

Sobre la segunda vuelta y su inconstitucionalidad

Salvador Sánchez González

Resumen: *El autor relata aspectos del debate político y jurídico de la segunda vuelta, que desembocó en la ruptura de la coalición electoral y de gobierno de los partidos Cambio Democrático y Panameñista en 2011. Presenta además el régimen constitucional y legal que regula actualmente la elección del presidente de la República, incluyendo la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1994 sobre la mayoría necesaria para proclamar ganador a un candidato presidencial. Pone en la palestra, adicionalmente, antecedentes de la historia política panameña del siglo XX y concluye cómo, bajo las actuales circunstancias, es inconstitucional el establecimiento por ley del ballottage para elegir al presidente de la República.*

Palabras clave: *segunda vuelta, presidente, elecciones, mayorías, inconstitucionalidad.*

Summary: *The author relates aspects of the political and legal debate on the ballottage, which led to the breakdown of the electoral and governing coalition of Panameñista and Cambio Democrático parties in 2011. He also presents the constitutional and legal regime that currently governs election of the President, including the 1994 Supreme Court judgment on the majority required to proclaim a winning presidential candidate. Puts to the fore, further, history of Panamanian political history of the twentieth century and concludes how, under the current circumstances, is unconstitutional establishment by law of a ballottage system to elect the president.*

Keywords: *ballottage, president, elections, majorities, unconstitutionality.*

I. Aspectos preliminares

a. Concepto de Segunda vuelta.

Se entiende por segunda vuelta:

“...un requerimiento presente en varios regímenes, que consiste, fundamentalmente, en la exigencia impuesta a los candidatos a determinados cargos electivos de obtener en el escrutinio una mayoría absoluta o calificada de los sufragios válidos o emitidos para hacerse acreedor al respectivo cargo o posición y caso en que ninguno de los contendientes alcance dicho porcentaje en esta primera “vuelta” electoral, es menester celebrar una segunda votación entre los dos candidatos más votados. En general, el requerimiento de la mayoría absoluta o calificada se da solamente para cargos ejecutivos o legislativos.”¹

Conviene tener presente, por lo tanto, que la segunda vuelta existe también en algunos países en los que se admite la victoria electoral por mayoría simple, siempre que se alcance un determinado umbral (40%, por ejemplo, en Costa Rica), o ciertas condiciones (como 35% de los votos más una diferencia de al menos 5% entre los resultados electorales del primer y segundo candidato, como en Nicaragua).

Hay incluso en América Latina otro modelo destacado, como la segunda vuelta parlamentaria, en la que es el Órgano Legislativo el que decide cuál es la nómina presidencial victoriosa y no se consulta nuevamente al electorado.

La segunda vuelta sobre la que se ha debatido en Panamá en los últimos años ha sido usualmente el modelo más elemental, que exige obtener mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en las elecciones presidenciales.

b. Contexto político.

La iniciativa del partido Cambio Democrático (CD) de proponer la introducción de la segunda vuelta electoral tanto en una posible reforma constitucional (en la CND), como en la ley (en la Asamblea Nacional) y la resistencia del Partido Panameñista (PPa) a cooperar con esas pretensiones, desencadenaron la ruptura en la coalición de gobierno en 2011.

La elección del presidente de la Asamblea Nacional el 1ero de julio de 2011 demostró al PPa que su socio era capaz de tomar represalias. En efecto:

1. Thompson, José. La doble vuelta electoral en América Latina. **Mundo Electoral**. Año 3 No. 8 Mayo 2010.

el PPa entendía que le correspondía designar al presidente de la Asamblea para el período anual de sesiones 2011-2012.² Sin embargo, CD decidió de forma diferente.³

El trato recibido por el PPa a raíz de su disidencia en cuanto a la conveniencia de la segunda vuelta fue un claro indicador de lo que se avecinaba. La intención de establecer la segunda vuelta indicaba con claridad al PPa que la promesa hecha de presidir la re-edición de la coalición electoral de 2009 en 2014 no se mantendría.

Luego de la ruptura, la intensificación de la política de cooptación de líderes partidarios, orientada ahora también hacia el PPa, permitió al CD seguir controlando la Asamblea Nacional.

En ese nuevo escenario, sin embargo, seguían abiertas las dos alternativas de establecimiento de la segunda vuelta electoral: la reforma constitucional o la aprobación legislativa.

c. Los motivos para establecer la segunda vuelta

Al margen de los propósitos formales de sus promotores, que subrayan la necesidad de dotar de mayor legitimidad a la elección presidencial, la introducción de la mayoría absoluta y la segunda vuelta generó durante 2011 múltiples cálculos sobre los potenciales beneficiarios y perjudicados del establecimiento de la segunda vuelta electoral.

Para la época estaba bastante consolidada la tesis de que el Partido Revolucionario Democrático (PRD), pese a tener un piso muy sólido en el electorado (alrededor de un 30%), no podría competir exitosamente aislado de todas las otras fuerzas partidarias (algo que el PRD tendrá ocasión de desmentir o no en las generales de 2014, a las que concurre en solitario).

La estrategia de CD de establecer la segunda vuelta entonces era una de varias que tenían el objetivo de garantizar la consolidación de CD como nuevo partido en la alternancia con el PRD (desplazando en ese rol al PPa), o una versión más ambiciosa: la construcción de una hegemonía partidaria, que produjera victorias electorales sucesivas.⁴

2. Cerrud. Deivis Eliecer. **Panameñistas Eligen a Alcibiades Vasquez para que presida Asamblea.** La Estrella de Panamá, 10 de mayo de 2011. <http://www.laestrella.com.pa/online/noticias/2011/05/10/panamenistas-eligen-a-alcibiades-vasquez-para-que-presida-asamblea.asp>

3. El 1 de julio de 2011 fue elegido presidente de la Asamblea Nacional el diputado Héctor Aparicio (MOLIRENA), con 33 votos, contra 21 que obtuvo Alcibiades Vázquez (PPa) y 17 que recibió Renaul Domínguez (PRD).

