

***Diseño de Constituciones***  
***El Anteproyecto de Constitución de la República***  
***de Panamá del Instituto de Estudios Nacionales***  
***de la Universidad de Panamá de 1994\****

*Miguel González Marcos*

**Resumen:** *El Proyecto de nueva Constitución del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá (IDEN), es el más conocido de los proyectos de su tipo, habiendo sido reimpresso en diversas ocasiones, y comentado con frecuencia por los especialistas. El artículo preparado por González Marcos, uno de sus coautores, relata en detalle tanto el marco teórico como el contexto de su redacción, señalando además los múltiples aspectos innovadores de la iniciativa.*

**Abstract:** *The draft of a new Constitution prepared by the Institute of National Studies of the University of Panama (IDEN), is the best known of the projects of its kind, having been reprinted several times, and commented often by specialists. The article prepared by Marcos Gonzalez, one of his coauthors, describes in detail both the theoretical framework and the context of its wording, noting also the many innovative aspects of the initiative.*

### **Trabajos Preliminares en el Diseño de Constituciones**

El Anteproyecto de Constitución del Instituto de Estudios Nacionales (IDEN) de la Universidad de Panamá fue preparado con el fin de promover el debate constitucional y servir como documento de trabajo para una posible Constituyente.<sup>1</sup> Una Constituyente, foro para fundar o renovar una comunidad política, no debería improvisarse. Su buen éxito depende en gran medida de los trabajos preliminares que facilitan la identificación de principios, la negociación de intereses, así como en general la discusión y la redacción final del texto.

1. INSTITUTO DE ESTUDIOS NACIONALES, Universidad de Panamá, Anteproyecto de Constitución de la República de Panamá, Imprenta Universitaria 1994 (2d. ed. por Editorial Portobelo 1997).

\* Una versión de éste artículo fue publicada previamente en: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XXXVII, num. 110, mayo-agosto de 2004, p. 757-776.

Desde el de Filadelfia hasta los más recientes, esa ha sido una de las lecciones más importantes de los procesos constituyentes eficaces.

Cincuenta y cinco personas llegarían a Filadelfia en 1787 a la Convención Constituyente para crear una nación. De mayo a septiembre, deliberando en sesiones secretas, redactarían la Constitución de los Estados Unidos de América.<sup>2</sup> La Convención fue precedida por los trabajos preliminares de los delegados de Virginia y entre ellos, de James Madison. Durante varios meses antes, Madison le pidió a Jefferson, quien estaba entonces en Francia, que le enviara cuantos libros “podrían iluminar en la constitución en general y en el derecho público de las distintas confederaciones que hayan existido.”<sup>3</sup> De su estudio Madison concluyó, entre otras cosas, que miedo al desorden incitaba gobiernos centrales fuertes; así como el miedo a la tiranía incitaba gobiernos locales fuertes. Según Madison, la pregunta central que tenía que resolver la Constituyente era ¿cómo obtener un balance entre el principio del orden y el principio de libertad?<sup>4</sup> Así, con sus apuntes sobre los defectos del sistema político de los Estados Unidos y sus observaciones acerca de antiguas y modernas confederaciones, llegaría Madison a Filadelfia. Los miembros de la Constituyente escogieron ambos principios. No importa cuán intensa llegue a ser la tensión entre uno y otro, ni el principio de orden ni el principio de libertad pueden sacrificarse a favor del otro.<sup>5</sup> ¿Hubiese podido la Constituyente de Filadelfia adoptar una Constitución sin los trabajos preliminares de los delegados de Virginia? Ciertamente, pero la discusión y negociación en su seno hubiese sido quizá más ardua y su resultado más incierto.

Trabajos preliminares han precedido también procesos constituyentes más recientes. Luego de la caída de la dictadura militar en Grecia, el primer gobierno electo en 1974 preparó un anteproyecto constitucional y lo remitió a la legislatura. El Parlamento escogió de entre sus miembros una comisión para que redactara un proyecto final de Constitución. Dicha comisión fue presentando por partes el proyecto constitucional al Parlamento, el cual, luego de discutir artículo por artículo de enero a junio, efectuando varias modificaciones, adoptó una nueva Constitución.<sup>6</sup> También, luego de la dictadura franquista en España, miembros del Parlamento encomendaron a una comisión del congreso de dipu-

2. Véase FRED BARBASH, *The Founding. A Dramatic Account of the Writing of the Constitution*, 1987, p. 53. Véase WALTER BERNIS, “The Writing of the Constitution of the United States”, en Robert A. Goldwin & Art Kaufman (ed.), *Constitution Makers on Constitution Making*, 1988, p. 149.

