

LA SOBERANÍA EN LA CONSTITUCIÓN PANAMEÑA

César Quintero

Catedrático de la Universidad

La primera parte del artículo 1 de la Constitución dice: "La Nación panameña está constituida en Estado unitario e **independiente**". Y el artículo 2 de la misma, en su primera parte dice: "El **Poder público** sólo emana del pueblo".

Los dos breves preceptos transcritos **reiteran** los dos aspectos de la soberanía inherente a la nación panameña desde el momento en que adquirió categoría de Estado.

Decimos **reiteran**, porque los dos preceptos citados no **instituyen**, ni podrían instituir, la soberanía del Estado panameño, toda vez que ella es una cualidad consustancial con éste, como con todos los demás Estados. Y es que tan pronto una colectividad humana —cualquiera que ella sea— deviene soberana, se convierte automáticamente en Estado; y, asimismo, si llega a perder su soberanía, deja, desde ese instante, de ser Estado. En suma, no puede haber Estado sin soberanía y ésta, en consecuencia, es un atributo esencial y exclusivo del Estado.

Esta cualidad inherente al Estado es expresada, de manera concisa y categórica, por LOYSAU cuando dice: "La soberanía es totalmente inseparable del Estado"; y por LE FUR al afirmar que: "La soberanía es una condición esencial del Estado". (1).

No es necesario, por tanto, que la Constitución política de un Estado tenga que decir expresamente que éste es soberano. Pues, cualquier colectividad por el simple hecho de ser Estado posee la soberanía como atributo indispensable.

No hay, por ejemplo, disposición alguna en la Constitución de los Estados Unidos de

América que diga que el Estado por ella establecido es soberano. Pero sería absurdo poner en duda la condición soberana de semejante Estado, el cual, por otra parte, oficialmente siempre ha basado su política —al menos, la interior— en el concepto de soberanía. Así, la Corte Suprema de dicho Estado en una de sus **leading decisions** expresó:

"Los gobernantes van y vienen; los gobiernos terminan y las formas de gobierno cambian; pero la soberanía permanece. Una sociedad política no puede perdurar sin una voluntad suprema en alguna parte. La soberanía nunca puede estar en suspenso". (2)

A pesar de que, como sostenemos, no es necesario que la Constitución de un Estado reitere expresamente la condición soberana del mismo, la mayoría de las Constituciones de los Estados contienen provisiones referentes a la soberanía de éstos.

Con frecuencia éstas contienen un artículo según el cual la respectiva nación "se constituye en Estado **soberano e independiente**". A ese se suele agregar otro que establece que: "la soberanía reside en el pueblo".

Por ejemplo, la Constitución cubana de 1940 dice en su artículo 1: "Cuba es un Estado independiente y soberano organizado como república unitaria y democrática..." Y en el artículo 2 añade: "La soberanía. reside en el pueblo y de éste dimanar todos los poderes públicos".

Nuestra Constitución —como vimos al citar sus artículos 1 y 2 al comienzo del presente capítulo— no usa el término soberanía. En el artículo 1 sólo dice del Estado panameño que es "independiente". Y en el artículo 2 no habla de soberanía, sino del "poder público" para indicar que éste "sólo emana del pueblo".

1—Cf. Le Fur, *Etat fédéral et confederation d' Etats*, Edit. Marchal et Bilbard., 1896, p. 395; y Loyseau, *Traité del seigneuries*, cap. II, nums. 4 ss.

2—United States v. Curtiss-Wright Export Corporation, 299 U. S. 304, 316-317 (1936).

La omisión de la palabra soberanía en el referido artículo 1 y la sustitución de la misma por otra expresión (poder público) en el artículo 2, ha llevado a algunos autores a creer y a decir que en nuestro derecho constitucional se ha eliminado el **concepto** de soberanía.

Sin duda, quienes tal cosa creen o dicen están totalmente errados.

De ahí que al iniciar este escrito hayamos afirmado que los dos breves conceptos contenidos en los artículos 1 y 2 "reiteran los dos aspectos de la soberanía".