4. La cooptación de muchos de los dirigentes en el legislativo y en los gobiernos locales de todo el país ha sido otra de las formas de debilitar las posibilidades electorales del PRD, socavando su estructura y desmoralizando a sus adherentes. También formó parte del mismo proyecto la absorción por CD de todas las otras alternativas partidarias dentro del sector tradicionalmente

II. La segunda vuelta a debate.

Puede rastrearse las discusiones sobre la segunda vuelta en Panamá a la Asamblea Nacional Constituyente de 1945 a las deliberaciones del Foro 2020 a principios de esta centuria.⁵

Efectivamente, mientras que en la propuesta de nueva constitución de Alfaro, Moscote y Chiari se incluía la necesidad de ser electo presidente por mayoría absoluta, y la posibilidad de realizar una segunda elección con los candidatos más votados si no se alcanzaba ese umbral en la primera convocatoria, los diputados constituyentes decidieron suprimirla. El Foro 2020, por el contrario, encontró conveniente recomendar una mayoría absoluta para elegir al presidente de la República.⁶

En los últimos años la deliberación se ha hecho más intensa, al punto de atribuirse a las divergencias de criterio sobre la conveniencia y forma de su adopción la ruptura definitiva de la coalición gobernante en 2011.⁷

La discusión se realizó en dos escenarios prácticamente en paralelo: en la Concertación Nacional Para el Desarrollo (CND), con el objeto de introducir la segunda vuelta en el Anteproyecto de Nueva Constitución que estaba prefigurándose, y en la Asamblea Nacional, para aprobar la segunda vuelta a través de una reforma a la legislación electoral.

Debe recordarse que para el momento sesionaba una “Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la Constitución Política de la República de Panamá”, nombrada para preparar un Anteproyecto de Nueva Constitución.⁸ La CND ofreció las condiciones materiales para que preparara el Anteproyecto, entre ellas la coordinación de un proceso de consulta ciudadana muy amplio.⁹

contrario al PRD. El objetivo fue concentrar las fuerzas de ese sector bajo un único paraguas. Luego de múltiples éxitos, el primer obstáculo significativo en esa línea fue el fracaso en la pretensión de absorber al MOLIRENA, fracaso que terminó siendo útil, empero, para canalizar las pretensiones electorales de muchos líderes políticos cooptados, sin empeorar las condiciones de la competencia interna dentro de CD.

5. El Foro 2020 se estableció en 2002, a partir de la experiencia inicial de la Visión 2020, de 1998.

6. Las organizaciones participantes instalaron varias mesas de trabajo, entre ellas la Mesa Nueva Constitución, que produjo un total de 101 propuestas de cambio constitucional a la Asamblea General del Foro, el 15 de abril de 2003. Entre ellas se encontraba la de elegir al presidente y vicepresidente de la República por una mayoría superior al 50% de los votos.

7. Ruptura producida el 30 de agosto de 2011, y cuyo clímax fue la destitución del Vicepresidente de la República, Juan Carlos Varela, de su cargo como ministro de relaciones exteriores.

8. La Comisión fue creada mediante el Decreto Ejecutivo 209 de 26 de abril de 2011, modificado posteriormente mediante el Decreto 517 de 7 de septiembre de 2011.

9. No puede negarse, sin embargo, que el sector de la sociedad civil correspondiente a las organizaciones de derechos humanos y democracia decidió no participar. Igualmente hicieron, aunque luego se integraron a las deliberaciones, las organizaciones del sector ambiental e indígena.

Para los académicos, el problema ha significado múltiples conferencias¹⁰, y algunas publicaciones.¹¹

a. La segunda vuelta en la Concertación Nacional para el Desarrollo (CND)

Durante las consultas ciudadanas sobre la reforma constitucional participaron decenas de sectores sociales distribuidos en cuatro mesas temáticas, que se reunieron a lo largo de muchos meses. Esas mesas deliberaron sobre propuestas presentadas por individuos, por sus propios sectores y por otras organizaciones, para finalmente presentar sus acuerdos a la Comisión Especial (también conocida como Comisión de Notables).¹²

Al respecto, hubo varias propuestas de introducir la segunda vuelta en el Anteproyecto de Nueva Constitución y presentadas a consideración de la Mesa No. 3 de la CND, que atendía los cambios a la estructura de los Órganos Ejecutivo y Legislativo. Una, presentada por CD, y otra, presentada por el licenciado Roberto Ruiz Díaz.¹³

La propuesta de CD fue presentada por escrito por la ministra Alma Cortés, y en nota fechada 2 de junio de 2011¹⁴ y sustentada por Aníbal Galindo,

10. Que probablemente se iniciaron con la conferencia de 17 de marzo de 2011, en la Universidad del Istmo (UDI), organizada por el Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM) y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, sección de Panamá (IIDC-Panamá): “**Doble Vuelta: Consideraciones Constitucionales y Politológicas**”, y en la que participaron Harry Brown, Jorge Giannareas y quien escribe.

11. Ver, por ejemplo: Antinori-Bolaños, Italo Isaac. **La segunda vuelta electoral: análisis doctrinal constitucional de teoría de estado y de derecho comparado**. Editorial Portobelo, Panamá, 2011. También: Giménez, Irene. *Democracia y Segunda Vuelta Electoral*. **Mundo Electoral**. Año 3 No. 7 Enero 2010: <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=440>

Adicionalmente puede verse: Galindo, Mario. **La segunda vuelta es inconstitucional**. Diario La Prensa, 31 de mayo de 2011:

<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2011/05/31/hoy/opinion/2613559.asp> y Márquez Amado, Guillermo. **Segunda Vuelta: suicidio oficialista**. Diario La Prensa. 27 de mayo de 2011: <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2011/05/27/hoy/opinion/2611078.asp>

12. Las personas designadas en abril de 2011 como integrantes de la Comisión Especial fueron: Dennis Allen Frías, Octavio Amat, Heriberto Araúz, Narciso Arellano Moreno, Esmeralda Arosemena de Troitiño, Jacinto Espinosa, María Fábrega, Edgardo Molino Mola y Rolando Murgas Torrazza. Otros integrantes fueron: Carlos Lucas López (hasta el día 6 de julio de 2011), Angélica Maytín Justiniani (desde el 7 de septiembre), Luis Ernesto Carles (hasta el 7 de septiembre de 2011) y Hernán De León (entre el 7 de septiembre de 2011 y el 14 de diciembre de 2011). Hubo suplentes permanentes de los representantes del Órgano Ejecutivo, que también participaron: Ana Belfon y Aram Cisneros.

13. Sustentada el 4 de agosto de 2011. Ver: **Informe de Relatoría** de la Mesa No. 3 (Ejecutivo y Legislativo), No. 14, de 4 de agosto de 2011.