3. CHARLES L. MEE, Jr., *The Genius of the People*, 1987, p. 23.

4. *Ibidem*. pp. 30-1.

5. Véase MEE, *op. cit.*, p. 306. La Convención no resolvió, sin embargo, el asunto crucial de la esclavitud, el cual se determinaría con una guerra civil (1861– 1865).

6. Véase CONSTANTINE D. TSATSOS, “Making the Constitution of Greece”, en Robert A. Goldwin & Art Kaufman (ed.), *Constitution Makers on Constitution Making*, *op. cit.*, pp. 74-5.

tados la preparación de un anteproyecto constitucional. Luego de varios meses de trabajo y negociaciones, el debate público comenzaría con la publicación del borrador final de la constitución en abril de 1978. Se debatió en el congreso de diputados y en el Senado y fue aprobado finalmente mediante un referéndum.<sup>7</sup> Igualmente en Egipto, Anwar Sadat solicitó a la Asamblea Nacional en 1971 redactar los principios básicos de la Constitución de la República Árabe de Egipto. Dicha Asamblea, formó una comisión preparatoria que consultó con líderes religiosos, el órgano judicial, académicos y el público en general. La comisión redactó un borrador de ochenta principios como base para la Constitución y lo remitió al pleno de la Asamblea Nacional, el cual lo aprobó. Seguidamente, se encargó a una comisión el redactar los ochenta principios en forma de Constitución, la cual fue sometida a un referéndum.<sup>8</sup>

De tal manera, que el buen éxito de una Constituyente o de una reforma constitucional depende también de trabajos preliminares en los cuales se abordan los principales problemas constitucionales de una comunidad y se ofrecen propuestas para el debate. Sea para futuros gobiernos productos de procesos integracionistas como el de la Unión Europea,<sup>9</sup> sea para Estados en lucha por su reconocimiento como el de Palestina,<sup>10</sup> sea para gobiernos en exilio como el del Tíbet,<sup>11</sup> la Constitución - como símbolo que expresa los mejores anhelos de una comunidad y su fe en la libertad individual - forma parte de la herencia de la humanidad desde la Constituyente de Filadelfia. Los hombres y mujeres se pueden gobernar a sí mismos y no tienen que dejar su organización fundamental a ser decidida por la suerte ni la guerra ni la conquista. Con el fin de evitar improvisaciones, el Anteproyecto de Constitución del IDEN busca contribuir a dar elementos de juicio para facilitar la discusión de asuntos constitucionales por los actores políticos y por la ciudadanía.

7. Véase FRANCISCO RUBIO LLORENTE, "The Writing of the Constitution of Spain", en Robert A. Goldwin & Art Kaufman (ed.), *Constitution Makers on Constitution Making*, op. cit., pp. 250-57.

8. Véase MOHAMAD TAHA AL-SHAIR, "Commentary", en Robert A. Goldwin & Art Kaufman (ed.), *Constitution Makers on Constitution Making*, op. cit., pp. 336-37.

9. Véase ANDREAS FØLLESDAL, *Drafting a European Constitution – Challenges and Opportunities* (2002) *Constitutionalism Web-Papers*, ConWEB No. 4/2002, <http://les1.man.ac.uk/conweb/>; ELAINE SCIOLINO, "Seeking Unity, Europe Drafts a Constitution", *The New York Times*, Junio 15, 2003, pp. 1, 6, <http://www.nytimes.com/2003/06/15/international/europe/15EURO.html?ex=1371009600&en=ba208568614cc129&ei=5007&partner=USERLAND>; JOACHIM FRITZ-VANNAHME, "Kompliment, Konvent! Die Brüsseler Versammlung zur europäischen Verfassung regelt die Macht der Institutionen Neu," *Die Zeit*, 24, 2003, <http://www.zeit.de/2003/24/konvent>.

