

# Propuestas de reformas constitucionales en beneficio de la niñez y la adolescencia





# PRESENTACIÓN

Panamá, martes 30 de Agosto de 2011

Señores Miembros de la Comisión Especial  
para la Redacción de una Propuesta de Reformas Constitucionales:

Mucho se ha dicho que el mundo está cambiando a una gran velocidad. Panamá está creciendo rápido y los cambios en la sociedad panameña obligan a los dirigentes políticos y sociales a dar una respuesta que incluya a todos los panameños y las panameñas, desde las primeras etapas de la vida.

Cuando el Presidente de la República tomó la iniciativa de llevar a cabo una consulta sobre los cambios que la sociedad quería introducir en la Constitución, en UNICEF pensamos que era un momento apropiado para que los actores sociales y políticos debatieran y se pusieran de acuerdo a fin de mejorar el marco constitucional de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

No fue difícil encontrar aliados con el mismo pensamiento y procedimos a trabajar juntos con miras a elaborar una propuesta de cambios constitucionales para su consideración. Han participado en este esfuerzo un grupo de profesionales del derecho, la sociología, la educación y la psicología, que voluntariamente han investigado y debatido sobre el marco constitucional más adecuado para garantizar los derechos de los niños. Tras el estudio y la reflexión sobre las normas constitucionales que en los últimos 20 años se han introducido en los distintos países de América Latina con el mismo fin, este grupo de trabajo ha redactado un número significativo de modificaciones a la actual Carta Constitucional que aquí nos complace presentar.

Estas propuestas están dirigidas a reforzar el concepto de la dignidad humana de los niños, a fortalecer a las familias como primera instancia de la protección integral de la niñez, a ampliar la cobertura de programas y servicios básicos que garantizan la salud y la educación de cada niño y niña, donde sea que se encuentren, y a mejorar los mecanismos de protección contra toda forma de violencia que afecta a los niños. Mediante las normas aquí recomendadas, se introduce la perspectiva de equidad en las políticas públicas, lo que facilitará hacer una mejor planificación y evaluación de la inversión pública en beneficio de los grupos de atención prioritaria.

Nuestra aspiración como organismo de Naciones Unidas es facilitar una conversación entre panameños y panameñas en las que se acuerden los más altos estándares de bienestar para la niñez. Para llegar a este feliz destino hemos apoyado la formulación de estas contribuciones al debate que deberá hacer la Comisión de Notables.

Unicef mira a Panamá como un ejemplo para la región latinoamericana en la que la prosperidad económica se puede ver reflejada en instituciones sociales y servicios básicos que amplían las oportunidades de niños, niñas y adolescentes; como un país que ha tomado la decisión de enfocar sus recursos allí donde más se necesitan. En la medida en que más niños, niñas y adolescentes accedan a las grandes oportunidades que brinda la economía panameña, la continuidad del éxito económico de Panamá está garantizada.

Para terminar quiero expresar mi reconocimiento al grupo de profesionales que han puesto juntos sus conocimientos y experiencias una vez más en beneficio de la niñez. Este trabajo no habría sido posible sin el decidido apoyo de Noemí Castillo, Clara De Souza, Rosaria Correa y Abril Arosemena, que junto con Alma Jenkins y Jorge Giannareas de UNICEF, debatieron bajo la guía, orientación y consejo de Esmeralda Arosemena de Troitiño. A todos y todas a nombre de UNICEF nuestros más sinceros agradecimientos.

Gracias a iniciativas como éstas, podemos volver a descubrir que la democracia es buena para los niños.

Una McCauley  
Representante de UNICEF

# Propuestas de reformas constitucionales en beneficio de la niñez y la adolescencia

## INTRODUCCIÓN

Este informe es el resultado de un proceso de investigación, análisis, consulta, debate y acuerdo entre un grupo de profesionales de las ciencias sociales y el derecho que de muchas maneras ha estado involucrado en ese largo proceso de adecuación del ordenamiento jurídico panameño a la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual se inició hace ya dos décadas.

Como el propósito fue proponer un conjunto de cambios constitucionales en favor de la infancia, partimos de un análisis de las normas constitucionales vigentes. Nos encontramos así con un cúmulo de normas de orientación muy dispar, algunas de las cuales dificultan una interpretación avanzada de los niños como sujetos de derecho. También nos percatamos de algunas ausencias significativas en el marco normativo de las políticas públicas, pues ciertos conceptos que datan de la Constitución de 1972, y que fueron revisados en 1983, reflejan una comprensión de la infancia que pertenece a un paradigma anterior a la Convención sobre los Derechos del Niño.

A fin de lograr una propuesta con rigor científico, que pudiera cumplir la misión de servir de aporte sustancial a la Comisión Especial que prepara el proyecto de reformas constitucionales que discutirá la Asamblea Nacional, procedimos a hacer un recorrido comparativo de las Constituciones iberoamericanas, lo que nos encendió luces en el esfuerzo de comprender cómo ha evolucionado la protección constitucional de la infancia en nuestra región del mundo.

El análisis de las Constituciones iberoamericanas fue hecho bajo el parámetro de ejes temáticos específicos, tales como, el Estado social de derecho, como punto de partida y premisa mayor lógica; la multiculturalidad como rasgo de la nación; la ampliación del catálogo de derechos fundamentales como eslabón necesario para extender la protección de derechos en favor de los niños; las cuestiones relativas a la efectividad de los derechos, el concepto social de ciudadanía; y las políticas sociales equitativas e inclusivas, como un corolario obligado de los derechos sociales, económicos y culturales.

En relación con los derechos fundamentales, la Constitución de Argentina abandona términos como el de nacional o ciudadano para dar paso a los derechos de sus habitantes por igual, y las de Bolivia y Ecuador hacen expreso el reconocimiento del derecho al agua y la seguridad alimentaria.

Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la Constitución de Ecuador son resaltados con la prohibición de la discriminación por edad, el reconocimiento de los instrumentos internacionales y el derecho al voto de las personas menores de edad que hubiesen cumplido los dieciséis años. Al igual que las Constituciones de Brasil, Guatemala, Uruguay y Venezuela, se prevé una jurisdicción especializada y distinta a la de los adultos en materia de justicia penal juvenil.

Analizamos la redacción de las normas constitucionales relativas a la protección de la familia, y encontramos que en Honduras se establece una jurisdicción especial para tratar los asuntos de familia; y en Nicaragua y Paraguay se estatuye el reconocimiento de la co-responsabilidad materna y paterna. Todas las Constituciones revisadas refuerzan la igualdad de derechos entre los hijos.

En atención al asocio que se ha hecho tradicionalmente del concepto ciudadanía a los derechos políticos del ciudadano, encontramos países con regulaciones distintas como Brasil que reconoce el voto a los mayores de 16 años y Ecuador que no señala una edad específica para obtener la ciudadanía ecuatoriana, y simplemente se declara que todos los ecuatorianos y ecuatorianas son ciudadanos.

Hay un reconocimiento generalizado en Hispanoamérica de la necesidad de reforzar los derechos de grupos que requieren atención prioritaria, en razón de su discapacidad, o su situación económica.

Este mismo fenómeno de concurrencia normativa lo encontramos en el reconocimiento de la multiculturalidad, con un desarrollo ejemplar en las Constituciones de Bolivia, Ecuador y algunas en Centro América.

Por último, el desarrollo del derecho a la educación en Brasil, Costa Rica y Perú muestra fórmulas interesantes para garantizar la gratuidad, permanencia y efectividad de la enseñanza obligatoria.

La Constitución Política de la República de Panamá aborda cuestiones relativas a los derechos de los niños en una diversidad de lugares. Sin pretender ser exhaustivos, cabe resaltar la que trata de la nacionalidad panameña por disposición constitucional; la relativa al sistema penitenciario; un conjunto de disposiciones sobre la familia, y las obligaciones y derechos de los padres y

los hijos; la norma sobre la jornada laboral máxima que regula de pasada la edad mínima de ingreso al empleo; el artículo que regula el derecho a la educación gratuita y obligatoria; así como las pautas que se establecen sobre el derecho a la salud.

Fue el consenso del grupo que trabajó en esta propuesta que a las anteriores normas había que agregar las que se refieren al carácter del Estado y la nación, así como las relativas al concepto de ciudadanía, y que constituyen una base conceptual importante al momento de diseñar la arquitectura de derechos y políticas públicas para garantizarlos.

Así, el consenso del grupo propone reformular el artículo primero de la Constitución, para añadir a la concepción de la nación panameña, la característica de multicultural; a la del Estado, el carácter de social y democrático; y, al del gobierno, el de participativo.

Para el abordaje de los derechos fundamentales de la niñez y adolescencia, se recomienda que se introduzca un nuevo artículo, seguido del actual artículo 17 de la Constitución Política vigente, dentro del título de Derechos y Deberes Individuales y Sociales, en el capítulo primero de Garantías Fundamentales.

La norma propuesta va dirigida a reconocer a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, con autonomía progresiva para su ejercicio. Los niños, niñas y adolescentes gozan del pleno respeto a su dignidad humana y sus derechos conforme al desarrollo de sus facultades, aptitudes y capacidades. Se refuerza así la obligación adquirida por el Estado panameño ante la comunidad internacional en materia de protección integral de la niñez.

Los derechos a los que se les propone protección específica son: el derecho al nombre y la nacionalidad desde su nacimiento; el derecho a una educación de calidad gratuita y obligatoria, con respeto a su idioma y cultura; a una nutrición suficiente; vivienda digna; cuidados de salud; convivencia familiar; protección y cuidados parentales, con igual responsabilidad para el padre y la madre; derecho a la información, a la recreación, al uso del tiempo libre, al arte, a la cultura y al deporte; el derecho al amparo contra el abuso, negligencia, prácticas culturales dañinas, trato inhumano, castigo físico, maltrato, explotación económica, sexual, trabajo peligroso y toda forma de violencia; el derecho a ser escuchado que sea tomada en cuenta y contar con espacios de participación social y, un régimen penal especial para adolescentes, con procedimientos propios, autoridades judiciales y administrativas especializadas.

Se introduce el mandato expreso para que la ley organice un sistema de protección integral con características específicas, en función de la edad y los derechos de la niñez y la adolescencia, conformado por un conjunto de instituciones sociales, administrativas y judiciales con responsabilidad de promover, proteger y garantizar estos derechos, en el ámbito local y nacional.

Proponemos también reforzar la garantía constitucional de separación del sistema penitenciario respecto de la ejecución de sanciones y medidas impuestas por la

jurisdicción especial de niñez y adolescencia, mediante una ley especial.

En cuanto a los derechos de los niños en las relaciones familiares, recomendamos que el Estado proteja la niñez y la adolescencia como bienes jurídicos junto a la maternidad, la familia y el matrimonio, garantizando a través de la ley, los derechos humanos de los niños en las relaciones familiares. En las propuestas que hacemos, la patria potestad se concibe no como un poder absoluto, sino como una autoridad con responsabilidad. También introducimos la muy necesaria norma sobre determinación de la maternidad, de cara a las nuevas formas de reproducción asistida.

Proponemos también que las personas menores de edad adoptadas por panameños puedan adquirir el derecho a la nacionalidad panameña por nacimiento, a partir del momento en que el vínculo de la adopción se inscriba en el Registro Civil, sin discriminación en razón de la edad en que fueron adoptados.

Proponemos que en esta oportunidad para una adecuación normativa se señale expresamente el deber del Estado de garantizar la prioridad del interés superior de la niñez y la adolescencia, que comprende la preeminencia de derechos, la primacía en recibir protección en cualquier circunstancia, la prioridad en la atención de los servicios públicos y privados, y el acceso a una administración de justicia pronta, oportuna con aplicación eficaz de los principios de la Doctrina de Protección Integral y asistencia de personal especializado.

