

REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SER DIPUTADO EN PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA. (HISTORIA Y ACTUALIDAD NORMATIVA)

*Jaime Flores Cedeño**

1. Antecedentes históricos

Los Órganos Legislativos en Panamá y en Centroamérica tienen dentro de su marco regulatorio constitucional una serie de exigencias para los ciudadanos que aspiren a ser miembros del Parlamento. Los requisitos exigidos en cada país forman parte de la experiencia política y social de las naciones, lo que ha llevado a establecer parámetros constitucionales, a fin de garantizar que los diputados electos no estén bajo el prisma de cuestionamientos públicos que suelen en ocasiones aflorar antes y después de cada torneo electoral.

El poder legislativo que hoy conocemos es el resultado de varios siglos de evolución política y democrática, siendo uno de sus principales exponentes el Barón de Montesquieu (1689-1759), quien con sus ideas contribuye al renacimiento de la teoría de la división de los poderes, cuyos conceptos fueron, en amplia proporción, la base de sustento de las revoluciones políticas y sociales que se sucederán en siglos posteriores.

* Profesor en Humanidades con Especialización en Filosofía e Historia por la Universidad de Panamá y Asesor Técnico de la Secretaría de Asuntos Sociales.

Decíamos que con Montesquieu renace la teoría de la división de los poderes, porque el primero en propugnarla fue Aristóteles (384-322 a de C.) en su obra monumental titulada “La Política”. El filósofo griego, muy adelantado a su época, esquematizaba:

En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado todo resultará bien organizado; y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial.

Panamá, al igual que el resto de los países occidentales, heredará en el siglo XIX un significativo número de ideas y teorías políticas surgidas en la modernidad que se difundieron con más relieve después de la Revolución Francesa.

En cuanto al tema que nos ocupa, distintos expertos en la materia coinciden en estimar que la primera participación a nivel parlamentario de Panamá se produce a comienzos del decimonono en las Cortes de Cádiz con la representación de dos Diputados: Don José Joaquín Ortiz y el doctor Juan José Cabarcas¹. Algunos de los requisitos para ser diputado aludidos en la Constitución de 1812 eran: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años y tener renta anual proporcionada, procedente de bienes propios².

Una constitución que no podemos soslayar en esta época y de importancia histórica para Panamá fue la de Cúcuta de 1821, que da origen a la Gran Colombia, a la cual el Istmo se incorporaría al producirse la Independencia de noviembre del mismo año. En esta Constitución se establecían los siguientes requisitos para ser senador: tener treinta años de edad, ser natural o vecino del departamento que hace la elección, tres años de residencia en el territorio de la República inmediatamente antes de la elección, ser dueño de una propiedad que alcance el valor libre

de cuatro mil pesos en bienes raíces, en su defecto, el usufructo o renta de quinientos pesos anuales o ser profesor de alguna ciencia. A ello se agregaba que debía ser sufragante parroquial no suspenso, al igual que saber leer y escribir.

Veinte años después de la Constitución de Cúcuta se aprobó en Panamá la Constitución del Istmo (1841), que fue consecuencia de una acción separatista liderada por el General Tomás Herrera, constituyendo en propiedad la primera Carta Magna aprobada por panameños en pro de un desarrollo institucional autónomo. En su contenido se instituía que para ser diputado se requería ser dueño de bienes raíces que alcanzaran el valor libre de mil pesos o tener una renta de doscientos pesos anuales procedentes de esta actividad económica. En caso contrario, había que tener una renta de trescientos pesos producto de algún empleo o del ejercicio de un género de industria o profesión y haber residido en el Estado dos años por lo menos dentro de los cuatro inmediatamente anteriores a la elección.

Distinto a estos aspectos, nos llama la atención otros requisitos que se disponían para ser ciudadanos elegibles. Estos eran: ser varón, no ser esclavo, no formar parte del ejército permanente de mar o tierra, subsistir de su trabajo o de bienes propios, no estar en la condición de sirviente doméstico, en estado de enajenación mental, naturalizado en país extranjero y hallarse en prisión que merezca pena corporal o infamante.

¹ Para profundizar en el tema sugerimos leer el escrito de Salvador Sánchez "Los primeros diputados panameños: Ortiz y Cabarcas en las Cortes Españolas, publicado en la Revista Debate No.7 de 2005.

² Desde la antigüedad, ya sea en Grecia o Roma, por mencionar dos principales Estados, había restricciones para ocupar cargos en el Gobierno, siendo algunos de estos: ser ciudadano y tener un poder adquisitivo, este último aspecto era importante porque los cargos no eran remunerados.