10. Véase NATHAN J. BROWN, "Drafting a Palestinian Constitution: Hope for Democratic Governance?" *Information Brief No. 70*, 1 March 2001, <http://www.palestinecenter.org/cpap/pubs/20010301ib.html>.

11. Véase *International Constitutional Law, Charter of the Tibetans in-Exile* (1991), [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/t100000\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/t100000_.html).

## **Iniciativa del IDEN de Preparar un Anteproyecto de Constitución**

Por mandato constitucional, la Universidad de Panamá tiene entre sus deberes contribuir al estudio de los problemas nacionales. Durante la administración del Rector Dr. Carlos Iván Zúñiga Guardia, la Universidad suscribió un convenio con la Asamblea Legislativa para que aquélla brindara a ésta asesoría técnica multidisciplinaria en el análisis, examen y estudio de proyectos de Leyes. Por su carácter inter- y multi-disciplinario, el IDEN fue encargado de implementar y coordinar la ejecución de dicho convenio con la Asamblea Legislativa. De esa manera, el IDEN quedaba como el enlace entre la producción de conocimiento de la Universidad y su aplicación para la elaboración de Leyes. En esa época también, se organizó en el IDEN un área de investigación sobre Democracia y Desarrollo Social, cuyos objetivos eran la promoción de valores democráticos y la modernización del Estado.

En ese marco institucional, se concluyó que luego de la caída de la dictadura militar y de de la invasión estadounidense en 1989, del fracaso del referéndum de 1992 y, en general, de la lerda transición hacia la democracia que empezaba a dar muestras de estanco, la Constitución vigente debía ser reformada integralmente, no sólo por las críticas con respecto a su legitimidad, pero también por su obsolescencia desde el punto de vista técnico-constitucional. Por ello, el IDEN creó una comisión con la tarea de redactar un anteproyecto constitucional para promover el debate constitucional y que sirviera de documento de trabajo en el evento de una Constituyente o de una reforma constitucional. Dicha Comisión se instituyó con los doctores César Quintero, Carlos Bolívar Pedreschi, Dimas Lidio Pitty y quien suscribe, con la participación de los doctores Bernardo Fernández y Jorge Giannareas. Aunque en esa Comisión recayó la responsabilidad del anteproyecto, se contó también con los aportes de los licenciados y profesores Sebastián Rodríguez-Robles, Rafael Murgas y Adán Arnulfo Arjona.<sup>12</sup>

Luego de discusiones en sesiones semanales por más de un año, del análisis de modelos constitucionales comparativamente y de consultas con profesores universitarios de diversas disciplinas, abogados, y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el anteproyecto de Constitución fue publicado en 1994. Además de la presentación pública del Anteproyecto por parte del Rector en nombre de la Universidad de Panamá, se remitieron ejemplares al Presidente, a los Legisladores y a los Magistrados de la Corte Suprema y del Tribunal Electoral así como a representantes de los partidos políticos y a académicos nacionales y extranjeros con el fin de que, si a bien lo tenían, enriquecieran el anteproyecto.

12. Por razones que no viene al caso mencionar, el licenciado Rodríguez-Robles pidió no ser mencionado públicamente como coautor del anteproyecto en aquél entonces.

Con excepción del entonces Presidente de la Corte Suprema, quien consideró inconveniente la creación de una Corte Constitucional, la respuesta de los representantes de los órganos del Estado confirmaría la premisa de la iniciativa del IDEN de que el país debía iniciar una renovación constitucional. Así, el entonces presidente de la Asamblea Legislativa, en carta dirigida al Rector Zúñiga concordaba “en la necesidad de proceder a una reestructuración de las bases jurídicas que sustentan el Estado nacional panameño, a fin de consolidar nuestro sistema democrático.” El entonces Presidente de la República Endara diría en carta enviada al Rector: “!Cómo me hubiera agradado que al inicio de mi gestión presidencial se nos hubiera presentado este anteproyecto; De haber sucedido así, estoy seguro que entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo, hubiésemos podido llegar a un acuerdo para considerarlo y aprobarlo con las modificaciones que se hubiesen estimado conveniente.” Asimismo, el IDEN recibió comentarios de catedráticos y de abogados con el fin de mejorar el proyecto en varios aspectos como, por ejemplo, enfatizando la conciencia latinoamericana y modificando el método de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los Procuradores de la República. En todo caso, el anteproyecto cumplía su propósito de estimular el debate constitucional.