Se hace mención expresa de que el Estado tiene la obligación de adoptar políticas, planes y programas para garantizar que todo niño, niña y adolescente tenga acceso a servicios básicos y a servicios sociales de apoyo al padre y la madre en el cumplimiento de esta responsabilidad, y de fortalecimiento de las relaciones entre progenitores e hijos menores de edad.

Al desarrollar los derechos sociales, se plantea la protección de la persona adolescente en el trabajo, a partir de los 15 años de edad y con una jornada laboral máxima de 4 horas diarias y hasta 24 horas semanales y sólo en el horario diurno desde las siete de la mañana hasta las cinco de la tarde, de modo que no se afecte su asistencia a un centro educativo o su desempeño escolar. La nueva disposición propuesta prohíbe el empleo o trabajo, así como el oficio de aprendices de las personas adolescentes, cuando la actividad laboral impida, perturbe o limite la asistencia regular al centro educativo, o importe riesgo para su salud, o su desarrollo físico, mental y emocional.

Proponemos que el derecho a la educación gratuita y obligatoria se amplíe, de modo que incluya todos los niveles preuniversitarios, esto es, 2 años de pre-escolar, 9 años de educación básica general y 3 años de educación media, es decir, un total de 14 años de educación. Además, recomendamos que se estatuya que el principio de gratuidad se extienda al no cobro de derechos de matrícula, se introduzca la obligación de las autoridades en el mantenimiento físico de los centros educativos, con estructuras apropiadas y seguras, y de establecer programas especiales para garantizar la alimentación y el

transporte público de los estudiantes que así lo requieran por su condición económica y social.

En materia de salud, la Constitución actualmente responsabiliza al Estado del desarrollo de actividades dirigidas a integrar funciones de prevención, curación y rehabilitación, y se detalla una lista de actividades específicas. En lugar de esto proponemos, entre otros cambios, que la Constitución señale el deber del Estado de implementar políticas con perspectiva de equidad, y que se mencione la expresamente la obligación de generar programas especiales que provean servicios de salud y medicamentos a poblaciones rurales e indígenas, así como a quienes carezcan de recursos. También sugerimos añadir un numeral específico que indique el deber del Estado en relación con los pacientes de VIH / SIDA y la necesidad de promover campañas de prevención.

Finalmente, proponemos que el sufragio sea un derecho de los nacionales panameños que han alcanzado los 18 años de edad, de modo que la ciudadanía se conciba de modo amplio, es decir, como el ejercicio de derechos civiles, sociales y políticos, superando el paradigma actual en el que la ciudadanía está reducida al ejercicio de derechos políticos, negándose de esta forma las otras dimensiones de la ciudadanía. En adición a esto recomendamos que se reconozca el derecho al voto de las personas menores de edad emancipadas, de acuerdo a la regulación existente en el Código Civil.

# Propuestas de reformas constitucionales en beneficio de la niñez y la adolescencia

## Sobre el Estado y la nacionalidad

**Art. 1.** La Nación Panameña es multicultural, soberana e independiente y está organizada en Estado social democrático y de derecho. Se denomina República de Panamá y su gobierno es republicano, representativo y participativo.

**Art. 11.** Las personas menores de edad adquieren el derecho a la nacionalidad panameña por nacimiento a partir del momento en que el vínculo de la adopción se inscriba en el Registro Civil.

## Sobre los derechos fundamentales de la niñez y la adolescencia

**Art. 17-A** (nuevo). Niños, niñas y adolescentes gozarán del pleno respeto a su dignidad humana y sus derechos conforme al desarrollo de sus capacidades .

El Estado panameño protege los derechos específicos en la niñez y la adolescencia, conforme a su grado de desarrollo bio-psico-social, y especialmente los siguientes:

- a) Al nombre y nacionalidad desde su nacimiento;
- b) A la convivencia familiar, a la protección y cuidados parentales, lo que incluye igual responsabilidad del padre y la madre, vivan juntos o no;
- c) A una nutrición suficiente, vivienda digna y cuidados de salud;
- d) A una educación básica, gratuita, obligatoria y de calidad con respeto a su idioma y su cultura;
- e) Información, recreo, arte, deporte y cultura;
- f) A ser escuchado, a que su opinión sea tomada en cuenta y a contar con espacios de participación social;
- g) A ser protegidos contra el abuso, negligencia, prácticas culturales dañinas, trato inhumano, castigo físico, maltrato, explotación económica, sexual, trabajo peligroso y toda forma de violencia;
- h) A un régimen penal especial para adolescentes, con procedimientos propios, autoridades judiciales y administrativas especializadas.

La Ley organizará un sistema de protección, en función de su edad, de los derechos de la niñez y la adolescencia, integrado por un conjunto de instituciones sociales, administrativas y judiciales con responsabilidad de promover, proteger y garantizar estos derechos, en el ámbito local y nacional.

**Art. 28.** El sistema penitenciario se funda en principios de seguridad, resocialización y defensa social. Se prohíbe la aplicación de medidas que lesionen la integridad física, mental o moral de los detenidos.

Se establecerá la capacitación de los detenidos en oficios que les permitan reincorporarse útilmente a la sociedad.

La ley regulará el régimen especial de ejecución de sanciones y medidas al que tienen derecho las personas que cometan delito siendo menores de edad, con el propósito de garantizar su desarrollo humano y lograr su reintegración constructiva a la sociedad, de modo compatible con su dignidad.

## Sobre los derechos de los niños en las relaciones familiares

**Art. 56.** El Estado protege la maternidad, la niñez y la adolescencia, la familia y el matrimonio. La Ley garantizará los derechos humanos en las relaciones familiares y regulará lo relativo al estado civil.

El Estado reconoce su obligación de adoptar políticas, planes y programas que sean necesarios y apropiados para garantizar que todo niño, niña y adolescente ejerza plena y efectivamente de sus derechos.

