



Universidad Católica Santa María La Antigua

Panamá, 30 de agosto de 2011.

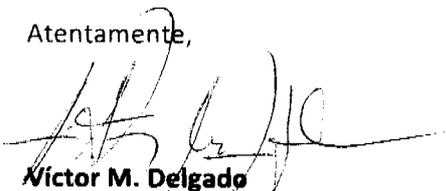
Señores Miembros de la Comisión de Notables
Ciudad de Panamá
E. S. M.

Estimados señores Miembros:

Por este medio hacemos formal entrega de la propuesta de reformas constitucionales elaboradas por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María La Antigua, a efecto de participar dentro del proceso de consulta de reformas a la Carta Magna de la República de Panamá.

Agradecemos la cortesía de sala para presentar nuestra propuesta y esperamos que la misma sea de su consideración.

Atentamente,


Víctor M. Delgado
Decano - Facultad de Derecho


Jaime Jované Burgos
Coordinador del Centro de
Investigaciones Jurídicas

Propuesta de Reformas Constitucionales a la Constitución Política de la República de Panamá, por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua

1.- Justificación y presentación de las propuestas de reformas a la Carta Magna:

Frente a las nuevas tendencias y actualizaciones que se suscitan en el campo del derecho, y ante los actuales y constantes cambios que se suscitan a diario en relación con el desenvolvimiento y el interactuar de las diversas personas en sociedad, se hace necesario que las normas jurídicas se ajusten a los contextos actuales que demanda la ciudadanía.

En virtud de las razones o motivos previamente establecidos, el Órgano Ejecutivo se ha abocado a un proceso de consultas en relación con la proposición de reformas a la Carta Magna de la República de Panamá. En éste sentido, se ha procedido en virtud del Decreto Ejecutivo N°. 209/2011, de 26 de abril a la creación y designación de una Comisión Especial encargada de llevar a cabo las reformas a nuestra Constitución Política.

El interés propuesto por parte del Poder Ejecutivo, tiene como fundamentación o exposición de motivos esenciales la creación y/o modificación de principios, disposiciones e instituciones constitucionales, que se reflejen en el fortalecimiento o afianzamiento del Estado de Derecho. De igual manera, con la proposición de las reformas a la Carta Magna se busca la consolidación y reafirmación de la democracia institucional panameña.

La Constitución o norma suprema de un Estado de Derecho puede ser definida desde el punto de vista formal como: “(...) *el Código político en que el pueblo, por medio de sus representantes, por él libremente elegidos, fija por escrito los principios fundamentales de su organización y, especialmente, los relativos a las libertades políticas del pueblo.*”¹ Así las cosas, entre uno de los principales objetivos o finalidades que debe cumplir toda Carta Magna se encuentra la de procurar lograr un consenso o un *pacto político, social y económico* con cada una de las fuerzas activas y legitimadas de la sociedad; y la única manera de atemperar o aminorar constantemente la presentación de proyectos de reformas constitucionales en futuros lustros será a partir de lograr una amplia consulta a la ciudadanía en general.

La importancia de la elaboración de un documento ampliamente debatido y consensuado repercutirá en la preparación de un instrumento jurídico que brinde una estabilidad y seguridad jurídica para las personas que interactúan en sociedad; además que al ser la Ley Fundamental de la República de Panamá una Constitución rígida, y contener una cláusula de blindaje o protección de reforma constitucional, se hace más que necesario efectuar una adecuada, aceptada y ponderada normativa que perdure durante un determinado lapso de tiempo o de años como válida, sin necesidad de estar planteándose a cada instante futuras o posibles modificaciones (salvo que sean esencialmente indispensables); máxime que hay que tener en cuenta lo difícil y complejo que es

¹ OSSORIO, MANUEL (1989). Constitución. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Buenos Aires (Argentina): Editorial Heliasta S.R.L., página N°. 160

lograr cumplir con los requisitos de reforma a la Carta Magna, en virtud de la naturaleza e importancia que la misma debe de detentar como norma suprema del Estado de Derecho.

A efectos de garantizar el cumplimiento de los señalamientos precedentemente esbozados, el Poder Ejecutivo ha considerado prudente en virtud de la exposición de motivos del Decreto Ejecutivo N°. 209/2011, de 26 de abril; que además de los diversos mecanismos que se propongan, le competará al Consejo de Concertación Nacional para el Desarrollo, constituirse en el ente nacional público-privado encargado de llevar a cabo la tarea de estimular la participación y consulta ciudadana para la consecución transparente de metas en materia de propuestas de Reformas Constitucionales a la Carta Magna panameña.

De igual manera, el Poder Ejecutivo ha procedido a la creación o conformación de una Comisión Especial de Consulta de las Reformas de la Constitución Política de la República de Panamá, que también se encargará de las tareas de consulta, diálogo y cronograma de las actividades; sistematización de la información, elaboración de los instrumentos conceptuales; y la revisión de las propuestas que se presenten en relación con la proposición de reformas a la Carta Magna panameña.

En virtud de la creación de estas instituciones o entes previamente descritos, que tienen como labor esencial la recopilación, tratamiento y manejo de las distintas propuestas que se presenten o lleven a cabo en relación a las posibles modificaciones de las distintas instituciones o artículos constitucionales, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua como institución superior educativa considera oportuno y prudente avocarse a éste proceso de presentación de reformas constitucionales, las cuales pensamos que podrán redundar en el beneficio y el desarrollo de las ciencias jurídicas, sociales y políticas. Por las razones precedentes es que procederemos a efectuar de forma responsable y justificada nuestras propuestas puntuales, en torno a determinadas modificaciones a ciertas instituciones y disposiciones constitucionales consagradas dentro de la Ley Fundamental del Estado de Derecho panameño, que a nuestro criterio requieren de una actualización en virtud de la realidad en la que vive la sociedad actual panameña y exhortamos a que se fortalezcan los principios del humanismo cristiano que guían nuestra sociedad.

2.- Señalamiento específico de los artículos constitucionales en los que se precisa la incorporación, o en su defecto una reforma a determinadas instituciones o artículos de la Constitución Política de la República de Panamá:

Frente a las posibles discusiones o controversias constitucionales a efectos de determinar si es conveniente la elaboración de una Constitución Política que incorpore disposiciones de carácter reglado o codificado en las que prácticamente se pierde la naturaleza o la esencia de una verdadera Carta Magna trayendo como consecuencia la existencia de un número plural y extensivo de artículos², consideramos que lo más apropiado es decantarnos por la tesis que propugna la construcción o configuración de una Constitución Política con normas programáticas.

² La Constitución Política de la República de Panamá cuenta en estos momentos con aproximadamente entre 326 a 327 artículos, y proceder a incluir muchas más disposiciones de carácter constitucional podría producir que la esencia de regular de forma genérica las normativas constitucionales se pierda; pasando a transformarse nuestra normativa fundamental en un código o un reglamento con innumerable cantidad de artículos.

Propuesta de Reformas Constitucionales - USMA

Por tal razón, consideramos que lo más recomendable sería la propuesta de inclusión de determinadas disposiciones muy puntuales y particulares que son más que necesarias para el fortalecimiento de los distintos principios e instituciones de garantías constitucionales, así como también de los poderes públicos del Estado, e instituciones públicas contenidas en su gran mayoría en la parte orgánica de la Carta Magna panameña. Incorporar una extensa lista de cambios específicos creemos que haría que se perdiera la naturaleza propia de una norma suprema como vendría siendo la de establecer únicamente *normas programáticas*³ esenciales para el adecuado desarrollo de la nación.

Consideramos oportuno que nuestra reforma constitucional sea guiada sobre la base de ciertos principios tales como: el fortalecimiento de las garantías fundamentales, del sistema de justicia, el equilibrio de poderes y la descentralización.

De igual forma, observamos conveniente la creación e incorporación de instituciones que fortalezcan al Estado frente a nuevos los nuevos retos de la globalización, con el fin que se representen efectivamente los intereses de nuestra nación.

Estimamos recomendable con estas reformas constitucionales, que se produzca un desarrollo sostenible en la sociedad panameña al igual que se fortalezca el sistema político electoral de manera que se promueva la renovación generacional de líderes políticos, de forma tal que se impulse la participación de los ciudadanos en el beneficio y desarrollo del país.

Con los señalamientos previamente establecidos, buscamos como derrotero la reiteración de la importancia de la creación de instituciones que tengan como finalidad lograr una sociedad más humana.

