictado el Decreto 16 de 8 de junio de 2021, subrogando el Decreto 2 del 4 de febrero de 2021 que reglamentó el trámite de recolección de firmas para la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana.

Contra el Decreto 16 de 8 de junio de 2021, se formularon algunas demandas de inconstitucionalidad, que fueron decididas favorablemente a los derechos ciudadanos conculcados por el decreto.

- En Sentencia de Pleno de 27 de mayo de 2022, en virtud de la Demanda promovida por Roberto Ruiz Diaz, la CSJ determinó la inconstitucionalidad del artículo 5, al confrontarlo con el numeral 1 del artículo 23 de la Convención Americana y los artículos 17, 32 y 314 de la Constitución Política, por considerar no legítima la limitación del derecho ciudadano para decidir el cambio constitucional, sujetándolo al cumplimiento de unos plazos para que no interfiriera con la recolección de firmas para aspirar a candidaturas por libre postulación, dándosele prioridad a la organización del proceso de elecciones generales frente a la iniciativa ciudadana encaminada a la aspiración de lograr un cambio constitucional.
- En sentencia del 12 de abril de 2023, en virtud de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Mario Julio Galindo, contra los párrafos segundo y tercero del artículo 1 y el artículo 7 del aludido decreto impugnado, la CSJ le dio la razón al impugnante solo en cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 7.

La Corte, reivindicó el derecho político de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos y conducción del Estado, indicando que, la reglamentación establecida en el artículo 7 del Decreto N°16 de 8 de junio de 2021, que prevé un calendario para la recolección de las referidas firmas y su aplicación, restringe este derecho, al colocarle obstáculos, que hagan utópicas dicha participación, sobrepasando además la potestad reglamentaria que le ha sido constitucional y legalmente otorgada. (Demanda de inconstitucionalidad contra los párrafos segundo y tercero del artículo 1 y el artículo 7 del Decreto 16 del 8 de junio de 2021, 2023).

A través de la Ley 37 de 2009, se desarrolla el carácter democrático participativo con el que el texto constitucional dota al Régimen Municipal consagrado en el capítulo 2°, del Título VIII constitucional, según se ha establecido en el artículo 232 y 239 C.P., que textualmente dispone:

Artículo 232. El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. (Constitución Política de Panamá de 1972).

La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

Artículo 239. Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Consejos. (Constitución Política de 1972)

Lo referido por el texto constitucional, en alusión a la democracia participativa encuentra justificación dentro de la jurisprudencia

dictada tanto por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, como la dictada por juzgados y tribunales de menor jerarquía en decisiones de Amparo de Garantías. Un ejemplo de ello es la resolución a continuación.

En Sentencia del 11 de marzo de 2020, el Juzgado Cuarto del Circuito Civil de Panamá, concedió un Amparo de Garantías¹⁵ peticionado por ciudadanos, que demandaron una orden municipal relativa a un proyecto de recuperación de playas de la Bahía de la Ciudad de Panamá, cuya asignación presupuestaria ascendía a treinta millones de dólares.

La objeción principal argumentada era que se hubiera obviado la consulta pública ordenada por la Ley, habilitando en cambio un mecanismo de participación denominado Consulta Ciudadana con Votación, que se realizaría a través de redes sociales (X, Facebook) regulado vía decreto municipal.

La decisión del Pleno les dio la razón a los demandantes, por tanto, revocó el acuerdo municipal por infringir normas legales y reglamentarias, específicamente los artículos 83 y 84 del Decreto Ejecutivo 10 del 6 de enero de 2017 (que reglamentó la Ley 37 del 29 de junio de 2009). Adicional dispuso la suspensión del proyecto hasta que se garantizara la participación ciudadana, con los mecanismos establecidos.

Es frecuente que la CSJ en sentencias de inconstitucionalidad, razone en torno al concepto de democracia participativa, recurriendo al control de

¹⁵ Este Amparo de Garantías Constitucionales se presentó contra el Acuerdo Municipal N°243 del 27 de noviembre de 2019 que aprobó el Presupuesto de Inversiones de la Descentralización para el periodo de 2020, que contemplaba el Proyecto Recuperación de Playas de la Bahía de Panamá.

convencionalidad, para proteger y garantizar la participación ciudadana como parte de los derechos políticos, que mínimamente garantiza la Norma Fundamental.