14. Inicialmente, había sido presentada verbalmente, ante la Comisión Nacional de Reformas a la

el 25 de agosto.¹⁵ El texto de la propuesta era el siguiente:

Artículo 177 (propuesta). El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por una mayoría absoluta de votos, para un periodo de cinco años. ...”

En caso de que ningún candidato alcance la mayoría absoluta de los votos, o se produzca un empate, se hará una nueva elección entre los candidatos más votados, o entre los candidatos empatados.

La ley reglamentara esta materia.

El 9 de agosto de 2011, la Mesa No. 3 discutió la introducción de la segunda vuelta, y la rechazó.¹⁶ Sin embargo, el 11 de agosto de 2011, Mesa No. 3 decidió reconsiderar las propuestas sobre segunda vuelta.¹⁷

La reconsideración se produjo finalmente el 25 de agosto. Sin embargo, en esa ocasión no hubo consenso sobre ninguna de las tres alternativas sobre las que debatieron los participantes: la segunda vuelta aplicable en las elecciones de 2014 (CD), la segunda vuelta aplicable en las elecciones de 2019 (propuesta por Etnia Negra y Contraloría Social) o mantener el sistema de mayoría simple tal y como lo señalaba la Constitución vigente (propuesta por la Conferencia Episcopal). De ahí que la Mesa No. 3 optara por remitir todas las propuestas a consideración de la Comisión Especial.¹⁸

Constitución, el día 1ero de junio, por la propia Alma Lorena Cortés.

15. **Informe de Relatoría** de la Mesa No. 3. (Ejecutivo y Legislativo), No. 20, de 25 de agosto de 2011.

16. **Informe de Relatoría** de la Mesa No. 3 (Ejecutivo y Legislativo), No. 15, de 9 de agosto de 2011. La Mesa No. 3, llegó a un acuerdo por mayoría de los presentes, en no apoyar la introducción de la segunda vuelta. Apoyaron ese acuerdo los siguientes sectores: el Colegio de Abogados, Desarrollo Social, Partido PRD, Provincias, Pueblos Indígenas, SPIA, y la Contraloría Social.

Disintieron de ese acuerdo los sectores siguientes: Etnia Negra, Órgano Ejecutivo, partido Cambio Democrático y el partido Molirena. El Conato, los Gobiernos Locales y el Partido Panameñista se abstuvieron. Esta última abstención generó tensión adicional entre el PPA y el CD, que procedió a publicar un duro comunicado contra su socio de coalición.

17. **Informe de Relatoría** de la Mesa No. 3 (Ejecutivo y Legislativo), No. 16, de 11 de agosto de 2011. La Mesa llegó al acuerdo de acoger la propuesta de reabrir el tema de la segunda vuelta en la última semana de agosto, con el respaldo del Colegio de Economistas, Conato, Etnia Negra, Iglesias, Organización de Mujeres, Desarrollo Social, Órgano Ejecutivo, y partidos Cambio Democrático y Molirena. Se registraron los disensos de la SPIA, El Colegio de Abogados, la Contraloría Social, Pueblos Indígenas y Provincias.

18. **Informe de Relatoría** de la Mesa No. 3. (Ejecutivo y Legislativo), No. 20, de 25 de agosto de 2011.

El 30 de agosto, escasos cinco días después de este traspie de la agenda de CD, se produjo la ruptura de la alianza con el PPa.

El Anteproyecto finalmente adoptado por la Comisión Especial desestimó la introducción de la segunda vuelta y mantuvo el sistema de elección popular del presidente vigente en la actualidad.

b. La segunda vuelta en la Asamblea Nacional

En cuanto a la propuesta tramitada en la Asamblea Nacional, debe decirse que fue introducida durante la discusión en primer debate del Proyecto de Ley de reformas electorales propuesto por iniciativa del Tribunal Electoral¹⁹, luego de culminados los trabajos de la Comisión Nacional de Reformas Electorales.

La propuesta fue aprobada en la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, que debatía el Proyecto.²⁰

Al enviar al Pleno de la Asamblea Nacional el Proyecto aprobado en primer debate, la Comisión indicó:

“Entre los artículos que se adicionan tenemos en primera instancia los que modifican los artículos 223 y 321 para permitir la segunda vuelta o balotaje electoral, como un tipo de sistema electoral que sirve para maximizar la legitimidad de origen del titular del Poder Ejecutivo, fortaleciendo esto la democracia de nuestro país, ya que tiende a construir mayorías gobernantes. La propuesta de modificación a dichos artículos (223 y 321) del dicho cuerpo de normas, siendo en el primero la introducción del concepto de segunda vuelta y el segundo artículo la forma como se realizará la misma, facultará a la Junta Nacional de Escrutinio a proclamar como Presidente y Vicepresidente de la República, a los candidatos que aparezcan en las boletas de votación que obtengan el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos emitidos. Y, dispone también, que en caso de que dos o más partidos postulen a los mismos candidatos, se sumará el total de votos obtenidos por los respectivos partidos.

En caso que ninguna de las candidaturas a Presidente y Vicepresidente de la República, obtuviere más del cincuenta por ciento más uno de los votos válidos emitidos, se realizará una segunda votación, el quin-

19. Proyecto de Ley 292. Por el cual se reforma el Código Electoral y modifica la ley 59 de 28 de diciembre de 2006, que configura los circuitos electorales para la elección de diputados.

20. Aparicio O., Gustavo A. **CD y PRD aprueban la segunda vuelta.** Diario La Prensa, 26 de agosto de 2011. <http://www.prensa.com/impreso/cd-y-prd-aprueban-la-segunda-vuelta/20565>
Los comisionados del PPa Blandón y Arrocha se retiraron antes de la votación protesta.

to domingo posterior a la primera elección entre las dos candidaturas que hubieran obtenido el mayor porcentaje de los votos válidos.”²¹

La propuesta de nuevo artículo 321 del Código Electoral señalaba literalmente:

Artículo 321. La Junta Nacional de Escrutinio proclamará como Presidente y Vicepresidente de la República, a los candidatos que aparezcan en las boletas de votación que obtengan el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos emitidos.

En caso de que dos o más partidos postulen a los mismos candidatos, se sumará el total de votos obtenidos por los respectivos partidos.

En caso que ninguna de las candidaturas a Presidente y Vicepresidente de la República, obtuviere más del cincuenta por ciento más uno de los votos válidos emitidos, se realizará una segunda votación, el quinto domingo posterior a la primera elección entre las dos candidaturas que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos.

