



**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
FACULTAD DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN HISTORIA
DE PANAMÁ Y AMÉRICA**

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

**ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1945:
GÉNESIS Y SIGNIFICADO HISTÓRICO**

POR:

DENIS JAVIER CHÁVEZ

**TESIS PRESENTADA COMO REQUISITO PARA OPTAR
AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN HISTORIA
DE PANAMÁ Y AMÉRICA**

**PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ
2007**

DEDICATORIA:

Este trabajo de investigación está dedicado a mis dos hijos, Angélica y Javier, fuente de inspiración para mi superación permanente, fundamentada en la reafirmación del compromiso personal de contribuir al rescate de la historia nacional, dada su crucial importancia en el desarrollo integral del país.

AGRADECIMIENTO:

Mis mayores muestras de agradecimiento a todos los docentes, profesionales, amistades, así como a las personas que compartieron las inquietudes surgidas en esta investigación, que nos proporcionaron recomendaciones, al igual que prestaron su apoyo técnico para hacer posible el presente trabajo de Tesis, especialmente al Profesor Pantaleón García.

INDICE

DEDICATORIA.....	ii
AGRADECIMIENTO.	iii
ÍNDICE.....	iv
RESUMEN.....	vii
INTRODUCCIÓN.....	viii
CAPÍTULO I	
FUNDAMENTO METODOLÓGICO Y CONCEPTUAL.....	1
1. Planteamiento del Problema.....	2
2. Hipótesis de Trabajo.....	2
3. Justificación.....	3
4. Objetivos Generales y Específicos.....	4
5. Marco Teórico y Conceptual.....	5
CAPÍTULO II	
ORIGEN Y EXTENSIÓN DEL RÉGIMEN DE 1941.....	8
1. Constitucionalización del Golpe Octubrino..	9
1.1. Precedente Inmediato de 1931.....	9
1.2. Pretexto Constitucional del Golpe de Estado.....	17

2.	Adhesiones Políticas al Gobierno de Facto.....	23
2.1.	Poderes Judicial y Legislativo.	23
2.2.	Policía Nacional y Partidos Políticos	24
3	Prolongación del Poder Ejecutivo....	26
3.1.	Resolución de la Asamblea de 1943 ...	26
3.2.	Respaldo de los Estados Unidos... ..	28
CAPÍTULO III		
ALTERNATIVA CONSTITUYENTE A LA CRISIS POLÍTICA.....		
1.	Características de la Confrontación Política.....	31
1.1	Crítica Constitucional al Régimen.....	31
1.2	Ruptura de la Tregua Política.....	34
2.	Salida Constitucional a la Crisis Nacional.....	38
2.1.	Convocatoria a la Constituyente.	39
2.2	Gobierno de Gabinete.	43
3	Reacciones ante la Constituyente.....	45
3.1.	Tentativa de Golpe Parlamentario..	45
3.2	Postura del Primer Congreso Nacional de la Juventud	48
3.3	Demanda de Derechos Electorales Femeninos.....	50

CAPÍTULO IV

SEGUNDA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE..... ..	56
1. Novedosa Reglamentación Electoral.. ..	57
1.1 Derechos Ciudadanos de las Mujeres..... ..	59
1.2. Delegados Provinciales y Nacionales.....	63
1.3 Candidaturas de Libre Postulación.	66
2 Aspectos Relevantes del Proceso Electoral.	68
2.1. Jurado Nacional de Elecciones.....	68
2.2 Comité Pro-Constituyente..... ..	72
2.3 Postulación de Candidaturas..... ..	74
2.4. Debate Programático Electoral..... ..	77
2.5. Posición del Frente Patriótico de la Juventud.....	83
3. Resultados de los Comicios Constituyentes..... ..	85
3.1. Escrutinio Nacional y Provincial.....	86
3.2 Delegados Nacionales y Provinciales Electos.....	90
3 3. Representación Histórica Femenina..... ..	97
4. Instalación de la Asamblea Constituyente..... ..	98
4 1. Elección del Presidente Provisional..... ..	98
4.2 Aprobación de la Constitución de 1946..... ..	102
CONCLUSIONES.....	
BIBLIOGRAFÍA.....	

RESUMEN

Esta investigación intitulada "Asamblea Constituyente de 1945. Génesis y Significado Histórico", aborda la constitucionalización del golpe de octubre de 1941 y la extensión del régimen factual de Ricardo Adolfo de la Guardia, hasta desembocar en una crisis política que tuvo como salida la convocatoria a una Asamblea Constituyente en 1945. Su integración a través de un novedoso proceso electoral garantizó una equilibrada representación social y territorial de delegados, lo que incluyó por primera vez la participación femenina de manera universal en un evento nacional. La Segunda Convención Constituyente eligió al presidente Enrique A. Jiménez y aprobó la tercera constitución republicana, resultado de un proceso democrático sin precedente histórico.

SUMMARY

This investigation entitled "Constituent Assembly in 1945. Genesis and Historical significance", addresses the constitution Shot of October 1941 and the extension of the regime factual Ricardo Adolfo De La Guardia, until you find on a political crisis that has out to the call a Constituent Assembly in 1945. Through its integration of a new Electoral Process warrant a balanced representation of social and territorial delegates, including for the first time universal form of female participation in a national event. The second constitutional convention elected president Enrique A. Jimenez, and approved the third Republican Constitution, result of a democratic process without historical precedent.

INTRODUCCIÓN

El tema de la "Asamblea Constituyente de 1945: Génesis y Significado Histórico" pertenece a la historia política constitucional del país, rama de nuestros estudios históricos que tiene pendiente una gama de hechos por investigar. En los medios académicos existe la idea equivocada que se han realizado muchos estudios en el área política, por consiguiente hay un agotamiento temático, lo que no es cierto porque verdaderas investigaciones no son muchas, todavía faltan una pluralidad de temas, e incluso los que han sido abordados se pueden ampliar o someterlos a nuevos enfoques.

En el desarrollo de la exposición del tema investigado podrán encontrar que tiene como ejes centrales, los orígenes políticos e históricos de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, sus repercusiones institucionales y políticas. En el primer eje se examina la situación política nacional que originó la opción de la Constituyente, donde resaltan prácticas políticas como los instrumentos del Golpe de Estado con pretexto constitucional y la convocatoria a la Constituyente para dar respuesta a la crisis de legitimidad política traducida en ilegitimidad constitucional, tal como ocurrió con el derrocamiento del Presidente Arnulfo Arias Madrid, en octubre de 1941, el consiguiente gobierno de facto del presidente Ricardo Adolfo de la Guardia, su pérdida de respaldo ciudadano e injustificación constitucional que desembocó en el llamado a la Asamblea Constituyente.

El segundo eje central gira alrededor de las consecuencias que tuvo la convocatoria a la Constituyente de 1945, donde se analiza el resquebrajamiento

de la alianza gubernamental delaguardista, el triunfo electoral de la oposición, la reunificación de los partidos liberales que pasan a dominar la Asamblea Nacional Constituyente, el nuevo gobierno provisional del presidente Enrique A. Jiménez, al igual que determinan la naturaleza liberal de la Constitución de 1946

También se aborda la irrupción en la vida política del movimiento estudiantil y juvenil con sus vanguardias la Federación de Estudiantes de Panamá y el Frente Patriótico de la Juventud, especialmente las posturas del Congreso Nacional de la Juventud ante la convocatoria a la Constituyente y del Frente Patriótico de la Juventud frente a las elecciones del 6 de mayo de 1945. Igualmente, se destaca la participación del movimiento femenino nacional, el reconocimiento a los derechos electorales de las mujeres, su participación trascendental en las elecciones, lo mismo que en la Asamblea Constituyente.

Para ilustrar lo anterior se expone una serie de hechos que ocurrieron durante el proceso electoral para Delegados a la Constituyente tales como el debate programático, los resultados de las elecciones, la representación histórica femenina, la instalación de la Constituyente, la elección del Presidente Provisional y la aprobación de la Constitución de 1946.

Con esta investigación se pretende contribuir a salvaguardar un acontecimiento histórico relevante como fue la Asamblea Nacional Constituyente de mediados de los cuarenta del siglo XX, con el propósito de aprender de los aciertos y errores políticos del pasado.

CAPÍTULO
FUNDAMENTO METODOLÓGICO Y CONCEPTUAL

1. Planteamiento del Problema

En la historiografía de la época republicana hay una ausencia de estudios que destaquen en profundidad la experiencia histórica de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente de 1945. Este vacío de conocimiento pretérito es inexplicable si se toma en cuenta que hay a disposición una significativa cantidad de fuentes documentales y testimoniales que permiten reconstruir la relevancia y proyección de uno de los acontecimientos políticos de mayor importancia durante el siglo XX panameño.

La carencia de investigaciones sobre los orígenes y el significado histórico de la Asamblea Constituyente de 1945 ha desprovisto a las generaciones actuales y las futuras del conocimiento de un cúmulo de hechos, pletóricos en aprendizajes sobre el decurso democrático nacional. No puede haber una comprensión de las tareas inconclusas en el desarrollo de la democracia política del país si no se conoce y estudia la evolución interna a partir de acontecimientos como la Convención Nacional de mediados de los cuarenta, que aún espera su reconstrucción.

2. Hipótesis de Trabajo

La Segunda Asamblea Nacional Constituyente de 1945 representó la salida a la crisis de legitimidad constitucional del gobierno de facto del presidente Ricardo Adolfo de la Guardia.

3. Justificación

La Asamblea Nacional Constituyente de 1945 constituyó un capítulo democrático ejemplar en el contexto del período de inestabilidad política e inconstitucional que vivió Panamá entre 1941 y 1956. En la condición de ser la Segunda Constituyente que ha tenido la República contribuyó al desarrollo del Estado Nacional, mediante una moderna superestructura jurídica y política, materializada en la constitución de 1946, donde se amplió la participación política de nuevos sectores sociales hasta entonces descartados

El proceso electoral para elegir a los Delegados Provinciales y Nacionales de la Constituyente se caracterizó por la existencia de reglas democráticas que perfilaron el grado de madurez que el Estado panameño había llegado al final de sus primeros cincuenta años. Estuvieron permitidas las postulaciones libres tanto como las de los partidos políticos, lo que posibilitó una variada oferta de candidaturas.

En tales comicios participó la mujer panameña, por primera vez, en unas elecciones nacionales, no sólo como parte del electorado sino también como candidatas. Las postulaciones femeninas contribuyeron a enriquecer el debate electoral, y dieron inicio a un nuevo período de nuestra historia política.

La presentación de un conjunto de ideas programáticas por parte de las candidaturas hizo posible que la Constituyente estuviera integrada por personas de diversos orígenes sociales, políticos y de sexo. Esto facilitó una loable

discusión parlamentaria del más alto nivel, que dio al país la tercera constitución, que desarrolló los derechos sociales, amplió la democracia al incorporar a la mujer como ciudadana y otorgó nuevas obligaciones al Estado, entre otros aportes.

Considerando que el tema de la Constituyente siempre ha sido una constante histórica hasta el punto que, en la última reforma constitucional (2004) se consignó como el tercer método para los cambios constitucionales, adquiere plena justificación el estudio de la vivencia constituyente de 1945.

4. Objetivos Generales y Específicos

Esta investigación se propone como objetivos generales, los siguientes:

- a) Analizar las condiciones que originaron la Convocatoria a la Convención Nacional Constituyente de 1945.
- b) Evaluar los hechos más relevantes del proceso democrático de la Constituyente de 1945, que permitieron una mayor participación de la ciudadanía.

El trabajo indagado tiene como objetivos específicos, los siguientes:

- a) Identificar los factores que posibilitaron la emergencia y extensión del régimen de facto de Ricardo Adolfo de la Guardia.
- b) Explicar las causas que conllevaron a la convocatoria de la Asamblea Constituyente de 1945.

- c) Identificar los hechos significativos del proceso electoral para la integración de la Constituyente.
- d) Resaltar la participación política ciudadana durante la coyuntura de la Constituyente que culminó con la aprobación de la Constitución de 1946.

5. Marco Teórico y Conceptual

El abordamiento del objeto de la presente investigación presupone el manejo de una serie de conceptos y enfoques teóricos. Es decir, el estudio de la Asamblea Constituyente de 1945 vista como respuesta política a la ilegitimidad gubernamental, que posibilitó un espacio histórico de ampliación de la participación política de sectores sociales marginados, amerita comprender la noción de poder constituyente, legitimidad, crisis política e ingobernabilidad.

El poder Constituyente es la facultad política que posee el pueblo como soberana autoridad suprema, para hacer o cambiar una constitución, mediante acción directa o por delegación. Es la máxima capacidad del pueblo sobre sí mismo, para proveerse de una organización política y ordenamiento jurídico. En pocas palabras, poder constituyente es la voluntad política de un pueblo, capaz de dictar una constitución, vista como norma fundamental que determina la estructura jurídico-política del Estado y los derechos reconocidos a los ciudadanos.

El poder constituyente es ilimitado por su condición de soberano, de ahí que no esté sujeto ni delimitado por normas jurídicas pre-existentes. Se trata de un

poder de hecho o de facto, de naturaleza política, conocido también como poder constituyente originario.

Una peculiaridad del poder constituyente es su carácter extraordinario y temporal, en tanto que su única finalidad es la de aprobar la constitución, por lo que cumplida o agotada este propósito debe dejar de actuar y disolverse para dar paso a la vigencia de la Constitución. Una vez cumplida la misión constituyente, entran a regir los poderes creados en la nueva Carta Magna

Otra característica del poder constituyente es que tiene funciones legislativas por ser la Constitución una especie de ley constitucional, pero se diferencia del Poder Legislativo por las materias que regulan y las diferencias de naturaleza de cada uno. Los representantes o delegados que ejercitan el poder constituyente actúan estrictamente como representantes de la Nación, mientras que el poder legislativo ordinario asume sus funciones como representantes del Estado.

La necesidad del ejercicio de un poder constituyente requiere que existan condiciones especiales en la vida de una Nación, tales como el nacimiento del Estado o cuando las fuerzas políticas que lo integran demandan una reestructuración estatal, debido a rupturas institucionales, carencia de legitimidad ciudadana o profundas crisis de gobernabilidad. La pertinencia de un poder constituyente puede ser al producirse un golpe de Estado o como salida a una crisis económica, social o política, a través de la convocatoria al pueblo para que proporcione sus propias soluciones.

El poder constituyente normalmente se ejercita a través de una Asamblea Constituyente, puesto que las constituciones democráticas se originan con base

a procedimientos populares, que, en un primer momento, son elaboradas, discutidas y aprobadas por una Convención Constituyente la cual ha sido elegida en votación popular para esta exclusiva y única finalidad. Otro momento podría ser someter la constitución confeccionada a un referéndum popular para su veredicto final. Ahora bien, en teoría como en la práctica la necesidad de una Constituyente se puede verificar por medio de una consulta popular.

La crisis de legitimidad de un régimen político es el resultado de la pérdida de consenso en los ciudadanos. En consenso implica la voluntaria aceptación ciudadana del régimen, a través del cual se ejerce el gobierno. Cuando éste pierde el apoyo político y experimenta carencia de apoyo popular, puede optar por acciones políticas que generan una situación insostenible o de ingobernabilidad, o de lo contrario puede desarrollar acciones políticas que permitan recuperar la legitimidad.

La Asamblea Nacional Constituyente es el escenario por excelencia para la convocatoria y participación de todas las fuerzas políticas y sociales, a fin de debatir públicamente las bases de una nueva legitimidad, que toma cuerpo en una nueva reorganización política y jurídica del Estado Nacional.

CAPÍTULO II

ORIGEN Y EXTENSIÓN DEL RÉGIMEN DE 1941

1. Constitucionalización del Golpe Octubrino

La práctica histórica de darle apariencia de constitucionalidad a la interrupción de los períodos gubernamentales es de vieja data en Panamá, tal como aconteció durante la vigencia del Estado Federal en el siglo XIX, cuando luego del golpe encabezado por Gil Colunje se convocó la Constituyente que aprobó la Constitución de 1865. Igual ocurrió con el derrocamiento del gobierno federal de 1868 y la consiguiente convocatoria de una Asamblea Constituyente que acordó la Constitución de ese año.

Sin embargo, para no retroceder mucho sólo basta destacar el precedente inmediato de lo que fue el Golpe de Estado de enero de 1931 y su correspondiente solución constitucional. Una década después, en octubre de 1941, fuerzas políticas internas y externas conspiraron para derrocar al presidente Arnulfo Arias y utilizaron normas constitucionales para justificar el hecho político de facto, lo que da cuenta del origen de la administración presidencial de Ricardo Adolfo de la Guardia.

1.1. Precedente Inmediato de 1931

Una pluralidad de estudios históricos coinciden en que el derrocamiento del presidente Florencio Harmodio Arosemena, ejecutado por la organización Acción Comunal, **además de ser el Primer Golpe de Estado en la Época Republicana, dejó sentado el precedente de utilizar la Constitución Nacional para justificar la interrupción factual de la sucesión presidencial.**

Al finalizar el año de 1930 en la opinión pública predominaba un severo cuestionamiento al poder gubernamental de Arosemena, quien desde sus orígenes electorales representaba a una de las facciones personalistas del liberalismo, la de su antecesor presidencial Rodolfo Chiari. Éste ejercía un gran influjo sobre el Tribunal Electoral y los órganos Ejecutivo y Legislativo, hasta el grado de detentar un poder real, de manera que las críticas al chiarismo se les endilgaban al presidente formal. Importantes figuras liberales como Eusebio A. Morales, Guillermo Andreve y Jephtha B. Duncan expresaban una franca oposición al chiarismo oficial.

A raíz de la crisis ministerial en septiembre de 1930, causada por pugnas entre liberales seguidores de Chiari y liberales antichiaristas, los señores Jephtha B. Duncan y Luis F. Clement, quienes habían sido secretarios del gobierno de Arosemena, organizaron la Junta Patriótica Nacional, integrada por liberales y conservadores, cuyo objetivo principal era el de evitar que Chiari retornara al poder presidencial en las elecciones programadas para 1932¹.

Si a lo anterior le agregamos las medidas antipopulares del gobierno, la corrupción generalizada y los efectos nocivos de la crisis económica y fiscal provocada por el desplome de la bolsa de valores de Nueva York, puede comprenderse que el régimen de Arosemena estaba aislado y padecía de una acentuada debilidad política.

¹ Davis al Secretario Stimson, 23 de marzo de 1931, RG59, 819 00/155520, NA, citado por Pantaleón García, "La administración del Ing. Florencio H. Arosemena: Crisis y Acción Comunal", en la *Revista Milenio*, Departamento de Historia, Universidad de Panamá, 1995, p. 95.

Por otra parte, durante la década de los veinte nuevas fuerzas sociales irrumpieron en la vida nacional, ejemplos representativos fueron el Sindicato General de Trabajadores, el Partido Nacional Feminista y la organización Acción Comunal. Éste último, integrado básicamente por personas de clase media profesional, desde su creación en 1923 sostuvo una sistemática crítica opositora a los desaciertos de los gobiernos de Belisario Porras, Rodolfo Chiari y Florencio H. Arosemena. Esta organización cívico-nacionalista se ganó el reconocimiento y la simpatía pública, no sólo por sus tenaces pronunciamientos sino por haber liderado las jornadas que conllevaron al rechazo del Tratado Kellogg-Alfaro de 1926.

Tal contexto es el que existe cuando, en horas de la madrugada del 2 de enero de 1931, Acción Comunal logró controlar los únicos cuarteles de la ciudad de Panamá: el de las Sabanas y el Central de Policía, al igual que el Palacio Presidencial, sometidos por la vía armada. De esta manera, los comunales lograron un triunfo político sin precedentes e hicieron historia, pues derrocaron al gobierno de Arosemena, instalado en 1928, pero hasta aquí controlaron el curso de los acontecimientos. De ahí en adelante, la Embajada de los Estados Unidos en Panamá se convirtió en el centro de decisión hacia la búsqueda de una salida política al Golpe de facto que ejecutó Acción Comunal. Esto lo testimonia el diario El Panamá América mediante el artículo “Un Capítulo de Historia Política Panameña”, cuando dice lo siguiente:

“...empezaban a llegar a la Legación de los Estados Unidos de América multitud de informes – procedentes de elementos del régimen derrocado – desacreditando al movimiento y atribuyendo su iniciativa y ejecución a grupos comunistas de la localidad, y estaba ya el Señor Davis a punto de ordenar la ocupación de la ciudad por fuerzas militares norteamericanas, cuando llegaron a la legación los señores Harmodio Arias, Don Francisco Arias Paredes, don Jephtha B. Duncan y don Domingo Díaz Arosemena y advirtieron al distinguido diplomático norteamericano la falsedad de esos informes, afirmándole – en cambio – que ese movimiento era nacional, y lo habían realizado jóvenes modestos, pero honorables y distinguidos, y que lo respaldaban caballeros de la mayor representación social y política”²

Como puede constatar, en las oficinas del embajador estadounidense, Roy Tasco Davis, coincidieron relevantes figuras del espectro político tradicional. También concurrieron Ricardo A. Morales, Joaquín J. Vallarino y otros más³. A estas figuras políticas se les agregó el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Manuel A. Herrera y el Magistrado Héctor Valdés.

Cabe advertir que durante las primeras décadas republicanas, la representación diplomática de los Estados Unidos se constituyó en árbitro de la vida política panameña y tuvo una injerencia directa en nuestros asuntos internos, lo que contó con el beneplácito de los políticos de oposición y de gobierno, salvo algunas excepciones. Esto lo justificaban con el derecho de intervención que el Estado norteamericano tenía por medio de la cláusula séptima del Tratado Hay-Bunau Varilla y el artículo 136 de la Constitución de 1904. Este último contemplaba que los Estados Unidos podía intervenir en los casos de perturbación del orden público y violación del orden constitucional.

² El Panamá América, 13 de enero de 1931, p 1

³ Víctor Goytía, El Siglo XX en Panamá. Rumbos Equivocados, vol 1º, Editorial Linosa, España, 1975, p 188

No es extraño que en 1924, Jephtha B. Duncan, y en 1927, Belisario Porras, con motivo de las elecciones, integraron grupos que viajaron a los Estados Unidos a pedir su injerencia, pero éste negó la solicitud intervencionista. Esto es explicable porque en ninguna de dichas elecciones los intereses norteamericanos estaban en peligro y porque ya para 1928 en la Sexta Conferencia Panamericana se deliberaba sobre los temas de la intervención, la soberanía e independencia de los Estados.

En tales condiciones todo indica que el diplomático Davis tenía conocimiento del plan golpista de enero de 1931, sin embargo, no lo impidió, pero una vez consumado intervino para imponer las condiciones de la sucesión presidencial, siempre y cuando fuera dentro del orden constitucional. Sobre el particular, en la entrevista con el señor Davis, el Magistrado Héctor Valdés le propuso que la Corte Suprema de Justicia podría encargarse de solucionar el conflicto político.

