

164

Panamá, 11 de julio de 2011.

Sres. Comisión de Reforma a la Constitución de la República de Panamá  
Estimados Constitucionalistas:

Someto a la consideración de Uds. el documento adjunto, que representa mis inquietudes sobre lo que estimo debería reformarse en nuestra Carta Magna. En materia política se propone elecciones por separado, cada dos años, de los miembros del Órgano Legislativo y Ejecutivo. También se propone elecciones para miembros claves del órgano Judicial, extendiéndose el mandato de los gobernantes a seis años. Se adopta el sistema representativo, al darles poderes a los Representantes de Corregimientos para elegir altos funcionarios del Gobierno.

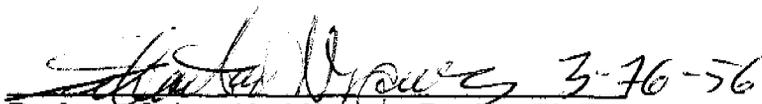
Sobre las garantías individuales, se elimina la pena máxima de cárcel y se adopta la pena de muerte en casos muy especiales. Se prohíben las manifestaciones públicas en horas nocturnas y encapuchados. Se especifica que el matrimonio sólo podrá ser entre individuos de distintos sexos, pero se permite la unión entre personas del mismo sexo. En materia religiosa se elimina la última oración del artículo 35.

En el capítulo de trabajo se fija un máximo de 40 horas semanales de trabajo y se unifica la legislación para trabajadores públicos y privados. Sobre educación, se establece la evaluación de los centros educativos y exámenes de certificación a sus egresados. En salud se prohíbe la clonación de humanos y se regula la clonación de órganos y la alteración genética de especies animales y vegetales.

Cada una de las modificaciones propuesta es acompañada con su sustentación correspondiente, donde se espera demostrar que, a excepción de la elección de los Magistrados, lo propuesto es practicado en muchos países democráticos. Adicionalmente, se estima que con esta propuesta se elimina la concentración de poderes por parte de algún órgano de gobierno y se devuelve el poder al pueblo, a través de los Representantes de Corregimiento. El suscrito no es abogado, por lo que se pide disculpas por adelantado por los errores técnicos que pueda tener la propuesta.

Sin otro particular, se despide de Uds.

Atte.

  
Profesor Sebastián Vásquez Bonilla, Ph.D.

# PROPUESTA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN

## TÍTULO III

### Capítulo 1º

**Artículo 30.** No hay pena de expatriación ni de confiscación de bienes. **La pena de muerte sólo será aplicable por actos de traición a la patria en caso de guerra externa, por genocidio o por reincidencia en asesinato. La ley determinará los actos de traición a la patria.**

**Justificación:** Las tres causales de pena de muerte implican un perjuicio irreparable a un número plural personas, para las cuales no puede haber un castigo similar a delitos de consecuencias muchos menores. La pena de muerte es aplicada en un número significativo de naciones democráticas, e incluso, de alta influencia religiosa.

**Artículo 31.** Sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado. **Las penas por cada uno de los actos imputados podrán sumarse ilimitadamente.**

**Justificación:** No puede haber un límite en las penas de prisión, porque implicaría que los delitos cometidos luego de lograrse un máximo determinado no se tomarían en cuenta. Mantener una pena máxima de cárcel no les hace justicia a las víctimas "adicionales" de un delincuente.

**Artículo 35.** Es libre la profesión de todas las religiones así como el ejercicio de todos los cultos, sin otras limitaciones que el respeto a la moral cristiana y al orden público.

**Justificación:** La última oración que aparece en el artículo original no es normativa, al no contener una disposición como consecuencia del reconocimiento de la religión católica como de la mayoría de los panameños. Dicha oración es discriminatoria, al establecer que sólo la religión católica puede ser la de la mayoría de los panameños; lo que contradice el mismo artículo. Más justo sería decir "La Ley garantizará las actividades de la religión de la mayoría de los panameños", cualquiera que esa sea.

**Artículo 38.** Los habitantes de la República tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos. Las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso y sólo se requiere para efectuarlas aviso previo a la autoridad administrativa local, con anticipación de veinticuatro horas. **Las manifestaciones o reuniones al aire libre no podrán realizarse en horas nocturnas y los participantes en las mismas no podrán tener el rostro total o parcialmente cubierto.**

La autoridad puede tomar medidas de policía para prevenir o reprimir abusos en el ejercicio de este ....