En la Constitución de 1843 de la Nueva Granada, observamos que para ser senador³ se requería:

1. Ser granadino por nacimiento en ejercicio de los derechos de ciudadano.
2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad.
3. Ser natural o haber sido vecino de la provincia en que se postulaba.
4. Ser dueño de bienes raíces que alcancen al valor libre de cuatro mil pesos, en caso contrario, renta de quinientos pesos anuales procedentes de esta actividad, o bien poseer ochocientos pesos procedentes de algún empleo, industria o profesión.

Es notorio que las constituciones que rigieron al Istmo en la primera mitad del siglo XIX, aparte de las exigencias generales que se señalaban para ser diputado, ya sea de edad o nacimiento, se hacía énfasis, concretamente, en la posesión monetaria del aspirante, dando a entender, que solo un exclusivo y selecto grupo de personas acaudaladas tenían la potestad de llegar al parlamento, dados los altos niveles de pobreza que persistían en la región, fruto de más de tres siglos de coloniaje y explotación. El sociólogo Alfredo Figueroa Navarro trasluce en una de sus investigaciones⁴ esta

realidad cuando especifica quiénes eran los diputados y senadores por la provincia de Veraguas: “Caciquismo, gamonalismo y propiedad de los latifundios rurales condicionan la representación en las instancias legislativas a nivel nacional. En Bogotá, los senadores y los representantes de la provincia de Veraguas asisten, anualmente, a las sesiones del Congreso. Su élite política es, visiblemente, lo que denomina Jacques Lambert una fuerza pre- estatal. Si leyésemos la lista de sus senadores y de sus representantes cerca del Congreso, distinguiríamos, sin mayor esfuerzo, los apellidos de los latifundistas de Veraguas”.

Un avance político a los requisitos expuestos, lo dio la *Constitución de la República de Nueva Granada de 1853*. Esta precisaba que para ningún destino con autoridad o jurisdicción político-judicial se debería exigir otra cualidad que la de ser ciudadano granadino, con excepción de los empleos de Presidente y Vicepresidente de la República, para los cuales se necesitaba ser granadino de nacimiento y tener treinta años de edad.

Esta Carta Magna estipulaba que los ciudadanos eran singularmente los varones granadinos que sean o hayan sido casados, al igual que los mayores de veintiún años. La Constitución de Río Negro de 1863, que consolida el régimen federal en Colombia y cuya Convención Nacional fue presidida por el Doctor Justo Arosemena, mantuvo la flexibilidad de los requisitos para ocupar cargo público al

³ En Colombia los requisitos variaban, tanto para senador o congresista, en este escrito hacemos solamente mención al cargo de senador para hacer las comparaciones constitucionales.

⁴ “Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano” EUPAN, 1982.

decir que eran elegibles los colombianos varones mayores de 21 años. Se exceptuaban a los Ministros de cualquier religión y aquellas personas que estuvieron casadas o que en ese entonces mantuvieran ese estado.

La Constitución de 1886, que trastoca el régimen federal, volvió a mantener el requisito pecuniario para aspirar a ser senador. En su artículo 94 se puntualizaba que para ocupar este cargo de elección había que ser colombiano de nacimiento y ciudadano no suspenso, tener más de treinta años de edad y disfrutar de mil doscientos pesos, por lo menos, de renta anual como rendimiento de propiedades o fruto de honrada ocupación. Los aspirantes a representantes, además de ser ciudadanos en ejercicio, no tenían que haber sido condenados por delito que mereciera pena corporal y tener más de veinticinco años de edad.

2. Evolución constitucional, Derecho comparado y normas vigentes

Las Constituciones de Panamá de los años 1904, 1941 y 1946 se mantuvieron sin alteraciones en cuanto a los requisitos para ser diputado, al proferir que se requería ser ciudadano en ejercicio y haber cumplido veinticinco años de edad⁵. La Constitución de 1972, con cada

uno de sus actos reformativos, ampliará como veremos más adelante, estos requisitos e impondrá nuevos con la finalidad de establecer los controles legales necesarios para la escogencia de los diputados.

Un tema que generó debate en la Constitución de 1904 fue el de la ciudadanía, al interpretarse que ésta solo debía ser aplicable a los hombres y no para las mujeres, con base en que el texto constitucional, en su artículo 11, no hacía taxativamente distinción alguna cuando subrayaba que: “son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de veintiún años”. Las disposiciones legales que se aprobaron después de que entró a regir esta Constitución fueron en sí las que discriminaron el ejercicio ciudadano de la mujer⁶. En las décadas subsiguientes y a raíz de las luchas reivindicativas que realizan las mujeres por el reconocimiento de este derecho legal y social, las Constituciones de 1941 y 1946 le establecerán finalmente su legítimo derecho ciudadano. La norma constitucional en vigor establece cinco requisitos para ser diputado, estos los presentamos a continuación en dos cuadros que incluyen comparativamente las disposiciones constitucionales de otros países de Centroamérica.

