

Reformas constitucionales en Panamá*

Constitutional reforms in Panama

DOI <https://doi.org/10.61311/2953-2965.134>

Marcos Antonio Vela Ávalos**

<https://orcid.org/0000-0001-5907-1389>

Resumen: Desde su separación de Colombia en 1903, Panamá ha tenido cuatro constituciones (1904, 1941, 1946 y 1972), de las cuales la de 1972, vigente a la fecha, ha sido objeto de cuatro reformas, la última aprobada en el 2004. Pero también hubo intentos fallidos de reformas a partir de 1992, siendo el más reciente la del 2019. En el presente artículo se hace un resumen del diseño constitucional panameño en general y en particular, sobre las reformas constitucionales de que ha sido objeto la ley suprema del país. Se analizarán, de igual manera, los límites contenidos en la Constitución de Panamá para reformarla, así como los contenidos irreformables y el control constitucional de las reformas, control que recae en la Corte Suprema de Justicia.

Palabras clave: Constitución, control de constitucionalidad, diseño constitucional, límites, reforma constitucional.

Abstract: Since its separation from Colombia in 1903, Panama has had four constitutions (1904, 1941, 1946, and 1972). The 1972 Constitution, which remains in force to this day, has undergone four amendments, the most recent of which was approved in 2004. Likewise, there have been unsuccessful attempts at constitutional reform since 1992, the latest occurring in 2019. This article provides an overview of Panama's constitutional design in general and, in particular, of the constitutional reforms to which the country's supreme law has been subjected. It also examines the limits established in the Constitution of Panama for its amendment, the unamendable provisions, and the constitutional review of reforms, a function vested in the Supreme Court of Justice.

Keywords: Constitution, constitutional design, constitutional reform, judicial review of constitutionality, limits

* El presente artículo es una traducción al español del artículo Constitutional Amendments in Panama, publicado por el autor en el n°63 de la Revista Derecho del Estado durante el año 2025 (pp. 189-213), disponible en: <https://doi.org/10.18601/01229893.n63.09>. Se han realizado algunos ajustes de forma para adecuar el texto al formato editorial de esta revista. La presente publicación se realiza con la debida autorización del autor.

** Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Valencia. Profesor de teoría del Derecho, argumentación jurídica y Derecho Constitucional, Universidad Gerardo Barrios (El Salvador). Correo: marcos_vela28@hotmail.com.

Introducción

Panamá se independizó de España en 1821 y se constituyó como un Estado autónomo en 1903, luego de su separación de Colombia el 3 noviembre de ese mismo año (Bernal Gómez, 2010). A escasos tres meses de dicha separación, se creó su Constitución de 1904, que sería la primera de su historia constitucional independiente (Giannareas & Rodríguez Robles, 2017). Desde entonces ha tenido cuatro constituciones (Negretto, 2013, p. 21): la mencionada de 1904 y las constituciones de 1941, 1946 y 1972 (Vargas Velarde, 2013). Esta última, actualmente vigente, ha sido objeto de cuatro grupos de reformas acontecidas en 1978 (Vargas Velarde, 2013, p. 126), 1983 (Vargas Velarde, 2013, pp. 126-127), 1994 (Vargas Velarde, 2013, pp. 129-130) y 2004 (Vargas Velarde, 2013, pp. 134-136). Además, hubo un intento fallido de reformas en 1992 (rechazado en el referéndum realizado el 15 de noviembre de ese año), se creó un Anteproyecto de una nueva Constitución para Panamá en 1993, se hicieron estudios para realizar nuevas reformas en 2011 (Vargas Velarde, 2013, pp. 128-144) (que no fueron aprobadas) y hubo un último impulso reformista en 2019, criticado por académicos, que tampoco llegó a buen término (Hoyos, 2021, p. 41).

Las reformas de 1978 se orientaban a la regularización de los partidos políticos a través de su legalización oficial, así como a la modificación de asuntos de derechos humanos. Mientras, las enmiendas de 1983 se vinculaban con las elecciones presidenciales, frenos y contrapesos, partidos políticos y la inclusión de la posibilidad de usar el referéndum como mecanismo para futuras reformas constitucionales. Luego, las reformas de 1994 incluyeron cambios respecto a los derechos reconocidos en la Constitución, expandiéndolos; además, se abolió la Fuerza Armada y se

reguló el Canal de Panamá. Finalmente, las enmiendas de 2004 estaban ligadas a asuntos de nacionalidad, derechos individuales y organización estatal. Por su parte, el intento fallido de reforma apuntaba a modificar el aparato de poder y, entre otras cosas, crear un Tribunal Constitucional.

A la luz de esa experiencia, se puede afirmar que la cuestión de las reformas constitucionales posee una relevancia sensible para el constitucionalismo panameño. En primer lugar, porque los intentos (exitosos o no) de cambios constitucionales formales no parecen ser pocos ni ajenos a su realidad. En segundo lugar, porque es sabido que se trata de un sistema jurídico poco conocido, estudiado o examinado bajo un enfoque dialógico entre su práctica interna y las discusiones actuales del Derecho Constitucional.

En virtud de lo anterior, el presente artículo tiene como propósito desarrollar los aspectos más relevantes sobre el instituto de las reformas constitucionales en Panamá. Así, primero se hará un breve resumen del diseño constitucional panameño en general y sobre las reformas constitucionales en particular. Luego, se expondrán las reglas y límites formales que rigen a estas últimas. Seguidamente, se abordará la cuestión de si existen contenidos irreformables o límites materiales para la reforma constitucional en Panamá. Finalmente, se aludirá al control constitucional de las reformas.

I. Un resumen del diseño constitucional panameño en general y sobre las reformas constitucionales en particular

1. Diseño constitucional básico

La actual Constitución de Panamá contiene 328 artículos. Se creó a iniciativa del régimen militar que tomó el poder en 1968 luego de un

golpe de Estado, con el objetivo de legitimar la situación política y establecer un marco normativo para dicho régimen. Además, contiene un amplio catálogo de derechos que están sujetos a varios controles. Algunos de esos controles, como el Ombudsman, pueden utilizar como parámetro no solo las normas constitucionales, sino además las que derivan de los tratados internacionales de derechos humanos (artículo 129 de la Constitución).

Al igual que prácticamente todas las constituciones latinoamericanas de hoy en día, la Constitución de Panamá instituye tres órganos de Estado: el Órgano Legislativo (Constitución de Panamá, 1972, Título V), el Órgano Ejecutivo (Constitución de Panamá, 1972, Título VI) y el Órgano Judicial (Constitución de Panamá, 1972, Título VII, Capítulo 1º) que tienen funciones como las que ordinariamente corresponden a dichos órganos en todos los sistemas constitucionales de América Latina. Según el art. 146 de la Constitución de Panamá de 1972, el Órgano Legislativo se constituye por la Asamblea Nacional, “cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista o por libre postulación, mediante votación popular directa [...]”. Asimismo, de acuerdo con los arts. 147 y 148 de dicha Constitución, tales miembros son los diputados, cuyo número asciende a setenta y uno, los cuales son elegidos por un período de cinco años.