**Justificación:** La disposición adicionada permite evitar que una manifestación pacífica se torne incontrolable, por las oportunidades que proporcionan las horas nocturnas. Igualmente, la presencia de "encapuchados" en una manifestación permite la intromisión de elementos ajenos a la actividad, así como la ejecución de actividades ilícitas. Lo adicionado podría estar en los reglamentos correspondientes, pero sólo colocándolo en la Constitución se evitará que esa disposición, en un reglamento, se cuestione como inconstitucional.

## Capítulo 2°

**Artículo 57.** El matrimonio es el fundamento legal de la familia, descansa en la igualdad de derechos de los cónyuges **de distinto sexo** y puede ser disuelto de acuerdo con la Ley.

**Justificación:** La adición es necesaria para que sea consistente con el artículo 58, en el que sí se tipifica que el matrimonio es "entre personas de distinto sexo"; eliminándose de una vez por todas las pretensiones de algunas personas, al decir que nuestra constitución permite el matrimonio entre personas del mismo sexo.

**Artículo adicional:** El Estado permitirá la unión de personas del mismo sexo, para los que surtirá todos los efectos del matrimonio civil, excepto lo relativo a la adopción de menores de edad y otros que determine la Ley.

**Justificación:** La normativa hace justicia a aquellos ciudadanos del mismo sexo que reclaman su derecho a convivir en pareja, derecho que ha sido concedido en muchos países democráticos. El artículo hace justicia a las uniones que de hecho actualmente existen entre ciudadanos del mismo sexo, quienes han compartido bienes por muchos años, sin haber una forma de regular los mismos en caso de, por ejemplo, la disociación de la relación o la muerte de uno de ellos. Se estima que la adopción de niños es la principal preocupación de la ciudadanía, y con la limitación expresada se solventa. A dicha unión no se le llama matrimonio, conservándose el concepto original.

## Capítulo 3°

**Artículo 65.** A todo trabajador al servicio del Estado o de empresas públicas o privadas o de individuos particulares, **se le aplicará el mismo Código de Trabajo, Leyes y Reglamentos laborales** y se le garantiza su salario o sueldo mínimo. Los trabajadores de las empresas que la Ley determine participarán en las utilidades de las mismas, de acuerdo con las condiciones económicas del país.

**Justificación:** No es posible que la Constitución se refiera a que la Ley debe ser equitativa, mientras tengamos un Código de Trabajo que sólo se aplica a la empresa privada. Por otro lado, el Capítulo 3°, sobre El Trabajo, no menciona normas por separado para los trabajadores de empresas privadas y servidores públicos.

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

**La semana laboral de cuarenta horas no será obligatoria para las empresas que al momento de promulgarse la presente Constitución realizan jornadas de cuarenta y ocho horas semanales.**

**Justificación:** Se reduce la jornada semanal de 48 a 40 horas, para ser consistente con el artículo 65 antes mencionado. Por otro lado, la modificación permite cumplir los objetivos perseguidos en el Capítulo 2º, de La Familia, debido a que el trabajador que trabaja 48 horas en la semana tiene sólo un día libre, día que usualmente tiene que utilizarlo para descansar y las tareas del hogar, reduciéndose a casi nada el tiempo disponible para convivir en familia. La disposición final permite que la modificación no cree un caos en las empresas ya establecidas con jornadas de 48 horas semanales.

#### Capítulo 5º

**Artículo adicional.** El Estado establecerá sistemas de evaluación de los centros educativos públicos, así como exámenes de certificación a los egresados de cualquier centro educativo, para garantizar que cumplan con la misión de preparar ciudadanos conforme esta Constitución y la Ley. Los exámenes también podrán ser aplicados como requisito para ejercer o continuar ejerciendo cualquier profesión u oficio en el país. La Ley determinará la metodología en la aplicación de estos exámenes, así como las acciones a seguir conforme a los resultados obtenidos en dichos exámenes.

