



**ACTA**

**MESA #2**  
**ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

**Sesión No. 12**

<b>Fecha</b>	<b>3 de agosto de 2011</b>
<b>Lugar</b>	Hotel Continental, Salón Bolívar
<b>Hora de inicio de la sesión</b>	2:45 p.m.
<b>Hora de cierre de la sesión</b>	5:50 p.m.
<b>Equipo de Mesa</b>	Facilitador: Gina Latoni Relator: Abdiel A. Patiño Equipo Técnico: Enedelys Taylor Equipo Logístico: Edith Gough Marixenia De La Cruz Apoyo: Leonel González

**ORDEN DEL DÍA**

1. Verificación de quórum
2. Actualización del cronograma de trabajo de la mesa
3. Presentaciones especiales de Aura E. Guerra de Villalaz y Rigoberto González, acerca de la creación de una Sala o de un Tribunal Constitucional.
4. Propuesta de discusión

**DESARROLLO DE LA SESIÓN**

La sesión inició pasada la media hora reglamentaria para alcanzar el quórum, con los representantes del Partido MOLIRENA, Partido Revolucionario Democrático (PRD), Pueblos Indígenas, Etnia Negra, Asamblea Nacional de Diputados, Órgano Judicial, Provincias, Partido Panameñista, el invitado del Ministerio Público y la invitada especial, la Dra. Aura Emérita Guerra de Villalaz. Posteriormente, se sumaron los representantes de las Iglesias y de las Organizaciones de Desarrollo Social.

La Facilitadora dio la bienvenida a la mesa a los representantes de los Pueblos Indígenas y de la Asamblea Nacional de Diputados y sometió a la consideración de los miembros de la mesa el cronograma para el resto del mes de agosto, el cual fue aprobado.

## Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo

### Proceso de Reformas Constitucionales



La Facilitadora invitó a la **Dra. Aura Emérita Guerra de Villalaz**, invitada especial, para que iniciara su presentación sobre su propuesta en torno a la figura del Tribunal Constitucional.

La Dra. Guerra de Villalaz hizo una presentación en nombre de la Academia Panameña de Derecho, acerca de su propuesta: **“Creación de un Tribunal Constitucional encargado de la guarda e integridad de la Constitución, que conocerá de las demandas de inconstitucionalidad contra Leyes, decretos, resoluciones, resueltos, acuerdos o actos de cualquier autoridad nacional, provincial, municipal o de cualquier otro orden. Además de conocer de las acciones de inexequibilidad, advertencias o consultas constitucionales sobre normas de nivel inferior.”**

La Dra. Guerra de Villalaz aclaró que será un Tribunal especial de control concentrado e independiente. En cuanto a los efectos de las sentencias del Tribunal, indicó que una vez que el Tribunal declara inconstitucional un acto o norma, ésta debe desaparecer de inmediato del ordenamiento jurídico. Agregó que el Tribunal crearía una jurisdicción constitucional fuera del aparato judicial, con las siguientes vías de acceso:

- Acción ciudadana directa
- La vía incidental a través de la autoridad que conoce el proceso (advertencia)
- La acción preventiva (consulta constitucional).

Luego de la presentación de la Dra. Guerra de Villalaz, la Facilitadora abrió un espacio para el diálogo. .

La representante de la Etnia Negra preguntó si los fallos de la Corte estarían sujetos a revisión por parte del Tribunal Constitucional. La Dra. Guerra de Villalaz señaló que hay países que excluyen estas decisiones y que es un asunto que tendría que discutirse.

La representante de la Etnia Negra planteó si los fallos del Tribunal Electoral podrían pasar al Tribunal Constitucional cuando sean demandados por inconstitucionalidad y no al pleno de la Corte.

La Dra. Guerra de Villalaz manifestó que si se crea el Tribunal Constitucionalidad, la Corte ya no tendría funciones relativas al control constitucional, incluso el Tribunal podría conocer de los recursos de hábeas corpus, hábeas data y amparos de garantías constitucionales.