En lo que respecta al Órgano Ejecutivo, se compone del Presidente de la República y los Ministros de Estado (Constitución de Panamá, 1972, Art. 175). También hay un Consejo de Gabinete, que es la reunión del Presidente de la República (que lo preside) o del encargado de la presidencia con el Vicepresidente de la República y los Ministros de Estado (Constitución de Panamá, 1972, Art. 199). Conforme al art.

177 de la Constitución de Panamá de 1972, el presidente “será elegido por sufragio popular directo y por la mayoría de votos, para un periodo de cinco años”. De igual modo, junto al presidente debe elegirse a un vicepresidente de la misma manera y por el mismo período de cinco años. Por otra parte, el art. 178 de la Constitución en mención establece que “los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente y Vicepresidente de la República no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes”. La figura presidencial es en particular importante en el constitucionalismo panameño, pues posee un sistema presidencialista que, incluso, ha llegado a ser calificado como hiperpresidencialista (Hoyos, 2021, pp. 42-46).

Finalmente, el Órgano Judicial “está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados que la ley establezca” (Constitución de Panamá, 1972, Art. 202). Conforme al art. 203 de la Constitución panameña, “la Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de magistrados que determine la ley, nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años”. Además, en Panamá el control judicial de constitucionalidad compete a la Corte Suprema, que posee “monopolio” sobre la materia al no haber otro órgano con esa atribución (Hoyos, 1992, p. 785; Mejía Edward, 2013, pp. 478-479; Rodríguez Robles, 2013, p. 313; Brewer-Carías, 2017, p. 195; Mejía Edward, 2019, p. 91). Así, el art. 206.1 del texto constitucional en referencia señala:

Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador

General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

A este control posterior se agrega el control previo por la vía de la objeción de inexequibilidad (González Montenegro, 1997). En el art. 171 de la Constitución de Panamá de 1972 se establece:

Artículo 171. Cuando el Ejecutivo objetare un proyecto por inexequible y la Asamblea Nacional, por la mayoría expresada, insistiere en su adopción, aquél lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su inconstitucionalidad. El fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar.

Asimismo, se reconoce a los procesos de amparo (Constitución de Panamá, 1972, Art. 54; Sánchez González, 2011, p. 216) y *habeas corpus* (Constitución de Panamá, 1972, Art. 23) como en muchos países de América Latina. Pero, la Constitución panameña difiere de muchas otras en la región porque el proceso de inconstitucionalidad puede ser iniciado por cualquier ciudadano (Ferrer Mac-Gregor, 2013, p. 312) (lo que comúnmente se denomina “legitimación popular” o “acción popular”). Al menos teóricamente, esta acción popular ofrece una ventaja deliberativa e influencia internamente el procedimiento democrático, puesto que permite que personas que no han sido representadas en el debate parlamentario se expresen (Roa Roa, 2015, pp. 42-43). En otras palabras, ofrece espacio para una discusión democrática que opera distinto a la del legislativo: es no-mayoritaria.

Debido a las singularidades aludidas, se ha llegado a decir que el modelo de Panamá es:

Uno de los sistemas más concentrados, excluyentes y amplios de control de la constitucionalidad que existen en el Derecho comparado, al atribuir a la Corte Suprema de Justicia el poder exclusivo para conocer y decidir sobre la inconstitucionalidad de todos los actos estatales. (Fernández Segado, 1999, p. 440)

2. El cambio constitucional formal en la Constitución de Panamá de 1972: la regulación del Título XIII

El Título XIII de la Constitución de Panamá de 1972 se denomina “reforma de la Constitución” y está compuesto por únicamente dos disposiciones: arts. 313 y 314. Al margen de su denominación, en realidad regula dos figuras diferentes desde la perspectiva del cambio constitucional. Por una parte, el art. 313 prescribe a las reformas constitucionales en sentido estricto. Aquí se asume que las reformas son modificaciones en el texto de la Constitución (Bernal Pulido C., 2016, pp. 10-11), en sus disposiciones (enunciados o palabras) (Guastini, 2014, p. 77), pero que dan continuidad a sus compromisos nucleares (Enonchong, 2022, p. 276). Esto significa que son mejor definidas desde el arreglo constitucional existente y cómo lo modifican, y no desde un concepto normativo de Constitución (Albert R., 2019a, p. 84).

Por lo tanto, desde un enfoque basado en el contenido, una reforma se caracteriza por las siguientes propiedades: a) su objeto es el Derecho dotado de supremacía; b) es autoritativa en el ámbito jurídico y en el político; c) su alcance es un cambio constitucionalmente continuo del Derecho

superior, lo que significa que se trata de una modificación coherente con el diseño, marco y presupuestos fundamentales existentes de la norma constitucional (una unidad ininterrumpida con la Constitución que se enmienda); y d) tiene una finalidad correctiva, elaborativa, reformadora o restauradora (Albert R., 2019a, pp. 79-80).

Una reforma es correctiva si tiene por objeto corregir la Constitución para alinear las expectativas con su desempeño (Albert R., 2019a, p. 80). Es elaborativa cuando introduce un cambio mayor que una simple corrección, en la medida en que hace algo más que reparar un defecto o poner la Constitución en concordancia con las expectativas (Albert R., 2019a, p. 80) (adaptando su significado a la manera como se entiende en la actualidad). Es reformadora si revisa una regla existente, pero sin socavar los principios nucleares de la constitución (Albert R., 2019a, p. 81). Finalmente, es restauradora cuando busca restituir la Constitución a su significado anterior, al considerar que ha sido redefinida de manera impropia o que sus límites han sido extendidos en exceso (Albert R., 2019a, p. 81). Este es el caso de las enmiendas que revocan interpretaciones judiciales de cláusulas constitucionales (Bellamy, 2007, p. 47).

Por otra parte, el art. 314 inciso 1° señala cuáles son las reglas para adoptar “una nueva Constitución” mediante una Asamblea Constituyente Paralela, aunque en el inciso 4° de esa misma disposición se señala que dicha Asamblea Constituyente puede “reformular la actual Constitución de forma total o parcial”. Conceptualmente hablando, la función que el art. 314 inciso 1° de la Constitución atribuye a la Asamblea Constituyente Paralela no supone un poder para reformar a la Constitución, sino para realizar un reemplazo constitucional (Negretto, 2015, p. 202), que se define como “la derogatoria de la constitución escrita existente, como consecuencia de la

promulgación de una nueva” (Bernal Pulido C., 2018a, pp. 68-69). Y se afirma que esto es lo que haría la Asamblea Constituyente Paralela debido a que, a partir del texto del art. 314 inciso 1° ya citado, su papel no implica la modificación de una Constitución preexistente dentro de los confines de sus compromisos nucleares, sino dotar de validez a una nueva.