⁵ Recordemos que estas tres constituciones mantuvieron la edad de 21 años para ser ciudadano, la de 1972 vigente la redujo a 18.

⁶ Sobre este tema recomendamos leer el artículo de Jorge Giannareas, titulado “Quién le dio el voto a la mujer”, aparecido en el diario Panamá América el 9 de marzo de 2004.

CUADRO COMPARATIVO DE CONSTITUCIONES DE CENTROAMÉRICA

Panamá	Costa Rica	Nicaragua	El Salvador	Honduras	Guatemala
<p>Ser panameño por nacimiento, o por naturalización con quince años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalización.</p> <p>Ser ciudadano en ejercicio.</p> <p>Haber cumplido por lo menos veintitún años de edad a la fecha de la elección.</p> <p>No haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.</p> <p>Ser residente del circuito un año inmediatamente anterior a la postulación.</p>	<p>Ser ciudadano en ejercicio.</p> <p>Ser costarricense por nacimiento, o por naturalización con diez años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalidad.</p> <p>Haber cumplido veintitún años de edad.</p>	<p>Ser nacional de Nicaragua. Quienes hayan adquirido otra nacionalidad deberán haber renunciado a ella al menos cuatro años antes de verificarse la elección.</p> <p>Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.</p> <p>Haber cumplido veintitún años de edad.</p> <p>Haber residido en forma continuada en el país los cuatro años anteriores a la elección, salvo que durante dicho período cumplieren Misiones Diplomáticas, o trabajaren Organismos Internacionales o realizaren estudios en el extranjero. Además, haber nacido o haber residido durante los últimos dos años en el Departamento o Región Autónoma por el cual se pretende salir electo.</p>	<p>Ser mayor de veinticinco años, salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de notoria honradez e instrucción y no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la elección.</p>	<p>Ser hondureño por nacimiento.</p> <p>Haber cumplido veintitún años de edad.</p> <p>Estar en el ejercicio de los derechos ciudadanos.</p> <p>Ser del estado seglar, y haber nacido en el departamento por el cual se postula o haber residido en él por lo menos los últimos cinco años anteriores a la fecha de convocatoria a elecciones.</p>	<p>Para ser electo diputado se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.</p>

DIFERENCIAS Y SIMILITUDES CONSTITUCIONALES

País	Edad	Ser Ciudadano	Impedimento por condena penal dolosa	Criterios de nacionalización y residencia continuada	Estar en ejercicio de derechos ciudadanos	Ser residente	Criterios en caso de haber obtenido otra nacionalidad
Panamá	21	*	*	*	*	*	
Costa Rica	21	*		*	*		
Nicaragua	21	*		*	*	*	*
El Salvador	25	*			*		
Honduras	21	*			*	*	
Guatemala	18	*			*		

Este último cuadro hace referencia particularmente a lo que dispone la Constitución de estos países con atención al tema que nos ocupa, quedando abierta la posibilidad de que existan regulaciones legales internas de orden electoral, que atiendan algunos vacíos que no están especificados en la norma superior, por ejemplo, el hecho de residir en la jurisdicción en donde se es candidato y que sería objeto de otro escrito sobre legislación electoral y no constitucional.

En la reforma constitucional del año 2004, se modificó el artículo 147 numeral 4 que viene a ser el actual artículo 153, en el sentido de explicitar que el aspirante a diputado *no debe haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia. El artículo antes de la reforma decía: No haber sido condenado por el Órgano Judicial por delito contra la*

administración pública con pena privativa de la libertad, o por el Tribunal Electoral por delito contra la libertad y pureza. Al observar el cuadro comparativo nos percatamos que Panamá es el único país del área que pone una limitante de orden penal para efecto de restringir la llegada al parlamento de personas que hayan sido condenadas por delito doloso con pena elevada, como una condición dirigida a procurar que al hemiciclo lleguen los mejores ciudadanos. Un país que se aproxima a esta restricción es Guatemala, en su texto constitucional expone una limitante de incompatibilidad de tipo administrativo y no penal, al decir que no pueden ser diputados los condenados en juicio de cuentas por sentencia firme y que no hubieran solventado sus responsabilidades.