Procede, pues, ver cuáles son esos dos aspectos.

1. **Los dos aspectos de la soberanía.** Según CARRE DE MALBERG —uno de los autores contemporáneos que en forma más completa ha estudiado el Estado— "la soberanía del Estado se presenta habitualmente como doble: se la divide en soberanía externa y soberanía interna. La primera —agrega— se manifiesta en las relaciones internacionales de los Estados. Implica para el Estado soberano la exclusión de toda subordinación, de toda dependencia respecto de los Estados extranjeros".

Con respecto a la soberanía interna dice que ella implica que el Estado posee, "bien en las relaciones con aquellos individuos que son miembros suyos o que se hallan dentro de su territorio, o bien en sus relaciones con todas las demás agrupaciones públicas o privadas formadas dentro de él, una autoridad suprema..."

"Por tanto" —añade— "la soberanía tiene dos facetas. Y sin embargo, no debe verse en la soberanía interior y exterior, a dos soberanías distintas. Una y otra se reducen a este concepto único de un poder que no reconoce a otro ninguno por encima de él. Una y otra significan igualmente que el Estado es **dueño de su territorio.**

Y concluye diciendo: "Evidentemente el concepto de soberanía se analiza o descompone en **independencia** en el exterior y **superioridad** en el interior del Estado, por lo que este concepto parece doble. Pero, en definitiva, soberanía interna y soberanía externa no son

sino los dos lados de una sola y misma soberanía". (3).

Asimismo, un texto bastante reciente de ciencia política, destinado a las universidades norteamericanas, después de sostener que la soberanía es uno de los cuatro elementos esenciales del Estado, agrega que ella tiene dos aspectos: "**Supremacía interna**, dentro del territorio del Estado; e **independencia externa** de control por parte de otro Estado o autoridad política..."

Afirma dicho texto que "difícilmente se podría hablar de un "Estado" que no controlara y regulara sus asuntos internos; y que, "de igual manera en derecho internacional, el término **Estado** se reserva para entidades plenamente independientes y **soberanas**, y no se usa en relación con países coloniales o dependientes". (4).

Por otra parte, un reciente texto de derecho internacional, elaborado por seis profesores de la Unión Soviética y de uso oficial en las universidades de ese país, afirma: "La soberanía es un aspecto inseparable del Estado como sujeto de derecho internacional".

Y a continuación define ésta como: "La **independencia** de un Estado expresada en su derecho a decidir libre y discrecionalmente sus asuntos **internos** y **externos** sin violar los derechos de otros Estados ni los principios y normas del derecho internacional". (5).

Hemos hecho estas largas citas (La primera, de uno de los más famosos juristas franceses contemporáneos; y las últimas, de dos autorizados textos usados en las universidades de dos grandes países con ideologías y sistemas sociales antagónicos), para indicar cómo el **concepto** y el **término soberanía** tienen vigencia en la ciencia jurídica.

Asimismo, en el derecho público positivo (Internacional y Constitucional) el concepto y el término **soberanía** gozan de completa actualidad. La Carta de las Naciones Unidas los consagra y ellos figuran de manera expresa en casi todas las Constituciones elaboradas y promulgadas después de la segunda guerra mundial.

Nuestra Constitución, como ya dijimos, reitera, en sus artículos 1 y 2, los dos aspectos de la soberanía que acabamos de explicar.

Pero, como también dijimos, nuestra Constitución al reafirmar en los citados artículos la soberanía inherente al Estado panameño, elude el empleo de la palabra, la sustituye por otros términos. Veamos el origen y el motivo de este curioso proceder del constituyente panameño.

3—Carré de Malberg, *op. cit.*, ps. 81 y 82. (Subrayamos nosotros).

4—Rodee, Anderson y Christol, *Introduction to Political Science* New York, 1957, p. 29.

5—Korovin, Y.A., et al, *International Law*, Moscow, p. 93.