Así, el art. 314 antes citado prevé que puede crearse una nueva Constitución mediante la referida Asamblea Constituyente Paralela. Dicha Asamblea puede ser convocada de tres formas diferentes: a) por decisión del Órgano Ejecutivo, ratificada por la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional¹; b) por el Órgano Legislativo, con el voto de dos terceras partes de sus miembros, o c) por iniciativa ciudadana, que debe acompañarse de las firmas de, por lo menos, el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año previo a la solicitud. Luego, el Tribunal Electoral debe convocar a la elección de constituyentes² (sesenta de ellos), que deben representar proporcionalmente a la población electoral, y quienes pueden ser partidarios o no partidarios.

El proyecto en ningún caso puede tener efectos retroactivos. Tampoco puede alterar el período de los funcionarios electos o designados que estén ejerciendo el cargo al momento en que entre en vigor la nueva Constitución. Finalmente, debe ser sometido a referéndum convocado por el Tribunal Electoral en un período no menor de tres meses ni mayor de seis, contados a partir de la fecha de su publicación en el Boletín del Tribunal Electoral.

¹ La mayoría absoluta aludida en el art. 314 de la Constitución de Panamá de 1972 se define en el art. 190 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, que señala que “[s]e entiende por mayoría absoluta, todo número de votos superior a la mitad del total de los componentes de la Asamblea Nacional”. En ese sentido, como el número total de diputados de la Asamblea Nacional es de setenta y uno (art. 147 de la Constitución de Panamá), dicha mayoría se logra con el voto de al menos treinta y seis de ellos.

² Estas elecciones deben realizarse en un término no menor de tres meses ni mayor de seis meses desde la formalización de la solicitud de convocatoria.

Por otro lado, como se dijo, el art. 313 de la Constitución de Panamá de 1972 regula a las reformas constitucionales en sentido estricto. De esa manera, esta disposición instituye las reglas para esta clase de cambio constitucional formal. En general, dichas reglas (o límites a la reforma) suelen dividirse entre límites formales y límites materiales (Ramírez Cleves, 2005). Se puede definir a los límites formales como las normas que fijan el procedimiento, cuórum, órgano competente o el ámbito competencial de dicho órgano para reformar a las disposiciones constitucionales (Guastini, 2000, p. 241). Los límites materiales son las normas que vinculan el contenido de las reformas futuras, que usualmente se traducen en contenidos cuya modificación está prohibida para el poder reformador (Guastini, 2000, p. 241). En lo que sigue se desarrollarán ambos límites.

II. Los límites formales a la reforma constitucional en la Constitución de Panamá

Como se afirmó anteriormente, el art. 313 de la Constitución de Panamá de 1972 regula a las reformas constitucionales. En esta disposición no se establecen límites materiales expresos, sino que únicamente se prevén límites formales que el poder reformador debe respetar. De manera esquemática, se puede sostener que el conjunto de dichos límites son los que se mencionan a continuación.

1. Iniciativa para proponer reformas constitucionales

La Constitución de Panamá de 1972 posee la singularidad de que la iniciativa para proponer reformas constitucionales no solo corresponde al Órgano Legislativo (Nogueira Alcalá, 2010, p. 1315).

Así, el primer inciso del art. 313 señala que:

ARTICULO 313. La iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Nacional, al Consejo de Gabinete o a la Corte Suprema de Justicia.

En consecuencia, se trata de un caso sumamente particular en el que los tres órganos fundamentales del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) tienen iniciativa para proponer que se reforme el texto constitucional.

Según la disposición comentada, una vez que se realice la propuesta, debe aprobarse mediante alguno de los dos procedimientos que se explicarán a continuación. Ambos tienen como núcleo en común el necesitar de la intervención de dos conformaciones de la Asamblea Nacional (una primera que acuerda la reforma y una segunda que la debe ratificar o aprobar), por lo que hay una brecha temporal entre esos dos momentos del acto institucional (acordar y aprobar o ratificar). Pero, la diferencia es que el previsto en el art. 313.1 de la Constitución de Panamá de 1972 no permite modificar la propuesta de reforma acordada por la primera legislatura, mientras que el del art. 313.2 sí confiere poder para alterar el proyecto³.

2. El procedimiento del art. 313.1 de la Constitución de Panamá de 1972

³ No todas las constituciones permiten que pueda modificarse un acuerdo de reforma constitucional ya aprobado por una primera legislatura, pero pendiente de ratificación por una segunda conformación subjetiva del Órgano Legislativo. Por ejemplo, en El Salvador, las reformas constitucionales deben ser acordadas por una primera conformación subjetiva de la Asamblea Legislativa y luego deben ser ratificadas por la inmediatamente posterior (Constitución de El Salvador de 1983, Art. 248). Pero, la Sala de lo Constitucional salvadoreña ha sostenido que "hay una limitación impuesta a la nueva conformación del Órgano Legislativo. La actividad del diálogo y deliberación solo puede versar sobre el tenor del decreto aprobado, de modo que el debate parlamentario no puede realizarse con pretensión de modificar o alterar el texto del acuerdo de reforma" (Inconstitucionalidad 7-2012, 16 de diciembre 2013, apartado IV.2.A.e).

Es el primero de los procedimientos mencionados en el art. 313. Según tal artículo, cuando la iniciativa se presenta a la Asamblea Nacional, la reforma puede acordarse mediante un Acto Constitucional “aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional”. Dicho Acto luego debe ser publicado en la Gaceta Oficial panameña y transmitido por el Órgano Ejecutivo a una segunda conformación de la Asamblea Nacional “dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional electa en las últimas elecciones generales”. Una vez que el proyecto es recibido por la Asamblea, debe ser debatido “en su primera legislatura” y eventualmente “aprobado sin modificación, en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran”.

3. El procedimiento del art. 313.2 de la Constitución de Panamá de 1972

En el supuesto previsto en esta disposición, la reforma constitucional puede ser acordada por un Acto Constitucional “aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, en una legislatura, y aprobado, igualmente, en tres debates, por mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea, en la legislatura inmediatamente siguiente”. No obstante, la segunda de las legislaturas puede modificar el texto acordado por la legislatura anterior. Pero, una vez que se ha aprobado la reforma, es necesario que se publique en la Gaceta Oficial y que se someta a:

Consulta popular directa mediante referéndum que se celebrará en la fecha que señale la Asamblea Nacional, dentro de un plazo que no podrá ser menor de tres meses ni exceder de seis meses,

contados desde la aprobación del Acto Constitucional por la segunda legislatura.