La respuesta del ministro fue la siguiente:

“...idea que el Señor Davis acogió con verdadero agrado, manifestando su deseo de que la Corte Suprema se hiciera cargo inmediatamente, advirtiendo – eso sí – a los voceros de la Revolución, que si caía una gota más de sangre, o si fuera agredido el Señor Presidente de la República, o algún Secretario de Estado, o algún Magistrado o algún diplomático extranjero, fuerzas regulares de la Zona del Canal ocuparían sin tardanza la Plaza de Panamá”⁴.

Esto lo corroboró el entonces magistrado presidente de la Corte, Manuel A. Herrera L., cuando unos años después escribió sobre la intervención de esa Corporación en los sucesos de enero de 1931, donde confirma que se acordó

⁴ El Panamá América, 13 de enero de 1931, p 1

con el funcionario norteamericano que la Corte resolvería el diferendo político por los cauces constitucionales, teniendo un plazo hasta las cinco de la tarde del día del golpe so pena de intervenir los Estados Unidos para salvaguardar sus intereses⁵.

Con tal compromiso el Pleno de la Corte procedió a reunirse en presencia de algunos representantes del movimiento golpista, sesión que concluyó en que la solución constitucional era posible por medio de la renuncia del Presidente que, de hecho, había sido derrocado.

Importa resaltar que el Ministro Davis a tempranas horas de la mañana se reunió con el mandatario Arosemena para persuadirlo de su renuncia voluntaria. Después de esta entrevista los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, representantes de Acción Comunal y allegados al Ejecutivo procedieron a reunirse con el Presidente cautivo, a fin de presionarlo para que presentara su renuncia formal⁶. De manera que éste conocía de primera fuente que no contaba con el apoyo norteamericano y que estaba desprovisto de acuerdo interno. Además, sabía que la salida constitucional al golpe era la directriz del diplomático extranjero.

Conforme a estas condiciones, en horas de la tarde del 2 de enero de 1931, el mandatario defenestrado tuvo que acceder a que su secretario de Gobierno y Justicia, Daniel Ballén, renunciara e inmediatamente nombró a Harmodio Arias en ese elevado cargo. Después el presidente Arosemena presentó su renuncia ante la Corte Suprema de Justicia; ésta se la aceptó mediante el Acuerdo

⁵ Manuel A. Herrera, "El Poder Judicial en los últimos 50 años", en *El Panamá América*, 3 de noviembre de 1953, p. 90

⁶ Julio E. Linares, *Enrique Linares en la Historia Política de Panamá 1869-1949, Calvario de un pueblo por afianzar su soberanía*, Panamá, 1989, p. 306

Número 1; luego el Consejo de Gabinete eligió a Harmodio Arias para que se encargara provisionalmente del Ejecutivo y enseguida todos los secretarios del caído gobierno dimitieron⁷ La justificación jurídica de la renuncia presidencial ante la Corte la encontraron en el artículo 75 de la Constitución de 1904 y en el artículo 821 del Código Administrativo, mientras que la elección interina de Arias la apoyaron en el artículo 81 de la refenda Carta Magna.

Rápidamente, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, reunidos en Sala de Acuerdo, aprobaron el Acuerdo Número 2, a través del cual el Golpe de Estado quedó revestido de constitucionalidad. El mismo contempló lo siguiente:

**“Corte Suprema de Justicia
Considerando:**

1° Que en esta fecha le ha aceptado la renuncia irrevocable al Señor F. H. Arosemena del cargo de Presidente Constitucional de la República.

2° Que conforme el precepto del artículo 75 de la Constitución, hallándose en receso la Asamblea Nacional, le corresponde llamar a los designados, por su orden, para que asuman el Poder Ejecutivo.

3° Que en concepto de la Corte la elección de los designados por la Asamblea Nacional en las sesiones de los días 1 y 2 de octubre de 1930 está fuera del radio constitucional que señala el artículo 67, ordinal 4°, de la Carta Magna, y

4° Que por consiguiente la elección anteriormente hecha para designados en los doctores Ricardo J. Alfaro, Carlos L. López y Eduardo Chiari, subsiste.

Acuerda:

Llamar por cable al Doctor Ricardo J. Alfaro, Primer Designado, quien se halla en Washington para que venga al país a ejercer el Poder Ejecutivo⁸.

⁷ Manuel L. Herrera, *Op. Cit.*, p. 91

⁸ *El Panamá América*, 3 de enero de 1931, p. 4

Este acuerdo ha recibido críticas jurídicas, tal como la expresada por Julio Linares, quien afirmó que la constitución no disponía de plazo estricto para elegir a los Designados y que no se declaró la inconstitucionalidad de la última elección de Designados⁹. Sin embargo, lo cierto es que, como dijera José Pezet, mediante “un formalismo legalista de quiromancia sutil”¹⁰, la Corte Suprema constitucionalizó el primer golpe de nuestra historia y sentó un precedente para la posteridad.

La intervención de los Estados Unidos con el pretexto de asegurar el orden constitucional nos la ratifica el Presidente de la Corte en aquel momento, quien dejó testimoniado que al culminar la labor de la alta corporación de justicia le rindieron un informe al Ministro Davis en la propia Legación de los Estados Unidos¹¹.

Al final de este capítulo de la historia política panameña, Acción Comunal no pudo capitalizar la hazaña realizada, a falta de un programa de gobierno y una visión de futuro, sumado a la concurrencia de fuerzas políticas tradicionales internas y al peso determinante que tenían los Estados Unidos en el quehacer político de Panamá. Esto explica que el sucesor presidencial haya sido Ricardo J. Alfaro, quien ejercía el cargo de ministro en Washington como miembro del gobierno depuesto

La actuación de la Corte Suprema de Justicia para darle una base constitucional a los hechos de facto de enero de 1931, al margen de los

⁹ Julio E Linares, *Op. Cit.*, pp 313-314

¹⁰ José Pezet, *El 2 de enero ante la Historia*, Panamá, 1947, p 19

¹¹ Manuel A. Herrera, *Op. Cit.*, p 91

propósitos jurídicos, estableció un reprochable precedente que serviría de referencia para aniquilar gobiernos legítimos, como en efecto sucedió en el golpe al gobierno de Arnulfo Arias Madrid, acaecido en octubre de 1941.

1.2. Pretexto Constitucional del Golpe de Estado

En la historiografía nacional es conocida la situación política incierta y tensa que atravesaba el país a escaso un (1) año del primer gobierno de Arnulfo Arias Madrid. Pese a la adopción de algunas medidas estatales de modernización institucional y social, el régimen padecía de una creciente pérdida de popularidad, resentimientos raciales, beligerancia de una decidida oposición política y división a lo interno de las propias fuerzas y dirigentes gubernamentales. Esto era la consecuencia de un discurso y acciones presidenciales de contenido autoritario, discriminatorio y para algunos sectores políticos, próximo al fascismo.

Una nota reveladora del desasosiego imperante fue la oposición ejercida desde el diario **El Panamá América** por el expresidente Harmodio Arias Madrid, hermano del mandatario. Dicho exgobernante lo acusó de intentar quitarle el control del diario, como parte de la fiscalización oficial de la prensa y la radio¹².

A lo externo la administración arnulfista estuvo condicionada por la correlación de fuerzas internacionales que generó la Segunda Guerra Mundial. Los Estados Unidos requerían el pleno desarrollo de su política del “buen

¹² **El País**, 14 de octubre de 1950, p 1

vecino”, traducida en el alineamiento de los países latinoamericanos con sus intereses guerreristas. Por tanto, era inadmisibles cualquier disidencia o la más leve sospecha de simpatía con el eje encabezado por la Alemania nazi. El Presidente Arias no encajó en la política exterior estadounidense, de ahí que se le trató con suma desconfianza. Al respecto, el excatedrático universitario y político, Ricardo Arias Calderón, nos dice lo siguiente:

“He podido leer la “traducción literal” del inglés al español de 17 documentos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, del 1 de agosto de 1940 hasta enero de 1943, referentes al seguimiento del Dr. Arnulfo Arias por el personal diplomático y de inteligencia de los Estados Unidos. La mayoría era de informantes esporádicos o regulares para sus contactos diplomáticos o de inteligencia, aunque algunos fueron dirigidos directamente al Secretario de Estado y a su adjunto. Estos documentos confirman que Arnulfo Arias fue durante esos años una preocupación constante de diversas agencias del Gobierno de los Estados Unidos”¹³.

Las relaciones con los Estados Unidos se afectaron con los desacuerdos y condiciones para la firma de un convenio de bases militares y la decisión del Consejo de Gabinete de rechazar la solicitud del Presidente Roosevelt para que Panamá permitiera el artillamiento de los barcos con matrícula panameña, expuestos a sufrir ataques de submarinos alemanes. La decisión de este organismo expresó la situación política del Presidente Arias, pues de seis (6) Ministros, tres (3) votaron a favor y tres (3) en contra, tocándole a él decidir con su voto negativo. No obstante, el Ministro de Gobierno y Justicia, Ricardo Adolfo de la Guardia, liderizó el bloque aliado a los Estados Unidos.

¹³ Ricardo Arias Calderón, “Recordar el Futuro Desarrollo del Estado Nacional La primera presidencia de Arnulfo Arias N° 3”, en *El Panamá América*, 24 de agosto de 2003, p c-10

Pese a este tenso momento, el Dr. Arias viajó el 7 de octubre de 1941 a la Habana, es decir al día siguiente del controversial acuerdo de Gabinete, oportunidad que fue hábilmente aprovechada por sus adversarios internos y externos. **El Servicio de Inteligencia de la Zona del Canal, concedor del viaje furtivo desde un aeropuerto en este territorio colonial, rápidamente se comunicó de manera sugestiva con figuras claves en el propio gobierno, que cuestionaban la orientación presidencial, tal como era el Teniente Coronel Rogelio Fábrega, Comandante Segundo de la Policía Nacional, y el Ministro de Gobierno y Justicia, Ricardo Adolfo de la Guardia.**¹⁴

Así las cosas, rápidamente ocurrieron los preparativos para el segundo golpe de fachada constitucional en nuestra historia republicana, ocurrido el 9 de octubre de 1941. La trama conspirativa constitucional puede describirse a través de las acciones jurídicas y políticas siguientes:

Primero: Nuevamente como había acontecido en 1931, **se recurrió a la Corte Suprema de Justicia para que le diera el ropaje constitucional al golpe octubрино**, la que invocó el artículo 114 de la Constitución de 1941, que preceptuaba así:

“Por falta temporal o absoluta del Presidente de la República ejercerá sus funciones uno de los designados en el orden en que hayan sido elegidos”¹⁵.

A mediodía del 9 de octubre la alta corporación judicial fue convocada por su Presidente, el Magistrado Carlos L. López, que luego de considerar la

¹⁴ Julio E Linares *Op. Cit.*, p 389

¹⁵ Ramón E Fábrega F y Mario Boyd Galindo, *Constituciones de la República de Panamá 1972 1946 1941 1904*, sin editorial, sin fecha, p 233

inexistencia de comunicación, permiso o licencia que justifique la ausencia presidencial, dictó el **Acuerdo Número 72**, en los siguientes términos.

“CONSIDERANDO:

- 1° Que el doctor Arnulfo Arias, Presidente de la República se ha ausentado inopinadamente del país dejando en acefalía dicho cargo;
- 2° Que no ha sido posible dar con el paradero del Primer Designado para que se encargue del Poder Ejecutivo;
- 3° Que no es posible ni conveniente para los intereses del País que continúe en acefalía el cargo de Jefe del Poder Ejecutivo.

ACUERDA:

Llamar al Segundo Designado para que se encargue del Poder Ejecutivo y desempeñe el cargo de acuerdo con la Constitución”¹⁶.

Segundo: Seguidamente, mediante **Acuerdo N° 73**, el Presidente de la Corte procedió a tomarle posesión a Ernesto Jaén Guardia, en calidad de Segundo Designado, acto que tuvo lugar en el Salón de Audiencias de la Corte Suprema de Justicia. Cabe advertir que José Pezet, Primer Designado y Ministro de Educación, había sido arrestado junto a otros seguidores del Presidente depuesto, lo que invalida el supuesto desconocimiento de su paradero.

Tercero: A las tres y treinta minutos de la tarde (3.30 p.m.) del mismo 9 de octubre, Ernesto Jaén Guardia presentó su renuncia al cargo de segundo designado a la Presidencia de la República, ante la Corte Suprema de Justicia, reunida en Sala de Acuerdo, quien de inmediato aceptó la renuncia a través del **Acuerdo N° 74** y dictaminó darle posesión a Ricardo Adolfo de la Guardia en su

¹⁶ **Registro Judicial**, Órgano del Poder Judicial de la República de Panamá, año XXXIX, vol XXXIX imprenta Nacional, octubre de 1941, p 2

carácter de Ministro de Gobierno y Justicia, para el desempeño del cargo de Jefe del Poder Ejecutivo hasta tanto se presente alguno de los otros designados, quien fue juramentado mediante el **Acuerdo N° 75**¹⁷.

Es importante aclarar que el tercer designado, Aníbal Ríos, fungía como Embajador de Panamá en Perú, de manera que ante la ausencia de los designados que quedaban, los ministros de Estado recién designados por Ernesto Jaén Guardia, eligieron a su homólogo Ricardo Adolfo de la Guardia, según lo madataba el artículo 116 de la Constitución de 1941.

Cuarto: El once (11) de octubre de 1941, la Corte Suprema sesionó para considerar la carta de renuncia del Dr José Pezet, al puesto de primer designado para ejercer el Poder Ejecutivo, la que en efecto aceptó por medio del **Acuerdo N° 76**. Seguramente, el desistimiento de Pezet tuvo que ver con las presiones que recibió y con el amplio respaldo que tuvo el nuevo gobierno de parte de los poderes Judicial y Legislativo, Policía Nacional, principales Partidos Políticos, la opinión pública y de los Estados Unidos.

Quinto: El trece (13) de octubre, la **Corte en su Acuerdo N° 77**, declaró que había lugar a vacante absoluta del cargo de Presidente de la República, debido al abandono que de éste hizo el Dr. Arnulfo Arias Madrid, al ausentarse del país para el extranjero sin separarse previamente de su puesto, de acuerdo a los trámites pertinentes¹⁸.

¹⁷ **Ibidem**, pp 3 y 4

¹⁸ **Ibidem**, p 6

Sexto: Mientras tanto el Dr. Arnulfo Arias arribó a Panamá el 14 de octubre y estuvo detenido en el Cuartel de Policía de la ciudad de Colón y en la Cárcel Modelo de la ciudad de Panamá hasta el 21 de octubre, fecha en que fue deportado a Nicaragua. Al respecto, el abogado Felipe Juan Escobar interpuso un Recurso de Habeas Corpus contra el Comandante Primer Jefe de la Policía Nacional y a favor de Arnulfo Arias. Este recurso lo presentó el veinte (20) de octubre y la Corte falló el veintidós (22) de octubre, un día después de la salida de la cárcel del mandatario destronado. Ante la ausencia de la detención, la Corte dio por terminado el procedimiento del recurso¹⁹.

Séptimo: Después de varias presiones políticas, Aníbal Ríos, seguidor arnulfista, desde Cali en Colombia remitió por cable su renuncia a la Tercera Designatura para ocupar la Presidencia de la República. **La Corte por medio del Acuerdo N° 83**, fechado el 13 de diciembre de 1941, decidió aceptar la renuncia del tercer Designado, conforme el ordinal séptimo del artículo 103 de la Ley 25 de 1937, el que fue enviado por cablegrama al señor Ríos.²⁰

Con este último acto jurídico de la Corte Suprema de Justicia quedó consumada la constitucionalización del Golpe de Estado y del nuevo gobierno de facto. Puede apreciarse claramente cómo la corporación rectora del Poder Judicial desempeñó un papel protagónico en la solución de una crisis, siempre a favor de intereses políticos predominantes

¹⁹ *Ibidem*, p 15

²⁰ *El Panamá América*, 13 de diciembre de 1941, p 1

2. Adhesiones Políticas al Gobierno de Facto

El nuevo régimen golpista concitó un amplio respaldo político de los poderes estatales, partidos políticos, Policía Nacional y de una ciudadanía que aspiraba a la certidumbre y estabilidad gubernamental en el contexto de los condicionamientos que imponía la Segunda Guerra Mundial.

2.1. Poderes Judicial y Legislativo

A través de los hechos descritos que constitucionalizaron el Golpe y al Gobierno de facto, puede apreciarse el apoyo irrestricto a la administración presidencial de Ricardo Adolfo de la Guardia, por parte de la Corte Suprema de Justicia. Los miembros de esta corporación cumplieron puntualmente cada paso que le diera legitimidad institucional al nuevo régimen gubernamental. Todos los acuerdos proferidos recibieron el voto unánime de los 5 Magistrados: Carlos L. López (Presidente), Erasmo de La Guardia, Darío Vallarino, Benito Reyes Testa y Publio A. Vásquez.

Por su parte, el Procurador General de la Nación, Víctor A de León, en representación del Ministerio Público también apoyó al Gobierno octubrino. En cada uno de sus dictámenes coadyuvó con la Corte Suprema de Justicia para sustentar sus acuerdos constitucionales.

El otro órgano estatal, la Asamblea Nacional, concurrió a adherirse políticamente al nuevo engranaje gubernamental. El 11 de octubre de 1941, 25

Diputados de un total de 32 firmaron una resolución donde ofrecieron su apoyo al Gobierno de Ricardo A. de la Guardia²¹. Más adelante, la Asamblea, reunida el 12 de diciembre de 1941, aprobó una resolución en la cual resuelve.

“Ofrecerle en todo tiempo el respaldo irrestricto al Gobierno que preside el Excelentísimo Sr. Don Ricardo Adolfo de la Guardia; y dejar constancia en el acta de la sesión de hoy el beneplácito de la Cámara por esa brillante actuación que ha venido a afianzar de manera definitiva la defensa de los intereses americanos y en especial de la República y el Canal de Panamá”²².

La actuación a que se referían los diputados de la Asamblea Nacional era la proclamación de solidaridad con el gobierno estadounidense, que dictó el presidente De la Guardia, el mismo día 7 de diciembre, cuando los japoneses atacaron las bases militares norteamericanas localizadas en Hawái y Filipinas, además de otras medidas restrictivas contra las personas oriundas de Japón.

2.2. Policía Nacional y Partidos Políticos

La contratación del coronel Fernando Gómez Ayau, de nacionalidad guatemalteca, para el cargo de Inspector General de la Policía Nacional, con el objeto de reorganizarla, había provocado resentimientos en la oficialidad, de ahí que no sorprenda la actitud beligerante del teniente coronel Rogelio Fábrega, segundo comandante jefe de la Policía, en el desarrollo del Golpe. Este fue ascendido a Coronel comandante Primer Jefe de la Policía Nacional, además de

²¹ El Panamá América, 10 de octubre de 1941, p 1

²² El Panamá América, 12 de diciembre de 1941, p 1.

otros ascensos, lo que aseguró la lealtad del cuerpo armado al gobierno de Ricardo A de la Guardia

El 10 de octubre de 1941, el nuevo gobierno expidió un “Manifiesto a la Nación” donde explica las causas del cambio en el mando estatal y asegura que todos los ciudadanos gozarán plenamente de sus garantías constitucionales y legales, además de reconocer la validez de los tratados públicos en vigencia y el respaldo decidido a los principios democráticos amenazados en el mundo entero. De manera textual el manifiesto expresa lo siguiente:

“Consciente de la grave responsabilidad que pesa sobre sus hombros, el Gobierno que acaba de posesionarse ha querido que en la formación del nuevo Gabinete queden representados todos los partidos políticos, de manera que éste tenga un carácter verdaderamente nacional y, por tanto, el más elevado sentimiento democrático”²³.

Los partidos políticos le ofrecieron apoyo a la nueva administración pública, tanto los partidos coaligados oficialistas como los partidos del Frente Popular en oposición. Entre los primeros estaban el Partido Nacional Revolucionario, fundado por Arnulfo Arias, el Conservador, Liberal Nacional, Liberal Demócrata y Liberal Unido. Mientras que en oposición figuraban el Partido Liberal Doctrinario, Liberal Renovador y el Partido Socialista. Este último publicó el 11 de octubre una resolución emblemática, en los siguientes términos:

“Considera que su posición al nuevo orden de cosas es de vigilante expectativa para dar a la nueva administración pública las mayores posibilidades que permitan que pueda desarrollar su gobierno ajustado estrictamente a los principios de la democracia que informa su manifiesto a la Nación; y de respaldar toda medida que tiende efectivamente a restablecer

²³ El Panamá América, 10 de octubre de 1941, p 1

la tranquilidad social, las libertades públicas y los derechos del pueblo hasta ahora conculcados, así como todo afianzamiento de la unidad de América en su unidad titánica contra el nazi-Fascismo agresor”²⁴.

El Presidente de la Guardia **encabezó una unidad nacional que le permitió extender su mandato**. Medidas populares como la eliminación del descuento de la cuota política a los empleados públicos, la inclusión de fuerzas políticas en la estructura de gobierno, los efectos económicos y políticos de la guerra y las relaciones afables con los Estados Unidos, explican la prolongación del régimen.

3. Prolongación del Poder Ejecutivo

Los orígenes excepcionales de hecho del gobierno delaguardista indicaban que debía ser una administración de transición y de corta duración hasta normalizar la constitucionalidad del régimen político, pero su alianza con la Asamblea Nacional a través de una tregua política y las relaciones subordinadas con los Estados Unidos coadyuvaron a la prolongación más allá de lo esperado.

3.1. Resolución de la Asamblea de 1943

Conforme el artículo 90 de la Constitución de 1941, la Asamblea Nacional tenía entre sus funciones administrativas la de elegir bienalmente a los tres (3) designados que en su orden podían reemplazar al Presidente de la República en

²⁴ **El Panamá América**, 11 de octubre de 1941, p 1

todas sus faltas. Ante este poder, el Presidente Ricardo A. de la Guardia, **acordó una tregua política con la Corporación Parlamentaria**, de suerte que ésta desistiera de elegir a los designados, cuando habiéndose cumplido el bienario desde la última elección se debía escoger en enero de 1943 a tres (3) personas para estos altos cargos, que equivalía a tener el poder de elegir al Presidente de la República.

En cumplimiento de esta tregua política entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la Asamblea Nacional en su sesión del 4 de enero de 1943, con el voto favorable de 28 diputados y sólo 4 en contra, adoptó una Resolución para abstenerse de elegir a los designados y darle toda la confianza al Presidente De la Guardia para que continuara al frente del Poder Ejecutivo.

Llama la atención que en el considerando de dicha Resolución, se destaca que desde el 9 de octubre de 1941 el señor De la Guardia ejercía el Poder Ejecutivo sin que haya nadie con derecho a sustituirle, que éste había garantizado una dirección eficiente de los negocios públicos y ha procedido con acierto en las relaciones internacionales; y que los partidos políticos existentes habían exteriorizado en resoluciones darle el voto favorable a la continuación presidencial. Específicamente, en la parte resolutive acordaron lo siguiente:

“Abstenerse de hacer la elección de Designados de que trata el ordinal 4° del artículo 90 de la Constitución. En consecuencia, el Excelentísimo señor don Ricardo Adolfo de la Guardia continuará ejerciendo la Presidencia de la República”²⁵.