La preparación del anteproyecto del IDEN fue posible en el ambiente intelectual de renovación que vivió la casa de Méndez Pereira durante la rectoría del doctor Zúñiga. Durante ella hubo un espíritu de cambio que se manifestó en un sinnúmero de iniciativas: creación de nuevas facultades, renovación de la infraestructura, impulso a la investigación, preparación de un anteproyecto de ley orgánica para reorganizar la propia Universidad, organización de congresos científicos, adcentamiento y disciplina presupuestaria, inicio de la descentralización del sistema universitario, incluyendo la creación de la Universidad de Chiriquí, en fin, se dio nuevo vigor al deber constitucional de la Universidad de Panamá de contribuir a la solución de los problemas nacionales.

### **Virtudes y Defectos del Anteproyecto de Constitución del IDEN**

Concepción desinteresada y deferencia a la tradición constitucional del país son algunas de las virtudes del Anteproyecto del IDEN. En los temas tratados no se pensó en favorecer a ningún grupo o a una política en particular, sino en dar un marco flexible dentro del cual diversos intereses podrían encontrar consenso. Por ejemplo, se sugiere que la justicia y la concertación sociales sean los principios orientadores en las relaciones laborales. Igualmente, se sugiere omitir preferencias estatales por un sector en particular en la regulación de la economía y se intenta también establecer un marco en los cuáles concepciones

desarrollistas puedan encontrar un balance con concepciones ecologistas. Desde luego, esos principios deben ser concretizados tomando en cuenta la noción más general del Estado panameño como uno social de derecho.

El Anteproyecto del IDEN se mantiene dentro de la tradición constitucional del país, complementando y renovando las materias típicamente reguladas en las Constituciones panameñas. No plantea cambios radicales en la forma de gobierno, por ejemplo, mas sí sugiere normas que facilitan la participación del país en iniciativas de integración regional. Igualmente, reordena y refunde materias afines, reguladas actualmente en títulos separados, como en el régimen económico y financiero y, en general, intenta una redacción más precisa de los preceptos constitucionales. También propone aclaración de ciertas instituciones como la revocatoria de mandato partidista que ha sido entendida por la opinión dominante en Panamá como un mandato imperativo, y como tal ha sido objeto de atinadas críticas.

Se trata más bien de un mandato marco que no sujeta a los miembros de la Asamblea Legislativa a instrucciones obligatorias de los partidos políticos, sino a un compromiso de promover, en su calidad de representantes de la nación, programas partidistas formulados antes de la elección. Se sugieren también clarificaciones como por ejemplo en cuanto a la nacionalidad, y a la noción de leyes orgánicas. De igual manera, el Anteproyecto sugiere una cláusula de reforma constitucional más flexible, una Corte Constitucional e, implícitamente, el uso de “Leyes con rango constitucional” para evitar una constitución excesivamente reglamentaria y detallista, pero que al mismo tiempo haga la reforma de ciertas materias más difícil por considerarse vitales en un momento dado.<sup>13</sup>

13. Para paliar ese ‘reglamentarismo’ de la Constitución, miembros de la junta coordinadora del IDEN, doctores Lina Vega, Bernardo Fernández y quien suscribe plantearon asimismo la conveniencia de usar leyes con rango constitucional en el marco de la discusión sobre el título XV- El Canal de Panamá, en un artículo publicado en La Prensa, Oct. 30 de 1993, intitulado Proposiciones en Torno al Anteproyecto Constitucional Título XV- El Canal de Panamá, Comentarios del Instituto de Estudios Nacionales (se sugería allí lo siguiente:

2. A la Constitución se le deben adicionar sólo los artículos 1 y 2 del Anteproyecto presentado y un tercero contentivo de los parámetros para el funcionamiento del Canal, lo cual debe ser desarrollado por una Ley con rango constitucional.

2.1. Las Constituciones deben poseer las características de abstracción y generalidad que contribuyan a garantizar su permanencia. Una Ley Fundamental reglamentaria es más vulnerable, pues, ante los vertiginosos y a veces inusitados cambios de la sociedad nacional e internacional, está expuesta a devenir rápidamente obsoleta.