En las constituciones latinoamericanas, los términos “consulta popular”, “plebiscito” o “referéndum” se utilizan indistintamente para referirse a uno de los mecanismos más habituales de democracia directa. No obstante, para algunos académicos existe una diferencia entre el plebiscito y el referéndum: el primero estaría vinculado a una consulta relacionada con las facultades de un gobernante, mientras que el segundo se referiría a la aprobación de textos normativos como constituciones, tratados u otros (Zovatto Garetto, 2015, p. 37). Si se asume esa conceptualización, entonces el “referéndum” regulado en el artículo 313.2 de la Constitución de Panamá de 1972 corresponde a las características que, al menos según algunos académicos, se le atribuyen.

III. Contenidos irreformables o límites sustanciales al cambio constitucional

1. ¿Irreformabilidad sustancial en la Constitución panameña de 1972?

En materia constitucional existe cierta tensión entre el constitucionalismo y la democracia (formal)⁴ (Ferrajoli, 2004). El constitucionalismo restringe

⁴ Aquí se afirma que hay cierta tensión entre el constitucionalismo y la democracia formal porque, desde un concepto completo de democracia, tal tensión no parece existir. En su sentido completo, la democracia posee un componente formal y sustancial. La democracia formal determina quién decide y cómo decide, esto es, se trata de un concepto aritmético: normalmente, la mayoría decide mediante el voto (directo o a través de sus representantes). Esta es una parte importante de la democracia. Pero es solo una parte. La otra es la democracia sustancial, que determina qué cosas no pueden ser decididas (por ejemplo, las prohibiciones de tortura o de genocidio) y qué cosas no pueden dejar de decidirse (por ejemplo, conceder ciertas prestaciones sociales). Estos límites sustanciales se establecen en la Constitución. El constitucionalismo solo puede ser concebido desde esa lógica de una supuesta tensión si solamente se asume un concepto formal de democracia. Sin embargo, si

la democracia (formal) al imponer límites a las acciones y decisiones colectivas: las espesas en su ejercicio y algunas de sus expresiones. Mientras tanto, la democracia (formal) rechaza la tiranía de los mecanismos minoritarios contra mayoritarios (Aguiló Regla J., 2012). En medio de esa tensión, como lo afirma Richard Albert, la autoridad para reformar la Constitución se constituye como la mejor respuesta democrática, porque las normas que la rigen inequívocamente resuelven esa tensión a favor de la democracia al dar a los ciudadanos la llave para soltar esas espesas constitucionales (Albert R., 2010, p. 665).

Sin embargo, algunas constituciones modernas han, en cambio, resuelto esta tensión a favor del constitucionalismo. Los creadores constitucionales, tanto en la tradición de *Civil Law* como de *Common Law*, expresamente han designado a determinadas disposiciones constitucionales como irreformables (Albert R., 2010, p. 665). Estas disposiciones son inmunes a los procedimientos de reforma constitucional consagrados en el texto constitucional y al cambio constitucional incluso por parte de las mayorías legislativas y populares más convincentes (Albert R., 2010, p. 666).

La actual Constitución de Panamá no contiene ninguna disposición que establezca que alguno de sus contenidos es irreformable (Albert & Oder, 2018). Lo más cercano a ello es el inciso 4º del art. 314, el cual señala que, en el proceso de creación de una nueva Constitución que implique una “reforma” total o parcial, “la Asamblea Constituyente Paralela [...] en ningún caso” podrá adoptar decisiones que tengan “efectos retroactivos” o que alteren “los periodos de los funcionarios electos o designados, que

se asume un concepto que incluya tanto su aspecto formal como el sustancial, entonces tal tensión es inexistente: aunque el constitucionalismo limita la democracia formal, es un componente esencial de la democracia sustancial al establecer barreras a la primera mencionada. (Ferrajoli, 2004, p. 23).

estén ejerciendo su cargo al momento en que entre en vigencia la nueva Constitución”.

Sin duda, esta regulación actual es cuanto menos sorpresiva a la luz de la historia general de las cláusulas irreformables y de Panamá. Hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, solo tres constituciones contenían límites explícitos a la reforma relacionados con los derechos. Una de ellas fue la Constitución de Panamá de 1841 (Roznal, 2017, p. 21) (antes de su separación de Colombia), que en su art. 163 establecía que:

Artículo 163. El poder que tiene el Congreso para reformar esta Constitución, no se extenderá nunca a variar la forma de gobierno, que ella establece, el cual será siempre popular, republicano, representativo, electivo, alternativo, y responsable. Tampoco se extenderá a destruir la libertad de imprenta.

Pero, como se dijo, hoy en día no se prevé ninguna limitación sustancial expresa para el poder reformador. Sin embargo, la práctica constitucional panameña vuelve relevante analizar dos escenarios vinculados con los límites de contenido a la reforma constitucional: la posibilidad de migrar la doctrina de la sustitución constitucional y si la cláusula de reforma del art. 313 es en sí misma irreformable.

2. La posibilidad de migrar la doctrina de la sustitución constitucional

Como se sabe, hay otras constituciones que, al igual que la panameña, no cuentan con cláusulas pétreas o de intangibilidad. Por ejemplo, en Colombia, los arts. 241.1 y 379, así como todo el Título XIII de la Constitución

de 1991, no prevén contenidos indisponibles para el poder reformador y solamente reconocen la competencia de la Corte Constitucional para controlar las reformas constitucionales por vicios de procedimiento. Pero, esto no ha sido impedimento para que la Corte también examine vicios de contenido en las reformas que realiza el congreso, mediante la doctrina de la sustitución constitucional como un mecanismo para eludir esa aparente restricción. Según Carlos Bernal (Bernal Pulido C., 2013, p. 340; Bernal Pulido C., 2018, p. 271), la estructura argumental de esta doctrina es la que sigue:

La primera premisa establece que la competencia para controlar el respeto del procedimiento de reforma comprende la competencia para controlar que el órgano reformador sea, a su vez, competente para reformar la Constitución. La segunda premisa afirma que la competencia para reformar la Constitución no lleva consigo la competencia para sustituirla sino exclusivamente para modificarla. La tercera premisa, que deriva de la primera y de la segunda, mantiene que la Corte tiene competencia para controlar que el órgano reformador haya modificado y no sustituido la Constitución. Según la cuarta premisa, solo un análisis del contenido de las reformas posibilita a la Corte establecer si la Constitución ha sido modificada o sustituida. La conclusión, que se sigue de lo anterior, es que la competencia para verificar si la Constitución ha sido sustituida comprende la competencia para controlar el contenido de las reformas constitucionales.

Para comprender mejor la segunda premisa del argumento, es necesario establecer la diferencia entre una sustitución y una reforma constitucional.