**Art. 57.** La familia es el medio natural y fundamental para el ejercicio y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El padre y la madre asumen conjuntamente las responsabilidades que se derivan de la protección de sus hijos. El Estado asegurará la protección económica, jurídica y social de la familia, para su fortalecimiento y el cumplimiento de sus funciones.

El hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio y se rige por el principio de igualdad de derechos de los cónyuges.

**Art. 59.** El Estado protege la autoridad parental que comprende el conjunto de derechos y deberes que tienen el padre y la madre en relación con sus hijos e hijas menores de edad y a quienes la Ley les prorrogue este derecho.

El padre y la madre tienen la responsabilidad conjunta de la orientación, cuidado, acompañamiento, protección y crianza de sus hijos e hijas que garantice un adecuado y armónico desarrollo físico, mental, moral, social y espiritual.

El Estado adoptará y ejecutará las políticas, planes y programas para garantizar servicios sociales de apoyo al padre y la madre en el cumplimiento de esta responsabilidad.

**Art. 60.** Todos los hijos e hijas son iguales ante la Ley. Queda abolida toda calificación sobre la naturaleza de la filiación. No se consignará declaración alguna que establezca diferencia en los nacimientos o sobre el estado civil de los padres en las actas de inscripción de aquellos, ni en ningún atestado, partida de bautismo o certificado referente a la filiación.

En las sucesiones intestadas todos tienen el mismo derecho hereditario; en las testamentarias, la Ley les reconoce los derechos de los hijos e hijas menores de edad o con discapacidad y de los progenitores en situación de desamparo.

**Art. 61.** El Estado garantizará la prioridad del interés superior de la niñez y la adolescencia, que comprende la preeminencia de derechos, la primacía en recibir protección en cualquier circunstancia, la prioridad en la atención de los servicios públicos y privados, y el acceso a una administración de justicia pronta, oportuna con aplicación eficaz de los principios de la Doctrina de Protección Integral y asistencia de personal especializado.

Para ello sus derechos, garantías y mecanismos institucionales de protección y exigibilidad serán objeto de regulación legal de modo que se asegure su exigibilidad y efectividad y se exijan las responsabilidades ante su violación o incumplimiento.

**Art. 63.** El Estado garantizará la prioridad del interés superior de la niñez y la adolescencia, que comprende la preeminencia de derechos, la primacía en recibir protección en cualquier circunstancia, la prioridad en la atención de los servicios públicos y privados, y el acceso a una administración de justicia pronta, oportuna con aplicación eficaz de los principios de la Doctrina de Protección Integral y asistencia de personal especializado.

Para ello sus derechos, garantías y mecanismos institucionales de protección y exigibilidad serán objeto de regulación legal de modo que se asegure su exigibilidad y efectividad y se exijan las responsabilidades ante su violación o incumplimiento.

## Sobre la protección del adolescente en el trabajo

**Art. 70.** La jornada máxima de trabajo diurno es de ocho horas y la semana laborable de hasta cuarenta y ocho; la jornada máxima nocturna no será mayor de siete horas y las horas extraordinarias serán remuneradas con recargo.

Además del descanso semanal, todo trabajador tendrá derecho a vacaciones remuneradas.

La Ley podrá establecer el descanso semanal remunerado de acuerdo con las condiciones económicas y sociales del país y el beneficio de los trabajadores.

**Art. 70-A** (nuevo) La edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo es, sin excepción, quince (15) años de edad cumplidos. El Estado reconoce el derecho a la protección laboral de las personas adolescentes entre 15 y 18 años de edad, sin embargo, es prohibido el empleo o trabajo, así como el oficio de aprendices, de las personas adolescentes cuando la actividad laboral impida, perturbe o limite la asistencia regular al centro educativo o importe riesgo para su salud, o su desarrollo físico, mental y emocional.

Se reconoce igualdad de derechos de protección y garantías laborales, entre el adolescente y el adulto, así como el deber del Estado de legislar, reglamentar, supervisar y fiscalizar esta materia. Los beneficios laborales que se reconocen en esta Constitución Política y los Convenios Internacionales, así como lo que establezca la Ley, confieren a las personas adolescentes derechos irrenunciables.

La duración máxima de la jornada laboral de las personas adolescentes será de cuatro (4) horas diarias y veinticuatro (24) horas semanales y sólo en el horario diurno desde las siete de la mañana hasta las cinco de la tarde; en ningún caso afectará su asistencia regular a un centro educativo. Bajo ningún concepto se autorizará el trabajo nocturno, ni jornadas extraordinarias o durante los días de fiesta nacional o de duelo nacional, ni turnos rotativos que impliquen una jornada superior a la prevista en este artículo. Se garantizará sin excepción a las personas adolescentes trabajadoras disfrutar de los días habituales de descanso semanal.

## Sobre el derecho a la educación

**Art. 95.** La educación oficial es gratuita y obligatoria hasta completar la educación media. La gratuidad implica para el Estado proporcionar al educando todos los útiles necesarios para su aprendizaje, mientras completa su educación básica general. La gratuidad de la educación impide el establecimiento de un derecho de matrícula en los niveles preuniversitarios.

Las autoridades son responsables de mantener los centros educativos con las condiciones y estructuras apropiadas y seguras para su óptimo funcionamiento y desarrollarán programas especiales para garantizar la alimentación y el transporte de los estudiantes que así lo requieran por su condición económica y social.