²⁵ El Panamá América, 5 de enero de 1943, p 5

Esta decisión política de la Asamblea extendió el mandato ejecutivo hasta enero de 1945, cuando debería reunirse para escoger a los nuevos Designados que culminarían el período presidencial hasta 1947. Es decir, el gobierno de Ricardo Adolfo de la Guardia pudo haber durado sólo poco más de un (1) año, pero el Poder Legislativo mediante un pacto político le concedió dos (2) años más.

3.2. Respaldo de los Estados Unidos

A pocos días del Golpe, el nuevo Gobierno brindó muestras de complacencia a los Estados Unidos, pues el 16 de octubre de 1941 se reanudaron las negociaciones de un Convenio sobre bases militares, interrumpidas por el pasado gobierno arulfista. Por medio del Decreto Ejecutivo de 20 de octubre de ese año, se revocó la Resolución del Consejo de Gabinete que prohibía el artillamiento de las naves que portaban matrículas de la marina mercante nacional²⁶.

En diciembre de 1941 cuando Estados Unidos entró formalmente a la Guerra, a raíz del ataque japonés a sus bases militares en Hawai y Filipinas, el gobierno panameño adoptó sendos Decretos Leyes donde se declaró el estado de guerra con Japón, Alemania e Italia, en solidaridad con el aliado norteamericano. Sin embargo, la principal medida de cooperación fue la firma del Convenio sobre

²⁶ **Decretos – Leyes Del Número 1 al Número 43 (1941 – 1942)**, Compilación, Índices y Notas de Juan A. Susto, Director del Archivo Nacional, Vol I, Edición Oficial, Imprenta Nacional, Panamá, 1943, p 97

arrendamiento de Sitios de Defensa al Gobierno de los Estados Unidos, fechado el 18 de mayo de 1942. Este convenio autorizó facilitarle a los Estados Unidos unas quince mil (15,000) hectáreas para instalar a lo largo y ancho del territorio nacional unas 136 bases militares.

Cuando el Presidente Franklin Delano Roosevelt presentó un Proyecto de Ley al Congreso norteamericano, que autorizaba darle al Panamá tres (3) concesiones de los doce (12) puntos del citado Convenio, lo acompañó de un Mensaje donde reconocía que el gobierno panameño había tenido una actitud de plena cooperación en la presente crisis internacional²⁷.

La prolongación de Ricardo Adolfo de la Guardia en la jefatura del Poder Ejecutivo, encontró apoyo en las satisfactorias relaciones con los Estados Unidos, pese a ciertos reclamos y contradicciones con este gobierno. Cuando los diputados decidieron extender el poder a dicho mandatario, tomaron en consideración los aciertos en las relaciones exteriores, en especial con los Estados Unidos. Esta alianza internacional era clave para gozar de la confianza política en el Panamá de la Segunda Guerra Mundial.

²⁷ Memoria Ministerio de Relaciones Exteriores, 1º de agosto de 1940 a 31 de diciembre de 1942, Cía Editorial Nacional, S.A , Panamá, p XVI

CAPÍTULO III

ALTERNATIVA CONSTITUYENTE A LA CRISIS POLÍTICA

1. Características de la Confrontación Política

Hasta el mes de enero de 1943, cuando la Asamblea Nacional optó por apoyar el mandato de Ricardo Adolfo de la Guardia, éste había gozado de una satisfactoria popularidad y una casi inexistente oposición. No obstante, a partir de ese año se comenzó a gestar una corriente de opinión pública desafecta al régimen que desembocó en una crisis política, cuya salida fue la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

1.1. Crítica Constitucional al Régimen

Desde la raíz del Golpe de 9 de octubre de 1941, se sentó un debate nacional en torno a la constitucionalidad o no de ese acto político de facto, del gobierno surgido del mismo, de la conveniencia o no de convocar a una Constituyente.

El doctor Felipe Juan Escobar, al juzgar aquella coyuntura histórica, cuestionó la constitucionalización del Golpe octubrista y era partidario del llamado a una Constituyente que rehiciera la estructura institucional del Estado panameño. En términos textuales dice.

“Porque en mi concepto, el golpe del 9 de octubre de 1941, como el golpe de 2 de enero de 1931, no podía ser constitucionalizados ni tenían por qué constitucionalizarse. Ellos exigían la convocatoria de una Constituyente que diera sólida base jurídica al nuevo régimen establecido transformándolo de un estado de hecho, a una situación de derecho. Una Constituyente que interpretara el sentir nacional

en esos momentos de una inapreciable sinceridad patriótica por parte de la ciudadanía general. Todo se habría perdonado y hasta todo habría quedado cubierto con un velo espeso de olvido, si aprovechando esos momentos de innegable resurgimiento del espíritu cívico, la nación hubiera tenido oportunidad de rehacer sus normas de vida tras de una amplia revisión de valores y de una acertada justificación de doctrinas e instituciones”²⁸

Por su parte, el Doctor José Dolores Moscote, siendo Magistrado del Tribunal Superior y autoridad reconocida en el constitucionalismo panameño, les respondió a quienes cuestionaban la legalidad de la Constitución de 1941 y propugnaban por una Constituyente. Advertía que tachar de nulidad absoluta a dicha Constitución, por su origen y bajo criterio estrictamente legalista, no tenía asidero alguno porque las Cartas Magnas han sido consecuencia de revoluciones o golpes de estado, que por su naturaleza comenzaron por abolir el régimen constitucional preexistente²⁹. Calificó de aventura la convocatoria a una Convención, cuando en aquellos momentos se requería sosiego para los propósitos de renovación individual y colectiva, de ahí que opinaba lo siguiente.

“Mejor que pensar en asambleas constituyentes es luchar con ardor cívico, al lado del jefe de gobierno, por la restauración de la moral pública, por el culto a la pureza administrativa, y porque los ideales democráticos tengan alguna significación y no se invoquen con reservas mentales, que en la práctica, los desvirtúan”³⁰.

Desde 1943 se fue conformando una **campaña por la restauración de la constitucionalidad**, la que tuvo expresión orgánica con la estructuración de la Unión Nacional Constitucionalista, que se dio a conocer con un Manifiesto

²⁸ Felipe J Escobar, Arnulfo Arias o el Credo Panameñista 1930 – 1940, Ensayo Psico-Patológico de la Política Panameña, Imprenta la Academia, Panamá, 1946, pp 130 – 131

²⁹ La Estrella de Panamá, 5 de octubre de 1941, p 1

³⁰ Ibidem, p 2

publicado el 10 de junio de 1944. Esta organización se fundó para luchar por el retorno a la normalidad constitucional mediante el nombramiento de Designados en enero de 1945. Constantemente le advertían a los diputados que no violaran la Constitución como lo hicieron en 1943 y convocaban a los ciudadanos a una lucha cívica para terminar con la "dictadura conservadora" de Ricardo Adolfo de la Guardia³¹

Por su lado, el Presidente de la Guardia en un acto político celebrado en la ciudad de David, en la fecha de 12 de marzo de 1944, exteriorizó su aspiración de culminar el período constitucional que llegaba hasta los inicios de 1947³² El 31 de julio de 1944 afirmó el mandatario que estaba opuesto a la convocatoria de una Constituyente e hizo público su compromiso con la Constitución de 1941, de la cual participó en su aprobación y vigencia³³.

En medio del incremento de la crítica pública al Gobierno, el día 7 de diciembre de 1944, el abogado Luis Quintero Celerin presentó una Acción de Inconstitucionalidad de la Resolución del Consejo de Gabinete de 18 de octubre de 1941, donde se le otorga a Ricardo Adolfo de la Guardia, el título de Presidente de la República. El recurso se fundamentó en que el Consejo de Gabinete no puede ser presidido por un Ministro, como en efecto lo hizo Camilo de la Guardia Jr., Ministro de Gobierno y Justicia; que la interpretación de los preceptos constitucionales le estaba reservada única y exclusivamente a la

³¹ El Panamá América, 26 de diciembre de 1944, p 4.

³² Gil Blas Tejeira, *Biografía de RICARDO ADOLFO DE LA GUARDIA*, Panamá, 1971, p 120

³³ El Panamá América, 31 de diciembre de 1944, p 2

Corte Suprema de Justicia³⁴. Como era de esperarse, esta Corporación desestimó tal acción por no probada.

A través del diario **El Panamá América** se publicaba un apartado conocido como "Remitido", donde se abundaba en argumentos sobre la inconstitucionalidad presidencial de Ricardo A. de la Guardia. Insistían sus opositores que la facultad de aceptar renuncia del Presidente de la República y de los encargados del Poder Ejecutivo era privativa de la Asamblea Nacional, por lo que la Corte Suprema asumió funciones que no le competían, de ahí que los tres (3) Designados mantenían su legitimidad jurídica hasta tanto la Asamblea no eligiera a los nuevos Designados³⁵.

1.2. Ruptura de la Tregua Política

El fondo del pacto político implícito entre el Ejecutivo y el Legislativo era que a los diputados les favorecía la continuidad de la Constitución de 1941 para gozar de su curul hasta 1947, mientras que al Presidente le interesaba el compromiso de la no elección de los designados en la Asamblea Nacional, a cambio de no convocar el escrutinio para una nueva Asamblea Constituyente. Tanto los diputados como el Presidente coincidían en el interés de mantener sus cargos hasta principios de 1947, a cambio del costo político de abstenerse de elegir designados y de no llamar a una Constituyente, respectivamente

³⁴ **El Panamá América**, 8 de diciembre de 1944, p 6

³⁵ **El Panamá América**, 23 de diciembre de 1944, p 4

Con fecha de 7 de junio de 1944, Diógenes de la Rosa, envió una Carta a Ricardo Adolfo de la Guardia, a la que le adjunta un documento donde realiza un análisis de la situación política. En éste destaca que en los **últimos dieciséis meses el Gobierno había perdido la simpatía y el respaldo popular que gozó desde sus inicios hasta la reunión de la Asamblea en 1943**. Muestra de ello, explica de la Rosa, es que en Panamá y Colón se palpaba en gran proporción la oposición de la masa popular hacia el Gobierno, siendo síntomas de ello la actitud contestaria del movimiento juvenil y estudiantil³⁶.

Cabe destacar que desde los primeros años de la Universidad de Panamá, el movimiento estudiantil comenzó a organizarse en torno a reivindicaciones de la propia institución y del país en general. En 1942 se produjo una huelga de estudiantes universitarios a causa de la destitución de la profesora Georgina Jiménez, por haber escrito un folleto sobre reforma universitaria, donde criticaba el estancamiento, corrupción e improvisación en la educación. En 1943 ocurrió otra huelga universitaria por la destitución injusta del profesor Felipe Juan Escobar, y en octubre de ese año resultó una nueva huelga que tuvo como causa inmediata la creación de la Universidad Interamericana, sin participación estudiantil. Esta última huelga tuvo una resonancia nacional, ya que fue apoyada por otras organizaciones populares y recibió la solidaridad de importantes escuelas secundarias.

³⁶ Larissa Nadeida de La Rosa G , **Bibliografía de Diógenes de La Rosa y recopilación de sus ensayos representativos**, Trabajo de Graduación, Universidad de Panamá, Panamá, 1964, pp 789-790

De la unidad entre estudiantes universitarios y de secundaria se forjó la idea de crear un Directorio Organizador de la Federación de Estudiantes de Panamá (FEP), el que se instaló el 2 de noviembre de 1943 y su Presidente fue el estudiante universitario Ernesto Castillero Jr. Luego en febrero de 1944 se desarrolló el Primer Congreso Nacional de Estudiantes de Panamá, el que fundó la FEP, y fue su primer Secretario General el estudiante Humberto Ricord. Esta organización nació con principios antifascistas y antioligárquicos y mantuvo desde el principio fundados cuestionamientos al gobierno de Ricardo Adolfo de la Guardia.

En el marco de los márgenes de tolerancia política durante los años iniciales de la Segunda Guerra Mundial, del crecimiento de la población estudiantil, el fortalecimiento de la Universidad de Panamá, las desigualdades económicas, sociales y los desaciertos gubernamentales; irrumpieron organizaciones de los sectores medios que buscaban independencia de los dominios oligárquicos. Tales fueron los casos del surgimiento de la Federación de Estudiantes de Panamá, el Magisterio Panameño Unido, la Asociación de Profesores de la República y el Frente Patriótico de la Juventud, entre otras agrupaciones

De manera formal el Presidente Ricardo A. de la Guardia, anunció públicamente el 19 de junio de 1944 que daba por **cancelada la tregua política que había honrado desde el origen de su gobierno**, tomando en cuenta que estaba obligado a defenderse de los ataques opositoristas³⁷. Esto provocó que los partidos aliados en el gobierno, se pronunciaran a favor de la ruptura de la

³⁷ Gil Blas Tejera, *Op. Cit.*, p 122

tregua política y de la continuidad del régimen hasta principio de 1947. Al respecto, Gil Blas Tejeira nos dice que.

“El 7 de octubre de 1944 la prensa publicaba la declaración de ocho partidos que presentaban su respaldo al régimen. Estos eran, a saber. el Liberal Renovador, el Liberal Doctrinario, el Liberal Demócrata, el Nacional Revolucionario, el Liberal, el Liberal Unido, el Conservador y el Socialista, cuyos directores eran, respectivamente, don Francisco Arias Paredes, don Domingo Díaz Arosemena, don Enrique A Jiménez, don Camilo De la Guardia, don Mario Galindo, el doctor Eduardo Chian y el doctor Demetrio Porras”³⁸.

Muy a pesar de ese respaldo partidista la crisis política era incontenible, pues en la propia Asamblea Nacional se forjó una disidencia política significativa que optó por la efectiva elección de los designados en enero de 1945, lo que encontraba simpatías en la ciudadanía. Una muestra de esta ruptura política fue el testimonio del diputado Alfredo Alemán, quien de aliado quedó colocado en la oposición al régimen, ya que según él ante sus observaciones críticas, el Presidente lo marginó y así.

“Vino el rompimiento, originado de parte de él y yo inicié una labor tendiente a asegurarme la mayoría de la opinión de los Diputados para cualquier eventualidad, lo que pronto fue advertido por los amigos del Sr. De La Guardia, quien expresó que “una sola golondrina no hace verano”. Llegó luego a anunciarse por la prensa “NO DECLINA EN MI EL DESEO DE CONTINUAR EN EL PODER”³⁹.

La ruptura de la tregua política entre el Ejecutivo y el Legislativo, a causa de la falta de control y fidelidad de un bloque de diputados hacia el gobierno delaguardista, tuvo como fondo la creciente antipopularidad de este último. Las

³⁸ *Ibidem*, p 124

³⁹ Mayor Alfredo Alemán, *Memorias del Mayor Alfredo Alemán*, Centro de Impresión Educativa del Ministerio de Educación, Panamá, 1982, p 47

huelgas universitarias de 1943 al tener respaldo y proyección nacional da cuenta de los niveles de descontento de la población hacia la administración presidencial. Lo mismo puede decirse sobre la fundación de la Federación de Estudiantes de Panamá, a principios de 1944, cuya organización fue el resultado la experiencia en dichas huelgas por parte del movimiento estudiantil en los niveles de secundaria y universitario. Entre los postulados constitutivos de la FEP estaban los de la defensa, afianzamiento y desarrollo de la democracia en Panamá y a nivel mundial. A esto se le suma la falta de respuestas económicas gubernamentales, evidenciado cuando a fines de 1943 el gobierno de Estados Unidos le negó el empréstito de un millón y medio de dólares que había solicitado el gobierno nacional para fomentar la agricultura y construir varias obras públicas.

2. Salida Constitucional a la Crisis Nacional

Según opiniones de protagonistas de la crisis política a mediados de los cuarenta, había condiciones propicias para convocar a una Asamblea Constituyente inmediatamente después del Golpe de 1941, pero el manifiesto interés presidencial de prolongar su período sometió al país a otra inestabilidad institucional, cuya salida forzosa fue el llamado a la Convención Constituyente.

2.1. Convocatoria a la Constituyente

Ante la crisis nacional que debilitaba al Gobierno, éste intentó dar algunas respuestas al clamor general, tal fue el caso de la expedición del Decreto Número 1056 de 10 de noviembre de 1944 “por el cual se crea una Comisión de Reformas Constitucionales”. En la parte del considerando, el Decreto se refiere al consenso general existente para reformar la Constitución de 1941 y el interés de presentar un proyecto reformativo a la Asamblea Nacional en sus sesiones ordinarias de 1945. Después decreta lo siguiente.

“Artículo 1° Créase una Comisión de Reformas Constitucionales, compuestas por tres (3) juristas de probada competencia y reputación, quienes presentarán servicio ad honorem

Artículo 3° Integrarán la Comisión los doctores Ricardo J. Alfaro, Eduardo Chiari y J. D. Moscote⁴⁰.

Mientras tanto la bancada de diputados enfrentados al régimen octubrista estaban decididos a elegir a los nuevos designados en enero de 1945. Esta determinación era irreconciliable e innegociable, tal como exponía el Manifiesto firmado por 15 diputados, publicado el 28 de diciembre de 1944, donde explicaban su desempeño en 1943, argumentando que en aquella fecha de grave emergencia surgida de la guerra no era conveniente el cambio y juzgaron que el gobierno surgido el 9 de octubre de 1941 tenía un carácter transitorio, no

⁴⁰ *Gaceta Oficial*, Órgano del Estado, lunes 27 de noviembre de 1944, p 1

obstante, ahora la situación era otra ya que existía la necesidad de normalizar la vida constitucional gubernamental⁴¹. La prensa al comentar el manifiesto diputadil, lo hizo de esta manera.

“Todo indica que antes de 30 días habrá cambio en la persona que actualmente ocupa la Presidencia de la República, de acuerdo con la decisión tomada en la mañana de hoy por un grupo de diputados de elegir designados a la Presidencia de la República, lo cual han hecho saber públicamente mediante un manifiesto que firmaron y que está dirigido a la nación

Según nuestra constitución, en caso de que los 15 diputados lleven a la práctica lo que han decidido hoy, la persona que sea elegida Primer Designado a la Presidencia en las sesiones de la Asamblea que comenzarán la próxima semana ocuparía automáticamente el solio presidencial”⁴².

En este contexto político, el 26 de diciembre de 1944 se inauguró el Primer Congreso Nacional de la Juventud, en el Paraninfo de la Universidad Oficial que funcionaba en el Instituto Nacional. La inauguración estuvo a cargo de su Presidente, Ricardo J. Bermúdez, quien caracterizó la situación como la de un desasosiego unánime, debido en gran medida a la bochornosa falta de previsión lógica gubernamental. De manera literal convocó a la población hacia la reconquista de los derechos conculcados, e hizo una declaración de lucha frontal contra en el gobierno:

“Porque creemos que cuando gran parte de una nación llega a tolerar pasivamente que se interrumpa el libre dominio de sus facultades civiles, es el momento más propicio para que normas reñidas con los principios democráticos hagan su aparición, es por lo que HOY ESTAMOS DE ACUERDO EN DESENTIR PUBLICAMENTE CON EL OMNIMODO PODER CENTRALIZANTE DEL EJECUTIVO y a demandar la inmediata separación de los poderes públicos.

⁴¹ El Panamá América, 28 de diciembre de 1944, pp 1 y 6

⁴² Ibidem, p 1

Por ser uno de nuestros mayores anhelos reafirmar las esperanzas fincadas en este congreso de la juventud, y para que los hombres que juzgan comprueben nuestra sinceridad, nos atrevemos a levantar la acusación de que el Estado Panameño, con raras excepciones ha sido hasta el presente un Estado ANTINACIONAL⁴³.

La respuesta política del régimen y sus aliados fue la demanda de una Asamblea Constituyente, tal como anunciaban las declaraciones y resoluciones de los partidos políticos que apoyaban al Gobierno. Las convenciones de estos partidos le recomendaban al régimen la pronta convocatoria de una Constituyente, considerando la conciencia pública generalizada sobre la debilidad de la estructura constitucional de la nación y desconfianza en las instituciones republicanas

Así las cosas, el Consejo de Gabinete dictó el **Decreto Número 4 de 29 de diciembre de 1944**, mediante el cual suspendió la vigencia de la **Constitución de 1941** y convocó a una **Convención Nacional**. El Decreto contempló las disposiciones siguientes

**"EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,
CONSIDERANDO:**

Que existe un clamor popular, que de tiempo atrás se viene manifestando, en contra del Estatuto Constitucional de 1941;
Que ese clamor se ha puesto en evidencia por los diversos órganos de la opinión pública, representados por los partidos políticos;
Que a pesar de que el Poder Ejecutivo en repetidas ocasiones se ha manifestado renuente a aceptar esas soluciones de los partidos con el objeto de evitar un estado de agitación en el país, tales solicitudes han venido tomando mayor fuerza como lo demuestra el hecho de que en esta misma fecha todos los Partidos Políticos han venido a ratificarlos expresamente;

⁴³ **El Panamá América**, 26 de diciembre de 1944, pp 1 y 2

Que es un deber republicano y democrático acatar la voluntad popular, tan clara y nítidamente expresada,

DECRETA:

Artículo 1° Desde la fecha del presente decreto se suspende la vigencia de la Constitución de 1941 con la excepción de las disposiciones relativas al Poder Judicial y al Ministerio Público

Artículo 2° Convócase a una Convención Nacional que se reunirá en la ciudad de Panamá el día 15 de junio de mil novecientos cuarenta y cinco con el fin de que redacte una nueva Constitución.

Artículo 3° Las elecciones para delegados a la Convención se efectuarán el primer domingo del mes de mayo de mil novecientos cuarenta y cinco.

Artículo 4° Por decretos posteriores se dictarán las medidas correspondientes a la organización del proceso electoral, reglamentación que ha de tener ante todo en cuenta el principio de la representación proporcional de todos los partidos políticos del país⁴⁴.

Ante la inminente reunión de la Asamblea Nacional para elegir a los designados, es decir al nuevo jefe del poder ejecutivo, el gobierno y sus fuerzas políticas aliadas se vieron precisados a optar por la alternativa de la convocatoria a una Convención Nacional para aprobar una nueva Constitución. Esta Segunda Asamblea Constituyente era la salida más viable a la crisis nacional, que aunque el régimen la utilizó como instrumento contra sus enemigos y sostenerse en el poder por un tiempo más, lo cierto es que constituía una demanda sentida en la ciudadanía.

⁴⁴ Gil Bals Tejeira, *Op. Cit.*, pp 126-127

2.2. Gobierno de Gabinete

El 30 de diciembre de 1944, conforme a la situación excepcional creada por el Decreto convocatorio de la Constituyente, se produjo la renuncia de los miembros el Gabinete, quienes fueron sustituidos por representantes de los partidos políticos que respaldaban al Gobierno, con el compromiso de que **los nuevos Ministros y el Presidente de la República integraron un Gobierno de Gabinete**, de suerte que las decisiones debían ser adoptadas colectivamente y no unilateralmente por el Presidente. Con esto los aliados políticos de Ricardo Adolfo de la Guardia obtuvieron más poder gubernamental y el máximo de las concesiones a lo interno de la alianza. **O sea que De la Guardia retuvo el cargo de Jefe del Ejecutivo, pero a costa de ceder parte de su poder.**

El Gabinete quedó integrado así:

1. **Alfonso Correa García**, Ministro de Gobierno y Justicia, representante del Partido Conservador. Antes era el gobernador de la provincia de Colón.
2. **Roberto Jiménez**, Ministro de Relaciones Exteriores, representante del Partido Demócrata. Como Diputado había sido el último Presidente de la Asamblea Nacional.
3. **Víctor Tejeira**, Ministro de Hacienda, representante del Partido Liberal Doctrinario. Este era miembro de la firma de Ingenieros y Arquitectos Villanueva.