Por sustitución constitucional se entiende “la modificación de la estructura básica de una constitución por medio de uno de los procedimientos de reforma constitucional” (Bernal Pulido C., 2018a, pp. 68-69). Dicha modificación no se presenta a sí misma como una “nueva Constitución”, pero sus implicaciones son propias de las de una. En cambio, la reforma constitucional es un cambio formal menor que no altera dicha estructura básica (Bernal Pulido C., 2018a, p. 69), es decir, constituye un esfuerzo por continuar con el proyecto de la Constitución iniciado en su momento fundacional (Albert R., 2019b, p. 117) (una continuidad de sus compromisos nucleares).

Es decir, de algún modo puede decirse que la reforma no se rehúsa a “vivir en Constitución”, esto es, a practicar los ideales básicos trazados en un Estado que “tiene una Constitución”, un documento escrito que les da forma jurídica (Aguiló Regla J., 2001). Mientras, la sustitución constitucional sí se rehúsa a ello, pues lo que pretende es “darse una Constitución” a pesar de que “tiene una Constitución”, o lo que es igual, pretende “fundar o refundar la unidad de una comunidad política” (Aguiló Regla J., 2001). Por ello, las sustituciones constitucionales son inconstitucionales si erosionan o socavan los compromisos nucleares de la norma fundamental.

Pues bien, la relevancia de la distinción antes explicada descansa en que algunos constitucionalistas panameños ya han hecho eco de que el intento de reforma de 2019 era, en realidad, una sustitución constitucional. Esto supone que, siquiera doctrinariamente, se ha aceptado la posibilidad de que la doctrina de la sustitución constitucional pueda ser migrada al Derecho Constitucional de Panamá. Por ejemplo, Arturo Hoyos, quien fue magistrado y presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), llegó a escribir que la creación de un tribunal constitucional ajeno e

independiente de la Corte⁵ era ilegítima en cuanto al fondo porque “va en contra de la unidad o estructura básica de la Constitución” (Hoyos, 2021).

Asimismo, argumentó que las reformas reforzaban...

...el Presidencialismo: mayor número de Magistrados a nombrar, desmiembran el Poder Judicial pues crean un tribunal constitucional que además tiene funciones penales para juzgar a los Magistrados de la Corte Suprema, reforma ilegítima pues quebranta la unidad de la Constitución, lo que rebasa el poder de reforma y solo puede hacerlo el poder constituyente originario. (Hoyos, 2021, p. 44)

Por tanto, el sistema constitucional panameño podría llegar a aceptar la existencia de límites sustanciales implícitos al poder reformador, los cuales serían controlables bajo el empleo de la doctrina de la sustitución constitucional.

3. La reforma de la cláusula de reforma

La cláusula de reforma ha sido modificada en varias ocasiones durante la vigencia de la Constitución de 1972. Así, tanto la reforma de 1978 como la de 1983 introdujeron cambios a ella o a otras disposiciones vinculadas con el procedimiento de reforma a la Constitución (Spadafora Franco, 2009). Pese a que las constituciones actuales no protegen adecuadamente a esta clase de cláusulas, se han reconocido diversas estrategias para asegurarlas frente al poder reformador (Albert R. , 2017), pues en

⁵ Este era uno de los puntos que la reforma intentaba incorporar en la Constitución panameña.

última instancia estas solo pueden subsistir al juego político si se excluyen de él (Albert R. , 2017, pp. 362-363). En ese sentido, también cabe la posibilidad, al menos virtualmente, de que eventualmente pudiera llegar a considerarse que la cláusula de reforma es irreformable.

Pese a la importancia de las reglas sobre reforma constitucional, las constituciones usualmente no exigen que su modificación necesite de un consenso (cuórum) mayor que el de otras disposiciones constitucionales o que incluso las califiquen de irreformables. Ese es el caso de Panamá, cuya constitución no dispone nada al respecto. Sin embargo, esto no implica que no podrían existir límites implícitos a la reforma de la cláusula de reforma, como ocurriría, por ejemplo, si constituye un fraude a la Constitución con fines antidemocrático (Albert R., 2017, pp. 286-289).

IV. Control constitucional de las reformas constitucionales

Una última cuestión importante es si la Corte Suprema (u otro órgano) puede controlar las reformas a la Constitución. La respuesta a esta pregunta es que la Corte sí es competente para realizar dicho control (Mejía Edward, 2013), pero con las precisiones que se harán a continuación.

1. El fundamento normativo de la competencia de la CSJ para controlar las reformas constitucionales

Tal como se ha apuntado, la CSJ es competente para controlar la constitucionalidad de las reformas constitucionales. De hecho, esta competencia la ejerce, como el resto de las que posee, con un auténtico monopolio (Hoyos, 1992; Mejía Edward, 2013; Rodríguez Robles, 2013; Brewer-Carías, 2017; Fernández Segado, 1999).

Ahora bien, este poder de controlar deviene de la propia Constitución de 1972 y del Código Judicial de Panamá. En cuanto a la Constitución, el art. 314 inciso final establece que el Acto Constitucional que se apruebe de conformidad con tal disposición o con el art. 313 (que regula la reforma constitucional) empezará a regir desde su publicación en la Gaceta Oficial, para lo cual el Órgano Ejecutivo deberá remitirlo a dicho ente en los diez días hábiles siguientes a la ratificación por la Asamblea Nacional o en los treinta días hábiles siguientes a su aprobación mediante referéndum, “sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad”.

Esta última frase debería ser interpretada como el reconocimiento de la competencia para controlar la constitucionalidad de las reformas, pues es la única manera en que tendría un sentido práctico. Así, hay que recordar que uno de los principios de la argumentación es el de la caridad interpretativa, el cual tiene un carácter metodológico, que en su versión débil invita a optimizar la aportación argumentativa ajena a menos que haya datos empíricos o conceptuales que nos indiquen lo contrario (Bordes Solanas, 2011). Entonces, si la Constitución señala que la publicación extemporánea no es “causa de inconstitucionalidad”, la forma más racional de comprender esas palabras es que hay otras acciones normativas que sí lo son. Y si hay acciones posiblemente inconstitucionales, quien debería controlarlas es el órgano al que la Constitución le ha conferido el monopolio del control constitucional: la Corte Suprema (Llobet, 2009).

Aunada a esta disposición constitucional, la doctrina suele encontrar un fundamento directo para el control judicial de las reformas constitucionales en el art. 2556 del Código Judicial (Llobet, 2009; Cigarruista Cortez, 2007). Esta disposición establece que:

La Corte Suprema de Justicia decidirá sobre la exequibilidad de una reforma constitucional solo cuando el Órgano Ejecutivo la objetare, después de haberla recibido para su promulgación y antes de esta, por considerar que no se ha ajustado a lo establecido por la Constitución.

2. ¿Quién puede pedir la inconstitucionalidad de las reformas constitucionales?