## Sobre el derecho a la salud

**Art. 110.** En materia de salud, corresponde al Estado el desarrollo de políticas, planes y programas, con un enfoque de equidad, inclusión y calidad, integrando funciones de prevención, curación y rehabilitación, especialmente en las siguientes áreas:

1. Desarrollar una política nacional de nutrición y seguridad alimentaria que garantice un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados, y programas especialmente dirigidos a la población de mayor vulnerabilidad.
2. Educar y capacitar al individuo y a los grupos sociales, mediante acciones educativas, que difundan el conocimiento de los deberes y derechos individuales y colectivos en materia de salud personal, sexual y reproductiva, y del saneamiento y protección ambiental.
3. Proteger la salud de la madre, del niño, niña y del adolescente, garantizando una atención integral durante el proceso de gestación, lactancia, crecimiento y desarrollo en la niñez y adolescencia, tomando en cuenta los hábitos saludables y los valores culturales de los diversos grupos étnicos.
4. Combatir las enfermedades transmisibles mediante el saneamiento ambiental, el desarrollo de la disponibilidad de agua potable y adoptar medidas de inmunización, profilaxis y tratamiento, proporcionadas colectiva o individualmente, a toda la población.
- 4a. Promover los hábitos y estilos de vida saludable, tendientes a prevenir las enfermedades de transmisión sexual, especialmente el contagio del VIH, así como destinar recursos especiales para asegurar el tratamiento de los pacientes con VIH.
5. Crear, de acuerdo con las necesidades de cada región, establecimientos en los cuales se presten servicios de salud integral y suministren medicamentos a toda la población, especialmente de salud materno-infantil en las comarcas y áreas rurales. Estos servicios de salud y medicamentos serán proporcionados gratuitamente a quienes carezcan de recursos económicos.

## Sobre ciudadanía política y social

**Art. 131.** Todas las panameñas y los panameños son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución.

**Art. 132.** Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción se ejercerán por los nacionales panameños a partir de los 18 años de edad.

**Art. 135.** El sufragio es un derecho y un deber de todo panameño y panameña mayor de los 18 años. Los menores de edad emancipados podrán ejercer este derecho.

# Cuadro comparativo entre artículos vigentes y artículos propuestos con observaciones.

## Sobre el Estado y la nacionalidad

### NÚMERO DEL ARTÍCULO: 1

#### TEXTO DEL ARTÍCULO VIGENTE

La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su Gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo.

#### TEXTO PROPUESTO

La Nación Panameña es multicultural, soberana e independiente y está organizada en Estado social democrático y de derecho. Se denomina República de Panamá y su gobierno es republicano, representativo y participativo.

#### OBSERVACIONES

*Se añade a la concepción de la nación panameña la característica de multicultural; a la del Estado el carácter social y democrático; y a la del gobierno el modo participativo.*

### NÚMERO DEL ARTÍCULO: 11

#### TEXTO DEL ARTÍCULO VIGENTE

Son panameños por disposición constitucional y sin necesidad de carta de naturaleza, los nacidos en el extranjero y adoptados antes de cumplir siete años por nacionales panameños. En este caso, la nacionalidad se adquiere a partir del momento en que la adopción se inscriba en el Registro Civil panameño.

#### TEXTO PROPUESTO

Las personas menores de edad adquieren el derecho a la nacionalidad panameña por nacimiento a partir del momento en que el vínculo de la adopción se inscriba en el Registro Civil.

#### OBSERVACIONES

*Se eliminó la barrera de los siete años, para que los hijos adoptivos menores de edad, independientemente de la edad, tuvieran derecho a optar por la nacionalidad panameña por nacimiento. Se parte del planteamiento que la discriminación por edad no se justifica en este caso, siendo la nacionalidad un derecho fundamental.*

# Sobre los derechos fundamentales en la niñez y la adolescencia

## NÚMERO DEL ARTÍCULO: 17A

### TEXTO PROPUESTO (Artículo nuevo)

Niños, niñas y adolescentes gozarán del pleno respeto a su dignidad humana y sus derechos conforme al desarrollo de sus capacidades.

El Estado panameño protege los derechos específicos en la niñez y la adolescencia, conforme a su grado de desarrollo bio-psico-social, y especialmente los siguientes:

- a) Al nombre y nacionalidad desde su nacimiento;
- b) A la convivencia familiar, a la protección y cuidados parentales, lo que incluye igual responsabilidad del padre y la madre, vivan juntos o no;
- c) A una nutrición suficiente, vivienda digna y cuidados de salud;
- d) A una educación básica, gratuita, obligatoria y de calidad con respeto a su idioma y su cultura;
- e) Información, recreo, arte, deporte y cultura;
- f) A ser escuchado, a que su opinión sea tomada en cuenta y a contar con espacios de participación social;
- g) A ser protegidos contra el abuso, negligencia, prácticas culturales dañinas, trato inhumano, castigo físico, maltrato, explotación económica, sexual, trabajo peligroso y toda forma de violencia;
- h) A un régimen penal especial para adolescentes, con procedimientos propios, autoridades judiciales y administrativas especializadas.

La Ley organizará un sistema de protección, en función de su edad, de los derechos de la niñez y la adolescencia, integrado por un conjunto de instituciones sociales, administrativas y judiciales con responsabilidad de promover, proteger y garantizar estos derechos, en el ámbito local y nacional.

### OBSERVACIONES

*Se propone introducir un artículo que reconozca los derechos de los niños, niñas y adolescentes como personas en desarrollo de sus facultades, aptitudes y capacidades.*

*Este artículo debe ser ubicado después del artículo 17 en el Título de Derechos e Deberes Individuales y Sociales, capítulo primero y busca consagrar constitucionalmente la persona de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho con acción progresiva.*

*Se refiere la obligación adquirida por el Estado panameño ante la comunidad internacional en materia de protección integral de la niñez.*

## NÚMERO DEL ARTÍCULO: 28

### TEXTO DEL ARTÍCULO VIGENTE

El sistema penitenciario se funda en principios de seguridad, rehabilitación y defensa social. Se prohíbe la aplicación de medidas que lesionen la integridad física, mental o moral de los detenidos.

Se establecerá la capacitación de los detenidos en oficios que les permitan reincorporarse útilmente a la sociedad.

Los detenidos menores de edad estarán sometidos a un régimen especial de custodia, protección y educación.