En las boletas de Presidente y Vicepresidente de la República no surtirá efecto la raya.

La implantación de la segunda vuelta enfrenta importantes dificultades, que trascienden a su dudosa conveniencia.²² La más destacada de las dificultades es, en el caso de la pretensión de establecerla a través de una ley, es su inconstitucionalidad. Para examinar este aspecto es imprescindible examinar una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, expedida en 1994.

21. **Informe de Primer Debate** del Proyecto de Ley 292. Comisión Permanente de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales. Asamblea Nacional. 31 de Agosto de 2011, p. 6. El Proyecto había sido presentado inicialmente por el Tribunal Electoral (contenía el conjunto de las propuestas generadas por la Comisión Nacional de Reformas Electorales), pero la propuesta de la segunda vuelta fue introducida por la mayoría parlamentaria de gobierno durante el primer debate. El Proyecto en su totalidad fue finalmente rechazado y archivado en 2012.

22. La leyenda sobre la conveniencia de la segunda vuelta es probable que se potencie en nuestro país a raíz del proceso electoral de 2014, pero conviene enfocar no en su utilidad para alguna o algunas fuerzas políticas, o en algún torneo específico, sino en su conveniencia para el funcionamiento ordinario de la democracia. A ese respecto sigue siendo claro que los argumentos sobre la mayor legitimidad o estabilidad de los gobiernos surgidos de segundas vueltas no son más que un mito y, por contra, se profundiza la incoherencia interna del sistema político, se debilitan las identidades partidarias y se potencia el personalismo.

III. La sentencia de 1994.

a. Aspectos generales

Desde la implantación de la democracia en Panamá a principios de los años noventa, el asunto de la constitucionalidad del sistema aplicado a la elección presidencial fue examinado por la Corte Suprema de Justicia.

Dicho examen se realizó en ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada por Guillermo Cochéz contra el artículo 255 del Código Electoral (según numeración de la época), que desarrollaba supuestamente el mandato constitucional de que la elección popular del presidente de la República se hiciera por “mayoría de votos”.

El contexto político en el que se interpone esta demanda estaba definido por la división de las fuerzas electorales que habían adversado al régimen electoral, y la posible obtención de una victoria electoral por el Partido Revolucionario Democrático (PRD), en las elecciones presidenciales de 1994.

El texto de la Constitución señalaba en aquél momento lo siguiente:

Artículo 172. El Presidente de la República será elegido **por sufragio popular directo y por mayoría de votos** para un período de cinco años. Con el Presidente de la República serán elegidos de la misma manera y por igual período un Primer Vicepresidente, y Segundo Vicepresidente quienes reemplazarán al Presidente en sus faltas, conforme a lo prescrito en los artículos 182, 183 y 184 de esta Constitución (texto vigente en 1994).

La norma legal impugnada, señalaba que luego de las elecciones sería proclamado el candidato que hubiera recibido “*mayor número de votos*”. El demandante entendía la existencia de una contradicción, entre la norma constitucional y el Código Electoral. La contradicción implicaría que mientras que la Constitución ordenaba proclamar al candidato que alcanzara la mayoría absoluta (con lo cual, si en una elección no se obtenía, debía ordenarse una “segunda vuelta”), el Código ordenaba proclamar al que hubiera alcanzado la mayoría simple.

b. La argumentación de la Corte Suprema de Justicia

La Corte llevó su reflexión por dos caminos diferentes. El primero, ceñido al sentido literal de la disposición constitucional, el segundo referido a la tradición. Veamos:

“La Corte, sin embargo, considera necesario dejar sentado, antes de acometer la tarea indicada, que la interpretación postulada por el demandante **no es concordante con el claro sentido de la normativa del artículo 172 de la Constitución Política vigente**, ni objetivamente responde a la **tradicción y realidad históricas del constitucionalismo panameño**, en cuanto al método adoptado en las distintas Constituciones expedidas durante la era republicana.”²³ (**Énfasis mío**).

Si la Corte se atenía al “*claro sentido de la normativa del artículo 172*”, debía concluir que establecía la mayoría simple. Sin embargo, la Corte no es contundente al señalarlo. Lo que parece haber señalado es que el artículo constitucional no disponía la elección presidencial a través de la fórmula de la mayoría absoluta. Por eso la sentencia perdió parte de la contundencia que debió tener, para guiar tan inequívocamente como hubiera sido posible a los operadores jurídicos y políticos del presente.

Queda planteado también el argumento de la tradición. En este punto es relevante señalar que la elección de presidentes por mayoría absoluta no es tan extraña a nuestras tradiciones como podría creerse. Lo que ocurre es que parecen confinadas a la elección presidencial a través de colegios electorales o de cuerpos legislativos. Es decir: no a las elecciones populares.

Ya en la elección del primer presidente de la República, Manuel Amador Guerrero, la Constitución de 1904 dispuso la elección por la propia Convención constituyente por mayoría absoluta.²⁴ Cabe examinar igualmente que mayoría utilizaba la Asamblea Nacional durante toda la primera mitad del siglo XX, al nombrar “designados”, autoridades que como sabemos estaban destinados a suplir la vacancia del cargo de presidente (lo que ocurrió efectivamente en múltiples ocasiones).

La Asamblea Constituyente de 1945 también eligió, el 15 de junio de ese año, al presidente Enrique A. Jiménez, por “mayoría de votos”.²⁵

La Constitución original de 1972, también dispuso que la mayoría necesaria para elegir al presidente de la República era la mayoría absoluta de votos de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento (artículo 157 de la Constitución Política).²⁶ Demetrio B. Lakas (1972), Aristides Royo (1978)

23. Demanda de inconstitucionalidad propuesta por el licenciado Guillermo A. Cochéz en contra del primer inciso del artículo 255 del Código Electoral. Magistrado ponente: Rodrigo Molina A. Panamá, dieciocho (18) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

24. Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Panamá, de 1904.

25. Decreto Legislativo No. 1 de 15 de junio de 1945 “Sobre derogación del Acto Legislativo de 1941, formación del Gobierno Provisional y otras disposiciones pertinentes”.

26. Concordante con él, el artículo 237 de la Ley 1ª de 1973, que aprobó el Reglamento de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento.

y Jorge Illueca (1984), fueron elegidos de esa forma. Ciertamente, ninguno de estos ejemplos se refiere a elecciones populares, pero de todas formas integran la historia constitucional panameña.