En ese sentido la fisonomía que el artículo uno constitucional fija para el Estado panameño, deviene en limitada y requiere adecuación. La democracia representativa dentro del estatuto constitucional requiere que se le incluya el rasgo participativo que desde la jurisprudencia se viene reivindicando con motivo de los reclamos ciudadanos a través de la interposición de los recursos constitucionales y legales.

En demanda promovida por Juan Antonio Jované de Puy contra el artículo 233 del Código Electoral en su momento, en favor de las candidaturas presidenciales por libre postulación, el Pleno de la CSJ en su pronunciamiento mediante sentencia de 21 de julio de 2009, dejó sentado que la diferencia de trato existente entre los partidos políticos y las agrupaciones independientes, validadas por el artículo impugnado y declarado inconstitucional, no eran cónsonas con el Estado de Derecho, constituyendo tal restricción a la participación ciudadana, obstáculo para una verdadera y real democracia participativa. (Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 233 del Código Electoral, 2009).

En el ámbito de la justicia constitucional, la Ley N°6 de 2002 que dicta normas de transparencia para la gestión pública y la Ley N°125 de 2020, ya mencionadas, han sido pilares para la tutela en materia ambiental, dada la proclividad de autoridades nacionales y municipales, para eludir dichos mecanismos a la hora de promover y aprobar proyectos de gran impacto ambiental que afectan a comunidades

específicas, quienes encuentran en esas leyes las garantías a la participación, para salvaguardar sus derechos frente al poder o imposiciones de las autoridades.

La III Encuesta CIEPS de Ciudadanía y Derechos 2023, consultó a los ciudadanos sobre las cualidades consideradas “importantes” o “muy importantes” para ser un buen ciudadano. El hallazgo que reportó esta encuesta evidenció que el 93.3% de los encuestados eligió, dentro de un menú de opciones, que cuidar el medio ambiente es la actitud primordial de un buen ciudadano. (Centro Internacional de Estudio Políticos y Sociales CIEPS AIP-PANAMÁ, 2023).

Cabe precisar que la recolección muestral de la III Encuesta CIEPS se obtuvo mediante entrevistas presenciales, realizadas entre el 25 de marzo al 22 de abril del 2022.

El dato científico que refleja la elevada ponderación que los encuestados otorgaron al cuidado del ambiente (93.3%) en 2022 confrontado con el hecho fáctico de las protestas masivas de octubre y noviembre de 2023, a raíz de la aprobación y promulgación del Contrato Ley 406 de 20 de octubre de 2023 de concesión Minera entre el Estado y la Sociedad Minera Panamá, S.A., un año y medio después, corrobora la alta valoración que la sociedad panameña otorga actualmente a los temas ambientales.

Esta actitud positiva en cuanto a conciencia ambiental debe considerarse como un alto estándar que tanto la población panameña, como el máximo órgano de decisión judicial, están defendiendo y reconociendo como valor fundamental de la nación.

Somos de la opinión, que incluir el elemento participativo en la fisonomía del Estado, coadyuvaría a reforzar la democracia representativa, propiciando un compromiso encaminado a construir un mejor país y mejores gobiernos, en aras de desarrollar capacidades participativas e integrarlas en la gestión de lo público, en beneficio de todos los segmentos de la población.

A nivel internacional, según reporta el Informe del Estado de la Democracia en el Mundo 2023 (Internacional, 2023), que monitorea cuatro componentes de la democracia: representación, derechos, estado de derecho y participación, se revela un hallazgo esperanzador para la democracia en Las Américas cuyo componente de participación es superior al promedio mundial; cinco países de este continente (Uruguay, Estados Unidos, Costa Rica, Canadá y Argentina), ocupan posiciones dentro de las 20 naciones con mejor desempeño en el ámbito de la participación democrática. (IDEA).

V. Jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia (CSJ)

Desde la promulgación de la primera versión del texto constitucional en octubre de 1972¹⁶, el artículo uno, se ha conservado intacto, pese a los procesos de reformas que actualizaron el texto con los Actos Reformatorios de 1978, el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos 1 y 2 de 1994 y por último el Acto Legislativo 1 de 2004.

Genera curiosidad que dicho artículo haya regido incólume durante el periodo más férreo del gobierno militar desde 1972 a 1978, en que

¹⁶ Promulgada el martes, 24 de octubre de 1972, Gaceta Oficial 17, 210.

las libertades democráticas estuvieron restringidas, que haya resistido los momentos constitucionales tanto en época autoritaria como en la democrática en 1983, 1993, 1994 y 2004 y aún se encuentre vigente.

Sería interesante revisar jurisprudencia para analizar cómo ha sido interpretado dentro del juicio constitucional que realiza la CSJ en aras de determinar alguna novedad o variantes en su valoración.

