

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1904 Y EL MOVIMIENTO DE REFORMA*

Por **MGDO. OSCAR VARGAS VELARDE**

LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

La Constitución Política de 1904 fue la consecuencia inmediata de la Independencia de Panamá de Colombia, que tuvo lugar el 3 de noviembre de 1903, por razón de la necesidad imprescindible de establecer las bases fundamentales de la nueva República, en cuanto a la superestructura jurídica que permitiera la edificación de las instituciones democráticas, el racional ejercicio del poder y la convivencia pacífica entre los istmeños.

A raíz del acontecimiento separatista, los ciudadanos miembros de la Junta de Gobierno Provisional, señores José Agustín Arango (presidente), Tomás Arias y Federico Boyd, promulgaron el Decreto N°25 de 12 de diciembre de 1903, convocando para el 27 de diciembre de ese mismo año la elección de los convencionales para esta Convención Nacional, que adoptaría la Carta Magna, a razón de cuatro convencionales por cada una de seis provincias, a saber: Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Los Santos y Veraguas, y ocho convencionales por la provincia de Panamá.

Por cada provincia habría tantos suplentes como convencionales principales, “postulados en forma separada de los principales, pero sin ser proclamados de manera personal, sino que serían llamados a ejercer según las circunstancias, en el orden en que fueran electos en base a los votos obtenidos”.

En este proceso electoral la votación fue directa y secreta, bajo la modalidad de una lista única para elegir a los convencionales de conformidad con la mayoría de votos que había logrado cada uno. El escrutinio se realizó en la sede de los Consejos Municipales, en donde también se verificaron los votos, se prepararon las actas y se proclamaron oficialmente a los convencionales.

* Versión escrita y ampliada de la conferencia pronunciada en el Edificio Amarillo de la Presidencia de la República de Panamá el 13 de febrero de 2017, con motivo del 113° aniversario de la Constitución Política de 1904.

Gobierno Provisional de la República
Panamá, a quince de febrero de
mil novecientos cuatro.
Publíquese y ejecútase
D. U. Arroyo: Francisco Boyd Ferrer

El Ministro de Gobierno
Eusebio Morales

El Ministro de Relaciones Exteriores
León de la Espina

El Ministro de Justicia
Juan A. Méndez

El Ministro de Hacienda
Manuel Amador

El Ministro de Guerra y Marina
Nicasio A. Luján

El Ministro de Instrucción Pública
León de la Espina

Junta de Gobierno Provisional y su Gabinete. (Fuente: *Constitución Política de la República de Panamá* (1904). Edición en facsímil a cargo del Dr. Ricardo J. Alfaro, ministro de Panamá en Estados Unidos de América, para conmemorar el XXV aniversario de la promulgación de la Constitución. Washington, D. C., 1929).

La elección de la paritaria (igual número de liberales y conservadores) Convención Nacional Constituyente, en la que los dos partidos políticos vigentes y aliados en la audaz gesta que disolvió los vínculos seculares con la nación colombiana, el Liberal y el Conservador, llevaron a su seno una representación paritaria: dieciséis conservadores y dieciséis liberales.

Los convencionales fueron los siguientes: por la provincia de Bocas del Toro: Alberto García de Paredes, Pacífico Meléndez, Rafael Neira A. y Cástulo Villamil. Por la provincia de Coclé: Emiliano Ponce Jaén, Rodolfo Chiari, Modesto Rangel y Sebastián Sucre. Por la provincia de Colón: Aurelio Guardia, Juan Antonio Henríquez, Julio Icaza y Gerardo Ortega. Por la provincia de Chiriquí: Manuel C. Jurado, José María de la Lastra, Manuel Quintero Villarreal y Nicolás Victoria Jaén. Por la provincia de Los Santos: Aristides Arjona, Antonio Burgos, Ignacio Quinzada y Juan Vásquez García. Por la provincia de Panamá: Pablo Arosemena, Fabio Arosemena, Demetrio Brid, Luis Guillermo De Roux, Heliodoro Patiño, Gil Sánchez, Nicolás Tejada y Ciro L. Urriola. Por la provincia de Veraguas: Juan B. Amador G., Bernardo Fábrega, Luis García Fábrega y Manuel S. Pinilla (cfr. Ford González, 2007).

La Convención Nacional Constituyente se instaló el 15 de enero de 1904. Los triunviros de la Junta de Gobierno Provisional le dirigieron un mensaje, que contenía términos orientadores y a la vez admonitorios, del tenor subsiguiente:

“Una Constitución como su nombre lo indica, es la traducción, en preceptos obligatorios, del modo de ser, de las aspiraciones, de las costumbres y de los ideales políticos de un pueblo. Los pueblos no se moldean a la obra caprichosa de los ensayadores de sistemas, y el pretenderlo causa siempre graves y profundas perturbaciones, que a veces no se reparan, sino después de crueles y terribles pruebas” (en *El Panamá América*, Panamá, 20 de julio de 1937).

Los convencionales escogieron al doctor Pablo Arosemena, como su presidente. El doctor Arosemena, quien también fue presidente del Estado Soberano de Panamá, representante a la Cámara, senador y secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores en los Estados Unidos de Colombia, en la división del liberalismo entre radicales e independientes ocurrida desde 1876, de militante distinguido en el Partido Liberal Independiente, abandonó sus filas y se convirtió en adversario de la Regeneración cuando Núñez acabó con la Constitución de 1863. En el banquete que le ofreció el Partido Liberal el 24 de septiembre de 1896, en celebración de su cumpleaños, el doctor Eusebio A. Morales, dijo de este patricio:

“Habéis sido adversario implacable del sistema político fundado en el año de 1886; habéis sido defensor del derecho atropellado y adalid de las libertades públicas destruidas; habéis desafiado las iras del enemigo poderoso, oponiéndole como únicas armas vuestra pluma, calentada al blanco para marcar con sello de ignominia a los tiranos, y vuestra palabra vibradora y elocuente para fustigarlos sin misericordia. Esos son los títulos que habéis conquistado en la adversidad; esas son las ejecutorias que el partido reconoce hoy que se encuentra en la hora del sufrimiento; y son, por

último, el origen de vuestra reputación como jefe del liberalismo panameño que nadie os arrebatara mientras viváis” (Morales, 1999).

El mismo doctor Arosemena, en carta de 20 de noviembre de 1897, remitida al director del Partido Liberal (Aquileo Parra) en Bogotá, decía:

“En la dirección del partido liberal en este Departamento no me separaré una línea de la política prudente y digna adoptada por Ud., del todo conforme con sus antecedentes, y con los intereses de comunidad política que lucha por el restablecimiento de la República, y por la adopción de procedimientos distintos de los que están a la moda desde que tuvo principios el sistema que se ha llamado de Regeneración Fundamental” (en la Universidad de La Sabana, 2016).

En esa misma sesión, el doctor Luis de Roux, reconocido conservador, fue elegido primer vicepresidente y el doctor Heliodoro Patiño, reputado liberal, segundo vicepresidente.

Acto seguido, la Convención se dio a la tarea de cumplir el cometido para el cual fue convocada. Con respecto al modelo de la Constitución que la nueva República debía regir, se relata peculiar anécdota: uno de los convencionales propuso que se adoptara en Panamá la Constitución de Suiza porque era la que mayor felicidad había proporcionado a los suizos. Tal propuesta parecía fuera de lugar, pero no debe olvidarse que, con la seriedad del caso y sus conocimientos comprobados en la materia constitucional, el doctor Justo Arosemena, en la Convención de Rionegro, frente al proyecto de Constitución de naturaleza absolutista presentado por la fracción draconiana-mosquerista, presentó su proyecto de Carta Magna basado en el modelo suizo, el cual fue rechazado por la comisión de asuntos constitucionales de esta Convención. El doctor Pablo Arosemena estuvo de acuerdo con la propuesta de ese convencional (cuya identidad no revela la anécdota) de 1904, pero exclamó: ¿Dónde están los suizos? Esta es una Constitución panameña para regir a los panameños en el territorio panameño.

En la sesión del sábado 16 de enero, a propuesta del convencional conservador Nicolás Victoria Jaén, la Convención autorizó al presidente Arosemena para nombrar una comisión constituida con un convencional por cada provincia para preparar el proyecto de Constitución. Dicha propuesta indicaba: “Autorizase al Honorable señor Presidente de la Convención para que nombre una comisión, en la cual estén representadas todas las Provincias de la República para que redacte y presente el proyecto de *Constitución Política*”. Presentada a discusión fue aprobada y se señaló el término de tres días para que se presentara

el proyecto. La comisión estuvo formada por los convencionales, doctor Ciro Luis Urriola, doctor Julio Icaza, doctor Emiliano Ponce J., señor Nicolás Victoria Jaén, señor Aristides Arjona, doctor Rafael Neira y señor Juan B. Amador G., quienes cumplieron con su encargo y presentaron el proyecto basado en la Constitución colombiana de 1886, “con ligeras modificaciones” (Vásquez, en *Constitución...*, 1929).



Los convencionales de la Convención Nacional Constituyente (1904).

Después del primer debate, el texto fue encomendado al estudio de una comisión integrada por los convencionales Heliodoro Patiño (liberal) y Aurelio Guardia (conservador). En pliego separado, estos presentaron las reformas que a su juicio debían introducirse al proyecto y propusieron: “Dése segundo debate al Proyecto de Constitución, teniendo en cuantas las reformas indicadas”.

Los comisionados Patiño y Guardia (22 de enero de 1904) advertían: “Reconocemos que el espíritu que informa la obra es el de la conciliación entre los miembros de las diversas agrupaciones políticas en que estaba dividida la familia istmeña. Del lado y lado se han hecho

concesiones importantes y esto indica cordura. La Constitución, pues, sino es una obra perfecta -porque la perfección no existe en lo humano- es indudablemente una obra inspirada en el patriotismo de purísima ley”. “La práctica, de seguro irá indicando sus defectos, y la experiencia los corregirá. Estamos ciertos de que el precedente que ahora se establece permitirá que las instituciones que de hoy en lo sucesivo rijan la República sean verdaderas instituciones nacionales”.

Esta manifestación bipartidista reflejaba meridianamente el estado de ánimo de los istmeños, cuando era un hecho incontratable que el encono de la política colombiana había endurecido “el diario trajín del ciudadano” (Perico Ramírez, 2006).

Concluido el segundo debate, en el que también participaron activamente los ministros del Gabinete, el proyecto se sometió a la Comisión de Redacción y Revisión integrada por los convencionales doctor Luis De Roux (presidente), doctor Julio Icaza y señor Manuel S. Pinilla, “para ordenarlo, corregirlo y proponer los artículos que hacían falta”.

Luego fue considerado por los constituyentes. El 13 de febrero de 1904 en sesión solemne se aprobó por unanimidad la nueva Constitución. Fue sancionada el 15 de febrero por la Junta de Gobierno Provisional, que por ley se declaró *Día de la Constitución*.

Esta relación del itinerario del proyecto, apoyada en las Actas de las sesiones que tuvieron lugar en la Convención Nacional Constituyente, contribuye a desmentir la peregrina versión del doctor Ireland Gordon, quien en *su Cursillo de Derecho Constitucional Americano Comparado* (Imprenta Montalvo, 1941), aseveraba que la Constitución “Fue redactada en la oficina de Nueva York de William Nelson Cromwell, astuto abogado de los propietarios franceses de la Compañía nueva del Canal de Panamá y llevada en su bolsillo por el Dr. Manuel Amador Guerrero, cuando embarcó desde Nueva York el 20 de octubre de 1903 hacia Colón” (Fábrega P., en Antinori, 1990).

LA FILOSOFÍA Y LA TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

De conformidad con el doctor César Quintero, en el texto constitucional prevalecieron las instituciones conservadoras sobre las liberales. Esto demostraría que los liberales panameños eran superficiales y utilitaristas, por eso no defendieron el ideario y las instituciones liberales a la hora de plasmar las ideas que contiene su texto (cfr. Quintero, 2016).

Esta dura crítica, que califica a los liberales panameños de triviales en su ideología y de utilitaristas, es decir, de justipreciar y conseguir la utilidad, en este caso su bienestar personal, de modo desmedido, no aprecia que estos liberales, afiliados a la corriente radical, -quienes estudiaron las enseñanzas de Jeremías Bentham y, por lo tanto, estaban convencidos de que era necesario educar al hombre “para que pueda buscar su propia felicidad en consonancia con el bienestar general” (Quintana Porras, en Sierra Mejía, 2005)-, defendieron los principios del liberalismo y el bienestar general -que según el doctor Justo Arosemena, en su obra *Principios de Moral Política redactados en un catecismo y varios artículos sueltos* (Imprenta de Cualla, Bogotá, 1849), no era otra cosa que la “felicidad del pueblo” (Tovar González, en Sierra Mejía, 2005)-, con las armas en la guerra civil de 1885, en la que fueron derrotados en los campos de batalla y en la Guerra de los Mil Días, en cuya primera etapa el Partido Liberal sufrió la pérdida de lo más granado de su juventud en la batalla del puente de Calidonia y cuya segunda etapa, ya a punto de la toma de la capital del departamento de Panamá, culminó por la “mediación estadounidense”, que en la práctica implicó la derrota y desató una feroz persecución del Gobierno conservador en contra de sus filas en casi todas las provincias del territorio de dicho departamento de Panamá.

Así, en cuanto a este asunto de la persecución contra los vencidos, en carta del doctor Pablo Arosemena, jefe del liberalismo istmeño (que se refería a la candidatura liberal de representante por el Istmo en la Cámara y proponía, con ánimo de transacción, al doctor Fidel Cano, “de mérito incontestable”, “eminente liberal”, “amigo íntimo del Dr. Carlos A. Mendoza”, en reemplazo del “*General, caudillo y guerrero*”, doctor Belisario Porras, cuya pretensión tenía por “propósito darle un bofetón” al general Benjamín Herrera, quien junto al general Lucas Caballero eran “verdaderas bestias negras para los idólatras de Porras”), se relataba lo que sucedía en el Istmo:

“Nos viene la noticia del restablecimiento oficial del orden público (a) *desdoren público*. En algunas provincias del Departamento se está en plena guerra contra los liberales y sus propiedades. La ley del palo es la única y no pocos cadáveres ha hecho su cumplimiento. En este terror blanco están despeñando papel principal grupos que en la batalla brillaron por su ausencia” (en Universidad de La Sabana, 2016).

La Independencia de Panamá fue faena de los conservadores, a los que se sumaron los liberales, víctimas de tal persecución del Gobierno regido por el vicepresidente de Colombia, José Manuel Marroquín, “conservador histórico” quien asumió la Presidencia el

31 de julio de 1900, gracias al golpe de Estado perpetrado contra el presidente Manuel Antonio Sanclemente, “conservador nacionalista”.

La intrepidez fue obra de los dos partidos, el Conservador y el Liberal. El primero estaba dividido en dos corrientes antagónicas. De ahí que, en realidad, la Separación de Colombia (Venezuela y Ecuador se separaron de Colombia en 1830) fue efecto de un rápido acuerdo tripartito entre los miembros de las diversas facciones políticas: conservadores históricos, conservadores nacionalistas y liberales, con el beneplácito estadounidense motivado por sus intereses en la construcción del canal interoceánico. Así se reflejó en la formación de la Junta de Gobierno Provisional: José Agustín Arango, representaba a los conservadores históricos, Tomas Arias, al conservadurismo nacionalista y Federico Boyd, al liberalismo, informaba a su Gobierno cónsul de Francia en Colón monsieur Bonhenry (Vega et al, 2003). Así también se reflejó en el Gabinete, al que accedieron los conservadores, general Nicanor A. De Obarrio, ministro de Guerra y Marina, Manuel E. Amador, ministro de Hacienda (ambos históricos), doctor Francisco V. de la Espriella, ministro de Relaciones Exteriores y doctor Julio J. Fábrega, ministro de Instrucción Pública (ambos nacionalistas), así como dos liberales: los doctores Eusebio A. Morales, ministro de Gobierno y Carlos A. Mendoza, ministro de Justicia. Y de seguro, así se reflejó en la Asamblea Nacional Constituyente, de tal forma que la Constitución, como bien expresaron convencionales Heliodoro Patiño y Aurelio Guardia, fue el producto de esa “conciliación entre los miembros de las diversas agrupaciones políticas en que estaba dividida la familia istmeña”.

La Ley Fundamental de 1904 se arregló a las líneas generales de la mencionada Constitución colombiana, la de la “Regeneración”, fraguada por el presidente Rafael Núñez, redactado su proyecto por el doctor Miguel Antonio Caro, “conservador nacionalista” y “delegatario por Panamá” (al igual que Felipe Fermín Paúl, hermano de monseñor José Telesforo Paúl, ex obispo de Panamá), y moderada en aspectos más extremos de autoridad (más que fortalecer la autoridad, la idea de la reacción fue “asegurar la fuerza unipersonal del Poder Ejecutivo”-Samper, 1951-) y orden público por el doctor José María Samper - otrora miembro conspicuo del liberalismo radical, quien presentó su proyecto de Constitución (lo mismo que el general Sergio Arboleda, a instancias del directorio del Partido Conservador), que fue rechazado por ponderado-, y otros colegas, “liberales nacionalistas”, seguidores del presidente Núñez y su Partido Nacional (amalgama de conservadores y de

“liberales independientes”), en el Consejo de Delegatarios, quienes actuaron con “patrióticas resistencias que atemperaron mucho de lo que se quiso hacer y pusieron muchas cosas en su punto” (Samper, 1951).

Al respecto, el doctor Samper, quien mantuvo en este Consejo Nacional de Delegatarios enfrentamientos dialécticos legendarios con el doctor Caro, en “el empechado esfuerzo para contener el dogmatismo, el exceso centralizador, el presidencialismo desbordado, la legalidad marcial” (Charry Samper, 1997), con cierta delicadeza en el lenguaje, en su *Derecho Público Interno de Colombia* (que explicaba la Carta de 1886, libro de consulta obligada de los liberales panameños aunque no comulgaran con la Regeneración, según informa la tradición oral), reveló: “Su nomenclatura es precisa, y desde su principio hasta su fin obedece a un plan suficientemente meditado, conforme a principios rigurosamente conservadores. Si en algunos puntos el plan parece estar un tanto dislocado, débese esto a la resistencia que el Cuerpo Constituyente opuso a numerosas disposiciones que iban demasiado lejos en el sentido de la reacción autoritaria” (Samper, 1951).

Esta dislocación del plan constitucional llevó al presidente Rafael Núñez a criticarla por ser desacorde con su pensamiento en asuntos de autoridad y orden público, y a delegar su sanción y promulgación (¿su forma de protesta?) en la persona del designado a la Presidencia, el general José María Campo Serrano. No se acató orientación del presidente Núñez, en su discurso del 11 de noviembre de 1885 al Consejo Nacional de Delegatarios, cuando indicara: “Las Repúblicas deben ser autoritarias, so pena de incidir en permanente desorden, y aniquilarse en vez de progresar”.

Y con el transcurso del tiempo el alma del “Regenerador” se endureció porque “en los años siguientes, los desacuerdos que podemos encontrar entre Núñez y los encargados del poder ejecutivo, como Holguín o Caro, no son porque Núñez quiera defender a sus amigos independientes, o porque proteste por la persecución a la prensa o los destierros: es porque considera que el ejecutivo es blando” (Melo, 1986).



El doctor Pablo Arosemena (liberal) y el doctor Luis De Roux (conservador), presidente y primer vicepresidente de la Convención Nacional Constituyente.

Nuestra Carta, que estableció las bases fundamentales de la nueva República, se alejó de su modelo en los asuntos autoritarios y religiosos y formuló una concepción de corte netamente individualista, que otorgaba el predominio de los intereses de los particulares sobre los intereses estatales. En efecto, conforme indica el doctor Humberto Ricord, “Nuestra Constitución de 1904 dio acogida a los postulados del individualismo que había iniciado sus triunfos a fines del siglo XVIII en las constituciones de los Estados Unidos y de Francia, y que durante la centuria siguiente logró su más acabada expresión como filosofía y como doctrina política”. “El pensamiento individualista se dobla en una corriente filosófica, defensora de la individualidad, y en una teoría económica que parte de esa misma corriente, haciendo de la libertad y de la propiedad privada instituciones fundamentales de las sociedades modernas. Estas ideas filosóficas y económicas van a

nutrir las cartas constitucionales, para darle al Estado una estructura especial” (Ricord, 1987).

LA ESTRUCTURA DEL ESTATUTO FUNDAMENTAL

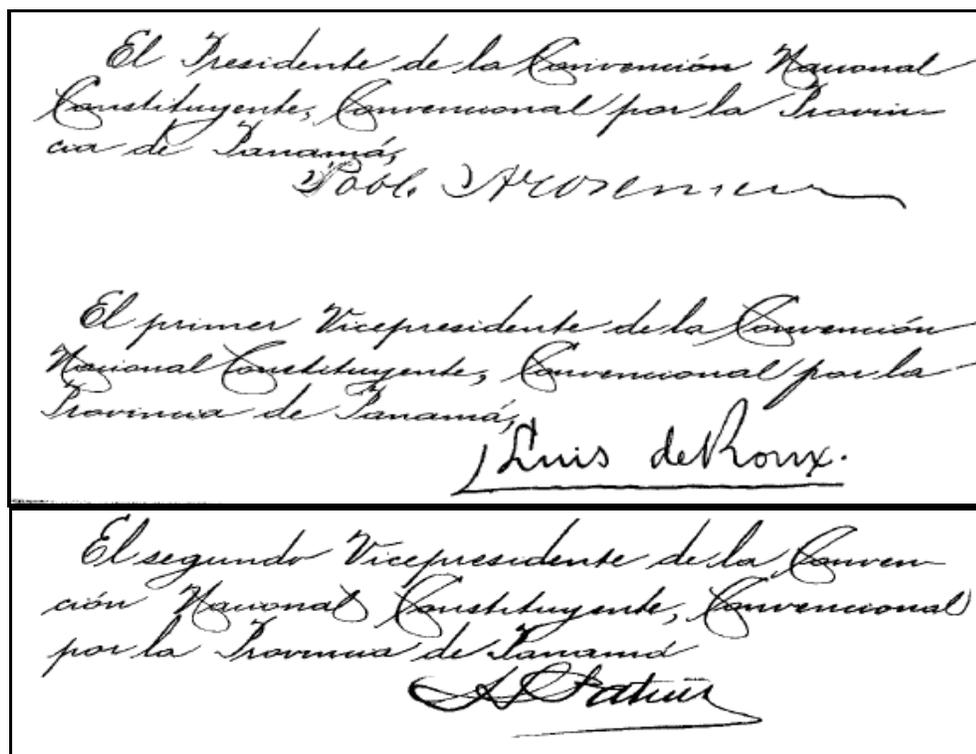
En el *preámbulo*, los representantes del pueblo, “con el objeto de constituir la Nación, mantener el orden y afianzar la justicia, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para la posteridad y para todos los hombres del mundo que habitan el suelo panameño, invocando la protección de Dios”, ordenaron, decretaron y establecieron para la Nación panameña, la Constitución Política, que estaba organizaba en diecisiete títulos y ciento cuarenta y ocho artículos.

En torno a *la nación y al territorio* (Título I), la Carta proclamaba que el pueblo panameño se constituía en Nación independiente y soberana, regida por un Gobierno republicano y democrático, bajo la denominación de República de Panamá. La soberanía residía en la Nación, quien la ejercía por medio de sus representantes, del modo que dicha Carta lo establecía y en los términos por ella expresados. El territorio de la República se dividía en provincias (Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Los Santos, Panamá y Veraguas). Las provincias se dividían en municipios. “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”.

Este territorio quedaba sujeto a las limitaciones jurisdiccionales estipuladas o que se estipularan con los Estados Unidos de Norteamérica para la construcción, el mantenimiento o de la sanidad de cualquier medio de tránsito interoceánico. Esto quiere decir que existía, por obra de la Convención del Canal Ístmico o Tratado Hay Bunau Varilla, un gravamen en ejercicio de la jurisdicción, pero no había renuncia de la soberanía sobre todo o parte del territorio, porque ella residía exclusivamente en la Nación panameña.

Sobre *la nacionalidad y la ciudadanía* (Título II), sobresalen el *jus soli*; de modo que se consideraban panameños los que hubieren nacido o nacieran en el territorio de Panamá, sin importar la nacionalidad de sus padres, así como el *jus sanguinis*; de tal suerte que se estimaban como nacionales panameños los hijos de padre o madre panameños que nacieren en otro territorio y se domiciliaren en la República de Panamá y expresaran su voluntad de ser panameños. Pero, además, eran panameños, los colombianos que tomaron parte en la Independencia de la República de Panamá y hubieren declarado o declararan su voluntad de serlo. La calidad de nacional se perdía, entre otras causas, para aquel que, siendo nacido

panameño, no aceptaba el movimiento de Independencia de la Nación. Esta disposición sirvió de base a la Corte Suprema de Justicia para que, mediante Acuerdo N°54 de 15 de noviembre de 1905, dispusiera que el doctor Belisario Porras había perdido la calidad de nacional panameño, “calidad que no ha recobrado por no haber solicitado la rehabilitación de la Asamblea Nacional”.



Dignatarios de la Convención Nacional Constituyente. (Fuente: *Constitución Política de la República de Panamá* (1904). Edición en facsímil a cargo del Dr. Ricardo J. Alfaro, ministro de Panamá en Estados Unidos de América, para conmemorar el XXV aniversario de la promulgación de la Constitución. Washington, D. C., 1929).

Sobre *la ciudadanía* (Título II), que consistía en el “derecho de elegir para los puestos públicos de elección popular” y la “capacidad para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción”, la Carta la reservaba para “todos los panameños mayores de veintiún años”. Podía perderse o suspenderse por causas previstas en la propia Constitución.

Con respecto a los *derechos individuales* (Título III), que ocupaban un tercio del texto, como bien anota el doctor Ricord, se reconocían los siguientes: derecho a la libertad personal, igualdad ante la ley, derecho de reunión, libertad de religión, libertad de cultos, libertad de pensamiento, derecho de reunión, libertad de tránsito, debido proceso, libertad de

oficio o profesión honesta, derecho a la inviolabilidad de correspondencia, derecho de propiedad, derecho a pagar únicamente las contribuciones o los impuestos establecidos por ley, derecho de autor o de invención, derecho a que no se confiscaran los bienes, derecho al reconocimiento de las personas jurídicas y derecho a que no se establecieran monopolios oficiales.

Así mismo, se reconocían otros derechos, a saber: derecho a recibir protección de las autoridades en cuanto a la vida de la persona, residente o transeúnte, su honra y sus bienes; derecho a que dichas autoridades aseguraran el respeto recíproco de los derechos naturales, constitucionales y legales, previnieran y castigaran los delitos; responsabilidad de los particulares ante las autoridades exclusivamente por infracción de la Constitución o de las leyes, derecho de petición, derecho a exigir responsabilidad al agente que ejecutaba un mandato superior en caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, derecho a no ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en las leyes; derecho a no ser detenido, prisionero o arrestado por deudas u obligaciones puramente civiles, salvo el arraigo judicial; recurso de hábeas corpus, derecho a no declarar, en asunto criminal, correccional o de policía, contra sí mismo o contra sus parientes dentro del cuarto grado civil de consanguinidad o segundo de afinidad; derecho a no ser juzgado sino por jueces y tribunales competentes, en virtud de leyes anteriores al delito cometido y en la forma que ellas establezcan; derecho a que en materia criminal se le aplicara la ley permisiva o favorable, pues aun cuando fuera posterior, se prefería a la ley restrictiva o desfavorable; y derecho a que las leyes no tuvieran efecto retroactivo e intangibilidad de los derechos adquiridos con arreglo a leyes que no podían ser vulnerados o desconocidos por leyes posteriores, entre otros.