4. **Roberto F. Chiari**, Ministro de Salubridad y Obras Públicas, representante del Partido Liberal Nacional. El mismo había sido Diputado de la Asamblea.
5. **Manuel E. Guardia**, Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias, representante del Partido Nacional Revolucionario. Desempeñaba hasta su designación el cargo de Subgerente de la Caja de Seguro Social.
6. **Eduardo Morgan**, Ministro de Educación, representante del Partido Liberal Renovador. Era un abogado prominente de David.
7. **Demetrio Porras**, Ministro sin cartera, representante de una facción del Partido Socialista. Había fungido como diputado de la Asamblea⁴⁵.

Lo novedoso de este nuevo Gabinete es que de seis aumentó a siete ministros, **apareció por primera vez en la historia republicana la figura del Ministro sin cartera** y se equiparó a una Junta de Gobierno. El plan de compromiso adoptado por el existente Comité de Coordinación Política que representaba a los siete partidos del nuevo gabinete, era el de asemejarlo a una Junta Gubernamental, debido a que todas las medidas gubernativas debían ser autorizadas por el Gabinete antes de ser dictadas.

Precisa aclarar que antes de la estructuración del Gabinete, en la noche del sábado 30 de diciembre de 1944, una autodenominada, Junta de Notables, compuesta por allegados al Presidente, intentaron persuadirlo para que renunciara a la alta magistratura como una contribución a la solución de la crisis.

⁴⁵ **La Estrella de Panamá**, 1 de enero de 1945, p 1

Esta tentativa fracasó por la negativa del mandatario, pero provocó que éste reiterara la promesa de declinar su mandato el 15 de junio de 1945, cuando se instalará la Convención Constituyente, quien tendría libertad para elegir al Nuevo Jefe del Ejecutivo⁴⁶.

3. Reacciones ante la Constituyente

La convocatoria a la Asamblea Constituyente produjo reacciones políticas, unas a favor, otras en contra y algunos la aceptaron con recelos y condiciones. Era de esperarse estas posturas variadas en un caldeado ambiente de crisis. Sin embargo, el proceso electoral hacia la constituyente terminó por imponerse al grado de incorporar a amplios sectores y fuerzas políticas de la sociedad panameña.

3.1. Tentativa de Golpe Parlamentario

El Decreto convocatorio de la Asamblea Constituyente disolvió la Asamblea Nacional, sólo quedó a salvo el Órgano Judicial y el Ministerio Público. En estas condiciones adversas, los Diputados opositores al régimen se refugiaron en el Hotel Tívoli, ubicado en la Zona del Canal, desde donde lanzaron un Manifiesto, firmado por 14 Diputados, en el que califican el mencionado Decreto como un acto de la más ignominiosa dictadura y una declaración abierta de ser una

⁴⁶ **Idem.**

Gobierno de Facto, además de reconocer que venía gobernando en el marco de una inconstitucionalidad⁴⁷. También advertían que la Asamblea tendría dificultades para cumplir con la elección de los designados en los primeros días de enero de 1945, porque el Ejecutivo de facto trataría de impedirlo.

Los 15 diputados principales que se acuartelaron en el Hotel Tívoli, primeramente, postularon al político Eduardo Alba para primer designado a la Presidencia, al considerar sus vínculos de parentesco con el detentador del Poder Ejecutivo, sin embargo, éste no aceptó que se le postulara para dicho cargo en las delicadas condiciones políticas⁴⁸.

El martes 2 de enero de 1945 se instaló la Asamblea Nacional, con invocación del artículo 76 de la Constitución de 1941, que había sido suspendida. Los 15 diputados principales que estuvieron presentes fueron. Alfredo Alemán, Saturnino Arrocha Graell, Milcíades Arosemena, Luis A. Barletta, Pablo Barés, Federico A. Boyd, José E. Brandao, Julio Clement, Eduardo E. Fábrega, José Figueroa, Francisco López Linares, Pablo Othon, Pablo Pinzón, José Manuel Varela y Simón Vega⁴⁹.

El 4 de enero de 1945, estos parlamentarios disidentes se reunieron en la comunidad de Chivo Chivo, lugar donde eligieron a Jephta B. Duncan como Primer Designado, Miguel Ángel Grimaldo para segundo Designado y Alcibiades Arosemena como Tercer Designado. El señor Grimaldo con una excelente

⁴⁷ **El Panamá América**, 30 de siembre de 1944, p 1

⁴⁸ **La Estrella de Panamá**, 1° de enero de 1945, p 1

⁴⁹ **La Estrella de Panamá**, 3 de enero de 1945, pp 146

trayectoria jurídica aclaró públicamente que previamente no se le había consultado para esa designación.

Una vez cumplido el formalismo de la elección de los designados, los parlamentarios insurgentes al responder al llamado de concordia que hizo el Congreso Nacional de la Juventud, se definieron como el núcleo en torno al que podían unificarse las fuerzas políticas panameñas, especialmente el Congreso de la Juventud. Esgrimieron un legalismo al decir que tenían la autoridad Legal que carecían las demás fuerzas que adversaban a la dictadura⁵⁰. Esta postura fue inaceptable para el Congreso de la Juventud, pues éste aspiraba a que por su mediación imparcial los diputados asambleístas y el Gobierno de Gabinete, con madurez y desprendimiento acordaran una fórmula política consensuada.

El 15 de febrero de 1945, Jephtha B. Duncan tomó posesión del cargo de primer designado encargado de la Presidencia, ante el diputado Alfredo Alemán como Presidente de la Asamblea Nacional acuartelada. Duncan organizó su Gabinete de esta manera: Julio J. Fábrega, Ministro de Gobierno y Justicia; Julio Quijano para Hacienda y Tesoro; Francisco Cornejo como Ministro de Educación; Alcibíades Arosemena en Salubridad y Obras Públicas; Aníbal Ríos para la cartera de Agricultura y Comercio⁵¹.

El organizado intento de golpe parlamentario tuvo que admitir su fracaso, puesto que no tuvo apoyo popular dado el desprestigio y desgate político de los diputados, aislados de las demandas sociales y corresponsables de la crisis que

⁵⁰ *La Estrella de Panamá*, 7 de enero de 1945, pp 1-2

⁵¹ Patricia Pizzurno Gelós y Celestino Andrés Araúz, *Estudios sobre el Panamá Republicano (1903 – 1989)*, Manfer, S A , Colombia, 1996, p 316

estremecía al país. En vano trató el Señor Duncan en buscar el reconocimiento del Gobierno de los Estados Unidos. Como lo ha declarado Alfredo Alemán, estuvieron 71 días en el Hotel Tívoli, donde sesionaron casi clandestinamente⁵². El 2 de marzo abandonaron el Hotel zoneíta, reconociendo la derrota de su proyecto político, mientras que el proceso electoral para elegir los delegados a la Constituyente estaba en plena marcha.

3.2. Postura del Primer Congreso Nacional de la Juventud

El Primer Congreso Nacional de la Juventud, promovido por la Federación de Estudiantes de Panamá, se convocó para deliberar el tema central de la estructuración de la organización del movimiento juvenil nacional, para lo cual incluía una ponencia titulada “Frente Patriótico de la Juventud”. En este evento participaron delegados de grupos de toda clase y de diversas orientaciones políticas e ideológicas, sin embargo, prevalecieron las tesis de la Federación de Estudiantes y de intelectuales progresistas. En principio el Congreso se iba a realizar en abril de 1945, en la ciudad de Penonomé, pero considerando los problemas políticos que sobrevendrían a fines de 1944 y principios de 1945, se adelantó para su inauguración para fines de diciembre en la ciudad de Panamá⁵³.

⁵² Mayor Alfredo Alemán, *Op. Cit.*, p 49

⁵³ *Cinco Ensayos sobre la Revolución Panameña (Anónimo)*, Editora Vanguardia, México D F , 1962, p 18

Habiéndose iniciado el Congreso de la Juventud quedó inmerso en la crisis política, de manera que la primera reacción ante el Decreto que convocó a la Asamblea Constituyente fue la de hacer un llamado a una huelga de brazos caídos como acto de rebelión nacional ante el poder estatal⁵⁴.

Mediante un Manifiesto de 31 de diciembre de 1944, el Frente Patriótico del Congreso Nacional de la Juventud le propone al pueblo panameño que luche por una Junta de Gobierno compuesta por 3 miembros que habrá de gobernar como un Gabinete, representativos de la opinión pública y las organizaciones democráticas. Esta Junta le tocaría convocar la Asamblea Constituyente en un plazo de 4 meses y elaborar la reglamentación electoral amplia y democrática. La Junta entregaría sus poderes al instalarse la Asamblea Constituyente. Para el Frente Patriótico del Congreso de la Juventud dicha propuesta la daría al país un gobierno provisional con absoluta imparcialidad y de confianza ciudadana.

Después, el Congreso de la Juventud pasó a calificar de "Constituyente controlada", la convocatoria realizada por el gobierno. Esta se debe al fracaso para dirigir las elecciones de 1946 y parecía un autogolpe de Estado para asegurar el continuismo de Ricardo Adolfo de la Guardia. Finalmente, advierte al Congreso que la convocatoria a la Constituyente era fruto de conveniencia política y una clara maniobra para continuar en el poder⁵⁵.

El Congreso de la Juventud, luego de un examen de la crisis nacional, hizo un llamado a la Concordia. Para que eso sea posible, sostiene el Congreso que

⁵⁴ El Panamá América, 30 de diciembre de 1944, p 1

⁵⁵ El Panamá América, 3 de enero de 1945, p 2

ninguna solución unilateral impuesta puede resolver el presente caos político, por tanto, convocaron a una reunión en el Paraninfo de la Universidad Interamericana, para el 5 de enero, donde se confrontarían las propuestas del Comité de Coordinación Política que sustentaba al Gobierno de Gabinete, del grupo de Diputados que eligieron Designados y del Congreso de la Juventud, con la finalidad de identificar una fórmula de armonía nacional⁵⁶. Esta reunión nunca se realizó, porque ninguno de los grupos en pugna le concedió el valor político que requería. Ante esta realidad frustrante el Congreso se refugió en una postura moralista y cívica, culminando sus últimas sesiones en los días 7 y 8 de enero de 1945, en la que designó el Comité Organizador del Frente Patriótico de la Juventud.

3.3. Demanda de Derechos Electorales Femeninos

La crisis política de mediados de la década de 1940 y su salida por la vía de la convocatoria a una Asamblea Constituyente tuvo un impacto trascendental en la población femenina del país, pues en lo inmediato provocó el resurgimiento de organizaciones femeninas con propósitos de luchar por sus derechos postergados y aprovechar el proceso electoral constituyente para incorporarse efectivamente a la vida política panameña. **El 30 de diciembre de 1944 se fundó la Unión Nacional de Mujeres y el 4 de enero de 1945 se creó la Liga Patriótica Femenina, a raíz del llamado a una Segunda Constituyente.**

⁵⁶ **La Estrella de Panamá**, 5 de enero de 1945, p 5

En la fundación de la Unión Nacional de Mujeres, sus socias definieron las “Bases que orientarían a esta organización”, con una guía de objetivos programáticos de la participación femenina en la Asamblea Constituyente, que no se limitaban a la consecución de los derechos electorales sino que asumían el compromiso de contribuir al logro de una Constitución democrática y de participar permanentemente en las soluciones de los problemas nacionales. En este sentido quedó determinado que:

“La Unión Nacional de Mujeres, es una concentración democrática integrada por el elemento femenino, que habita en el territorio de Panamá, sin distinción de raza, credo religioso, instrucción, posición social o económico, estado civil y tiene como objetivo luchar:

Primero: Por conseguir que la mujer panameña tenga derechos a elegir y ser elegida en los próximos comicios electorales para la elección de una Asamblea Constituyente.

Segundo: Porque los propósitos nacionales de dotar a la República de una constitución democrática no sean defraudados sino antes bien se cumplan dentro del mayor orden, patriotismo y libertad.

Tercero: Porque en la nueva Constitución quede consignada la igualdad jurídica de la mujer y el hombre y el activo ejercicio irrestricto de derechos políticos.

Cuarto. Por la dignificación del voto femenino y la participación permanente de la mujer en la solución de todos los problemas nacionales.

Quinto: Por la mayor unión de las mujeres del continente y del mundo en su afán de consolidar en una Paz permanente el esfuerzo de guerra de las Naciones Unidas”⁵⁷

La Unión Nacional de Mujeres, considerada heredera del otrora Partido Nacional Feminista de Panamá, lanzó un “Manifiesto a toda la Nación y a todas mujeres del País”, el día 1° de enero de 1945, en el que a nombre de las mujeres panameñas reclaman los derechos y deberes electorales que le

⁵⁷ **La Estrella de Panamá**, 31 de siembre de 1944, p 1

correspondían a todos los ciudadanos en toda sociedad democrática, sin ningún tipo de discriminación. Advierten que no consentirán más postergaciones de la igualdad y el pleno ejercicio de la ciudadanía y se proponen lo siguiente.

“Sin dilaciones ni vacilaciones de ningún género, nos disponemos, pues, a que en los comicios electorales próximos para la elección de una Constituyente, la mujer panameña, ejerza los derechos electorales activos y pasivos y se integre en los organismos del proceso electoral de dicha Asamblea

En la formulación previa del estatuto electoral que necesariamente ha de elaborarse para la organización del sufragio popular que escoja una Convención Constituyente, debe darse cabida a estos derechos de la mujer con arreglo a las normas proclamadas por la Justicia y que con satisfacción vemos cumplidas, en otros países del Continente”⁵⁸.

Este manifiesto lo firmaban una gran cantidad de mujeres destacadas, lideradas por la Junta Directiva de la Unión Nacional de Mujeres, a saber. Georgina Jiménez de López, Secretaria General; Clara González de Behringer, Secretaria de Organización; Elida C. De Crespo, Secretaria de Relaciones; Graciela Rojas Sucre, Secretaria de Propaganda, y Elvira Ayala, Secretaria de Finanzas.

A través de un “Segundo Manifiesto a la Nación”, **fechado el 20 de diciembre de 1945**, la Unión Nacional de Mujeres rindió un informe de la labor realizada, los resultados de sus gestiones y el programa mínimo de actividades para el torneo electoral constituyente. En este documento da cuenta de los avances organizativos a nivel nacional con capítulos en Colón, Chame, Antón, Chitré, Bejuco, Remedios, Pacora y otros lugares. Igualmente, el programa radial iniciado desde el 8 de enero de 1945, con el título de “Hora Cultural

⁵⁸ **La Estrella de Panamá**, 1 de enero de 1945, pp 1, 3 y 7

Radiada”, transmitido tres veces a la semana, es decir los lunes, martes y miércoles, con una charla de fondo en cada programa, dirigidos a fundamentar la importancia de la participación de la mujer en la Constituyente.

A manera de síntesis, dicha organización femenina informó al país los pasos dados.

“En resumen, pues, la labor de la Unión Nacional de Mujeres en su etapa sufragista, a partir del 30 de diciembre último hasta el dos de febrero, queda consignada en los siguientes pasos: 5,000 hojas impresas del primer Manifiesto a la Nación; 10,000 hojas impresas en que se dan a conocer las bases de que se hace un llamado general a las mujeres más capacitadas del país; 1,000 dirigidas a las Mujeres del Chorrillo; otras 1,000 dirigidas a las de Guachapalí; una notificación a los Poderes Constituidos de la República; Memorando a los partidos políticos; 30 reuniones de barrio, 2 de corregimiento, 7 reuniones públicas, una Asamblea Nacional con sus respectivas 25,000 hojas impresas de invitación, 15 programas radiados y 5 conferencias de fondo en la Hora Cultural Radiada de la Unión Nacional de Mujeres; 6,000 hojas impresas de conferencias radiadas, 5,000 de un discurso político intitulado **Un llamado a la cordura** y 2,000 hojas impresas con el **Himno de Unión Nacional de Mujeres**”⁵⁹.

Con el objeto de hacer público el reconocimiento de los partidos políticos a los derechos electorales de la mujer panameña, la Unión organizó una magna asamblea en el Gimnasio Nacional, el 2 de febrero de 1945, con la asistencia de más de 700 mujeres de la ciudad de Panamá, delegados de Colón y de otros lugares, fuera de la presencia de los directorios nacionales de los partidos políticos⁶⁰. Con este acto la Unión Nacional de Mujeres celebraba el triunfo

⁵⁹ Anayansi Turner, **CLARA GONZÁLEZ, La Mujer del Siglo**, Selección de notas con estudio introductorio, Imprenta ARTICSA, Panamá, 2006, p. 179

⁶⁰ *Ibidem*, p. 178

político de haber logrado una definición pública de los derechos electorales en la Constituyente.

La otra organización que tuvo un papel destacado fue la Liga Patriótica Femenina, surgida en la coyuntura constituyente se propuso como objetivos el de lograr la solidaridad entre las mujeres, exigir la igualdad ciudadana y trabajar porque la mujer panameña ejerza el sufragio y tenga representación en la Asamblea Constituyente. En sus documentos fundacionales plantearon que el objetivo inmediato era trabajar para que el mayor número de mujeres participen en los comicios electorales y porque el trabajo en la Asamblea Constituyente contribuya a darle a la República una Constitución democrática.

La Liga Patriótica Femenina también realizó una labor de organización nacional de divulgación a fin de conquistar la igualdad política ciudadana. Se destacó la dirigente Esther Neira de Calvo, miembro de la Junta Coordinadora de la Liga. Esta líder femenina llevó a cabo un ciclo de charlas, a principios de febrero, donde valoraba el mérito del **Decreto Electoral N° 12 de 2 de febrero de 1945, al otorgarle a la mujer el pleno derecho al sufragio universal y a ser elegida para delegada en la Constituyente**⁶¹.

El reconocimiento electoral a la mujer, sin discriminación alguna, amplió la participación política de un sector que históricamente se le había marginado. De acuerdo al censo de 1940, el 45% de las personas con 21 años o más eran mujeres⁶². La incorporación de esta porción de la población con derecho a

⁶¹ **Estrella de Panamá**, 7 de febrero de 1945

⁶² **Extracto Estadístico de la República de Panamá**, Años 1941 1942 1943, Vol 2, Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República

votar, amplió la participación política, le otorgó al proceso electoral una cobertura total, por primera vez en la historia republicana, y le dio legitimidad a la Asamblea Constituyente de 1945.

CAPÍTULO IV
SEGUNDA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

1. Novedosa Reglamentación Electoral

El llamado Gobierno de Gabinete dictó el **Decreto Electoral Número 12 de 2 de febrero de 1945 “por el cual se organiza y reglamenta la elección popular para Delegados a la Convención Nacional Constituyente”**. Éste en extenso y detalladamente se ocupó de todos los pasos y aspectos normativos del proceso electoral constituyente, mediante 140 artículos y 22 capítulos, que regulaban lo siguiente: Fecha de la elección, Quiénes podían votar y ser elegidos, Distribución de los Delegados Provinciales, Delegados Nacionales, Elegibilidad, Partidos, Postulaciones libres, División Territorial, Corporaciones Electorales, Jurado Nacional de Elecciones, Jurados Provinciales, Jurados de Votación, Boletas de Votación, Precintos, Votaciones, Escrutinios de votación, Escrutinio del Jurado Provincial, Declaratoria del Jurado Provincial de Elecciones, Escrutinio del Jurado Nacional de Elecciones, Declaratoria del Jurado Nacional de Elecciones, Atribuciones del Jurado Nacional de Elecciones, Nulidad, Procedimiento, Disposiciones varias y Penas⁶³.

Hasta el presente ninguna legislación sobre elecciones había desarrollado reglamentariamente todo lo relativo a los pasos y actos del proceso electoral, tal como lo hizo el Decreto Electoral para la elección de los delegados a la Asamblea Constituyente. Las anteriores leyes sobre elecciones populares normatizaban aspectos del proceso sufragista, pero dejaban vacíos que se

⁶³ **Decreto Electoral, Convención Constituyente de 1945**, Edición Oficial, Poder Ejecutivo, Panamá, 1945, pp 13-51

resolvían a través de consultas y recursos legales ante el Jurado Nacional de Elecciones, lo que dejaba un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades electorales. Puede considerarse dicho Decreto como el más claro precedente inmediato de lo que sería después el primer Código Electoral.

Al día siguiente de aprobado el Decreto de Gabinete, es decir el 3 de febrero del corriente, Ricardo Adolfo de la Guardia publicó una alocución donde reiteró explicaciones sobre los orígenes de la convocatoria a la Asamblea Constituyente, ofreció promesas de imparcialidad en el proceso electoral y aseguró que abandonaría el poder el próximo 15 de junio, fecha de la instalación de la Constituyente⁶⁴. Además, la alocución proporcionó relevancia a la concurrencia de los hombres y mujeres en los comicios, la protección del voto secreto, el doble sistema de candidatos provinciales y nacionales, la libre postulación y la organización de la institución del Jurado Nacional de Elecciones.

En consideración a la trascendencia histórica, en adelante, se destacan tres aspectos sobresalientes, a saber: la incorporación de los derechos electorales femeninos a plenitud y de manera universal, los dos tipos de candidaturas o delegados provinciales y nacionales; y la importancia de la postulación libre al lado de los candidatos partidistas.

⁶⁴ Anayansi Turner, *Op. Cit.*, pp 55, 56 y 57

1.1. Derechos Ciudadanos de la^s Mujeres

El mérito histórico del Decreto Electoral de 1945 fue el de haber determinado el derecho de la mujer panameña a elegir y ser elegida de manera universal, por primera vez en la historia nacional. A la mujer se le otorgó los derechos políticos y la igualdad ciudadana con respecto a los varones. El Decreto luego de fijar la fecha de la elección para el 6 de mayo de 1945, estampa los derechos femeninos postergados en los artículos 2 y 3, en la siguiente forma.

“Artículo 2° Puede votar toda persona varón o mujer en pleno goce de sus derechos y que haya cumplido 21 años.

Artículo 3° Puede ser elegido Delegado Principal o suplente todo panameño varón o mujer en pleno goce de sus derechos, mayor de 25 años, que no esté impedido por este Decreto”⁶⁵.