De acuerdo con el art. 2556 del Código Judicial, el inicio del proceso para que se declare inconstitucional una reforma corresponde al Órgano Ejecutivo (Mejía Edward, 2013) (Mejía Edward, 2019). Según su texto, esto ocurre si “la objetare, después de haberla recibido para su promulgación y antes de esta, por considerar que no se ha ajustado a lo establecido por la Constitución”. Ahora bien, debido a que el art. 183.6 de la Constitución de Panamá de 1972 prevé que “son atribuciones que ejerce por si solo el Presidente de la República: [...] objetar los proyectos de leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutable”, por un argumento sistemático debe interpretarse que cuando el art. 2556 del Código Judicial confiere legitimación para iniciar el proceso al “Órgano Ejecutivo”, en realidad se refiere al Presidente de la República, pues es este quien tiene el poder de vetar u objetar las reformas.

Algunos académicos sostienen que por la formulación del art. 314 inciso final de la Constitución panameña, al haber un sustento constitucional para controlar las reformas, la legitimación para impugnarlas corresponde a todo ciudadano, esto es, hay acción popular en los términos del art. 206.1 (Llobet, 2009; Brewer-Carías, 2014). Pero, aun cuando esto se interpretara de ese modo, la experiencia de Panamá indica que “se recurre

poco a la presentación de acciones de inconstitucionalidad, ello por el número de acciones que se presentan, lo que se puede deber al modo formalista en que se resuelven estas acciones” (Llobet, 2009). No obstante, la opinión mayoritaria es que esta clase de control solo puede ser accionado por el Órgano Ejecutivo en el sentido ya expuesto (Mejía Edward, 2013; Mejía Edward, 2019; Cigarruista Cortez, 2007).

Esta última postura ha sido reafirmada por la CSJ en uno de los pocos casos en los que se ha intentado controlar reformas constitucionales. Así, en sentencia de 13 de abril de 2007, la Corte sostuvo:

Según lo que viene expuesto, la Corte Suprema solo adquiere competencia para conocer de la posible inconstitucionalidad de un proyecto de ley o de reformas constitucionales cuando el Presidente o Presidenta de la República objetaren dicho proyecto⁶.

En este caso se impugnaba el Acto Legislativo n.º 1, de 27 de julio de 2004, que reformó la Constitución de 1972. Se pretendía un control posterior a iniciativa de una acción popular, pero la demanda fue rechazada por la Corte.

3. El momento del control: respuesta formalista y manera de superarla

Otra de las particularidades del control constitucional de las reformas constitucionales en Panamá es el momento en que se debe realizar. Según

⁶ Resolución de 13 de abril de 2007, consideraciones del pleno, Corte Suprema de Justicia.

el art. 2556 del Código Judicial, la decisión de la Corte debe versar “sobre la exequibilidad de una reforma constitucional” solo cuando el Ejecutivo “la objetare, después de haberla recibido para su promulgación y antes de esta”. Pues bien, la objeción de inexequibilidad es una vía mediante la cual “se controlan normas jurídicas no perfeccionadas y, por ende, no vigentes” (González Montenegro, 1997, p. 282). En consecuencia, la revisión solamente puede tener lugar en el contexto de un veto u objeción presidencial, de manera previa a la entrada en vigor del Acto Constitucional que contiene la modificación a la Constitución. En tal sentido, no se ha reconocido la posibilidad de un control posterior. Así, Sebastián Rodríguez afirma que “el Presidente de la República es el único facultado para objetar la inexequibilidad constitucional de leyes, así como de reformas constitucionales por vicios de forma, cuando ambas se encuentren en fase de elaboración”. (Rodríguez Robles, 2013, p. 315; Medina Rubio, 2009).

En la decisión de 13 de abril de 2007, antes citada, la CSJ afirmó que:

La acción de inconstitucionalidad solamente procede para atacar aquellos actos vigentes, es decir, aquellas disposiciones o actos que han nacido a la vida jurídica y que ya están surtiendo sus efectos jurídicos. No procede entonces para demandar aquellos actos en vías de formación o que aún no han surgido, porque para ello el legislador ha creado otro tipo de acciones para ejercer el respectivo control constitucional.⁷

⁷ Resolución de 13 de abril de 2007, consideraciones del pleno, Corte Suprema de Justicia.

Esto último, en referencia a la objeción de inexequibilidad que puede aducir el presidente. Este fue un argumento para rechazar una demanda presentada con posterioridad a la fase de veto u objeción. No obstante, esta opción interpretativa tiene connotaciones formalistas que se pueden superar si se concibe a los límites formales a la reforma como normas constitutivas.

El concepto de “normas constitutivas” no es propio del Derecho. En general, estas son las que crean la posibilidad misma de realizar acciones o de que sucedan hechos (aquí “institucionales” (Aguiló Regla, 2018)); o lo que es igual, crean la posibilidad de que haya resultados al señalar cómo es posible producirlos o que se produzcan (Pérez Lledó, 2015). De tal manera, jurídicamente hablando, estas normas son las que determinan las condiciones que deben cumplirse para producir válidamente un resultado institucional (Atienza, 2009, p. 82). Esta clase de normas se subdividen en reglas que confieren poder y en normas puramente constitutivas: las primeras establecen que, si se dan determinadas circunstancias y alguien realiza una cierta acción, se constituye una realidad o estado de cosas que no existía antes; y las segundas producen un resultado normativo sin necesidad de que alguien realice una acción (ejercite un poder conferido por una norma) (Atienza, 2009, pp. 83-84).

Así, cuando se habla sobre “límites formales” a la reforma, se hace referencia a las normas constitutivas que la rigen (en específico, reglas que confieren poder): se definen, por lo general, como los procedimientos a seguir para revisar el texto constitucional (Ramírez Cleves, 2005, p. 339), es decir, son normas que determinan que si se dan ciertas circunstancias (el procedimiento de reforma) y alguien realiza una acción (el órgano con poder reformador), entonces se constituye

un estado de cosas previamente inexistente (la reforma producida). Bajo esta perspectiva, al haberse incumplido con dichas normas, el resultado institucional dependiente de ellas (la modificación válida al texto fundamental) no se ha producido, sino que hay solo una “apariencia de reforma” susceptible de invalidación, pues en realidad únicamente se estaría constatando el incumplimiento de las reglas que confieren poder reformador⁸, lo cual sería totalmente independiente del momento en que esta constatación se efectúe.

Esta interpretación no se apoyaría en el Código Judicial, sino en el art. 314 inciso final de la Constitución panameña de 1972 y la frase “sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad”. Nuevamente, aquí cabe la aplicación del principio de caridad interpretativa: si la publicación de una reforma es siempre posterior a la posibilidad de objetarla, no tendría sentido mencionar que su extemporaneidad no es “causa de inconstitucionalidad” si se presupusiera que solo es posible plantear una controversia respecto de dicha inconstitucionalidad en el momento del veto u objeción de inexequibilidad, pues ese planteamiento no sería posible en ese instante, porque sería imposible anticipar que la reforma (en proceso de formación) luego no será publicada en tiempo. Por el contrario, esas palabras sí cobran sentido si se asume que se ha presupuesto que cabe la posibilidad de impugnar la reforma incluso cuando ya ha pasado el momento de vetarla u objetarla.