La Asamblea Nacional, si estaba reunida, podía decretar la suspensión temporal de algunos derechos individuales, en todo o en parte de la República, cuando hubiere guerra exterior o perturbación interna que alterara la paz pública. Si la Asamblea estaba en receso tal disposición la decretaba el presidente de la República con la firma de sus secretarios de Estado. El presidente debía convocar a la Asamblea para rendirle cuenta de los motivos de su proceder.

Se prohibía a la Asamblea Nacional dictar leyes que disminuyeran, restringieran o adulteraran cualquiera de los derechos individuales consignados en este Título (III), sin reforma previa a la Constitución, salvo las excepciones que esta establecía.

En cuanto al *sufragio* (Título IV), todos los ciudadanos mayores de veintiún años tenían derecho al ejercicio del sufragio, excepto los que estaban bajo interdicción judicial y los inhabilitados judicialmente por causa de cualquier delito. Las leyes determinaban la responsabilidad de los funcionarios públicos, que con sus actos atentaran contra los derechos reconocidos en este Título.

La Carta instituyó los *poderes públicos* (Título V). El Gobierno de la República se dividía en tres poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, que eran limitados y ejercían separadamente sus atribuciones.

El *Poder Legislativo* (Título VI), unicameral, estaba constituido por la Asamblea Nacional, integrada por diputados, a razón de un diputado por cada diez mil habitantes y uno más por un residuo que no bajara de cinco mil, elegidos en los diferentes círculos electorales por cuatro años. Para ser diputado se requería la vigencia de ciudadanía y haber cumplido veinticinco años de edad. Los diputados contaban con suplentes que los reemplazaban en las faltas absolutas o temporales.

Esta Asamblea se reunía el 1° de septiembre, por noventa días, cada dos años, en la capital de la República.

Además, de las naturales funciones legislativas (aprobar los códigos, las leyes, los tratados públicos, los convenios o los contratos; crear o suprimir empleos, decretar la guerra y facultar al Poder Ejecutivo para negociar la paz, establecer impuestos, contribuciones o rentas para atender el servicio público, etc.), y de sus funciones judiciales, en ejercicio de sus funciones administrativas debía elegir a los designados, que en defecto del presidente de la República y en su orden debían ejercer el Poder Ejecutivo; nombrar a los jueces del Tribunal de Cuentas y nombrar al visitador fiscal de todas las oficinas de Hacienda de la República.

Las leyes se formaban de conformidad con el procedimiento establecido en el Título X (*De la formación de las leyes*).

El *Poder Ejecutivo* (Título VII) lo ejercía un magistrado denominado presidente de la República, que tendría para su Despacho el número de secretarios que la ley determinara, quienes debían cumplir con los mismos requisitos exigidos a los diputados. A este presidente

de la República lo elegían las Asambleas Electorales, en un mismo día, y en la forma que estableciera la ley, para un período de cuatro años.

La Constitución preveía la figura de tres designados para sustituir, en su orden, al presidente de la República en sus faltas accidentales o absolutas.

Para ser elegido presidente de la República o designado se requería ser panameño de nacimiento y haber cumplido treinta y cinco años de edad.

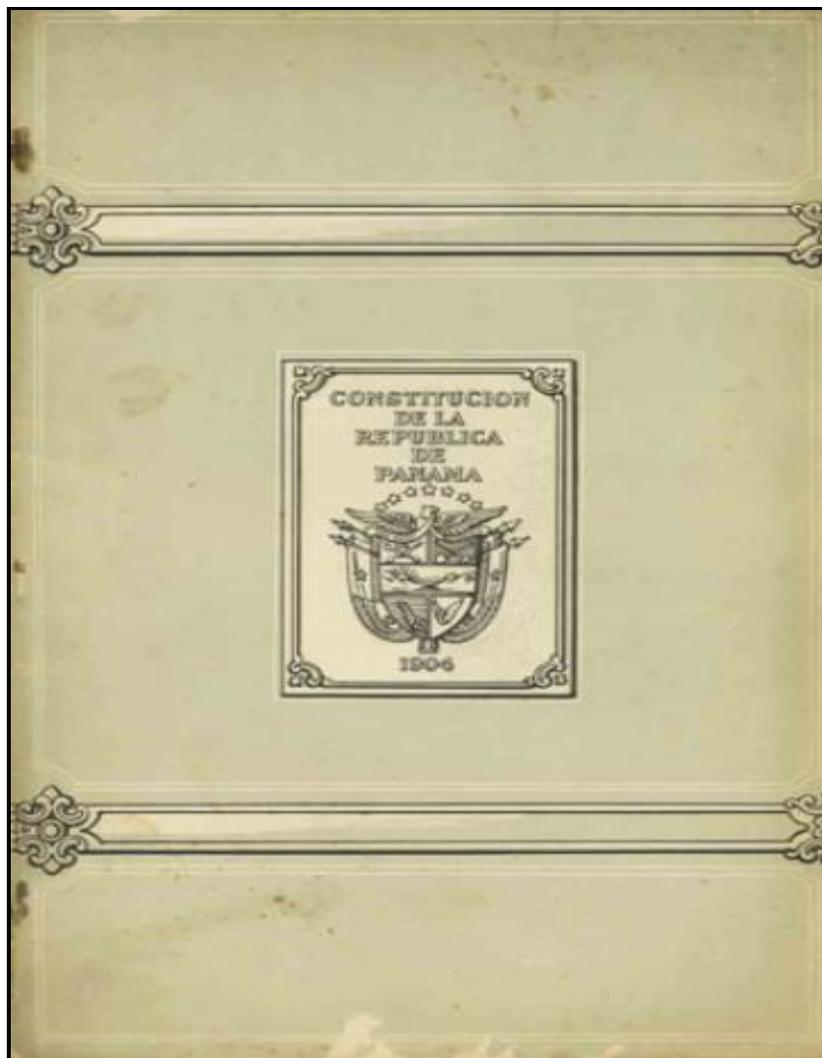
El presidente de la República nombraba a los secretarios de Estado, a los gobernadores de provincia y a las personas que debían desempeñar empleos nacionales cuya provisión no correspondiera a otros funcionarios o corporaciones; dirigía las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás naciones, y nombraba y recibía a los agentes respectivos; sancionar y promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento; enviar a la Asamblea el presupuesto de renta y gastos para el bienio siguiente; dirigir, reglamentar e inspeccionar la instrucción pública nacional; velar sobre la buena marcha de los establecimientos públicos de la Nación, etc.

Las *Secretarías de Estado* (Título VIII) se distribuían los negocios públicos al tenor de sus afinidades. Tal reparto correspondía al presidente de la República. La Asamblea Nacional Constituyente, por medio de la Ley 68 de 7 de junio de 1904, dispuso que el Despacho administrativo del Poder Ejecutivo se dividiera en cuatro Secretarías, así: Gobierno y Relaciones Exteriores, Hacienda, Instrucción Pública y Justicia, y Fomento. El Consejo de Gabinete, conforme a la Constitución, lo componían todos los secretarios de Estado, presididos por el presidente de la República.

El *Poder Judicial* (Título IX) se ejercía por una Corte Suprema de Justicia, los tribunales subalternos, los juzgados ordinarios que estableciera la ley y por los demás tribunales o comisiones especiales que hubiere necesidad de crear de conformidad con los tratados públicos.

La Corte Suprema se componía de cinco magistrados nombrados por el presidente de la República para un período de cuatro años. Los magistrados debían tener la nacionalidad panameña (por nacimiento o adopción, en este caso con más de quince años de residencia en el país), haber cumplido treinta y cinco años de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, tener diploma de abogado o haber ejercido con buen crédito por diez años

a lo menos, la profesión de abogado, o desempeñado por igual tiempo funciones judiciales o en el Ministerio Público y no haber sido condenado a pena alguna por delito común.



A los demás magistrados (que debía reunir los mismos requisitos que lo de la Corte) y los jueces los nombraban la Corte Suprema, el Tribunal o el juez inmediatamente superior en jerarquía.

El *Ministerio Público* (Título XI) lo ejercían un procurador general de la Nación (con iguales requisitos exigidos a los magistrados de la Corte), los fiscales, los personeros y los demás funcionarios que designados por la ley. Al procurador general lo nombraba el presidente de la República por un período de cuatro años.

Correspondía a los funcionarios del Ministerio Público defender los intereses de la Nación, proponer la ejecución de las leyes, las sentencias judiciales y las disposiciones administrativas, supervigilar la conducta de los empleados públicos en lo oficial, y perseguir los delitos y las contravenciones que turbaran el orden social.

El Título XII comprendía la *Hacienda Nacional*; el Título XIII regulaba la *Fuerza Pública*: que se integraba por el servicio militar (que podría ser un ejercito permanente para la defensa de la Nación) y la Policía Nacional. El Título XIV, el régimen *De las provincias*; el Título XV contemplaba las *disposiciones generales*, con referencia a la instrucción primaria, las funciones detalladas en cada empleo, la prohibición de recibir dos o más sueldos del Tesoro Nacional, salvo lo que dispusieran las leyes especiales; la prohibición de que los ministros del culto religioso ocuparen cualquier empleo o cargo público, excepto los relacionados con la beneficencia o la enseñanza pública; y la facultad de los Estados Unidos de América de intervenir en el territorio nacional.

El Convencional por la Provincia de Los Santos.
 Aristides Arzobona

El Convencional por la Provincia de Los Santos,
 Antonio Burgos

El Convencional por la Provincia de Los Santos,
 Cruzada

El Convencional por la Provincia de Los Santos
 J. Vázquez

Convencionales por la provincia de Los Santos. (Fuente: *Constitución Política de la República de Panamá* (1904). Edición en facsímil a cargo del Dr. Ricardo J. Alfaro, ministro de Panamá en Estados Unidos de América, para conmemorar el XXV aniversario de la promulgación de la Constitución. Washington, D. C., 1929).

El Título XVI trataba de la *reforma de la Constitución*; de esta suerte, la Carta tenía la condición de rígida porque solo podía ser reformada por dos Asambleas distintas.

El Título XVII, sobre las *Disposiciones transitorias*, se ocupó de los millones de la posteridad, reservándose seis millones de dólares, que serían invertidos en seguridades que produzcan renta fija anual, la imposición de la pena de muerte por delitos de homicidio cuando revistieran caracteres atroces, la elección del primer presidente de la República (hasta el 30 de septiembre de 1908) y de los designados, por la Convención Constituyente; la elección del primer presidente de la República a cualquier ciudadano que sin ser panameño por nacimiento hubiera tomado parte activa en la Independencia de ella, el ejercicio de funciones legislativas por parte de la Convención Nacional Constituyente, antes de la fecha en que deba reunirse la primera Asamblea Nacional (1° de septiembre de 1906), cuando fuere convocada a reuniones extraordinarias por el Poder Ejecutivo; la ratificación de todos los actos expedido por la Junta de Gobierno provisional (3 de noviembre de 1903 hasta el 15 de febrero de 1904), la vigencia de todas las leyes, los decretos, los reglamentos, las órdenes y las demás disposiciones que estuvieren en vigor antes de esta Constitución, siempre que no se opusieran a ella o a las leyes de la República de Panamá, etc.

LAS DIFERENCIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN DE 1886 Y LA CONSTITUCIÓN DE 1904

No obstante que el modelo de la Constitución panameña de 1904 es la Constitución colombiana de 1886, las distinciones entre estas dos leyes fundamentales son notables. Si bien sus instituciones no difieren en su esencia, cierto es que mientras que con la Constitución de 1886 sometió las entidades, otrora federales, denominadas Estados Soberanos, a un rígido centralismo político (Panamá dependía directamente de las autoridades bogotanas, sujeto a leyes especiales) y los ciudadanos a la férula de un control social férreo, bajo la ilusión de unas normas que aparentemente garantizaban los derechos individuales, la Constitución de 1904, pese a su sistema centralista, abrió para los panameños un abanico de libertades, que estaban encadenadas por la Regeneración, antes del acto separatista.

El Istmo de Panamá (y el resto de Colombia), desde la Constitución de la Nueva Granada de 1832 en un régimen provincial autonómico, que fue profundizado con la Constitución centro-federal de 1853, en el cual las provincias de Azuero, Chiriquí, Panamá y Veraguas gozaron de tal autonomía que fueron facultadas y así lo hicieron, para adoptar

sus propias Constituciones Políticas (Chiriquí y Panamá, una Constitución cada una en 1853; Azuero y Veraguas, dos constituciones cada una: la primera en 1853 y la segunda en 1854), elegir al gobernador y a los diputados de la Asamblea Provincial, disponer la creación de tribunales superiores provinciales y nombrar a los ministros jueces.

En efecto, en esta última Carta, las provincias tenían el poder municipal en toda su amplitud. Cada una poseía una Legislatura Provincial, en la parte legislativa; un gobernador, en la ejecutiva. Los miembros de las Legislaturas y los gobernadores de cada provincia eran elegidos por votación popular. Cada una gozaba del poder constitucional suficiente para disponer lo que juzgara conveniente a su organización y su régimen interno. Sin embargo, durante el sistema federal de treinta años (Estado de Panamá y Estado Soberano de Panamá), dicha autonomía se suprimió y en este marco las entidades político-administrativas llamadas *departamentos* (Coclé, Colón, Chiriquí, Los Santos, Panamá y Veraguas) se sometieron a un sistema centralista en el cual no existían asambleas departamentales y el Poder Ejecutivo del Estado de Panamá o del Estado Soberano de Panamá nombraba a los prefectos, a los jueces departamentales y a otros funcionarios locales. En la Regeneración, los departamentos se convirtieron en provincias y se produjo un rígido centralismo de Bogotá al Istmo de Panamá, por intermedio de la ciudad de Panamá y de esta a las provincias. Esa fue la situación que encontraron los convencionales en 1904 y les pareció conveniente proseguir con ese sistema que había permeado la vida institucional panameña desde 1855.

La novedad para los habitantes de la recién formada República fue la consagración de las libertades individuales que, a pesar de algunos lunares que surgieron durante su vigencia y con mayor gravedad en el tema de la conculcación del ejercicio pleno de los derechos políticos en los torneos electorales, se ejercieron con gran amplitud y se le respetaron a los ciudadanos que no comulgaban con las ideas de los gobernantes.

Con la Separación y la Carta de 1904 los panameños, mayoritariamente liberales recobraron sus libertades, cercenadas durante la Regeneración, víctimas de la intolerancia oficial que cerraba los periódicos, escamoteaba las elecciones, condenaba a la cárcel o al ostracismo y perseguía sistemáticamente luego a la celebración del Tratado del Wisconsin, que le puso fin a la Guerra de los Mil Días. Pero, no solo fueron los liberales los favorecidos por el nuevo *statu quo*, también se beneficiaron los conservadores nacionalistas, quienes por su lado habían conculcado dichas libertades tanto a liberales como a los conservadores

históricos (desde la división conservadora en 1892 cuando los históricos postularon al general Marcelino Vélez y al doctor José Joaquín Ortiz a la presidencia y vicepresidencia, respectivamente, mientras que los nacionalistas lo hicieron en ese orden con los doctores Núñez y Caro); pero al 3 de noviembre de 1903 se encontraban hundidos en la persecución política tras su desplazamiento del poder, en virtud del golpe de Estado del 31 de julio de 1900, acontecimiento que acabó por desintegrar al Partido Nacional.

El doctor César Quintero, sobre el tema de las distinciones, indica con acierto, la “Constitución panameña de 1904 no fue una reproducción exacta de la colombiana de 1886. Como es natural, se imponían algunos cambios debido a la diferencia de magnitud, población, geografía y economía entre los Estados. Además, eran necesarias ciertas variaciones en atención al espíritu, sin duda liberal de la mayoría del pueblo panameño. De ahí que, a diferencia de la Carta colombiana, la Constitución panameña restableciera el sufragio universal; y que en los Derechos Individuales -que calcó prácticamente del Código del 86- eliminara los artículos como el que: ‘La Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación...’ y el de que: ‘La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica’. También se distinguió nuestra Constitución de la que le sirvió de modelo en lo relativo a la estructura del órgano legislativo. Este de acuerdo con la tradición istmeña, fue unicameral, denominado Asamblea Nacional y sus miembros, Diputados. Pero, sus sesiones, al igual que la conservadora Carta del 86, fueron *bienales*. Por otra parte, el período presidencial no fue de seis años como aquel Estatuto sino de cuatro; pero el Presidente de la República podía ser reelegido en la misma forma que prescribía la Constitución colombiana y estaba así mismo revestido de todo cúmulo de poderes instituidos por aquella Carta. Además, siguiendo la original fórmula que Caro concibió y plasmó en el artículo 122 de la Constitución, el Presidente era -y sigue siéndolo en nuestro país- inmune y prácticamente irresponsable en materia penal” (Quintero, 2016).

Los temas que, a nuestro juicio, resaltan en este contraste son los siguientes:

1. *La mención de Dios*. En el preámbulo de la Carta de 1886 -a diferencia de la Constitución de Rionegro cuando la Convención Nacional, controlada por el liberalismo radical, procedió “en nombre y por autorización del pueblo y de los Estados Unidos colombianos que representa”-, los delegatarios de los Estados colombianos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, reunidos

en Consejo Nacional de Delegatarios, formado por dieciocho delegatarios, conservadores y liberales nuñistas, a razón de dos por cada Estado Soberano, actuaron “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad”, con lo cual declaraban formalmente que el Estatuto Constitucional no emanaba del poder del pueblo colombiano, sino que la fuente del Poder Constituyente era divina.

Este preámbulo, redactado por el doctor Miguel Antonio Caro, católico pertinaz y defendido por el doctor José María Samper, católico convencido, no cabe duda que llevaba el sesgo católico en tal mención a Dios. Esto lo corrobora el propio Samper cuando escribió:

“la de 1863 (Estados Unidos de Colombia) no invocaba ni mencionaba siquiera a Dios o al Ser Supremo, y prescindía por completo de la Religión como principio de orden social o como hecho social e histórico de la nación. En contraposición a este olvido completo de la Divinidad (motivado por un propósito que se llamó de prescindencia total en materia de religión), la Constitución de 1886 no sólo ha invocado a Dios, como todas las anteriores hasta 1858, inclusive, sino que ha querido consagrar una doctrina o principio de filosofía moral y política, proclamado por la Iglesia Católica. Ha dicho en su preámbulo:

‘EN NOMBRE DE DIOS, FUENTE SUPREMA DE TODA AUTORIDAD’.

No ha querido hablar en nombre del pueblo colombiano, ni invocar la soberanía de éste como título de autoridad política. Ha buscado la fuente suprema, -la que está más mediatamente, más arriba y más en lo profundo de las cosas,- y ha dicho: Dios es la fuente Suprema de toda autoridad.

¿Qué se ha querido decir con esto? ¿Háse pretendido fundar un gobierno más que temporal, o un gobierno temporal pero de origen divino, a semejanza del que los reyes han pretendido fundar y mantener por derecho propio y como ungidos de Dios, o por misteriosa delegación de Dios? No. Se ha querido proclamar simplemente una doctrina filosófica o una verdad científica”.

En cambio, en el preámbulo de la Constitución de 1904 subyacían otros conceptos, pues fue producto de la conjugación de católicos y masones. La mayoría de los masones eran convencionales liberales: Pablo Arosemena, Heliodoro Patiño, Rafael Neira, Rodolfo Chiari, Manuel Quintero Villarreal, Ignacio Quinzada y Jil F. Sánchez, entre otros; pero también había convencionales conservadores miembros de la masonería, que no es una religión. Es más, el abogado conservador José Agustín Arango, presidente de la Junta de Gobierno Provisional, Tomás Arias, miembro de esta Junta, Manuel Espinosa Batista, suplente de los miembros de dicha Junta y el general Nicanor de Obarrio, ministro de Guerra y Marina eran masones. En el Gabinete, así mismo, eran masones los liberales Carlos A. Mendoza, ministro de Justicia y Eusebio A. Morales, ministro de Gobierno.

Así pues, muchos liberales y no poco conservadores eran masones, con una noción de Dios, distinta a cualquier corriente religiosa, que la Iglesia Católica consideraba una apostasía. El Papa Clemente XII promulgó en 1738 la Bula *In Eminentis* el primer decreto papal contra la *masonería*, en condena y prohibición de cualquier tipo de organización o sociedad de los francmasones. El Papa León XIII, en la Encíclica *Humanum Genus*, del 20 de abril de 1884, la criticaba: “Bastante claro aparece qué sean y por dónde va la secta de los masones. Sus principales dogmas discrepan tanto y tan claramente de la razón, que nada puede ser más perverso. Querer acabar con la Religión y la Iglesia fundada y conservada perennemente por el mismo Dios, y resucitar después de 18 siglos las costumbres y doctrinas gentílicas, es necedad insigne y audacísima impiedad”.

La Constitución de 1904 la decretaban los representantes del pueblo de Panamá. La fuente del poder provenía del pueblo istmeño en función política, que había delegado la soberanía interna en los convencionales para que la expedieran. Estos procedieron en consecuencia, invocando la protección de Dios. Allí estaba representado tanto el concepto de Dios de los católicos (conservadores y liberales) y el concepto de Dios en los masones (liberales y conservadores), traducido como el “Gran Arquitecto del Universo”. En la Carta se aceptó la soberanía popular y la facultad otorgada a los representantes elegidos por la ciudadanía para expedirla, lo que evoca la Constitución de Rionegro. Por eso, como complemento en el artículo 2 se decía taxativamente: “La soberanía reside en la Nación, quien la ejerce por medio de sus Representantes, del modo que esta Constitución lo establece y en los términos por ella expresados”.

En este sentido, se advierte con claridad meridiana que la prudencia y el ánimo de concordia entre los panameños prevaleció en estos dos aspectos: la fuente del poder constitucional y la protección del Ser Supremo. El entendimiento entonces no solo fue político, sino también se extendió a la delicada esfera de las creencias.

Para el doctor Víctor Florencio Goytía, en el preámbulo existe “un justo equilibrio entre el radicalismo anticlerical y el conservatismo teocrático” (Goytía, 1987). Es cierto que los antagonismos entre los conservadores y los liberales en materia religiosa eran de antología y causaron enfrentamientos importantes entre ambos sectores e incluso guerras civiles, como la de los conventos (llamada también la guerra de los supremos), que tuvo lugar entre 1839 y 1842, derivada del cierre gubernamental de claustros religiosos menores, y la de 1876,

cuando los conservadores se alzaron en armas contra la instrucción laica y obligatoria, abanderada por los liberales, aunque Milton Puentes pretenda reducir las discrepancias, con cierta sorna, a la hora en que asistían al culto: los conservadores concurrían a la misa oficiada a las ocho de la mañana para que el público creyera que ellos creían, mientras que los liberales acudían a la misa celebrada a las cinco de la mañana para que la gente no supiera que ellos creían (cfr. Puentes, 1942).

Pero, ni todos los liberales (provenientes del radicalismo) eran anticlericales ni todos los conservadores (nacionalistas o históricos) eran clericales. En los liberales, a pesar del *Syllabus Errorum os nostrae aetatis errores* (Listado recopilatorio de los principales errores de nuestro tiempo), que condenaba al liberalismo y a la cultura moderna, a la separación entre el Estado y la Iglesia, y a las libertades de culto, pensamiento, imprenta y conciencia, publicado por Pío IX en 1864, había creyentes en la religión católica, como, por ejemplo, el doctor Santiago Pérez o don Aquileo Parra, ex presidentes de los Estados Unidos de Colombia, o el doctor Manuel Morro Quezada, ex secretario de Estado en el Gobierno federal de Panamá y candidato a la Gobernación; pero también había agnósticos, para quienes los seres humanos carecían de conocimiento para entender o demostrar la existencia de Dios; ateos, que no creían en la existencia de Dios, como el expresidente colombiano, doctor Manuel Murillo Toro, quien por sus principios liberales propugnó la separación del Estado y de la Iglesia, pero en sus dos mandatos siempre “respetó la libertad de cultos y el ejercicio del ministerio de la Iglesia Católica colombiana” (Díaz Támara, 2007); o librepensadores que, como enseña León Duguit, consideraban “que todas las religiones no son más que superchería y falsedad, producto de la ignorancia o la hechicería, que es preciso destruir laborando enérgicamente para sustraer a la humanidad de su nefasta influencia” (Duguit, 1921).

Entre nosotros, Carlos Francisco Changmarín, en su ensayo intitulado *Mama Chi y el espíritu revolucionario y místico de Pito Murgas* (Santiago de Veraguas, 1999), asegura que el liberal Justo Arosemena fue un libre pensador y “al decir de Luis Fábrega, (+) cuando Don Justo acudía a Santiago, con motivo de algún matrimonio o sepelio de su familia, no entraba a la iglesia y mientras duraba la ceremonia, iba de un lado al otro del atrio, o conversaba con algún paisano”. Leyenda o no, cierto es que el doctor Arosemena escribió sobre la persona de Jesucristo lo subsiguiente: fue un hombre nacido diecinueve siglos antes, “a quien las

naciones más civilizadas reputan por Dios, y a quien nadie dejará de reputar por el primero de los filósofos” (Arosemena, 1860).

Toda esta constelación de creencias se derivaba de los principios que insuflaban la ideología y el programa partidario, pues el radicalismo liberal consideraba la religión como “algo que hacía parte del ámbito privado, en palabras de (Ezequiel) Rojas, de la prudencia, del criterio personal” (Quintana Porras, en Sierra Mejía, 2005). En *La razón de mi voto*, el doctor Rojas, catedrático, pensador y político, fundador del Partido Liberal Colombiano, exponía: “Quiere el Partido Liberal que no se adopte la religión como medio para gobernar: las dos potestades deben girar independientemente, cada una dentro de su órbita, puesto que cada una tiene su objeto y fin distinto. Emplear la religión y sus ministros como medio para hacer ejecutar las voluntades de los que gobiernan los negocios temporales, es envilecerla, desvirtuarla y separarla del fin con que la instituyó su divino fundador” (en *El Aviso*, Bogotá, 16 de julio de 1848).

Por otro lado, había conservadores de una religiosidad tolerante (como el colombiano, doctor Carlos Martínez Silva); pero había otros de una religiosidad recalcitrante (como el vicepresidente colombiano Miguel Antonio Caro o el educador panameño Nicolás Victoria Jaén). Un católico inflexible, el dirigente político y general Manuel Briceño, era del criterio consiguiente:

“El *Syllabus* condena finalmente el *liberalismo moderno*, esa secta que pretende conciliar el espíritu moderno con el espíritu de la Iglesia, y como la tendencia de este espíritu es la emancipación total o parcial de toda autoridad, es claro que tal pretensión no puede ser aceptada por la Iglesia.

El liberalismo proclama la libertad de cultos, y la Iglesia no puede aceptarla, porque con tal aceptación perdería su razón de ser, consagrando con semejante libertad que ella no es la verdadera y sola religión; el liberalismo proclama la libertad *absoluta* de la prensa, y semejante absurdo no puede ser aprobado por la Iglesia: el liberalismo proclama la secularización de la política, y si la Iglesia aprobara tal principio, dejaría la conciencia humana entregada al capricho de mandatarios o asambleas sin oposición. Por todas partes la fuerza oprimiría al derecho, y a la moral del Evangelio sucedería la moral de los lobos. La Iglesia *tolera* la libertad de conciencia y de cultos; pero no les reconoce la dignidad de un derecho” (Briceño, 1878).

2. *Los fines de la Constitución.* Los propósitos de la Constitución de 1886, también recogidos en el preámbulo, dado que el Gobierno del presidente Núñez, respaldado por su Partido Liberal Independiente, por él fundado y por el Partido Conservador, había triunfado

en la guerra civil declarada por el Partido Liberal Radical, eran “afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz”.