### TEXTO PROPUESTO

El sistema penitenciario se funda en principios de seguridad, resocialización y defensa social. Se prohíbe la aplicación de medidas que lesionen la integridad física, mental o moral de los detenidos.

Se establecerá la capacitación de los detenidos en oficios que les permitan reincorporarse útilmente a la sociedad.

La ley regulará el régimen especial de ejecución de sanciones y medidas al que tienen derecho las personas que cometan delito siendo menores de edad, con el propósito de garantizar su desarrollo humano y lograr su reintegración constructiva a la sociedad, de modo compatible con su dignidad.

### OBSERVACIONES

*Se modifica únicamente el párrafo tercero.*

*Es importante reforzar la garantía constitucional de separar el Sistema Penitenciario de adultos respecto de la ejecución de las sanciones de las personas menores de edad mediante una ley especial.*

## Sobre los derechos de los niños en las relaciones familiares

### NÚMERO DEL ARTÍCULO: 56

#### TEXTO DEL ARTÍCULO VIGENTE

El Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia. La Ley determinará lo relativo al estado civil. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales. Igualmente tendrán derecho a esta protección los ancianos y enfermos desvalidos.

#### TEXTO PROPUESTO

El Estado protege la maternidad, la niñez y la adolescencia, la familia y el matrimonio. La Ley garantizará los derechos humanos en las relaciones familiares y regulará lo relativo al estado civil. El Estado reconoce su obligación de adoptar políticas, planes y programas que sean necesarios y apropiados para garantizar la efectividad y exigibilidad los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

#### OBSERVACIONES

*Se busca visibilizar la protección de la niñez y la adolescencia, junto a bienes jurídicos como la familia y el matrimonio, sobre la base de los principios de efectividad y exigibilidad. Se recomienda un artículo aparte a fin de reconocer derechos fundamentales de adultos mayores, enfermos y personas con discapacidad, como miembros del núcleo familiar.*

### NÚMERO DEL ARTÍCULO: 57

#### TEXTO DEL ARTÍCULO VIGENTE

El matrimonio es el fundamento legal de la familia, descansa en la igualdad de derechos de los cónyuges y puede ser disuelto de acuerdo con la ley.

#### TEXTO PROPUESTO

La familia es el medio natural y fundamental para el ejercicio y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El padre y la madre asumen conjuntamente las responsabilidades que se derivan de la protección de sus hijos. El Estado asegurará la protección económica, jurídica y social de la familia, para que ésta pueda cumplir sus funciones. El hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio, el cual se rige por el principio de igualdad de derechos de los cónyuges, y puede ser disuelto de acuerdo con la ley.

#### OBSERVACIONES

*Se refuerza la co-responsabilidad familia-estado en la protección de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes. Se fortalece la protección de la familia y el matrimonio, y se destaca la igualdad de la pareja.*

## NÚMERO DEL ARTÍCULO: 59

### TEXTO DEL ARTÍCULO VIGENTE

La patria potestad es el conjunto de deberes y derechos que tienen los padres en relación con los hijos.

Los padres están obligados a alimentar, educar y proteger a sus hijos para que obtengan una buena crianza y un adecuado desarrollo físico y espiritual, y éstos a respetarlos y asistirlos.

La Ley regulará el ejercicio de la patria potestad de acuerdo con el interés social y el beneficio de los hijos.

### TEXTO PROPUESTO

El Estado protege la autoridad parental que comprende el conjunto de derechos y deberes que tienen el padre y la madre en relación con sus hijos e hijas menores de edad y a quienes la Ley les prorrogue este derecho.

El padre y la madre tienen la responsabilidad conjunta de la orientación, cuidado, acompañamiento, protección y crianza de sus hijos e hijas que garantice un adecuado y armónico desarrollo físico, mental, moral, social y espiritual.

El Estado pondrá en ejecución políticas, planes y programas para garantizar servicios sociales de apoyo al padre y la madre en el cumplimiento de esta responsabilidad.

### OBSERVACIONES

*Se reformula el concepto de patria potestad, no como un poder, sino como una autoridad con responsabilidad, resaltando la igualdad de deberes de ambos progenitores*

*Se establece la responsabilidad del Estado en la puesta en práctica de políticas públicas que contribuyan a fortalecer la relación entre progenitores e hijos menores de edad.*

## NÚMERO DEL ARTÍCULO: 60

### TEXTO DEL ARTÍCULO VIGENTE

Los padres tienen para con sus hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto de los nacidos en él. Todos los hijos son iguales ante la Ley y tienen el mismo derecho hereditario en las sucesiones intestadas. La Ley reconocerá los derechos de los hijos menores o inválidos y de los padres desvalidos en las sucesiones testadas.

### TEXTO PROPUESTO

Todos los hijos e hijas son iguales ante la Ley. Queda abolida toda calificación sobre la naturaleza de la filiación. No se consignará declaración alguna que establezca diferencia en los nacimientos o sobre el estado civil de los padres en las actas de inscripción de aquellos, ni en ningún atestado, partida de bautismo o certificado referente a la filiación.

En las sucesiones intestadas todos tienen el mismo derecho hereditario; en las testamentarias, la Ley les reconoce los derechos de los hijos e hijas menores de edad o con discapacidad y de los progenitores en situación de desamparo.

### OBSERVACIONES

*Se fusionan los artículos 60 y 61 para que quede consignado en un solo artículo la igualdad de los hijos ante la ley y los derechos de los menores de edad, personas con discapacidad y progenitores en desamparo, en materia de sucesión.*

## NÚMERO DEL ARTÍCULO: 61

### TEXTO DEL ARTÍCULO VIGENTE

La Ley regulará la investigación de la paternidad. Queda abolida toda calificación sobre la naturaleza de la filiación. No se consignará declaración alguna que establezca diferencia en los nacimientos o sobre el estado civil de los padres en las actas de inscripción de aquellos, ni en ningún atestado, partida de bautismo o certificado referente a la filiación.