Citaremos tres sentencias constitucionales, donde el contenido del artículo uno ha cobrado alguna relevancia; la primera, dictada dentro del contexto autoritario, bajo el gobierno militar y las otras dos de años recientes.

1. En sentencia de 11 de febrero de 1981,¹⁷ en virtud de demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 46 de la Ley 10 de 30 de abril de 1980¹⁸, para la Elección de Representantes Provinciales que completarían el Consejo Nacional de Legislación.

La CSJ tuvo ocasión de pronunciarse contra las normas demandadas por supuesta infracción a los artículos 1 y 276 de la C.P.

Los actos reformativos N° 1 y N°2 de 1978, habían establecido que la elección de los representantes provinciales tendría lugar a partir del 6 de agosto de 1980, sin embargo, el artículo 1 de la ley atacada, dispuso que la elección se efectuaría el 28 de septiembre de 1980.

¹⁷ Demanda de inconstitucionalidad promovida por Luis Antonio Barleta Arce contra los artículos 1 y 46 de la Ley 10 de 30 de mayo de 1980. Publicada en Gaceta Oficial 19.345 del martes 23 de junio de 1981.

¹⁸ Desarrollada por el Decreto N°83 de 16 de mayo de 1980 "Por el cual se dicta el Reglamento Electoral para el escogimiento de Representantes Provinciales que completarán el Consejo Nacional de Legislación".

La impugnación contra el artículo 1 de la ley, confrontó la fecha del 28 de septiembre de 1980, porque a juicio del demandante, violentaba el plazo consignado en la Constitución; en tanto la del artículo 46, atacaba que la norma legal disponía que las juntas provinciales y la comarcal de escrutinio, adjudicarían los puestos, a los dos candidatos que más votos hubieran obtenido en la respectiva provincia y al candidato que mayor número de votos hubiera obtenido en la Comarca de San Blas. El demandante tildó de antidemocrático este artículo, porque confrontaba lo dispuesto en el artículo 1 de la C.P.

La disconformidad del demandante contra el artículo 46, radicaba en su imprecisión terminológica, en cuanto a la regla de adjudicación de las curules, ya que al ser democrático el gobierno panameño, debía regir la regla de mayoría de votos, no obstante, la ley consignó que se adjudicaba al que más voto hubiera obtenido.

La decisión de la CSJ legitimó la regulación de la elección, considerando constitucionales las normas demandadas, manifestándose así:

El artículo 1° de la Constitución, no exige que los ciudadanos por sí mismos intervengan en el gobierno; ni que los representantes populares deban ser electos para ejercer el gobierno en su nombre, sean elegidos por número determinados de votos.

El sistema de Gobierno adoptado por la Constitución Nacional es el democrático representativo. Y este se caracteriza por la intervención del pueblo, mediante delegados o representantes, en el ejercicio del gobierno.

Esa exigencia que distingue a los gobiernos democráticos representativos, se cumple, sin lugar a dudas, con la forma de elección

por voto popular directo libremente emitido y honestamente estructurado, adoptada por la Ley 10 de 30 de abril de 1980, para el escogimiento de representantes populares al nuevo Consejo de Legislación, sin que, en este caso particular, la cantidad de votos establecidos como necesarios para la elección, pugne con ese concepto de gobierno democrático y representativo. (Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 46 de la Ley 10 del 30 de mayo de 1980, 1981).

Cabe decir que, pese al débil argumento del demandante por atenerse al contenido literal de las normas denunciadas, destaque del citado pronunciamiento de la CSJ, la dimensión de la participación política que en ese contexto primó y legitimó a través de la intervención de los representantes populares en representación del pueblo, como mecanismo para viabilizar el rasgo democrático y representativo del gobierno panameño.

El énfasis de la CSJ en este fallo de 1981 en favor de mecanismos indirectos de participación política vía representantes populares, soslaya en este fallo la dimensión legítima de la participación ciudadana directa para intervenir en el gobierno, no mediatizada por partidos políticos.

Aunque el fallo no se adentró en esas especificidades de formas directas e indirectas de participación, por no ser tema medular de la demanda, cabe reconocer que, en el periodo del régimen militar, durante la etapa de supresión de los partidos políticos (1972-1978), se ensayaron las postulaciones libres; el Decreto 2 del 13 de enero de 1972, dispuso que las postulaciones para representantes de corregimientos eran libres e independientes.