En virtud de los señalamientos y fundamentos previamente establecidos, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua, efectúa como recomendación y señalamiento específico la inclusión o reforma a los siguientes artículos que a continuación procederemos a detallar:

2.1.- Inclusión de la Acción de tutela de amparo de garantías constitucionales en contra de particulares o entre particulares:

Creemos pertinente la inserción también dentro del artículo N°. 54 de la Constitución Política de la República de Panamá, la inclusión de la institución jurídica del amparo de garantías constitucionales **entre particulares**.

2.2.- Inclusión de mejoras en relación al salario mínimo, con la finalidad de asegurar una considerable condición de vida al trabajador panameño:

³ En tal sentido, le corresponderá al legislador patrio, proceder a desarrollar cada una de las disposiciones, principios e instituciones constitucionales consagradas en la Constitución Política; y al Órgano Ejecutivo proceder a la reglamentación de las leyes emitidas por parte del Poder Legislativo, respetando de ésta manera cada una de las funciones inherentes de las distintas instituciones del Estado de Derecho.

Avizoramos por parte de la Universidad Católica Santa María la Antigua, que el artículo N°. 66 de la Constitución Política de la República de Panamá debería de incorporar la obligatoriedad que con el salario mínimo que perciba el trabajador se asegure una adecuada canasta básica familiar; la cual evidentemente también redundará en el beneficio de la familia del asalariado.

2.3.- Inclusión de sanciones de carácter monetario por parte de la Defensoría del Pueblo, ante la reincidencia manifiesta de determinadas autoridades:

Estimamos adecuado como una vía de solución y correctiva de los problemas sociales que se presenten en el país, que el artículo N°. 129 de la Constitución Política de la República de Panamá debería de apartarse de la concepción clásica y tradicional que sostiene la doctrina respecto del Ombusman en relación al tipo de sanciones que el mismo podría imponer, a efectos de incorporar una **modalidad sancionadora de carácter pecuniario**, ante la reincidencia manifiesta de determinadas autoridades públicas.

2.4.- Inclusión de una disposición constitucional limitativa de la carga impositiva:

Presumimos equitativo la introducción dentro del Título V, Capítulo 2 de la Constitución Política de la República de Panamá, específicamente en la temática relativa a la formación de las Leyes, la inclusión de una disposición a nivel de rango constitucional que exija que para poder aprobar e imponer nuevos tributos e impuestos por parte del Poder Público se requerirá por lo menos de 2/3 partes de los votos de los miembros de la Asamblea Nacional de Diputados, que otorguen su consentimiento para la aprobación o modificación de tal tipo de normativa que establezca impuestos y contribuciones.

2.5.- Modificación de la terminología o expresión “*indultos por delitos políticos*”:

A nuestro juicio, el artículo N°. 184, numeral 12 debería ser rectificado o cambiado a la expresión delitos **comunes**, ya que la amnistía es la única que se decreta para los delitos políticos, en tanto que en los delitos comunes se decretan son los indultos.

2.6.- Modificación a la disposición constitucional relativa a la forma de escogencia de los Magistrados que componen la Corte Suprema de Justicia.

La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua, estima oportuno sugerir una modificación al artículo N°. 203 de la Constitución Política de la República de Panamá, en el sentido que se cambie o varíe la forma tradicional como han sido escogidos los Magistrados que componen la Corte Suprema de Justicia, de manera tal que no quede únicamente en manos del Poder Ejecutivo (Consejo de Gabinete) la potestad exclusiva de nombrar a los Magistrados que conformarán la máxima corporación de justicia.

En tal sentido, al guardar estrecha concordancia jurídica el artículo 203, con la disposición 200, numeral 2 de la Constitución Política, estimamos que por “*ratio logis*” deberá ser modificada ésta última normativa, de manera tal que **no quede únicamente como facultad o atribución exclusiva** del Consejo de Gabinete en compañía del Presidente de la República, la **designación de todos los Magistrados** que conformarán la Corte Suprema de Justicia.

2.7.- Incorporación de otra serie de requerimientos además de los ya exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia:

Consideramos adecuado que se incorpore dentro del artículo N°. 204 de la Constitución Política de la República de Panamá además de los requerimientos establecidos en la referida disposición, que se incluya la necesidad de solicitarle a los futuros aspirantes a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia que los mismos cuenten con reconocida ética profesional, moral, y conocimientos jurídicos comprobados.

2.8.- Modificación de determinadas disposiciones constitucionales con la finalidad de incorporar un Tribunal o Corte Constitucional que se encargue de tutelar todas las instituciones de garantías constitucionales:

Estimamos oportuno en primera instancia, suprimir el numeral primero del actual artículo N°. 206 de la Constitución Política de la República de Panamá⁴, y en su defecto proponer la **creación de un nuevo Título VIII**, que consagre el reconocimiento del Tribunal o la Corte Constitucional, de manera tal que se le otorgue a éste ente u organismo un verdadero carácter independiente y autónomo respecto del Poder Judicial, a efectos de evitar cualquier tipo de supeditación al mismo.

En éste sentido se procedería entonces a mover o a correr los restantes o demás títulos que componen la Constitución Política de la República de Panamá, iniciando por el Título IX.

2.9.- Incorporación de las circunstancias en las que únicamente es posible la utilización de la figura de la contratación directa; y el reconocimiento de la transparencia pública en los actos de contratación:

Desde la visión de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua creemos propicio que dentro del paquete de propuestas de reformas constitucionales se proceda a modificar la disposición constitucional relativa a la figura de la contratación pública. En éste sentido, consideramos que es necesario que se defina claramente las circunstancias únicas en las cuales se deberá utilizar la contratación directa por parte de los poderes públicos, y que la misma se inserte en el artículo N°. 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.

De igual manera, estimamos que debería de establecerse dentro de la referida disposición el reconocimiento constitucional de la figura de la *transparencia pública* en las contrataciones públicas.

2.10.- Modificación del artículo relativo a la reforma de la Constitución Política, a través del Método de la Asamblea Constituyente Paralela:

⁴ Es importante aclarar que consideramos que la figura del Pleno de la Corte Suprema de Justicia puede continuar manteniendo su vigencia para circunstancias tales como el juzgamiento de los miembros de la Asamblea Nacional de diputados que trata el artículo N°. 155 de la Carta Magna.

De manera responsable, consideramos que el artículo N°. 314 de la Constitución Política de la República de Panamá deberá aclarar el vacío jurídico que presenta, en cuanto al **procedimiento** que deberá utilizar la nueva Asamblea Constituyente paralela para **aprobar las disposiciones que serían objeto de reforma** en la nueva o futura Constitución Política de la República de Panamá.

3.- Fundamentos tanto nacionales como extranjeros por los cuales se considera justificado o apropiado efectuar las modificaciones a las disposiciones constitucionales previamente señaladas:

Dentro del presente apartado, procederemos a exponer las razones básicas, fundamentales y en ciertos casos doctrinales por las cuales sustentamos y a la vez fundamos o cimentamos las inclusiones, incorporaciones y modificaciones a los artículos constitucionales previamente descritos.

3.1.- El amparo de garantías constitucionales entre particulares:

La concepción o posición tradicional que mantuvo la doctrina jurídica en relación a la interposición de un amparo de garantías constitucionales en contra de actuaciones provenientes de particulares (no de los poderes públicos), inicialmente fue la de no avalar ésta propuesta o tesis.

Con el transcurrir del tiempo se presentó la duda de hasta dónde era posible que no se presentasen amparos entre particulares, máxime que en el derecho administrativo moderno la tendencia es a otorgar en concesión administrativa determinados tipos de servicios que debía de prestar el Estado. Así las cosas, a la doctrina le asaltaba la duda de qué ocurría cuando la actividad que era cedida temporalmente a determinados entes privados, de una u otra forma **afectaba a la esfera jurídica de los particulares**.

En éste sentido, empezaron a haber ciertos avances en ésta materia por parte de diversos Estados, y Tribunales de carácter internacional, los cuales comenzaron a abrir el compás para aceptar el reconocimiento del amparo de garantías constitucionales entre o contra particulares como fue el caso de Alemania⁵, España⁶, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)⁷.