En cambio, la Constitución de 1904 tenía por objeto: 1. Constituir la Nación; 2. Mantener el orden y afianzar la justicia; y 3. Promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para la posteridad y para todos los hombres del mundo que habitan el suelo panameño.

Es criticable ese propósito primordial con respecto a la Nación porque un Estatuto Fundamental no constituye la Nación, sino que, como en este caso, instituye el Estado independiente, la República de Panamá, o en el transcurso de su existencia lo reorganiza. La Nación istmeña no nació el 3 de noviembre de 1903, se fue formando en el siglo XVIII y se consolidó durante el siglo XIX. Sus mayores pruebas y vicisitudes las enfrentó en el siglo XX, ya en la República de Panamá, ante la situación colonial padecida en el centro de su territorio que afortunadamente hoy está erradicada, gracias a la lucha encabezada por el general Omar Torrijos y la celebración del Tratado Torrijos-Carter (Tratado del Canal de Panamá). “Una nación -explica el doctor Quintero-, en el sentido sociológico, es una vasta sociedad humana radicada sobre un territorio, con tradición y aspiraciones comunes”. “Cuando dicha colectividad adquiere unidad e independencias plenas y se organiza política y jurídicamente se constituye en Estado”. “La aludida transformación no significa, sin embargo, que dicha colectividad haya dejado de ser nación para convertirse en Estado, ni que el concepto de éste absorba y sustituya el de aquella”. “El Estado (...) viene a ser tan sólo la organización jurídica de la nación entendida ésta como colectividad popular establecida en un territorio”. “En este sentido, el Estado sólo es la estructura de poder que cohesiona la nación, su integral ordenamiento jurídico, su aparato de autoridad y coerción supremas” (Quintero, 1967).

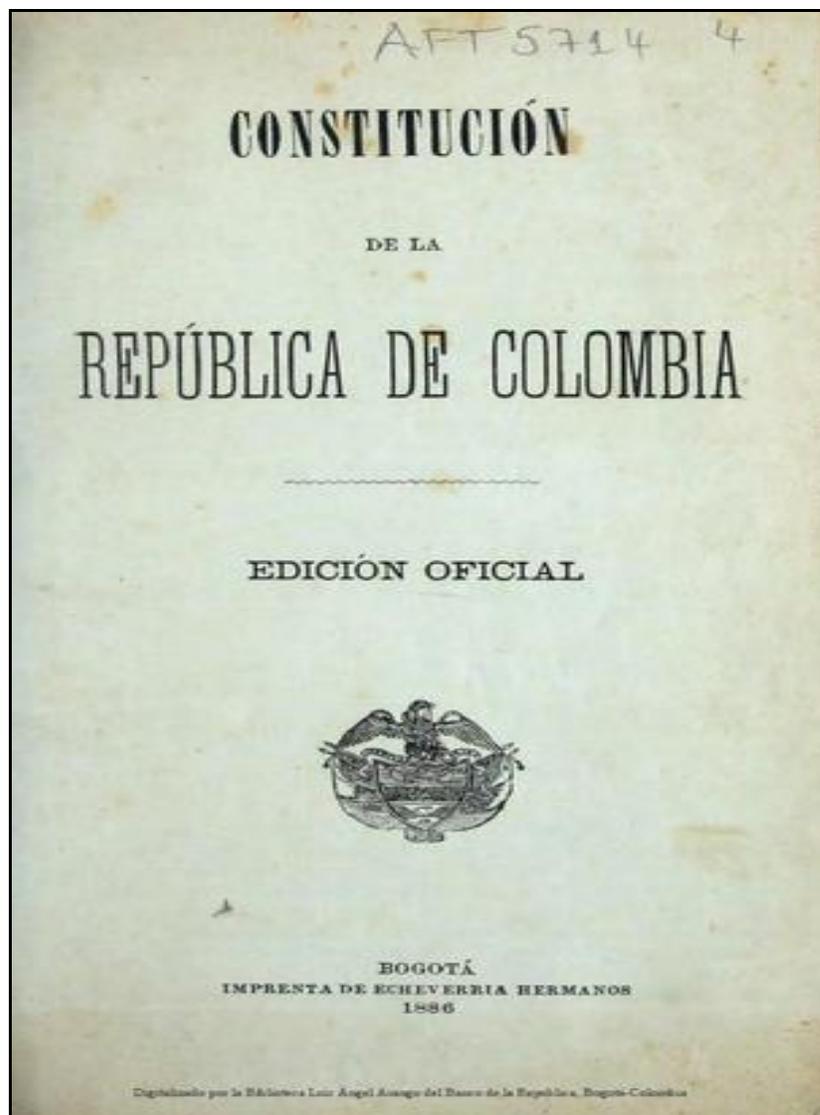
De todos modos, el doctor Víctor Florencia Goytía, en su oportunidad, encontró una sencilla explicación para esta construcción constitucional: “Prescindiendo de toda consideración teórica y colocándonos en el ambiente y en la época, observamos que durante la dominación colombiana se abusó tanto del vocablo Estado, que su contenido vino a menos; en cambio, el término *nación* no había sido adulterado por las múltiples constituciones del Istmo durante aquel período” (Goytía, 1987).

Los otros objetivos fueron expuestos por los convencionales de 1904 de forma impecable: mantenimiento del orden, afianzamiento de la justicia, promoción del bienestar general y aseguramiento de la libertad.

3. La *Nación independiente y soberana*. En 1886 la Nación colombiana se reconstituyó en República unitaria. En Colombia, existía un régimen de estados federales, denominados soberanos, que se inició en 1855 con el Estado de Panamá, aún dentro de la Nueva Granada, se amplió con la Constitución de la Confederación Granadina de 1858 y llegó a su máxima expresión con la Carta constitucional de los Estados Unidos de Colombia de 1863. Este régimen fue liquidado de hecho por la guerra civil de 1885 y de Derecho por la Constitución de 1886. Por eso cobró vigencia la “reconstitución nacional” por el camino de la República unitaria, fundada en el principio de “Centralización política y descentralización administrativa”. De los Estados Unidos de Colombia se pasó a la República de Colombia. Con el artículo 1º se quiso: “Primero, mantener el nombre histórico de colombiana que ha tenido la nación, ya en participación (de 1819 a 1830), ya por sí sola”. “Segundo, declarar que la nación no ha cesado de existir, sino que simplemente se reconstituye; y “Tercero, proclamar que la forma de la reconstitución no es ya la de Confederación de Estados soberanos, sino la de República unitaria” (Samper, 1951). Los Estados Soberanos y los territorios se denominaron departamentos. Por ley los departamentos se dividieron en provincias y estas en distritos. Más tarde, fueron suprimidas las provincias. Cada departamento tenía una asamblea departamental, con sus diputados y un gobernador. Por virtud del artículo 201, “El Departamento de Panamá está sometido a la autoridad directa del Gobierno, y será administrado con arreglo a leyes especiales”.

En cambio, en 1904 el pueblo panameño se constituyó en Nación independiente y soberana, regida por un Gobierno republicano y democrático, bajo la denominación de República de Panamá. Así, de una dependencia de Colombia (Gran Colombia, Nueva Granada, Confederación Granadina, Estados Unidos de la Nueva Granada, Estados Unidos de Colombia y Colombia), que databa desde el mismo 28 de noviembre de 1821 el Istmo de Panamá decidió romper los lazos políticos con la República de Colombia, como ya lo habían hecho Ecuador y Venezuela. Así, los panameños declararon su Independencia y recuperaron su soberanía exterior que enajenaron por la gloria de Bolívar apenas sacudieron, por sí mismos, las cadenas del yugo español. Optaron por la forma republicana y democrática de

Gobierno, en un Estado que bautizaron con el nombre de República de Panamá. El territorio de esta República lo dividieron, como en la Regeneración, en provincias, seccionadas en municipios.



4. *La igualdad ante la ley.* En la Constitución de Rionegro, los Estados Soberanos se comprometían a la igualdad y, en consecuencia, no era lícito conceder privilegios o distinciones legales, que cedieran en puro favor o beneficio de los agraciados; ni imponer obligaciones especiales que hicieran a los individuos a ellas sujetos de peor condición que los demás.

En el Estatuto de 1886, en su Título III, denominado “De los derechos civiles y garantías sociales”, no se encuentra norma sobre la igualdad de todos ante el imperio de la ley.

En el Título III, “De los derechos individuales”, el Estatuto de 1904 recogía el principio de la igualdad de los panameños y los extranjeros ante la ley. En consecuencia, no habría fueros ni privilegios personales.

5. *Libertad personal.* En la Constitución de 1886 nadie podía ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se imputaba, ante tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio, es decir, respetando el debido proceso. En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando fuere posterior, se aplicaba de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no podían ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Sin embargo, “Aun en tiempo de guerra, nadie podrá ser penado *ex-post facto*, sino con arreglo a ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose en pena correspondiente”. “Esta disposición no impide que aun en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas, de orden del Gobierno y previo dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública”.

En la Constitución de 1904 asimismo prevaleció el principio de que nadie podía ser juzgado ni condenado sin ley previa y sin tipificación anterior al delito cometido y por tribunal competente (*Nullum crimen, nulla pena sine lege*). Por lo tanto, toda persona solo sería juzgada y sentenciada por jueces y tribunales competentes, en virtud de leyes anteriores al delito cometido y en la forma que ellas establecieran. En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicaba de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Las leyes no tenían efecto retroactivo.

La diferencia fundamental entre ambas radica en que en esta no existía disposición, como en aquella, que autorizara al Poder Ejecutivo para usurpar funciones del Ministerio Público o del Poder Judicial a los efectos de adoptar medidas de privación de libertad contra las personas sospechosas de perturbar el orden público o la paz pública. Esta facultad se otorgada al Gobierno colombiano para mantener el control social y político de los adversarios

quienes quedaban a merced de los organismos de seguridad, ya que estos podían aprehender o retener a cualquier opositor por solo considerar la existencia de “graves indicios” de su intención de atentar contra la paz pública.

6. *La libertad de reunión y de asociación.* En la Constitución de Caro, cuyo proyecto fue elaborado en consulta con el propio presidente Núñez y el arzobispo Paúl, con quien en avanzadas horas de la noche discutía y redactaba el texto de sus artículos (cfr. Vargas Paúl, 1964), todo o parte del pueblo colombiano podía reunirse o congregarse pacíficamente. No obstante, la autoridad tenía la potestad de disolver cualquier reunión que degenerara en asonada o tumulto, o que obstruyera las vías públicas.

En la Constitución panameña, todos los habitantes de la República tenían el derecho a reunirse pacíficamente y sin armas, y el de asociarse para todos los fines lícitos de la vida. Esta libertad de asociación implicaba también el derecho de constituir partidos políticos.

7. *La garantía del hábeas corpus.* En la Constitución colombiana no había norma semejante. Se ha querido ver en su artículo 23 (nadie podía ser juzgado sino en virtud de leyes anteriores al acto imputado, ante tribunal competente y ajustándose a las formalidades legales) el fundamento constitucional para el desarrollo legal del hábeas corpus, pero en realidad esa disposición contemplaba el derecho a la libertad personal sin la garantía correspondiente dirigida a su reparación en caso de que las autoridades lo conculcaran.

En la panameña se consagraba, sin duda alguna, la acción de hábeas corpus para la recuperación de la libertad personal tras la detención o prisión arbitraria. Así, toda persona detenida o apresada sin las formalidades legales, o fuera de los casos previstos en la Constitución o en las leyes, sería puesta en libertad, a petición suya o de cualquier otra persona.

8. *Libertad de religión y libertad de culto.* En la Carta de la Regeneración se permitía el ejercicio de todos los cultos que no fueran contrarios a la moral cristiana ni a las leyes. Si bien la Iglesia Católica “no es ni será oficial”, “conservará su independencia”. “La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la de la Nación”. Los “Poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social”. No podía esperarse menos del doctor Caro, quien en su oportunidad había propuesto liquidar al Partido Conservador y fundar el Partido Católico.

Los delegatarios colombianos emularon a la Carta constitucional, otorgada a los franceses por el rey Luis XVIII, el 4 de junio de 1914, resultado de la restauración borbónica. Esta Constitución instituyó la libertad de religión y la de culto: “Cada cual profesa su religión con igual libertad, y obtiene para su culto la misma protección”; pero proclamó tajantemente: “Sin embargo, la religión católica, apostólica y romana es la religión del Estado”. Como antecedente de esta se encuentra la Constitución de Bayona (Acta Constitucional de España), otorgada por José Bonaparte a los españoles, el 7 de julio de 1808, aunque con la diferencia que, para este rey de España, impuesto por su hermano Napoleón, la religión católica era la única reconocida y practicada: “La religión Católica, Apostólica y Romana, en España y en todas las posesiones españolas, será la religión del Rey y de la Nación y no se permitirá ninguna otra”.

Pero, no había que viajar tan lejos, pues solo era necesario abreviar en los precedentes. En Colombia el asunto de la religión estuvo muy presente y llegó a encabezar polémicas candentes a través de su Historia. En la organización de la República de Colombia en 1821 prevaleció el criterio confesional. En la Constitución de Cúcuta (1821), los pueblos de Colombia, reunidos en Congreso General, la acordaron, sin que sus normas entraran a regular este aspecto, “En el nombre de Dios autor y legislador del universo” y sus representantes siempre tenían a la vista que sus “leyes fuesen enteramente conformes con las máximas y dogmas de la religión Católica, Apostólica, Romana, que todos profesamos y nos gloriamos de profesar; ella ha sido la Religión de nuestros Padres, y es y será la Religión del Estado, sus Ministros son los únicos que están en libre ejercicio de sus funciones, y el Gobierno autoriza las contribuciones necesarias para el Culto Sagrado”.

En la Constitución de la República de Colombia de 1830 -expedida para Colombia, en el proceso de la separación de Venezuela, solo fue jurada por la Nueva Granada (cfr. Arosemena, 1870)-, los representantes la acordaron “En el nombre de Dios, Supremo Legislador del Universo” y en el Título II, con el epígrafe “De la Religión en Colombia” que “La religión católica, apostólica y romana, es la religión de la República”. “Es un deber del Gobierno, en ejercicio del patronato de la iglesia colombiana, protegerla y no tolerar el culto público de ninguna otra”. El patronato real de la Colonia, lo heredaba el Estado colombiano tras la Independencia y se transformaba en el patronato republicano.

En la Constitución de la Nueva Granada de 1832, “calcada sobre los principios del partido liberal triunfante, o sea, los mismos que se consultaron en la constitución venezolana de 1830” (Arosemena, 1870), los representantes estimaban el “deber de la Nueva Granada de proteger la santa Religión Católica, Apostólica, Romana, esta religión divina, la única verdadera, preciso origen del bien que heredaron los granadinos de sus padres, que recibieron del cielo en el bautismo, y que por misericordia del Dios que adoramos, conservaremos todos intacta, pura, y sin mancha”, y actuando “En el nombre de Dios, autor y legislador del universo”, decretaron que, así como era deber del Gobierno proteger la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de los granadinos, era también un deber del Gobierno “proteger a los granadinos en el ejercicio de la religión católica, apostólica, romana”.

En la Constitución de la Nueva Granada, adoptada en 1843 -por convocatoria de los conservadores, atrincherados en el Partido Ministerial-, los constituyentes, quienes procedieron “En nombre del Dios Padre, del Hijo y del Espíritu Santo”, dispusieron el deber gubernamental de proteger tanto la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de los granadinos, como “el ejercicio de la religión Católica, Apostólica, Romana”; y bajo el título IV, “De la religión de la República”, que “La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la única cuyo culto sostiene y mantiene la República”.

La Constitución de la Nueva Granada de 1853, aprobada por el liberalismo, apellidado *Gólgota*, con el apoyo de los conservadores al momento de la votación, esa que, como bien expresó el doctor Justo Arosemena, fue más lejos que las demás constituciones de Hispanoamérica, “en punto a democracia y libertad” (Arosemena, 1870) y permitió la creación del Estado federal de Panamá, el Senado y la Cámara de Representantes de la Nueva Granada, reunidos en Congreso, “En el nombre de Dios, Legislador del Universo, y por autoridad del Pueblo”, modificaron la tradición constitucional y decretaron la separación del Estado y de la Iglesia y con ello secularizaron “todos los actos de la vida civil” (Arosemena, 1870), lo que se conservó en las de 1858 y 1863, al establecer: “La República garantiza a todos los granadinos”, “La profesión libre, pública o privada de la religión que a bien tengan, con tal que no turben la paz pública, no ofendan la sana moral, ni impidan a los otros el ejercicio de su culto”. Esta Constitución, afirmaba el doctor Arosemena, fue “monumento de nobleza y honradez política, en que el partido radical consignó su credo para enseñanza de su rival y para redención de sus adversarios” (Arosemena, 1870).

En la Constitución de 1858 -concebida también por los liberales, pero aprobada nada más y nada menos durante el gobierno del presidente Mariano Ospina Rodríguez, “hombre de talento sofístico y de ilustración escolástica” (Arosemena, 1870), uno de los fundadores del Partido Conservador-, con la cual los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander, se confederaron a perpetuidad y formaron una nación soberana, libre e independiente, denominada Confederación Granadina, el Senado y la Cámara de Representantes de la Nueva Granada, reunidos en Congreso, “Bajo la protección de Dios Omnipotente, Autor y Supremo Legislador del Universo”, acordaron y decretaron que esta Confederación reconocía a todos los habitantes y los transeúntes, “La profesión libre, pública o privada, de cualquiera religión; pero no será permitido el ejercicio de actos que turben la paz pública, o que sean calificados de punibles por leyes preexistentes”. Por lo demás, “Ninguna ley de la Confederación ni de los Estados podrá dar a los templos y edificios destinados al culto público de cualquiera religión establecida en el país, ni a los ornamentos y vasos sagrados, otra aplicación distinta de la que hoy tienen, ni gravarlos con ninguna especie de contribuciones. Las propiedades y rentas destinadas al sostenimiento del culto, y las que pertenezcan a comunidades o corporaciones religiosas, gozarán de las mismas garantías que las de los particulares, y no podrán ser ocupadas ni gravadas de una manera distinta de las de éstos”.

Los constituyentes de 1863, en esa Convención Nacional -dominada absolutamente por los liberales, radicales y mosqueristas-, quienes no invocaron el nombre de Dios; sino que se condujeron “en nombre y por autorización del pueblo y de los Estados Unidos colombianos que representa”, es decir, los Estados Soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, que “se unen y confederan a perpetuidad consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio, y forman una Nación libre, soberana e independiente, bajo el nombre de Estados Unidos de Colombia”, decretaron la Constitución Política, que reconoció entre los derechos individuales de los habitantes y los transeúntes, “La profesión libre, pública o privada, de cualquiera religión; con tal que no se ejecuten hechos incompatibles con la soberanía nacional o que tengan por objeto perturbar la paz pública”. Por otro lado, para sostener la soberanía nacional, y mantener la seguridad y la tranquilidad públicas, el Gobierno nacional y el de los Estados en su caso, ejercían el derecho a la inspección suprema de los cultos religiosos, de conformidad con la ley. Para el

gasto de los cultos establecidos o que se establecieran en los Estados, no podían imponerse contribuciones. Todo culto debía sostenerse con lo que los respectivos religionarios suministraran voluntariamente.

A renglón seguido, el texto decía que nadie debía ser molestado por razón de sus opiniones religiosas, ni compelido por las autoridades a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia. Los actos contrarios a la moral cristiana o subversivos del orden público, que se ejecutaran con ocasión o pretexto del ejercicio de un culto, quedaban sometidos al derecho común.

El doctor Justo Arosemena explicaba que la independencia religiosa fue decretada desde 1853, cuando fue disuelto “aquel pacto, expreso o tácito, en virtud del cual la iglesia y el estado se protegían mutuamente. No teniendo el clero nada que esperar del gobierno, y poco que temer abroquelado en el sentimiento religioso de las masas, fue poco escrupuloso en su acatamiento a la autoridad del gobierno, especialmente después de entronizado por la revolución el partido liberal. Varios actos del nuevo gobierno fueron resistidos, alegando derechos de la iglesia, aun en asuntos temporales, que se hallaban en oposición con las providencias censuradas”. “Tal es el origen del artículo 23 de la constitución, según el cual debe inspeccionarse los cultos, en obsequio de la soberanía nacional y de la seguridad y tranquilidad públicas, pero en la forma en que determine la ley” (Arosemena, 1870).

La Carta panameña de 1904 reconocía la libertad en la profesión de todas las religiones, así como el ejercicio de todos los cultos, sin otra limitación que el respeto a la moral cristiana y al orden público. La ley tendría que disponer que se le auxiliara para fundar un Seminario Conciliar en la capital y para misiones a las tribus indígenas.

Su texto distinguía claramente entre libertad de religión y libertad de cultos, conceptos relacionados, pero no idénticos. Al respecto, el doctor Justo Arosemena enseñaba que “No debe confundirse el culto con las nociones de religión: aquel mira a las demostraciones públicas, ritos, &c. establecidos en cada secta; y estas a la creencia real y verdadera en materias de religión. Pueden sacarse del culto indicios bastante concluyentes con respecto a la sensibilidad religiosa, a las simpatías, a las antipatías, a las ideas de honor y de virtud; y aun en ciertos casos puede desde luego juzgarse de las luces, de la fuerza o flaqueza de espíritu, y de las inclinaciones de un individuo, por la secta a que pertenece” (Arosemena, 1840).

En diferencia fundamental con su modelo, la Carta de 1904, la primera de la República de Panamá reconocía que *la religión católica es la de la mayoría de los habitantes de la República* y no afirmaba, como un dogma, que era la religión de todos los panameños. Con tal expresión, sin calificación de esa mayoría, los constituyentes panameños siguieron con ese matiz la receta empleada por el primer cónsul Napoleón Bonaparte, en el concordato celebrado el 15 de julio de 1801 con la Santa Sede, regida por el papa Pío VII: el catolicismo “es la religión de la gran mayoría de los ciudadanos franceses”. (*“Le Gouvernement de la République reconnaît que la religion catholique, apostolique et romaine est la religion de la grande majorité des citoyens français”*). La religión católica, apostólica y romana sería libremente ejercida en Francia. Su culto sería público, en conformidad con los reglamentos de policía que el Gobierno juzgara necesario para la tranquilidad pública. Se entendía entonces que no existía religión oficial y con ello primó la tolerancia religiosa hacia judíos y protestantes (calvinistas y luteranos).

En cambio, la Constitución del Estado del Istmo (1841), la de la primera República istmeña, como la calificó el doctor Víctor Florencio Goytía, que invocó en su preámbulo el “nombre de Dios, Autor y Supremo Legislador del Universo”, fue terminante en que “La religión dominante del Estado es la católica, apostólica, romana. El gobierno la protegerá”.

La Constitución del Estado de Panamá (1855), cuya legitimidad se cimentada el Acto Constitucional que le confería poder a la Asamblea Constituyente, giró en la dirección contraria, pues el Estado garantizaba a todos los que pisaren su territorio, “La libertad religiosa, o sea, el derecho a todo hombre a profesar el culto que a bien tenga, en cuanto sus actos religiosos no constituyan delito”.

La Constitución del Estado Soberano de Panamá, promulgada en 1863, para la cual la Asamblea Constituyente actuaba “en nombre del pueblo”, con igual orientación que la anterior, pero promulgada después de la de Rionegro, que erigió la tuición de cultos, estableció que el Estado reconocía y garantizaba a todos los habitantes y los transeúntes: “La profesión libre, pública o privada de cualquier religión; pero en su ejercicio, no se permitirán hechos calificados de delitos o que tiendan a turbar la paz pública o que sean incompatibles con la soberanía nacional o la del Estado. El Gobierno del Estado ejercerá el derecho a tuición

respecto a las corporaciones religiosas, y de sus Ministros, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución Nacional”.

La Constitución del Estado Soberano de Panamá, de 1865, cuya Asamblea Constituyente la acordó “en nombre del Pueblo, su comitente”, seguía con la misma línea de pensamiento religioso, al reconocer entre los derechos que el Estado reconocía y garantizaba a todo individuo de la especie humana que se encontraba en su territorio, “La profesión libre (pública o privada) de cualquier religión; con tal que no se ejecuten hechos incompatibles con la soberanía nacional, o que tengan por objeto turbar la paz pública”.

Las Constituciones Políticas del Estado Soberano de Panamá, de 1868, de 1870, de 1873 y 1875 siguieron *ad pedem litterae* la Carta anterior, invocando al pueblo comitente como fuente del poder constituyente y la misma concepción que reconocía y garantizaba la libertad religiosa. Mientras, que las de 1868 y 1870 lo hacían salvo que se cometieran “hechos incompatibles con la soberanía nacional, o que tengan por objeto turbar la paz pública”, la Constitución de 1873 agregó a estos hechos incompatibles, los ejecutados “contra el Estado”, tal como aparece en la de 1863. La Constitución de 1875 adicionó a todos los hechos antes mencionados, los perpetrados para “ofender la moral pública”.

9. *Respeto a quien no profesara creencias.* El Estatuto panameño no reprodujo de su modelo colombiano la libertad de desestimar cualquier credo religioso y la libertad de observar prácticas afines con la conciencia del individuo. En este sentido, la colombiana, que también consagraba la libertad de religión y la libertad de culto, se refería así mismo a la libertad de no profesar religión o no practicar culto alguno. A este efecto, decía: “Nadie será molestado por razón de sus opiniones religiosas, ni compelido por las autoridades a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia”.

Ahora bien, las normas constitucionales de 1886 en este aspecto constituían un avance notable, pero bajo el dominio ultra conservador en Colombia, encabezado por el vicepresidente Caro y la supervisión de monseñor José Telésforo Paúl, arzobispo de la Arquidiócesis de Bogotá y luego de su sucesor, monseñor Bernardo Herrera Restrepo, en la práctica demostraron su carácter de letra muerta, porque la influencia de la religión católica y de sus ministros fue ciertamente preponderante en las actividades oficiales y en la política del partido gubernamental.

En todo caso, el alcance de la redacción del Estatuto colombiano se puede calificar de bastante moderado, y no podía ser de otra forma, dadas sus circunstancias, si se compara con el artículo 13 de la Constitución de la República Rusa de los Soviets Socialistas Confederados, fundada por los bolcheviques en 1917, que disponía: “Con el objeto de dar a los trabajadores libertad real de conciencia, la Iglesia queda separada del Estado y la Escuela separada de la Iglesia, y se les concede a todos los ciudadanos el derecho de hacer propaganda religiosa o anti-religiosa”.

10. *La educación pública.* En la Constitución colombiana se utilizaba el concepto moderno de educación para el sistema escolar, aunque luego para la regulación de la escuela primaria se usara la noción clásica de instrucción.

Sobre el particular, hay diferencias: la instrucción está referida al aprendizaje de un oficio, arte o profesión, mientras que la educación no solo comprende tal aprendizaje, sino la formación del individuo con valores, aptitudes y hábitos.

El doctor Miguel Antonio Caro en el Consejo Nacional de Delegatarios se enzarzó en una acerba discusión con el doctor José María Samper, quien defendía la educación pública (cfr. Perico Ramírez); pero Caro hizo gala de su “poder dialéctico, sus contundentes argumentos, la vasta cultura humanística que le servía de soporte, su dominio del idioma, y en muchas ocasiones el irónico contenido de sus tesis, concluyeron siempre por prevalecer” (De la Espriella, 2007), como en este caso, que confió la educación de los colombianos a la tutela de la jerarquía católica.