2. **Omisión de la palabra soberanía.** No cabe duda de que la omisión del término —no del concepto— de soberanía en los artículos 1 y 2 de la Constitución obedeció a la influencia de las teorías de DUGUIT —y quizá de las de KELSEN— en algunos constituyentes.

Estos pensaron que usando el término **independencia** para designar la soberanía exterior y la expresión **poder público** para denominar la interna, se ponían a tono, respectivamente, con las teorías de KELSEN (quien cuestiona la soberanía externa) y con las de DUGUIT (quien impugnó la soberanía interna).

Sin tratar de hacer una exposición ni una crítica completas de las teorías de uno y otro autor a este respecto, veremos lo esencial de ellas en cuanto a la soberanía, con el sólo objeto de demostrar que no fueron satisfechas, ni mucho menos, con los términos empleados en los artículos 1 y 2. Veamos dichos términos.

a) **Estado independiente.** Varios autores norteamericanos e, incluso algunos europeos, consideran que sería mejor reservar el término soberanía para referirse a la interna y hablar de independencia para designar la llamada soberanía externa.

Estos autores no impugnan, pues, ni siquiera objetan, el concepto de soberanía externa, sino que para mayor precisión terminológica —según ellos— sugieren denominarla simplemente **independencia**, ya que ésta —estiman— es sinónimo perfecto de soberanía en su aspecto exterior.

Todo parece indicar que la mayoría de los miembros de la Comisión que elaboró el Anteproyecto de la Constitución siguió la tesis —puramente nominalista— a que nos hemos referido.

Así, en la **Exposición de Motivos** de dicho Anteproyecto aparece lo siguiente:

“La personalidad del Estado que se proclama tiene como característica dominante la de ser **independiente**. El Estado que es independiente posee la capacidad necesaria para alternar de igual a igual con los demás Estados en el concierto de la sociedad internacional y para ejercer de modo **incontestable** los derechos llamados de

soberanía; es decir, puede hacerlo todo dentro de las limitaciones de diversa índole que, naturalmente, surgen de las relaciones humanas”. (6).

El párrafo transcrito, redactado por el doctor MOSCOTE, entraña una definición y una adhesión completa al concepto de soberanía externa o, mejor dicho, al aspecto exterior de la soberanía, en su forma más ortodoxa y radical. Demuestra esto que el doctor Moscote, en contra de lo que algunos creen, admitía la soberanía externa de manera, incluso, absoluta. Al igual que Duguit, cuyas teorías siempre le apasionaron, se limitó a objetar el aspecto **interno** de la soberanía, por ver en él un posible asidero a la arbitrariedad gubernamental.

Todo indica, pues, que ni los redactores del Anteproyecto ni los propios constituyentes pensaron en sustituir ni disminuir la soberanía del Estado panameño en su aspecto externo. Se limitaron, como ya indicamos, a sumarse a la corriente de los que creen que basta decir que un Estado es independiente para que sea soberano.

Ello, sin duda, es así, ya que la independencia del Estado implica indispensablemente su soberanía y viceversa. Pero esto no significa, según muchos otros autores, que los términos sean sinónimos.

El doctor Ricardo J. ALFARO, quien disintió y disiente de la tesis suscrita por sus dos colegas de la Comisión redactora del Anteproyecto, dice a este respecto:

“Sin embargo, independencia y soberanía no son conceptos idénticos... Si soberanía e independencia fueran realmente términos sinónimos, serían intercambiables. El hecho es que no lo son, como lo prueba el lenguaje corriente y ordinario. No podríamos decir, por ejemplo, que un Estado ejerce **independencia** sobre determinado territorio: decimos que ejerce **soberanía**. Ni podríamos decir que en el Estado federal el que ejerce la **independencia** es el gobierno federal. Estamos obligados a usar en este caso el término **soberanía**. Puede verse así que si bien las dos nociones son inseparables y que se les confunde con frecuencia, los dos vocablos son diferentes en esencia y naturaleza y tienen distintos significados y denotaciones”. (7).