⁵ En tal sentido, podríamos señalar que el Tribunal Constitucional alemán fue el primero que en el año 1958 a través del caso *Lüth-Urteil* planteó la posibilidad de reconocer la tutela de los derechos fundamentales entre particulares. En el referido proceso constitucional se estableció como parte medular del fallo que: *“La cuestión fundamental de si las normas de derecho fundamentales tienen efectos sobre el derecho civil y cómo se debe entender ese efecto en particular, es discutible (...) Las posiciones más extremas en esta discusión se basan de una parte en la tesis de que los derechos fundamentales se dirigen exclusivamente en contra del Estado, y de otra, en la idea de que los derechos fundamentales, o algunos, y en todo caso los más importantes, son válidos en las relaciones privadas frente a cualquier persona (...).”*

Igualmente es cierto que la ley fundamental, que no tiene el carácter de un ordenamiento de valores neutral, en su capítulo sobre derechos fundamentales, ha incluido también un orden de valores objetivo que implica, en principio, un fortalecimiento de los derechos fundamentales. Este sistema de valores, que encuentra su punto medio al interior de la comunidad, en el libre desarrollo de la personalidad y la dignidad del ser humano, como decisión constitucional fundamental, debe ser válido para todas las esferas del derecho (...).

La expresión de una opinión, entendida así, en su puro efecto espiritual, es como tal, libre; pero cuando a través de ella se perjudica un bien jurídico, protegido legalmente, de un tercero, cuya protección prevalece sobre la libertad de opinión, entonces no se podrá permitir esa intervención por el hecho de que se dé a través de la expresión de la opinión. Se requiere, por consiguiente, una “ponderación de los bienes jurídicos”. El derecho a expresar

Propuesta de Reformas Constitucionales - USMA

En América Latina, también se ha procedido a adoptar la corriente inicialmente propuesta por Alemania, en el sentido de implementar el recurso de Amparo de Garantías Constitucionales **entre o contra particulares** (*Drittwirkung* = efecto frente a terceros de los derechos fundamentales), con el objetivo de tutelar los derechos fundamentales. Como ejemplo de estos países podemos mencionar los siguientes: Argentina, Colombia (artículo 86), el Salvador (artículo 247), Costa Rica (artículo 48), Guatemala (artículo 265), Honduras (artículo 183), Nicaragua (artículo 45); Uruguay (artículo 10), Venezuela (artículo 27), Bolivia (artículo 19), Chile (artículo 20), Ecuador (artículo 95), Paraguay (artículo 134) y Perú (artículo 200.2).

Como se puede apreciar, múltiples países incluyendo a catorce Estados de América Latina, contemplan la posibilidad de interponer recursos de amparos de garantías constitucionales entre o contra particulares, con motivo de la violación de los derechos fundamentales consagrados en sus respectivas Constituciones⁸.

En virtud de las razones previamente expuestas por la doctrina jurídica a nivel internacional, consideramos prudente que se adicione como propuesta de reformas dentro del clásico amparo contra los servidores públicos, al **amparo de garantías constitucionales entre o contra particulares**, ya que en virtud de prestaciones deficientes del servicio se pueden violar los derechos fundamentales de los consumidores (derecho éste que se encuentra consagrado

opiniones debe ceder frente a los intereses de superior rango de un tercero, y que pueden resultar violados con el derecho de la libertad de opinión."

⁶ En el caso español, los antecedentes más directos en los que se empezó a reconocer el amparo de garantías constitucionales entre o contra particulares fueron en las sentencias del Tribunal Constitucional de los años 1981 (sentencia 5/1981) y 1982 (sentencia 2/1982, publicada el 26 de febrero de 1982 en el Boletín Oficial del Estado). La sentencia STC 56/1995, del Tribunal Constitucional en la que se demandaba la vulneración de los derechos fundamentales por parte de organizaciones políticas es tal vez la que mejor ejemplifica la teoría de la *Drittwirkung* (efecto frente a terceros de los derechos fundamentales) al establecer que: "(...) alega el Ministerio Fiscal que, aunque las vulneraciones constitucionales alegadas fueron –en su caso– motivadas directamente por la Asamblea nacional del EAJ/PNV, su acceso al recurso de amparo se basa en la lesión indirecta de los derechos fundamentales causada por las resoluciones judiciales que no otorgaron la tutela debida a tales derechos. Este Tribunal –se recuerda– ha reconocido tal posibilidad en numerosas ocasiones, recogiendo lo que en la doctrina alemana se conoce con el nombre de *Drittwirkung*."

⁷ Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos llegó a establecer la importancia de que los Estados no podían adoptar una actitud pasiva ante violaciones a los derechos fundamentales e indicó lo siguiente en el año 1988, para el caso *Plattform Ärzte für das Leben vs Austria*: "Una manifestación puede afectar u ofender a personas con ideas opuestas a las sustentadas por los manifestantes. Los participantes, sin embargo, deben contar con la seguridad de poder manifestar sin temor ser objeto de violencia física por parte de sus oponentes, porque ese temor inhibiría a las organizaciones de expresar libremente sus opiniones sobre cuestiones altamente controvertidas que afecten a la comunidad. En una democracia el derecho a las contra-manifestaciones no puede permitirse hasta el extremo de inhibir el derecho de los manifestantes originales. La genuina y efectiva libertad de manifestación no se reduce al deber del Estado de no interferir; la concepción estrictamente negativa no es comparable con los propósitos del artículo 11 (de la Convención Europea de Derechos Humanos). Igual que el artículo 8, el 11 requiere en ocasiones de medidas positivas, incluso en la esfera de las relaciones entre particulares."

⁸ A manera de mención, podemos establecer que inclusive el sistema interamericano de derechos humanos también ha recogido esta doctrina inicialmente adoptada en Alemania (*Drittwirkung* = efecto frente a terceros de los derechos fundamentales) en la que se señala la responsabilidad de los particulares por violación de los derechos fundamentales.

específicamente en el artículo 49 de la Constitución Política); o también podría darse el caso que se produzcan violaciones de los derechos fundamentales en las relaciones obrero-patronales.

3.2.- Inclusión dentro de la noción de salario mínimo, del reconocimiento de la canasta básica familiar:

Consideramos que nuestra Constitución Política debería de incluir a la par del salario mínimo, el interés o logro, que la retribución percibida por parte de los trabajadores de una u otra forma cubra someramente, las necesidades que debería contemplar la canasta básica familiar; lo cual evidentemente repercutirá en el beneficio hogareño y del conglomerado social.

Con el reconocimiento de la canasta básica familiar a través de una remuneración cónsona con los gastos que deben hacerle frente los trabajadores para su subsistencia y la de su familia, estimamos que ello repercutirá fundamentalmente en una mejora relativa a su calidad de vida; y la de su entorno familiar.

3.3.- Sanciones monetarias por parte de la Defensoría del Pueblo ante reincidencias manifiestas por parte de servidores o autoridades públicas:

El nacimiento de la figura jurídica del Ombusman tiene su antecedente en Suecia, y fue concebido como un ente fundamentalmente encargado de garantizar los derechos de los ciudadanos, además de procurar impedir que se generen abusos por parte del poder público (Órgano Ejecutivo y Órgano Legislativo) en contra de los ciudadanos.

Desafortunadamente como la institución tiene su construcción a partir de la doctrina sueca, en donde las sanciones de carácter moral o la capacidad de razonabilidad y persuasión de los argumentos proferidos por el Defensor del Pueblo adquieren un significado o valor importante. Lamentablemente no podemos decir que éste mismo fenómeno se ejercite de igual manera en los países hispanoamericanos en los que por problemas culturales, poca relevancia se le presta a las sanciones morales y a éste organismo encargado de tutelar los derechos de los ciudadanos; e inclusive su falta de coerción e incapacidad de imponer coactivamente sus decisiones a las autoridades pública ha acrecentado mayormente la falta de importancia que el mismo debería de tener dentro la sociedad.

Ante la temática previamente expuesta, la República de Panamá tampoco escapa a dicha realidad, por tal razón pensamos que lo recomendable sería que por imposición de carácter constitucional se estableciera la posibilidad de que el Ombusman o Defensor del Pueblo contara con la capacidad de poder imponer sanciones o multas pecuniarias a aquellos servidores públicos infractores de las garantías constitucionales y legales reguladas dentro de la normativa interna del Estado. En éste sentido podríamos aconsejar o proponer que se establezca algún tipo de **sanción monetaria** como medida coercitiva para aquellos trabajadores o servidores públicos que **hayan reincidido en tres (3) o más casos de forma reiterada y manifiestamente comprobada en la misma actitud**⁹, cumpliendo de esta manera también con el **principio de proporcionalidad**.