Así, conforme a esta Ley Fundamental, la educación pública se organizaba y dirigía en concordancia con la religión católica. Tanto el conocimiento como la formación del individuo se conjugaban únicamente con las enseñanzas pregonadas por el catolicismo e inmediatamente la Iglesia Católica pasó a jugar el rol que le asignó la Carta, no solo en los colegios religiosos que funcionaban regularmente, sino en cuanto a los planes y los programas de estudio de las escuelas, los colegios y los centros universitarios de toda la Nación. La instrucción primaria costada con fondos públicos era gratuita y no obligatoria.

Contrasta el mandato de someter la educación pública a los dictados de la religión católica con la Constitución de 1863, en que el Gobierno General y el de los Estados Soberanos tenían competencia para el fomento de la instrucción pública; pese a que existía, para estos Estados Soberanos, la libertad de dar o recibir la instrucción que a bien tuvieran,

en los establecimientos que no estaban costeados con fondos públicos. Se entiende entonces que en estos establecimientos particulares el proceso de la enseñanza-aprendizaje podía ser laico o religioso.

En la Constitución panameña, la instrucción primaria, técnica, secundaria y profesional, no quedó bajo la égida de la Iglesia Católica, sino del Estado. El derecho a la instrucción fue discutido dentro del esquema de tales derechos individuales contenidos en el Título III, porque para el liberalismo clásico la instrucción era precisamente un derecho del individuo. Correspondía al artículo 42, a saber: “La instrucción primaria será gratuita y obligatoria. Habrá también Escuelas de Artes y Oficios y establecimientos de enseñanzas secundarias y profesionales a cargo de la Nación”; que fue aprobado por los convencionales. Pero, definitivamente, la Convención desligó el tema de la instrucción del Título relativo a los derechos individuales y en ese espíritu de transacción que reinó le cambió de ubicación y lo situó en el Título XV, sobre las *disposiciones generales*, con una adición importante al texto, de modo tal que la redacción quedó así: “La instrucción primaria será gratuita y obligatoria. Habrá también Escuelas de Artes y Oficios y establecimientos de enseñanzas secundarias y profesionales a cargo de la Nación”. “La ley podrá descentralizar la instrucción pública y destinarle rentas especiales” (artículo 133). Además, la Asamblea Nacional, entre sus funciones legislativas, tenía la de “Promover y fomentar la educación pública en las ciencias y las artes” (artículo 65, numeral 13).

En desarrollo, la Convención Constituyente adoptó la Ley 11 de 21 de marzo de 1904, orgánica de la instrucción pública, la cual dispuso que la dirección y el fomento de la instrucción pública en todos sus ramos, correspondía al Gobierno Nacional. Esto no obstaba para que los municipios que tuvieran a su alcance recursos suficientes sostuvieran establecimientos de enseñanza siempre que se sometieran a las disposiciones y los reglamentos dictados por el Poder Ejecutivo y a la inspección de este.

La instrucción pública se dividía en primaria, secundaria, industrial y profesional. La instrucción primaria era obligatoria y la pública, gratuita.

Se autorizaba al Poder Ejecutivo para contratar en el extranjero los maestros y los profesores, de reconocida idoneidad y de buena conducta, necesarios para la conveniente organización del ramo.

Además, se permitía al Poder Ejecutivo enviar al extranjero, cuanto antes, con fondos nacionales, a veinticuatro jóvenes pobres, de trece a veintidós años de edad, con el fin de que se educaran en distintos ramos del saber, con la obligación de enseñar después en el país, durante tres años, donde quiera que el Gobierno lo tuviera a bien. Dichos jóvenes debían ser escogidos así: seis por la provincia de Panamá y tres por cada una de las otras provincias.

11. *La libertad de pensamiento.* En la Constitución de 1863, los Estados Soberanos se comprometían a otorgar “La libertad absoluta de imprenta y de circulación de los impresos, así nacionales como extranjeros”, y “La libertad de expresar sus pensamientos de palabra o por escrito sin limitación alguna”. En el estatuto de la Regeneración, la prensa era libre en tiempo de paz; pero responsable, con arreglo a las leyes, cuando atentara contra la honra de las personas, el orden social o la tranquilidad pública. Ninguna empresa editorial de periódicos podía, sin permiso del Gobierno, recibir subvención de otros Gobiernos ni de compañías extranjeras.

En las *Disposiciones transitorias*, esta Constitución facultó al Gobierno, mientras no se expidiera la ley de imprenta, para prevenir y reprimir los abusos de la prensa. En otras palabras, “Esta norma dejaba en libertad al gobierno para prohibir las publicaciones que no fueran de su gusto y para establecer la censura previa e ilimitada” (Olano García, 2002).

A raíz de una ola de bandolerismo que cundió en diversas regiones de Colombia, con tales excesos de “crueldad inútil” que los bandoleros desjarretaron los equinos que no podían robarse, el régimen regenerador dictó la Ley 65 de 25 de mayo de 1888, bautizada como la “Ley de los Caballos”, que confirió al presidente de la República facultades extraordinarias para prevenir y reprimir administrativamente los delitos y las culpas contra el Estado que afectaren el orden público, pudiéndose imponer penas de confinamiento, expulsión del territorio, prisión o pérdida de los derechos políticos por el tiempo que se creyera necesario; para prevenir y reprimir con iguales penas las conspiraciones contra el orden público y los atentados contra las propiedad pública o privada; y para borrar del escalafón militar a los que se hicieran indignos a la confianza del Gobierno. El presidente de la República ejercía el derecho de inspección y vigilancia sobre las asociaciones científicas y los institutos docentes y quedaba autorizado a suspender por el tiempo que estimare conveniente, toda sociedad o establecimiento que bajo el pretexto científico o doctrinal fuera foco de propaganda revolucionaria o de enseñanzas subversivas (cfr. Olano García, 2007).

Con el pretexto de la aplicación de estas normas la prensa opuesta al régimen fue amordazada o silenciada. Esta ley, “que ponía la libertad de los ciudadanos a merced de cualquier empleadillo de aldea” (Morales, 1999), fue la base jurídica para cerrar diarios y periódicos de oposición y desterrar al expresidente Santiago Pérez, quien más tarde falleció en su ostracismo en la tierra francesa. En el Istmo de Panamá, los liberales fueron sometidos a una serie de controles en el ejercicio de la libertad de expresión; no pocos periódicos panameños fueron censurados o clausurados, incluso destruida su imprenta (pese a que la “Ley de los Caballos” fue derogada por la Ley 18 de 1898), por acción de las autoridades, civiles o militares, del Departamento, por razón de las opiniones emitidas en sus ediciones, disconformes con las políticas del Gobierno.

En la Constitución de 1904, con mayor amplitud de miras en cuanto al ejercicio del derecho y mejor redacción del texto, los constituyentes dispusieron que toda persona podía emitir libremente su pensamiento, de palabra o por escrito, por la imprenta o por cualquier medio, sin sujeción a censura previa, siempre que se refiriera a los actos oficiales de funcionarios públicos. Existían las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atentara contra la honra de las personas.

Quizás el canon en materia de los funcionarios estatales se deba al criterio expresado por el doctor Justo Arosemena, para quien era “inadmisible la libertad absoluta en el uso de la palabra, cuando esta se dirige contra los funcionarios públicos en las relaciones oficiales que con ellos se tienen. Las expresiones desmedidas o irrespetuosas son propias para atraer el menosprecio de la autoridad, cuya misión se compromete en grado superlativo sino se le rodea del acatamiento que es compatible con el uso legítimo y necesario del derecho cuya protección les está encomendada”. Pero, esta excepción se refiere “a los reglamentos de policía más que a la legislación penal, cuyo alcance no debe pasar de las *acciones* como único material de los *delitos*” (Arosemena, 1870).

Al amparo de esta libertad de pensamiento florecieron en la República de Panamá los medios de prensa escritos, los únicos de la época. Una variedad de diarios y periódicos liberales y conservadores circuló en el Istmo sin ningún tipo de restricción, salvo las consecuencias (responsabilidades civiles o penales) derivadas de los atentados contra la honra de las personas (injurias, calumnias, etc.).

Paradójicamente, luego del triunfo de los bolcheviques, de la profundización de la Revolución Rusa y de la constitución de la Unión Soviética, los descendientes políticos de los liberales panameños de 1904, cuando estos fueron los mayores beneficiarios de la Constitución Nacional, que, según el pensamiento del doctor Eusebio A. Morales, propició -ese “frondoso árbol de la libertad”, “bajo cuya sombra ha vivido la República desde su nacimiento” (Moscote, 1999)-, persiguieron infamemente a los que no se adocenaron a su ideario (cuando el eje del liberalismo es la libertad de pensamiento) y así en distintas coyunturas deportaron con distintos pretextos a señeros militantes anarquistas (como al dirigente sindical José María Blázquez de Pedro, de nacionalidad española, por considerarlo “extranjero non grato”), encarcelaron a dirigentes comunistas (como al licenciado Cristóbal L. Segundo y a otros regentes del Partido Comunista de Panamá, por estimarlos “agentes de Moscú”) y decretaron la cárcel o el arraigo de destacados trotskistas (como al maestro Diógenes de la Rosa, por “su ideología exótica”).

12. *Los monopolios.* Contrario a la Constitución colombiana que nada decía al respecto, la Constitución panameña con criterio enteramente individualista, dentro del marco de los derechos individuales, preceptuaba: “No habrá monopolios oficiales”. “Según este precepto, indica el doctor Quintero, todas las personas naturales podían constituir monopolios, pero no el Estado. Este fiel a la concepción individualista, no debía ejercer ninguna función directora ni interventora en lo social ni en lo económico. Su carácter, era pues, abstencionista; y su papel, de simple árbitro de la pugna económica librada sólo entre los particulares” (Quintero, 2016).

13. *La intangibilidad de los derechos individuales.* En la Constitución de 1886, las disposiciones sobre los derechos civiles y las garantías sociales se incorporaban en el Código Civil como Título preliminar y no podían ser alteradas sino por acto reformativo de la Constitución.

Es decir, también adquirirían rango legal con su incorporación al Código Civil, pero como tenían rango constitucional, su modificación no podía ocurrir a través de ley; requerían alteración del texto constitucional, por la vía de acto reformativo.

En el Estatuto de 1904, se prohibía a la Asamblea Nacional dictar leyes que disminuyeran, restringieran o adulteraran cualquiera de los derechos individuales consignados en el Título III, sin reforma previa a la Constitución, salvo las excepciones que

esta establecía (los casos de suspensión de ciertos derechos con motivo de guerra o perturbación interna).

Los derechos individuales estaban incorporados a la Ley Suprema de la Nación y cualquier transformación solamente era viable por un acto reformativo. Estos derechos constituían el mínimo de los que podían ejercer los panameños, de tal suerte que la ley estaba autorizada para ampliarlos, desarrollarlos o extenderlos, pero le estaba categóricamente prohibido su disminución, restricción o adulteración. Cualquier ley promulgada en este sentido, violaba abiertamente la Constitución y los jueces ante un caso concreto debían aplicar esta en vez de la norma inferior transgresora.

14. *La suspensión de derechos individuales.* En la Constitución Núñez-Caro, en caso de guerra exterior o conmoción interior, se podía declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Tal atribución correspondía al presidente de la República, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los ministros. El presidente quedaba investido de las facultades que le confirieran las leyes o, en su defecto, el derecho de gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Restablecido el orden público por haber cesado la perturbación o el peligro exterior, el Gobierno pasaba al Congreso una exposición motivada de sus providencias.

En cambio, en la Carta de 1904, la libertad de tránsito, el arresto o la detención sin mandamiento escrito de autoridad competente, la garantía del hábeas corpus, la libertad de emisión del pensamiento, libertad de correspondencia y el derecho de propiedad eran los únicos derechos individuales que podían ser suspendidos temporalmente, en todo o en parte de la República, cuando lo exija la seguridad del Estado en caso de guerra exterior o perturbación interna que amenace la paz pública. Esta suspensión la decretaba la Asamblea Nacional si estuviere reunida, pero si estaba en receso y fuere inminente el peligro, la dictaba el presidente de la República, por medio de un decreto que llevara la firma de sus secretarios de Estado. En este caso, el presidente, en el mismo decreto de suspensión, debía convocar a la Asamblea para darle cuenta de las razones que lo motivaron.

Es ostensible la amplitud que se otorgaba en esta materia el Gobierno colombiano, que declaraba turbado el orden público y decretaba el estado de sitio si hubiere guerra exterior o conmoción interior. El presidente de la República entonces quedaba “investido de las facultades que le confirieran las leyes o, en su defecto, el derecho de gentes, para defender

los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento”. En otras palabras, gozaba de anchurosa discreción, adjudicada por el Derecho Interno o el Derecho Internacional, para enfrentar la crisis. Hasta que se restableciera el orden público informaba al Congreso Nacional de su actuación. En cambio, en Panamá, la Asamblea o el presidente, si ella estaba en receso, tenía la facultad de suspender solamente algunos de los derechos individuales, cuando lo exigiera la seguridad del Estado en caso de guerra con otra nación o perturbación del orden interno que amenazara la paz pública. Cuando el autor de la medida fuere el presidente, inmediatamente, debía darle cuenta al Poder Legislativo de sus razones, de ahí que no se trataba de una simple información motivada de lo que había hecho; debía someterse al escrutinio de los diputados y justificar la conducta oficial.

15. *El sufragio*. “Son ciudadanos los colombianos -al tenor de la Carta de 1886- varones mayores de 21 años que ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia”. “La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para ejercer funciones electorales, y poder desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción”. La ciudadanía se perdía por la pérdida de la nacionalidad o por decisión judicial o se suspendía por causas prevista en la propia Carta.

En tanto, en la Constitución panameña de 1904, “Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de veintiún años”. “La ciudadanía consiste en el derecho de elegir para los puestos públicos y en la capacidad para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción”. Se perdía por pena conforme a la ley o por perder la condición de panameño, según la Constitución. También podía suspenderse por causas concretas.

La fórmula de 1886 restringía entonces el derecho al sufragio, el derecho a ejercer funciones electorales y el derecho a desempeñar empleos públicos con autoridad o jurisdicción a los colombianos (se interpretaba que a los varones), con edad de veintiún años o más, siempre que ejercieran cualquier profesión, arte u oficio, o tuvieran otra forma de subsistencia legítima o conocida.

En la fórmula de 1904 la distinción era abismal, porque el sufragio se entendía universal, pues amparaba a “todos los ciudadanos” (también se interpretó que los varones), con veintiún años o más tenían este derecho. En consecuencia, todos los ciudadanos mayores de veintiún años tenían derecho al ejercicio del sufragio, excepto los que estuvieren en

interdicción judicial o los inhabilitados judicialmente por causa de delito. Además, tenían el derecho de ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción.

16. *Las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica.* En la Carta de Núñez-Caro había el Título IV para regular las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica. Según este, la Iglesia Católica podía libremente en Colombia administrar sus asuntos interiores y ejercer actos de autoridad espiritual y de jurisdicción eclesiástica, sin necesidad de autorización del poder civil; y como persona jurídica, representada en cada diócesis por el respectivo legítimo prelado, podía igualmente ejercer actos civiles, por derecho propio que la Constitución le reconocía.

El ministerio sacerdotal era incompatible con el desempeño de cargos públicos. Podían, sin embargo, los sacerdotes católicos emplearse en la instrucción o la beneficencia públicas.

Los edificios destinados al culto católico, los seminarios conciliares y las casas episcopales y curales no podían gravarse con contribuciones ni ocuparse para aplicarlos a otros servicios.

El texto permitía al Gobierno celebrar convenios con la Santa Sede Apostólica a fin de arreglar las cuestiones pendientes, y definir y establecer las relaciones entre la potestad civil y la eclesiástica.

El 31 de diciembre de 1887 Colombia y la Santa Sede celebraron el concordato, tan ansiado por el presidente Núñez. Según explica Luis Carlos SÁCHICA, las cuestiones acordadas fueron las siguientes: “Adopta normas sobre: protección del Estado para la Iglesia, como factor esencial del orden social; independencia de la potestad civil y respeto a la legislación eclesiástica; reconocimiento automático de la personería jurídica de la Iglesia y de su capacidad para la adquisición de bienes; reconocimiento de la dignidad del clero y amparo del fuero eclesiástico; la educación pública se impartirá en armonía con el dogma y la moral cristianas; derecho para inspección de establecimientos de educación, textos de enseñanza y personal de profesores de religión; competencia privativa de los tribunales eclesiásticos en cuanto a nulidad matrimonial y separación de los cónyuges; y una serie de indemnizaciones económicas en razón de los perjuicios sufridos por la desamortización de bienes, a cambio de la condonación de su valor. Y como concesión que parece revivir el patronato, la de que el presidente de la república pueda presentar candidatos para las sedes episcopales vacantes

y vetar, por motivos políticos, los que la Santa Sede someta a su consideración” (Sáchica, 1987).

La Constitución panameña de estos aspectos solamente reguló, en el marco de los derechos individuales, el de la exoneración de contribuciones de los locales y el de su ocupación por el Estado. Por tanto, dispuso que los edificios destinados a cualquier culto (no solo el católico), los seminarios conciliares y las casas episcopales y curales no serían gravadas con contribuciones y su ocupación solo ocurriría cuando se presentare un caso de urgente necesidad pública.

En Panamá no fueron necesarias otras normas (ni concordato) porque aquí no existía la ardiente animosidad que reinaba en Colombia entre los católicos y los no católicos, derivados de los conflictos entre el liberalismo radical y la Iglesia Católica o los jesuitas en particular, ni existía la necesidad de normalizar, a la luz de esta Iglesia, ninguna situación personal, como sí lo requería el presidente Núñez. Bastó, para proseguir con las relaciones cordiales entre el Estado y la Iglesia, la nota del 7 de noviembre de 1903, del doctor Carlos A. Mendoza, ministro de Justicia, remitida al monseñor Javier Junguito, obispo de Panamá, “atento (...) a que la mayoría de los habitantes parece ser católica” y debido a que “una de las principales atribuciones inherentes al Ministerio (...) es el cultivo de las relaciones entre la Iglesia y el Estado”, prestaba “en nombre de la Junta y en el mío propio las seguridades de que la transformación política (la nueva República libre e independiente) efectuada en nada habrá de menoscabar ni siquiera enturbiar los vínculos de cordial amistad predominantes entre las dos entidades con anterioridad a tan fausto suceso; antes bien, abrigo la persuasión de que ellas serán, si cabe, más estrechas aún”.

El obispo, el 9 de noviembre, agradeció esta nota “con las seguridades de que la transformación política efectuada en nada habrá de menoscabar ni siquiera enturbiar los vínculos de cordial amistad predominantes entre la Iglesia y el Estado”. Por último, expresó: “Que sean tan felices disposiciones el augurio del favor del cielo que deseamos a V. S. para el desempeño del tan importante cargo encomendado a sus luces, discreción y buena voluntad”.

Los actos gubernamentales, indicó después en otra comunicación monseñor Junguito, “no fueron de mera cortesía sino que tendieron a afirmar en el espíritu de los católicos que la Junta de Gobierno respetaba la situación *de jure*, existente entre las dos entidades en el

momento de la separación de Panamá de Colombia y de la fundación de la nueva República, nada ha ocurrido respecto de las interesantes relaciones con la Iglesia católica. Pero debe dejarse constancia de dos hechos que marcan la cordialidad de dichas relaciones”. El primero fue la invitación que se le formuló para participar en la recepción oficial que se le ofreció al enviado especial de los Estados Unidos de América ante el Gobierno de la República de Panamá y el segundo fue la misa y el *tedium* solemne que la Junta de Gobierno dispuso celebrar en la Iglesia Catedral, en acción de gracias, por “el advenimiento de la nueva República e impetrar los favores en beneficio de su estabilidad”, oficiada por el propio obispo y a la que concurrieron las más altas autoridades, los miembros del cuerpo diplomático y consular y numerosos particulares (Mendoza, 1999).

Tanto la nota oficial como las notas del prelado fueron remitidas por el ministro de Justicia de la República de Panamá a la Convención Nacional Constituyente en el cuerpo del informe que le rindió sobre los asuntos de su Despacho para los efectos de rigor.

17. *El Poder Legislativo*. En Colombia, el Congreso, con “potestad para hacer leyes”, tradicionalmente ha sido bicameral: Senado y Cámara de Representantes. La Constitución de 1886 no rompió con tal costumbre. Para ella, el Senado se componía de tantos miembros cuantos senadores correspondieran a los departamentos, a razón de tres por cada departamento, elegidos por las asambleas departamentales. Los senadores duraban seis años en el cargo y se reelegían indefinidamente. La Cámara de Representantes se formaba de tantos individuos cuantos concernían a la población de la República, a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes. Los representantes duraban en el ejercicio de sus funciones por cuatro años y eran reelegibles indefinidamente. Las Cámaras legislativas se reunían ordinariamente por derecho propio cada dos años el día 20 de julio en la capital de la República y las sesiones ordinarias duraban ciento veinte días. El Senado y la Cámara de Representantes nombraban cada una dos consejeros de Estado.

El Poder Legislativo el Panamá, en cambio, lo ha sido unicameral. La Constitución de 1904 llamó a esta cámara Asamblea Legislativa, cuando las constituciones del Estado federal la denominaron Asamblea Legislativa, integrada por tantos diputados cuantos correspondieran a los círculos electorales, a razón de uno por cada diez mil habitantes, elegidos por un período de cuatro años. Se reunía cada dos años en la capital el 1° de septiembre. Sus sesiones duraban noventa días. Como antes se anotó, adicionalmente a

funciones legislativas y sus funciones judiciales, la Asamblea Nacional tenía la función administrativa de: 1. Elegir en sus sesiones ordinarias y para un bienio, a los designados que, en defecto del presidente de la República, y en su orden ejercían el Poder Ejecutivo; 2. Nombrar a los jueces del Tribunal de Cuentas; y 3. Nombrar al visitador fiscal de todas las oficinas de Hacienda de la República.

18. *El Poder Ejecutivo.* En la Constitución colombiana de 1886, el presidente de la República era el jefe del Poder Ejecutivo y lo ejercía con la indispensable cooperación de los ministros. El presidente y los ministros, y en cada caso particular el presidente con el ministro del respectivo ramo, constituían el Gobierno. Al presidente, quien debía cumplir con las mismas calidades que los senadores, lo elegían las Asambleas Electorales para un período de seis años.

El presidente de la República nombraba los ministros del Despacho, los gobernadores de los departamentos, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados de los tribunales superiores (de las ternas que le presentara la Corte Suprema), los funcionarios del Ministerio Público y dos consejeros de Estado. Estas amplias facultades presidenciales llevan aparejada una anécdota, que fue divulgada por el doctor Carlos Martínez Silva: se cuenta que Carlos Calderón Reyes, delegatario por Boyacá, le comentó al doctor Miguel Antonio Caro: “hemos hecho una Constitución monárquica”. Este le respondió: “sí, pero desgraciadamente electiva” (cfr. Olano García, 2002; cfr. Valencia Villa, 2010).

Por falta accidental del presidente de la República ejercía el Poder Ejecutivo el vicepresidente, elegido al mismo tiempo y por los mismos electores y para el mismo período que el presidente. En caso de faltas únicas absolutas del presidente lo reemplazaba el vicepresidente hasta la terminación del período en curso. Cuando las faltas del presidente no podían ser llenadas por el vicepresidente, ejercía la Presidencia de la República el designado elegido por el Congreso para cada bienio. A falta del vicepresidente y del designado, entraban a ejercer el Poder Ejecutivo los ministros y los gobernadores, siguiendo estos últimos el orden de proximidad de su residencia a la capital de la República.

El ciudadano elegido presidente de la República estaba inhabilitado para ser reelegido en el período inmediato, si hubiere ejercido la Presidencia dentro de los dieciocho meses inmediatamente precedentes a la nueva elección. El ciudadano que hubiere sido llamado a

ejercer la Presidencia y la hubiere ejercido dentro de los seis últimos meses precedentes al día de la elección del nuevo presidente, tampoco podía ser elegido para este empleo.

En la Constitución panameña el Poder Ejecutivo lo ejercía un magistrado que se denominaba presidente de la República, que para su Despacho tenía el número de secretarios que la ley determinara (Se prefirió la terminología de *secretario*, usada por casi todas las constituciones colombianas a la de *ministro*, propia de la Carta de 1886, a pesar de que los colaboradores de la Junta de Gobierno Provisional se llamaron *ministros*).

El presidente de la República era elegido por las Asambleas Electorales, en un mismo día, y en la forma prevista por la ley. Su período de mandato: cuatro años. El candidato debía ser panameño y haber cumplido treinta y cinco años.

El presidente nombraba los secretarios de Estado, los gobernadores de las provincias, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el procurador general de la Nación, los fiscales y los personeros.

Tres designados, que requerirían las mismas calidades del presidente de la República, por faltas accidentales o absolutas, sustituían a este, en el orden que hubieren sido nombrados. Eran elegidos por un bienio, de tal suerte que, en el período constitucional del presidente, la Asamblea escogía a seis designados: tres para los dos primeros años y tres para los dos años siguientes. “Cuando por cualquier causa, la Asamblea Nacional no hubiere hecho la elección de Designados, conservarán el carácter de tales los anteriormente elegidos, en su orden” (artículo 67, ordinal 4°). El designado, encargado del Poder Ejecutivo tenía la misma preeminencia y las mismas atribuciones, que el presidente de la República, cuyas veces desempeñaba.

Como en la Carta colombiana, el ciudadano que hubiere sido elegido presidente de la República quedaba automáticamente inhabilitado para su elección en el período inmediato, si hubiere ejercido la Presidencia dentro de los dieciocho meses inmediatamente precedentes a la nueva elección. Además, el ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la Presidencia y la hubiere ejercido dentro de los seis últimos meses precedentes al día de la elección del nuevo presidente, igualmente estaba inhabilitado para ser elegido para este empleo. Sin embargo, la Carta panameña difería de su modelo en que esta última inhabilitación alcanzaba a los parientes comprendidos dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

19. *El Consejo de Estado*. En la Carta de 1886 se reapareció una institución que hasta la Constitución de 1843 había regido en Colombia, establecida durante la época del Libertador Simón Bolívar y que no fue agregada a la Constitución panameña. Se trata del Consejo de Estado. Este Consejo se componía de siete individuos, a saber: el vicepresidente de la República, quien lo presidía y seis vocales nombrados con arreglo a la Constitución. Los ministros del Despacho tenían voz y no voto en este Consejo. Las atribuciones del organismo fueron las expuestas a continuación:

a) Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno, en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todo aquello que determinara la Constitución y las leyes. Sus dictámenes no son obligatorios para el Gobierno, excepto cuando votara la conmutación de la pena de muerte.

b) Preparar los proyectos de ley y los Códigos que debían presentarse a las Cámaras, y proponer las reformas que juzgara convenientes en todos los ramos de la legislación.

c) Decidir, sin ulterior recurso, las cuestiones contencioso-administrativas, si la ley estableciere esta jurisdicción, ya debiera conocer de ellas en primera y única instancia, o ya en grado de apelación. En este caso el Consejo tendría una sección de lo contencioso-administrativo con un Fiscal, que serían creados por la ley.

d) Llevar un registro formal de sus dictámenes y sus resoluciones, y pasar copia exacta de él, por conducto del Gobierno, al Congreso en los primeros quince días de sesiones ordinarias, exceptuando lo relativo a negocios reservados, mientras hubiere necesidad de tal reserva.

e) Darse su propio reglamento con la obligación de tener en cada mes cuantas sesiones fueren necesarias para el Despacho de los asuntos de su incumbencia.

f) Las demás que le señalaren las leyes.