2.2. La modernización de la organización político-institucional del Estado implica que la propia estructura de la Carta Fundamental responda también a una concepción moderna. Ella debe ser un instrumento normativo que, concebido en los términos más adecuados y abstractos, esté basado en un sólido sistema interno exento de contradicciones, repeticiones y lagunas jurídicas. Parece una contradicción in se pretender mantener la eficiencia del Canal y ofrecer la supuesta “se-

En general, las sugerencias en cuanto a la sistematización y a la redacción de los preceptos constitucionales no es sólo un asunto formal. Una Constitución debe ser inteligible para cada ciudadano y debe propiciar interpretaciones coherentes que tiendan a darle fuerza normativa a la Constitución.

En suma, el Anteproyecto fue concebido para discutir políticas constitucionales sensatas observando la tradición constitucional del país. Las sugerencias contenidas en el Anteproyecto tanto de reformas institucionales como de sistematización y redacción se orientan a modernizar y, por tanto, darle mayor eficacia a la Constitución. Se inspira en la confianza en las instituciones panameñas y en la creencia de que los actores políticos y sociales toman decisiones no sólo basados en sus intereses particulares, sino también basados en un sentido de comunidad. Teniendo como esencial la libertad individual, una Constitución debería facilitar la necesaria deliberación, consenso y aplicación de las distintas concepciones del bien común a situaciones específicas, sin imponer concepciones predeterminadas.

Luego de más de ocho años, el Anteproyecto del IDEN muestra palmaria-mente sus deficiencias. Para mencionar algunos ejemplos. El Anteproyecto no regula la institución del Defensor del Pueblo ni el habeas data ni claramente la jerarquía normativa de los tratados y convenios internacionales.<sup>14</sup> La regulación de la Corte Constitucional, aunque separada de la Corte, debería quizás ubicarse en otro capítulo distinto de la administración de Justicia ordinaria para acentuar su carácter de guardián de los valores de la Constitución. El régimen económico y financiero debe ser revisado completamente no sólo por las conse-

---

guridad del rango constitucional”<sup>13</sup> mediante una propuesta metodológicamente inapropiada.

Las Constituciones en América Latina y, desde luego, en Panamá no pueden continuar siendo el lugar para decidir pugnas políticas o para consignar la ausencia de la organización sistémica del Estado y la Sociedad.

2.3. Si esta proposición es considerada plausible, se lograría adicionar a la Carta Magna estrictamente lo requerido como Constitución en sentido material y se otorgaría, con el rango constitucional, a la Ley que desarrollase lo concerniente a la Autoridad del Canal - Constitución en sentido formal - la estabilidad y durabilidad que supone una reforma constitucional, diferenciada de una meramente legal.

Consecuentemente, las normas contenidas en la Constitución referentes a lo esencial de la cuestión del Canal, sólo deberían ser reformadas mediante consulta popular directa. En cambio, las normas de la Ley de rango constitucional sobre la Autoridad del Canal podrían ser modificadas mediante, por ejemplo, el método de aprobación por dos Asambleas Legislativas u otros. Ello permitiría, de ser necesario, una actualización más expedita de la conformación, atribuciones, regímenes, etc. de dicha Autoridad.

14. Véase, por ejemplo Salvador Sánchez González, op. cit., p. [ ] (comentando que el proyecto de Constitución del Centenario propone, entre otras novedades, consagrar constitucionalmente la Defensoría del Pueblo y el habeas data).