⁹ Somos de la opinión muy particular que en medida que un servidor público se le amoneste y sancione pecuniariamente, éste dejará de cometer violaciones o infracciones a la normativa tanto constitucional como legal, de manera tal que a través de éste mecanismo se podrán descongestionar los juzgados, tribunales y magistraturas ante la

3.4.- Limitación constitucional en relación al gravamen desmedido de cargas tributarias e impositivas:

En los últimos años la tendencia que ha marcado la actuación en materia tributaria e impositiva por parte de los últimos gobiernos electos, ha sido la de introducir reformas a las leyes en materia tributaria.

En tal sentido, si la República de Panamá cuenta con una Entidad de carácter público que revierte cada año una considerable suma de dinero como lo es el Canal de Panamá, y se está realizando inclusive la ampliación de tal vía interoceánica, lo cual traerá como repercusión que dentro de un par de años aumente el caudal patrimonial del Estado.

En éste mismo orden de ideas, el Poder Ejecutivo también recibe en carácter de retribución económica, un determinado número de utilidades producto del porcentaje de acciones que detenta en determinadas empresas privadas, y como ejemplo de ello podemos indicar que la compañía Cable & Wireless, le entrega u otorga al año al Estado una considerable suma de dinero, a causa de la privatización de determinados servicios públicos.

Resultaría pertinente y adecuado que el Estado canalice de forma **eficiente y racional la gestión de los servicios públicos**, y que el crecimiento o desarrollo de sus instituciones estatales, al igual de su planilla estatal sea cónsona con circunstancias verdaderamente esenciales; ya que de ocurrir un fenómeno contrario a lo previamente expuesto, el resultado final que se producirá será la imposición de mayores tributos para poder sostener los gastos públicos, y en ciertos casos hasta posiblemente injustificados, como podrían ser el nombramiento de más funcionarios públicos sin existir una real necesidad, lo que finalmente produciría un abultamiento indebida de la planilla pública.

Consideramos oportuno que se incluya una disposición constitucional limitante en el sentido que en el caso que se requiera el aumento de impuestos nacionales o bien la creación de los mismos a través de una ley (*nullum tributum sine lege*), deberá ser necesario que la Ley que se apruebe específicamente en ésta materia de carácter económico cuente por lo menos con el **voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los diputados electos** en la Asamblea Nacional de Diputados.

Con ésta medida no deseamos restringir o limitar la facultad con la que cuenta el Estado de imponer tributos e impuestos para su funcionamiento; sino lo que se pretende es que exista una debida justificación y aceptación mayoritaria de los voceros del pueblo al momento de regular un nuevo impuesto, lo que traerá consigo una amplia discusión y consenso o acuerdo mayoritario por parte de las diversas bancadas políticas existentes en la Asamblea Nacional de Diputados. Así las cosas, por lo menos dos terceras (2/3) partes de los integrantes del Poder Legislativo serán finalmente quienes se mostrarán anuentes o no a la creación de una Ley de carácter impositiva que **afectará a todas las personas (naturales/jurídicas)** que residen y operan dentro de la República de Panamá.

presentación de múltiples denuncias e interposiciones de Amparos de Garantías Constitucionales en contra de dichos funcionarios arbitrarios del Estado.

3.5.- Modificación de la terminología o expresión “*indultos por delitos políticos*”:

A efectos de corregir la imprecisión terminológica que detenta o mantiene nuestra Constitución Política de la República de Panamá, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua como ente educativo y formativo en las ciencias jurídicas y políticas, considera que en estos instantes en los que se plantea la propuesta de introducción de cambios a la Carta Magna, debe ineludiblemente de aprovecharse la oportunidad para modificarse la indebida expresión contenida en el artículo N°. 184, numeral 12 de la Constitución Política.

En tal sentido, el artículo N°. 184, numeral 12 de la norma suprema establece que: “*Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo: (...) 12. Decretar **indultos por delitos políticos**, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes.*” (Las negrillas son nuestras)

Como podemos apreciar, existe un error en relación con la utilización de la terminología empleada por nuestra Constitución Política, ya que la figura jurídica de los **indultos**, no se utiliza para delitos políticos, sino que a nivel de la doctrina se aplica a los **delitos comunes**. Así las cosas, la ciencia jurídica define el indulto como: “*Remisión o perdón, total o parcial, de las penas judicialmente impuestas. Se trata de una facultad que las legislaciones conceden, por lo general, al Poder Ejecutivo, o al Legislativo. De la propia definición se desprende, en primer término, que el indulto no afecta a la existencia del delito, sino simplemente al cumplimiento de la pena, contrariamente a lo que sucede con la amnistía; y que mientras ésta puede recaer sobre delitos juzgados o no juzgados, el indulto únicamente puede ser concedido sobre condenas ya pronunciadas.*”

El indulto es llamado particular cuando se favorece con él a uno o varios delincuentes determinados; y se llama general cuando afecta a todos los delincuentes de un mismo delito que existan en un momento dado.”¹⁰

En tanto que el concepto de **amnistía** si se aplica para la comisión de **delitos políticos**. La doctrina define la amnistía como: “*En la definición de la Academia de la Lengua, el olvido de los delitos políticos, otorgado por la ley, ordinariamente a cuantos reos tengan responsabilidades análogas entre sí. Este concepto, que podrá ser válido para algunas legislaciones, no lo es para todas; como para el Código Penal argentino, determinante de que la acción penal se extingue, entre otras causas, por la amnistía, sin especificar sobre qué delitos la misma puede recaer, con lo cual resulta indudable que afecta a todos ellos. **No obstante, lo corriente es que la facultad de amnistiar se aplique a los delitos políticos.***”¹¹ (Las negrillas son nuestras)

Por las razones precedentes expuestas, concluimos el presente apartado considerando que la expresión: “*Decretar indultos por delitos políticos*”, deberá ser cambiada, variada o modificada por la siguiente: ***Decretar indultos por delitos comunes (...)***”

¹⁰ OSSORIO, MANUEL (1989). Indulto. Ob. Cit., página N°. 377.

¹¹ OSSORIO, MANUEL (1989). Amnistía. Ob. Cit., página N°. 53.

3.6.- Modificación en cuanto al método de escogencia de los Magistrados que conforman la Corte Suprema de Justicia:

Frente a la desacreditada o mancillada opinión, y la poca aceptación popular que tiene el ciudadano común de la justicia panameña, hay que recordar el aforismo "*pessimum genus ignorantiae, ignorare quod omnes itelligunt*" (la peor ignorancia es desconocer lo que todos comprenden), y ante la cuestionada politización que parece percibirse cada día más por parte de la máxima corporación de justicia, como lo es la Corte Suprema de Justicia, el habitante y la sociedad panameña en general al igual que los distintos gremios y organizaciones nacionales; observamos que los mismos han venido cuestionando por muchas décadas la forma como se elige o escogen a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, más en un ente que debe ser absolutamente imparcial al momento de juzgar.

En virtud de las razones previamente expuestas, y ante una sensación o percepción que pareciera que cada día se torna más cierta, en la que se estima que existe una invasión o control de parte de uno de los Poderes Públicos hacia el Órgano Judicial, lo más recomendable es que se produzca una mutación o cambio en relación a las disposiciones constitucionales que establecen la forma de escogencia de las personas o letrados que conformarán la máxima corporación de justicia.

Iniciaremos sugiriendo que debería quedar prohibida la reelección inmediata nuevamente para el cargo de Magistrado, en cualquiera de las salas que componen el Poder Judicial.

La administración de justicia debe estar alejada de cualquier tipo de vinculación de carácter político, y además los miembros que conformen éste poder público del Estado deberán ser personas respetadas y de amplia trayectoria reconocida en el mundo jurídico, por tal razón se hace más que necesario y justificado que se introduzca una modificación en relación al artículo N°. 203 de la Constitución Política de la República de Panamá, al igual que también la disposición N°. 200, numeral 2 de la Carta Magna, por encontrarse ambas estrictamente relacionadas.

En tal sentido, sugerimos que la escogencia de aquellos juristas que presidirán la Corte Suprema de Justicia en calidad de Magistrados, podrá efectuarse de la siguiente manera:

- Dos escogidos cada uno por ternas separadas, que efectúe la Asamblea Nacional de Diputados.
- Dos escogidos por el Poder Ejecutivo, a través del Consejo de Gabinete.
- Dos escogidos cada uno por ternas separadas, por parte del Órgano Judicial, de los funcionarios con carrera judicial pertenecientes a dicho poder público.
- Tres escogidos en consenso por la sociedad civil, en donde deberán participar el Colegio de Abogados y el Consejo de Rectores Universitarios.