**Justificación:** Esta disposición se aplica en otros países democráticos, al punto de que los centros escolares públicos que no preparan adecuadamente sus estudiantes, según los exámenes aplicados a sus egresados, son cerrados. En esos países los exámenes también son utilizados para incentivar los centros escolares que están haciendo un excelente trabajo. Adicionalmente, el estado tiene que asegurarse, no solamente que sus profesionales estén bien preparados al iniciar el ejercicio de una profesión, sino que dichos profesionales se mantengan permanentemente actualizados en sus labores. No es correcto que un profesional reinicie sus actividades profesionales luego de muchos años de inactividad en su campo, sin que exista un sistema que determine que todavía es idóneo para esa actividad.

## Capítulo 6°

**Artículo adicional.** Se prohíbe la clonación de humanos y la clonación de animales sólo podrá realizarse con fines científicos. Se permite la clonación de órganos humanos pero no podrá realizarse con fines de lucro.

Toda experimentación para modificar genéticamente una especie animal o vegetal, así como la introducción al país de productos genéticamente alterados, deberá tener el aval de un comité de expertos en la materia que regulará la Ley.

**Justificación:** El artículo es necesario ante los avances científicos en esta materia y por la preocupación de sectores que temen que la actividad genética tenga connotaciones antiéticas o pongan en peligro la salud general. Lo propuesto es acorde a lo establecido en otras naciones democráticas.

## TÍTULO V

### Capítulo 1°

**Artículo 148.** Los Diputados serán elegidos por un periodo de seis años, el mismo día en que se celebre la elección ordinaria de los Representantes de Corregimientos. La elección del Presidente de la República y de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia se realizará por separado, con dos años de diferencia.

**Justificación:** La elección por separado de los diversos órganos del Estado es practicada en muchos países democráticos, incluyendo latinoamericanos. La extensión a seis años se hace necesaria para ser consistente con lo sugerido, en el sentido de que cada dos años se realicen elecciones para la elegir los miembros de uno de los órganos de gobierno, como se detalla más adelante.

**Artículo 151. Eliminado.**

**Justificación:** El artículo es contradictorio al artículo 150, el cual establece que, en adición a sus partidos políticos, los Diputados representan "a los electores de su Circuito Electoral." El artículo permite que un partido revoque el mandato de un Diputado aunque cumpla con los compromisos que tiene con su circuito.

**Artículo 155.** Los miembros de la Asamblea Nacional podrán ser investigados y procesados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ...

el cumplimiento de obligaciones por Derecho de Familia y Derecho Laboral.

**Las sanciones que determine el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en contra de los miembros de la Asamblea Nacional deberán ser refrendadas por el Presidente de la República y luego ser aprobadas por mayoría de votos de los ciudadanos del Circuito Electoral del Diputado sancionado, en comicios especialmente convocados para tales propósitos. La Ley reglamentará el procedimiento para enjuiciar y condenar a un Diputado, así como los comicios electorales para tales propósitos.**

**Justificación:** Se desea que la sanción de un Diputado sólo sea posible por mutuo acuerdo de los otros dos órganos de gobierno y que se respete la soberanía de los Circuitos Electorales para destituir sus Diputados.

## TÍTULO VI

### Capítulo 1º

**Artículo 177.** El Presidente de la República será elegido por sufragio directo de los **Representantes de Corregimientos** y por la mayoría de votos, para un periodo de seis años y sólo podrá ser investigado, juzgado y condenado por la **Asamblea Nacional**. Toda condena de la **Asamblea Nacional**, en contra del **Presidente de la República**, deberá tener el refrendo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia y deberá ser aprobada por la mayoría de los **Representantes de Corregimiento** en una **Asamblea especialmente convocada para tales propósitos**. La **Ley reglamentará el procedimiento para todo el proceso**. Con el Presidente de la República será elegido, de la misma manera y por igual periodo, un Vicepresidente, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a lo prescrito en esta Constitución.

**Con el Presidente de la República será elegido, de la misma manera y por igual periodo, los Representantes de Corregimientos, Gobernadores y Alcaldes.**

**Justificación:** Se sugiere que la votación sea indirecta, como ocurre en muchas naciones democráticas, incluyendo los EE.UU. Por otro lado, el sistema representativo lo practican los partidos políticos panameños a través de los Convencionales. Esta metodología se fundamenta en que es mejor que cada ciudadano elija a una persona que conozca para que lo represente, persona que se entiende estará en mejores condiciones para elegir al Presidente. Se propone que el mandato del Presidente sea de seis años para ser consistente con lo propuesto anteriormente, donde se propone elecciones cada dos años para escoger uno de los órgano de gobierno.