### TEXTO PROPUESTO

Toda persona tiene derecho a ser reconocida por sus progenitores. La ley regulará la determinación de la maternidad y la paternidad.

### OBSERVACIONES

*Se propone que el artículo 61 trate sobre la determinación de la maternidad y la paternidad, como respuesta a nuevas formas de reproducción humana.*

## NÚMERO DEL ARTÍCULO: 63

### TEXTO DEL ARTÍCULO VIGENTE

El Estado creará un organismo destinado a proteger la familia con el fin de:

1. Promover la paternidad y la maternidad responsables mediante la educación familiar.
2. Institucionalizar la educación de los párvulos en centros especializados para atender aquellos cuyos padres o tutores así lo soliciten.
3. Proteger a los menores y ancianos, y custodiar y readaptar socialmente a los abandonados, desamparados, en peligro moral o con desajustes de conducta.

La Ley organizará y determinará el funcionamiento de la jurisdicción especial de menores la cual, entre otras funciones, conocerá sobre la investigación de la paternidad, el abandono de familia y los problemas de conducta juvenil.

### TEXTO PROPUESTO

El Estado garantizará la prioridad del interés superior de la niñez y la adolescencia, que comprende la preeminencia de derechos, la primacía en recibir protección en cualquier circunstancia, la prioridad en la atención de los servicios públicos y privados, y el acceso a una administración de justicia pronta, oportuna, y respetuosa de las garantías y los principios de la protección Integral, y con asistencia de personal especializado.

Para ello sus derechos, garantías y mecanismos institucionales de protección serán objeto de regulación legal de modo que se aseguren su exigibilidad y efectividad y se exijan las responsabilidades ante su violación o incumplimiento.

### OBSERVACIONES

*Este artículo es reformulado para no repetir lo que se ha establecido en artículos anteriores y para introducir el concepto de interés superior de la niñez.*

# Sobre la protección del adolescente en el mundo del trabajo

## NÚMERO DEL ARTÍCULO: 70

### TEXTO DEL ARTÍCULO VIGENTE

La jornada máxima de trabajo diurno es de ocho horas y la semana laborable de hasta cuarenta y ocho; la jornada máxima nocturna no será mayor de siete horas y las horas extraordinarias serán remuneradas con recargo. La jornada máxima podrá ser reducida hasta a seis horas diarias para los mayores de catorce años y menores de dieciocho. Se prohíbe el trabajo a los menores de catorce años y el nocturno a los menores de dieciséis, salvo las excepciones establecidas por la Ley. Se prohíbe igualmente el empleo de menores hasta de catorce años en calidad de sirvientes domésticos y el trabajo de los menores y de las mujeres en ocupaciones insalubres. Además del descanso semanal, todo trabajador tendrá derecho a vacaciones remuneradas. La Ley podrá establecer el descanso semanal remunerado de acuerdo con las condiciones económicas y sociales del país y el beneficio de los trabajadores.

### TEXTO PROPUESTO

La jornada máxima de trabajo diurno es de ocho horas y la semana laborable de hasta cuarenta y ocho; la jornada máxima nocturna no será mayor de siete horas y las horas extraordinarias serán remuneradas con recargo. Además del descanso semanal, todo trabajador tendrá derecho a vacaciones remuneradas. La Ley podrá establecer el descanso semanal remunerado de acuerdo con las condiciones económicas y sociales del país y el beneficio de los trabajadores.

### OBSERVACIONES

*Este artículo debe ser reformulado para eliminar la materia relativa a los derechos de la niñez y la adolescencia, pues esta es una materia especial, para la cual se recomienda un nuevo artículo.*

## NÚMERO DEL ARTÍCULO: 70-A

### TEXTO PROPUESTO (Artículo nuevo)

La edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo es, sin excepción, quince (15) años de edad cumplidos. El Estado reconoce el derecho a la protección laboral de las personas adolescentes entre 15 y 18 años de edad. Sin embargo, es prohibido el empleo o trabajo, así como el oficio de aprendices, de las personas adolescentes, cuando la actividad laboral impida, perturbe o limite la asistencia regular al centro educativo, o importe riesgo o peligro para su salud o su desarrollo físico, mental y emocional. Se reconoce igualdad de derechos de protección y garantías laborales, entre el adolescente y el adulto, así como el deber del Estado de legislar, reglamentar, supervisar y fiscalizar esta materia. Los beneficios laborales que se reconocen en esta Constitución Política y los Convenios Internacionales, así como lo que establezca la Ley, confieren a las personas adolescentes derechos irrenunciables. La duración máxima de la jornada laboral de las personas adolescentes será de cuatro horas diarias y 24 horas semanales y sólo en el horario diurno desde las siete de la mañana hasta las cinco de la tarde; en ningún caso afectará su asistencia regular a un centro educativo. Bajo ningún concepto se autorizará el trabajo nocturno, ni jornadas extraordinarias o durante los días de fiesta nacional o de duelo nacional, ni turnos rotativos que impliquen una jornada superior a la prevista en este artículo. Se garantizará sin excepción a las personas adolescentes trabajadoras disfrutar de los días habituales de descanso semanal.

### OBSERVACIONES

*Este es un artículo nuevo que se recomienda que se inserte luego del artículo 70 arriba reformulado. Se busca así separar la regulación de la jornada laboral máxima y el descanso semanal, respecto de la regulación de la edad mínima de ingreso al empleo y de la protección del trabajo de los adolescentes, en cumplimiento de los convenios internacionales ratificados por el Estado panameño.*

# Sobre el derecho a la educación y a la salud

## NÚMERO DEL ARTÍCULO: 95

### TEXTO DEL ARTÍCULO VIGENTE

La educación oficial es gratuita en todos los niveles preuniversitarios. Es obligatorio el primer nivel de enseñanza o educación básica general. La gratuidad implica para el Estado proporcionar al educando todos los útiles necesarios para su aprendizaje mientras completa su educación básica general.