Para el doctor ALFARO, los atributos esenciales de todo Estado son la **soberanía**, la **independencia**, y la **igualdad jurídica**. Parece

6—Moscote, Alfaro y Chiari, **Proyecto de Constitución Nacional y Exposición de Motivos**, Panamá, 1945, p. 54. (Subrayamos nosotros).

7—Alfaro, R. J., “Teoría de los derechos fundamentales de los Estados”. **El Panamá-América**, 21 de julio de 1963, p. 3.

compartir, además, la posición de WOOLSEY para quien "la concepción de la soberanía puede incluirlos a todos". (8).

Nosotros, que también compartimos esta posición. Consideramos que la independencia es, más bien, un derivado de la soberanía o, en todo caso, una condición inseparable de ésta. Pero no su sustituto y menos un término más exacto y técnico que soberanía para designar el concepto de ésta.

Por todo lo expuesto no hay que ver necesariamente una redundancia en aquellos preceptos de muchas Constituciones que califican al Estado de "independiente y soberano".

Ahora bien, ¿podría decirse que la omisión del término soberanía en el referido artículo 1 entraña una aproximación o concesión a la teoría kelseniana que cuestiona la soberanía externa de los Estados? De ninguna manera.

La preocupación de KELSEN no gira alrededor del empleo de un término o de otro (independencia o soberanía), sino en torno a una cuestión de jerarquía normativa. Según su concepción formalista, rígida, casi geométrica, del Derecho y del Estado, éste no es más que una estructura, que un ordenamiento jurídico y sólo se puede considerar soberano si sus normas no están supeditadas a ninguna otra, es decir, si no existe otro orden de normas de superior categoría a las estatales.

He aquí sus propias palabras:

"Decir que el Estado es soberano significa que el orden jurídico nacional es un orden por encima del cual no existe otro superior. El único orden que **podría suponerse** como superior al orden jurídico nacional es el orden jurídico internacional. El problema de si el Estado es soberano o no, coincide pues con el de si el derecho internacional es o no un orden superior al derecho nacional". (9).

Su posición es, pues, la siguiente: Si aceptamos la hipótesis de la primacía del derecho internacional el Estado **no es soberano**. Si, por el contrario, aceptamos la hipótesis de la primacía del derecho nacional, entonces el Estado es **soberano**. (10).

8—Dr. Alfaro, R. J. Artículo citado.

9—Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, 1950, p. 405 (Subrayamos nosotros).

10—Kelsen, op. cit., p. 405.

11—Verdross, Alfred, *Derecho internacional público*, ed. española, Edit. Aguilar, Madrid, 1963, ps. 10 y 11.

Como es sabido, el distinguido jurista vienés, por sus tendencias "internacionalizantes" y por su método "logicista", se inclina por la primacía absoluta del derecho internacional sobre el nacional. Pero funda su preferencia sólo en el plano abstracto de la lógica de los principios. De ahí que en el terreno de las realidades se vea obligado a admitir que en la actualidad los Estados cumplen las reglas y principios del derecho internacional en la medida y en la forma en que ellos decidan cumplirlos.

Y es que mal podría tener supremacía real sobre el derecho interno de los Estados un derecho que, como el internacional, carece de auténtica fuerza normativa y de una organización de poder que imponga sus reglas y principios.

Pero, aun en el caso de que el derecho internacional llegase a adquirir algún día fuerza coercitiva, ello no descartaría el concepto de soberanía estatal y, mucho menos, el de soberanía en sí.

Para la llamada escuela "normativista" kelseniana, la soberanía —que dicha escuela nunca ha negado— se desplazaría de manera **efectiva** —y no ya sólo **conceptual**— del ordenamiento jurídico estatal hacia un orden normativo supraestatal.

Y para los demás juristas, los Estados seguirían siendo soberanos e, incluso, su soberanía —como un **status** jurídico que es— estaría mejor protegida y garantizada dentro de un orden internacional de auténtica legalidad.