Para juzgar el valor histórico de estas normas resulta necesario recordar que desde que el Partido Nacional Femenino entregó un Memorial sobre el voto y reformas sociales a favor de la mujer y del niño a la Asamblea Nacional, el 27 de octubre de 1924, reiterada y constantemente las mujeres organizadas hicieron llegar proyectos de leyes a la Asamblea, que después de discutirlos determinaban rechazarlos. Sin embargo, lograron el objetivo de forzar a los políticos masculinos que consideraran los plenos derechos electorales y políticos de la mujer en Panamá. Esto determinó que los partidos políticos, dirigentes y candidatos incluyeran esta aspiración postergada en sus programas y discursos electorales, hasta el punto que algunos diputados por su propia iniciativa

⁶⁵ Decreto Electoral, Convención Constituyente de 1945, p 13

presentaron proyectos de leyes a la Asamblea Nacional, tal como fue el que sustentó el parlamentario Mayor Alfredo Alemán , quién intentó incluir en la Ley 28 de 1930 sobre elecciones populares una reforma para que se definiera que eran “electores y elegibles todos los ciudadanos panameños, sin distinción de sexo”⁶⁶, que después de amplias deliberaciones se rechazó por una escasa diferencia de votos

Las luchas del movimiento sufragista femenino en el país encontraron fundamento y fortaleza en los congresos y conferencias internacionales que se venían realizando especialmente desde la década de 1920, incluso el Congreso Interamericano de Mujeres de 1926 tuvo su sede en Panamá. En estos cónclaves se debatían y adoptaban acuerdos sobre los derechos femeninos. El influjo de sus conclusiones obligaban a los gobiernos a la adopción de leyes internas de adhesión, lo que ocurrió con la Ley N° 5 de 27 de septiembre de 1938, “por medio de la cual Panamá se adhería a las resoluciones aprobadas en la Conferencia Panamericana de Montevideo sobre los derechos de la mujer”⁶⁷. No obstante, estas normas legales cumplieron un mero formalismo para tener una cierta imagen internacional o para generar simpatía femenina, pero en la práctica no eran desarrolladas en las leyes sobre elecciones populares.

En el marco de este contexto interno e internacional, la segunda Constitución republicana, la de 1941, incluyó el derecho a un sufragio restringido para las mujeres panameñas, preceptuado así:

⁶⁶ José Santamaría, *La Mujer Panameña y sus Derechos Políticos 1920 – 1946*, Editorial Universitaria, Panamá, 2000, p 95

⁶⁷ *Ibidem*, p 87

**“ARTÍCULO 61. Son ciudadanos de la República todos los panameños varones de veintiún años.
El Legislador podrá conferir a las mujeres panameñas las limitaciones y los requisitos que la Ley establezca; no obstante, la mujer panameña mayor de veintiún años podría desempeñar empleos con mando y jurisdicción”⁶⁸.**

Para aquella fecha muchos países de nuestro continente habían constitucionalizado integralmente los derechos políticos de la mujer en igualdad ciudadana con el varón. Al respecto, la Constitución de 1941 constituye un avance histórico, porque por primera vez apareció una norma constitucional que, aunque no proporcionaba directamente el ejercicio de la ciudadanía, dejó una prerrogativa para que el legislador pudiera otorgarle los derechos ciudadanos de elegir y ser elegida a la mujer por medio de una Ley.

Después de profundos debates con ocasión de las novedosas elecciones de representantes a los Ayuntamientos Provinciales, la Asamblea Nacional aprobó la Ley 28 de 5 de julio de 1941, que desarrolló la reserva constitucional del citado artículo 61, en el siguiente precepto.

**“Artículo 2° El Artículo 2° de la Ley 28 de 1930 quedará así:
Artículo 2° Son electores y elegibles los ciudadanos panameños, con las limitaciones que la Constitución y las Leyes establecen.
La mujer panameña, mayor de 21 años que posea diploma universitario, vocacional, normal o de segunda enseñanza, podrá elegir y ser elegida en elecciones para representantes a los ayuntamientos Provinciales”⁶⁹.**

Esta norma legal se basó en el mencionado artículo 61 de la Constitución de 1941, que estableció la posibilidad para que la Asamblea aprobara una ley con

⁶⁸ Ramón E. Fábrega y Mario Boy Galindo, *Op. Cit.*, p. 219

⁶⁹ *Leyes sobre Elecciones Populares*, compilación de J. A. Susto, Director del Archivo Nacional, Edición Oficial, Panamá, p. 5

limitaciones y requisitos del ejercicio ciudadano de la mujer. Las voceras del movimiento femenino panameño criticaron dicha discriminación constitucional, porque concedió a los varones mayores de 21 años todos los derechos ciudadanos contemplados en el artículo 60 de la Constitución, que definió la ciudadanía como “el derecho de elegir y ser elegidos para puestos públicos de elección popular”. Es preciso advertir que tal distinción no existía en la Constitución de 1904, puesto que su artículo 49 decía que “Todos los ciudadanos mayores de 21 años de edad tienen derecho al ejercicio del sufragio, es decir no distinguía el sexo; sin embargo, los diputados al aprobar leyes sobre elecciones populares interpretaron que ese artículo se refería a los varones con exclusión de las mujeres, predominando una visión machista de la política nacional.

En el caso del citado artículo 2 de la Ley 98 de 1941 sobre elecciones populares puede observarse una doble discriminación. a) La exigencia del requisito de estudio de segunda enseñanza o universitario para elegir y ser elegida, lo que otorgó un derecho electoral restringido a un grupo minoritario de mujeres que para el momento difícilmente podían obtener tales diplomas, de manera que la gran mayoría de las mujeres quedaron discriminadas; y b) Sólo se concede el derecho electoral a las mujeres con diploma de segunda enseñanza, de manera restringida a las elecciones de representantes en los ayuntamientos Provinciales, es decir ese derecho no se extendía a las elecciones de diputados y presidente de la república.

Por lo expuesto, los artículos 2 y 3 del Decreto Electoral 12 de 1945, tienen el **mérito de haber suprimido la discriminación ciudadana por razones de sexo y la restricción por motivos de estudios**, enfoque universal que sirvió de precedente inmediato para la Constitución de 1946, cuyo artículo 97 definió que “son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de veintiún años, sin distinción de sexo”.

1.2. Delegados Provinciales y Nacionales

El Decreto Electoral para constituir la Asamblea Constituyente contempló una doble representación a través de los denominados delegados provinciales y delegados nacionales. Estos últimos representantes fueron una novedad, porque la Convención Nacional Constituyente de 1904 sólo incluyó diputados provinciales, distribuidos así: 4 diputados por cada una de las provincias de Bocas del Toro, Coclé, Chiriquí, Colón, Los Santos, Veraguas y 8 diputados por la provincia de Panamá⁷⁰.

Sobre los Delegados Provinciales y Nacionales de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, el Decreto Electoral 12 de 1945 estipuló lo siguiente:

“Artículo 4° Se elegirán tantos Delegados Provinciales cuantos correspondan a cada Provincia Electoral, a razón de uno por cada quince mil habitantes y uno más por cada fracción no menor de siete mil quinientos habitantes. En consecuencia los Delegados Provinciales serán. por la Provincia de Panamá, doce; por la Provincia de Chiriquí, siete; por la Provincia de

⁷⁰ Asamblea Legislativa de Panamá, *Evolución Histórica del Órgano Legislativo de la República de Panamá (1904 – 2007)*, Panamá, p 15

Colón, cinco; por la Provincia de Veraguas, seis; por la Provincia de Darién, uno; por la Provincia de Herrera, tres; por la Provincia de Los Santos, tres, y por la Provincia de Bocas del Toro, uno.

Se elegirán, además, nueve Delegados Nacionales. Por cada Delegado Provincial se elegirán dos Suplentes, que reemplazarán en sus faltas absolutas o temporales a los Delegados de los Partidos que los hayan postulado.

Por cada Delegado Nacional se elegirán dos suplentes personales que lo reemplazarán en sus faltas absolutas o temporales.

Por cada candidato a Delegado de los de libre postulación se elegirán dos suplentes que lo reemplazarán en sus faltas absolutas o temporales.

Entre los Delegados Provinciales y Nacionales no habrá diferencia: gozarán de la misma preeminencia y prerrogativa en el ejercicio de sus funciones”⁷¹.

Este artículo reglamentario electoral contiene varios aspectos: primeramente, estableció la fórmula para determinar la cantidad de delegados por cada provincia. 1 por cada 15,000 habitantes y 1 más por cada fracción no menor de 7,500 habitantes. Esto explica la diferencia del número de delegados por cada provincia, lo que se correspondía con la diferente cantidad de habitantes. En total fueron 42 delegados provinciales.

Además de éstos, el Decreto introdujo un nuevo tipo de representación que fueron 9 delegados nacionales, **los que en total integraron 51 delegados a la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.** En la referida Alocución del Gobierno de Gabinete, que proporciona una exposición de motivos del Decreto Electoral, sobre el particular dice así:

“Se ha establecido el doble sistema de candidatos provinciales y candidatos nacionales, a fin de que mediante los últimos haya la certeza de que concurrirán a prestar sus concursos a la

⁷¹ Decreto Electoral, Convención Constituyente de 1945, pp 13 – 14

Constituyente ciudadanos de primera línea por su preparación y por la confianza que despiertan en la totalidad del país"⁷².

Al interpretar el propósito de los autores del Decreto Electoral, los delegados nacionales tenían que tener una cierta prestancia y convocatoria nacional, más allá de la representación provincial, asemejándose al perfil de una candidatura presidencial. La mezcla de voceros regionales y nacionales debía asegurar una mayor visión y mejores criterios para la discusión y aprobación de la tercera constitución republicana

Otro componente del artículo que se comenta es lo relativo a que los delegados provinciales y nacionales tenían igual jerarquía y competencias. Además, establecía que por cada Delegado se deberían elegir dos suplentes, los cuales alcanzaron la cantidad de 102. También se introduce el delegado de libre postulación que es abordado siguiente apartado.

Por su parte, el artículo 5° del Decreto dispuso una diferenciación en las postulaciones de candidatos provinciales y nacionales, consistente en que los delegados provinciales postulados por los partidos políticos legalmente constituidos debían hacerlo a través de sus directorios provinciales, mientras que los delegados nacionales podían ser postulados por los directorios nacionales de uno o más partidos, sin el requisito que tales candidatos fueran adherentes partidistas. Es decir, el delegado nacional se distinguía, porque podía ser postulado por más de un (1) partido, ser miembro de un partido o independiente e incluso optar por la libre postulación.

⁷² Anayansi Turner, *Op. Cit.*, p 58

1.3. Candidaturas de Libre Postulación

Una nota característica del Decreto Electoral fue la de haber consignado la **modalidad de la postulación libre de candidatos a Delegados Provinciales y Nacionales, por primera vez en la historia política republicana.** En la Convención de 1904 sólo podían postular los partidos políticos a los diputados. Las leyes siguientes sobre elecciones populares reprodujeron la llamada **democracia partidista**, puesto que los candidatos a presidente, diputados y concejales, e incluso los efimeros representantes a los ayuntamientos provinciales, sólo podía ser postulados por los partidos políticos legalmente reconocidos.

En el citado artículo 4 se estipuló que por cada candidato a delegado de libre postulación debían elegirse dos suplentes. Esta nueva clase de candidatura quedó debidamente regulada en la norma siguiente:

“Artículo 6° No obstante en el artículo anterior, cualquier ciudadano puede postular su candidatura para Delegado Nacional o Provincial, siempre que reúna las condiciones del artículo 3° y llene los requisitos que se establecen más adelante.

Las candidaturas libres deben publicarse en un Diario de la capital hasta el 6 de abril y esta publicación se considera como postulación. Dentro de los siete días siguientes deberán comunicar esas postulaciones al Jurado Nacional de Elecciones”⁷³.

Este artículo amplió la democracia política, restringida tradicionalmente a la participación partidista, al consignar la posibilidad que cualquier

⁷³ Decreto Electoral, Convención Constituyente de 1945, pp 14-15

ciudadano podía postular su candidatura para delegado nacional o provincial, siempre que cumpliera las condiciones del artículo 3°. Es decir, estar en pleno goce de sus derechos, ser mayor de 25 años y no estar impedido por alguna causa señalada en el Decreto.

Más adelante, el Decreto le dedica todo el Capítulo IV a las “Postulaciones Libres”, en sus artículos 17, 18 y 19. El artículo 17 contenía los requisitos para poder ser postulado libremente: El aspirante a diputado nacional tenía que contar con el mínimo de 1,000 adherentes dispuestos a votar por él y sus suplentes, lo que haría constar ante uno o más secretarios de consejos municipales; El aspirante a delegado provincial debería reclutar un mínimo de 500 adherentes, cuya inscripción tenía que hacerla ante secretarios de consejos de provincia. En ambos casos, los respectivos consejos debían expedir un acta que el aspirante protocolizaba a su costo ante notario público y presentarla al jurado nacional de elecciones, a más tardar el 31 de marzo de 1945 (artículo 18), fecha establecida igualmente para los partidos políticos. Finalmente, el artículo 19 obligaba a los candidatos de libre postulación a adoptar símbolos para distinguir sus boletas de votación.

Podría colegirse que la alternativa electoral de candidatos de libre postulación y el ejercicio ciudadano otorgado a la mujer, fuera de las conveniencias e intereses políticos en juego, constituyeron precedentes históricos en la evolución de la democracia política panameña.

2. Aspectos Relevantes del Proceso Electoral

El proceso electoral para escoger los delegados provinciales y nacionales a la Segunda Asamblea Nacional Constituyente se inició con la promulgación del Decreto Electoral 12 y culminó con la declaración de delegados electos por parte del Jurado Nacional de Elecciones. Durante el período de los comicios constituyentes acontecieron hechos relevantes que merecen rescatarse como fue la constitución y el papel del Jurado Nacional de Elecciones, la organización de un Comité Pro-Constituyente, las postulaciones de candidaturas, el debate programático electoral y la postura del Frente Patriótico de la Juventud ante las elecciones del 6 de mayo de 1945.

2.1 Jurado Nacional de Elecciones

Conforme el artículo 23 del Decreto Electoral, se crearon las Corporaciones Electorales siguientes: Jurado Nacional de Elecciones, Jurado Provincial de Elecciones y Jurado de Votación. El Decreto fijó el día de la instalación de cada una de las corporaciones electorales. Para el Jurado Nacional de Elecciones destinó el día 8 de febrero de 1945 en la capital de la República, en el Salón del Ayuntamiento Provincial, a las doce del día (artículo 27). La reunión inicial de los Jurados Provinciales quedó para el 10 de abril, a las doce del día (artículo 39); y el Jurado de Votación se instaló el 5 de mayo, un día antes de la elección, entre las doce del día y las cinco de la tarde.

En cumplimiento de las normas electorales, el Jurado Nacional de Elecciones quedó debidamente instalado el lunes 8 de febrero del año en curso a mediodía con la asistencia de sus integrantes. Es decir, un representante por cada partido político, legalmente constituido. José Antonio Zubieta por el Conservador; Raúl Jiménez por el Demócrata; José A. Sosa Jované, Liberal Doctrinario, Santiago E. Barraza, Liberal Nacional; José Guillermo Batalla, Liberal Renovador; Luis J. Sayavedra, Liberal Revolucionario, y Octavio M. Alvarado, Socialista.

Después de instalarse el Jurado Nacional de Elecciones, en su seno eligieron a los miembros de la Junta Directiva, y quedó como Presidente, José A. Sosa J.; Vicepresidente, Luis J. Sayavedra, Vocales, Octavio M. Alvarado, Raúl Jiménez y José A. Zubieta; Secretario, Santiago E. Barraza⁷⁴.

En aquella histórica instalación de la máxima Corporación Electoral para las elecciones constituyentes, su Secretario, el señor Santiago E. Barraza pronunció un elocuente discurso donde declaró.

"El proceso electoral que hoy se inicia será la expresión fiel de la libertad ciudadana libremente expresada y hondamente escrutada como son los anhelos de todo país y no los deseos de quienes consideran que aquí no ha pasado nada. Estos patrióticos propósitos son indudablemente los que han guiado al Gobierno de Gabinete en la expedición del Decreto Electoral cuyas disposiciones serán aplicadas con firmeza por esta alta Corporación y que para cuyo fin se exita a la ciudadanía sin distinción de partidos a denunciar ante ella toda transgresión del referendo estatuto electoral, de parte de las autoridades encargadas de vigilar que él se cumpla o de los individuos o funcionarios que lo violen"⁷⁵.

⁷⁴ **La Estrella de Pananá**, 9 de febrero de 1945, p 1

⁷⁵ **Ibidem**, p 5

La integración de los jurados provinciales y de los jurados de votación también tuvieron la misma integración de un representante de cada partido político. Esta forma de integración difiere de lo que regulaba la Constitución de 1941, cuyas normas estaban suspendidas o anuladas, puesto que el Jurado Nacional de Elecciones lo componían. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien lo presidía; un Ministro de Estado, designado por el Presidente de la República; un diputado y dos ciudadanos escogidos por la Asamblea Nacional (artículo 68):

Con el objeto de vigilar la labor y transparencia de las corporaciones electorales, cada partido político y candidato de libre postulación tenía el derecho de enviar un representante ante cada una de ellas, en calidad de observadores (artículo 25).

Entre las atribuciones del Jurado Nacional de Elecciones estaban las de conocer privativamente y resolver consultas sobre interpretación de las disposiciones del Decreto que le hicieran los jurados provinciales, jurados de votación, representantes de partidos políticos y los ciudadanos en general. Las resoluciones proferidas debían publicarse en Gaceta oficial y en la prensa diaria (ordinal 1° del Artículo 93).

La función que más ocupó al Jurado Nacional de Elecciones, después de la organización de las elecciones y el escrutinio de la misma, fue con las respuestas a un número considerable de consultas. En la Gaceta Oficial 9700 de 15 de mayo de 1945, aparecen publicadas dos resoluciones del Jurado Nacional: La Resolución 25 de 10 de abril de 1945 señala "que un Delegado Provincial a la Asamblea Constituyente no puede ser postulado por más de uno

de los actuales partidos políticos”; y la Resolución 27 de 10 de abril de 1945 dice que los suplentes serán electos junto con el principal, y será el primer suplente quien obtenga el mayor número de votos, y si los dos suplentes fueran totalmente rayados, el orden de colocación en que hayan sido postulados determinará quién es el primer suplente⁷⁶. Igualmente, la Gaceta Oficial 9701 de 16 de mayo de 1945, publicó la Resolución 32 de 25 de abril de 1945, donde el Jurado Nacional determinaba que “Los dos tercios de los Delegados a la Convención Nacional Constituyente, considerados como el máximo que puede ser adjudicado por el Jurado a un sólo Partido⁷⁷”.

El Jurado Nacional de Elecciones asumió las funciones de las que hoy posee el Tribunal Electoral y la Junta Nacional de Escrutinio. Debe tenerse presente que el Tribunal Electoral se creó varios años después, cuando en 1956 durante la administración de Presidente Ricardo M. Arias Espinosa, la Asamblea Nacional saliente aprobó el primer Acto Constitucional para reformar la Constitución Política con el fin de crear el Tribunal Electoral para sustituir el Jurado Nacional de Elecciones. Esta reforma constitucional se completó con el segundo acto legislativo durante el gobierno del Presidente Ernesto De La Guardia Hijo.

La composición del Jurado Nacional de Elecciones y de las otras corporaciones, en la jornada electoral de 1945 fue el resultado del acuerdo político entre los partidos predominantes, como una vía para garantizar el

⁷⁶ Gaceta Oficial, N° 9700, Año XLII, de 15 de mayo de 1945

⁷⁷ Gaceta Oficial, N° 9701, Año XLII, de 16 de mayo de 1945

dominio partidista de las Corporaciones Electorales y al mismo tiempo para vigilarse mutuamente. Esta integración constituyó una expresión de las fuerzas políticas que dominaban el Gobierno de Gabinete.

2.2. Comité Proconstituyente

El 5 de marzo de 1945 un grupo de connotadas personalidades constituyeron un Comité Proconstituyente, entre los cuales estaban: Rodolfo Aguilera, Clara González de Behringer, José A. Brouwer, Mauricio Díaz, Eliceo Echevéz, Francisco Filós, Camilo Levy Salcedo, Ignacio J. Quirós, Felipe O. Pérez, Diógenes de La Rosa, Cristóbal Segundo, Celso Solano, Pablo Rodríguez y Manuel de Jesús Quijano. Este Comité se definía como una entidad no partidista, integrada por partidarios de la Convención Nacional Constituyente.

El objetivo del Comité consistía en desarrollar en todo el país una labor de esclarecimiento de los fines e importancia de la Constituyente; divulgar el Proyecto de Constitución preparado por los Doctores José Dolores Moscote, Ricardo J. Alfaro y Eduardo Chiari; y explicar ampliamente los mecanismos electorales que operarían en los comicios del 6 de mayo. Insistieron en que el Comité no le haría propaganda a favor de ningún partido o candidato, como en efecto ocurrió a lo largo del proceso electoral.

También el Comité creó una comisión de problemas de cedulaación, con el objeto de afrontar las solicitudes de servicios, datos, instrucciones y facilidades necesarias para la obtención de las cédulas. Al respecto, la expedición de éstas

de manera masiva constituyó un problema fundamental en las elecciones, especialmente la numerosa cantidad de cédulas de mujeres, de distritos apartados y de panameños descendientes de antillanos. Muchas personas, en particular las mujeres que votarían por primera vez, no pudieron ejercer el derecho al voto por la dificultad de no haber obtenido a tiempo sus documentos de identidad personal.

Las actividades propagandísticas del Comité Proconstituyente consistieron en mítines populares, conferencias radiales, encuestas y publicación de un boletín diario. Para estas tareas se designó un Subcomité de encuestas populares sobre la Constituyente, dirigido por el periodista Rodolfo Aguilera Jr. e integrado por Juan de la C. Tuñón, Carlos Cabezas, Marcelino Hernández y Gonzalo S. Guardia.

Para dirigir el Comité se eligió una Junta Directiva, cuyo Presidente fue Manuel de Jesús Quijano y como Secretario a Diógenes de la Rosa. El primero, había desempeñado altos cargos públicos, gozaba de una idoneidad reconocida y era miembro del Partido Liberal Nacional. Por su parte, de la Rosa, periodista y Secretario de la Junta de Estudios de los Problemas Nacionales, se había ganado un reconocimiento intelectual y político como hombre progresista y de honradez probada. Con esta dirección el Comité Proconstituyente y todos sus colaboradores lograron despertar interés por las elecciones de Delegados Constituyentes, evitar una mayor indiferencia y abstención electoral.

2.3. Postulación de Candidaturas

De acuerdo con el Decreto Electoral, los candidatos de los partidos políticos y de libre candidatura tuvieron hasta el 6 de abril para postularse, la que debía hacerse a través de una publicación en un Diario de la Capital. Luego dentro de los 7 días siguientes tenían que comunicar tales postulaciones al Jurado Nacional de Elecciones (artículos 6 y 7)

Para que una persona fuera elegible para delegado provincial o nacional a la Constituyente además de gozar plenamente de sus derechos ciudadanos y ser mayor de 25 años, no debería estar impedido. Tal era el caso del empleado público que no era elegible durante el período comprendido entre 6 de marzo y el 6 de mayo (artículo 8), de manera que el empleado público que aspiraba a ser delegado tenía que renunciar a su cargo antes del 6 de marzo, lo que forzó a que muchos distinguidos funcionarios de varias categorías renunciaran a sus posiciones y dieran aviso al Jurado Nacional de Elecciones para no quedar inhabilitados. Entre esos casos puede mencionarse, el de José Daniel Crespo, quien tenía el cargo de Asesor Pedagógico del Ministerio de Educación y miembro de la Junta de Estudios de los Problemas Nacionales; Ricardo J. Alfaro, miembro de la Comisión Codificadora Nacional; Gaspar Arosemena, Jefe de la Sección de Obstetricia del Hospital Santo Tomás; Diógenes de la Rosa, Secretario de la Junta de Estudios de los Problemas Nacionales; Carlos Sucre, miembro de la Comisión Codificadora Nacional; Clara González de Berhinger, Comisionada General del Instituto de Vigilancia y Protección del Niño; y

Gumersinda Paéz, Asistente del Director de la Escuela República de Venezuela y profesora de los cursos nocturnos de la Escuela Artes y Oficios, Melchor Lasso de la Vega⁷⁸.