El representante del PRD señaló que tal cual está la propuesta, las decisiones de cualquier autoridad serían susceptibles a demandas de inconstitucionalidad, pues no se hace ninguna exclusión. La Dra. Guerra de Villalaz aclaró que ese es el planteamiento inicial de la propuesta, pero que para evitar roces, se podría hacer la excepción.

El representante del Órgano Judicial planteó que se podría presentar un amparo de garantías sobre un fallo de la Corte. La Dra. Guerra de Villalaz indicó que el Tribunal Constitucional tendría que ver con todo lo que involucre una violación a la Constitución.

## Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo

### Proceso de Reformas Constitucionales



El Coordinador del Equipo Técnico de la mesa señaló que la propuesta no cuenta con señalamientos sobre las funciones relacionadas al juzgamiento de otras autoridades, tomando en cuenta que en otros países se ha pensado en que sea función del Tribunal Constitucional.

La Dra. Guerra de Villalaz aclaró que ese tema no fue objeto de consideración para la propuesta, ya que se trata de justicia penal, que es distinto. Agregó que también propone que el **Título VII se llame “Órgano Judicial”**, pues la Administración de Justicia no sólo compete a la Corte.

La representante de la Etnia Negra preguntó si se ha considerado cómo se harían los nombramientos de los primeros 7 Magistrados que indica la propuesta.

La Dra. Guerra de Villalaz señaló que los primeros 7 Magistrados se deberán nombrar por periodos distintos para que el segundo nombramiento se haga escalonadamente, por períodos de 15 años; y que sean ratificados por 2/3 partes de los miembros de la Asamblea.

Culminado el dialogo con la Dra. Guerra de Villalaz, la Facilitadora preguntó a la mesa si se deseaba entrar a discutir el tema o si se esperaba la presentación del otro invitado especial, el Dr. Rigoberto González, quién hasta ese momento no había podido llegar.

La representante de la Etnia Negra sugirió que se discuta el tema y ver si se liberaría a los demás tribunales de la carga de negocios relativos a garantías, hábeas corpus, hábeas data y amparos. Sugirió que se presenten las estadísticas del volumen de casos que atienden los tribunales ordinarios.

El representante del Órgano Judicial planteó si el Tribunal Constitucional sólo atenderá demandas de inconstitucionalidad, puesto que son más los recursos de amparos de garantías y hábeas corpus.

La Facilitadora sugirió posponer la discusión del tema ante la baja asistencia en la mesa y esperar mejor la presentación del Dr. Rigoberto González; que la discusión se podría retomar en la etapa de asuntos pendientes, en las últimas sesiones del mes de agosto. La mesa aceptó la sugerencia.

La Facilitadora retomó la discusión pendiente de los artículos 208 y 212. Recordó que no se definió si se fusionaban los artículos, pero que sí se llegó a consenso para incluir la propuesta del Tribunal Electoral en el artículo 212. Aclaró que lo que se percibía como un consenso en la sesión anterior, acerca de mantener el término política tal cual está en el artículo 212, no fue tal, pues habían dos posturas.

La representante de la Etnia Negra manifestó que la tendencia actual es señalar política partidista o partidos políticos, como se hace en la Constitución de República Dominicana.

La Facilitadora recordó que se puede reabrir la discusión o enviar ambas posiciones a la Comisión Especial.



El invitado del Ministerio Público sugirió que se reabra el tema, ya que la política se puede entender como la búsqueda del poder o como el hecho de administrar el Estado, administración de la que forma parte el sistema de justicia. Agregó que se debe considerar también la prohibición del ejercicio del comercio, puesto que hay actividades que pueden ejercer los funcionarios judiciales.

El representante del PRD señaló que sobre el tipo de política, ya la discusión se ha agotado en la mesa y lo mejor es enviar las dos propuestas a la Comisión Especial. Añadió que hay diferencia entre el ejercicio del comercio y un acto de comercio, pues ejercer el comercio es ser comerciante.

La representante de las Iglesias subrayó que la prohibición constitucional se refiere a ejercer habitualmente la profesión de comerciante, incluso, realizar contrataciones públicas.

El invitado del Ministerio Público señaló el ejemplo de un funcionario judicial que escriba un libro e intente vender su obra y si esto podría interpretarse como ejercicio del comercio; o bien, cuando se es poseedor de activos financieros.