El procedimiento escalonado en relación a las fechas habilitadas por turnos para proceder a la selección de cada uno de los abogados que compondrá la Corte Suprema de Justicia lo definirá la Ley que deberá ser aprobada en el término de un año, después de aprobadas las reformas constitucionales.

Sólo en la medida en la que se excluya la posibilidad absoluta que sea solamente un único Poder Público el que se encargará de escoger y designar a los miembros encomendados de repartir

justicia, creemos que se podrá fortalecer nuestra Corte Suprema de Justicia. Pensamos que de ésta manera se reducirá el grado de influencia política que choca con toda administración de justicia.

3.7.- Inclusión de otros requisitos para aspirar como candidato a la Corte Suprema de Justicia:

Estimamos que además de los requerimientos que en estos momentos se exigen para la escogencia como candidato a Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, es necesario que las personas que se escojan reúnan además una serie de requisitos tales como reconocida ética profesional, moral, solvencia y conocimientos jurídicos comprobados.

3.7.1.- Solvencia ética profesional y moral:

Aquellos juristas que pretendan aspirar a ocupar el cargo de Magistrados deberán contar con una reconocida solvencia ética y moral, tanto durante el momento en que ejercieron la profesión de abogado, o cuando ocuparon algún cargo público o bien se desempeñaron como profesores de derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria.

De igual manera, los candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia deberán contar con solvencia moral a lo interno de su vida privada y familiar; a efectos de evitar futuros bochornosos o incidentes que después afloren a la palestra pública, y que se relacionen con actuaciones propias o personales que enturbien o pongan en tela de duda la gestión que los mismos desarrollarán durante el cumplimiento de sus funciones o atribuciones.

3.7.2.- Capacidad intelectual:

Aquel jurista que aspire a concursar como candidato a Magistrado de la Corte Suprema de justicia, para ser elegido deberá contar con una larga, y comprobada solvencia de carácter intelectual que lo acredite como persona conocedora en una determinada área del derecho. De ésta manera, toda la sociedad panameña se podrá asegurar o garantizar que los fallos emitidos han sido dictaminados por una persona con altos conocimientos en lo que respecta a aquella rama de la ciencia jurídica a la que aspira a ser magistrado.

La acreditación de la solvencia intelectual se podrá certificar o comprobar a través de los estudios académicos, así como también por los distintos aportes científicos e intelectuales que ha generado el aspirante en beneficio del derecho panameño, y que de una u otra forman han servido de utilidad o aporte.

3.7.3.- Limitaciones de influencia política dentro del órgano judicial:

Consideramos pertinente que se incorpore dentro de las nuevas modificaciones efectuadas a la Carta Magna, como uno de los demás requisitos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, la prohibición de escoger como magistrado a aquellos abogados que de una u otra forma hayan pertenecido o se hayan vinculado o afiliado a cualquier partido político en los últimos cinco (5) años anteriores a su nombramiento.

3.8.- Propuesta de incluir un Tribunal o Corte Constitucional encargada exclusivamente de la tutela de los derechos fundamentales y constitucionales:

Con el interés de constituir un organismo especializado que se encargue de fiscalizar o vigilar por el cumplimiento de la supremacía constitucional (establecida en el artículo N°. 326 de la Constitución Política de la República de Panamá), la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua estima apropiado como instrumento correctivo de las anomalías constitucionales que se puedan presentar, la implementación de un **Tribunal o Corte Constitucional**, tal como se encuentra establecida en los diversos países o Estados que están directamente comprometidos con la tutela de las garantías y los derechos fundamentales de sus ciudadanos.

En tal sentido, tomando como norte o referencia la doctrina constitucional española, el Tribunal o Corte Constitucional deberá ubicarse en un **Título constitucional totalmente distinto y separado respecto del Poder Judicial**, ya que su naturaleza implicaría la no supeditación o subordinación a la Corte Suprema de Justicia.

Este organismo repartidor de justicia constitucional pasará a absorber casi todas las competencias que poseía anteriormente el Pleno de la Corte Suprema de Justicia (con excepción la facultad de juzgar a los Diputados de la Asamblea Nacional).

Con la creación de un Tribunal o Corte Constitucional se reafirmaría una vez más la tesis que la creación de una Sala Quinta a nivel de la Corte Suprema de Justicia no tiene para nada sentido, máxime cuando dicha alternativa no es la más adecuada para tutelar nuestras garantías constitucionales.

E inclusive ya se ha señalado en relación a ésta temática en particular que: “En vista que las salas de la Corte Suprema de Justicia se encuentran todas ellas en igual grado de jerarquía con respecto al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, no es posible la interposición o presentación de recursos de inconstitucionalidad, así como tampoco de amparo de garantías constitucionales en contra de los propios fallos que se hayan dictado dentro de las salas del máximo tribunal de justicia.

Por esta razón, no tiene para nada lógica ni sentido la creación de una sala quinta relacionada con la competencia o conocimiento de todas las instituciones de garantías constitucionales, ya que quedará a igual nivel de jerarquía, y si por ejemplo en una sentencia proferida por alguna de las salas se incurrió en la violación del debido proceso, difícilmente se podrá presentar un recurso de amparo de garantías constitucionales ante el *Pleno de la Corte Suprema de Justicia*.

En virtud de las circunstancias antes señaladas, es por ello que insistimos en que se debe crear un **Tribunal Constitucional**, que conozca de todas las acciones y recursos en relación con las instituciones de garantías que ante él se presenten. Este organismo colegiado además de contar con juristas de basto conocimiento en la materia de derecho constitucional; se encontrará totalmente desvinculado del Órgano Judicial, razón ésta que permitirá inclusive tutelar las garantías constitucionales de cada uno de los ciudadanos; al punto que ante él **se podrán interponer recursos** inclusive **contra las actuaciones o sentencias que llegasen a dictar las Salas de la Corte Suprema de Justicia y que violen las normas de nuestra Carta Magna.**¹²

Precisamente en el instante en que empieza a reinar la desconfianza en las instituciones del Estado Democrático de Derecho, es cuando se comienza a resquebrajar el carácter democrático de

¹² JOVANÉ BURGOS, JAIME JAVIER (2011). *Manual de Derecho Constitucional Panameño* (Tomo II). Panamá (República de Panamá): Editorial Cultural Portobelo, página N°. 145.

un Estado de Derecho y surge entonces la duda por parte de los ciudadanos si en realidad se están brindando las condiciones reales y cónsonas para impartir una debida y correcta administración de justicia.

Se hace más que necesario que se cree un organismo especializado única y exclusivamente encargado de la labor de tutelar las garantías individuales y sociales de los ciudadanos (derechos fundamentales) y las restantes disposiciones de carácter constitucional. Hay que tener claro que no sólo con la consolidación o existencia del Tribunal Constitucional se consolida una defensa realmente de los derechos constitucionales de las personas, sino que también es **necesario que las personas que lo conformen sean realmente especialistas en la materia de derecho constitucional**, ya que no tendría sentido su creación ante personas que no sean reconocidas reales autoridades académicas en ésta área de conocimiento del derecho constitucional.

Estimamos que la conformación de éste organismo colegiado podrá estar constituido por cinco (5) Magistrados y su designación podrá ser por un término no mayor de 10 años; y a los cuales les estará prohibido la reelección inmediata nuevamente en el mismo cargo.

Finalmente es pertinente indicar que con la configuración o conformación de un Tribunal o Corte Constitucional por lógica tanto el numeral primero como el último párrafo del artículo N°. 206¹³ de la Constitución Política de la República de Panamá, al igual que el artículo 207¹⁴ deberán desaparecer de nuestra Carta Magna, ya que los fallos de la Corte Suprema de Justicia sí podrán ser objeto de control, pero sólo en materia constitucional por parte del Tribunal Constitucional.

3.9.- Justificación por la cual estimamos pertinente delimitar la utilización de la contratación directa; e introducir el principio de la transparencia pública en los actos de contratación:

En el derecho administrativo se contempla la obligatoriedad que las obras, bienes y servicios que adquirirán las distintas entidades públicas se deberán hacer sobre la base del cumplimiento de las disposiciones de contratación pública, como regla general. Pero en la

¹³ Nos estaríamos refiriendo en particular al artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá en las siguientes secciones que a continuación transcribiremos: "*La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales (...)*

1.- La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se le advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del Pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir. Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia.

(...) Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas y obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial."