Entre muchos otros autores, VERDROSS y KUNZ —los dos más grandes internacionalistas contemporáneos de habla alemana— sostienen que **el derecho internacional supone necesariamente la existencia de Estados soberanos**.

Así, Verdross afirma que "el derecho internacional público presupone la soberanía bien entendida de los Estados". Y, en consecuencia, considera que si surgiera una comunidad internacional que "regulase en principio directamente el comportamiento de los ciudadanos y les concediese el derecho de recurrir regularmente ante un órgano jurídico internacional, dejarían automáticamente de existir los Estados como comunidades jurídicas con plenitud de autonomía. Y... desaparecería también el derecho internacional público". (11).

KUNZ es aun más categórico. Según este autor, el derecho internacional:

... "presupone la coexistencia de una

pluralidad de Estados soberanos que están en contacto los unos con los otros. **Pluralidad de Estados, soberanía y contacto internacional**, son los elementos necesarios (del derecho internacional). Por falta del tercer elemento no pudo haber un derecho internacional entre Roma y China. Por falta de los dos primeros elementos no hubo derecho internacional en el Imperio Romano, y **en un Estado mundial no podría haber tampoco derecho internacional**". (12).

Hemos querido citar internacionalistas y no especialistas en otras ramas del derecho, porque aquéllos, por razones obvias, son los más inclinados a creer en la efectividad de un orden normativo supraestatal. Además, hemos preferido dos famosos internacionalistas de lengua alemana y, por más señas, de la Escuela Vienesa, o sea, de la fundada por Hans Kelsen. (13).

b) **Poder público**: Si con el término independencia pretendió acaso el constituyente ponerse a tono con las etéreas teorías de KEISEN; con el empleo de la expresión "poder público" trató —sin lograrlo tampoco— de rendir pleitesía a la vieja tesis "antisoberanista" del señor DUGUIT.

Como es sabido, León DUGUIT fue un emiente expositor e, incluso, creador de derecho público. A diferencia de KEISEN, quien es de la escuela formalista neokantiana, DUGUIT fue un ardiente partidario de la llamada escuela realista. Su exagerada adhesión a esta escuela lo llevó a negar la propia personalidad del Estado. Este, para el insigne profesor de la Universidad de Burdeos, no consistía más que en los hombres que de hecho detentan el poder. En consecuencia, la soberanía no era para él más que un derecho

subjetivo de los gobernantes; un poder, de parte de éstos, de dictar órdenes incondicionales.

La soberanía que así definía no era la externa, sino la llamada interna. Escindía el concepto y concebía cada uno de sus dos aspectos como cosas separadas. Admitía, como veremos en seguida, la soberanía exterior; pero impugnaba la interna por considerarla fuente potencial de arbitrariedad y de opresión.

Por supuesto, si la soberanía (interna) fuera una potestad absoluta de los gobernantes, no sólo el señor DUGUIT y sus seguidores la habrían impugnado. La gran mayoría de los autores modernos también lo habrían hecho.

Pero sucede que la soberanía (interna) no es esto. Es un poder que pertenece al pueblo del Estado. Los gobernantes —aún en los Estados autoritarios— sólo pueden ejercer una fracción limitada, regulada y previamente determinada de ese poder popular supremo.

Pero, admitiendo que el concepto de Estado soberano en su sentido absoluto —es decir, de Estado todopoderoso— entrañara un peligro para el ideal de un régimen de derecho, cabría preguntarse si la sustitución del término **soberanía** por la expresión "poder público" aminora tal peligro. No, según DUGUIT.

A este respecto fue, como casi siempre, categórico y tajante. Estas son sus palabras.

"Soberanía, **poder público**, poder del Estado, autoridad política, todas esas expresiones son para mí sinónimas, y empleo de la palabra soberanía porque es la más corta y la más cómoda". (14).

Vemos, pues, que la preocupación de DUGUIT, a diferencia de algunos de sus seguidores latinoamericanos, no era por la **palabra** soberanía, sino por el poderío del Estado, que para él era el de los gobernantes.