Conforme el artículo 9 del Decreto Electoral tampoco podían ser considerados elegibles, pese a que se separaran de sus funciones en cualquier tiempo, el Presidente de la República, los Ministros de Estado, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados del Tribunal e la Contencioso Administrativo, Procurador General de la Nación, el Fiscal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Comandantes de la Policía Nacional y el Director General de Correos y Telecomunicaciones. Igual prohibición se estableció para los parientes de los delegados nacionales y provinciales, comprendidos entre el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad (artículo 10).

Entre los siete partidos políticos postularon para Delegados Provinciales, un total de 104 candidatos principales y 208 suplentes, lo que hizo un gran total de 312 aspirantes. Debe tenerse en cuenta que el total de delegados provinciales a elegir eran 42 principales y 84 suplentes, es decir 126 escaños. La cifra de 104 candidatos a delegados provinciales principales para disputarse 42 curules puede ser estimada como aceptable para aquellos momentos⁷⁹.

Merece destacarse que 6 mujeres participaron como candidatas a delegadas provinciales principales y 15 para suplentes, lo que resultó un total de 21 ciudadanos postulados. Para el caso de delegadas nacionales,

⁷⁸ La Estrella de Panamá, 7 de marzo de 1945, pp 1 y 7

⁷⁹ La Estrella de Panamá, 30 de marzo de 1945, pp 1 y 2, 6 de abril de 1945, pp 1 y 5, 7 de abril de 1945, pp 1 y 16

sólo se postularon 2 candidatas principales y 4 suplentes. Es decir, **entre aspirantes a delegadas provinciales y nacionales figuraron 27 mujeres en las nóminas electorales, por primera vez en la historia nacional.**

El hito histórico de la participación femenina para los importantes cargos de delegados a la Constituyente, obliga a registrar los nombres de las honorables mujeres que tuvieron el suficiente valor cívico y político para empezar a resquebrajar el paradigma del predominio machista de la política. Figuraron como candidatas a delegadas nacionales: como principales Clara González de Behringer y Esther Neira de Calvo; para Suplentes Raquel W. Decreux, María Olimpia de Obaldía, Graciela Rojas y Magdalena Icaza de Briceño. Mientras que para delegadas provinciales fueron candidatas principales. Gumersinda Páez, Georgina Jiménez de López, Trina Quijano de Aguilera, Celia Caballero, Marina Ucrós y Ernestina de Martínez. Para ocupar cargos suplentes provinciales se aceptó las candidaturas de Celia Carles de Miranda, Rosaura Polo de Mojica, María Ponce, Rosario Icaza, Olga Costa de Berguido, Ana de Calvo, Enna Ehrman de Arendale, Carmen Vergara, Dora Del C. de Rodríguez, Mariana Guzman, Agripina Santamaría, Elvira Ayala, Virginia Grimaldo, Nicolaza Graut y Julia Valdés⁸⁰.

Entre los 22 candidatos a delegados nacionales para disputarse 9 curules pueden mencionarse a Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Clara González de Behringer, Esther Neira de Calvo, Héctor Conte, José Daniel

⁸⁰ **Idem**

Crespo, Francisco Arias Paredes, Mario Galindo, Domingo H. Turner, Carlos Sucre, José Ángel Noriega, Sergio González, Abilio Bellido, Luis E. Paredes, Ernesto de la Guardia Jr. y Víctor Navas⁸¹.

2.4. Debate Programático Electoral

En la contienda electoral de mayo de 1945, participaron candidatos oficialistas y de oposición. Los primeros fueron postulados por los seis partidos que quedaron finalmente en el Gobierno de Gabinete, ya que el Partido Liberal Renovador, conducido por Francisco Arias Paredes, declaró su ruptura con la alianza gobiernista y se salió del gobierno para pasarse a la oposición. Mediante un Manifiesto del Directorio Nacional del Partido Liberal Renovador, fechado el 17 de febrero de 1945, se explica por qué el Ministro Eduardo Morgan, renunció a su cartera que ocupaba en representación de este partido y se acusa a Ricardo Adolfo de la Guardia, de transformar al Gobierno de Gabinete en un régimen presidencial, tomado como evidencia su desacuerdo sobre la forma de la designación de Gobernadores de Provincia⁸².

Al Partido Liberal Renovador se le unió el llamado Partido Socialista (auténtico) de Panamá, dirigido por José Ángel Noriega, Secretario General. La fragmentación del original Partido Socialista provocó que quedara la fracción de Demetrio Porras aliada al Partido Nacional Revolucionario y la otra en oposición.

⁸¹ **La Estrella de Panamá**, 11 de abril de 1945, pp 1 y 7

⁸² **La Estrella de Panamá**, 18 de febrero de 1945, pp 1 y 9

Esta última en el Manifiesto de 13 abril de 1945, explicó que participaban en las elecciones unidos al Partido Liberal Renovador e incluían en sus listas de postulaciones los nombres de socialistas, con el fin de fortalecer la oposición como garantía de defensa de la libertad de sufragio, el logro de una constitución democrática, la efectividad de los derechos políticos y económicos de los trabajadores, por el derecho de las mujeres y por la dignificación del campesino y del indio⁸³.

Durante el proceso electoral constituyente los partidos políticos y los candidatos presentaron propuestas programáticas para ganarse las simpatías del electorado, donde se les solicitaba el voto a cambio del compromiso de luchar por una serie de aspiraciones inconclusas o postergadas, en el seno de la Asamblea Constituyente. En el caso del Partido Liberal Renovador, como partido de oposición, expuso un programa, resumido en una serie de propósitos de luchar “contra la solución de los problemas nacionales sin intervención del pueblo; contra el continuismo; contra los gobiernos oligárquicos; contra la discriminación por razón de sexo; contra el nepotismo y los Gobiernos de camarillas; contra la centralización administrativa; contra las raciones de hambre de educadores, policías, telegrafistas, enfermeras y demás trabajadores al servicio del Estado; contra la miseria y el analfabetismo, contra la enseñanza verbalista; contra el crimen social de los hijos sin padre; contra la falta de planeamiento en el desarrollo del país; contra la diferenciación racial e irritante

⁸³ **La Estrella de Panamá**, 14 de abril de 1945, pp 1 y 9

discriminación de los trabajadores en la Zona del Canal, y contra el entreguismo y el imperialismo”⁸⁴.

El diario La Estrella de Panamá entrevistó a todos los candidatos a Delegados Nacionales, lo que permitió dar a conocer al público la diversidad de ideas durante el torneo electoral. De esas entrevistas se han escogido 6, por ser representativas de las corrientes políticas e ideológicas que concurrieron a los comicios constituyentes:

1. **Abilio Bellido:** Miembro del Partido Demócrata y postulado por éste y los partidos Nacional Revolucionario, Conservador y Socialista, Liberal Nacional y Liberal Doctrinario, expresó lo siguiente: Aunque el proyecto de constitución entregado por Alfaro, Moscote y Chiari era bueno, consideraba que debían hacerle modificaciones; el período presidencial debía ser de seis años; la cámara legislativa podía renovarse por mitad periódicamente como establecía el proyecto de constitución; concordaba con el régimen municipal y elección directa de los alcaldes en sustitución del régimen provincial; estimaba que la Asamblea Constituyente debía nombrar una Junta de Gobierno Provincial, que presidiera la contienda electoral presidencial próxima; y opinaba que la Constituyente no debía disolverse inmediatamente de elaborada la constitución, sino convertirse en Asamblea Legislativa⁸⁵.

⁸⁴ Domingo H Turner, *Don Pancho Arias, Caudillo y Apóstol de un ideal: Unificación y Renovación*, Ediciones Latinoamericana, Panamá, 1954, pp 39-42

⁸⁵ *La Estrella de Panamá*, 22 de abril de 1945, pp 1 y 5

2. **Clara González de Behringer.** Dirigente feminista de trayectoria y líder de la Unión Nacional de Mujeres, postulada por el Partido Liberal Renovador, expuso las ideas que siguen: Aplaudía el proyecto de constitución en lo relativo a la igualdad jurídica entre la mujer y el hombre panameño; refutó la posibilidad de los monopolios; partidaria de hacerle enmiendas al proyecto de Carta Magna, aunque tuviera aciertos indiscutibles; enemiga de la discriminación racial y no debe prosperar en la nacionalización del comercio, la economía nacional debería ser planeada sobre bases firmes, el período de 4 años de gobierno le parecía mejor que el de 6; resultaba conveniente la renovación de la mitad de la Asamblea cada dos años; la supresión de los monopolios comerciales aliviaría las condiciones económicas y de vida de las clases pobres; los alcaldes deberían ser elegidos directamente por la ciudadanía y el régimen municipal era superior a los Ayuntamientos Provinciales; faltaban escuelas y maestros; los delegados debían limitarse a expedir la Constitución; la Constituyente elegiría a un triunvirato provisional por un periodo corto; los delegados prestarían el servicio ad-honorem; y opinaba que la Asamblea Constituyente debería disolverse al terminar de elaborar la nueva Constitución de la República⁸⁶.
3. **Diógenes de la Rosa.** Miembro del Partido Socialista, postulado por éste y por los partidos Liberal Doctrinario, Conservador y Demócrata, manifestó lo siguiente. Era conveniente la existencia de criterios

⁸⁶ **La Estrella de Panamá**, 25 de abril de 1945, pp 1 y 8

diferentes en la Constituyente, porque se reflejaría una opinión más amplia cuando aprobaran la constitución; estaba preparado para proponer reformas sustanciales al proyecto de constitución; creía que el sistema provincial era mejor que el municipal; la Asamblea Constituyente debería elegir una Junta de Gobierno Provisional de unas cinco personas que dirija las próximas elecciones presidenciales; era partidario de la nacionalización del comercio para fortalecer la estructura económica de la clase media, que privada de otras actividades, ha tenido que acudir a los puestos burocráticos del Estado; Opinaba que la Constituyente debería continuar sus funciones como Asamblea Legislativa a fin de aprobar una serie de leyes ordinarias y disolverse cuando se haya elegido el nuevo jefe de Estado⁸⁷.

4. **Domingo H. Turner:** Secretario General del Partido Liberal Renovador y postulado por éste, aportó las siguientes ideas: encontró el proyecto de constitución aceptable, pero que le faltaba proyección hacia el futuro, por lo que se le debía hacer reformas sustanciales; partidario de la nacionalización del comercio por razones puramente económicas; la Asamblea Constituyente debería elegir un Gobierno Provisional de tres miembros, disolverse una vez elaborada la constitución, habiendo fijado la fecha de elecciones presidenciales; le parecía mejor el período de 6 años para el Ejecutivo, la renovación periódica de la mitad de la Asamblea Nacional; el régimen municipal era superior al provincial; creía en los

⁸⁷ *La Estrella de Panamá*, 25 de abril de 1945, pp 1 y 8

monopolios oficiales, en la intervención del Estado en la economía y las carreras públicas; pensaba en una nueva división territorial para Panamá⁸⁸.

5. **Mario Galindo:** Miembro del Partido Liberal Doctrinario, candidatizado por éste, los partidos Demócrata, Conservador, Socialista, opinaba así: La nacionalización del comercio es conveniente pero con ciertas condiciones; el Proyecto de Constitución es bueno aunque amerita varias modificaciones; partidario del período presidencial de cuatro años, la elección directa de los Alcaldes, la elección de los designados o vicepresidentes por la Asamblea; no creía en la renovación periódica de la mitad de la Asamblea, porque conduciría a una constante agitación política; la Asamblea Constituyente debería elegir a un Jefe de Estado con carácter provisional para que dirija las próximas elecciones presidenciales; la Constituyente una vez elaborada la nueva constitución debería convertirse en Asamblea Legislativa⁸⁹.

6. **José Isaac Fábrega** Sin afiliación partidista, pero postulado por los partidos Liberal Nacional, Nacional Revolucionario, Demócrata, Conservador, Liberal Doctrinario, expuso importantes opiniones: Partidario de la intervención del Estado en la economía, en los servicios sociales, para que esas funciones sean permanentes, no a discreción de los gobiernos de turno; creía en la intervención estatal en la vida

⁸⁸ **La Estrella de Panamá**, 27 de abril de 1945, pp 1 y 12

⁸⁹ **La Estrella de Panamá**, 28 de abril de 1945, pp 1 y 4

económica no sólo para coordinarla sino también para ayudar a crear industrias; era partidario de la elección de un Presidente Provisional, no de un triunvirato, consideraba que una vez confeccionado el estatuto constitucional, la Constituyente debía convertirse en cámara ordinaria, pero para aprobar leyes sustanciales; opinaba que en la nueva constitución se debería consignar un sistema electoral que prohibiera absolutamente la injerencia de los gobiernos en las elecciones nacionales⁹⁰.

2.5. Posición del Frente Patriótico de la Juventud

La reacción política que adoptó el Congreso Nacional de la Juventud ante la convocatoria a la elección de la Asamblea Constituyente determinó la posición del Frente Patriótico de la Juventud frente a las elecciones del 6 de mayo de 1945, de ahí que su línea de conducta fue la del abstencionismo, con actitud de lucha, censura y beligerancia cívica. En un manifiesto publicado afirmaron que “Nos opondremos por todos los medios a que se perpetre el crimen de una constituyente espuria”, y más adelante el documento se refería al escepticismo con que la gran masa ciudadana había mirado la maniobra constituyente, porque no escapaba a la perspicacia popular que detrás de la Constituyente

⁹⁰ **La Estrella de Panamá**, 30 de abril de 1945, pp 1 y 2

estaban los que impusieron la Constitución de 1941, que luego de desecharla, fraguaban otra con distinta fachada, pero con los mismos intereses creados⁹¹.

El Frente Patriótico de la Juventud instó a la población a no votar en las elecciones, e incluso absolvía consultas de sus simpatizantes, tal como fue la de que el voto no era obligatorio en las elecciones ni existía castigo para el que se abstuviera de votar.

A manera de balance sobre esta postura del Frente Patriótico de la Juventud, en la obra "Cinco Ensayos sobre la Revolución Panameña", se hace una crítica histórica, puesto que mientras el Frente llamaba al abstencionismo, la maquinaria electoral estaba en marcha, lo que comprendieron los demás grupos de oposición al incorporarse a las reglas políticas electorales, con inclusión de los arnullistas. En fin, mientras el Frente insistió en el llamado cívico a no votar, las elecciones se consumaron con cierta aureola de honradez⁹².

El espacio político que abrió las elecciones de Constituyentes hubiera servido para que el Frente Patriótico sacara uno o dos Delegados a la Asamblea Constituyente⁹³, vocería que podía haber aprovechado para llevar sus posiciones al seno de la Asamblea y contribuido no sólo a criticar los intereses encubiertos del régimen, sino al resultado de una nueva Constitución democrática.

⁹¹ **El Panamá América**, 5 de mayo de 1945

⁹² **Cinco Ensayos sobre la Revolución Panameña**, (Anónimo), Editora Vanguardia, México, 1962, p 23

⁹³ **Ibidem**, p 24

3. Resultados de los Comicios Constituyentes

El ambiente que reinaba el domingo 6 de mayo, día de las elecciones fue reflejado en los tres diarios más importantes del país, por su parte la **Estrella de Panamá**, expresaba en un comentario de editorial que había en el país un ambiente de calma y de tranquilidad robustecida por la actitud correcta asumida por las autoridades, pero dentro de ese clima de reposo y tranquilidad, había también un elevado porcentaje de indiferencia y desdén⁹⁴. **El Panamá América**, con una orientación de oposición, decía que según el último censo de la población del país es de esperarse que por lo menos un total de 180.000 ciudadanos acudirá a las urnas a depositar su voto, pero se sabe que muchas personas sobre todo entre el elemento joven, votarán en blanco o sencillamente dejarán de hacerlo, debido al llamado abstencionista del Frente Patriótico de la Juventud⁹⁵.

Desde otro enfoque, el diario **La Nación**, proclive al oficialismo, sostenía que el tipo de elecciones que va a tener el país el próximo 6 de mayo, aparte de lo novedoso del procedimiento abordado, tiene un significado mucho más trascendental, puesto que por primera vez en la historia de la República el elector va emitir el voto secreto⁹⁶. Cabe aclarar que el artículo 47 del Decreto Electoral introdujo una nueva modalidad de las instalaciones de votación con el propósito de proteger el voto secreto, la que consistía en una urna de madera

⁹⁴ **La Estrella de Panamá**, 6 de mayo de 1945, p 2

⁹⁵ **El Panamá América**, 6 de mayo de 1945, p 1

⁹⁶ **La Nación**, 3 de mayo de 1945, p 9

para ocultar los votos, un recinto cerrado con una sola puerta de entrada y de salida para seleccionar a los candidatos y el llamado Precinto o lugar donde se efectuaron las votaciones sólo tenía una puerta de entrada y salida, para impedir la presencia de personas ajenas al Jurado de Votación y representantes de partidos. Antes de las elecciones del 6 de mayo de 1945, tales medidas no se adoptaban, por lo que se vulneraba la votación libre y secreta.

3.1. Escrutinio Nacional y Provincial

Las votaciones se abrieron a las siete de la mañana y se cerraron a las seis de la tarde, como lo dispuso el artículo 50 del Decreto Electoral. Para el 11 de mayo existían datos preliminares oficiales que indicaban unos 103,985 votos emitidos en el país, cifra que abarcaba a todos los ciudadanos hombres y mujeres. **La Estrella de Panamá** reprodujo un cuadro global que señalaba la distribución de los votos por provincia y por partido político a nivel nacional y provincial

Número de Votantes por Provincia:

“Provincia de Panamá	42,063
Provincia de Colón	13,044
Provincia de Chiriquí	12,457
Provincia de Coclé	10,304
Provincia de Veraguas	9,904
Provincia de Herrera	7,204
Provincia de Los Santos	7,132
Provincia de Bocas del Toro	1,447”

Se aclaraba que todavía no aparecían los votos de la provincia de Darién, a falta de informes oficiales, al igual que de algunas poblaciones menores no se tenía la cifra exacta de votantes.

Número de Votantes por Partido Político:

“Partido Liberal Renovador	33,619
Partido Nacional Revolucionario	20,241
Partido Demócrata	16,264
Partido Liberal Doctrinario	13,247
Partido Liberal Nacional	10,440
Partido Socialista	6,003
Partido Conservador	2,098
Postulación Libre	2,073”

Número de Votantes por Partido Político y Provincia:**Provincia de Panamá:**

“Partido Liberal Renovador	19,513
Partido Nacional Revolucionario	5,965
Partido Demócrata	4,874
Partido Liberal Doctrinario	4,526
Partido Socialista	3,762
Partido Liberal Nacional	2,496
Partido Conservador	427”

En estas cifras todavía faltaban los datos de los votos emitidos por las postulaciones libres de la provincia.

Provincia de Colón:

"Partido Liberal Renovador	5,990
Partido Demócrata	2,027
Partido Nacional Revolucionario	1,457
Partido Liberal Doctrinario	1,421
Partido Liberal Nacional	729
Partido Conservador	604
Postulación Libre	604
Partido Socialista	336"

Faltaban los datos de los Distritos de Chagres, Donoso, Santa Isabel y poblaciones del Lago Gatún.

Provincia de Chiriquí:

"Partido Nacional Revolucionario	4,370
Partido Demócrata	2,978
Partido Liberal Renovador	2,264
Partido Liberal Doctrinario	1,518
Partido Liberal Nacional	680
Partido Conservador	411
Partido Socialista	236"

Provincia de Coclé:

"Partido Liberal Nacional	2,987
Partido Nacional Revolucionario	2,699
Partido Liberal Doctrinario	1,983
Partido Liberal Renovador	1,467
Partido Demócrata	808
Partido Socialista	377
Partido Conservador	83"

Provincia de Veraguas:

"Partido Nacional Revolucionario	2,396
Partido Demócrata	1,753
Partido Liberal Doctrinario	1,739
Partido Liberal Renovador	1,487
Partido Conservador	1,167
Partido Liberal Nacional	1,068
Partido Socialista	387
Postulación Libre	327"

Provincia de Herrera:

"Partido Nacional Revolucionario	1,899
Partido Demócrata	1,657
Partido Liberal Doctrinario	1,305
Partido Liberal Renovador	1,223
Partido Liberal Nacional	1,093
Partido Conservador	27"

El Partido Socialista no postuló candidatos en esta provincia.

Provincia de Los Santos:

"Partido Liberal Nacional	1,507
Partido Liberal Renovador	1,499
Partido Nacional Revolucionario	1,455
Partido Demócrata	1,167
Partido Liberal Doctrinario	755
Partido Socialista	746
Partido Conservador	3"

Provincia de Bocas del Toro:

"Postulación Libre	1,142
Partido Liberal Renovador	176
Partido Socialista	159" ⁹⁷

Estas cifras de votantes demuestran que el **Partido Liberal Renovador fue el gran triunfador en las elecciones al obtener el resultado de 33,619, que**

⁹⁷ **La Estrella de Panamá**, 11 de mayo de 1945, pp 1, 2 y 3

constituyó casi un tercio del total de votantes (103,985). Es decir, en términos relativos la oposición venció, sin embargo, este partido obtuvo la mayoría de sus votos (25,503) en las provincias de Panamá y Colón, donde resultó vencedor.

El segundo lugar en la votación lo adquirió el Partido Nacional Revolucionario, el cual venció en las provincias de Chiriquí, Veraguas y Herrera, pero fue derrotado por la oposición renovadora. El Partido Liberal Nacional ganó en las provincias de Coclé y Los Santos.

Llama la atención que la postulación libre en la provincia de Bocas del Toro venció de manera abrumadora con la candidatura independiente de Rosendo Jurado V., por encima de los partidos Liberal Renovador y Socialista. Fue significativo que hubo otras postulaciones libres en las provincias de Panamá, Colón y Veraguas, aunque perdieran los candidatos.

3.2 Delegados Nacionales y Provinciales Electos

El martes 29 de mayo de 1945, el Jurado Nacional de Elecciones expidió las credenciales de los delegados nacionales a la Asamblea Constituyente, luego de haber culminado los escrutinios de los votos que fueron depositados a favor de los candidatos postulados por los diferentes partidos políticos. El veredicto final que quedó así

“La lista de Delegados Nacionales a la Asamblea

Constituyente es la siguiente, con sus respectivos suplentes.