La representante de las Iglesias señaló que cuando un abogado entra al servicio judicial y forma parte de una firma, ésta le suspende el cargo temporalmente, porque la sociedad debe seguir funcionando.

El invitado del Ministerio Público destacó el caso de los que no hacen comercio, pero que tienen activos en algún rubro comercial.

El representante del MOLIRENA planteó que el artículo 212 se refiere a que el funcionario judicial no pueda correr a algún cargo o hacer proselitismo a algún partido y la salvedad que le sigue al término política deja claro a qué tipo de política se refiere la prohibición. Agregó que por la investidura que tiene un Magistrado, está claro que no debe involucrarse en actividades que afecten su decisión. Sobre el tema comercial, indicó que la prohibición se refiere a que posibles relaciones comerciales puedan afectar la decisión del Juez, pero que es un tema muy amplio que podría discutirse.

El representante del PRD señaló que se podría hacer una excepción en lo relativo a la producción intelectual. El representante del Órgano Judicial indicó que sería saludable, puesto que podría acusarse a un Juez de enriquecimiento ilícito por haber vendido su obra siendo funcionario judicial.

La Facilitadora señaló que parecía haber consenso sobre hacer una excepción en el artículo 212 e invitó a la mesa a definir si se fusionan o no los artículos 208 y 212, con la inclusión de la propuesta del Tribunal Electoral.

La representante de la Etnia Negra recordó su posición de que no se fusionen los artículos, que del 208, que se refiere a los Jueces y Magistrados, se elimine la palabra “principal” y en el 212, que se refiere a todos los funcionarios, se incluya la propuesta del Tribunal Electoral.



El invitado del Ministerio Público preguntó si las excepciones alcanzarían a los funcionarios administrativos. La representante de la Etnia Negra manifestó que los funcionarios administrativos y los judiciales deben ser considerados por separado, que debe ser corregido por Ley.

El representante de los Pueblos Indígenas planteó que en el caso de que un Juez comarcal cuente con activos en producción, cómo le afectaría esta situación en su labor. El invitado del Ministerio Público señaló que hay diferencia entre ser comerciante y productor.

El representante del Órgano Judicial indicó que hay muchos funcionarios que pasada la hora laboral, se dedican a otras actividades, muestra clara del problema de las normas genéricas.

El representante de las Organizaciones de Desarrollo Social señaló que atentaría contra el derecho al trabajo prohibir que alguien ejerza un trabajo adicional. Agregó su desacuerdo con enviar dos posturas sobre el calificativo de política, cuando está claro que la que se quiere prohibir es la política partidista.

El Coordinador del Equipo Técnico de la mesa enfatizó que lo que se intenta preservar con estas normas es la independencia del Juez, para evitar que su participación de estas actividades o servicios pueda afectar la administración de justicia.

La representante de las Iglesias manifestó que las prohibiciones no son para el funcionario administrativo, si no para quienes imparten justicia; que se deje tal cual está el artículo y que se haga la salvedad de la producción intelectual en el artículo 208.

El invitado del Ministerio Público señaló que podría hacerse un enfoque directo a los servidores judiciales, o bien, a los que administren justicia.

El representante de la Asamblea Nacional sugirió que se necesita de alguna herramienta para que el Juez se declare impedido si tiene alguna relación con el tema de un caso y que las prohibiciones se concentren sólo en quien administra la justicia y no afectar a los funcionarios del Órgano Judicial.

La representante de la Iglesias señaló que tal vez se hizo la salvedad de los cargos tomando en cuenta que los funcionarios pueden subir de nivel y caer en las incompatibilidades para ejercer el cargo.

El invitado del Ministerio Público indicó que se podría pensar en un remplazo para la frase “los cargos del Órgano Judicial”. La representante de la Etnia Negra sugirió que se podría redactar un párrafo que indique que la Ley definirá los casos de incompatibilidad.

El representante de la Asamblea Nacional planteó el ejemplo de los Diputados que llegan a la Asamblea y siendo abogados piden autorización para seguir ejerciendo el cargo. Reiteró que debe aclararse que se



trata de “los que imparten justicia”, no incluir al resto de los cargos y establecer un mecanismo para evitar los conflictos al administrar justicia y categorías de servidores.