¹⁴ Artículo N°. 207 de la Constitución Política de la República de Panamá: "*No se admitirán recursos de inconstitucionalidad ni de amparo de garantías constitucionales contra los fallos de la Corte Suprema de Justicia o sus Salas."*

doctrina jurídica se establece que en determinadas circunstancias pueden obviarse los procedimientos propios para la celebración de los contratos administrativos.

En tal sentido, en la República de Panamá la figura a través de la cual se omite la aplicación del procedimiento de contratación pública, es por intermedio de la *contratación directa*. Lamentablemente la naturaleza de ésta institución propia de la contratación administrativa en ocasiones ha sido adulterada o desvirtuada, al punto que ha dejado en determinados casos de dejar de ser la excepción a la regla, para transformarse en el criterio común a ser empleado.

Por las razones previamente establecidas, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua, piensa que sería conveniente que se estableciera a nivel constitucional las circunstancias limitativas en las que únicamente se puede emplear la contratación directa, siendo estas **únicamente para casos o circunstancias de urgencia**, en las que por la premura del tiempo que toma la convocatoria a los actos públicos se hace imposible su celebración, o bien pueden que medien casos fortuitos o de fuerza mayor que dificulten el cumplimiento de los procedimientos de licitación.

De igual manera, estimamos que sería recomendable que se reconozca dentro de los procedimientos de contratación pública, a través de una norma o disposición constitucional el principio administrativo de la **transparencia** en los actos de licitación o contratación pública, de manera tal que la Ley pueda reglamentar con mayor detalle ésta institución propia de los contratos públicos.

3.10.- Corrección del procedimiento de reforma de la Constitución Política en base al sistema de la Asamblea Constituyente Paralela:

La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María estima oportuno y justificado que ante la inconsistencia jurídica en que se encuentra el Artículo 314 de la Constitución Política de la República de Panamá, el mismo sea enmendado dentro de éstas propuestas de reformas.

Así las cosas, la referida disposición consideramos que se encuentra inmersa en un vacío jurídico al momento de determinar específicamente la cantidad de votos que se requieren por parte de la nueva Asamblea Constituyente paralela para reformar la actual Constitución Política¹⁵, a diferencia del artículo N°. 313 de la Carta Magna en donde sí se establece que el Acto Constitucional en donde se proponga la modificación a la Constitución Política deberá ser *aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional*.

El artículo que establece ésta nueva propuesta para reformar la Constitución Política **no se establece el procedimiento o método específico interno dentro de la nueva Asamblea Constituyente Paralela** que se implementará para aprobar las reformas que se efectuarán a la

¹⁵ El vacío jurídico aludido se presenta en la siguiente sección que a continuación transcribimos del artículo 314 de la Constitución Política de la República de Panamá que establece lo siguiente: "(...) *La Asamblea Constituyente Paralela tendrá un período no menor de seis meses ni mayor de nueve meses, para cumplir con la labor y entregar al Tribunal Electoral el texto de la Nueva Constitución Política aprobada, la cual será publicada de inmediato en el Boletín del Tribunal Electoral.*"

Carta Magna; si es por mayoría absoluta o se requerirán el consenso o la votación de las 2/3 partes de los miembros que conforman dicha Asamblea, para su aprobación.

Por tratarse de una norma constitucional tan sensitiva y de vital importancia, es prudente que sea la propia Carta Magna la que fije, establezca o señale éste procedimiento de votación y aprobación del cual se guarda absoluto silencio hasta éstos momentos.

4.- Propuesta de redacción de la nueva normativa constitucional:

En el presente apartado, procederemos a efectuar una propuesta de redacción en cuanto a aquellas disposiciones constitucionales que estimamos en nuestra calidad de Centro Educativo Superior especializado en Derecho, que deben ser modificadas o en su defecto incluidas dentro de la Carta Magna panameña.

4.1.- La disposición relativa a la introducción del amparo de garantías constitucionales entre o contra particulares podría quedar redactada de la siguiente forma:

Artículo N°. 54 de la Constitución Política de la República de Panamá: *“Toda persona contra la cual se expida o ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que esta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona.*

El recurso de amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia del Tribunal Constitucional.

Cuando se produzca entre personas naturales o jurídicas la violación de los derechos y garantías consagrados en ésta Constitución, se podrán tutelar éstos ante el Tribunal Constitucional, quien será el órgano competente para dirimir tal clase de conflictos. A la ley le corresponderá reglamentar todo lo concerniente al recurso de amparo de garantías constitucionales entre particulares.

4.2.- Modificación de la disposición relativa al salario mínimo, con la finalidad de incorporar la concepción de la canasta básica familiar

Creemos que la norma constitucional que contempla el salario mínimo, también debería de introducir el reconocimiento de canasta básica familiar, pudiendo quedar redactada dicha normativa de la siguiente manera:

Artículo 66: *La Ley establecerá la manera de ajustar periódicamente el salario o sueldo mínimo del trabajador, el cual **debe cubrir** las necesidades normales de su familia, mejorar su nivel de vida, según las condiciones particulares de cada región y de cada actividad económica y **asegurar una debida canasta básica familiar**; podrá determinar asimismo el método para fijar salarios o sueldos mínimos por profesión u oficio.*

En los trabajos por tarea o pieza, es obligatorio que quede asegurado el salario mínimo por pieza o jornada.

El mínimo de todo salario o sueldo es inembargable, salvo las obligaciones alimenticias en la forma que establezca la Ley. Son también inembargables los instrumentos de labor de los trabajadores.

4.3.- El artículo constitucional referente a la inclusión de sanciones de carácter monetario por la Defensoría del Pueblo a causa de reincidencia manifiesta del servidor público estimamos que se pudiera modificarse o adicionarse de la siguiente manera:

Artículo N°. 129 de la Constitución Política de la República de Panamá: *La Defensoría del Pueblo velará por la protección de los derechos y las garantías fundamentales consagradas en esta Constitución, así como los previstos en convenios internacionales de derechos humanos y la Ley, mediante el control de sanciones de carácter monetario por reincidencias de faltas manifiestamente comprobadas ante hechos, actos u omisiones de los servidores públicos y de quienes presten servicios públicos, y actuará para que ellos se respeten. La ley reglamentará la manera como se efectuará el procedimiento e imposición de las sanciones pecuniarias.*

La defensoría del Pueblo actuará bajo la dirección y responsabilidad del Defensor del Pueblo, quien será nombrado por el Órgano Legislativo para un periodo de cinco años, dentro del cual no podrá ser suspendido ni removido, sino por el voto de dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional, en virtud de causas definidas previamente por la Ley.

4.4.- Inclusión de una disposición de carácter limitativa de la carga impositiva:

Estimamos que la incorporación de un nuevo artículo constitucional en relación con la limitación de la carga impositiva al Poder Ejecutivo podría quedar estatuida así:

Artículo N°. 165: 1. *Cuando sean orgánicas:*

- a. *Por Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.*
- b. *Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.*
- c. *Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los Códigos Nacionales.*
- d. *Por el Tribunal Electoral cuando se trate de materia de su competencia.*

2. *Cuando sean ordinarias:*

- a. *Por cualquier miembro de la Asamblea Nacional.*
- b. *Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.*
- c. *Por los Presidentes de los Consejos Provinciales, con autorización del Consejo Provincial.*

Todos los funcionarios antes mencionados tendrán derecho a voz en las sesiones de la Asamblea Nacional. En el caso de los Presidentes de los Consejos Provinciales y de los Magistrados del Tribunal Electoral, tendrán derecho a voz cuando se trate de proyectos de leyes presentados por ellos.

Las leyes orgánicas necesitan para su expedición el voto favorable en segundo y tercer debate, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las ordinarias sólo requerirán la aprobación de la mayoría de los Diputados asistentes a las sesiones correspondientes.

Cuando se expidan leyes que creen o modifiquen tributos o impuestos, se requerirán para su aprobación el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros que conforman la Asamblea Nacional.

4.5.- Modificación de la terminología indultos por delitos políticos:

Estimamos en virtud de las razones lógicas y jurídicas previamente fundamentadas, que el artículo N°. 184, numeral 12 de la Constitución Política de la República de Panamá deberá ser corregido y en su defecto la redacción que debería dársele al mismo sería la siguiente:

Artículo 184: *Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:*

(...) 12. *Decretar indultos por delitos **comunes**, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes.*

4.6.- Método de escogencia de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia:

A nuestra consideración como Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua, pensamos que la nueva redacción que debería imprimirse a las disposiciones constitucionales que establecen la manera o forma como se seleccionará a los Magistrados que conformarán la Corte Suprema de Justicia podría ser la siguiente:

Artículo 200.2: *Son funciones del Consejo de Gabinete:*

(...) 2. *Acordar con el Presidente de la República, **el nombramiento del Magistrado de la Corte Suprema de Justicia que le corresponda**, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración, y de sus respectivos suplentes, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional.*

(...)