Una variante que se produjo en Panamá fue la de la edad, que hasta la vigencia de la Constitución de 1946 se mantuvo

en 25 años y que la actual enmarca en 21. Las constituciones de Costa Rica y Nicaragua exigen una edad igual a la de Panamá para ser diputado, por el contrario, en El Salvador la edad es de 25 años y Guatemala establece en su regulación constitucional que para ser electo se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Un tema elemental que está vinculado con los requisitos, pero que no se encuentra inserto en la Constitución es el concerniente a las limitaciones o impedimentos que la ley señala para aspirar a un cargo de elección popular y que en Panamá están contenidas en el Código Electoral⁷.

En este se aporta una significativa lista de servidores públicos que de no separarse seis meses antes de sus cargos oficiales, tendrían la condición de ilegibles. En Centroamérica este plazo se manifiesta generalmente en menos de un año así:

País	Periodo de renuncia antes de la elección
Panamá	6 meses
Costa Rica	6 meses
Nicaragua	12 meses
El Salvador	3 meses
Honduras	6 meses
Guatemala	3 meses

⁷ En Centroamérica los impedimentos para ser diputado tienen un rango constitucional.

Por tradición en nuestro país, este período de separación del cargo no es aplicable a los funcionarios que ejerzan una función de elección popular. Al respecto vemos que en El Salvador y Honduras sus constituciones enuncian en lo que atañe a los impedimentos que el Presidente y Vicepresidente de la República, si optaran por ser candidatos a diputado tendrían que separarse de su función, a pesar de que su investidura es de elección popular. La Constitución de Costa Rica va un poco más allá al indicar que el Presidente de la República, o quien lo sustituya en el ejercicio de la Presidencia al tiempo de la elección, no podrá ser candidato a diputado, si desempeña los cargos seis meses antes de la elección.

En Panamá, como mencionáramos, no existe limitante alguna de separación de cargos para los que ejerzan una función de elección popular, ejemplo de ello fue que en las pasadas elecciones el segundo Vicepresidente de la República se postuló para candidato a diputado sin la necesidad de alejarse de sus funciones públicas.

Lo expuesto nos evidencia que en el plano constitucional, ya sea en Panamá o Centroamérica las exigencias para ser diputado representan una forma correcta de control político e institucional destinado a procurar que a los parlamentos puedan llegar los mejores ciudadanos, evitando así que esta escogencia tienda a dar lugar a interpretaciones erróneas sobre quiénes tienen o no ese derecho. Mucho ha cambiado la norma

constitucional desde el siglo XIX, cuando disponía que para ser diputado no bastaba ser ciudadano, sino que se debía poseer una cantidad limitada de bienes o dinero. Esto, lógicamente, iba destinado a que al parlamento llegaran las minorías pudientes y privilegiadas de la sociedad, haciendo inalcanzable este derecho a los sectores populares.

Los tiempos han cambiado desde aquel entonces, al punto que en el presente está desestimado el requisito económico en la Constitución para ser candidato a algún puesto de elección popular, lo que no significa que, en la práctica, los candidatos puedan o deban tener consigo cierto grado de recursos para hacer funcionar sus campañas, siendo este otro tema objeto de análisis que no es el que nos ocupa con este escrito.

Finalmente, sabemos que no basta en Panamá con los requisitos constitucionales para ser diputado. En la actualidad los partidos políticos han adoptado generalmente el sistema de primarias internas para los candidatos, evitando de esta forma que sean seleccionados por las cúpulas partidarias, lo que robustece la democracia interna de los colectivos. Por otro lado, la última reforma constitucional del año 2004 permitió que la postulación de candidatos a diputados no sea exclusiva de los partidos políticos al permitir la libre postulación, lo que a nuestro entender ha democratizado la participación ciudadana en estos comicios.

Bibliografía General

Alfredo Figueroa Navarro. *Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano*. Editorial Universitaria, Panamá 1982.

Jorge Giannareas. *Quién le dio el voto a la mujer*. Artículo publicado en el diario El Panamá América el 9 de marzo de 2004.

Jorge Fábrega. *Constituciones de la República de Panamá*.

Maurice Duverger. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1970.

Salvador Sánchez. *Los primeros diputados panameños: Ortiz y Cabarcas en las Cortes Españolas*. Revista Debate No. 7 de 2005.

Víctor F. Goytía. *Las Constituciones de Panamá*. Litografía e imprenta LIL, S.A. Costa Rica, 1987.

Código Electoral de la República de Panamá.

Constitución Política de la República de Panamá.