20. *El Poder Judicial*. En la Constitución de la Regeneración, el Poder Judicial lo ejercían la Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito, y demás tribunales y juzgados que estableciera la ley. Correspondía al Senado conocer de las acusaciones de la Cámara de Representantes contra los funcionarios siguientes: el presidente y el vicepresidente de la República, los ministros del Despacho, los consejeros de Estado, el procurador general de la Nación y los magistrados de la Corte Suprema. La Cámara de Representantes tenía competencia para conocer de las denuncias y las quejas que ante ella se

presentaban por el procurador de la Nación o por particulares, contra los expresados funcionarios, excepto el presidente y el vicepresidente de la República.

Dicha Corte Suprema se componía de siete magistrados. El empleo de magistrado de la Corte Suprema era vitalicio, a menos que ocurriera el caso de destitución por mala conducta. La ley definía los casos de mala conducta, y los trámites y las formalidades que debían observarse para declarar tal destitución por sentencia judicial.

La norma constitucional autorizaba la creación de los tribunales de comercio. La ley, al mismo tiempo, concedía la facultad para establecer la jurisdicción contencioso-administrativa, instituyendo tribunales para conocer de las cuestiones litigiosas ocasionadas por las providencias de las autoridades administrativas de los departamentos, y atribuyendo al Consejo de Estado la resolución de las promovidas por los centros superiores de administración.

En la Constitución de 1904, el Poder Judicial en la República de Panamá se ejercía por la Corte Suprema, los tribunales subalternos, los juzgados ordinarios que estableciera la ley y por los demás tribunales o comisiones especiales que hubiese necesidad de crear de conformidad con los tratados públicos. La Asamblea ejercía determinadas funciones judiciales, ya que juzgaba al presidente de la República, al encargado del Poder Ejecutivo, a los secretarios de Estado, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y al procurador general de la Nación.

En el Tratado Hay-Bunau Varilla se creó la Comisión Mixta, nombrada por los Gobiernos de los Estados Unidos y de la República de Panamá, para evaluar y ajustar, en forma definitiva, todos “los daños causados a los propietarios de tierras o de propiedades particulares de cualquier clase con motivo de las concesiones contenidas en este Tratado o con motivo de los trabajos que ejecuten los Estados Unidos, sus agentes o empleados, o con motivo de la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del mencionado Canal o de las obras de saneamiento y protección (...) estipuladas”, que debían ser pagados únicamente por los Estados Unidos de América.

La Corte Suprema se formaba de cinco magistrados escogidos para un período de cuatro años.

21. *El baldón: la potestad de la intervención de los Estados Unidos de América.* El triunviro Tomás Arias, en inteligencia con el doctor Manuel Amador Guerrero y otros

convencionales conservadores, propuso al ministro de los Estados Unidos de América en Panamá, William Buchanan, para presuntamente evitar las guerras civiles y salvaguardar la estabilidad de la República y la de sus instituciones (en realidad, los conservadores le tenían temor a sus socios liberales), la necesidad de incluir en la Constitución una disposición parecida a la Enmienda Platt, incorporada a la Constitución de la República de Cuba. Al estar el Gobierno estadounidense de acuerdo con esa propuesta, el doctor Manuel Amador Guerrero sometió el texto a la consideración de los convencionales. En un exacerbado debate, la propuesta fue aprobada con ligeras modificaciones -a iniciativa del doctor Pablo Arosemena, para quien la propuesta implicaba para los istmeños la renuncia del derecho a matarse- por el Pleno de la Convención Nacional, en votación cerrada de diecisiete votos a favor y catorce en contra. El texto de la propuesta se convirtió en el artículo 136, el pecado original de la Constitución de 1904 y es del tenor subsiguiente: “El gobierno de los Estados Unidos de América podrá intervenir, en cualquier punto de la República, para restablecer la paz y el orden constitucional, si hubiese sido turbado, en el caso de que por virtud de Tratado Público aquella Nación asumiere o hubiere asumido la obligación de garantizar la independencia y soberanía de la República de Panamá”.

La Convención del Canal Istmico, conocida como Tratado Hay-Bunau Varilla estipuló, por un lado, que los Estados Unidos “se comprometían, en obligación perpetua, a garantizar la Independencia de la República de Panamá” y, por el otro lado, consiguieron “el derecho de intervenir en las ciudades de Panamá y Colón, así como en sus áreas adyacentes, para el mantenimiento del orden público”.

Este Tratado fue aprobado por la Junta de Gobierno Provisional, con el pleno del Gabinete, mediante el Decreto N°24 de 2 de diciembre de 1903, considerando que con ese pacto “se había obtenido para la República la garantía de la independencia”; que “por razones de *seguridad* es indispensable proceder con la mayor *celeridad* a la consideración del Tratado a efecto de que esa obligación principal de los Estados Unidos principie a ser cumplida con eficacia”; que “con el Tratado se realiza la aspiración de los pueblos del Istmo, cual es la apertura del Canal y su servicio en favor del comercio de todas las naciones; y que “la Junta de Gobierno Provisional, formada por voluntad unánime de los pueblos de la República, posee todos los poderes del soberano en el territorio”.

La Constitución de 1886 no exhibía norma de igual naturaleza al artículo 136, pero ello no era indispensable, porque el Tratado General de Paz, Navegación y Comercio (Mallarino-Bidlack), celebrado el 12 de diciembre de 1846, entre los gobiernos de la Nueva Granada y los Estados Unidos de América -con el pretexto de frenar las ansias colonialistas de Gran Bretaña en apoderarse del istmo centroamericano para la construcción de una vía interoceánica, pero con el objeto real de impedir cualquier intento separatista de los istmeños, como sucedió en 1830, 1831 y entre 1840 y 1841 con el Estado del Istmo-, estipulaba que este país garantizaba los derechos de soberanía y propiedad que la Nueva Granada tenía sobre el territorio panameño y garantizaba a la Nueva Granada, la perfecta neutralidad del Istmo de Panamá, con la mira de que en ningún tiempo, existiendo este tratado, fuera interrumpido el libre tránsito de uno a otro mar. En tanto, el Gobierno de Nueva Granada garantizaba al Gobierno de los Estados Unidos el derecho de vía o tránsito a través del Istmo de Panamá, por cualquier medio de comunicación que existiera, o que en el futuro pudiera abrirse, estaría franco y expedito para los ciudadanos, el gobierno de los Estados Unidos, los productos manufacturados o las mercancías. Los ciudadanos, buques y mercancías de los Estados Unidos disfrutaban en los puertos de la Nueva Granada, incluso los del Istmo de Panamá; de todas las franquicias, los privilegios o las inmunidades en lo relativo al comercio y la navegación; y esta igualdad de favores se hacía extensiva a los pasajeros, la correspondencia y las mercancías de los Estados Unidos, que transitaban a través de dicho territorio. No se impondrían ni cobrarían a los ciudadanos de los Estados Unidos, ni sus mercancías, otros peajes a su paso por cualquier camino o canal, sino los que se impusieran o cobraran a los neogranadinos.

Este Tratado fue utilizado por el Gobierno de los Estados Unidos o invocado en muchas ocasiones por el Gobierno colombiano para que tropas estadounidenses por los más disímiles pretextos intervinieran en el territorio panameño. En 1856, a raíz del “incidente de la Tajada de Sandía”; en 1860, durante el levantamiento del arrabal de Santa Ana; así mismo: “1865; 1868; 1873, y dos veces en 1885, en enero en Panamá y Colón, y en marzo en Panamá y Bocas del Toro”, en el contexto de la guerra civil de este último año (Sánchez de Bustamante, en Gutiérrez Pita, 1994).

22. *La cláusula de reforma.* En Colombia, la Constitución de Rionegro debido a su rigidez fue calificada de “*pétrea*”, por la dificultad extrema en reformarla (Valencia Villa,

2010). Su artículo 92 expresaba que se podía reformar total o parcialmente con las formalidades siguientes: “1. Que la reforma sea solicitada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados; 2. Que la reforma sea discutida y aprobada en ambas Cámaras conforme a lo establecido para la expedición de las leyes; y, 3. Que la reforma sea ratificada por el voto unánime del Senado de Plenipotenciarios, teniendo un voto cada Estado”. También se podía reformar por una “Convención convocada al efecto por el Congreso, a solicitud de la totalidad de las Legislaturas de los Estados, y compuesta de igual número de Diputados por cada Estado”.

El doctor Justo Arosemena, presidente de la Convención de Rionegro, estimaba *ab initio* que las reglas de la cláusula de reforma dificultaban “sobremanera” cualquier modificación al Estatuto, aunque no creía que esa fue la intención de los diputados. “En un sistema federativo, aclaraba, no puede adoptarse para la reforma constitucional el mismo procedimiento que en un sistema unitario, porque en aquel se comparte el poder público entre dos entidades, y si ambas no concurren a la reforma por medio de sus representantes, la que tuviese injerencia exclusiva podría emplearla en menoscabo de la otra entidad”. “Por esto mismo hace menos y necesarias largas y dilatadas fórmulas que garanticen contra la precipitación. Tan pronto como conste la voluntad de la Unión y de los Estados, o sea del congreso y de las legislaturas, se han llenado los dos objetos de uniformidad y garantía. Y para ello basta que, iniciada la reforma por el representante de una entidad, se apruebe por el de la otra. Por lo mismo, nosotros recomendaríamos este doble procedimiento en reemplazo de los que trae el (...) Art. 92: iniciada la reforma en el congreso, sería exequible luego que la aprobasen dos tercios de las legislaturas de los estados; o bien, propuesta por los dos tercios de las legislaturas, quedando consumada por la ulterior aprobación del congreso. Preferimos los dos tercios a la simple mayoría de las legislaturas, por temor de que la reforma se hiciese en el interés de un solo partido político” (Arosemena, 1870).

Con la Constitución de 1886, la Constitución de Rionegro, promulgada el 8 de mayo de 1863, que cesó de regir por razón de hechos consumados (la derrota del radicalismo en la guerra civil de 1885), quedaba abolida; e igualmente derogadas todas las disposiciones de carácter legislativo contrarias a ella.

La nueva Constitución era *flexible*, porque de conformidad con el método de reforma podía ser modificada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado en tres

debates por el Congreso en la forma ordinaria, transmitido por el Gobierno, para su examen definitivo, a la Legislatura subsiguiente, y por esta nuevamente debatido, y últimamente aprobado por dos tercios de los votos en ambas cámaras.

Fue reformada de forma fundamental en 1910, 1936, 1945, 1957, 1968, 1979 y 1986, hubo otras modificaciones menores como la de 1905, 1930, 1947, 1963, 1975, 1981, 1987 y 1989, entre otras. (cfr. Olano García, 2002). En 1991 una Asamblea Constituyente la abrogó.

En Panamá, la Constitución de 1904, como antes se dijo, se calificaba de *rígida*, pues solo podía ser reformada por un acto legislativo, expresado en forma legal, transmitido por el Gobierno a la Asamblea Nacional ordinaria subsiguiente para su examen definitivo, debatido de nuevo por esta y aprobado por dos tercios de los votos del número de miembros que componían la Asamblea.

El doctor Pablo Arosemena defendía esta característica de nuestra primera Carta Magna. Al respecto, escribía:

“Sería imprudente y peligroso el hacer fácil la reforma de la Constitución, sobre todo en los pueblos hispanoamericanos, apasionados e impacientes (...) Podrá decirse que no tiene Constitución el pueblo en que las instituciones fundamentales -la estructura política- puedan ser rápidamente cambiada” (en *El Panamá América*, 20 de julio de 1937).

Sus reformas parciales se surtieron a través de este método en 1906, 1918, 1928 y 1932. Finalmente, fue reemplazada utilizándose otro método por la Constitución Política de 1941.

LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN PANAMEÑA

La primera reforma del Estatuto sobrevino muy temprano, por conducto del Acto Legislativo de 7 de junio de 1904, expedido por la Convención Nacional Constituyente y de 19 de septiembre de 1906, aprobado por la primera Asamblea Nacional.

Así, la Constitución, en su artículo 65, numeral 17, autorizaba a tal Asamblea para conceder amnistías (pero si hubiera responsabilidad civil respecto a los particulares, la República quedaba obligada a pago de indemnizaciones); mientras su artículo 73, numeral 18, permitía al presidente de la República conceder indultos, conmutar y rebajar penas con arreglo a la ley que regulara el ejercicio de esta facultad. La reforma no tocó el tema de la amnistía, pero sí restringió esta facultad presidencial de indultar a los delitos de naturaleza política.

La segunda reforma aconteció a finales de la década del diez. En el acto expedido por la primera Asamblea se abrió la posibilidad para ciudadanos panameños, nacidos en Colombia, en caso de haber participado en esta Independentista de 1903 (se consideraba la candidatura del doctor Eusebio A. Morales), pudieran alcanzar la Presidencia de la República de Panamá, pero la segunda Asamblea no aprobó esta pauta. Los temas adoptados fueron los siguientes:

-A la luz del artículo 29 de la Carta, toda persona podía ejercer cualquier oficio u ocupación honesta sin necesidad de pertenecer a gremios de maestros o doctores. La autoridad podía inspeccionar las industrias y las profesiones en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas. Era preciso poseer títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones médicas y de sus auxiliares. El Acto Legislativo de 15 de marzo de 1917 y 26 de noviembre de 1918 sujetó la libertad de profesión al requisito de idoneidad. La inspección de las autoridades a las profesiones y las industrias alcanzaba, además, a todo lo concerniente a la idoneidad profesional.

-La forma de elección del presidente de la República fue modificada con la adición al artículo 49, por el mismo Acto Legislativo, que previó: “La elección del Presidente de la República se hará siempre por voto directo de los ciudadanos”. Se terminó con el sistema de elección indirecta del jefe del Ejecutivo, a través de las Asambleas Electorales, que eran las elegidas directamente por los ciudadanos.

-El artículo 139 de la Carta prescribía que la ley solo podía imponer la pena de muerte por el delito de homicidio cuando revistiera caracteres atroces. Esto, mientras no existieran buenos establecimientos de castigo o verdaderas penitenciarías en la República. El mismo Acto Legislativo reemplazó este artículo con el texto: “No habrá en Panamá pena de muerte”.

-El artículo 144 mandaba que la primera Asamblea Nacional debía reunirse el 1° de septiembre de 1906. En este artículo dicho Acto Legislativo insertó la disposición en el sentido de que el período de los diputados de la Asamblea Nacional, en el ejercicio de sus funciones, que fueron elegidos en 1918, se extendía de cuatro a seis años. La próxima elección sería en 1924 y luego se realizaba cada cuatro años, en aquellos mismos días, en que se celebraban las elecciones para presidente de la República.

La tercera reforma, más amplia, se concretó en 1928, a través de varios Actos Legislativos y se refirió a las materias siguientes:

-El territorio de la República, por virtud del Acto Legislativo de 20 de marzo de 1925 y 25 de septiembre de 1928, se dividía en provincias. Se eliminó la mención de la redacción original a las provincias de Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Los Santos, Panamá y Veraguas. Esta supresión de nombres abría la puerta a la ley para crear otras provincias y de hecho se crearon, como fueron los casos de las provincias de Herrera y la de Darién. Las provincias se fragmentaban en municipios. La Asamblea Nacional podía crear comarcas regidas por leyes especiales (artículo 4°).

-La calidad de panameño se adquiría por nacimiento o naturalización, por así establecerlo el Acto Legislativo de 11 de enero de 1927 y 19 de octubre de 1928. Se estimaban como panameños por nacimiento a los hijos de padres panameños, nacidos dentro o fuera de la República, siempre que en este último caso, los padres fueren panameños por nacimiento. Se reputaban panameños por nacimiento los que nacieran en la República, de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayoría de edad manifestaban ante el Poder Ejecutivo que optaban por la nacionalidad panameña y comprobaren su residencia en la República durante los últimos seis años anteriores a dicha manifestación. Podía otorgarse la nacionalidad panameña por naturalización a los hijos de extranjeros que nacieran en la República y optaran por la nacionalidad panameña en los términos antes indicados, sin haber tenido la residencia antes explicada y obtuvieren su carta de naturalización; y a los extranjeros con más de diez años de residencia en la República, si eran solteros, o con más de tres años de residencia en la República si eran casados con panameña, siempre que profesaran alguna ciencia, arte o industria, o poseyeran alguna propiedad raíz o capital en giro y obtuvieran carta de naturalización (artículo 6°).

-El artículo 37 prohibió los juegos de suerte y azar en el territorio de la República. El Acto Legislativo de 2 de marzo de 1925 y 9 de septiembre de 1928, por el contrario, expresó que no habría en la República otros juegos de suerte y azar que aquellos permitidos por la ley.

-El artículo 49, “Del sufragio”, fue adicionado por el Acto Legislativo de 2 de marzo de 1925 y 19 de septiembre de 1928, en el orden del sufragio popular como derecho y como deber del ciudadano, desempeñado con arreglo a las prescripciones de la Constitución y la ley de la materia. Igualmente, en la proporcionalidad de la representación que sería la regla en todas las elecciones populares, con el fin darle a cada opinión un número de representantes

proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determinara la ley.

-La composición del Poder Legislativo fue modificada por el Acto Legislativo de 26 de octubre de 1926 y 14 de noviembre de 1928. La Asamblea Nacional de allí en adelante estaría integrada de tantos diputados como correspondieran a los círculos electorales, a razón de uno por cada quince mil habitantes y uno más por un residuo que no bajara de la mitad de ese número, elegidos por un período de cuatro años (artículo 53).

-El ordinal 1° del artículo 68, que prohibía a la Asamblea Nacional decretar gratificaciones, indemnizaciones, pensiones u otra erogación que no estuviere destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente, salvo lo dispuesto en el artículo 65, fue sustituido por el Acto Legislativo de 7 de noviembre de 1924 y 18 de septiembre de 1928. La modificación consistía en que se proscribía a ese organismo, reconocer a cargo del Tesoro Público indemnizaciones que no hubieran sido declaradas previamente por el Poder Judicial, ni votar partidas para pagar pensiones, jubilaciones, gratificaciones o erogaciones que no fueren decretadas conforme a las leyes generales preexistentes, salvo lo dispuesto en el artículo 65.

-El artículo 82, sobre la reelección presidencial, fue modificado por el Acto Legislativo de 5 de noviembre de 1924 y 25 de septiembre de 1928. Como previamente indicamos, la norma original establecía que el ciudadano que hubiere sido elegido presidente de la República no podía ser elegido para el período inmediato, si hubiere ejercido la Presidencia dentro de los dieciocho meses inmediatamente precedentes a la nueva elección. En sentido contrario, si el presidente en ejercicio se separaba del cargo durante el período antes mencionado, quedaba habilitado para presentarse como candidato y lograr un nuevo mandato presidencial. La reforma constitucional prohibía taxativamente la reelección para el período inmediato. Había que esperar que concluyera este para optar nuevamente por la Presidencia de la República. Regla análoga se le aplicaba al ciudadano, que llamado a ejercer la Presidencia, por falta absoluta del titular, la hubiere ejercido en cualquier tiempo.

-El artículo 83, también sobre el asunto de la reelección, fue modificado por el susodicho Acto Legislativo. Se trataba tal reforma de que el ciudadano llamado a ejercer la Presidencia de la República, por falta absoluta o temporal y la ejercía dentro de los seis meses anteriores al día de la votación, tampoco podía elegirse para el período inmediato. Esta

prohibición y la del artículo 82 se hacían extensiva a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del ciudadano inelegible. Agregaba la reforma que ni el presidente, ni el ciudadano llamado a ejercer la Presidencia, ni sus parientes hasta en los grados expresados, podían ser elegidos en el cargo de designado en los dos primeros años del período presidencial inmediato.

-El artículo 91, sobre la Corte Suprema de Justicia, también fue objeto de reforma por el mencionado Acto Legislativo. Aunque se ratificó la composición de la Corte con cinco magistrados principales y cinco suplentes, que llenaban en su orden las faltas accidentales de los principales. La falta absoluta de algún magistrado principal implicaría un nuevo nombramiento para el resto del período. Según la reforma, el período de nombramiento de cada magistrado era de diez años, que se hacía cada dos años. El magistrado no podía ser nombrado para ningún otro empleo durante el período respectivo, ni celebrar contratos con entidades oficiales, por sí ni por interpuesta persona, ni ejercer el comercio. La norma original permitía al magistrado aceptar algún empleo en el Gobierno, pero debía dejar su puesto en la Corte.

En el párrafo transitorio, el Acto Legislativo, para asegurar el cumplimiento de la disposición sobre el nombramiento escalonado cada dos años de los magistrados, dispuso que con la designación que tendría lugar ese año de 1928, estos duraban en sus cargos así: el primero, dos años; el segundo, cuatro años; el tercero, seis años; el cuarto, ocho años; y el quinto, diez años.

Finalmente, en 1934 se adoptó la última reforma que versó sobre lo siguiente:

-El numeral 4 del artículo 67, sobre las funciones administrativas de la Asamblea Nacional, fue modificado por el Acto Legislativo de 18 de noviembre de 1928 y 16 de octubre de 1932, cuando eliminó la frase “y para un bienio”, relativa al período de la elección de los designados.

-Con dicho Acto Legislativo se adicionaron nuevas normas en el artículo 67, sobre las funciones administrativas de la Asamblea Nacional, en el sentido de agregar que, al procurador general de la Nación y sus suplentes, los nombraba la Asamblea Nacional, de ternas que le presentare la Corte Suprema de Justicia; al igual nombraba al Jurado Nacional de Elecciones. Este Poder también aprobaba o improbaba el nombramiento del gerente y de los miembros de la Junta Directiva del Banco Nacional.

Debe convenirse con la opinión generalizada: las reformas a la Constitución no alteraron su esencia eminentemente individualista, pero eso no le resta valor al hecho de que varias de sus transformaciones fueron importantes en la configuración del territorio nacional, la reafirmación de los derechos individuales, el camino a la democracia o la moderación de las facultades presidenciales. En efecto, la supresión del nombre de las provincias en el texto del Estatuto abrió la puerta para alinear el régimen provincial interno en forma flexible mediante ley. La eliminación de la pena de muerte de nuestro andamiaje es un asunto básico de derechos humanos que ha pervivido hasta hoy. La elección directa del presidente de la República, la prohibición de la reelección presidencial en el período inmediato, el criterio de la representación proporcional en las elecciones, el nombramiento del Jurado Nacional de Elecciones por la Asamblea, entre otras, contribuyeron a pavimentar la vía dirigida a encontrar la verdadera democracia popular, alternativa y representativa. El nombramiento del procurador general de la Nación y del Jurado Nacional de Elecciones por parte de la Asamblea y el nombramiento escalonado de los magistrados de la Corte por un período que excedía el mandato presidencial estuvieron en la dirección de restarle facultades al jefe del Ejecutivo.

LAS LEYES SOCIALES AL MARGEN DE LA CARTA MAGNA

Ahora bien, durante la vigencia de la Constitución de 1904, la Asamblea Nacional adoptó leyes de naturaleza social que, por supuesto, no estaban bajo el paraguas de los derechos individuales, impulsadas por la fuerza de la dinámica de la realidad económica y social de la República, tras la construcción del Canal de Panamá. Estas leyes fueron promulgadas fuera del marco constitucional, como, por ejemplo, las siguientes:

1. La Ley 6ª de 29 de octubre de 1914, que reglamentaba el trabajo de los obreros y de los empleados de comercio. Ella introdujo la jornada diaria máxima de ocho horas de trabajo.
2. La Ley 17 de 16 de noviembre de 1916, sobre los accidentes de trabajo; modificada por la Ley 43 de 30 de diciembre de 1916.
3. La Ley 3 de 8 de enero de 1920, que aprueba el Tratado de Versalles, el cual ponía fin a la Primer Guerra Mundial y creaba la Organización Internacional del Trabajo.
4. La Ley 16 de 26 de marzo de 1923, que estableció la Oficina del Trabajo como dependencia de la Secretaría de Fomento y Obras Públicas, para servir de “intermediario

legal entre los empresarios o empleadores y los obreros o asociaciones obreras debidamente constituidas, con el fin de hacer cumplir las leyes y demás disposiciones relativas a los obreros (...).”.

5. La Ley 23 de 29 de octubre de 1930, que protegía la maternidad de las trabajadoras y ordenaba establecer casas-cuna.

6. La Ley 29 de 31 de octubre de 1930, sobre las condiciones de salubridad e higiene en los sitios de trabajo y facultaba a la autoridad administrativa para que realizara la vigilancia necesaria que la garantizara. Establecía la obligación de proporcionar asistencia médica en las barriadas obreras.

7. La Ley 8 de 11 de enero de 1931, sobre empleados del comercio y de la industria, que determinó un sistema de pensión vitalicia por retiro para los empleados de comercio, que debía asumir la empresa. Esta ley introdujo las vacaciones anuales remuneradas, después del segundo año de servicios.

8. La Ley 42 de 27 de diciembre de 1932, por la cual se creaba el fondo para el obrero y el agricultor.

9. La Ley 49 de 24 de diciembre de 1934, sobre las rentas o las entradas impositivas destinadas al Fondo del Obrero y del Agricultor.

10. La Ley 9 de 5 de enero de 1935, por la cual se adoptaron medidas para proteger al trabajador panameño ante la inmigración del trabajador extranjero.

11. La Ley 3 de 25 de septiembre de 1936, sobre las Secretarías de Estado, que creó la Secretaría de Trabajo, Comercio e Industrias, con sus secciones de Trabajo, Comercio, Industrias, Estadísticas y Turismo.

LOS PRECURSORES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Fue el doctor Eusebio A. Morales quien comenzó a observar en forma científica ciertos defectos de la Carta de 1904, a la cual él personalmente había contribuido a enriquecer como ministro de Gobierno en los debates de la Convención Constituyente, incluso con sus aportes al texto de normas propuestas y aceptadas por los convencionales (por ejemplo, el caso de la incorporación del Tribunal de Cuentas).

En la década del diez, en su extenso ensayo “Leyes inconstitucionales”, estudió este problema jurídico que se presentaba cuando el Poder Legislativo se saliera de los límites impuestos por la propia Constitución. Si esto sucedía, antes de que el proyecto aprobado

fuera ley y el Legislativo insistía en su adopción, el Poder Ejecutivo, de conformidad con la Constitución, lo pasaba a la Corte Suprema para que decidiera sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo obligaba al Ejecutivo a sancionar y promulgar la ley; el fallo negativo implicaba el archivo del proyecto. Sin embargo, si el asunto de institucionalidad giraba en torno a una ley de la República, faltaba el mecanismo constitucional para resolver la cuestión.

En la esfera legal, el Código Civil, que empezó a regir en 1917, ordenaba: “Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y otra legal se preferirá aquella” (artículo 12°). Y el Código Judicial, vigente también desde ese año, otro tanto: “Es prohibido a los funcionarios del orden judicial aplicar en la administración de justicia, leyes, acuerdos municipales o decretos del Poder Ejecutivo que sean contrarios a la Constitución” (artículo 4°). Por lo tanto, los jueces tenían la obligación de aplicar las normas de Constitución en vez de las leyes contrarias a su letra o espíritu.

En tales circunstancias, el doctor Morales analizó en detalle el precedente del caso *Marbury vs. Madison* (1803), redactado por el juez John Marshall, presidente de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América, mediante la cual esta alta entidad judicial, pese al silencio de la Constitución, decidió que tenía la facultad de invalidar una ley expedida por el Congreso de la Unión si era contraria a la Constitución. “Ciertamente, -decía el precedente del juez Marshall- todos aquellos que han adoptado Constituciones escritas, las consideran como la ley suprema y fundamental de la nación y, en consecuencia, la teoría de los gobiernos de esta naturaleza, tiene que ser que un acto de la Legislatura que contradiga la Constitución, es nulo”. “Esta teoría esta esencialmente vinculada a las Constituciones escritas, y consecuentemente, debe ser considerada por esta Corte como uno de los principios fundamentales de nuestra sociedad”.