Artículo 203: ***La Corte Suprema de Justicia estará conformada por cuatro salas, que establecerá la Ley y cada una se compondrá de un número impar de tres Magistrados, que podrán ser elegidos para ocupar la magistratura por el término de diez años, prohibiéndose su reelección inmediata.***

A la Asamblea Nacional de Diputados le corresponderá escoger a través del sistema de ternas a dos Magistrados; el Órgano Ejecutivo por intermedio del Consejo de Gabinete seleccionará a solo dos Magistrados; el Órgano Judicial seleccionará separadamente a dos magistrados de carrera judicial por medio del sistema de ternas. Al Colegio Nacional de Abogados le competirá seleccionar a través del sistema de terna a un Magistrado. Las Universidades por intermedio del Consejo de Rectores seleccionarán bajo el método de terna a un Magistrado, y la Sociedad Civil podrá escoger a un Magistrado, previo empleo del método de selección por ternas.

La Ley establecerá la fecha escalonada y el procedimiento en el que deberán intervenir cada uno de los órganos y organismos previamente establecidos.

Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y para el mismo período, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme establezca la Ley.

No podrá ser nombrado Magistrado de la Corte Suprema de Justicia:

- 1. Quien esté ejerciendo o haya ejercido el cargo de Diputado de la República o suplente de Diputado durante el periodo constitucional en curso.*
- 2. Quien esté ejerciendo o haya ejercido cargos de mando y jurisdicción en el Órgano Ejecutivo durante el periodo constitucional en curso.*

4.7.- Requisitos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia:

Sugerimos que la redacción que podría adquirir el artículo relativo a los requisitos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia debería ser la siguiente:

Artículo 204: *Para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere:*

1. Ser panameño por nacimiento.

2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad.

3. Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos.

4.- Poseer reconocida ética profesional, moral, solvencia y conocimientos jurídicos en la especialidad en la que ejercerá la magistratura.

5. Ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario en la oficina que la Ley señale.

6.- No haber pertenecido a ningún partido político en los últimos cinco años, anteriores a su nombramiento.

7.- Haber completado un período de diez años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral o de la Defensoría del Pueblo que requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria.

Se reconoce la validez de las credenciales para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, otorgadas de acuerdo con disposiciones constitucionales anteriores.

4.8.- Incorporación de un Tribunal o Corte Constitucional:

En primera instancia, consideramos prudente que se modifique el artículo N°. 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, de forma tal que la atribución de la guarda de la integridad de la Constitución pase a formar parte del Tribunal Constitucional. Por tal razón, la referida disposición debería quedar redactada de la siguiente forma:

Artículo N°. 206: *La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus **atribuciones legales**, las siguientes:*

1. *La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.*

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país.

2.- *Investigar y procesar a los Diputados. Para efectos de la investigación, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia comisionará a un agente de instrucción.*

3.- *La ley determinará las funciones y atribuciones que deberán desarrollar cada una de las demás salas que componen la Corte Suprema de Justicia.*

Es importante señalar que **la última frase** del actual artículo N°. 206 que establece lo siguiente: *“Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo*

son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.", **deberá ser suprimida**¹⁶.

En igual orden de ideas, el artículo N°. 207¹⁷ de la Constitución Política de la República de Panamá debería ser **suprimido o desechado**, ya que al proponerse la creación de un nuevo ente u organismo encargado de la fiscalización de la guarda de la integridad de la Constitución, podrá el Tribunal o la Corte Constitucional encargarse de fiscalizar si los fallos que dictamina la Corte Suprema de Justicia se apegan a las disposiciones constitucionales y no han sido violados los derechos y garantías que consagra la Carta Magna panameña.

La normativa constitucional que regularía el nuevo Tribunal o Corte Constitucional sería la siguiente:

Título VIII
Del Tribunal Constitucional
o
De la Corte Constitucional

Artículo N°. 225: ***Toda persona podrá solicitar que se tutelen sus derechos y garantías constitucionales consagrados dentro de ésta Constitución ante el Tribunal Constitucional o Corte Constitucional, quien será el organismo público encargado de salvaguardar y proteger todas las instituciones de garantías fundamentales reconocidas en la Constitución y la Ley.***

En demanda de Amparo de Garantías Constitucionales, el Tribunal Constitucional o la Corte Constitucional podrá conocer de los fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia cuando los mismos única y exclusivamente violen los derechos y garantías constitucionales establecidos en ésta Constitución.

La Ley reglamentará el procedimiento y los requisitos que deberán seguirse para la presentación de las distintas instituciones de garantías fundamentales.

Artículo N°. 226: ***El Tribunal Constitucional o la Corte Constitucional impartirá justicia constitucional, y será un organismo independiente respecto del Poder Judicial. Se compondrá de cinco Magistrados, todos ellos especialistas en Derecho Constitucional, y serán designados por un período de duración de diez años, sin derecho a reelección inmediata nuevamente en el cargo, seleccionados de forma escalonada, de acuerdo a lo que determine la Ley, quien será la que establecerá todo lo concerniente a la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional o la Corte Constitucional.***

¹⁶ La razón por la cual éste párrafo deberá ser eliminado o suprimido del actual artículo N°. 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, se debe a la posibilidad de poder presentar recursos de Amparos de Garantías Constitucionales en contra de los fallos que dicten tanto las Salas de la Corte Suprema de Justicia, como también el propio Pleno de la Corte Suprema de Justicia por violación a los derechos y garantías que consagra la Constitución Política de la República de Panamá.

¹⁷ Actual artículo N°. 207 de la Constitución Política de la República de Panamá: "No se admitirán recursos de inconstitucionalidad ni de amparo de garantías constitucionales contra los fallos de la Corte Suprema de Justicia o sus Salas."

Artículo N°. 227: ***Los Magistrados del Tribunal Constitucional o de la Corte Constitucional serán escogidos de la siguiente manera: uno por la Asamblea Nacional de Diputados a través del sistema de ternas, uno por el Órgano Ejecutivo a través del sistema de ternas, uno por el Órgano Judicial que sean de carrera judicial por medio del método de ternas; dos electos a través de un acuerdo o consenso de entre aquellas personas propuestas por la sociedad civil, el Colegio de Abogados y el Consejo de Rectores de universidades.***

4.9.- Incorporación de la limitación a la institución de la contratación directa; e inserción del principio de transparencia en los actos públicos:

Consideramos que finalmente el actual artículo N°. 266 de la Constitución Política de la República de Panamá podría quedar redactado de la siguiente forma:

Artículo N°. 266: *La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública.*

La contratación directa sólo se podrá utilizar en las circunstancias de urgencia notoria que así lo requieran, o en los casos en los que los actos públicos hayan sido declarados desiertos.

La ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación, y se tendrá que cumplir en todo acto público con el principio de transparencia en la actuación pública.

4.10.- Modificación del método de reforma de la Constitución Política a través de la Asamblea Constituyente Paralela:

Proponemos que ante el vacío que existe en relación al procedimiento de aprobación de las nuevas disposiciones constitucionales a través de la Asamblea Constituyente Paralela, el artículo N°. 314 de la Carta Magna debería incorporar lo siguiente:

Artículo N°. 314: *Podrá adoptarse una nueva Constitución, a través de una Asamblea Constituyente Paralela, que podrá ser convocada por decisión del Organo Ejecutivo, ratificada por la mayoría absoluta del Organo Legislativo, o por el Organo Legislativo con el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros, o por iniciativa ciudadana, la cual deberá ser acompañada por las firmas de, por lo menos, el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud. En este caso, los peticionarios tendrán hasta seis meses para cumplir con este requisito de conformidad con el reglamento que al efecto expida el Tribunal Electoral.*

Le corresponderá al Tribunal Electoral acoger la iniciativa propuesta y hacer la convocatoria a la elección de constituyentes, en un término no menor de tres meses ni mayor de seis meses desde la formalización de la solicitud de convocatoria. Realizada la elección, la Asamblea Constituyente Paralela se instalará formalmente e iniciará sus deliberaciones por derecho propio, tan pronto el Tribunal Electoral entregue las credenciales respectivas a sus integrantes.