Adicional a ello, la C.P. de 1972 aprobada por la Asamblea de Representantes de Corregimientos, precisaba en el artículo 122 que la ley regularía el sufragio sobre la base de que era libre, universal, directo o indirecto; adicional a que la postulación libre estaba prevista en la ley 10 del 30 de abril de 1980, la Ley 11 de agosto de 1983 que aprobó el Código Electoral, permitió la postulación libre para candidaturas a concejales, representantes de corregimiento y alcaldes.

2. En Sentencia de 27 de noviembre de 2014, que resolvió la demanda de inconstitucionalidad promovida por Miguel Antonio Bernal, se impugnó el último párrafo del artículo 257 del Código Electoral, tal como fue aprobado mediante Ley 60 del 29 de diciembre de 2006, por infringir los artículos 1, 4 y 19 de la Constitución.

La norma electoral atacada, permitía a dos o más partidos postular candidatos comunes como principales y suplentes, para los cargos de alcalde y representante de corregimiento, pero prohibía que los candidatos por libre postulación pudieran ser postulados en dichas posiciones por los partidos políticos limitando sus oportunidades.

En consonancia con el artículo uno constitucional, la CSJ razonó así:

Teniendo en cuenta que la democracia representativa es la que impera en Panamá y en la mayoría de los países, y siendo que ella descansa en el principio de la elección de los gobernantes y en la posibilidad de ser elegidos, como lo hace el último párrafo del artículo 257 del Código Electoral, vulnera el artículo 1 de la Constitución Nacional, el que debe interpretarse no como una norma exclusivamente programática, sino en

relación con otras normas, tanto constitucionales como legales. (Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 257 del Código Electoral, 2014).

La declaración de inconstitucionalidad del párrafo final del artículo 257 C.E., se sustenta en la discriminación creada por la norma en perjuicio de los candidatos por libre postulación, vulnerando el artículo 19 de la Constitución, en la medida que restringía derechos y las oportunidades a los candidatos de libre postulación para ser postulados a dichos cargos por los partidos políticos.

La CSJ enfocó además el artículo 138 C.P. que informa sobre el rol que tienen los partidos políticos como expresión del pluralismo político, en la formación y manifestación de la voluntad popular, que los hace relevantes para la participación política, sin embargo, no están dotados de una licencia de exclusividad, ni se legitima que sus actuaciones sean en desmedro de la libre postulación que la Constitución y la Ley también admiten.

La decisión de la CSJ como reflejo de la vigencia del derecho a la igualdad y a la no discriminación, recurrió a la convencionalidad en aras de cumplir su rol constitucional para tutelar y garantizar los derechos mínimos consagrados en la Constitución, sin excluir otros consignados en convenios internacionales de Derechos Humanos, ratificados por el Estado con sus correspondientes obligaciones, interrelacionando el artículo 4 de la C.P. y el artículo 23 de la Convención Americana.

3. En sentencia de 27 de noviembre de 2023, el Pleno de la CSJ, trajo a colación el rasgo de la soberanía contenido del

artículo uno de la C.P., concatenándolo con el artículo 4 de la Constitución.

Cito lo expresado por la Corte, en uno de los párrafos del fallo:

... el contexto convencional requiere ser interpretado a la luz de los principios generales de derecho internacional del medio ambiente, los cuales están interconectados con los preceptos ambientales, establecidos en la Constitución, tales como soberanía y responsabilidad, del cual se desprende que la soberanía del Estado, si bien absoluta en el manejo de sus recursos naturales, está limitada a la protección al medio ambiente, y a no causar daño a través de las acciones realizadas para el desarrollo económico del país (Demanda de Inconstitucionalidad contra la Ley 406 de 2023, 2023).

Cuando se trata de la protección del ambiente, de los manejos de los recursos naturales, la soberanía absoluta del Estado está limitada al cumplimiento de las obligaciones convencionales contraídas por el Estado.

Aunque al final la CSJ no señaló al artículo uno constitucional dentro del conjunto de las 25 normas infringidas por el contrato ley de concesión minera, es importante tener presente que es ineludible recurrir a él cuando se trata de la personalidad jurídica del Estado panameño.

VI. Tipologías de Estado propuestas en proyectos constitucionales

El Estado panameño a partir del Acto Constitucional de 1983, retoma la democratización, para recuperar el orden institucional tras quince años

de irregularidades, producto del golpe de Estado acaecido en octubre de 1968. Este proceso de transición se completa con los Actos Legislativos de 1993 y 1994 y finalmente con el Acto Legislativo de 2004.