Esto es importante señalarlo porque, pese a que la Corte no dice en su sentencia de 1994 que el artículo constitucional interpretado dispone mayoría simple para la elección del presidente de la República- lo cuál hubiera sido lo correcto- o que la Constitución Política autoriza al legislador a fijar la modalidad de mayoría aplicable, si concluyó que la mayoría simple era la fórmula tradicionalmente adoptada por el legislador al expedir la normativa electoral, y que todos los involucrados la reputaban constitucional:

*“En conclusión, a juicio del Pleno de la Corte Suprema, en este caso existe una costumbre constitucional de carácter interpretativo, en virtud de la cual el texto del artículo 172 de la Constitución ha sido interpretado en el sentido anotado en esta sentencia. En efecto, por varias décadas los diversos órganos del Estado han entendido que obran conforme a la Constitución al reconocer y aceptar que el ciudadano que obtenga la mayoría simple de votos en una elección popular para ocupar el cargo de Presidente de la República se desempeñe en ese cargo y que actúa legítimamente en el mismo. La norma legal impugnada en este proceso constitucional es conforme, pues, con esta costumbre constitucional que se integra al bloque de constitucionalidad.”*²⁷(Énfasis mío).

Cualquiera de las vías argumentales utilizadas por la Corte permite concluir que la disposición legal impugnada era constitucional. Pero mientras que la primera podía sostenerse en base a una lectura de la disposición pertinente acorde con las técnicas de limitación legítima de los derechos humanos en contextos democráticos, de su lectura en el conjunto del texto constitucional, de la historia de la disposición, y de otros recursos interpretativos, la segunda dejaba la cuestión de la fórmula para elegir al presidente de la República abierta a la decisión del legislador ordinario.

La pretensión de la Corte, sin embargo, parece ser la de reconocer que la Constitución no dispone la mayoría absoluta para la elección presidencial –por lo que no puede estimarse inconstitucional el artículo impugnado del Código Electoral – pero que el fundamento de la obligatoriedad de la mayoría simple aplicada a esa elección tampoco proviene del texto, sino de una costumbre constitucional.

27. Demanda de inconstitucionalidad propuesta por el licenciado Guillermo A. Cochéz en contra del primer inciso del artículo 255 del Código Electoral. Sentencia citada.

La Corte opta entonces por debilitar el sentido literal de la Constitución. Argumenta cierta ambigüedad del texto, ambigüedad que pretende luego disolver declarando la existencia de una costumbre constitucional interpretativa, que si bien en el caso concreto no produce un resultado al margen de los textos vigentes del constituyente y del legislador (también en ésta opción se declara constitucional la disposición legal impugnada), si coloca el contenido normativo aplicado afuera del texto de la Constitución: en una interpretación reiterada del legislador histórico y otros agentes estatales.

De esa línea argumental resulta que la Corte fundamenta la obligatoriedad de la mayoría simple aplicada a la elección presidencial en una costumbre constitucional. Si esto es así, no estaríamos en presencia de una costumbre *secundum constitutionem* (de la variedad interpretativa), sino ante una costumbre *praeter constitutionem*, que completa la ausencia de norma aplicable en el texto de la Constitución.

Esto, porque la denominada costumbre interpretativa, si es tal cosa, tiene el carácter de costumbre *secundum constitutionem*: no innova en lo absoluto, tan sólo confirma el mandato de la Constitución. Constatar que la legislación histórica y la legislación vigente han sido coherentes con la disposición constitucional no aporta nada en términos de interpretación de la Constitución.

A estas alturas se hace evidente que esta argumentación de la Corte es innecesaria. Incluso lo es más, en cuanto parece justificarse únicamente en el intento de fijar el sentido de la disposición constitucional hacia el futuro, enlazando la costumbre constitucional al bloque de constitucionalidad. Es decir: pretendiendo dotar a esta interpretación de una mayor estabilidad. Al colocar excesivo peso normativo en la costumbre, se produce el efecto inverso.

La CSJ, además, ha dispuesto que conserva la potestad “*de variar la doctrina cuando exista justificación suficiente para ello.*”²⁸ De ahí que, si en nuevos pronunciamientos la Corte rechaza la existencia de una costumbre constitucional reconocida previamente por su doctrina, sería esa nueva posición la que integraría el bloque de constitucionalidad. La pretensión de dotar de mayor estabilidad a la mayoría aplicable a la elección presidencial, sobre la base de la costumbre reconocida jurisdiccionalmente, resulta entonces improbable, por decir lo menos.

Por otro lado, las técnicas interpretativas utilizadas por la Corte en la sentencia que examinamos, no son las únicas posibles para concluir la constitucionalidad de aquél artículo del Código Electoral impugnado, o la inconstitucionalidad de todo intento de implantar la segunda vuelta electoral por vía legal.

28. Advertencia de Inconstitucionalidad formulada por el licenciado Carlos Augusto Herrera en contra del artículo 1768 del Código Judicial. Magistrado ponente Carlos Lucas López, CSJ Pleno, Panamá, 30 de julio de 1990. Publicado en la G.O. 21726 de 18 de febrero 1991, pp. 1-4.

c. Otras alternativas interpretativas

Algo que se hace evidente en la lectura de la sentencia de 1994, es que la Corte no agotó las formas de interpretar la Constitución que tenía a su disposición. Cuando se debate hoy el asunto de la implantación de la segunda vuelta electoral, podríamos quedar atrapados en los caminos recorridos entonces por la Corte. En su lugar, podríamos intentar ser tan exhaustivos como sea posible, en el examen de las potencialidades del artículo 177 de la Constitución.

Recordemos tan sólo los métodos asociados a la interpretación legal, que por mucho tiempo se extrapolaron a la interpretación de la constitución: gramatical, sistemático, analógico, histórico... Examinemos también los principios de interpretación constitucional que ha utilizado la Corte.

La Corte no utilizó en el fallo de 1994 una forma de interpretar que para aquella época estaba muy consolidada: la de valorar cada artículo como parte de un todo. Es decir, guiándose por el principio de unidad de la Constitución. Efectivamente: basta observar la ausencia de normas adicionales, necesarias para hacer eficaz una hipotética segunda vuelta electoral y observar, por el contrario, la presencia de varias disposiciones que hacen no viable la segunda vuelta, como para reconocer que el artículo 177 de la Constitución Política actual sólo puede ser interpretado en el sentido de consagrar la mayoría simple.