El jurista istmeño estuvo de acuerdo con el precedente y propuso la necesidad de una reforma judicial que atribuyera a la Corte Suprema de Justicia de Panamá la facultad de declarar de oficio en cualquier caso cuándo una ley nacional era contraria a la Constitución y por lo mismo inaplicable por el Poder Judicial, así como la facultad de conocer, por consulta obligatoria, de todo asunto en el cual se decidiera judicialmente que una ley era contraria a la Constitución, cualquiera que fuera la categoría del juez o tribunal que hubiere dictado el fallo. “Una reforma -escribía el doctor Morales- como la indicada concentraría en el más alto tribunal del país la facultad de decidir en definitiva si una ley es contraria a la Constitución

y ella serviría de punto de partida para ir creando gradualmente una jurisprudencia sólida sobre el valor, la extensión y el desarrollo de los principios que la Constitución Nacional sólo presenta y consagra en forma perceptual casi simbólica” (Morales, 1999).

El doctor José Dolores Moscote desde la década veinte acometió la labor del estudio integral de la Carta, apuntar sus deficiencias y brindar aportes para su actualización. Se destacan sus obras: *Introducción al Estudio de la Constitución* (1929) y *Orientaciones hacia la reforma constitucional* (1934). Otro libro, no menos destacado, se editó a finales de la década del treinta: *Estudios Constitucionales* (1938), en el que realiza el “Estudio del proyecto de nueva Constitución del licenciado Fabián Velarde”. En su *Derecho Constitucional panameño* (1943), con antecedentes, doctrinas y soluciones, culminó sus ideas en torno a la obsolescencia y el desgaste de la Constitución de 1904, relevada ya por la Constitución de 1941.

El doctor José Dolores Moscote denunciaba el carácter vetusto de la Constitución de 1904, (“La Constitución nació vieja”), e incluso cuando fue promulgada “hacía años que el individualismo político y económico había sido sometido en todo el mundo culto a una crítica severa que lo había resquebrajado totalmente”. Además: “si las bases filosóficas y jurídicas no responden del todo a las necesidades públicas de la época, raro sería que tuviesen la elasticidad adecuada para afrontar las exigencias del progreso político, social y económico que, como resultado de la independencia conquistada, era de esperarse que vinieran después...” (en Quintero, 1979).

El doctor Moscote tiene toda la razón en su planteamiento. Sin embargo, siempre debe tenerse de presente que, por estas latitudes y por aquellas calendas (1904), el intervencionismo de Estado no era tarea de nuestros liberales, menos de nuestros conservadores. En la Colombia de la segunda mitad del siglo XIX, se atribuye al doctor Manuel Murillo Toro, el líder del liberalismo radical en el siglo XIX, ser el precursor del intervencionismo estatal en las actividades de los particulares. Como expone Gerardo Molina, historiador de las ideas, “Por muchos aspectos, él puede ser incluido entre quienes preludearon en Colombia la economía dirigida y la función social de la propiedad” (Molina, 2006). Fue precisamente en 1904, en el octubre, que el general Rafael Uribe Uribe, jefe del Partido Liberal, en una conferencia dictada en el Teatro Municipal, bajo el epígrafe “Socialismo de Estado”, se convirtió en primer liberal colombiano en plantear en forma

articulada medidas intervencionistas del Estado, a tono con el liberalismo social, a saber: 1. Cámara de Trabajo, en vez de Senado y Cámara de Representantes; 2. Sistema tributario para la nivelación de los ingresos y las fortunas; 3. Reforma del sistema de la herencia; 4. Legislación social: accidentes de trabajo, pensiones de invalidez y vejez; seguro de muerte, control de las condiciones higiénicas de los talleres, etc.; 5. Asistencia pública como forma de eliminar la caridad; 6. Instrucción pública; 7. Reforma agraria y urbana; el descanso y el esparcimiento de los obreros; 8. Protección a la industria nacional; 9. Participación de los trabajadores en las ganancias de la empresa; 10. Medidas contra la especulación de alimentos; 11. Cooperativismo; 12. Bancos hipotecarios y cajas de ahorro (Molina, 2006).

Además, esta idea debe abonarse con la opinión del doctor César Quintero: “cuando dicha Constitución fue elaborada no había advenido aún el constitucionalismo social. Este, como es sabido, aparece con la Constitución mexicana de 1917; y, luego, en Europa, con la Constitución alemana de 1919. En el resto de los países hispánicos comienzan a aparecer Constituciones sociales y reformas constitucionales en la década del 30. En Colombia, precisamente, la Constitución del 86 experimentó sustanciales reformas liberalizantes, pero no sociales, en 1805 y 1910 y vino a ser transformada en una moderna Carta social en 1936 mediante las trascendentales reformas que fueron introducidas bajo la presidencia del liberal Alfonso López Pumarejo” (Quintero, 2016).

En recapitulación del doctor Quintero, para el doctor Moscote, profesor de Derecho Constitucional y director de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas, creada en 1918, las causas de la obsolencia de esta Constitución eran las expuestas a renglón seguido:

“la inadecuada formulación de los derechos individuales; la ausencia de derechos sociales; la carencia de auténticas garantías jurisdiccionales con respecto a aquéllos; la claudicante organización electoral; la imposición de un exagerado centralismo administrativo; la incompleta estructuración del órgano ejecutivo; el cual -según demostraba- funcionaba, en muchos aspectos, extra constitucionalmente; y, en fin la defectuosa formación del órgano legislativo que -decía- era ‘...completamente incapaz de ejercer las primordiales atribuciones de fiscalizar al Ejecutivo y de expedir las ordenaciones que requiere el Estado moderno, que, ante todo, pide leyes eficaces de servicio público’” (en Quintero, 1979).

En sus aspectos puntuales, el doctor Moscote, en sus *Orientaciones hacia la reforma constitucional*, pensaba que el epígrafe del Título III debía ser *Derechos, deberes y garantías*, para cobijar nuevas disposiciones que recogían “las tendencias socializantes del Derecho

constitucional moderno”. Se requería nueva organización, atendiendo a un orden lógico que armonizara las diferentes partes. Había que “darle consistencia y claridad y a las formas que consagran el derecho y las obligaciones que les son correlativas” (en Goytía, 1987).

En los *derechos sociales*, la propuesta los incluía, así:

1. *El trabajo*. El trabajo, en todas sus formas era una obligación social y gozaba de la protección de las leyes. Era obligación del Estado, asegurar a todo trabajador, manual o intelectual, las condiciones necesarias para una existencia digna. La legislación social debía regular los seguros de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de la mujer y de los jóvenes, la protección a la maternidad; la jornada de trabajo, el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas, la relación económico-jurídica de los factores de la producción, la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas; y en general todo cuanto afectara la defensa de los trabajadores. La formación de sindicatos para fines que no se opusieran a la ley.

2. *El agro*. El Estado debía proteger al campesino. Se legislaría sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de impuestos, saneamiento de las poblaciones, crédito agrícola, indemnización por pérdida de cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación.

3. *La propiedad*. La propiedad era un derecho de la persona humana, a la vez una función social que imponía deberes. Estaba sujeta a las cargas y los deberes impuestos por las leyes en beneficio de la comunidad, etc.

4. *Tierras incultas*. El Estado tenía la obligación de fomentar el mejor aprovechamiento de tierras no cultivadas o mal cultivadas, y conceder tierras del dominio público o derivadas de expropiaciones, por causa de utilidad social, a los campesinos, los jornaleros o colonos para su cultivo.

5. *La familia*. La familia se encontraba bajo la salvaguardia especial del Estado. Los padres quedaban obligados a alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos. El Estado tendría la obligación de velar por el cumplimiento de estos deberes y se obligaba subsidiariamente a su ejecución. Los padres tenían para con los hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto de los nacidos en él. Las leyes civiles regulaban la investigación de la paternidad. No podía consignarse declaración alguna sobre la legitimidad o ilegitimidad de

los nacimientos, ni sobre el estado civil de los padres, en las actas de inscripción, ni en filiación alguna.

6. *El servicio de la educación y de la cultura.* Deber esencial del Estado. La educación primaria era gratuita y obligatoria. El sistema de escuela unificada de todas las instituciones educativas. El servicio educativo a cargo de la Nación. La ayuda a los necesitados para el acceso a todos los grados de la enseñanza. La expedición y el reconocimiento de títulos profesionales correspondía exclusivamente al Estado. El servicio educativo debía prestarse por el sistema administrativo descentralizado, a cuyo frente se encontraría el Consejo Nacional de Educación (cfr. en Goytía, 1987).

La *Asamblea Nacional* debía conformarse por nueve diputados elegidos por todo el país y en una sola papeleta y, además de tantos diputados como correspondieran a los círculos electorales, a razón de un por cada veinte mil habitantes y uno por un residuo que no bajara de la mitad de este número. Los nueve diputados nacionales requerían mayores requisitos para acceder al cargo: ciudadanos en el ejercicio, haber cumplido treinta y cinco años, y haber ejercido el Poder Ejecutivo a cualquier título, desempeñado una Secretaría o Subsecretaría de Estado, o una Legación o el cargo de magistrado de la Corte Suprema de Justicia, procurador general de la Nación, gerente del Banco Nacional, rector del Instituto Nacional, o poseer un título universitario ganado por estudios hecho como residente en una institución de reconocido mérito. Entre sus funciones, debía estar aquella concerniente a las autorizaciones al Poder Ejecutivo para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y dictar decretos leyes en receso de la Asamblea, siempre que estos fueran acordados por el Consejo de Gabinete, no traspasasen la órbita constitucional y hubieren obtenido el consentimiento de la Comisión Permanente. Esta Comisión se formaría por siete diputados, nacionales y de los círculos electorales, para velar por la observación de la Constitución y las leyes y podía hacer advertencias al Poder Ejecutivo, entender de los casos de la suspensión de las garantías constitucionales, de los casos relativos a los decretos leyes, y de cualquier otra materia en que el reglamento interno de la Asamblea le diera atribución. La Asamblea podía acordar voto de censura contra uno o todos los secretarios de Estado. Cualquier secretario censurado debía renunciar a su cargo si el voto de censura fuere aprobado por dos tercios de los diputados (cfr. en Goytía, 1987).

En cuanto al *Poder Ejecutivo*, la propuesta se pronunciaba por un mandato presidencial de seis años. Además, se refería al Consejo de Gabinete como cuerpo consultativo del presidente de la República, en todos los asuntos de sus atribuciones. Se integraba por la reunión de todos los secretarios de Estado, previa citación del presidente de la República. La ley determinaba sus funciones específicas, además de las señaladas en la Constitución (cfr. en Goytía, 1987).

En lo que respecta al *Poder Judicial*, el doctor Moscote se preocupaba por las calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. A más de los requisitos tradicionales, se necesitaba tener diploma que acreditara la “capacidad jurídica, ganado por estudios hechos como residente en una institución de reconocido mérito o haber desempeñado con buen crédito por diez años, a los menos, funciones judiciales o del ministerio público, y no haber sido condenado a pena alguna por delito común”. A la Corte se le confiaba la guarda de la Constitución, cuando las leyes o los decretos la infringieran. Cualquier ciudadano podía acusarlos de inconstitucionales y la Corte debía zanjar la controversia con carácter definitivo. También debía decidir sobre la exequibilidad de los actos legislativos objetos por el Gobierno, debido a su inconstitucionalidad. En todo caso de la incompatibilidad entre la Constitución y la ley, se aplicaban de preferencia las disposiciones constitucionales. La ley establecería y organizaría la Jurisdicción Contencioso Administrativa (cfr. en Goytía, 1987).

EL MOVIMIENTO REFORMISTA EN LA DÉCADA DEL TREINTA

El movimiento reformista de la Constitución Política de 1904 cobró auge en la década de 1930, bajo el influjo de las ideas del doctor Moscote, quien fue profesor, en el Instituto Nacional o en la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas, de muchos de los ciudadanos que propugnaban por el cambio de las reglas constitucionales de la República de Panamá. El propio doctor Moscote expresó que él fue el primero en enseñar a sus estudiantes, entre 1918 y 1924 las teorías del Derecho Social del sabio francés, doctor León Duguit, especialmente la teoría de la propiedad, función social, expuesta desde 1912 por este profesor de la Universidad de Burdeos (cfr. Moscote, 1960).

“El movimiento reformista -indica el doctor Carlos Bolívar Pedreschi, en su obra *El pensamiento constitucional de Moscote*- como respuesta a una necesidad social y jurídica de nuestro medio, no era una reforma adjetiva, una simple modificación de la letra de la

Constitución. Lejos de ello, se orientaba directamente a su estructura ideológica, para hacerla participar de una nueva filosofía política (...) Fue él (Moscote) quien tomó como preocupación cardinal de su vida la lucha por un derecho público más humano y progresista, más conforme con los requerimientos sociales. Su labor en este sentido fue realmente meritoria y altamente patriótica (en Bernal, 2007).

El doctor Miguel Antonio Bernal, por su lado, afirma que “El Movimiento Reformista pretendía modernizar el Derecho Constitucional panameño, reemplazando el liberalismo clásico por el liberalismo social, como fundamento ideológico de una nueva Carta Magna. También intentaba un Estado de carácter más intervencionista y menos gendarme, consagrar los derechos sociales además de los individuales, al tiempo que planeaba la necesidad de darle a la concepción clásica de la propiedad privada una concepción más social. Intentaba y lo lograría, perfeccionar el Estado de Derecho mediante la incorporación al Derecho panameño de dos instituciones importantes: el Control de Constitucionalidad y el Control de Legalidad” (Bernal, 2007).

La oportunidad de oro de una nueva Constitución en los inicios de esa década se perdió cuando los golpistas de Acción Comunal -en vez de constituir una Junta de Gobierno y convocar elecciones para una Convención Nacional Constituyente que dotara al país de una nueva Constitución-, tras apoderarse del poder político el 2 de enero de 1931, al derrocar el presidente Florencio Harmodio Arosemena, prefirieron seguir las apariencias del cauce constitucional.

Antes de la renuncia forzada del presidente Arosemena, los asaltantes del edificio presidencial le exigieron el nombramiento del doctor Harmodio Arias Madrid como secretario de Gobierno y Justicia. En tal condición, el doctor Arias Madrid se encargó de la Presidencia de la República y la Corte Suprema de Justicia, en connivencia con “los revolucionarios” y el asentimiento el ministro de Estados Unidos en Panamá, Roy Tasco Davis, para impedirle acceder a la máxima magistratura a los designados elegidos en el período 1930-1932, que no gozaban del beneplácito de Acción Comunal, los declaró “fuera del radio constitucional”. El ministro encargado de la Presidencia se retiró del Palacio de las Garzas en beneficio del primer designado del período 1928-1930, doctor Ricardo J. Alfaro, cuyo cargo fue considerado por dicha Corte en vigencia.

El golpe de Estado fue el momento propicio para el cambio de la Carta y la restauración de las instituciones nacionales. O, como planteaban algunos de los reformistas: la reconstitución de la Nación panameña (verbigracia: el licenciado Fabián Velarde en su *Proyecto de nueva Constitución Nacional*). El quiebre institucional demandaba una nueva superestructura jurídica que le permitiera a la Nación un rumbo diferente, con organismos públicos remozados, solo podía lograrse por medio de una Asamblea Nacional Constituyente. Por eso, el doctor Pedreschi, con toda la razón, ha dicho que las constituyentes solo nacen cuando:

1. Un “pueblo se independiza de un Estado al cual pertenecen para formar uno nuevo y propio”.

2. En “un Estado ya constituido, se produce una revolución”.

3. En un Estado “se produce una guerra civil”.

4. En un Estado “se produce un golpe de Estado”.

5. En un Estado “se acumulan problemas que amenazan o conspiran contra la convivencia social y contra la estabilidad o existencia del propio gobierno” (Pedreschi, en *Tareas*, 2017).

En la Presidencia del doctor Harmodio Arias Madrid, gobernante que sucedió al doctor Ricardo J. Alfaro, se promulgó la Ley 25 de 1° de diciembre de 1932, que ordenó crear una comisión encargada de presentar en las sesiones ordinarias de 1934, “un proyecto completo y orgánico de reformas a la Constitución”.

Esta comisión estaba compuesta por siete miembros así: cuatro diputados elegidos por mayoría de votos por la Asamblea; un secretario de Estado escogido por el Consejo de Gabinete, un magistrado de la Corte Suprema de Justicia designado por esta y un jurisconsulto elegido por el Colegio Nacional de Abogados.

El doctor Antenor Quinzada calificaba a sus miembros de “personas conocedoras de la materia constitucional y estatal”. Estas fueron el doctor Juan Demóstenes Arosemena, del Partido Liberal Nacional, secretario de Relaciones Exteriores, “representante del Gobierno del Dr. Arias”; el doctor Rosendo Jurado, del Partido Liberal Doctrinario, diputado afín al Gobierno; el doctor Ricardo A. Morales, del Partido Liberal Doctrinario, diputado afín al Gobierno, “de toda la confianza del Mandatario Dr. Arias”; el licenciado Víctor Florencio Goytía, del Partido Liberal Renovador, diputado de oposición; el doctor Alfonso Correa

García, del Partido Conservador, diputado de oposición; el doctor Samuel Quintero C., del Partido Conservador, en representación del Colegio de Abogados de Panamá y el doctor Darío Vallarino, “de filiación conservadora”, presidente de la Corte Suprema de Justicia. “Como se puede ver todas las tendencias ideológicas como de círculos estaban representadas. Así mismo participaron en dicha Comisión representantes de todos los Poderes Públicos constituidos” (en Vargas Velarde, 2014).

La comisión debía estudiar y considerar “todas las reformas constitucionales que en el curso de las labores, sugiriera la prensa o proponga por escrito cualquier ciudadano” (*Gaceta Oficial* N°6464, Panamá, lunes 5 de diciembre de 1932).

El diputado Quinzada aseguraba en 1937 que “En cumplimiento con el deber, la Comisión presentó a la consideración de la Asamblea Nacional un Proyecto de Acto Legislativo, que abarcaba una reforma integral de la Constitución”. Este proyecto fue sometido al primer debate el día 6 de Noviembre de 1934 y luego fue archivado sin que se le diera el segundo y el tercer debate. “Esto consta en los anales de la Asamblea del 7 de Noviembre del año citado, Serie XII No. 29. Si la pasada Legislatura hubiere aprobado o al menos discutido el proyecto de reformas aludido, la Asamblea actual podía haberlo confirmado desde luego, que la mayoría en esta ocasión como en la pasada estaba compuesta de jóvenes amigos de la política de ambos Gobiernos, es decir del Gobierno del Dr. Arias y del Dr. Arosemena” (en Vargas Velarde, 2014).

A pesar del fracaso de la reforma, con el transcurso del tiempo el debate constitucional tomó calor. La opinión mayoritaria se pronunciaba por un cambio integral de la Constitución y un sector minoritario seguía creyendo en sus virtudes, que podían actualizarse con modificaciones parciales.

Desde que el doctor Moscote lanzó al ruedo sus propuestas, la opinión pública derivada de los criterios expuestos por los intelectuales, los profesionales y los políticos, había favorecido la tesis de la reforma integral de la Carta. Entre estos, se pueden mencionar el doctor Julio Arjona Quintero y los licenciados Víctor M. Villalobos, Rafael Samudio, Ezequiel Fernández Jaén, Galileo Solís y Camilo López, así como el licenciado Fabián Velarde, director de *El Panamá América*; el licenciado José Isaac Fábrega, director de *La Estrella de Panamá* y el licenciado Jephtha B. Duncan, director de *El Tiempo*; los diputados Antenor Quinzada, Jacinto López y León, y Octavio Fábrega; el doctor Ismael Ortega

Brandao, procurador general de la Nación; el doctor Dámaso A. Cervera, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, el doctor Octavio Méndez Pereira, rector de la Universidad Nacional de Panamá, el doctor Arnulfo Arias Madrid, líder del Partido Nacional Revolucionario, organización cuyo uno de sus principales postulados era precisamente la reforma constitucional; el abogado Héctor Valdés, secretario de Gobierno y Justicia y el doctor Juan Demóstenes Arosemena, presidente de la República.

Así, por ejemplo, el doctor Quinzada, afirmaba:

“Soy partidario de la misma manera como lo son muchos otros ciudadanos de la REFORMA INTEGRAL de nuestra Constitución, pero como sostenedor del orden constitucional (...). Por eso, “(...) yo (...) viendo que el proyecto de acto legislativo (que contenía el proyecto de reformas presentado por la comisión creada por la Ley 25 de 1932) fue echado al olvido, preparé y presenté a la consideración de la Asamblea Nacional en sus últimas sesiones, el día SIETE DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y SEIS, un proyecto de acto legislativo reformativo de la Ley Fundamental. Este proyecto lo elaboré inspirado en los Estudios del Doctor Moscote sobre la materia, estudios de todos elogiados, y en el Proyecto de Acto Legislativo, que presentó la Comisión de la Asamblea nombrada para tal fin. Además tomé muchos de los artículos de los postulados de los programas de los diferentes partidos que tomaron parte en las elecciones pasadas, y de estudios especiales que sobre esta materia yo he hecho”. “Pero qué sucedió con mi esfuerzo? Algo peor de lo que le sucedió al primer intento de reformar la Constitución de manera integral. Ni siquiera fue en orden del día y menos discutido a pesar de que yo hice todo esfuerzo...” (en Vargas Velarde, 2014).

El doctor Julio Arjona Quintero aseveraba:

“(...) la necesidad imperiosa que tenemos los panameños de reformar nuestra Constitución, documento que, si bien inspirado en hora solemne para esta tierra, y, más que todo, patriótico, adolece ya, hoy por hoy, de anquilosis y decrepitud -si se nos permite la frase-, una vez que fue producido en horas de agonías, y ya que con el transcurso de treinta y cuatro años algunas de sus disposiciones dejan de ser aplicables e inoportunas. El estatuto de nuestra Constitución resulta en su conjunto muy alejado de la consonancia que debe exhibir con los adelantos de los días que corren en todas las ramas de la ciencia humana”.

“Que algunos ciudadanos aboguen para introducir las reformas necesarias a la Constitución por una Asamblea Constituyente, y otros porque se esté a lo dispuesto en el artículo 137 de la misma Carta Fundamental, nada dice contra la tesis planteada de la necesidad urgente de la reforma: lo exigen como un alud incontenible las corrientes de la civilización moderna que, hora tras hora, besan ya nuestros aledaños; y debe practicarse esa reforma sin pérdida de tiempo, hasta poner nuestra la básica muy a tono con los adelantos del siglo, ya que nos lo hacen viable también las leyes 46 de 1932 ‘por la cual se crean comisiones permanentes de la Asamblea Nacional’, y 25 del mismo año que nos indica la forma de estudiar y considerar todas las reformas

constitucionales que en el curso de las labores de la Asamblea Nacional sugiera la prensa o proponga por escrito cualquier ciudadano” (en Vargas Velarde, 2014).

El licenciado Víctor Villalobos aseguraba:

“La Constitución de Panamá está inspirada en la filosofía individualista de la Ciencia Política del siglo XVIII, como estuvo inspirado todo el movimiento Constitucionalista y de Derecho Público de la Época”. “De ahí que digamos que el régimen constitucional escrito de Panamá no responde ya a sus necesidades sociales, económicas y políticas; porque frente a ese avance precipitado del progreso en todos los órdenes de la vida Institucional, tropezamos con una Constitución que si bien fue el producto de una labor patriótica, que nadie niega, sí fue una obra inconsulta y precipitada, hecha de retazos de otras Constituciones. Y, es por lo tanto, huérfana de una estructura armónica en su conjunto integral y contraria hoy a las concepciones modernas de la Sociedad y el Estado”. “Por consiguiente, se hace necesario reformar con urgencia, el régimen constitucional escrito que nos rige para ponerlo a tono con nuestras necesidades sociales, económicas, financieras y políticas”.

El licenciado José Isaac Fábrega, director del diario *La Estrella de Panamá*, estaba de acuerdo en que lo más conveniente para el país era la redacción de un nuevo texto constitucional, en vez de seguir con la práctica de introducirle reformas parciales al Estatuto de 1904. En este sentido, aprobó la estrategia del Gobierno del presidente Juan Demóstenes Arosemena cuando en 1938, llegara “a la conclusión que lo indicado era redactar una nueva Constitución en lugar de introducir reformas parciales a la actual” (en Vargas Velarde, 2010).

Pero, había pocas voces disidentes como la del abogado Héctor Valdés, quien se “pronunció enfáticamente en contra de la idea de una nueva Constitución”, en un discurso en la ciudad de Chitré, en el mes de junio de 1937, mientras ejercía el cargo de secretario de Gobierno y Justicia en el Gobierno del presidente Juan Demóstenes Arosemena, cuya resonancia, extrañeza y reacciones opuestas en los círculos oficiales y políticos fue evidente, pues sus palabras fueron calificadas de “inesperado ataque a la idea de eliminar la caduca Constitución que nos rige”, cuando había un “proyecto que desde hace algún tiempo viene esbozándose por parte considerable de los elementos directores de los partidos hoy en el poder” (*El Panamá América*, Panamá, 27 de junio de 1937).

Igualmente, la del diplomático y escritor Miguel Amado, para quien la Carta panameña cumplía fielmente con el objetivo principal de cualquier Constitución: la protección de los ciudadanos contra los excesos del Gobierno y si era necesario cualquier alteración debía hacerse en forma parcial en cuestiones precisas. Al respecto, indicaba:

“Los convencionales de 1904 no eran intelectualoides ni literatos. Eran hombres de vasta experiencia en los distintos campos de la vida. Todos estaban familiarizados con la política y especialmente con la opresión. Conocían por dura prueba las amarguras de la servidumbre. Sus progenitores se habían batido en los campos de batalla. Ellos se habían terciado un Remington para conquistar la libertad. Después de innumerables privaciones logran finalmente reunirse en asamblea el 13 de febrero de 1904. Acaban de sacudir un yugo pero saben que no basta: quieren consolidar la independencia. Conscientes del acto que están por realizar, invocan la protección de Dios, y despojándose de rencores, ajenos a toda ambición de mando, limpios de compromisos partidaristas, proclaman entonces la Constitución de la República. Cuál es su fin? ‘Asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que habiten el suelo panameño’. Tan eficaces han sido sus disposiciones, que por 33 años hemos ignorado el oprobio de las tiranías” (en Vargas Velarde, 2014).

Y proseguía:

“Acusarla de vetusta es ofender la Historia. Si Inglaterra prospera con una organización constitucional que data de 1689; si Francia es antorcha del mundo con una constitución que viene de 1875; si Estados Unidos asombran el orbe con su desarrollo, gracias a una Constitución que cuenta 150 años de existencia, por qué se afirma que la República de Panamá no puede progresar con su Constitución de 1904? Yo comprendería que se dijera: la Constitución tiene faltas y vacíos; vamos a enmendarlos. La Constitución conserva, entre otras cosas, la magistratura inamovible y nombrada por el Ejecutivo. Vamos a elegirla. Se comprendería y se aplaudiría que algunos sostuviesen entonces, por principio, que la justicia debe emanar del soberano, o sea del pueblo, mientras otros adujesen por experiencia, los peligros de los comicios para dejar la magistratura como está. El país comprendería que se debatiese esto y mucho más; pero el país no puede comprender que se diga: la Constitución ha venido iluminándonos y sirviéndonos hace 33 años; acabemos con la Constitución!” (en Vargas Velarde, 2014).

El debate también giró en torno al método: la convocatoria a la elección de la Asamblea Constituyente o la reforma constitucional por el camino previsto por la propia Constitución.