⁸ Esto disiparía los problemas relacionados con el uso de la Constitución como parámetro de control de otras normas constitucionales. En este caso, el parámetro de control sí sería la norma constitucional que prevé las reglas que confieren poder reformador, pero el objeto de control sería solamente una norma constitucional aparente, ya que su introducción en el texto fundamental estaría antecedida por el incumplimiento de las condiciones necesarias para ello y, por tanto, es un resultado institucional que nunca se produjo.

4. Los aspectos controlables: una revisión circunscrita a los límites formales

El hecho de que la Constitución no establezca expresamente cláusulas pétreas o contenidos irreformables ha conducido a que se interprete que el control de las reformas constitucionales solo puede versar sobre los límites formales que se establecen en el Título XIII de la Constitución de Panamá de 1972 (Rodríguez Robles, 2013, p. 315; González Montenegro & Rodríguez Robles, 2001). En ese sentido, cuando el art. 2556 del Código Judicial prevé que la objeción de inexequibilidad puede ser aducida por el presidente de la República cuando considere que la reforma “no se ha ajustado a lo establecido por la Constitución”, se ha interpretado que se alude solamente a lo expresamente establecido, con exclusión de los posibles límites implícitos derivables de ella.

Pero, como se dijo en el apartado IV.2, una alternativa propuesta por los académicos panameños frente a la falta de límites sustanciales expresos es la migración de la doctrina de la sustitución constitucional utilizada en países como Colombia o India, cuyas constituciones tampoco los poseen, lo que permitiría que la Corte pueda examinar si el poder reformador ha sobrepasado sus competencias, las cuales están limitadas por la barrera que le divide del poder constituyente: la imposibilidad de modificar la estructura básica de la Constitución, pues esto solo corresponde a este último en un acto de creación constitucional (Hoyos, 2021, p. 47). Esto conferiría el poder de controlar las reformas no solo en su forma (procedimiento), sino además en su contenido.

Conclusiones

Con base en lo dicho en el presente artículo, se puede llegar a estas conclusiones:

- a. Panamá ha tenido cuatro constituciones desde su separación de Colombia en 1903: las de 1904, 1-941, 1946 y 1972. Esta última, actualmente vigente, ha sido objeto de reformas en 1978, 1983, 1994 y 2004.
- b. Como básicamente todas las constituciones de América Latina, la de Panamá instituye tres órganos de Estado: el Órgano Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primero se constituye por la Asamblea Nacional, integrada por setenta y un diputados elegidos popularmente para el período de cinco años. El segundo está integrado por el presidente de la República (elegido popularmente para el período de cinco años) y los ministros de Estado, aunque también existe un Consejo de Gabinete, que es la reunión del presidente o del encargado de la presidencia con el vicepresidente y los ministros de Estado. El tercero está compuesto por la CSJ, los tribunales y los juzgados que la ley establezca. El sistema es presidencialista, e incluso se le ha llegado a calificar como hiperpresidencialista.
- c. La CSJ posee un verdadero monopolio sobre el control constitucional. Por ello, se ha llegado a decir que el de Panamá es uno de los sistemas más concentrados, excluyentes y amplios de control de la constitucionalidad que existen, al atribuir a la Corte el poder exclusivo para conocer y decidir sobre la inconstitucionalidad de todos los actos estatales.

- d. El cambio constitucional formal está regulado en el Título XIII de la Constitución de Panamá de 1972, que se denomina “reforma de la Constitución” y está compuesto por únicamente dos disposiciones: arts. 313 y 314. El art. 313 prescribe a las reformas constitucionales en sentido estricto, mientras que el art. 314 inciso 1º parece indicar el modo de efectuar un reemplazo constitucional, ya que señala las reglas para adoptar “una nueva Constitución” mediante una Asamblea Constituyente Paralela.
- e. Hay límites formales a la reforma constitucional. La iniciativa para proponer reformas a la Constitución corresponde a la Asamblea Nacional, el Consejo de Gabinete o la Corte Suprema de Justicia. Una vez que la iniciativa es presentada, puede someterse a aprobación a través de dos procedimientos diferentes. Ambos tienen como núcleo en común el necesitar de la intervención de dos conformaciones de la Asamblea Nacional (una primera que acuerda la reforma y una segunda que la debe ratificar o aprobar). Pero, la diferencia es que el previsto en el art. 313.1 de la Constitución de Panamá de 1972 no permite a la segunda legislatura modificar la propuesta acordada por la primera, mientras que el del art. 313.2 sí confiere poder para alterar el proyecto. No obstante, en este último escenario, una vez que se ha aprobado la reforma, es necesario que se publique en la Gaceta Oficial y que se someta a “consulta popular directa mediante referéndum”.
- f. La Constitución de Panamá de 1972 no establece límites sustanciales expresos a la reforma. Lo más cercano a ello es el inciso 4º del art. 314, que señala que en el proceso de creación de una nueva Constitución que implique una “reforma” total o parcial, “la Asamblea Constituyente Paralela [...] en ningún caso” podrá adoptar decisiones con “efectos retroactivos” o que alteren “los periodos de

los funcionarios electos o designados, que estén ejerciendo su cargo al momento en que entre en vigencia la nueva Constitución”.

- g. Pese a que la Constitución no prevé límites sustanciales, los académicos de Panamá han hecho eco de la posibilidad de migrar la doctrina de la sustitución constitucional que se utiliza en países como Colombia o India para superar esa carencia y controlar las reformas que impliquen una modificación a la estructura básica de la Constitución.
- h. La CSJ es competente para controlar las reformas constitucionales, pero solamente por vicios de forma. Así se ha interpretado a partir del art. 314 inciso final de la Constitución y del art. 2556 del Código Judicial. La respuesta de la Corte Suprema es que el único sujeto legitimado para pedir la inconstitucionalidad de estas es el Presidente de la República mediante la objeción de inexequibilidad, es decir, con carácter previo, al momento de recibirlas para su promulgación.
- i. Sin embargo, esta respuesta formalista podría ser superada en un doble sentido. En cuanto al momento del control, si se asume que los límites formales a la reforma son normas constitutivas y se interpreta la frase “sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad” del art. 314 inciso final de la Constitución con base en el principio de caridad interpretativa, podría aceptarse el control en un momento posterior al de la oportunidad para aducir la objeción de inexequibilidad. Respecto de los vicios controlables, la migración de la doctrina de la sustitución constitucional podría ser una respuesta que permitiría un control no solamente circunscrito a los vicios de forma, sino también a los vicios de contenido cuando la reforma suponga una modificación a la estructura básica de la Constitución.