Principal. Diógenes de la Rosa
Primer Suplente: Florencio Harris
Segundo Suplente. Enrique Moscoso

Principal: Abilio Bellido
Primer Suplente: Humberto Ballestas
Segundo Suplente: Carlos Troetsch

Principal: José Isaac Fábrega
Primer Suplente: Jesús M. Sosa
Segundo Suplente: Horacio Clare Jr.

Principal: Esther Neira de Calvo
Primer Suplente: Carlos L. López
Segundo Suplente: María O. de Obaldía

Principal: Ramón Jiménez
Primer Suplente: Raquel W. de Ducreux
Segundo Suplente: Raúl Herrera

Principal. Jacinto López y León
Primer Suplente: Rodolfo Chian
Segundo Suplente. Manuel M. Arosemena

Principal. Luis E. Paredes
Primer Suplente. Demetrio H. Brid
Segundo Suplente: Leonidas Aragón

Principal Mario Galindo
Primer Suplente: Antonio Carrillo V.
Segundo Suplente: Carlos V. Biebarach

Principal. Manuel Pino R.
Primer Suplente. Luis Manuel Hernández
Segundo Suplente: Alejandro Arze T.⁹⁸.

Del total de 9 delegados nacionales, una mujer salió elegida como principal, lo que recayó en la figura de Esther Neira de Calvo, máxima dirigente de la Liga Patriótica Femenina, y aunque era independiente logró postularse a través de

⁹⁸ **La Estrella de Panamá**, 30 de mayo de 1945, p 1

varios partidos políticos. La señora Raquel W. de Ducreux se ganó una primera suplencia y María Olimpia de Obaldía resultó como segunda suplente. En total las mujeres obtuvieron 3 representaciones nacionales en la Segunda Asamblea Constituyente. Es decir, una curul principal y dos curules suplentes.

Por otra parte, los delegados provinciales a la Constituyente que fueron proclamados electos, son.

"DELEGADOS PROVINCIALES

PROVINCIA DE BOCAS DEL TORO

Principales	Suplentes
Rosendo Jurado V.	Aníbal F. De La Espriella Guillermo Thomás

PROVINCIA DE COCLÉ

Jerónimo Almillátegui	Gustavo Figueroa Pedro Sáenz
Harmodio Araúz	Francisco Carles Wenceslao Gaitán
Max Arosemena	Marcelino Quirós Manuel Guardia C.
Rogelio Robles	Ramón E. Real Simón de Gracia

PROVINCIA DE COLÓN

Alberto Rivera	Augusto Olmos Alberto Castillo
José M. Moreno H.	Justo M. Arroyo Marcelino Navarro
Antonio de Reuter	Ernesto R. Estenoz José Ayarza Cervera
José D. Bazán	Máximo Masters Ricaurte Julio

Gil Blas Tejera

Eduardo Lanuza
Oscar Grimaldo

PROVINCIA DE CHIRIQUÍ

Amado Boutet

Pablo Sotillo
Fidel Hernández

Alberto Ortega

J. M. Morales
Juan Fong Jr.

Didacio Silvera

Lorenzo Esquivel
Julio Castrellón

José Anel de la Lastra

Gilberto Pino R.
Ezequiel Ledesma

Aurelio E. Arias

Franklin Jurado
Rafael Lassonde

José de Obaldía

Antonio Alvarado
José M. Obaldía

Nicolás Sagel

Rafael A. Galán
Abel Gómez Jr.

PROVINCIA DE DARIÉN

Gregorio de los Ríos

Marino Herazo
Honorio Alarcón C.

PROVINCIA DE HERRERA

Agustín Ferrari

Julio R. Alonso
Mateo C. Castellero

Manuel Varela Jr.

Epiménides Quintero
Leopoldo Aragón Jr.

Pacífico Ríos S.

Víctor Mirones
Juan M. Osorio

PROVINCIA DE LOS SANTOS

Elías Cano Chanis	José E. Mora Guillermo Díaz
Cecilio Castellero	Silverio Villarreal Alfredo Ortega
Harmodio Arosemena	Augusto Villalaz Nazario Moreno C.

PROVINCIA DE PANAMÁ

Alberto Boyd	Luis De León Juan Barrios J
Felipe O Pérez	Jorge Sierra T. Ricardo F. Lasso M.
Generoso Simons	Alberto Barsallo Aurelio Riquelme
José A. Brouwer	Gilberto Bazán V. Enrique Aparicio
Heracio Barleta	Demetrio Martínez Elvira Ayala
Gumersinda Páez	Sebastián Barranco Virginia Grimaldo
Gaspar Arosemena F	José Malek Manuel R. Bermúdez
Homero Ayala P.	Lino J. Polo Francisco Bravo
Eric Delvalle	Mariano Sosa Antonio Bolívar
Jorge Ramírez Duque	Alejandro Pérez Rogelio García
Antonio J. Sucre	Ana de Calvo Rolando Tuñón
Roberto Clement	Eleazar Orozco

Alcides Almanza

PROVINCIA DE VERAGUAS

Rodolfo E. Arosemena	Juan B. Alaín Hermínio Méndez
Waldo Arrocha G.	Julio Sierra M. Feliciano Sanjur
Julio E. Vargas	Luis A. Sandoval Armando Vergara
Salvador Marengo	José Esquivel Calixto J. Palma
José Ma. Herrera G.	Alfredo Ramos Samuel Ramos
Rosendo Rosas	Carlos B. Ortiz Rafael Atencio V ⁹⁹ .

Del total de delegados provinciales, sólo una mujer obtuvo el cargo de Delegada Principal, que fue Gumersinda Páez, prestigiosa educadora y dirigente femenina de la Unión Nacional de Mujeres. Sin embargo, tres mujeres lograron curules suplentes: Elvira Ayala, Virginia Grimaldo y Ana de Calvo. Las cuatro delegadas resultaron favorecidas en la provincia de Panamá. Esto responde al mayor trabajo político en la capital y al notable machismo en el resto de las provincias.

Los partidos políticos obtuvieron delegados así: El Liberal Renovador, 12; Nacional Revolucionario, 10; Liberal Nacional, 8; Demócrata, 7; Liberal Doctrinario, 6; Conservador, 3; Socialista, 2; y 3 Independientes. Los nombres de los convencionales principales por cada partido político, que se declararon

⁹⁹ Segunda Asamblea Nacional Constituyente de la República de Panamá (1945), s/a, Imprenta Nacional, Panamá, 1945, pp 93, 94 y 95

electos fueron los siguientes: Por el LIBERAL RENOVADOR, Antonio Reuter, José D. Bazán, Didacio Silvera, Harmodio Arosemena, Rosendo Rosas, Rogelio Robles, Gaspar Arosemena F., Eric Delvalle, Jorge Ramírez Duque, Antonio J. Sucre, Roberto Clement, por el NACIONAL REVOLUCIONARIO, Manuel Pino R., Harmodio Araúz, Gil Blas Tejeira, José Anel de la Lastra, Aurelio E. Arias, Agustín Ferran, Cecilio Castellero, Rodolfo E. Arosemena, Heraclio Barletta, Gumersinda Páez; por el LIBERAL NACIONAL, Jacinto López y León, Mario Galindo T., Jerónimo Almillátegui, Nicolás Sagel, Gregorio De Los Ríos, Elías Cano Chanis, Salvador Marengo, Generoso Simons; por el DEMÓCRATA, Abilio Bellido, Alberto Rivera, Armando Boutet, Alberto Ortega, Manuel Varela Jr., Julio E. Vargas, Alberto A. Boyd; por el LIBERAL DOCTRINARIO, Max Arosemena, José M. Moreno H., José de Obaldía, Pacífico Ríos S., José María Herrera, Felipe O. Pérez; por el CONSERVADOR, Ramón Jiménez, Luis E. García De Paredes, Waldo Arrocha; por el SOCIALISTA, Diógenes de la Rosa, José A. Brouwer; INDEPENDIENTES, José Isaac Fábrega, Esther Neira de Calvo, Rosendo Jurado¹⁰⁰.

Algunas personalidades con una gran formación profesional, política y social no fueron favorecidas con el voto, tales como Clara González de Behringer y Domingo H. Turner. Ambos se quejaron de una serie de anomalías el día de las elecciones que impidieron su elección, cuya responsabilidad eran de las autoridades gubernamentales. Aunque la Asamblea se privó de la dinge

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 221.

femenina, Turner fue escogido Secretario General de la Asamblea Nacional Constituyente, desde donde pudo ser protagonista de sus deliberaciones.

3.3. Representación Histórica Femenina

Las elecciones constituyentes de mayo de 1945 pueden considerarse como la culminación de la fase sufragista en la historia de las luchas femeninas, al mismo tiempo el inicio de una nueva fase de participación en la solución de los problemas nacionales. Las mujeres panameñas organizadas en la Unión Nacional de Mujeres, la Liga Patriótica Femenina, aprovecharon la coyuntura de crisis nacional que desembocó en la convocatoria a la integración de la Asamblea Constituyente, no sólo para estructurarse en esas dos agrupaciones, sino que a partir de ellas desplegaron una intensa campaña, a fin de asegurar que en el Decreto Electoral se incorporara los derechos ciudadanos, largamente negados.

El sufragismo como fase inicial de la evolución política femenina coronó los empeños de más de 20 años, cuando el Decreto Electoral le otorgó a la mujer igualdad de condiciones para elegir y ser elegida, lo que constituyó un triunfo trascendente más allá de las elecciones, porque ello se convirtió en un precedente de peso a la hora de confeccionarse la Constitución de 1946.

Mediante un balance electoral realizado por la Unión Nacional de Mujeres, a principios de junio de 1945, esta organización destaca como un hecho positivo la concurrencia de millares de mujeres a las urnas, haber logrado que dos mujeres

hayan llegado a la Asamblea, la experiencia adquirida durante la contienda electoral, la que indicaba nuevas tareas en la deliberación de la Constituyente, la creación de una mayor conciencia femenina para acrecentar el espacio político ganado en los comicios¹⁰¹.

Debe reiterarse que además de las dos convencionales femeninas, que fueron electas como principales, también resultaron elegidas cinco mujeres en calidad de suplentes. Es decir, **un total de siete mujeres integraron la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.**

4. Instalación de la Asamblea Constituyente

Al día siguiente de la elección empezó con fuerza el debate en torno a la instalación de la Asamblea Constituyente con sus dos acciones básicas: la de escoger los dignatarios del nuevo Gobierno Provisional, debatir y aprobar una nueva Constitución Política.

4.1 Elección del Presidente Provisional

Los seis partidos coaligados en el Gobierno de Gabinete, luego del torneo electoral acordaron constituirse en un Directorio Supremo con el objeto de dirigir la política nacional previa a la instalación de la Asamblea Constituyente, mantener la hegemonía en condiciones de frente unido para el mejor desarrollo

¹⁰¹ **La Estrella de Panamá**, 9 de junio de 1945, pp 3, 8 y 9

de los principios democráticos que los había mantenido aliados. Esta iniciativa resultó un vano intento de salvaguardar la alianza gobiernista alrededor de Ricardo Adolfo de la Guardia.

En la fecha del 30 de mayo de 1945 los miembros de los Directorios Liberal Doctrinario, Liberal Renovador, Demócrata con sus respectivos Delegados a la Convención Nacional Constituyente acordaron una unificación liberal para asumir solidariamente, desde el 15 de junio próximo, la responsabilidad del gobierno nacional en respetuoso acatamiento de los resultados de los últimos sufragios¹⁰². Este acuerdo unánime también respondió a la necesidad de asegurar la expedición de una Carta Magna fundada en principios avanzados liberales. Finalmente, invitaban a la población en general.

Al cabo de pocos días, el Partido Liberal Nacional se adhirió al movimiento de unificación liberal, pues era el único colectivo que se había mantenido al margen del mismo. Esta alianza liberal fue fundamental, porque entre los cuatro partidos sumaban 33 delegados o sea una amplia mayoría del total de la Constituyente. **El llamado Directorio Supremo de los partidos coaligados fue sustituido por la unidad liberal.**

En el seno de la compactación del liberalismo surgieron varias candidaturas para Presidente Provisional: Enrique A. Jiménez, jefe del Partido Demócrata; Domingo Díaz, jefe del Liberal Doctrinario; y Roberto F. Chiari, jefe del Liberal Nacional. El 13 de junio de 1945, dos días antes de la instalación, 30 constituyentes se comprometieron a darle el voto a Enrique A. Jiménez, para

¹⁰² **La Estrella de Panamá**, 31 de mayo de 1945, p 1

Presidente Provisional de la República¹⁰³. El Partido Socialista también declaró su apoyo a Jiménez mediante una resolución suscrita el 13 de junio. Domingo Díaz desistió y sólo quedó como contendor Roberto F. Chian, del Partido Liberal Nacional, quien anunció la determinación de mantenerse como candidato a Presidente Provisional.

En tales condiciones políticas se llegó al 15 de junio, fecha esperada para la instalación de la Segunda Asamblea Constituyente. La sesión inaugural se inició a las nueve y cuarenta de la mañana (9:40 a.m.), cuyo primer acto fue el escoger la directiva, la que quedó integrada así: Honorable Constituyente Rosendo Jurado, Presidente; Honorable Constituyente Harmodio Arosemena Primer Vicepresidente; Honorable Constituyente Gumersinda Páez, Segunda Vicepresidenta; Domingo H. Turner fue seleccionado como Secretario General¹⁰⁴.

El segundo acto de la Constituyente estuvo destinado al mensaje de Ricardo Adolfo de la Guardia, como jefe de Estado saliente. Sin embargo, éste no compareció; en su lugar el Ministro de Gobierno y Justicia, Alfonso Correa, presentó a los Constituyentes el saludo presidencial e hizo entrega del Proyecto de Constitución que habían preparado la Comisión compuesta por José Dolores Moscote, Ricardo J. Alfaro y Eduardo Chian.

El mensaje del presidente saliente abundó en explicaciones sobre los orígenes de la convocatoria a la Constituyente; expresó que su gobierno se

¹⁰³ **La Estrella de Panamá**, 13 de junio de 1945, p. 1

¹⁰⁴ **La Estrella de Panamá**, 16 de junio de 1945, p. 1

decidió por el único sendero conveniente para la salvación de la República. Al mismo tiempo reiteraba que “ni niego, ni he negado nunca que abrigase la ambición de continuar en la gestión presidencial”¹⁰⁵. Por último, entregó los poderes presidenciales a los convencionales.

De las últimas palabras del Presidente sustituido se desprende que su más elevado objetivo era el de continuar en la gestión presidencial hasta las elecciones de 1947. En su mensaje estuvo ausente la valoración histórica de los comicios constituyentes en la aprobación de la nueva constitución, limitándose a entregar el Proyecto que, según él, debió utilizarse para reformar la Constitución de 1941, pues ahora lo entregaba como base de discusión de la Asamblea Nacional Constituyente.

Después la Convención pasó a la elección del presidente Provisional, cuyo resultado fue el siguiente: Enrique A. Jiménez con 30 votos; Roberto F. Chiari con, 11 y en blanco 9 votos. Junto al Presidente Electo se eligió a Ernesto de La Guardia Jr. como Primer Vicepresidente y Raúl Jiménez, Segundo Vicepresidente. Con este acto Enrique A. Jiménez fue el segundo presidente elegido por una Asamblea Constituyente, puesto que el primero había sido Manuel Amador Guerrero por la Convención Nacional de 1904.

El nuevo Presidente se dirigió a los constituyentes con un discurso de toma de posesión, en el que calificó al gobierno de Ricardo Adolfo de la Guardia como un gobierno de facto cuya irregularidad desde el punto de vista constitucional era inútil ocultarla con dialéctica y sofismas jurídicos. Consideró que el gobierno

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp 1 y 3

saliente había sido necesario, aunque lo cierto era que existió fuera de la norma constitucional. Valoró el torneo cívico del 6 de mayo como la máxima expresión de la voluntad popular, en debate electoral irreprochable. Luego pasó a enumerar algunas acciones estatales que haría en su corto periodo de administración y finalmente abogó por el fortalecimiento de la unificación liberal¹⁰⁶.

4.2. Aprobación de la Constitución de 1946

La Comisión de Reformas a la Constitución de 1941, nombrada por Decreto 1056 de 10 de noviembre de 1944 e integrada por los prestigiosos juristas Moscote, Alfaro y Chiari, entregó al Gobierno un Proyecto de Constitución Nacional con su Exposición de Motivos, el 15 de febrero de 1945. El documento entregado constaba de dos partes, primero, el Proyecto de Constitución con sus quince títulos, treinta capítulos, doscientos sesenta y cuatro artículos; segundo, una amplia exposición de motivos con un bosquejo general, técnica formal empleada, explicación de los fundamentos de los artículos sustanciales.

En la exposición de motivos la Comisión advierte que desde un principio pensaron en reformas integrales a la Constitución, lo que se reafirmó con los últimos acontecimientos, dando como resultado una propuesta de constitución sistemática. En términos generales, el proyecto intentaba coordinar las instituciones con las normas de nuestro derecho público. Los comisionados a

¹⁰⁶ **Idem.**

manera de resumen dijeron que “Hemos redactado, en fin, un instrumento de gobierno cuyo vigor lógico doctrinal puede contribuir, como lo deseamos, a dignificar la función pública, a crear una nueva conciencia en la ciudadanía frente a los destinos de la Nación, sus problemas e intereses esenciales” “Los capítulos y artículos que se refieren al derecho de familia, del trabajo, de la asistencia social, de la educación pública, los que consagran o reafirman un moderado intervencionismo económico del Estado para evitar los desequilibrios que ocurren en el libre juego de las diversas tendencias sociales, son prueba evidente de la amplitud de miras con que hemos llevado a cabo el trabajo que se nos encomendó”¹⁰⁷

Por último, los juristas reconocieron que no habían hecho una obra perfecta que quedaba abierta la discusión del trabajo realizado, a fin de identificar deficiencias o errores, pues su mayor satisfacción era que el proyecto de constitución se mejorara con la incorporación de las aspiraciones nacionales.

El proyecto constitucional facilitó la labor a los Honorables Constituyentes, pero pese a ello cada artículo fue objeto de una profunda discusión antes de someterlo a la aprobación, labor que culminó con aportes importantes. La Segunda Asamblea Nacional Constituyente se tomó más de ocho meses para adoptar la nueva constitución, ya que fue firmada el 1^a de marzo de 1946.

En medio del debate constitucional, el Constituyente José A. Brouwer, en una intervención respondió a una campaña de descrédito en contra de la Asamblea,

¹⁰⁷ Proyecto de Constitución Nacional y Exposición de Motivos, presentada por José Dolores Moscote, Ricardo J. Alfaro y Eduardo Chiari, Compañía Editora Nacional, S.A., Panamá, 1945, pp 49-51

dirigida a presionarla, para que en un plazo breve se culminara la adopción de la nueva Carta Política. Ante esta crítica externa manifestó lo siguiente:

"Por eso considero que es de importancia trascendental, antes de comenzar el segundo debate a la Constitución, que tengamos presente que no debemos precipitarnos; que la Nación prefiere que esta Asamblea Nacional Constituyente elabore una Carta magna lo más amplia, lo más avanzada, y que concuerde con las aspiraciones del pueblo panameño a la realidad de la República y no que actuemos aquí con un criterio político criollo. Por eso conceptúo que después que esta Asamblea Nacional Constituyente elabore la Constitución, después de terminado este periodo corresponde hacerse las leyes necesarias, las leyes constitucionales. La Asamblea debe al terminar su período constitucional, transformarse en una Asamblea Legislativa, aunque no le agrade a los políticos de la reacción, porque aquí no estamos para complacer a nadie sino para servir a los intereses de la República y de la democracia"¹⁰⁸.

La aspiración del convencional quedó concretada en el artículo 260 de la nueva Constitución de 1946, al estipular que "En la fecha de la firma de esta Constitución la Asamblea Constituyente quedará convertida en Asamblea Legislativa y ejercerá las funciones correspondientes hasta el día treinta de septiembre de mil novecientos cuarenta y ocho"¹⁰⁹. Los propios Constituyentes se extendieron más de dos años y medio en sus funciones, que en estricto sentido desnaturalizó a la Asamblea Constituyente, porque su labor culminaba con la aprobación de la Constitución. En esto fueron continuadores del precedente de 1904, cuando la Convención también asumió las funciones de la Asamblea Nacional y prolongó su existencia también por más de dos años y medio.

¹⁰⁸ **Diario de Sesiones de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente**, año único, números 35-75, del 25 de octubre al 27 de diciembre de 1945, pp 5-6

¹⁰⁹ **Constitución de la República de Panamá**, Edición Oficial, Panamá, 1946, p 75

Durante las sesiones de la Asamblea Constituyente se invitó a todos los sectores sociales a presentar sus aportes. Varias fueron las propuestas sugeridas. En el recinto de la Asamblea también comparecieron los miembros de la Comisión Redactora del Proyecto Constitucional, más otros especialistas para absolver consultas e interrogantes de los delegados convencionales. Sobre el particular, La Liga Patriótica Femenina presentó una serie de recomendaciones al Proyecto de Constitución. Una de ellas decía que la Constitución debía seguir la filosofía liberal dado su predominio en el país, porque “En la Constituyente hay 45 liberales, 4 conservadores y 2 socialistas. Esto significa que sería perfectamente absurdo y falta de lógica que a un país que demuestra tan claramente ser liberal se le diera una Constitución conservadora o socialista. Lo lógico, lo natural, lo racional, es que de una Constituyente liberal salga una Constitución Liberal”¹¹⁰.

La descripción sobre la mayoría liberal en la Constituyente es ilustrativa, porque demuestra el predominio ideológico liberal, más allá de la pertenencia a un partido político, las profesiones u oficios que se dedicaban los Delegados. Sobre esto último el diario La Nación indicó que entre los Convencionales había 8 abogados, 3 periodistas, 5 educadores, 2 agricultores, 3 médicos, 1 dentista, 16 hombres de negocios, 1 ingeniero, 6 industriales, 6 exempleados públicos¹¹¹.

En los diarios locales también se publicaban los artículos a medida que eran aprobados, e incluso detallaban las modificaciones al Proyecto original de la

¹¹⁰ **Recomendaciones de la Liga Patriótica Femenina al Proyecto de Constitución de 1945**, editada por la Estrella de Panamá, 1945, pp 2 y 4

¹¹¹ **La Nación**, 18 de mayo de 1945, p 1

Constitución o las adiciones, lo que permitió una eficaz divulgación para mantener atenta e informada a la población. La publicación del debate constitucional constituyó una verdadera rendición de cuentas e influjo de la opinión pública sobre los Constituyentes.

En la historiografía nacional se ha sostenido la idea que la Asamblea Constituyente no aportó mayores modificaciones al Proyecto constitucional original, dándoles todos los méritos a los letrados Moscote, Alfaro y Chiari. En apego a la objetividad histórica a los distinguidos comisionados les cabe el reconocimiento histórico de haber diseñado la estructura y contenido del borrador de constitución, que en gran medida se mantuvo en la nueva Carta Política. Sin embargo, la Segunda Asamblea Nacional Constituyente tuvo el mérito de haber revisado cada artículo, muchos de los cuales se les hizo modificaciones de contenido que les proporcionaron amplitud o cambios en su significado jurídico. También la estructura fue mejorada e incorporaron nuevos artículos, capítulos y títulos.