El principio de unidad de la Constitución, para Hesse, pretende evitar la interpretación aislada de normas, y el respeto de las decisiones esenciales de la Constitución. Para Hoyos, es la aplicación del método de interpretación sistemática de la ley al plano constitucional.²⁹

Si se reflexiona sobre la base del principio de unidad de la Constitución, resulta que otros artículos de la Constitución refuerzan la interpretación del artículo 177, y el sistema de elección en vuelta única y por mayoría simple. Veamos los artículos 148 y 189 de la Constitución:

ARTICULO 148. Los Diputados serán elegidos por un período de cinco años, **el mismo día en que se celebre la elección ordinaria de Presidente y Vicepresidente de la República.**

ARTICULO 189. Por falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá el cargo por el resto del período. ...

Cuando la falta absoluta del Presidente y del Vicepresidente se produjera por lo menos dos años antes de la expiración del período presidencial, **el Ministro Encargado de la Presidencia convocará a elecciones para Presidente y Vicepresidente en una fecha no posterior a cuatro meses, de modo que los ciudadanos electos tomen pose-**

29. Aplicado en Panamá en la sentencia del Pleno de 5 de abril de 1990.

sión dentro de los seis meses siguientes a la convocatoria, para el resto del periodo. El decreto respectivo será expedido a más tardar ocho días después de la asunción del cargo por dicho Ministro Encargado. **(énfasis mío).**

Estos artículos presentan la posibilidad de la única “otra” elección presidencial, distinta de la que se realiza simultáneamente con el resto de las elecciones en el país. Se trata de la elección extraordinaria que se realiza cuando se produce vacante absoluta tanto de presidente como de vicepresidente más de dos años antes de que acabe el período presidencial. La elección ordinaria del presidente es una, y es simultánea con la de los diputados. Interpretando la disposición en discusión en relación a otras piezas del articulado constitucional, no hay dudas sobre su significado.

Sobre la base de que el artículo 161 de la Constitución atribuye a la Asamblea Nacional el deber de nombrar al Contralor General de la República, y a otras altas autoridades (sin fijar la mayoría parlamentaria para hacer el nombramiento) el R.O.R.I. desarrolla la materia. Dice al respecto:

Artículo 211. Reglas de la designación. Para la designación de los cargos públicos especificados en el numeral 5 del artículo 161 de la Constitución Política, la Asamblea Nacional adoptará el sistema siguiente:

1. Cualquier Diputado o Diputada podrá proponer en una sola papeleta un candidato o una candidata para cada cargo.
2. Los proponentes podrán hacer uso de la palabra para sustentar su proposición, una vez y por tres minutos.
3. Concluidas las exposiciones, el Presidente o Presidenta someterá a votación cada nómina o candidato y declarará electo al candidato o candidatos que obtengan la mayoría absoluta de votos. **En los casos en que ninguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta de los votos representados en la Cámara, se celebrará seguidamente una nueva elección entre las dos nóminas o candidatos o candidatas más votados.** En estos casos se declarará electo el que obtenga más de la mitad de los votos de la Cámara... (énfasis mío).

En estos casos, puede observarse, la mayoría para la designación ha sido fijada por la ley, y al fijarla como mayoría absoluta aparece la necesidad de regular qué hacer cuando no se alcanza en una primera votación.

Ayuda igualmente el tomar consciencia no sólo de lo que dice la Constitución, sino de lo que no dice. Se trata de que no se adopta la mayoría absoluta

(u otra mayoría calificada) de forma expresa, como umbral para la elección presidencial. Si el constituyente hubiera decidido una mayoría calificada hubiera dispuesto lo necesario para la eventualidad de que ningún candidato la alcanzara en el torneo electoral. Ese es un principio de frecuente aplicación en nuestro derecho constitucional.

Cabe también traer a la palestra el derecho comparado. La exigencia de las mayorías calificadas y el deber de hacer una segunda elección se consagra a nivel constitucional. Así ocurre en la casi totalidad de las ocasiones: en el artículo 148 de la Constitución de Costa Rica, en el artículo 80 de la Constitución de El Salvador, en el artículo 111 de la Constitución de Perú, o en el artículo 94 y subsiguientes de la Constitución de Argentina, por ejemplo.

Precisamente, una mayoría calificada, como lo es la mayoría absoluta, es una limitación al sufragio activo y pasivo. Como limitación a un derecho fundamental, debe establecerse explícitamente. Si la Constitución exige solamente “mayoría”, debe reputarse simple. Esa es la forma en la opera, si bien a nivel legislativo, el R.O.R.I. de la Asamblea Nacional: cuando se exige mayoría, se trata de mayoría simple. Pero cuando se considera necesaria una mayoría más exigente, se dice de forma expresa, y normalmente apoyado en una disposición constitucional expresa que habilita ese desarrollo legislativo, o en ausencia absoluta de disposición constitucional.

Una sentencia útil, referida a los requisitos para ser Presidente en la República de Panamá, quedó plasmada en 2009, cuando la Corte falló indicando que el artículo 233 del Código Electoral era inconstitucional. El artículo establecía que únicamente podían postular candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, los partidos políticos legalmente reconocidos. La Corte dijo lo siguiente:

“Así pues y si bien es cierto no puede aseverarse con vehemencia que toda implementación de un requisito adicional a los establecidos en la Constitución Nacional automáticamente la contraviene, ya que de ser así se estaría contraviniendo otras disposiciones constitucionales como el artículo 137 de la Carta Fundamental; lo que importa determinar es si el o los requerimientos legales se encuentran en concordancia con los principios reseñados en la Norma Fundamental. En ese sentido debemos recordar, que las normas legales tienen como una de sus razones de ser, el desarrollar las ideas, conceptos, principios, garantías y criterios establecidos en la Constitución Nacional, pero ello debe realizarse en perfecta concordancia con los mismos.

Consideramos que la redacción del artículo 233 del Código Electoral **establece restricciones que pugnan con los presupuestos constitu-**

cionales reconocidos en los artículos 179 y 180 de la Carta Magna. Estas normas constitucionales en conjunto, establecen únicamente tres requisitos para poder acceder al puesto de Presidente y Vicepresidente de la República. Ninguno de ellos contempla la obligación de ser postulado única y exclusivamente por los partidos políticos para poder acceder a dichos cargos.”

Parece notorio que es establecimiento de una mayoría calificada para la elección presidencial colisiona con los presupuestos constitucionales referidos a la materia.