Referencias

- Aguiló Regla, J. (2001). *Sobre la Constitución del Estado Constitucional*. Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho.
- Aguiló Regla, J. (2004). *La Constitución del Estado Constitucional*. Lima-Bogotá: Palestra-Temis.
- Aguiló Regla, J. (2012). Interpretación Constitucional. Algunas Alternativas Teóricas y una Propuesta. *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 242-243.
- Aguiló Regla, J. (2018). Acordar, Debatir y Negociar . *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 230.
- Albert , R. (2017). *Formas y Función de la Enmienda Constitucional*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Albert, R. (2010). Constitutional Handcuffs. *Arizona State Law Journal*.
- Albert, R. (2019a). *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions*. Estados Unidos: Oxford University Press.
- Albert, R. (2019b). Amendment and Revision in the Unmaking of Constitutions. In D. Landau, & H. Lerner, *Comparative Constitution Making*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Albert, R., & Oder, B. (2018). The Forms of Unamendability. In *An Unamendable Constitution? Unamendability in Constitutional Democracies*. (p. 6). Suiza: Springer.

- Atienza , M. (2009). *El Sentido del Derecho*. España: Ariel.
- Bellamy , R. (2007). *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Estados Unidos : Cambridge University Press.
- Bernal Gómez, B. (2010). *Historia del Derecho*. México: Nostra Ediciones.
- Bernal Pulido, C. (2013). Unconstitutional Constitutional Amendments in the Case Study of Colombia: An Analysis of the Justification and Meaning of the Constitutional Replacement Doctrine. *International Journal of Constitutional Law*.
- Bernal Pulido, C. (2016). Cambio Constitucional Informal: Una Introducción Crítica. En R. Albert, & C. Bernal Pulido, *Cambio Constitucional Informal*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Bernal Pulido, C. (2018a). Prescindamos del Poder Constituyente en la Creación Constitucional. Los Límites Conceptuales del Poder para Reemplazar o Reformar una Consitución. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*.
- Bernal Pulido, C. (2018b). *Derechos, Cambio Constitucional y Teoría Jurídica*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Bordes Solanas, M. (2011). *Las Trampas de Circe: Falacias Lógicas y Argumentación Informal*. España: Cátedra.
- Brewer-Carías, A. (2014). Acción Popular de Inconstitucionalidad. In E. Ferrer Mac-Gregor, F. Martínez Ramírez, & G. Figueroa Mejía,

- Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional* (p. 34). México: Poder Judicial de la Federación – UNAM.
- Brewer-Carías, A. (2017). *Tratado de Derecho Constitucional, Tomo XII*. Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.
- Cigarruista Cortez, A. (2007). Los Procesos Constitucionales en Panamá. En C. C. otros, *Constitución y Justicia Constitucional. Jornadas de Derecho Constitucional en Centroamérica* (pág. 315). España: Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya.
- Enonchong, L. (2022). Unconstitutional Constitutional Amendment or Constitutional Dismemberment? A reappraisal of the presidential term limit amendment in Cameroon. *Global Constitutionalism*.
- Fernández Segado, F. (1999). El Control de Constitucionalidad en Latinoamérica: Del Control Político a la Aparición de los Primeros Trinunales Constitucionales. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*.
- Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y Garantías. La Ley del Más Débil*. España: Trotta.
- Ferrer Mac-Gregor, E. (2013). *Panorámica del Derecho Procesal Constitucional y Convencional*. Madrid: Marcial Pons.
- Giannareas, J., & Rodríguez Robles, S. (2017). Evolución y Actualidad del Constitucionalismo Social Panameño. In H. Fix-Zamudio, & E. Ferrer Mac-Gregor, *México y la Constitución de 1917. Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional* (p. 778). México: Secretaría de Cultura y otros.

González Montenegro, R. (1997). La Justicia Constitucional en Panamá. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 276.

González Montenegro, R., & Rodríguez Robles, F. (2001). La Objeción de Inexequibilidad Constitucional en Panamá. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 135.

Guastini, R. (2000). La Constitución como Límite a la Actividad Legislativa. *Derechos y Libertades: Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos*.

Guastini, R. (2014). *Interpretar y Argumentar*. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Hoyos, A. (1992). El Control Judicial y el Bloque de Constitucionalidad en Panamá. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*.

Hoyos, A. (2021). Las Reformas Constitucionales de 2019: Lecciones de un Intento Fallido y Superación de una Década de Desencanto. *Ratio Legis*, 41.

Llobet, J. (2009). *Acceso a la Justicia y Derechos Humanos en Panamá*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Medina Rubio, R. (2009). La Objeción de Inexequibilidad. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 388.

Mejía Edward, J. (2013). Control de Constitucionalidad y Convencionalidad en Panamá. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XIX*.

- Mejía Edward, J. (2019). El Control de Constitucionalidad en Panamá. *Revista de la Sala Constitucional*.
- Negretto, G. (2013). *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Negretto, G. (2015). Procesos Constituyentes y Refundación Democrática. El Caso de Chile en Perspectiva Comparada. *Revista de Ciencia Política*.
- Nogueira Alcalá, H. (2010). La Reforma Constitucional en el Constitucionalismo Latinoamericano Vigente. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*.
- Pérez Lledó, J. (2015). Normas Constitutivas: Reglas que Confieren Poderes y Reglas Puramente Constitutivas. Las Definiciones. In D. González Lagier, *Conceptos Básicos del Derecho* (p. 28). España: Marcial Pons.
- Ramírez Cleves, G. (2005). *Límites de la Reforma Constitucional en Colombia*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Roa Roa, J. (2015). *La Acción Pública de Constitucionalidad a Debate*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez Robles, S. (2013). Los Dilemas de la Justicia Constitucional Panameña y sus Posibles Soluciones. En S. Sánchez González, César A. Quintero Correa (1916-2003). *Libro Homenaje*. Panamá: CIDEM/ IIDC.

- Roznal, Y. (2017). *Unconstitutional Constitutional Amendments*. Estados Unidos: Oxford University Press.
- Sánchez González, S. (2011). El Amparo en Panamá. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*.
- Spadafora Franco, W. (2009). Las Experiencias de Panamá sobre Procedimientos de Reformas Constitucionales. En C. Gutiérrez de Comenares, *Seminario “Las experiencias de Centro América, Panamá, Belice y República Dominicana sobre procedimientos de reforma constitucional”* (págs. 115-117). Guatemala: Konrad Adenauer Stiftung.
- Vargas Velarde, O. (2013). La Evolución Constitucional en el Panamá Republicano. In S. Sánchez González, César A. Quintero Correa (1916-2003). *Libro Homenaje* (pp. 89-144). Panamá: CIDEM/IIDC.
- Zovatto Garetto, D. (2015). Las Instituciones de la Democracia Directa. *Revista Derecho Electoral*.