Políticos como el doctor Arnulfo Arias Madrid, el licenciado Rafael Samudio y el licenciado Ezequiel Fernández Jaén, en palabras de Jacinto López y León, se mostraban partidarios del llamado a una Asamblea Constituyente que sustituyera la anacrónica Constitución de 1904. En un banquete, pletórico de personalidades políticas, estos ciudadanos “arremetieron contra nuestra Carta Fundamental y clamaron por una CONSTITUYENTE para sustituirla” (en Vargas Velarde, 2014).

Los diputados López y León y Octavio Fábrega, en cambio, eran seguidores de la reforma integral del Estatuto por los medios previstos en este. Ambos calificaban de perjudicial, innecesaria e inoportuna a la Constituyente. Por lo tanto, el diputado López y León, directivo del Partido Liberal Nacional le entregó al doctor Nicolás A. Solano, presidente de ese partido, un proyecto de reformas constitucionales para la consideración del directorio y en caso que este lo aceptara, “exponerlo al país como parte del programa que el partido presenta a la discusión amplia de toda la ciudadanía, para oírla y acatarla”. En su preparación, acudió “a personas de autoridad indiscutible en tan compleja como delicada cuestión. Nuestra labor no ha sido más que mecánica y de selección”. “Lo fundamental de las reformas -agregaba- lo tomamos de los estudios que sobre la materia ha escrito aquí el único que en este País los ha ahondado con conocimiento e interés: el Dr. J. D. Moscote. En igual forma nos aprovechamos de las que nos parecieron mejores entre las aprobadas por la Comisión de Revisión de la Constitución Nacional que integraron los doctores J. D. Arosemena, Víctor F. Goytía, Ricardo A. Morales, Alfonso Correa García, Darío Vallarino y Samuel Quintero C., abogados notables y de reconocida versación en tan importantísima rama del Derecho Público. Estimamos conveniente también incluir varias de las reformas consideradas y aprobadas últimamente por el Congreso de Colombia en lo que ellas tienen de adaptables a nuestras instituciones y a nuestra realidad nacional”.

El licenciado Galileo Solís al mismo tiempo creía en la “reforma integral” de la Carta, pero mostraba su renuencia a la Asamblea Constituyente:

“Sólo hay dos modos de llevar a cabo una reforma constitucional integral, a saber: desechando la Constitución existente y constituyendo un Gobierno de facto que convoque el país a elecciones para designar una Asamblea o Convención Constituyente; o reformando la Constitución por los mismos medios que la Constitución prevé para ese objeto.

El primer modo implica un golpe de Estado, implica el establecimiento de un Gobierno de fuerza que sólo se sostenga por medio de la violencia y supone llevar al país a un período más o menos largo en que la vida pública y privada se desenvolvería sin pauta constitucional alguna, con los consiguientes conflictos, zozobras e inquietudes nacionales, por decir lo menos.

El primer modo es básicamente antidemocrático y sólo podría tener explicación después de un movimiento revolucionario en que el pueblo mismo se levantara contra sus Gobernantes, los desposeyera del Poder Público y resolviera darse una nueva Constitución para el futuro. Este procedimiento, pues, tiene explicación y así lo enseña la Historia cuando surgen revoluciones populares y movimientos de masas en subversión. Pero, usar ese procedimiento en época de calma y de tranquilidad política,

equivaldría a un golpe de Estado que el Gobierno se daría así mismo. Sería más bien un abuso del Poder que una reivindicación democrática de las masas.

El procedimiento viable es, pues, el segundo, es decir, el que señala el Artículo 137 de la Constitución actual (...). (Solís, 1938).

De ahí que era “necesario preparar un Acto Legislativo que contenga íntegramente el texto de la Constitución tal como debe quedar con todas las reformas aceptadas, hacerlo aprobar por la Asamblea Nacional, que el Gobierno lo transmita a la Asamblea Nacional ordinaria subsiguiente y que ésta vuelva a aprobar dicho Acto Legislativo por el voto de los dos tercios de sus miembros”. “Hecho esto el resultado práctico obtenido será el de que al entrar en vigor el Acto Legislativo en cuestión, quedaría la República dotada de una Constitución totalmente nueva, que es el fin que debe perseguirse”. Con tal objeto, publicó un valioso folleto que contenía cuatro partes: “PRIMERA PARTE. Un estudio detallado, artículo por artículo, de la constitución, de las reformas introducidas a la misma y de las reformas propuestas. SEGUNDA PARTE. Reformas en los epígrafes de los Títulos en que se divide la Constitución y en la ordenación de los Títulos. TERCERA PARTE. Texto de la Constitución tal como quedaría si se adoptaran todas las conclusiones a que se llega en las Partes Primera y Segunda: y, CUARTA PARTE. Proyecto del Acto Legislativo que sería necesario aprobar para la adopción del texto nuevo de la Constitución” (Solís, 1938).

El doctor Antenor Quinzada repudiaba “la idea que tales reformas deben llevarse a cabo mediante una ASAMBLEA CONSTITUYENTE convocada por EL PODER EJECUTIVO, actualmente constituido o por las Convenciones o Resoluciones de los Partidos Políticos hoy en el Poder (Partido Liberal Nacional, Partido Conservador y Partido Coalición Nacional Revolucionaria), o bien por las Convenciones de todas las facciones políticas militantes en la República (además de los partidos mencionados, el Partido Liberal Doctrinario, el Partido Liberal Demócrata, el Partido Liberal Unido, el Partido Socialista, el Partido Comunista y los elementos residuales de Acción Comunal) o por medio de las adhesiones de los Consejos Municipales como algunos suspicazmente han pensado forzar una CONSTITUYENTE” (en Vargas Velarde, 2014).

De la misma forma, el licenciado José Isaac Fábrega se decantaba a favor del método establecido en la cláusula de reforma contenida en el Estatuto de 1904 y no por la vía de la Asamblea Constituyente (en Vargas Velarde, 2010).

EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DEL LICENCIADO FABIÁN VELARDE

En diciembre de 1937, el doctor Juan Demóstenes Arosemena, presidente de la República, anunció a la faz del país la reforma de la Constitución Política, cuestión que consideraba inaplazable, debido a sus deficiencias “obvias y palpables”, que ya no consultaban las necesidades presentes del país y para estos efectos presentaría un acto legislativo en las próximas sesiones de la legislatura que se reuniría al año siguiente (cfr. *El Panamá América*, Panamá, 4 de diciembre de 1937).

En febrero de 1938, en el marco del banquete que el Poder Judicial le ofreció, en reconocimiento de sus esfuerzos en pro de la nueva ley sobre la reorganización judicial del país, el doctor Arosemena -en su condición de presidente de la República y jefe máximo de los partidos que sostenían al Gobierno: Liberal, Conservador y Nacional Revolucionario-, en su discurso de agradecimiento declaró que “la Constitución Política necesitaba una reforma integral y que sometería a la consideración de la Asamblea Nacional un plan de reformas integral” (*El Panamá América*, Panamá, 17 de febrero de 1938).

El presidente Arosemena en su Mensaje Presidencial del 1° de septiembre de 1938, en la inauguración de las sesiones de la Asamblea Nacional, indicaba:

“La necesidad (...), de una reorganización política del Estado panameño, es urgente. Comprendiéndolo así no sólo como mandatario sino como panameño dispuesto a cooperar en todo lo que signifique progreso de mi país, comisioné al Licenciado Fabián Velarde, Abogado Consultor de las Secretarías de Estado para que redactara un proyecto de reformas constitucionales. Le recomendé, como base, una constitución de orden de principios democráticos y extraña a las teorías extremistas de derecha e izquierda que son exóticas a la idiosincrasia y tradición del pueblo panameño. Después de varios meses de labor el Licenciado Velarde confeccionó un proyecto con el cual estuve conforme y que es el mismo que será sometido a vuestra ilustre consideración por conducto del señor Secretario de Gobierno y Justicia”. “Como veréis, más que reformas parciales, el proyecto contiene una nueva constitución. La reforma constitucional que necesitamos implica la adopción de una ideología moderna que es la que inspira el Derecho Constitucional, distinta a la que reinaba hace cincuenta años. Apuntalar parcialmente la estructura constitucional vigente lleva el inminente peligro en primer lugar, de efectuar una labor incompleta y luego, de romper la unidad ideológica que toda Constitución política debe formar. Por estas razones, con las cuales he estado conforme el Licenciado Velarde optó por construir de nuevo en lugar de remendar” (en Vargas Velarde, 2010).

El Acto Legislativo con el proyecto de Constitución Nacional se presentó al Poder Legislativo para que recibiera el trámite correspondiente; en ese proceso, fue objeto de comentarios positivos, pero también de críticas, por parte de elementos pensantes de la sociedad istmeña.

El doctor José Dolores Moscote, en su “Estudio del proyecto de nueva Constitución del licenciado Fabián Velarde”, manifestó:

“He observado que *la distribución de la materia* constitucional en los varios títulos que la desarrollan es más lógica y científica que la que, a simple vista, puede notarse en el texto del estatuto vigente, salvo quizá, la anteposición del órgano ejecutivo al legislativo, que después de todo carece de grave trascendencia práctica, ya que el modo de ejercicio de las funciones de este será siempre el mismo, cualquiera que sea el lugar que se le asigne en la concurrencia de las funciones del Gobierno. Lo que debe prevalecer como criterio directivo es que la sucesión de los diferentes títulos se ajuste a la ley de la afinidad que necesariamente ha de existir entre los diversos asuntos que en cada uno de ellos se traten, y nada más. Tal criterio, lo repito, se ha seguido en el proyecto de Velarde en forma que no vacilo en calificar de perfecta. La ordenación de la materia constitucional, de acuerdo con la ley mencionada, es esencial porque ella al darle unidad y coherencia a los diferentes artículos en que se desarrolla facilita la captación de la mente dominante bajo la cual fueron redactados éstos por el constituyente. Haga cualquiera un examen comparativo del texto de la constitución que rige con el del proyecto que estudio y llegará necesariamente a la misma conclusión a que yo he llegado” (Moscote, 1938).

Los asuntos más destacados de este proyecto del licenciado Fabián Velarde, (elaborado sobre la base de un título preliminar, dieciséis títulos numerados y un título final, así como en total ciento cincuenta y cinco artículos), son los siguientes:

1. *La reconstitución de la Nación panameña y la soberanía de la ley.* La Nación panameña se reconstituía en un Estado independiente, bajo la soberanía de la ley y adoptaba, como forma de Gobierno, la de República democrática y unitaria. La autoridad pública se ejercía en los términos establecidos en la propia Constitución y los órganos de esta autoridad eran el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, los cuales debían ejercer sus funciones separada y limitadamente, pero cooperando armónicamente en la realización de los fines del Estado. El Órgano Ejecutivo estaba constituido por el presidente de la República y los ministros de Estado, el Órgano Legislativo, por la Asamblea Nacional y el Órgano Judicial, por la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales establecidos por la ley.

El proyecto, en forma novedosa, se refería a qué la autoridad pública se ejercía por medio de órganos y se abandonaba la terminología de los poderes públicos, propia de la Carta de 1904. Los funcionarios que formaban el Órgano Ejecutivo con el presidente de la República no se llamaban secretarios, sino ministros de Estado. Pero, la crítica de los comentaristas recaía sobre otros puntos: la reconstitución de la Nación, la soberanía de la ley y la prelación del Ejecutivo en la ordenación de dichos órganos.

Así, el doctor Dámaso Cervera, en carta pública y el licenciado José Isaac Fábrega, en su sucesión de columnas periodistas, tituladas, “Observaciones al Proyecto de Constitución”, objetaban que si bien la Nación panameña se había constituido en un Estado independiente en 1903, por qué el texto decía que se reconstituía; no había tal necesidad pues se reconstituía lo que había dejado de estar constituido por algún tiempo, pero eso no sucedía con la República que había estado constituida sin solución de continuidad desde aquel año. Fábrega, *ad pedem litterae*, decía: “es lo cierto que si la nación panameña, independiente y soberana, quedó regida desde 1904 por un Gobierno, esa nación quedó desde la fecha (...) en un ESTADO independiente, y que esa calidad esencial de Estado independiente no ha cambiado (...) ni cambiará tampoco aun cuando resulten aprobadas todas las reformas propuestas por el Licenciado Velarde”.

Por otro lado, el doctor Cervera alegaba: si se considera que la ley es fiel expresión de la voluntad popular, es decir, de la voluntad de la Nación, lo adecuado no era hablar de la soberanía de la ley, sino seguir manteniendo la fórmula de la Constitución de 1904: “El pueblo panameño se constituye en nación independiente y soberana”. El doctor José Dolores Moscote no concordaba: “Se afirma que se ha sustituido maliciosamente el principio de la ‘soberanía nacional’, proclamado por el artículo 2º de la Constitución en vigor (la de 1904) por el de la ‘soberanía de la ley’ que se proclama en el artículo 1º del proyecto (el de Velarde), pero hasta donde sabemos la génesis de este principio, es, por completo, extraño a su adopción y lo que sencillamente se hace es prescindir de un principio ya estéril expresado, además, en una forma literal altisonante y sin alcance real y positivo”. “Si por virtud de esta prescindencia, fundada en un motivo que se pueda razonar a espacio, resulta que el principio de la soberanía de la ley cobra relieve singular en el proyecto ello es obra exclusiva de la fuerza interior de las ideas y de ningún modo del supuesto influjo de falsas tendencias antidemocráticas” (Moscote, 1960).

Por último, según el magistrado Cervera, no era lo más apropiado que, en cuanto a los órganos de autoridad, el Órgano Ejecutivo precediera al Legislativo, toda vez que en cualquier Estado democrático, el Ejecutivo tiene la misión de ejecutar leyes expedidas por el Órgano Legislativo. En coincidencia, pero con distinta argumentación, el licenciado José Isaac Fábrega, dijo: “Es claro en que el orden en que aparezcan colocados los tres órganos o poderes no afecta a ninguno de ellos en lo que se refiere a sus funciones. Pero las constituciones de todos los países democráticos del mundo acostumbran dar siempre prelación al Poder Legislativo, como la demostración de que este tiene la representación máxima de la soberanía nacional” (en Vargas Velarde, 2010).

2. *El territorio.* El territorio de la República se dividía en provincias, estas en distritos (en vez de municipios) y estos a su vez en corregimientos cuando fuere necesario. Las provincias fueron Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá y Veraguas. La ley podía aumentar o disminuir el número de estas provincias, pero para la formación de una nueva debía tener por lo menos treinta mil habitantes, según el censo oficial y que aquella o aquellas de que fuere segregado el territorio para la formación de dicha nueva provincia quedara con una población de cuarenta mil habitantes por lo menos.

Cada distrito de las provincias debía tener, por lo menos, diez mil habitantes.

El doctor Dámaso Cervera resentía que en el proyecto se reconocieran a pocos “municipios, sin autonomía alguna, a pesar de que esas entidades públicas son la base fundamental de todo sistema democrático”. En tanto, el doctor José Dolores Moscote se lamentaba la ausencia de un título referente al régimen municipal, y “falta no por imprevisión involuntaria de Velarde o porque crea que con haber dicho en el artículo 8° del proyecto, Título Preliminar, ‘que la ley señalará el límite distritorial de cada provincia’ y ‘que cada distrito deberá tener por los menos 10,000 habitantes’, que ya estaba dicho lo que hay que decir sobre el particular; falta porque Velarde, fundado en dos órdenes de consideraciones concurrentes: la casi total ausencia del elemento social que justifique la supervivencia de los municipios y la consiguiente penuria en que habitualmente viven los que de tal mangonean, ha llegado a la conclusión simplista que lo mejor o lo único es acabar con ellos”. “Pecado, cometido, esta vez sin excusa contra la democracia liberal, política y administrativa...” (en Vargas Velarde, 2010).

3. *Los derechos y las garantías individuales y sociales.* El título IV se rotuló: *Derechos, deberes y garantías individuales y sociales.*

a) *Los derechos individuales.* El proyecto consagraba tales derechos individuales y en resguardo de la vida y la integridad personal proscribía la pena capital, los castigos corporales y las torturas; y en disposición curiosa, muy a tono con la formación de abogado penalista de su autor, elevaba a rango constitucional la legítima defensa: “Todo residente de la República tiene derecho a repeler con la fuerza la agresión particular a su persona o familia. La ley regulará este derecho”. Para la defensa de la libertad y en contra de toda detención o prisión sin las formalidades legales o fuera de los casos prescritos en la Constitución o las leyes, estableció el “recurso de hábeas corpus con procedimiento sumario”, interpuesto por el afectado o por cualquier persona.

El doctor Moscote, sobre la gama de derechos individuales recogidos en el proyecto, expresó: “Se conserva en el proyecto la fundamental conquista de las instituciones libres que figuran en la constitución vigente, con el favorable aditamento de que el sistema de garantías de ellas es más perfecto y, por lo mismo, prácticamente más eficaz. Esas garantías, téngase esto presente, están constituidas por la institución de lo contencioso-administrativo y el tribunal de garantías constitucionales, dos instituciones típicas, sobre todo la última de un verdadero estado de derecho en el que el error y la arbitrariedad no prosperan fácilmente”. “Además, el concepto de derechos individuales, sin perder lo esencial de su significado histórico, aparece ampliado y renovado al reconocérseles, como se les reconoce, el carácter social que mucho de ellos tienen y que deben tener, según las más recientes reevaluaciones de la filosofía política. El Lic. Velarde aceptó la crítica que ya en *Introducción (al estudio del Constitución y orientación hacia la reforma)* le había hecho a la manera como se exponen en el viejo estatuto tales derechos y, como consecuencia, en su proyecto reformativo se presentan bajo una ordenación metódica que mejora, con mucho, a la seguida por aquel” (Moscote, 1938).

El derecho de propiedad se basó en la fórmula que se introdujo en la Constitución colombiana con las profundas reformas llevadas a efecto en 1936, durante el Gobierno liberal del presidente Alfonso López Pumarejo. A la par que se garantizaba la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, se dispuso: “La propiedad es una función social que implica obligaciones”. Podía expropiarse por motivos

de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, mediante sentencia judicial e indemnización previa. Al licenciado Velarde, quien este asunto se apartó de las teorías del doctor Moscote, le parecía la norma colombiana “más conforme con la mente que entre nosotros prevalece sobre la materia”. A pesar de eso, para el doctor Moscote, “lo esencial es que ya está en marcha la idea-fuerza que ha hecho abrir el cerco cerrado, especie de *Sancta Sanctorum*, en que entre nosotros farisaicamente se mantenía el derecho de propiedad. Este queda no menos garantizado que en la vieja constitución, pero queda igualmente garantizado el principio de la propiedad-función social que impone obligaciones, el de la expropiación por causa de utilidad social (que es exactamente lo mismo que la utilidad pública), y el de que la sociedad tiene derecho a recibir parte de los incrementos del valor del bien expropiado que no se deban a esfuerzos del propietario (La idea del Dr. Adolfo Posada recogida por mí en la Base segunda de *Orientaciones*)”. “La fórmula que se le dé a la propiedad-función social es hasta cierto punto secundario cuando no se le considera como un derecho individual egoísta y cerrado sino como una institución al servicio del progreso colectivo de la comunidad. La mayor o menor extensión de esa fórmula será obra del mero transcurso del tiempo” (Moscote, 1938).

b) *Los derechos sociales*. El proyecto incorporó los derechos sociales siguientes: la familia, el trabajo, el seguro social, la asistencia social, la salubridad pública, la educación nacional y el tesoro cultural de la Nación.

b) 1. *La familia*. La familia estaba bajo la salvaguarda especial del Estado. El matrimonio se fundaba en igualdad de derechos para ambos sexos. Podía disolverse por mutuo disenso, por libre voluntad de la mujer cuando no existieren hijos y por solicitud de los cónyuges si se comprobaba alguna de las causales enumeradas por la ley. Los padres estaban obligados a alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos. El Estado debía velar por el cumplimiento de estos deberes y estaría subsidiariamente obligado a su ejecución. Los padres tenían para con sus hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto de los nacidos en él. La ley tendría que regular la investigación de la paternidad. Quedaba prohibido que se consignara en declaración alguna la legitimidad o ilegitimidad de los nacimientos, o el estado civil de los padres, en las actas de inscripción o en filiación alguna. El Estado estaba en el deber de proteger la maternidad y la infancia.

b) 2. *El trabajo*. El trabajo era una obligación social y gozaba de la especial protección de las leyes. La legislación social de la República debía regular el seguro de enfermedad, accidente, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres en estado de preñez y el de los niños, el descanso remunerado semanal y anual, la jornada máxima y el salario mínimo según las condiciones de cada región. No podían celebrar contratos el trabajo los menores de doce años y ni nadie podría emplear, de modo que los ocupare durante las horas de clase, a los niños de edad escolar que no hubiesen cursado los grados de la enseñanza primaria.

b) 3. *La asistencia social*. El Estado tenía la función de la asistencia pública. Tal asistencia pública se debía prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla a otras personas, estuvieren físicamente incapacitadas para trabajar. La ley determinaría la forma de prestarse dicha asistencia y los casos en que debía darla directamente el Estado.

b) 4. *La salubridad pública*. El cuidado de la salubridad pública era deber esencial del Estado. En consecuencia, debía fomentar el mejoramiento de la higiene y de las condiciones sociales que influyeren sobre la salud. El Estado estaba en el deber de suministrar asistencia médica gratuita a los enfermos que carecieran de recursos y aislaría en establecimientos apropiados a los atacados de enfermedades mentales y contagiosas.

b) 4. *La educación nacional*. El servicio de la educación nacional era deber esencial del Estado, que lo cumpliría mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada. La enseñanza primaria se establecía gratuita y obligatoria. Se reconocía a las confesiones religiosas el derecho de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos. Las escuelas, los colegios, los institutos y otros centros de enseñanza privados estaban sujetos a la inspección y la vigilancia del Estado. El Estado debía legislar a en el sentido de facilitar a los panameños económicamente necesitados el acceso a todos los grados de la enseñanza, de suerte que no se hallaren condicionados más que por la aptitud y la vocación. La expedición y el reconocimiento de títulos profesionales y académicos correspondían exclusivamente al Estado, el cual fijaría por ley las condiciones de su reconocimiento u otorgamiento.

b) 5. *El tesoro cultural de la Nación*. Toda la riqueza artística, histórica y arqueológica del país, sea quien fuere el dueño, constituía el tesoro cultural de la Nación. Ella estaba bajo

la salvaguarda del Estado, que podría prohibir su exportación y enajenación y decretar las expropiaciones legales que estimare oportunas para su defensa.

Hubo consenso entre los comentaristas de este proyecto a favor de la atinada inclusión de estos derechos sociales, con algunas divergencias menores. Uno de los más entusiastas, el doctor Moscote, ilustraba: los derechos sociales proponen “también características atractivas. A continuación de los derechos clásicos se consagran (...) el derecho de familia y del trabajo; el derecho a la asistencia pública y, en cierto modo, el derecho a la educación, los cuales se constitucionalizan en términos tan explícitos que, en algunos casos, exceden en amplitud a las reivindicaciones más exigentes. El hecho de que el derecho social en su forma más expresiva siga al derecho individual clásico bajo un mismo título y no en forma aislada en que aparece en otras constituciones, creo yo que significa que en el proyecto de Velarde se reconocen expresamente los principios del individualismo social, como los hemos expresado en Orientaciones. Es decir, en otras palabras, que comienza a romperse del estrecho individualismo de la vieja constitución por lo cual tanto se le ha criticado”. “A propósito de la elevación de las instituciones del derecho social a la categoría de normas constitucionales me permito decir que la hallo justa y necesaria” (Moscote, 1938).

4. *El Jurado Nacional de Elecciones*. Se creaba un tribunal electoral con el nombre de Jurado Nacional de Elecciones para conocer todo lo relacionado con los actos y los procedimientos electorales; ejercía la superintendencia directiva, correccional y consultiva de los órganos electorales; decidía en última instancia sobre las apelaciones y reclamos que se produjeran y verificaba los escrutinios generales de las votaciones.

El Jurado Nacional de Elecciones estaba formado por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, que lo presidía; un “secretario de Estado” (sic) designado por el presidente de la República, el procurador general de la Nación, un diputado a la Asamblea Nacional, elegido por estas y tres miembros más nombrados por dichos cuatro funcionarios. Los partidos políticos tenían derecho a sendos representantes con derecho a presenciar los escrutinios y con voz en las deliberaciones, pero no voto.

Los miembros del Jurado Nacional de Elecciones se calificaban de jueces y no de mandatarios de los partidos políticos.

5. *El presidente de la República, los designados, los ministros de Estado y el Consejo de Gabinete*. El presidente de la República era elegido para un período de seis años. Su

juramento: “Prometo en mi honor respetar y hacer respetar la Constitución y las Leyes de la República y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República”. El presidente de la República o el ciudadano llamado a ejercer la Presidencia de la República por falta absoluta del titular no podía ser elegido para el período inmediato. El ciudadano llamado a ejercer la Presidencia de la República por falta accidental del titular, si la ejerciere dentro de los seis meses anterior a la elección del nuevo presidente no podía elegirse para ese empleo en el período inmediato.

El presidente nombraba libremente a los ministros de Estado, los gobernadores de las provincias, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los agentes del Ministerio Público y las personas que debían desempeñar empleos nacionales.

Estaba facultado para expedir decretos leyes, previo acuerdo unánime del Consejo de Gabinete, cuando no estuviere reunida la Asamblea, en casos excepcionales que requerían urgente decisión, pero con estas normas no se podía vulnerar el orden constitucional republicano, ni derogar, reformar o subrogar las normas de la Constitución o de los códigos Civil, Penal y de Procedimientos. El carácter de estos actos era provisional y la Asamblea debía resolver o legislar sobre la materia. También, se le confería la facultad de elaborar el presupuesto de la Nación e incumbía al Órgano Legislativo de aprobarlo, improbarlo o reducir gastos, pero sin considerar ni decretar ningún gasto que no fuera propuesto por el Ejecutivo.

Al doctor Octavio Méndez Pereira, en carta pública, le parecía demasiado extenso el mandato presidencial de seis años, mientras que el licenciado José Isaac Fábrega impugnaba la eliminación de la invocación a Dios en el juramento presidencial, que sí fue consagrado en la Constitución de 1904, “no sólo desde mi punto de vista católico sino también por un aspecto completamente general. Ya aquello del ateísmo ha dejado de ser timbre de orgullo de los individuos de las colectividades. El ser ateo estuvo en su auge en el siglo XVII y XVIII. Los enciclopedistas hicieron del asunto brillante propaganda, la negación de Dios fue en aquella época algo elegante y espectacular que estuvo de moda y se lució en los salones como la gorguera. Pero hoy, la humanidad sigue, como siempre, invocando al Ser supremo en sus actos transcendentales y poniéndolo como testigo a los miles de monumentos solemnes”. “Estoy seguro de que el Lic. Velarde ha hecho la supresión por simple omisión y no por un alarde de incredulidad de un Ser supremo” (en Vargas Velarde, 2010).