También se desea ser consistente con la forma de juzgar y sancionar a un Diputado, dando la última potestad a los que lo eligieron, previo acuerdo de los otros órganos de gobierno. Se incluye la elección de los gobernadores, por ser una figura elegida por votación en muchas naciones democráticas.

**Artículo 178.** Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente o Vice-presidente de la República no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en **el periodo presidencial inmediatamente siguiente.**

**Justificación:** La gran mayoría de los Presidentes son adultos mayores, por lo que la disposición original haría que un Presidente pierda su edad productiva antes de tener la oportunidad de ser nuevamente Presidente.

**Artículo 182. Eliminado.**

**Justificación:** ¿Cómo se entiende que un Presidente no tenga dónde tomar posesión? No tiene sentido que la Constitución tenga una norma para el caso en que el Estado se encuentre fuera de todo orden jurídico. La persona o personas que tengan el Estado en esas condiciones no le importará un artículo como el 182 en la Constitución.

## TÍTULO VII

### Capítulo 1º

**Artículo 203.** La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de Magistrados que determine la Ley, **elegidos por votación directa por la mayoría de votos de los Representantes de Corregimiento, para un periodo de 6 años. Con los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos, de la misma forma y por el mismo periodo, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, el Juez Marítimo, así como todo juez de competencia nacional, y el Contralor General. La Ley regulará lo relativo a estas elecciones. Ese mismo día los Representantes de Corregimientos serán elegidos por sufragio popular directo y por la mayoría de votos.**

Cada Magistrado, juez, Procurador y el Contralor tendrá un suplente **elegido** en igual forma que el principal y para el mismo periodo, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a la Ley. Sólo podrán ser **elegidos** suplentes **de Magistrados, jueces y Procuradores**, los funcionarios de Carrera Judicial de servicio en el Órgano Judicial.

**El aumento del número de Magistrados y jueces de competencia nacional lo determinará el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con la aprobación de los Representantes de Corregimientos. El aumento del número de Magistrados o jueces será efectivo en las elecciones ordinarias correspondientes.**

No podrá ser **elegido** Magistrado de la Corte Suprema de Justicia:

1. Quien esté ....

.

**Justificación:** Se persigue ser consistente con lo indicado anteriormente, en el sentido de que cada dos años se elige uno de los órganos de gobierno, así como los Representantes de Corregimientos que participaran en la elección de dicho órgano de gobierno (excepto Diputados). Se espera con esta modificación subsanar la polémica normalmente generada por la concentración de poderes por parte del Presidente de la República, al someterse los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Procuradores, etc. a un proceso de elección. Aunque en otros países no es común realizar elecciones para escoger Magistrados, sí lo es para escoger jueces, e incluso, fiscales de distrito; como ocurre en los Estados Unidos.

**Artículo 211. Los Magistrados, jueces, Procuradores y el Contralor, elegidos conforme al artículo 203, sólo podrán ser depuestos, suspendidos, investigados, juzgados y condenados por la Asamblea Nacional. Toda condena en contra de cualquiera de ellos deberá tener el refrendo del Presidente de la República y posterior aprobación de los Representantes de Corregimiento, en Asamblea especialmente convocada para tales propósitos. La Ley determinará las causas y las formalidades para estas acciones.**

**Justificación:** Se espera ser consistente con el procedimiento para juzgar y sancionar a los otros órganos de gobierno, en el sentido de que toda condena tiene que tener el refrendo de otro órgano de gobierno y la aprobación de los votantes que eligieron al funcionario.

## Capítulo 2º

**Artículo 221.** Para ser Procurador General de la Nación y Procurador de la Administración se necesitan los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Ambos **serán elegidos** por un periodo de **seis** años.

**Justificación:** Sólo se desea consistente con lo indicado anteriormente para los otros órganos de gobierno.

**Artículo 224.** El Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración serán **elegidos** de acuerdo con los mismos requisitos y prohibiciones establecidos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Las faltas temporales de alguno de los Procuradores serán cubiertas por **sus correspondientes suplentes**.

Los Fiscales y Personeros serán nombrados por sus superiores jerárquicos. El personal subalterno será nombrado por el Fiscal o Personero respectivo. Todos estos nombramientos serán hechos con arreglo a la Carrera Judicial.