A manera de ejemplo, sólo basta exponer algunos aportes de la Asamblea Constituyente para hacerle justicia histórica. Tales son. En el Capítulo de la Familia se incorporaron artículos nuevos como los referidos al reconocimiento de la unión de hecho y la protección estatal de los menores desamparados; el derecho a la sindicalización fue ampliado a los profesionales; nuevo artículo sobre protección de la maternidad obrera; cambio de la denominación de "Educación Nacional" a "Cultura Nacional", que implicó un significado más abarcador con nuevos artículos, e incluso la protección de la autonomía

universitaria mereció una mayor definición y un nuevo artículos; los Constituyentes crearon dos nuevos capítulos, uno dedicado a la “Salud Pública y Asistencia Social” y otro a las “Colectividades Campesinas e Indígenas”, dándole un mayor carácter social a la Constitución; crearon un nuevo título dedicado a la “Economía Nacional”, donde aparecieron nuevos artículos que le dotaron al Estado una real competencia interventora en las actividades económicas.

El 1º de marzo de 1946, culminó la última sesión de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, la que dio la aprobación final a la nueva Constitución que viene a ser la tercera en la historia republicana. El documento fundamental fue firmado por los 51 Constituyentes que contribuyeron a su elaboración, el Presidente de la República y los Ministros de su Gabinete. Luego el Presidente de la Asamblea, Rosendo Jurado, juramentó a los demás Delegados que pasaron a formar la Asamblea Legislativa, e inmediatamente fue juramentada por el Presidente Jiménez, quien, a su vez, tomó juramento de los ministros y magistrados de la Corte Suprema de Justicia¹¹².

El mandatario provisional pronunció un discurso en la ceremonia de clausura de la Constituyente. Reconoció que la Constitución que empezaba a regir daría bases seguras a la constante superación económica y social del pueblo panameño, aunque para ello urgían leyes que reconocieran los derechos a la protección de la salud y la asistencia social, así como una ley que regule el

¹¹² El Panamá América, 2 de marzo de 1946, p z

sufragio para asegurar el respeto a la voluntad popular en los comicios electorales¹¹³.

La Constitución de 1946 es superior a su antecesora no sólo por sus orígenes sino por su contenido, siendo un avance en la evolución constitucional del país. Esta Carta Política suprimió la discriminación en materia de nacionalidad, dando al extranjero la posibilidad de naturalizarse bajo el cumplimiento de ciertas condiciones nacionales; amplió los derechos sociales, dedicándole un capítulo a cada uno, como el de la Familia, el Trabajo, la Cultura Nacional, Salud Pública y Asistencia Social, Colectividades Campesinas e Indígenas; otorgó el derecho a la sindicalización a patronos, empleados, obreros, profesionales; protegió la maternidad obrera como a los menores de edad desamparados, consagró la autonomía universitaria a rango de norma constitucional; **proporcionó igualdad ciudadana a las mujeres panameñas al proclamar que son ciudadanos todos los panameños mayores de veintiún años de edad, sin distinción de sexo**; disminuyó el periodo presidencial a cuatro años; rescató el régimen municipal, le proporcionó a los ciudadanos el derecho de iniciativa de referéndum en los asuntos atribuidos a los Conceptos Municipales; dedicó un título a la economía nacional donde quedaron consignadas las facultades de intervención del Estado en las actividades económicas, estableció la Carrera Administrativa y Judicial; los Vicepresidentes debían ser elegidos por votación popular directa junto al Presidente, más no por la Asamblea Nacional.

¹¹³ *Ibidem*, p 14

Una crítica que se ha hecho a los Convencionales es que incorporaron en la Constitución de 1946 disposiciones transitorias para la transformación de Asamblea Constituyente en Asamblea Legislativa, dispusieron que las elecciones para Diputados a la Asamblea Nacional, Presidente y Vicepresidentes de la República se efectuarían durante el año de 1948. Los Constituyentes pudieron adoptar la decisión de la convocatoria a tales elecciones en lo más inmediato posible, pero prefirieron aprobar tales normas transitorias para beneficio propio al extralimitarse del mandato obtenido en los comicios de mayo de 1945.

Durante los más de ocho meses que estuvo en sesiones la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, no sólo dedicaron el tiempo para aprobar la Constitución, sino que también asumieron actividades gubernamentales, dictando una serie de Decretos Legislativos¹¹⁴. El Decreto Legislativo N° 1 de 15 de junio de 1945, derogó la Constitución de 1941; decretó que mientras se expediera una nueva constitución, continuarían rigiendo los códigos, leyes, así como las demás disposiciones vigentes en cuanto no disminuyeran la autoridad soberana de la Asamblea Constituyente. Este Decreto amplió la participación en la Constituyente, al señalar que tenían derecho a voz en ella, los miembros de la Convención Nacional de 1904, los Ministros de Estado y los próceres de la Independencia.

¹¹⁴ **Decretos Legislativos, del número 1 al número 23 (1945 – 1946)**, Edición Oficial, Poder Legislativo, Imprenta Nacional, Panamá, 1946, pp 1 – 111

El Decreto Legislativo N° 2 de 19 de junio de 1945, les asignó sueldos a los Honorables Constituyentes, de B/. 500.00 mensuales y B/. 6000.00 anuales. El Decreto Legislativo N° 3 de 26 de junio de 1945, estableció una pensión a los Convencionales de 1904 y un reconocimiento a los Próceres de la Independencia.

El Decreto Legislativo N° 4 de 28 de junio de 1945, asigna funciones al Poder Judicial, Ministerio Público y de lo Contencioso Administrativo. Por el Decreto Legislativo N° 5 de 29 de junio de 1945 se le proporcionó atribuciones al Presidente Provisional de la República, sobre funcionamiento del Gabinete y el Presupuesto. El Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública fue organizado por medio del Decreto N° 6 de 6 de julio de 1945, que había sido creado a través del Decreto Legislativo N° 1. Mediante el Decreto Legislativo N° 10 de 24 de octubre de 1945 se aprobó la Carta de las Naciones Unidas, más el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. El Decreto Legislativo N° 21 de 26 de febrero de 1946, para honrar la memoria del doctor Justo Arosemena, dispuso la construcción de un Palacio Legislativo que llevará su nombre. Por su parte, el Decreto Legislativo N° 23 de 1° de marzo de 1946, compensó en forma de jubilación los servicios prestados a la Nación, por educadores con más de veintiocho años de servicios.

Como puede apreciarse, en esta gama de decretos legislativos, que en total fueron 23, la Asamblea Constituyente dedicó una buena parte de su labor a funciones legislativas sobre organización del Gobierno como fue la creación del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública. Al convertirse la

Constituyente en Asamblea Legislativa, el cambio fue formal, porque en la realidad ya había asumido tales atribuciones.

CONCLUSIONES

El Golpe de Estado del 9 de octubre de 1941 al presidente Arnulfo Anas Madrid, fue el segundo en la historia republicana que tuvo como salida una fachada constitucional, donde la Corte Suprema de Justicia colaboró para encontrar la justificación jurídica de un acto político de hecho, convirtiéndose en un instrumento para la solución formal de una crisis, siempre a favor de los intereses predominantes, tal como había ocurrido en enero de 1931.

El gobierno factual de Ricardo Adolfo de la Guardia al surgir del golpe octubrino padeció desde sus orígenes de una falta de legitimidad constitucional, no obstante, convocó un amplio respaldo político de los poderes legislativo y judicial, partidos políticos, Policía Nacional y de una ciudadanía que demandaba certidumbre y estabilidad gubernamental en el contexto de los condicionamientos que imponía la Segunda Guerra Mundial.

El régimen delaguardista de facto prolongó sus poderes por más de tres años, gracias a la alianza con la Asamblea Nacional, concretada en una tregua política que consistía en la abstención de la Asamblea de elegir a los Designados a cambio de que el Presidente De la Guardia no convocara a una Constituyente, de suerte que ambos poderes, Ejecutivo y Legislativo, prolongaban sus funciones hasta 1947.

La prolongación de la presidencia de Ricardo Adolfo de la Guardia encontró apoyo en las subordinadas relaciones que mantuvo con los Estados Unidos, ya que encajó en la política exterior guerrerista de esta potencia. Cuando los

diputados decidieron extender el período presidencial, tomaron en cuenta las afables relaciones con los Estados Unidos, lo que era clave para gozar de confianza política.

A partir del momento del Golpe de 9 de octubre de 1941 y el advenimiento del gobierno de hecho, encabezado por Ricardo Adolfo de la Guardia, se inició un debate nacional en torno a la falta de constitucionalidad de dicho régimen y, en consecuencia, la conveniencia o no de convocar a una Asamblea Constituyente, debate que comenzó a incrementarse en 1943, luego de la Resolución que la Asamblea aprobó para prolongar el régimen.

El respaldo que tuvo De la Guardia, pese a la ausencia de legitimidad constitucional se resquebrajó durante los años de 1943 y 1944, precisamente cuando irrumpen en la vida política nacional expresiones orgánicas contestatarias como la Federación de Estudiantes de Panamá, el Magisterio Panameño Unido, la Asociación de Profesores de la República y el Frente Patriótico de la Juventud.

El cuestionamiento generalizado a la inconstitucionalidad del gobierno de turno tomó fuerza en el año de 1944, incluso apareció la llamada Unión Nacional Constitucionalista, cuyo objetivo era el luchar por la restauración de la normalidad constitucional mediante el nombramiento de los designados en enero de 1945. Diarios importantes como El Panamá América publicaba una profusa argumentación sobre la inconstitucionalidad gubernamental.

En el contexto de un ambiente adverso el gobierno anunció públicamente a mediados de 1944, la cancelación de la tregua política, oposición a la

constituyente e interés de mantenerse en el poder hasta 1947. Esto aceleró los acontecimientos forjándose una bancada de oposición en la Asamblea dispuesta a elegir los designados a principios de 1945.

Dentro del marco de la crisis de legitimidad constitucional, el presidente Ricardo A. de la Guardia convocó a una Constituyente, para evitar ser sustituido por el primer designado que elegiría la Asamblea. Esta convocatoria a fines de 1944 constituyó una salida a la crisis insostenible que vivía el Panamá de la Segunda Guerra Mundial.

Frente a la convocatoria de la Constituyente los parlamentarios disidentes intentaron hacer valer el poder de designación presidencial, lo que no encontró apoyo de la ciudadanía. En cambio, el Congreso de la Juventud que se había organizado para la fecha, adquirió una notoriedad y audiencia nacional por su posición crítica a la Constituyente; mientras que el movimiento femenino a través de la Unión Nacional de Mujeres y la Liga Patriótica Femenina, aprovecharon la coyuntura para el logro de sus derechos ciudadanos, largamente postergados.

El Decreto Electoral de la Constituyente determinó, por primera vez, el derecho ciudadano de la mujer a elegir y ser elegida en forma universal y en igualdad, así como también incluyó los llamados delegados nacionales al lado de los provinciales, el candidato de libre postulación y las garantías de protección del voto secreto, como innovaciones en la historia político electoral panameña.

Luego de una intensa campaña y debate electoral en las elecciones de mayo de 1945, cabe destacar el triunfo político de la oposición representada en el

Partido Liberal Renovador y la victoria política e histórica del movimiento femenino al lograr que dos mujeres resultaran elegidas para Constituyentes principales y cinco mujeres para suplentes.

La Asamblea Nacional Constituyente al instalarse procedió a ejercer dos funciones, la de elegir al Presidente Provisional Enrique A. Jiménez, que en definitiva representó el triunfo político de la unificación liberal y la derrota de las fuerzas delaguardistas. Después, la Constituyente debatió el Proyecto de Constitución elaborado por los juristas José Dolores Moscote, Ricardo J. Alfaro y Eduardo Chiari, al que se le hicieron reformas y ampliaciones de trascendencia. Finalmente, aprobó la tercera constitución republicana, la de 1946, caracterizada por el desarrollo de los derechos sociales, la perfección de los derechos ciudadanos al reconocerles a las mujeres la condición ciudadana, así como otorgarle al Estado una definida capacidad interventora en el ámbito socioeconómico.

Una crítica generalizada al Poder Constituyente, surgido de la crisis de legitimidad estatal, fue el haber convertido a la Asamblea Nacional Constituyente en Asamblea Legislativa hasta 1948, tal como había ocurrido en la Convención de 1904. Esto desnaturalizó la esencia de la Constituyente, puesto que la delegación que el pueblo le había conferido en las elecciones de mayo de 1945 fue únicamente para dictar una nueva constitución, sobrepasar estos límites ha sentado un precedente político de desconfianza hacia la alternativa Constituyente.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFARO, Ricardo J.. Enrique Adolfo Jiménez", en **Revista Lotería**, N° 184, marzo de 1970, Panamá, pp. 79-87.
- "Reformas Constitucionales, en **Revista Lotería**, N° 184, marzo de 1971, Panamá, pp. 30-53.
- ANTINORI BOLAÑOS, Italo Isaac **Panamá y su Historia Constitucional (1808-2000)**, Defensoría del Pueblo, Panamá, 2000.
- ARAUZ, Celestino Andrés **Panamá y sus Relaciones Internacionales**. Primer y segundo volumen, Tomo 15, Biblioteca de la Cultura Panameña, Editorial Universitaria, Panamá, 1994.
- Asamblea Legislativa de Panamá **Evolución Histórica del Órgano Legislativo de la República de Panamá (1904-2004)**, Panamá.
- BEHRENDT, Richard F. **Panamá en la Economía Mundial de la Postguerra**. Panamá, 1944.
- BERNAL V , Miguel Antonio **¿Reformas o Constituyente?** Editado por Ediciones Nari, S.A., Panamá, 1992.

- CASTILLERO R., Ernesto J. y
SUSTO, Juan Antonio
- “Un Siglo y Cuarto de Constituciones en el Istmo de Panamá”, en **Revista Lotería**, I Epoca, N° 50, julio de 1945, Panamá, pp. 9-14.
- CASTILLO, Jorge A
- Formación Social Panameño. Un Análisis Económico 1850-1960.** Editorial IDEUD, Panamá, 1991.
- Cinco Ensayos sobre la Revolución Panameña** (Anónimo). Editora Vanguardia, México D.F., 1962
- Constitución de la República de Panamá.** Edición Oficial, Panamá, 1946.
- CONTE PORRAS, Jorge
- La Rebelión de las Esfinges. (Historia del Movimiento Estudiantil Panameño).** Panamá, 1977
- DE LA HOZ G., Eliseo
- Panamá Durante la Segunda Guerra Mundial (Ensayo político-económico).** Trabajo de Graduación Universidad de Panamá, Panamá, 1960-1961.
- DE LA GUARDIA, Erasmo
- “La Constitución se inspira en el nuevo derecho y es motivo de justo orgullo para Panamá”, en **Revista Lotería**, año X N° 124, septiembre de 1971, Panamá, pp. 22-24.

DE LA ROSA, Diógenes

“Ideas Políticas y los Partidos Políticos de la República”, en **Revista Lotería**, N° 56, julio de 1960, Panamá, pp. 18-28.

DE LA ROSA G , Larissa N.

Bibliografía de Diógenes de la Rosa y recopilación de sus ensayos representativos. Trabajo de Graduación, Universidad de Panamá, Panamá, 1964.

Decreto Electoral. Convención Constituyente de 1945. Edición Oficial

Poder Ejecutivo, Panamá, 1945.

Decretos Legislativos. Del Número 1 al Número 23 (1945-1946). Edición

Oficial, Poder Legislativo, Imprenta Nacional, Panamá, 1946.

Decretos Leyes del Número 1 al Número 43 (1941-1943), Compilación,

Índices y Notas de Juan A. Susto, Director del Archivo Nacional, Vol. 1, Edición Oficial, Imprenta Nacional, Panamá, 1943.

Diario de Sesiones de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

Año único, Número 35-75, del 25 de octubre al 27 de diciembre de 1945.

- ESCOBAR, Felipe Juan** **Arnulfo Arias o el Credo Panameñista.**
Ensayo Psico-Patológico de la
Política Panameña. Panamá, 1946.
- Extracto Estadístico de la República de Panamá. Años 1941-1942-1943,**
Vol. 2, Dirección de Estadística y censo,
Contraloría General de la República,
Panamá, s/f.
- FÁBREGA P., Jorge** **Ensayos sobre Historia**
Constitucional de Panamá. Editora
Jurídica Panameña, Segunda Edición,
Panamá, 1991.
- FÁBREGA F., Ramón E. y** **Constituciones de la República de**
MARIO BOYD GALINDO **Panamá, 1972, 1946, 1941, 1904.**
Panamá s/f.
- GACETA OFICIAL, Órgano del Estado, 27 de noviembre de 1944, 15 de**
mayo de 1945 y 16 de mayo de 1945.
- GANDÁSEGUI Hijo, Marcos A.** **"Fuerzas Sociales y Estructura de Poder**
(Panamá 1840-1940)" en Revista
Lotería, N° 172, marzo de 1970,
Panamá, pp. 10-31.
- GARCÍA, Pantaleón** **"La Administración Ing. Florencio N.**
Arosemena: Crisis y Acción Comunal",

- en **Revista Milenio**, Año 1, N° 1, Departamento de Historia, Universidad de Panamá, I Semestre 1995, Panamá, pp. 79-112.
- GASTEAZORO, Carlos Manuel,
ARAÚZ, Celestino A , y
MUÑOZ P., Armando
GONZÁLEZ H., Simeón E.
- La Historia de Panamá en sus Textos**, tomo II, 1903-1968. EUPAN, Panamá, 1980.
- "El Debate Constitucional y las Reformas Constitucionales al Estado", en **Revista Tareas**, N° 102, mayo-agosto 1999, Panamá, pp. 105-116.
- GOYTÍA, Víctor F.
- El Siglo XX en Panamá Vol. 1º**, Editorial Linosa, Impreso en España, 1975.
- Leyes sobre Elecciones Populares**, Compilación de Juan A Susto, Director del Archivo Nacional, Edición Oficial, Panamá, s/f.
- LINARES, Julio E.
- Enrique Linares en la Historia Política de Panamá 1869-1949. Calvario de un Pueblo por Afianzar su Soberanía.** Panamá, 1989.
- MAYOR ALEMAN, Alfredo
- Memorias.** Centro de Impresión Educativa del Ministerio de Educación, Panamá, 1982.

Memorias del Ministerio de Agricultura y Comercio, 1942, 1944 y 1946.

Memorias del Ministerio de Educación, 1942, 1944 y 1946.

Memorias del Ministerio de Gobierno y Justicia, 1942, 1944 y 1946.

Memorias del Ministerio de Hacienda y Tesoro, 1941, 1944 y 1946.

Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1942, 1944 y 1946.

Memorias del Ministerio de Salubridad y Obras Públicas, 1941, 1944 y 1946.

MENDOZA, Carlos A

“La Constitución Panameña de 1946 sus Fundamentos Sociales”, en Revista Lotería, Vol. IV, II Época, N° 44, julio 1959, Panamá, pp. 65-79.

MOSCOTE, José Dolores

El Derecho Constitucional Panameño. Impreso por el Star and Herald Company, Panamá, 1943.

“El Derecho Constitucional Panameño”, en Anuario de Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, año 1, N° 1, mayo de 1955 enero de 1956, Panamá, pp., 54-68.

NORIEGA de JURADO, Jilma

Verdad y Miseria de Nuestros Partidos Políticos. Impreso en Talleres de Editora Renovación, Panamá, 1978.

- PEDRESCHI, Carlos Bolívar **El Pensamiento Constitucional de Moscote.** Imprenta Universitaria, Panamá, 1979.
- Moscote y la Crisis Constitucional Panameña.** Panamá, 1981.
- PEZET, José **El 2 de Enero ante la Historia.** Tipografía y Casa editorial La Moderna, Panamá, 1947.
- PIZZURNO GELÓS, Patricia y ARAÚZ, Celestino Andrés **Estudios sobre el Panamá Republicano (1903-1989).** Manfer, S.A., Colombia, 1996
- PORRAS, Demetrio A. **Veinte Años de Luchas y Experiencias.** Ed. Americalee, Buenos Aires, 1947.
- Proyecto de Constitución Nacional y Exposición de Motivos.** Presentada por Comisión Integrada por J.D. Moscote, R.J. Alfaro y Eduardo Chian. Compañía Editora Nacional, S.A., Panamá, 1945.
- QUINTERO, César **Evolución Constitucional de Panamá.** Tercera Edición, Panamá, 1991

Recomendaciones de la Liga Patriótica Femenina al Proyecto de Constitución de 1945. editada por La Estrella de Panamá, 1945.

SANTAMARÍA, José Daniel **La Mujer Panameña y sus Derechos Políticos 1920-1946.** Editorial Universitaria, Panamá, 2000.

Segunda Asamblea Nacional Constituyente de la República de Panamá (1945). Imprenta Nacional, Panamá, 1945.

SOLER, Ricaurte **El Pensamiento Político en los Siglos XIX y XX,** Estudio Introductorio y Antología. Tomo 6, Biblioteca de la Cultura Panameña, Editorial Universitaria, Panamá, 1988.

SOUSA, Rubén Darío y Otros **Panamá 1903-1970.** Panamá, 1970.

TACK, Juan Antonio **Ilusiones y Realidades en las Negociaciones con los Estados Unidos de América.** Primer Tomo, Manfer, S.A., Colombia, 1995.

TEJERIA, Gil Blas **BIOGRAFÍA DE RICARDO ADOLFO DE LA GUARDIA.** Imprenta Panamá, S.A., 1971.

TORRES ABREGO, José E.

Población, Economía y Sociedad en Panamá. Contribución a la Crítica de la Historiografía Panameña. Tomo 2, Biblioteca de la Cultura Panameña, Segunda parte, EUPAN, Panamá, 2001.

TURNER, Anayansi

CLARA GONZÁLEZ, Mujer del Siglo, Selección de escritos con estudio introductorio. Imprenta ARTICSA, Panamá, 2006.

TURNER, Domingo H.

Don Pancho Arias, Caudillo y Apóstol de un Ideal: Unificación y Renovación. Ediciones Latinoamericanas, Panamá, 1954.

Sindicatos, Nuevos Movimientos Sociales y Democracia. Universidad Obrera de México, 1994.

VASQUEZ, Publio A

"Desarrollo Institucional de la República", en **Panamá, 50 Años de República.** Edición de la Junta Nacional del Cincuentenario, Imprenta Nacional de Panamá, 1953.

VELKYS BOUCHE, Doris Him

Análisis de las Políticas Económicas de la Década de 1940. Trabajo de Graduación, Universidad de Panamá, 1986.

PERIÓDICOS:

El Panamá América

Enero de 1931; 1941; 1942; 1943; 1944; 1945 enero, febrero y marzo de 1946, noviembre de 1953, agosto de 2003.

La Estrella de Panamá

1941, 1942; 1943; 1944; 1945, enero, febrero y marzo de 1946

La Nación

Mayo de 1945.