Otro caso que es pertinente citar, se produjo en 1999. Ese año la Corte determinó que la ley puede fijar el procedimiento de juzgamiento, incluyendo la mayoría necesaria para que un tribunal decida la condena de un imputado, si sobre esa materia el constituyente guarda silencio. El artículo 160 de la Constitución (en su numeración actual), incluye como función judicial de la Asamblea Nacional la facultad de juzgar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. En desarrollo de esa disposición, el artículo 2490 del Código Judicial (entonces artículo 2494) establecía que para declarar culpable al imputado serán necesarios las **dos terceras partes** de los votos de la Asamblea. En su sentencia de 20 de diciembre de 1999 la Corte Suprema señaló:

“El Pleno considera que perturbaría el sistema constitucional de la República que la permanencia del Presidente de la República y de la Corte suprema de Justicia en sus cargos dependa del voto de una simple mayoría de la Asamblea Nacional. La Corte no puede alterar la estructura política establecida en la Constitución Nacional. Nuestro sistema constitucional descansa en un equilibrio entre los órganos del Estado y este equilibrio se afectaría si una simple mayoría de la Asamblea Legislativa los puede alterar. **El silencio del constituyente no significa, en esta materia, una limitación para el legislador. De ahí que se impone, y así lo recomendó el Codificador y lo aprobó el Órgano Legislativo, la mayoría calificada para remover al Presidente de la República y a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de sus cargos.**”

Es el silencio del constituyente lo que habilita al legislador a suplirlo con la fijación de las mayorías adecuadas a los procesos respectivos. No es, sin embargo, lo que ocurre en el caso de la mayoría dispuesta para la elección presidencial. En el vacío regulatorio en la Constitución, puede gestarse la concreción legislativa.

Dos casos que parece pertinente examinar al respecto de lo dicho, son los de las designaciones de los presidentes de la Asamblea Nacional y de la Corte Suprema de Justicia, pese a que no hay previsión sobre ellos en la Constitución. Dice el R.O.R.I.:

Artículo 4. Elección de dignatarios. En la sesión de instalación de cada periodo anual de la Asamblea Nacional, se realizará la elección de un Presidente o Presidenta, un Primer Vicepresidente o Primera Vicepresidenta y un Segundo Vicepresidente o Segunda Vicepresidenta. La postulación y votación se harán cargo por cargo en el orden en que aparecen citados previamente. Una vez terminado el periodo de postulación se votará nominalmente, y saldrá electo el candidato o candidata **que obtuviera la mayoría de los votos** para ocupar cada uno de los cargos. (énfasis mío).

En este caso, la mayoría en la elección del presidente de la Asamblea Nacional, regulada de forma equivalente a la regulación constitucional de la elección del presidente de la República, produce el mismo desenlace: una elección por mayoría simple.

También cabe considerar el mismo fenómeno, que tuvo recientemente un caso llamativo en la propia Corte Suprema de Justicia. Efectivamente, el Código Judicial dice:

Artículo 74. En el mes de enero, cada dos años, la Corte Suprema de Justicia elegirá, **por mayoría de votos**, el Presidente y Vicepresidente de la Corporación. El Presidente tendrá, además de las atribuciones que le señala la ley, la de presidir el Pleno, la Sala a que pertenece y la de Negocios Generales. Las otras Salas elegirán, en el mismo acto y en la misma forma, el respectivo Presidente, uno de los cuales será elegido como Vicepresidente de la Corporación.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, en el Salón del Pleno, el día en que tomen posesión los Magistrados que inician su periodo en esta Corporación y con su presencia, se reunirán los Magistrados por derecho propio y elegirán un Presidente Provisional y, en caso de ausencia del Secretario General de la Corte Suprema de Justicia, un Secretario Ad hoc, quienes conducirán la reunión para la elección correspondiente. El quórum para estos efectos se constituirá por mayoría simple de sus miembros.³⁰

30. Modificado por la ley 54 de 28 de septiembre de 2009.

Sin embargo, la Corte no aplicó a su última elección de presidente el significado –aisladamente considerado– de mayoría de votos. En el procedimiento para elegir al actual presidente de la Corte, una primera ronda de votación concluyó en empate. En la segunda ronda de votación hubo 3 votos en apoyo al magistrado Ayú Prado y 4 para el magistrado Benavides, con las abstenciones de los magistrados Alejandro Moncada Luna y Hernán De León. Para ese momento, si se hubiera dado el sentido literal de esta disposición, debió ser declarado nuevo presidente el magistrado Benavides. No fue así. Se procedió a una tercera ronda de votaciones, bajo el criterio de que era necesaria mayoría absoluta. De esa forma, finalmente, fue elegido presidente el magistrado Ayú Prado.

¿Violó la ley la propia Corte? A diferencia del caso que se examina centralmente en este artículo, la elección de Ayú Prado se realizó utilizando como fundamento el Código Judicial, que tiene ciertamente el artículo 74 citado, pero que también contiene el artículo 113, que establece que “*En toda decisión del Pleno y de las Salas es necesaria mayoría absoluta de votos.*” Lo cierto es que ese artículo se encuentra en el apartado “*Repartos y substanciación de los negocios y modos de dirimir los desacuerdos*” por lo que no parece referirse al problema especial planteado. En definitiva, que no parece aplicable al asunto especial regulado por el artículo 74. El debate público siguió hundiéndose a la Corte en el descrédito.³¹ Pero, al menos en lo que respecta a la comparación con la segunda vuelta electoral como mecanismo de elección del presidente y del vicepresidente de la República, se trata de un problema con numerosos elementos diferentes.

Por otro lado, si se utilizara el principio de autoridad³², para fijar el sentido del artículo 177 de la Constitución, ¿qué más autoridad puede tener la opinión de César Quintero, el más importante constitucionalista panameño de fines del siglo XX?. Su lectura de la norma equivalente de la Constitución de 1946, es elocuente:

“...si en una elección presidencial participan tres o más candidatos a la primera magistratura, es muy posible que el que obtenga mayor votación no haya recibido, sin embargo, más de la mitad del total de votos emitidos. En este caso se dice que ha ganado por simple mayoría o por mayoría relativa o por mayoría de votos.”