La Asamblea Constituyente Paralela estará integrada por sesenta constituyentes, quienes deberán representar proporcionalmente a los panameños de todas las provincias y comarcas, de

acuerdo con la población electoral, y se permitirá, además de la postulación partidista, la libre postulación. Para estos efectos, el Tribunal Electoral deberá establecer en la convocatoria el sistema electoral aplicable a la elección de constituyentes.

La Asamblea Constituyente Paralela podrá reformar la actual Constitución de forma total o parcial, pero en ningún caso las decisiones que adopte tendrán efectos retroactivos, ni podrán alterar los períodos de los funcionarios electos y designados, que estén ejerciendo su cargo al momento en que entre en vigencia la nueva Constitución. La Asamblea Constituyente Paralela tendrá un período no menor de seis meses ni mayor de nueve meses, para cumplir con su labor. **Se requerirá la aprobación de dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Constituyente Paralela para aprobar el nuevo proyecto de Constitución. Se le entregará al Tribunal Electoral el texto de la Nueva Constitución Política aprobada, la cual será publicada de inmediato en el Boletín del Tribunal Electoral.**

El nuevo Acto Constitucional aprobado con arreglo a este método será sometido a referéndum convocado por el Tribunal Electoral en un período no menor de tres meses, ni mayor de seis meses, contado a partir de la fecha de su publicación en el Boletín del Tribunal Electoral.

El Acto Constitucional aprobado con arreglo a cualquiera de los procedimientos señalados en este artículo y en el artículo anterior, empezará a regir desde su publicación en la Gaceta Oficial, la cual deberá hacerse por el Organismo Ejecutivo, dentro de los diez días hábiles que siguen a su ratificación por la Asamblea Nacional, o dentro de los treinta días hábiles siguientes a su aprobación mediante referéndum, según fuere el caso, sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad.

5.- Posición particular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la USMA en cuanto a modificar determinados temas constitucionales y otras sugerencias de profesores y estudiantes de derecho:

En el presente apartado, procederemos a señalar o mencionar determinadas ideas y posiciones particulares de los docentes y estudiantes que pertenecen a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua. Luego de haber efectuada una clasificación de temas, en la que se han procedido a escoger aquellos planteamientos que pueden incidir en una mejora en materia constitucional, procederemos a formular las siguientes sugerencias que a continuación describiremos.

5.1.- Planteamientos señalados por algunos profesores de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas:

A continuación, procederemos a efectuar una breve explicación en relación a determinados temas o sugerencias señalados por los docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la USMA, quienes estiman que deben ser tomados en consideración los siguientes aspectos frente a una reforma a la Carta Magna:

- **Seguridad Alimentaria:** Con el transcurrir de los años, la población de todo Estado o país tiende a aumentar considerablemente, lo cual implica que se acreciente una mayor demanda de consumo de comestibles por parte de la ciudadanía. En tal sentido, estimamos que el Gobierno panameño deberá de darle una connotada importancia a la seguridad alimentaria, de manera tal que se incentiven las *actividades agropecuarias*, las cuales redundarán en una seguridad

Propuesta de Reformas Constitucionales - USMA

alimentaria para sus ciudadanos. Si un Estado prevé o previene que exista un adecuado estímulo en el desarrollo de los cultivos a través de una disposición Constitucional, estaríamos evitando de ésta forma futuros problemas mundiales que se podrán suscitar a causa de la deficiencia alimentaria para su pueblo; lo cual se puede traducir en epidemias, mal formaciones genéticas, guerras civiles o internas, lo cual traerá como consecuencia final un caos en la sociedad, etc. Por las razones anteriormente expuestas, sería recomendable que a la temática de la seguridad alimentaria se le preste una real y debida importancia a nivel constitucional.

- **Prohibición de reelección de los diputados por dos períodos seguidos:** Se procura con ésta medida darle oportunidad a nuevos candidatos a diputados, para que representen de forma correcta y adecuada a su circuito; y permitir de ésta forma la participación de otras personas dentro de la vida política; y con una real intención de servir a sus comunidades y a su país.
- **Proposición de un control de calidad de los diputados que ingresen a la asamblea nacional:** Se debería de crear un control de la cantidad de los diputados que vayan a ser electos dentro de la Asamblea Nacional, ya que existen demasiados diputados desinteresados en su gestión y con poca asistencia al Órgano Legislativo; cuando los que deberían de pertenecer a éste poder público deberían de ser personas capaces y eficientes en la labor parlamentaria, de manera que el pueblo tuviera mayor confianza en ellos.
- **Inclusión de un mayor porcentaje del presupuesto general del Estado, para el Órgano Judicial:** Como sugerencia en relación al porcentaje de actuación con el que debería contar el Órgano Judicial y el Ministerio Público para la operación inherente a sus labores, los estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua, estiman que el artículo 214 de la Constitución Política de la República de Panamá debería ser modificado, en el sentido de aumentar los presupuestos tanto del Órgano Judicial como del Ministerio Público, de manera que el mismo sea mayor a dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central, a diferencia de como está redactado en estos momentos que tiene como limitante únicamente el dos por ciento.
- **Desacuerdo con la introducción de la figura de la reelección presidencial:** La Facultad de Derecho estima conveniente que no se efectúe una modificación a la disposición constitucional de prohibición de la reelección presidencial. Consideramos que la inclusión de la posibilidad de que el Presidente de la República se pueda nuevamente reelegir en el período inmediato posterior al que ya ha ocupado (reelección inmediata), atenta contra el principio de la **alternabilidad política**, para que dicho cargo pueda ser detentado por otra persona distinta de la que ya ha ocupado la investidura de Presidente de la República. De ésta manera se rompe con la clásica tradición monárquica en la que el Rey se perpetuaba en el poder, sin posibilidad que existieran nuevas figuras políticas o gobernantes con ideas nuevas, que pudieran generar un beneficio al Estado.
- **La no incorporación de la segunda vuelta electoral:** Pensamos que no resultaría productivo la incorporación dentro de las disposiciones constitucionales de la figura de la segunda vuelta electoral por las siguientes razones:

1.- La celebración de una segunda vuelta electoral puede ocasionar o generar un gasto indebido o mayoritario en relación con la organización electoral, y será finalmente el Estado quien deberá acarrear con dicha erogación.

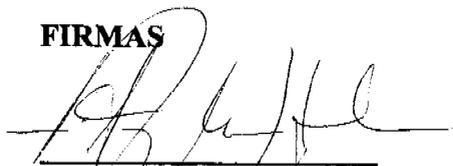
2.- Una segunda vuelta electoral generaría un aumento del clientelismo político, en el sentido que todos los partidos políticos van a tener que verse en la necesidad de negociar con el más poderoso, lo cual puede generar finalmente que la partidocracia o la multiplicidad de partidos políticos desaparezca, ya que el partido con mayores posibilidades de ganar, absorberá y hará que desaparezcan los partidos políticos más pequeños y estos últimos también saldrán mal librados al momento de la repartición de los cargos públicos.

3.- Por lo general, aquellos candidatos presidenciales que ganan las elecciones en la primera vuelta electoral, tienden igualmente a repetir la misma suerte, lo cual implicará que también repita nuevamente triunfando en la segunda vuelta electoral.

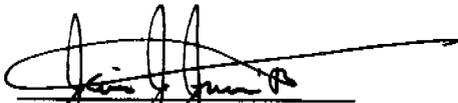
4.- De acuerdo a la realidad o experiencia electoral vivida en los últimos años, no se ha puesto en duda nuestro sistema electoral panameño, en relación a la escogencia de los nuevos mandatarios.

- **La no incorporación a nivel constitucional del programa cien a los setenta, ni de la Beca Universal; al igual que ningún otro programa específico, ya que se perderá la orientación de una Constitución de carácter programático:** Estimamos que no debería regularse a nivel constitucional la incorporación del programa de cien a los setenta, al igual que ocurre con el proyecto de beca universal, sino más bien éstos programas deberían de ser materia de la Ley a ser desarrollada por el legislador; y como consecuencia podrían ser con posterioridad reglamentados. Sustentamos tal afirmación debido a que si en el día de mañana, el Estado panameño no cuenta con el caudal financiero y económico para hacerle frente a dicha obligación, parecerá como si el mismo estuviera violando la propia Constitución Política, porque no puede cumplir con tal mandato establecido por la norma constitucional.

FIRMAS



Lic. Víctor M. Delgado Moreno
Decano - Facultad de Derecho y Ciencias Políticas



Dr. Jaime Jované
Director - Centro de Investigaciones Jurídicas
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas - USMA