La representante de la Etnia Negra reiteró la necesidad de diferenciar los funcionarios del Órgano Judicial. El representante del Órgano Judicial señaló que si se mantiene como está, se afectaría a los funcionarios que necesitan de otros ingresos para solventar sus necesidades familiares.

La representante suplente del PRD indicó que en la Comisión de Reformas Electorales Constitucionales se propuso dividir los cargos entre los que administran justicia y el resto de los funcionarios.

La Facilitadora señaló que se está claro en que se quiere diferenciar a los funcionarios que imparten justicia de los demás y sugirió que en vez de intentar redactar el artículo, se podría hacer una lista de ítems que se enviaría a la Comisión Especial como recomendación a la hora de redactar.

El representante del Órgano Judicial acogió la sugerencia y el resto de la mesa lo secundó.

El representante de la Asamblea Nacional sugirió categorizar los funcionarios entre “los que imparten justicia” y los “administrativos”. La representante de las Iglesias señaló que la categorización se puede hacer en un artículo nuevo, previo al 212, haciendo la salvedad de Jueces y Magistrados.

La representante de la Etnia Negra indicó que se deberá incluir a los Secretarios, porque deben cumplir con los mismos requisitos previstos para ser Juez. El representante del Órgano Judicial agregó que habría que considerar a los Asistentes de Jueces, que son importantes a la hora de tomar decisiones.

La Facilitadora llamó a un receso, tiempo en que el Equipo Técnico de la mesa elaboró la lista de puntos para ser enviados a la Comisión Especial como recomendación.

**Al retomar la sesión, la mesa acordó los puntos que se harán llegar a la Comisión Especial como recomendación:**

- **Que las incompatibilidades de la Constitución (artículos 208 y 212) sólo recaigan sobre los Magistrados, Jueces, Asistentes y Secretarios Judiciales.**
- **Distinguir el régimen de incompatibilidades entre cargos de administración de justicia y cargos administrativos.**
- **La Ley desarrollará lo relativo al régimen de incompatibilidades.**

La Facilitador retomó la discusión sobre si se fusionan los artículos 208 y 212.

El representante del Órgano Judicial recordó que habían propuesto que se hiciera la salvedad de que cualquier otra función sea fuera del horario del servicio judicial.

## Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo

### Proceso de Reformas Constitucionales



La Facilitadora señaló que parecía haber acuerdo en que no se fusionen los artículos. La representante de Provincias sugirió que se haga mención a educación en términos generales.

**La mesa acordó la redacción del artículo 208 así: “Los Magistrados y Jueces no podrán desempeñar ningún otro cargo público, excepto el del ejercicio de la docencia, fuera del horario de despacho judicial.”**

La Facilitadora pregunta si en el caso del 212 se envía a la Comisión Especial que hay acuerdo de incluir la propuesta del Tribunal Electoral. El representante del PRD agrega que se envíen las posiciones sobre señalar “política electoral” o “política partidista”.

**La mesa acordó enviar a la Comisión Especial las siguientes recomendaciones para el artículo 212:**

- **Que se acoja la propuesta de reforma del Tribunal Electoral**
- **Que se considere hacer una aclaración sobre el término política, ya sea “política electoral” o “política partidista”, para diferenciar a qué tipo de política se refiere dicha prohibición.**

La Facilitadora abre la discusión de las propuestas de reformas al **artículo 209**, a saber:

- 1- Asociación de Servidores del Órgano Judicial, que propone una Ley de Carrera Judicial.**
- 2- José Juan Ceballos, que crea un Consejo Administrativo de la Judicatura.**
- 3- Aura E. Guerra de Villalaz, que crea Consejo General de la Judicatura.**

El Dr. José Juan Ceballos, representante del PRD en la mesa, manifestó que su propuesta busca la independencia del Juez. Aclaró que la forma en la que está estructurado el sistema de justicia no brinda las condiciones para la independencia, puesto que los Magistrados de la Corte tienen potestades sobre sus inferiores y éstos a su vez sobre los suyos. Propuso la creación del Consejo Administrativo de la Judicatura y planteó la experiencia de otros países.