Cabe destacar que desde 1993 hasta la actualidad se han elaborado seis proyectos integrales y uno parcial, de reformas a la Constitución Política de 1972, lo que puede ser apreciado como un anhelo consistente, de un nuevo Texto Constitucional o de reformas constitucionales más profundas.

Ciertamente, estos proyectos constitucionales, elaborados por diversos grupos de la sociedad panameña, a excepción del más reciente de la autoría de Miguel Erroz Gaudiano, Estructuras para crear Justicia, publicado en 2023, han tenido la intención de presentar alternativas para resolver problemas en el funcionamiento del Estado, partiendo de la forma en que se le concibe, desde el artículo uno.

Tales proyectos que presentaremos al final en una tabla anexada, son: el elaborado por el Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados, ILDEA en 1993; el proyecto del Instituto de Estudios Nacionales, de la Universidad de Panamá, IDEN, 1994; el preparado por la Comisión Jurídica de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa, APEDE de 2003; el proyecto Constitución Centenario, de la Asamblea Nacional de 2003; el proyecto de Constitución preparado por la Comisión Especial de Consulta de Reformas a la Constitución de 2012; el elaborado por la Concertación Nacional para el Desarrollo, que presentó reformas parciales, en 2019 y el proyecto Modelo de Miguel Erroz, de 2023.

En referencia a los proyectos de reformas, queremos resaltar el concepto de nación inserto en el proyecto de 2012, por considerarlo el más incluyente y armónico, dado el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural de los grupos humanos integrados en el territorio nacional.

En cuanto a la aspiración de consagrar el Estado Social de Derecho, hasta el momento han sido coincidentes el proyecto de 1994, 2003 y el de 2012, propuesta que considero más amplia, precisa y justa.

Con relación al proyecto parcial elaborado por el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo¹⁹, cabe indicar que reprodujo prácticamente la propuesta elaborada por el proyecto de 2012, pero, eliminando el carácter social del Estado.

Dicho proyecto recibió la aprobación en tercer debate en la Asamblea Nacional el 28 de octubre de 2019.²⁰ Suscitó protestas de parte de ciudadanía joven en su mayoría, representada por grupos estudiantiles de la Universidad de Panamá y universidades privadas, y dada la presión popular ejercida en los predios de la Asamblea Nacional por varios días consecutivos, fue retirado por el Órgano Ejecutivo en virtud de resolución adoptada en el Consejo de Gabinete, el 23 de diciembre de 2019.²¹

¹⁹ Este Proyecto elaboró reformas parciales para algunos artículos de la Constitución. Se presentó y se debatió en la Asamblea Nacional en 2019.

²⁰ La Prensa, 28 de octubre de 2019. Minuto a minuto: Aprueban en tercer debate Proyecto de reformas constitucionales. https://www.prensa.com/politica/Minuto-minuto-tercer-reformas-constitucionales_0_5429457023.html

²¹ CNN Latinoamérica, 23 de diciembre de 2019. Consejo de Gabinete de Panamá aprueba propuesta para retirar proyecto de reforma constitucional. <https://cnnespanol.cnn.com/2019/12/23/alerta-presidente-de-panama-pedira-solicitud-de-retiro-del-proyecto-de-reforma-constitucional>

Pese al desenlace del proyecto de reformas, aprobado en tercer debate como Acto Constitucional N°1, éste no modificó el artículo uno de la Constitución, sino el artículo 2 de la C.P. que complementaba la fisonomía del Estado, conservando intacta la redacción del artículo uno vigente.

Es importante destacar que la propuesta consignada en el proyecto del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND), sobre el artículo 1, Capítulo I, Título I del Estado Panameño, disponía: “La nación panameña es pluricultural y multiétnica y está organizada en Estado de Derecho, soberano e independiente cuya denominación es República de Panamá. Su gobierno es unitario, republicano, democrático, representativo y participativo”.

La aprobación del proyecto de Acto Constitucional en tercer debate se distanció de la propuesta base del CCND, y quedó así:

Artículo 2. La República de Panamá se constituye en un Estado constitucional, social y democrático de derecho, surgido por el poder público del pueblo, el cual es ejercido por los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con sus propias y exclusivas competencias, los cuales pueden ejercer acciones comunes para garantizar la tutela de los derechos y garantías fundamentales, los derechos humanos, políticos y sociales y el estado de bienestar a todas las personas que habiten en el país y de acuerdo con lo que establezca la ley.