**Justificación:** Sólo se desea ser consistente con el artículo 203.

## TÍTULO VIII

### Capítulo 1º

**Artículo 225.** Cada Corregimiento elegirá un Representante y su suplente por votación popular directa, por un periodo de **dos años, y tendrán como funciones, en adición a las que sus correspondientes municipios y la Ley determine, la elección del Presidente de la República, de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador de General de la Nación, del Procurador de la Administración, del Contralor General de la Nación y del Juez Marítimo y demás jueces con competencia nacional.** Los Representantes de Corregimientos podrán ser reelegidos indefinidamente.

**En las elecciones ordinarias para la elección del Presidente de la República, cada candidato a Representante notificará ante el organismo electoral correspondiente, tres días previos a la elección, su intención de voto para Presidente, pero sólo los votos de los Representantes ganadores en sus respectivos corregimientos se contabilizarán para la elección del Presidente de la República. El organismo electoral deberá hacer pública las intenciones de votos de todos los candidatos a Representantes a más tardar 24 horas previas al inicio de las elecciones ordinarias para Presidente. El mismo procedimiento se realizará en la elección ordinaria para elegir los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Procuradores, el Contralor y el juez Marítimo y demás jueces de competencia nacional.**

**Justificación:** Sólo se desea ser consistente con lo expresado anteriormente, en lo relativo a periodos de elecciones cada dos años y de la adopción del sistema representativo para la elección del Presidente, Magistrados, Procuradores, etc. Con la presentación de la intención de voto de cada candidato a Representante se reduce la posibilidad de que, una vez elegido, sea objeto de presiones al momento de ejercer su voto; como ocurrió en el pasado cuando este sistema fue utilizado. Como elemento adicional para darle validez a este sistema de elección se puede mencionar que la Constitución reconoce la autonomía de los Municipios, así como el ser la entidad fundamental para la descentralización de la administración pública. La función adicionada para los Representantes de Corregimientos que aquí se propone es consistente con este rol de los Municipios plasmado en la Constitución.

### Capítulo 2º

**Artículo 241.** Habrá en cada distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, y un Vicealcalde, electos por votación popular directa para un periodo de **seis años.**

**Justificación:** Sólo se desea ser consistente con disposiciones anteriores.

### Capítulo 3º

**Artículo 252.** En cada Provincia habrá un Gobernador y su suplente, electos por votación popular directa para un periodo de seis años.

La Ley determinará las funciones y deberes de los Gobernadores.

**Justificación:** Sólo se persigue ser consistente con lo sugerido anteriormente.

## TÍTULO IX

### Capítulo 3º

**Artículo 279.** Habrá un organismo estatal independiente, denominado Contraloría de la República, cuya dirección estará a cargo de un funcionario público que se denominará Contralor General, secundado por un Subcontralor, quienes serán **elegidos para un periodo de seis años**, dentro del cual no podrán ser **investigados, juzgados ni condenados**, sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas por la Ley. **Toda sentencia contra el Contralor o Subcontralor deberá ser refrendada por el Presidente de la República y aprobada por los Representantes de Corregimientos, en Asamblea especialmente convocada para tales propósitos.**

Para ser Contralor o Subcontralor de la República se requiere ser ciudadano panameño por nacimiento; ....

**Justificación:** Sólo se desea ser consistente con disposiciones anteriores, en las que dos órganos del Estado deben estar de acuerdo en decisiones de ese tipo y se respeta la soberanía de los votantes que eligieron al funcionario juzgado.

## TITULO XV

### Capítulo 2º

**Artículo nuevo.** La próxima elección ordinaria será para Diputados y Representantes de Corregimientos. Dos años después se realizará la elección del Presidente, Gobernadores, Alcaldes y Representantes de Corregimientos y dos años después se realizará la elección de los Magistrados, Procuradores, Jueces, Representantes de Corregimientos y el Contralor. El Presidente, Gobernadores, Alcaldes, Magistrados, Procuradores, Jueces y el Contralor en ejercicio, se mantendrán en sus cargos hasta la elección ordinaria que los reemplace, pero estarán sujetos a la Ley vigente al momento de su elección o nombramiento hasta que sean elegidos conforme a esta Constitución.

**Justificación:** El orden en que se realizarán las elecciones no es determinante. La vigencia de la Ley sobre el Presidente, miembros del Órgano Judicial y el Contralor es necesaria debido a que no fueron elegidos conforme a la nueva Constitución.