31. Ver: Gordón Guerrel, Ismael. ¿Victor Benavides ganó la presidencia de la Corte? **La Estrella de Panamá**, 6 de enero de 2014. <http://www.laestrella.com.pa/online/impreso/2014/01/06/victor-benavides-gano-la-presidencia-de-la-corte-191846.asp>

32. El principio de validez del argumento de autoridad consiste en citar la doctrina relativa a los temas sometidos a consideración de la Corte Suprema de Justicia, y así queda recogido en los fallos que Hoyos menciona como referencia (sentencia de 5 de abril de 1990, y otros).

Este es el sistema establecido por la Constitución de 1946. Es posible, pues, de acuerdo con el método vigente, que en una elección presidencial en que participen varios candidatos (y las ha habido hasta de siete) resulte elegido Presidente de la República una persona cuya relativa mayoría signifique, en realidad, una minoría con relación al total de votos emitidos.

Previendo esta posibilidad -confirmada luego por los hechos- la Comisión que redactó el anteproyecto de la Carta vigente se pronunció en favor del sistema de mayoría absoluta para elegir al Presidente. La parte pertinente del proyecto en que se formuló este sistema decía: "El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría absoluta de votos para un período de cuatro años. A falta de tal mayoría se repetirá la acción".

Sin embargo, la Asamblea Constituyente de 1946 no acogió esta fórmula y adoptó la que hemos visto".³³

Como se observa, existen multitud de aproximaciones interpretativas respecto del sentido del artículo 177 de la Constitución. Sin embargo, todas y cada una de ellas permiten sostener que la única posibilidad constitucional es la de elegir al presidente de la República por mayoría simple.

IV. Conclusión

De todo lo arriba escrito se concluye con facilidad que la Constitución Política de la República establece la mayoría simple para la elección del presidente y el vicepresidente de la República. No cabe, por lo tanto, plantearse la modificación del sistema de elección del presidente y del vicepresidente a través de la ley.

El análisis del texto literal de la Constitución, tanto del artículo 177 como de la Constitución en su totalidad, de la historia constitucional panameña, de la jurisprudencia, de la doctrina constitucional, del derecho constitucional comparado y del derecho legislado, utilizando tanto el método de interpretación jurídica tradicional, como los denominados principios de interpretación constitucional que la Corte Suprema de Justicia ha utilizado con frecuencia, sólo permite llegar a esa conclusión.

Por supuesto, no puede proponerse una estrategia interpretativa con inmunidad garantizada frente a la convulsionante jurisprudencia de la Corte.

33. Quintero César. **Derecho Constitucional**. Tomo No. II, El Órgano Ejecutivo. Panamá, 1970, Pág. 293.

Por otro lado, la sentencia de constitucionalidad de 1994, tan citada durante los debates de este asunto, no cerró la discusión, como se constató durante 2011. Hubiera sido de utilidad si se hubiera circunscrito a fijar dos cuestiones (la primera fundamental, y la segunda, accesorio): 1era. Que el que es hoy artículo 177 de la Constitución establece la mayoría simple aplicable a la elección presidencial y 2da. Que existe una auténtica costumbre interpretativa en ese sentido.

Puede parecer al lector desprevenido que eso fue lo que la Corte hizo en su sentencia. Sin embargo, la lectura atenta del pronunciamiento de la Corte permite ver que ella se comporta como el abogado litigante que agrega un argumento sobre otro con la esperanza de que alguno sea valorado positivamente por el juzgador, sin pretender disolver las contradicciones evidentes entre ellos. Cuando la Corte hace eso, en lugar de precisar la doctrina que justifica su decisión, lo que hace es perder credibilidad y debilitar la convicción sobre la corrección del fallo. En concreto, lo que resulta desconcertante es su ambigüedad al momento de establecer cuál es la fuente del derecho que garantiza, no pudiendo ser simultáneamente el texto de la Constitución, o una fuente externa, de naturaleza consuetudinaria.

Bibliografía Básica

González Trevijano, Pedro José. **La Costumbre en Derecho Constitucional**. Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

Hoyos, Arturo. **La Interpretación Constitucional**, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, 1993.

La Justicia Constitucional en la Reciente Experiencia Democrática de Panamá. p. 39. En **El Órgano Judicial en Democracia**, Corte Suprema de Justicia, Panamá, 1994

El control judicial y el bloque de constitucionalidad en Panamá. **Boletín del Instituto de Investigaciones Jurídicas**, n. 75, Universidad Autónoma de México, México. 1992.

Kelsen, Hans. **Teoría General del Derecho y del Estado**. UNAM, México, 1995.

Molino Mola, Edgardo. **La Advertencia de Inconstitucionalidad**. Ponencia. Órgano Judicial. 1997.

Los Actos Sujetos a la Acción de Amparo. Ponencia. Órgano Judicial. 1995.

Moscote, José Dolores. **El Derecho Constitucional Panameño**. Panamá, Star & Herald, 1960.

Orozco Henríquez, José de Jesús. **El Derecho Constitucional Consuetudinario**. UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993.

Rodríguez Robles, Sebastián. *Algunas Reflexiones sobre la Doctrina del Bloque de la Constitucionalidad en Panamá*. **Anuario de Derecho Constitucional Iberoamericano**. Fundación Konrad Adenauer, 1996, p. 391-404.

Sánchez, Salvador. *La Costumbre Constitucional en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá*. En Lara Coronel, Galo Armando y Olano García, Hernán Alejandro (coordinadores). **Estudios de Derecho Público**. Ediciones Universidad del Sinú, “Elías Bechara Zainúm”, Seccional Cartagena de Indias, Cartagena, 2012, p. 179-192.

Crítica a la Doctrina del Bloque de la Constitucionalidad. EDILIBER, 2da Edición, Panamá, 2010.

Integración e Interpretación Judicial de la Ley. **Revista Parlamentaria Debate**, No. 15, diciembre de 2008.

Sánchez Urrutia, Ana Victoria. *Mutación Constitucional y Fuerza Normativa de la Constitución. Una Aproximación al Origen del Concepto*. **Revista Española de Derecho Constitucional**. Año 20, Núm. 58, Enero-Abril 2000, P.105-135.

El Bloque de Constitucionalidad. Centro de Investigación Jurídica de la Universidad de Panamá, Panamá, 1997.

Las Costumbres Constitucionales. En **Anuario de Derecho**, Año XXII, No. 25-26, 1996-97, p. 106-125.

Vargas Velarde, Oscar. Los Tratados y la Constitución Nacional. **Revista Parlamentaria Debate**. No. 16. Asamblea Nacional, Panamá, 2009, P. 89-118.