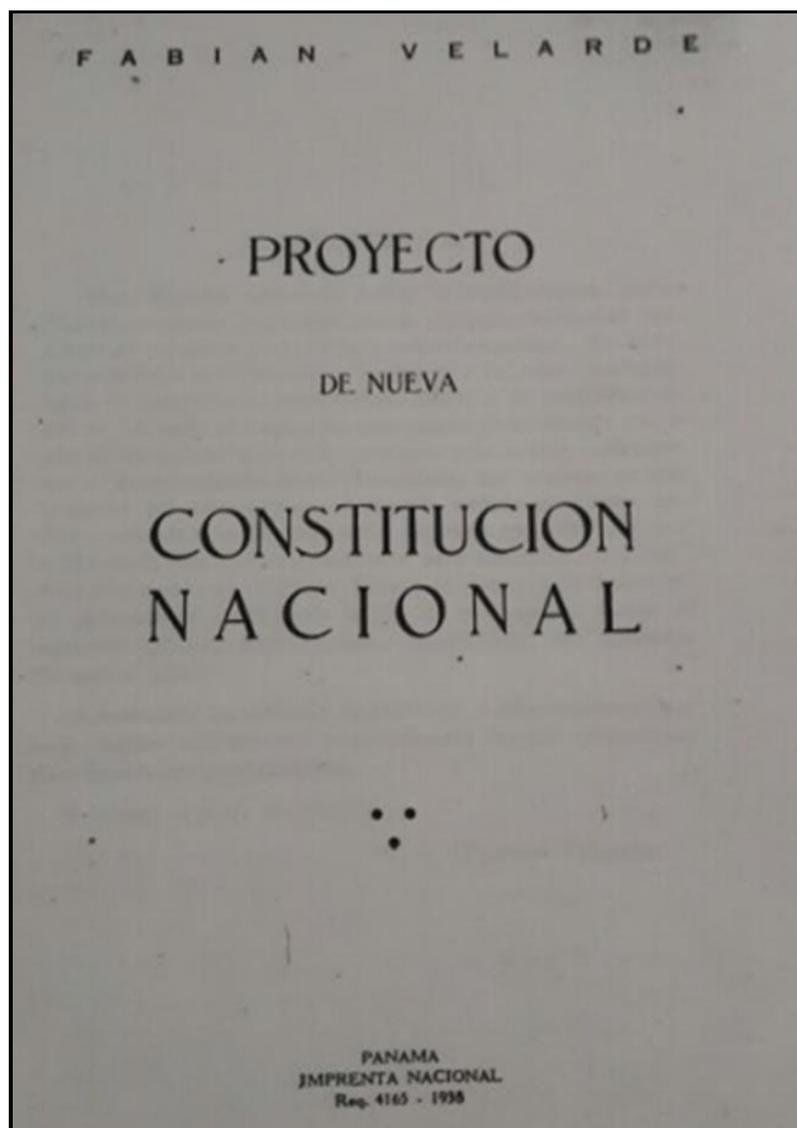
Los designados tenían la función de reemplazar al presidente de la República. Por falta accidental o absoluta del primer mandatario, ejercía el Órgano Ejecutivo uno de los designados, en el orden que fueron nombrados. Si, por cualquier motivo, las faltas del presidente no podían ser llenadas por los designados, la Presidencia la ejercía el ministro de Estado que por mayoría de votos designaba el Consejo de Gabinete.

El presidente de la República distribuía los negocios de cada ministerio de Estado, según sus afinidades. El presidente y los ministros tenían voz en la Asamblea. El Consejo de Gabinete se componía de todos los ministros y su presidente el de la República. Este era un cuerpo consultivo en los asuntos de la administración, escogía al ministro que debía asumir el órgano Ejecutivo, conforme a lo antes expresado; refrendar los decretos leyes dictados por el presidente, abrir créditos suplementarios o extraordinarios.

6. *La Asamblea Nacional.* Este organismo se conformaba de tantos miembros cuanto correspondían a la población de la República, a razón de uno por cada veinticinco mil habitantes y uno más por la fracción que no bajara de la mitad de dicha cifra. Se elegían mediante voto directo, secreto y obligatorio para un período de seis años. Para ser diputado se requería ser ciudadano en ejercicio, haber cumplido veinticinco años y haber cursado, por lo menos, los años de enseñanza secundaria. Los diputados no incurrían en responsabilidad por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio del cargo, salvo que las primeras atentaran contra la honra de las personas o invadieran la vida privada de estas.

El licenciado Fábrega glosaba: El “Lic. Velarde proyecta que los Diputados no sean elegidos (...) por provincias (...), sino que han de ser nacionales o por toda la República, y que en ningún caso puede ser elegido Diputado quien no llene el requisito de haber cursado por lo menos los años de enseñanza secundaria”. Para el comentarista la elección del diputado con base única de la representación nacional brindaba dos reparos: Primero: si bien el “regionalismo acentuado” era una desventaja enorme en la Asamblea, no resultaba justo ni democrático que los intereses regionales del país no gozaran de representación en su seno, porque en cada circuito o provincia había mayor acercamiento con los ciudadanos allí arraigados que con los elementos ajenos. El ciudadano de la provincia conocía perfectamente a sus políticos, “sabe apreciarlas en su justa valía, y así su voto será generalmente más consciente y más espontáneo cuando está destinado a la exaltación de un elemento propio que a un elemento ajeno aun cuando éste se encuentre lleno de merecimientos”. Segundo:

muchos ciudadanos “por su sentido práctico, por su experiencia y aun por un grado considerable de cultura intelectual” podían acceder a una curul por determinada región; pero “en cambio no les sería posible por razones económicas y de otros órdenes, lanzarse a una campaña por todo el territorio de la República para ser elegidos Diputados por la Nación”. En consecuencia, lo más apropiado era una Asamblea Nacional con nueve diputados elegidos en todo el país, en una sola papeleta y con tantos diputados cuantos círculos electorales fueran establecidos” (en Vargas Velarde, 2010).



Con respecto al requisito de la educación apostillaba: “Y lo que se registra con respecto a la Diputación nacional sucede también con la Diputación formada únicamente por individuos que hayan cursado los años de enseñanza secundaria. Sé y siento que en una verdadera República el hombre de cultura intelectual debe tener marcadas prelación sobre los otros ciudadanos en lo que se refiere a cargos y honores del Estado. Pero, circunscribiendo el problema a nuestro medio (...), no cabe duda alguna de que entre nosotros existen y seguirán siempre existiendo ciudadanos que no tienen título profesional ni han cursado el bachillerato, y que sin embargo, por talento innato, por auto-educación, por la serenidad y esmero en tratar los problemas nacionales, por su experiencia en cuestiones industriales, comerciales, agrícolas, etc. en un momento dado son aporte de consideración para dar luz en un debate o para dar en forma consciente y acertada su voto en la Cámara. Esos elementos (...), que entre nosotros han representado papel importante en la vida nacional, que han llegado muchas veces a puestos de relieve y han desempeñado estos con feliz éxito, y que hasta han llegado a ser investidos algunas veces con la primera Magistratura de la República (...), quedarían (...) excluidos de la posibilidad de una representación a la Asamblea, no solo en perjuicio de sus justas ambiciones, sino también en desventaja de la República que se priva así de colaboradores apreciables”. Por eso proponía, que los diputados por los círculos electorales debían ser ciudadanos en ejercicio y haber cumplido veinticinco años de edad. Los elegidos por todo el país, además de ser ciudadanos en ejercicio, debían haber cumplido treinta y cinco años de edad y “haber ejercido el Poder Ejecutivo a cualquier título o haber desempeñado una Secretaría de Estado o una Legación, o el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, o de miembro del Tribunal de lo Contencioso-administrativo, o Procurador General de la Nación, Gerente del Banco Nacional, Contralor General de la República, Rector del Instituto Nacional o de la Universidad Nacional o poseer título Universitario ganado por estudios hechos como residente en institución de Reconocido Mérito” (en Vargas Velarde, 2010).

En relación con el tema de responsabilidad de los diputados cuando atentaren contra la honra de las personas o invadieran su vida privada, el director de *La Estrella de Panamá* expresó:

“Soy el primero en considerar que la libertad de palabra o de prensa debe tener su límite allí donde la una o la otra comienzan a hacer vehículo de la calumnia o de la injuria. Pero expreso mi modesto concepto de que, tratándose especialmente de la

opinión que emitan los miembros de la Asamblea Nacional, ella no debe tener restricciones de ninguna naturaleza” (en Vargas Velarde, 2010).

Finalmente, como el proyecto no contemplaba la inmunidad parlamentaria, dijo lo siguiente:

“En el proyecto de mi distinguido colega Licenciado Fabián Velarde se elimina por completo la inmunidad de los Diputados a la Asamblea Nacional mediante la cual estos no pueden ser detenidos sino en los casos de flagrante delito, ni tampoco demandados civilmente en un lapso que corre desde veinte días antes de principiarse las sesiones a veinte días después de terminar las mismas”. “Esa inmunidad que consagra nuestra Constitución se encuentra establecida en todas o casi todas las Constituciones del universo con la variación de un detalle u otro”. “Qué gravísimo motivo trascendental ha impulsado al Licenciado Velarde a apartarse del principio que siguen casi todas las Cartas Fundamentales de Europa y de la América? Seguramente el Licenciado Velarde, en su empeño loable porque no se cometan abusos al amparo de la inmunidad, porque no se tome la inmunidad como escudo para azuzar desórdenes y hasta para actuar en ellos con peligro de la tranquilidad pública, ha considerado más conveniente la supresión del precepto que su continuación con esa posible corte de desmanes. Pero, situándonos en este terreno, cuál de los dos extremos es más peligroso y puede traer más lamentables consecuencias? Se piensa en la inmunidad e inmediatamente viene el pensamiento de la posibilidad de algún diputado que no use de esta correctamente. Se piensa en la supresión de la inmunidad como lo decía Velarde, y enseguida la mente se imagina el cuadro de una Asamblea sujeta a toda represión policiva, expuesta a todas las combinaciones y a todos los atropellos de la fuerza, que prácticamente podrá estar en las manos del poder Ejecutivo o de sus agentes cuando ella, o algún sector o miembro de ella, sean estorbos para un plan político o por motivo de su actitud frente a algún proyecto administrativo. Y de esos dos extremos, indudablemente el último es el más temible y el que ante todo se debe evitar. La inmunidad parlamentaria no se ha establecido en los Estados, y sobre todo en los Estados democráticos, (...) como una simple concesión graciosa a los miembros de la Cámara. Ella obedece a motivos fundamentales y por eso existe y existirá mientras se intente conservar el prestigio, la seguridad y la libertad del Parlamento, y mientras se quiera que, en la combinación de los tres poderes, el Legislativo no sea una mera dependencia del Ejecutivo en ningún instante. Si no continúa vigente entre nosotros el precepto correspondiente a la inmunidad por los delitos, que por interpretaciones lógicas de la disposición constitucional se ha extendido a la inmunidad por las faltas, los diputados a la Asamblea Nacional estarán expuestos en el futuro a ser privados de su sitial en la Cámara por cualquier denuncia criminal o policiva hábilmente fraguado. Si no continúa vigente el precepto constitucional correspondiente a las acciones civiles, cualquier miembro de la Asamblea Nacional puede ser estorbado con una demanda en el lugar de su residencia, o, más todavía, podría ser arraigado en cualquier momento para impedir así que en una hora importante asista a las sesiones de la Cámara. Si no fuera porque conozco desde hace años al Lic. Velarde, y sé del espíritu de seriedad con el cual trata todas las cuestiones nacionales, y conozco que en estos

problemas no le guía otro afán que el del bienestar futuro de la República, yo diría que parece una ironía el que se intente quitar la piedra básica de la independencia del poder legislativo precisamente en los días, en que, como un reconocimiento práctico a la importancia del mismo, se acaba de colocar la piedra básica del palacio donde debe él ejercitar sus facultades invulnerables” (en Vargas Velarde, 2010).

De acuerdo con el proyecto del licenciado Velarde, la Asamblea Nacional se reunía, sin necesidad de convocatoria, en la capital de la República, cada dos años, el 1° de septiembre. La duración de las sesiones ordinarias se extendía por sesenta días. Elegía, el sesiones ordinarias y para un bienio, tres designados para que defecto del presidente, asumieran el Órgano Ejecutivo. Aprobaba o improbaba el nombramiento del procurador general de la Nación y sus suplentes, hecho por la Corte Suprema de Justicia. Aprobaba o improbaba el nombramiento del gerente y la junta directiva del Banco Nacional, hecho por el presidente de la República.

7. La administración de justicia. La Corte Suprema de Justicia se integraba de diez magistrados: cinco en la Sala Civil y cinco en la Sala Penal. La unión de las dos salas formaba el Pleno.

Los magistrados de la Corte eran nombrados por el presidente de la República para cumplir un período de doce años. Cada tres años se designaba un magistrado para la Sala Civil y otro para la Penal. En los demás tribunales que estableciera la ley, los jueces se nombraban por el juez inmediatamente superior en jerarquía. Tanto magistrados como jueces gozaban de independencia en el ejercicio de sus funciones y no estaban sometidos más que a la Constitución y a la ley.

El pueblo participaba de la administración de justicia mediante la institución del jurado, cuyos pormenores regulaba la ley.

Cuando un tribunal de justicia debía aplicar una ley que estimaba inconstitucional, tenía que suspender el procedimiento y dirigirse en consulta al Tribunal de Garantías Constitucionales.

El Ministerio Público lo conformaba el procurador general de la Nación, designado por seis años, por los fiscales de circuito y los demás funcionarios creados por la ley.

8. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El proyecto del licenciado Velarde, como novedad, instituía el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, compuesto de tres

magistrados, designados por el Órgano Ejecutivo, para un período de seis años. Sus atribuciones y funciones se determinaban por ley.

9. *El Tribunal de Garantías Constitucionales.* Otra novedad del mismo modo relevante. La Corte Suprema en Pleno formaba el Tribunal de Garantías Constitucionales con el fin de decidir acerca de la inconstitucionalidad de leyes y decretos leyes; el recurso de amparo de garantías individuales cuando era ineficaz la reclamación ante otras autoridades, y la responsabilidad del presidente de la República, los ministros de Estado, los magistrados de la propia Corte Suprema y del Tribunal Contencioso Administrativo, el procurador general de la Nación y el contralor general de la República.

Toda disposición declarada inconstitucional por este Tribunal era absolutamente nula. Cuando una ley se declaraba inconstitucional, revivían automáticamente las disposiciones que aquella derogó, salvo que la propia sentencia dispusiera lo contrario.

10. *La intervención del Estado en la Economía Nacional.* El Estado podía intervenir por medio de leyes en la explotación y la coordinación de las industrias o las empresas públicas y privadas cuando así lo exigían los intereses de la Economía Nacional o para asegurar al trabajador una justa protección.

Sin perjuicio de las indemnizaciones que procedían, el Estado podía “socializar los servicios públicos y las explotaciones que afecten el interés común”.

La ley estaba autorizada para establecer estancos y monopolios del Estado como arbitrios rentísticos.

Para el doctor Moscote, el intervencionismo del Estado promovería “una nueva actitud del estado en un campo de vital importancia para el progreso material del país”. “Primeramente, se trata de asegurar, como principio, la facultad del estado para intervenir en las actividades profesionales comunes, como en las económicas en general. En las primeras, por medio del ejercicio de la potestad reglamentaria. En las segundas, por medio de leyes que regulen la explotación y coordinación de las empresas e industrias en una medida que ampara prudentemente los intereses de la economía pública. Esta facultad intervencionista que se concede al estado va hasta la socialización (mejor diría yo la nacionalización) de los servicios públicos que afecten el interés común en los casos en que ello sea necesario” (Moscote, 1938).

11. *La cláusula de reforma.* Cada tercera Asamblea a partir de la primera que se eligiera bajo la vigencia de la nueva Constitución, tenía el carácter de la Constituyente y como tal, podía introducirle reformas totales o parciales. Las reformas debían contar, por lo menos, con las tres cuartas partes de los miembros que componían la Asamblea. Dichas reformas pasaban al Órgano Ejecutivo para su sanción. El presidente podía objetar el proyecto, pero si cuatro quintas partes de la Asamblea insistían, el presidente debía sancionarlo y promulgarlo.

COLOFÓN

El Acto Legislativo que contenía el Proyecto de Constitución Política fue adoptado en primer debate el 20 de septiembre de 1938, por los diputados en la Asamblea Nacional. La moción del diputado Pedro Vidal para que el Proyecto fuera estudiado por una comisión legislativa de diez diputados, representativa de los partidos políticos y en el plazo de treinta días formulara las modificaciones que estimara convenientes, fue debidamente aprobada por la Cámara. Una de las tareas de la comisión fue la consideración también de las reformas constitucionales preparadas por el diputado Jacinto López y León en su proyecto de Constitución. En su informe al Pleno, la Comisión le solicitó la discusión del Proyecto de Acto Legislativo se suspendiera y este se remitiera con los proyectos del abogado López y León y del licenciado Galileo Solís, a la Comisión Administrativa Judicial. A la postre, no hubo voluntad política porque la Asamblea paralizó la cuestión.

El doctor Arnulfo Arias Madrid, pocos años después, durante el ejercicio de su Presidencia, sometió un proyecto de Constitución, de contenido social, a la primera legislatura de la Asamblea Nacional, que fue discutido y aprobado; luego el presidente de la República asumió la representación suprema del Estado, convocó un plebiscito nacional, que refrendó el documento adoptado por esta Asamblea, de tal suerte que fue sancionada y promulgada la nueva Constitución Política el 2 de enero de 1941.

En conclusión, en este aniversario debe hacerse la pregunta obligada: ¿Cumplió la Constitución Política de 1904 con los propósitos que perseguían los convencionales?

A 113 años de su promulgaciones debe indicarse que no podemos juzgar los hechos de antaño con la mentalidad y los criterios del presente porque podríamos incurrir en la mixtificación histórica, fenómeno ya descrito (a propósito de las sociedades romana y griega, pero aplicable a cualquier escenario del pasado), por el jurista e historiador español, doctor

Wenceslao Roses, catedrático de Instituciones de Derecho Romano en la Universidad de Salamanca y de Derecho Romano e Historia Antigua en la Universidad Nacional Autónoma de México, quien lo denominó el “vicio del modernismo en la Historia Antigua” y que consiste en “la tendencia a presentar y construir ciertos hechos y fenómenos de las sociedades antiguas enfocándolas a través de conceptos y categorías que corresponden a realidades históricas sustancialmente distintas, típicas, propias y peculiares de los tiempos modernos” (Roces, 1958).

Por lo tanto, la respuesta dialéctica es la siguiente: la Carta Política de 1904 fue un paso en extremo significativo en la consolidación de la Independencia de la República de Panamá, en la colocación de los cimientos de las instituciones del Estado y en el fortalecimiento de los lazos indestructibles de la Nación istmeña.

FUENTES CONSULTADAS

AROSEMENA, Justo. (Por un joven americano). *Apuntamientos para la introducción a las ciencias morales y políticas*. Imprenta de don Juan de la Granja, New York, 1840. (Biblioteca de la Universidad de Princeton, Cambridge, Nueva Jersey, Unidos de América).

AROSEMENA, Justo. *Código de Moral fundada en la naturaleza humana*. (Juguete filosófico). Imprenta Echeverría Hermanos, Bogotá, 1860. (Biblioteca de la Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos de América).

AROSEMENA, Justo. *Constitución de los Estados Unidos de Colombia con antecedentes y comentarios*. Imprenta A. Lemale Ainé, Havre, 1870.

BERNAL V., Miguel Antonio. *Evolución constitucional desde la Separación de Panamá*. Coedición: Asociación Panameña de Derecho Constitucional, Instituto de Estudios Políticos e Internacionales y Cultural Portobelo (Pequeño Formato), Panamá, 2007.

BRICEÑO, Manuel. *La Revolución. 1876-1877*. Recuerdos para la Historia. Tomo I, Imprenta Nueva, Bogotá, 1878. (Biblioteca Nacional de Colombia, Bogotá).

“Carta de Pablo Arosemena al director del Partido Liberal en Bogotá. 20 de noviembre de 1897”, en Archivo Histórico Cipriano Rodríguez Santa María (Ubicación: CO-Ch-US-AHCRS-DMV-4.4.1.R1; Caja: 39; Carpeta: 3; Folios: 1), Santa María Universidad de La Sabana, Bogotá, 2016.

(<http://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/24944/REF%201589>).

“Carta del doctor Pablo Arosemena sobre el Partido Conservador”, en Archivo Histórico Cipriano Rodríguez Santa María (Ubicación: CO-Ch-US-AHCRS-DMV-2.3.R10; Caja: 32; Carpeta: 1; Folios: 41), Universidad de la Sabana, Bogotá, 2016. (<http://intellectum.unisabana.edu.co/handle/10818/23998>).

CHARRY SAMPER, Héctor. “José María Samper”, en *El Tiempo*, Bogotá, 28 de agosto de 1997.

Constitución de la República de Colombia. Edición oficial, Imprenta de Echeverría Hermanos, Bogotá, 1886. (Biblioteca Luis Ángel Arango. Banco de la República. Bogotá, Colombia).

“Conviene la Constituyente?”, en diario *El Panamá América*, Panamá, martes 20 de julio de 1937.

DE LA ESPRIELLA, Ramiro. *Orígenes de nuestras instituciones políticas*. Primera edición, segunda reimposición, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, D. C., 2007.

DÍAZ TÁMARA, Alberto. “El doctor Murillo Toro y la Iglesia Católica colombiana”, en *Revista Republicana*, Volumen N°2-3, Centro de Investigaciones de la Corporación Universitaria Republicana, Bogotá, julio-diciembre de 2007.

DUGUIT, León. *Manual de Derecho Constitucional*. Traducción con prólogo y apéndice sobre La representación proporcional por José G. Acuña, cónsul de España. Francisco Beltrán, Librería española y extranjera, Madrid, 1921.

El pensamiento de Carlos A. Mendoza. Biblioteca de la Nacionalidad, Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 1999.

FÁBREGA, P., Jorge. *Ensayos sobre Historia constitucional panameña*. Impresora Panamá, Panamá, 1965, citado por ANTINORI BOLAÑOS, Ítalo Isaac. *La representación política en Panamá: partidos políticos y sistema electoral*. Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Político, Madrid, 1990. (<http://biblioteca.ucm.es/tesis/19911996/S/0/S0018201.pdf>).

FORD GONZÁLEZ, Jaime. *Comisiones legislativas. Historia y actualidad*. Panamá, 2007.

GONZÁLEZ TOVAR, Leonardo. “Catecismos políticos del siglo XIX”, en SIERRA MEJÍA, Rubén (editor). *El radicalismo colombiano en el siglo XIX*. Universidad Nacional

de Colombia, sede de Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Filosofía, Bogotá, 2005.

GOYTÍA, Víctor Florencio. *Las Constituciones de Panamá*. 2ª edición, Ediciones Librería Cultural Panameña, Panamá, 1987.

HENAO HIDRÓN, Javier. *Panorama del Derecho Constitucional colombiano*. Decimotercera edición, Editorial Temis, 2004.

“Las elecciones de 1904”, en *Diario Digital Independiente*, Panamá, 22 de diciembre de 2015.

Leyes expedidas por la Convención Nación Nacional Constituyente en la República de Panamá en 1904. Imprenta Nacional, Panamá, 1912.

MELO, Jorge Orlando. “Núñez y la constitución de 1886: triunfo y fracaso de un reformador”, en *Núñez y Caro en 1886*. Banco de la República, Bogotá, 1986, en Colombia en un tema. Jorge Orlando Melo. (<http://www.jorgeorlandomelo.com/nunez.htm>).

MOLINA, Gerardo. *Las ideas liberales en Colombia. 1849-1959*. Cátedra Gerardo Molina, Corporación Gerardo Molina, Universidad Libre, Colombia, Bogotá, D. C., 2006.

MORALES, Eusebio A. *Ensayos, documentos y discursos*. Biblioteca de la Nacionalidad, Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 1999.

MOSCOTE, José Dolores. *El Derecho Constitucional panameño. Antecedentes, doctrinas y soluciones*. Edición conmemorativa, Universidad de Panamá, Panamá, 1960.

MOSCOTE, José Dolores. *Itinerario: selección de discursos, ensayos y conferencias*. Biblioteca de la Nacionalidad, Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 1999.

OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitucionalismo histórico*. 1ª edición, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, D. C., 2002.

PEDRESCHI, Carlos Bolívar. “De constituciones y constituyentes”, en *Revista Tareas* N°155, Revista del Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena, Panamá, enero-abril, 2017.

PERICO RAMÍREZ, Mario H. *Rafael Núñez. El embrujador*. 3ª edición, Editorial El Búho, Bogotá, D. C., 2006.

PUNTES, Milton. *Historia del Partido Liberal Colombiano*. Talleres Gráficos Mundo al Día, Bogotá, 1942.

QUINTANA PORRAS, Laura. “Ezequiel Rojas y la moral utilitarista”, en SIERRA MEJÍA, Rubén (editor). *El radicalismo colombiano en el siglo XIX*. Universidad Nacional de Colombia, sede de Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Filosofía, Bogotá, 2005.

QUINTERO, César. “Aportes fundamentales del doctor Moscote al constitucionalismo panameño”, en *Lex* N°12, segunda época, año IV, Revista del Colegio Nacional de Abogados, Panamá, enero-abril, 1979.

QUINTERO, César. *Derecho Constitucional*. Tomo I, Panamá, 1967.

QUINTERO, César. *Evolución constitucional de Panamá. Evolución, clasificación y fundamentación*. Biblioteca de Autores Panameños, Cultural Panameña, Panamá, 2016.

RICORD, Humberto. *Las constituciones panameñas en el siglo XX*. Panamá, 1987.

ROCES, Wenceslao. “Algunas consideraciones del modernismo en la Historia Antigua”, en *Cuadernos del Seminario de Problemas Científicos y Filosóficos* N°5, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F., 1958. (<http://www.wenceslaoroces.org/arc/roces/art/vici.htm>).

SÁCHICA, Luis Carlos. *Constitucionalismo colombiano*. 8ª edición actualizada, Editorial Temis, Bogotá, 1987.

SAMPER, José María. *Derecho Público Interno de Colombia*. Tomo I y Tomo II. Edición tomada de la de 1886, con un prólogo del doctor Francisco de Paula Pérez, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Bogotá, 1951.

SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE, Antonio. “El Canal de Panamá y el Derecho Internacional”, *Revista de Derecho Internacional y Legislación Comparada*. Bruselas, 1895, en GUTIÉRREZ PITA, José Ignacio. “La neutralidad del Canal de Panamá”, *Revista Mexicana de Exterior* N°43, Publicación del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, México, D. F., 1994.

SOLÍS, Galileo. *La reforma constitucional 1937*. Imprenta Nacional, Panamá, 1938.

VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de batalla. Una crítica al constitucionalismo colombiano*. Panamericana Editorial, Bogotá, D. C., 2010.

VARGAS PAÚL, Guillermo. “El arzobispo Paúl y la transformación política de 1886”. Discurso de toma de posesión como Individuo de Número de la Academia

Colombiana de Historia, 26 de julio de 1963. Editorial El Voto Nacional, Bogotá, 1964. (<https://archive.org/details/elarzobispopaulyoovarg>).

VARGAS VELARDE, Oscar. *Fabián Velarde, un espíritu renacentista (1898-1946)*. Visión de Panamá en la primera mitad del siglo XX. Cultural Portobelo, Biblioteca de Autores Panameños, Panamá, 2010.

VARGAS VELARDE, Oscar. *La evolución constitucional en el Panamá republicano*. Biblioteca de Autores Panameños, Cultural Panameña, Panamá, 2014.

VÁSQUEZ GARCÍA, Juan. (Doctor en Derecho y Ciencias Políticas y convencional por la provincia de Los Santos). “Historia de la Constitución”, en *Constitución de la República de Panamá*. Edición de las Bodas de Plata, compilada y revisada por el doctor Luis De Roux (presidente de la Comisión de Revisión de la Constitución en la Convención Nacional Constituyente), Panamá, 1929.

VELARDE, Fabián. *Proyecto de nueva Constitución Nacional*. Imprenta Nacional, Panamá, 1938.

VEGA, Renán, JÁUREGUI, Sandra y ORTIZ, Luis Carlos. *El Panamá colombiano en la repartición imperialista*. Reconstrucción histórica a partir de las fuentes diplomáticas. Alejandría Libros, Bogotá, 2003.