En cuanto a los caracteres nuevos que se incluyeron en este artículo 2, para constituir un Estado constitucional, social y democrático de

derecho, lo consideramos más apropiado y positivo que la propuesta que presentó el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND), que omitió esos rasgos de modernidad, en especial, la alusión al Estado Social.

El Doctor Arturo Hoyos, en su ensayo sobre Las Reformas Constitucionales de 2019, publicado en la Revista Ratio Legis N°1 de enero-junio de 2021, se expresó críticamente sobre este paquete de reformas, no solo por la forma en que se gestaron, procedente de un organismo carente de legitimidad política democrática, como el Consejo Nacional de la Concertación, por aglutinar a grupos de interés ligados al Ejecutivo; sino además por el contenido de las mismas, que consideró inconvenientes por reforzar el hiperpresidencialismo y por pretender instaurar una institución como el Tribunal Constitucional.

En cuanto al proyecto de 2012 y el de 2019, ambos coinciden en la inclusión del rasgo participativo, como característica del gobierno del Estado, perspectiva cónsona con la jurisprudencia de la CSJ, que la ha reconocido como un parámetro ineludible a cargo de la administración pública.

A continuación, adjuntamos una tabla que contiene todos los proyectos de reformas constitucionales integrales y parciales que se han planteado a partir de la época del retorno democrático desde 1993 hasta 2023. Se identifica los organismos o sujetos particulares proponentes, el año de la propuesta, el contenido que han formulado para el artículo uno de la C.P. y algunos comentarios respecto a los caracteres del Estado de cada proyecto.

Tabla 1. *Proyectos de reformas constitucionales integrales y parciales (1993 a 2023)*

Proyectos Constitucionales	Artículo uno (propuesta)	Comentario
Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados, ILDEA, 1993.	La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo.	Conserva la integridad del artículo uno.
Instituto de Estudios Nacionales, Universidad de Panamá, IDEN, 1994.	El Estado y la forma de gobierno. La Nación panameña está organizada en Estado social de derecho soberano e independiente, denominado República de Panamá.	Reforma la tipología del Estado, propone el Estado social y de derecho.
Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa, APEDE, 2003.	La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su Gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo.	Conserva la integridad del artículo uno.
Constitución Centenario, Asamblea Nacional, 2003.	La Nación panameña está organizada en Estado social, soberano e independiente, denominado República de Panamá. Su forma de gobierno es unitaria, republicana, democrática, representativa y participativa.	Adiciona el carácter participativo.
Comisión Especial de Consulta de Reformas a la Constitución, 2012.	Organización del Estado. La Nación panameña es pluricultural y multiétnica y está organizada en Estado Social de Derecho, soberano e independiente cuya denominación es República de Panamá. Su	Concepción más amplia del Estado, que integra los elementos plurinacional y multiétnico. Propone un Estado Social de Derecho.

	gobierno es unitario, republicano, democrático, representativo y participativo.	Adiciona el elemento participativo.
Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, 2019.	La nación panameña es pluricultural y multiétnica y está organizada en Estado de Derecho, soberano e independiente cuya denominación es República de Panamá. Su gobierno es unitario, republicano, democrático, representativo y participativo.	Reproduce casi íntegramente el contenido del proyecto de 2012, pero elimina el carácter social del Estado.
Proyecto, Constitución Modelo, propuesta de Miguel Erroz Gaudiano, 2023. ²²	Organización del Estado. La nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es <<República de Panamá>>.	La redacción conserva la primera parte del artículo constitucional, pero omite los enunciados de unitario, republicano, democrático y representativo.

VII. Perspectiva externa sobre la situación de la democracia en Panamá

La encuesta de Latinobarómetro ha estado reportando desde el 2020, sobre la indiferencia del modelo democrático en Panamá, cuando este fenómeno alcanzaba 35%. En 2023, la medición otorgó un puntaje de 46% que se traduce en una mejoría de 11 puntos porcentuales respecto al año 2020. En base a ello Panamá clasifica como una democracia débil que presenta mejorías.

²² Este proyecto está consignado en el segundo tomo de la obra, Estructuras Para Crear Justicia, autoría de Miguel Erroz Gaudiano. Dicha obra se presentó en el auditorio del Tribunal Electoral, el martes 30 de enero de 2024, que contó con la presencia como invitado especial del constitucionalista mexicano Diego Valadés.

Si bien tales mejoras coadyuvan para no clasificar como país en recesión democrática, como otros países de la región, es desconcertante que menos de la mitad de la población panameña apoye la democracia. (Latinbarómetro, 2023).