cuencias positivas y negativas del fenómeno de la globalización,<sup>15</sup> sino también porque la relación entre una política antimonopolista efectiva que limite la excesiva concentración de poder económico y la preservación de la democracia no están suficientemente pensadas.<sup>16</sup> De igual manera, aunque el Anteproyecto mantiene la fórmula tradicional de la protección institucional del libre mercado contenida en el Artículo 287 de la Constitución vigente, sugiere extender el término para limitaciones de dominio y la redención de obligaciones a treinta años en vez de veinte, por necesidades transaccionales del mercado en aquel momento. No obstante lo anterior, quizás sería mejor establecer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, dentro del cual se considera protegida la libertad de contratación y la autonomía privada.<sup>17</sup> En general, la organización y clasificación de los derechos fundamentales debería también reconsiderarse para adecuarlos mejor al discurso de los derechos humanos. Igualmente, conceptos básicos como soberanía deberían repensarse tomando en cuenta recientes discusiones internacionales en la materia, en las cuales se enfatiza la responsabilidad de proteger por la comunidad internacional cuando un Estado es incapaz de garantizar a sus habitantes el mínimo de derechos.<sup>18</sup> También los retos que presentan para una Constitución medios tecnológicos como la Internet deberían analizarse.<sup>19</sup> Debería también repensarse el concepto mismo de Constitución como una norma directamente vinculante y aplicable, aun sin el desarrollo legislativo específico de alguna materia. Finalmente, debería analizarse con mayor cuidado cuáles serían los arreglos institucionales que permitirían una

15. Véase Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents* (2002).

16. Véase Eben Moglen, "The Nation Antitrust and American Democracy: Where We've Been and Why it Matters," Nov. 30, 1998, <http://emoglen.law.columbia.edu/publications/antitrust-democracy.html>, ("Lo que el antimonopolio ha hecho por nosotros no se puede discutir inteligentemente si "la economía" se percibe como un dominio separado de la "política". La centuria americana . . . ha sido acerca de mantener un balance entre la libertad económica y el control democrático sobre el destino de nuestra sociedad. El mensaje básico de la filosofía antimonopolista es que un gobierno democrático se defiende a sí mismo a través de la promoción de la competencia económica y de la disolución de un poder privado antes de que crezca tanto para ser controlado por el electorado. La alternativa es un gobierno de oligarcas, por oligarcas y para los oligarcas. Si ello ocurre, el autogobierno democrático perecerá, en efecto, de la tierra.").

17. Con ello, se garantizaría la finalidad de la protección institucional del libre mercado, mas la determinación de los términos limitando el derecho de enajenación o la redención de obligaciones quedaría como materia legislativa a ser modificada según las necesidades siempre cambiantes del mercado.

18. Véase International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect* (2001).

19. Véase Laurence H. Tribe, "The Constitution in Cyberspace: Law and Liberty Beyond the Electronic Frontier," 1991, <http://www.sjgames.com/SS/tribe.html> (Tribe analiza el tema del texto y estructura de la Constitución en el "espacio cibernético", particularmente en cuanto al efecto de éste en los derechos fundamentales).



continua adaptación constitucional en el futuro.<sup>20</sup> A pesar de esas necesarias revisiones, las premisas básicas en la concepción del Anteproyecto del IDEN siguen siendo válidas. La Constitución no debe ser concebida para favorecer a ciertos intereses sobre otros y debe arraigarse en la tradición jurídica del país.

En cuanto al procedimiento de preparación del Anteproyecto se pasaron algunos asuntos por alto que hubiesen podido acrecentar su utilidad. No se guardó un record de las discusiones. Este hubiese sido muy útil para el debate porque se hubiese contado con los argumentos, ideas y reflexiones que sustentan el texto. De igual manera, en algunas materias no hubo unanimidad entre los miembros de la Comisión del IDEN. Hubiese sido ventajoso incluir las distintas alternativas propuestas y su sustentación para que sirvieran también como fuente en futuros debates. Por último, hubiese sido ideal contar con mayor número de equipos interdisciplinarios que analizaran cuestiones particulares a fin de tomar decisiones mejor fundadas. Por ejemplo, ¿cuáles son las razones de política constitucional más apropiadas para determinar la edad mínima para presidente, magistrados y legisladores? ¿Cuál debe ser la relación de ello con la distribución por edad de la población panameña? ¿Con el tipo de mandatario o mandataria que se considera deseable? ¿Cuáles son las razones para decidir si un Tribunal debe estar constituido por tres, cinco, siete, nueve o catorce miembros? Hay estudios, por ejemplo, que analizan el comportamiento de los miembros de tribunales en sus decisiones según su ubicación institucional y su número.<sup>21</sup> ¿Cuál es la relación y el efecto del uso directo de recursos estatales por los legisladores en sus circuitos en afianzar una cultura política clientelista? O, por el contrario, ¿es una manera de crear incentivos de participación? Quedaron, en fin, sin número de temas cuyo análisis se basaron en intuiciones, experiencias y conocimientos parciales de los participantes de la Comisión, así como en consultas puntuales con expertos en diversos campos de la Universidad de Panamá. Ello, sin embargo, por muy atinado, no substituye la necesidad de estudios completos y sistemáticos por especialistas sobre temas de política constitucional en economía, educación, salud, seguridad social, ciencia, tecnología, administración, relaciones internacionales, lingüística, historia y filosofía, para mencionar algunos.