El invitado del Ministerio Público señaló estar de acuerdo con la idea, pero que no le quedaba claro cómo se haría con el resto de los funcionarios, puesto que hay cargos donde el jefe de departamento deberá contar con potestad de hacer nombramientos.

El representante del PRD aclaró que lo que propone es que este Consejo se encargue de manejar la carrera judicial y hacer los nombramientos, aunque se pueden buscar consensos en este punto.

La representante de la Etnia Negra manifestó que ante la existencia de este Consejo, habría que ver como se clasificarían los cargos y como esto afectaría las funciones de la Secretaría Administrativa.

El representante del PRD indicó que la Ley clasificaría los cargos y las responsabilidades de las distintas posiciones y que lo que se tendría que hacer es pasar las funciones al Consejo de la Judicatura.



La representante de las Iglesias sugirió que antes de crear otro ente, se podría dar esta función a la Comisión que ya se creó para el nombramiento de los Magistrados y Procuradores.

El representante del Órgano Judicial detalló que el pleno de la Corte tiene pendiente de discusión un proyecto de modificaciones al texto del reglamento de la Carrera Judicial, donde se crea el Consejo de Carrera Judicial conformado por representación de todos los niveles de la Administración de Justicia, que verá lo de los nombramientos de Magistrados y Jueces de los Tribunales, con requisitos aún más amplios. Agregó que no sería conveniente dar esta tarea a la Comisión que ya se ha aprobado, porque sus miembros son ad honorem y las acciones de personal en la esfera judicial son permanentes.

El representante del PRD argumentó que su propuesta es similar a la que señala el representante del Órgano Judicial y reiteró que lo que se debe lograr es independencia judicial. Agregó que hay países que tienen el Consejo de Judicatura establecido por Constitución.

La Facilitadora señaló que se cuenta con la propuesta de reemplazar el artículo 209 a la par del proyecto que está en el pleno de la Corte; que se debe decidir si se eleva a rango constitucional el tema.

El representante del Órgano Judicial aclaró que el documento está alineado al texto constitucional vigente, por lo que se puede adoptar a nivel constitucional y que la Ley desarrolle el resto.

La representante de la Etnia Negra manifestó que el proyecto del Órgano Judicial es bueno, pero no tendría fundamento constitucional, lo que es necesario. El representante del PRD indicó que debe quedar plasmado en la Constitución y que sea un organismo independiente de la Corte.

La Facilitadora señaló que había consenso en que el artículo 209 debía ser modificado, pero que quedaba por definir si sólo se enunciaría la creación del organismo o si se especificaba más.

El representante del PRD aclaró que su propuesta incluye ciertos parámetros y que la Ley regule.

La representante de las Iglesias sugirió que los Jueces y subalternos de los tribunales y juzgados que la Ley establezca sean nombrados por el Consejo de Judicatura y que todos los nombramientos sean hechos con arreglo a la carrera judicial y a lo que la Ley establezca referente al Consejo.

El representante de los Pueblos Indígenas señaló que en la administración de justicia comarcal se deben aplicar las Leyes nacionales tomando en cuenta las costumbres del pueblo indígena, pero en las comarcas no existe la agencia del Ministerio Público, como la Ley indica, y tampoco hay garantía de que el Juez comarcal cuente con conocimientos de las normas indígenas.

El representante del Órgano Judicial enfatizó que si en algunas comarcas no hay Jueces originarios no es porque no se quiera, si no porque no hay personas preparadas para aspirar a estos cargos. Agregó que

## Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo Proceso de Reformas Constitucionales



el Órgano Judicial está preocupado por que el Juez tome en cuenta las costumbres de las etnias y evitar que la Ley nacional entre en pugna con las costumbres indígenas.

La Facilitadora destacó que el Equipo Técnico preparará un borrador de propuesta para el artículo 209, que será considerado en la siguiente sesión y hará una presentación de jurisdicciones donde existe este tipo de Consejo. De inmediato se procedió con el cierre de la sesión.

Facilitador:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Zatorri", with a long horizontal stroke underneath.

Relator:

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.