Adicional a ello, Panamá lidera junto a Costa Rica, el rechazo a la opción de gobiernos de corte militar; Costa Rica lo rechaza en un 86% y Panamá con un 78%, pese a que en la región resuenan gobiernos autoritarios.

En cuanto a los países de la región más insatisfechos con la democracia, Panamá se encuentra en la cuarta posición. En primer lugar, está Perú, segundo Ecuador, tercero Venezuela y quinto Colombia.

VIII. Propuesta de la autora para la actualización del artículo uno

En base a todo lo expuesto, nos decantamos por una redacción en sintonía con la consignada en el proyecto de la Comisión Especial de Consulta de Reformas a la Constitución de 2012, para el artículo inaugural de la Constitución, pero con la variante en lo que a la especificación del régimen presidencialista se refiere, como remedio a la falta de controles y de autonomía de las instituciones, debilidad que se encuentra evidenciada, para citar un caso, en el excesivo poder que detenta el presidente de la República y jefe del Órgano Ejecutivo en el Estado panameño.

Por tanto, en este sentido, y coincidiendo con la opinión anteriormente referenciada del doctor Arturo Hoyos que acusa al Estado de hiperpresidencialista, consideramos pertinente no soslayar la tonalidad del régimen presidencialista.

La redacción que planteamos es del siguiente tenor,

Artículo 1. La Nación panameña es pluricultural y multiétnica y está organizada en Estado Social de Derecho, soberano e independiente cuya denominación es República de Panamá. Su gobierno es unitario, republicano, democrático, representativo, presidencialista y participativo.

IX. Conclusiones

El Estado panameño y la caracterización que se manifiesta en el artículo uno constitucional, tiene un fuerte basamento histórico, que demanda estudio y comprensión para cada característica fijada.

La construcción del Estado panameño ha transitado por formas ideológicas desde el clásico liberalismo, hasta mutar a un Estado que en la práctica tiene un rol predominante en lo social, rasgo evolutivo que debe incluirse para actualizar el artículo uno.

En cuanto al carácter participativo, dado el arraigo y su vigencia, vigorosamente reconocidos por la interpretación constitucional de nuestra máxima Corte de Justicia, existen méritos suficientes para que el mismo sea incluido y actualice la norma constitucional.

Los mecanismos participativos insertos en normas para los gobiernos locales han abierto una ventana de posibilidades en el ámbito de la participación política, en la participación ciudadana y en otros ámbitos constitucionales, evidenciando una evolución y expansión de derechos ciudadanos desde el nivel local al nacional.

La adecuación de la norma inaugural de la Constitución constitucional se propone como necesaria e ineludible, sin eliminar las características adquiridas por tradición política, desarrolladas e implantadas mediante el entramado normativo y jurisprudencial.

Referencias

Aristóteles. (2004). *La Política*. Ediciones Mestas.

Arosemena, J. (1855). *Obras Selectas*. Tomo I.

Arosemena, J. (1840). *Apuntamientos para la Introducción a las Ciencias Morales y Políticas*. Biblioteca Nacional de Colombia.

Hoyos, Arturo. (2021). *Las Reformas Constitucionales de 2019: Lecciones de un intento fallido y superación de una década de desencanto*. Vol.1 Núm.1: Enero-Junio.

Norberto Bobbio, N. M. (2015). *Diccionario Político*. Italia: Siglo XX Editores.

Erroz Gaudiano, Miguel (2023). *Estructuras para Crear Justicia*. Primera edición. Dos Tomos. Editorial Tirant lo Blanch. Bogotá.

Fábrega, J. (1991). *Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá* (segunda edición), (pp. 77-94). Panamá: Editora Jurídica Panameña.

Garrido, D. N. (2020). *Presidencialismo comparado: América Latina*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Gasteazoro, C. M. (1981). El Pensamiento de Ricardo J. Alfaro. Panamá: Talleres de la Impresora de la Nación-INAC.

Hermann Heller, Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica, México. Sexta impresión, 1971.

Kant, I. (2001). La Paz Perpetua. Longseller S.A. Argentina.

O'Donnell, G. (2008). Democracia, Estado y Ciudadanía. Hacia un Estado de y para América Latina. Lima, Perú.

Pedreschi, C. B. (1959). El Pensamiento Constitucional del Dr. Moscote. Panamá: Ediciones del Ministerio de Educación, Departamento de Bellas Artes y publicaciones.

Quintero, C. (1986). Principios de Ciencia Política. Panamá.: Editorial Manfred.