La gratuidad de la educación no impide el establecimiento de un derecho de matrícula pagada en los niveles no obligatorios.

### TEXTO PROPUESTO

La educación oficial es gratuita y obligatoria hasta completar la educación media. La gratuidad implica para el Estado proporcionar al educando todos los útiles necesarios para su aprendizaje, mientras completan su educación básica general. La gratuidad de la educación impide el establecimiento de derechos de matrícula en los niveles preuniversitarios.

Las autoridades son responsables de mantener los centros educativos con las condiciones y estructuras apropiadas y seguras para su óptimo funcionamiento y desarrollarán programas especiales para garantizar la alimentación y el transporte de los estudiantes que así lo requieran por su condición económica y social.

### OBSERVACIONES

*Se amplía la educación obligatoria, de modo que incluya todos los niveles preuniversitarios, esto es, 14 años de educación. En consecuencia, el principio de gratuidad se amplía extendiendo al no cobro de derechos de matrícula. Se introduce la obligación de las autoridades en el mantenimiento de los centros educativos*

## NÚMERO DEL ARTÍCULO: 110

### TEXTO DEL ARTÍCULO VIGENTE

En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación:

1. Desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados.
2. Capacitar al individuo y a los grupos sociales, mediante acciones educativas, que difundan el conocimiento de los deberes y derechos individuales y colectivos en materia de salud personal y ambiental.
3. Proteger la salud de la madre, del niño y del adolescente, garantizando una atención integral durante el proceso de gestación, lactancia, crecimiento y desarrollo en la niñez y adolescencia.

### TEXTO PROPUESTO

En materia de salud, corresponde al Estado el desarrollo de políticas, planes y programas con un enfoque de equidad, inclusión y calidad, integrando funciones de prevención, curación y rehabilitación. Específicamente, el Estado tiene los siguientes deberes:

1. Desarrollar una política nacional de nutrición y seguridad alimentaria que garantice un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados, e implementar programas especialmente dirigidos grupos de atención prioritaria.
2. Educar y capacitar al individuo y a los grupos sociales, mediante acciones educativas, que difundan el conocimiento de los deberes y derechos individuales y colectivos en materia de salud personal, en el proceso reproductivo, saneamiento y protección ambiental.
3. Proteger la salud de madres, de niños, niñas y adolescentes, garantizando una atención integral durante el proceso de gestación, lactancia, crecimiento y desarrollo en la niñez y la adolescencia, tomando en cuenta los hábitos saludables y los valores culturales de los diversos grupos étnicos.

CONTINUA...

## NÚMERO DEL ARTÍCULO: 110

### TEXTO DEL ARTÍCULO VIGENTE

4. Combatir las enfermedades transmisibles mediante el saneamiento ambiental, el desarrollo de la disponibilidad de agua potable y adoptar medidas de inmunización, profilaxis y tratamiento, proporcionadas colectiva o individualmente, a toda la población.

5. Crear, de acuerdo con las necesidades de cada región, establecimientos en los cuales se presten servicios de salud integral y suministren medicamentos a toda la población. Estos servicios de salud y medicamentos serán proporcionados gratuitamente a quienes carezcan de recursos económicos.

### TEXTO PROPUESTO

4. Combatir las enfermedades transmisibles mediante el saneamiento ambiental, el desarrollo de la disponibilidad universal de agua potable y la adopción de medidas de inmunización, profilaxis y tratamiento, proporcionadas colectiva o individualmente, a toda la población.

4a. Promover los hábitos y estilos de vida saludable, tendientes a prevenir las enfermedades de transmisión sexual, especialmente el contagio del VIH, así como destinar recursos para asegurar el tratamiento de los pacientes con VIH.

5. Crear establecimientos en los cuales se presten servicios de salud integral y se suministren medicamentos a toda la población gratuitamente, particularmente en las comarcas y áreas rurales, y a quienes carezcan de recursos económicos.

### OBSERVACIONES

*Se recomiendan los siguientes cambios:*

*Se establece el deber del Estado de contar con políticas, y no solo actividades.*

*Se introduce la noción de seguridad alimentaria y se indica la necesidad de programas especiales dirigidos a la población más vulnerable.*

*Se incluye el verbo educar junto a la de capacitar y se introduce el tema de salud en el proceso reproductivo.*

*Sobre la salud materno-infantil, se señala la necesidad de tomar en cuanto los hábitos y valores culturales propios de la diversidad étnica.*

*Se agrega un numeral específico sobre la prevención de las ETS y el VIH, y los pacientes con VIH.*

*Se menciona específicamente la necesidad de contar con servicios de salud y medicamentos gratuitos en poblaciones rurales e indígenas, así como a quienes carezcan de recursos.*

## Sobre la ciudadanía política y social

## NÚMERO DEL ARTÍCULO: 131

### TEXTO DEL ARTÍCULO VIGENTE

Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho años, sin distinción de sexo.

### TEXTO PROPUESTO

Todas las panameñas y los panameños son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución.

### OBSERVACIONES

*Los cambios propuestos en el artículo 131 van para separar el concepto ciudadanía de los derechos políticos.*

## NÚMERO DEL ARTÍCULO: 132

### TEXTO DEL ARTÍCULO VIGENTE

Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños.

### TEXTO PROPUESTO

Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción se ejercerán por los nacionales panameños a partir de los 18 años de edad.

### OBSERVACIONES

*Se sugiere el concepto de ciudadanía para el de mayor de 18 años, de modo que no se reduzca la ciudadanía a los derechos políticos.*

## NÚMERO DEL ARTÍCULO: 135

### TEXTO DEL ARTÍCULO VIGENTE

El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo.

### TEXTO PROPUESTO

El sufragio es un derecho y un deber de todo panameño y panameña mayor de los 18 años. Los menores de edad emancipados podrán ejercer este derecho.

### OBSERVACIONES

*Reconocimiento del derecho al sufragio a los menores de edad emancipados en consonancia con lo que establece el Código Civil.*