En suma, DUGUIT quería un Estado (léase Gobierno) servidor, prestador de servicios públicos; y no un Estado coactivo. Quería, pues, un "Estado" desprovisto de poder, o sea, la realización del ideal anarquista.

Este ideal puede ser todo lo altruista que se quiera, pero no se ha realizado. Y es misión del derecho ajustarse a las realidades históricas y no pretender imponer, como normas o principios, concepciones muy distantes de tales realidades.

Dijimos que DUGUIT sólo impugnó el aspecto interno de la soberanía, o sea, la llamada soberanía interna. Admitía, pues era un

12—Kunz, Joseph L., *Del derecho internacional clásico al derecho internacional nuevo*, Imprenta Universitaria, México, 1953, p. 23 (Subrayamos nosotros).

13—El mismo Kelsen en su más reciente obra —*The Law of the United Nations*— parece haber abandonado su anterior rigidez formalista que pretendía hacer incompatibles la superioridad conceptual del derecho internacional con la soberanía de los Estados. En dicha voluminosa obra (994 ps.) Kelsen explica que el principio de soberanía de los Estados es el de la **autodeterminación de los mismos**. Agrega que es un principio diferente al de la "igualdad de derechos" que, según él es el de la igualdad jurídica de los Estados (Cf. Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations*, Edit. Frederick A. Praeger, New York, 1964, ps. 52 y 53).

14—Duguit, *Soberanía y libertad*, Madrid, 1924, p. 131 (Subrayamos nosotros).

apasionado nacionalista, el aspecto externo de la misma, o sea, la llamada soberanía exterior.

En efecto, en una de sus obras fundamentales, al par que negaba la existencia de una soberanía interna, sostenía que la soberanía sólo podía concebirse en las relaciones internacionales de los Estados, "porque solamente en el exterior es donde ésta expresa la idea de independencia conforme a su alcance originario". (15).

Evidentemente, este planteamiento de Duguit entraña una de las tantas inconsistencias de sus teorías, especialmente en el tema que nos ocupa. Pues, como han observado algunos eminentes autores, resulta lógicamente insostenible que el Estado pueda aparecer como soberano en lo exterior, si no lo es a la vez en lo interior.

Las contradicciones de Duguit en este punto no pueden obedecer, desde luego, a insuficiencia conceptual, dada su mente aguda y brillante. La raíz de aquéllas yace, sin duda, en conflictos emotivos del ilustre autor. Y es que, por una parte, su temperamento anarquizante lo impelía a combatir obstinadamente todo trasunto de autoridad gubernamental y de poder público; mientras que, por otra, su acendrado nacionalismo lo hacía desconfiar,

15—Duguit, Leon, *L'Etat, les gouvernants et les agents*, París, 1921, Vol. I, p. 348.

con sobrada razón, de todas esas monsergas, propaladas por las potencias expansionistas y sus servidores, contra la soberanía de los Estados. El maestro del realismo político comprendió perfectamente que tras estas calculadas impugnaciones, disfrazadas de un hipócrita internacionalismo, se escondían los aviesos designios de los grandes intereses imperialistas mundiales. Para estos intereses, la dignidad de los pueblos, la personalidad de las naciones y su independencia económica y política, constituyen obstáculos que necesitan destruir. Y como todas estas cualidades de las naciones se resumen en el concepto de soberanía, contra éste arremeten a través de sus escribas o, lo que es más doloroso, utilizando ilusas teorías de algunos internacionalistas tan erráticos como obcecados.

Lo cierto es, pues, que la soberanía de cada Estado es sólo una. Las llamadas soberanías interna y externa, como ya hemos visto, son fases o aspectos de una misma potestad: del poder supremo, exclusivo y excluyente, que todo Estado tiene dentro de su territorio.

Mas si hubiera que restringir el término soberanía para designar una de esas dos fases, preferiríamos reservarlo para la llamada soberanía **externa**, por considerarla más importante para asegurar los principios de independencia, de autodeterminación, de igualdad jurídica, de no intervención y de relaciones decorosas y justas entre los Estados.