Soler, R. (1985). Clase y Nación, problemática latinoamericana. 2.ed. Poligráfica S.A.

Tocqueville, Alexis, La Democracia en América. Ediciones Askal, España-Madrid, 2007.

Turner Yau, A. (2014). La Constitución de 1946 y la Constituyente que le dio origen. Panamá: Litho Editorial Chen.

Vásquez, J. M. (1982). La Constitución de 1972. Panamá: Ediciones Olga Elena

Urueña Cervera, J. (2004). “Bolívar el Republicano”. Bogotá, Ediciones Aurora.

Otros documentos

IDEA, I. (s.f.). El estado de la democracia en el mundo y las Américas 2023. Estocolmo: Mariana Enghel.

Latinobarómetro, C. (2023). Informe 2023, la recesión democrática en América Latina. Chile.

CIEPS, Centro Internacional de Estudio Políticos y Sociales AIP-PANAMÁ. (2023). *III Encuesta CIEPS de Ciudadanía y Derechos 2023*.

La Carta Democrática Interamericana (Asamblea General de la OEA 11 de septiembre de 2001).

Constitución, leyes, decretos, jurisprudencia nacional y comparada

Fábrega Ramón, M. G. (1972). *Constituciones de la República de Panamá 1972, 1946, 1941, 1904*. Panamá.

Constitución Política de la República de Panamá de 1972, actualizada. (s.f.). Panamá: Sigma Editores S.A.

Constitución Política de 1972 incluye Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Editorial Mizrachi & Pujol, S.A. 2002.

Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública.

Ley N° 125 de 04 de febrero de 2020, por la cual se aprueba el Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, hecho en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018.

Decreto N°25 de 12 de diciembre de 1903, sobre la Convocatoria a la Convención Nacional Constituyente y la forma de escoger a los Diputados que deben componerla.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 46 de la Ley 10 de 30 de mayo de 1980 (Corte Suprema de Justicia 23 de junio de 1981).

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Miguel A. Bernal y otros contra la Resolución N°38 del Consejo de Gabinete de 30 de marzo de 1983 (Pleno de la Corte Suprema de Justicia 21 de abril de 1983).

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 233 del Código Electoral (Pleno de la Corte Suprema de Justicia 21 de julio de 2009).

Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 257 del Código Electoral (Pleno de la CSJ 27 de noviembre de 2014).

Amparo de Garantías Constitucionales contra el Acuerdo Municipal N°243 del 27 de noviembre de 2019, que aprobó el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Panamá para el período de 2020.

Demanda de inconstitucionalidad contra los párrafos segundo y tercero del artículo 1 y el artículo 7 del Decreto 16 de 8 de junio de 2021 (Pleno de la Corte Suprema de Justicia 12 de abril de 2023).

Demanda de inconstitucionalidad resuelta por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, de 27 de noviembre de 2023 contra la Ley 406 de 2023 sobre la concesión de un contrato minero.

Jurisprudencia argentina, caso: Evolución Liberal y otro c/ San Juan, CSJ 561/2023 (Corte Suprema de la Nación Argentina 1 de junio de 2023).

Revistas nacionales, periódicos, sitios web

Revista Lotería. Arosemena, Mariano. Apuntamientos históricos.

Anuario de Derecho, N°1. Órgano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Panamá. mayo 1955-enero 1956.

Perspectivas históricas sobre la Justicia Panameña. En su primer centenario 1903-2003. Órgano Judicial. 2003.

Patiño, R. (2010). El concepto de Nación en Ricaurte Soler. Tareas N°134, 18.

Enciclopedia Jurídica. (2020). <http://www.encyclopediajuridica.com/d/estadounitario/estado-unitario.htm>

La Prensa, 17 de junio de 2023. Descentralización Paralela. Reporte de Flor Lauría.

La Prensa, 28 de octubre de 2019. Minuto a minuto: Aprueban en tercer debate Proyecto de reformas constitucionales.

CNN Latinoamérica, 23 de diciembre de 2019. Consejo de Gabinete de Panamá aprueba propuesta para retirar proyecto de reforma constitucional.

Colecciones Especiales

Primeras Obras de Justo Arosemena. Obra selecta Justo Arosemena Volumen II. Editora Novo Art, S.A. Obra patrocinada por la Presidencia de la República de Panamá, 2018. El Estado Federal (Pp.261-343)

Obra Homenaje a César Quintero, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional sección Panamá. Ensayo de Rodríguez Robles, Sebastián y Giannareas, Jorge. Control Constitucional.