20. Véase Viktor J. Vanberg & James M. Buchanan, "Constitutional Choice, Rational Ignorance, and the Limits of Reasons", en Karol Edward Soltan & Stephen L. Elkin, eds., *The Constitution of Good Societies*, 1996, p. 55 (Vanberg y Buchanan indican que actores racionales tienen que ser conscientes de la falibilidad de sus esfuerzos constitucionales. Cómo mantener un orden constitucional cuándo no se sabe cuáles son los problemas que depara el futuro, es una pregunta esencial para decisiones constitucionales. "La única respuesta razonable a esa pregunta es que esos actores racionales tendrían un interés en tomar en cuenta la posibilidad de un aprendizaje continuo, de una adaptabilidad para los cambios y para los escenarios no previstos. En otras palabras, ellos deberían tener un interés en una meta-constitución para una sociedad abierta." *ibidem.*)

21. Véase Lawrence Baum, *The Puzzle of Judicial Behavior*, 1997.

## **Cómo podría ser usado el Anteproyecto de Constitución del IDEN**

Como trabajo preliminar en el evento de una reforma constitucional o de una Constituyente, el Anteproyecto del IDEN es un documento para discutir, analizar, consultar, criticar, mejorar y descartar. Presenta las materias con una organización temática familiar en la cultura jurídica de Panamá, pero al sistematizarlas un poco más, obliga a considerar las afinidades, las contradicciones, y las obsolescencias de las materias tratadas. Idealmente, debería contribuir a que los participantes en una Convención Constituyente desarrollen su concepción integral de un nuevo pacto social y político, de una Constitución. Asimismo, el Anteproyecto podría tener un valor de guía en cuanto a la técnica de redacción y sistematización de materias, cualesquiera que sean los acuerdos a que lleguen los participantes en una Convención Constituyente. Sin embargo, el documento cumpliría su verdadero propósito cuando sea descartado. Una de las condiciones esenciales para la efectividad de una Constitución es que los participantes la hagan suya, que la obligatoriedad de ella emane por consenso del pueblo. La Constitución debe adoptarse con la participación reflexiva de los representantes del pueblo soberano como miembros de una Constituyente. Si el Anteproyecto del IDEN pudiese contribuir a facilitar esa participación reflexiva para que los miembros de una Constituyente elaboren su Constitución, éste habría cumplido con su propósito.<sup>22</sup>

## **Para Diseñar Constituciones en el Siglo XXI**

Si el pueblo panameño decide iniciar un proceso de renovación constitucional integral, debería prestarse especial atención a cómo crear las condiciones para que los miembros de la Constituyente y la Ciudadanía pasen por una experiencia transformativa. Esto es, deberíamos empezar a responder, por lo menos, a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las visiones y escenarios posibles del desarrollo del país? ¿Cuáles son aquéllos deseables? ¿Cómo podemos lograrlos? ¿Cómo organizar la Constituyente a fin de que se de un aprendizaje mutuo del pueblo panameño y de los convencionales a través de la Constituyente? ¿Cómo coadyuvar para que la negociación de intereses en la Constituyente sea basada en juicios científicos que faciliten la toma de decisiones y acuerdos de política constitucional? ¿Cuáles serían los métodos de elección de los miem-

22. Véase John S. Dryzek, "From Irrationality to Autonomy: Two Sciences of Institutional Design, en Karol Edward Sołtan & Stephen L. Elkin, eds., *The Constitution of Good Societies*, op. cit., p. 72 ("El reto en diseño institucional . . . [consiste] en facilitar autonomía, . . . [en promover] la capacidad de los individuos para que decidan por ellos mismos cuáles son las instituciones que deben tratar de establecer y cómo deben ser diseñadas." *ibidem*.)

bros de la Constituyente que garantizarían su mayor representatividad? ¿Cómo lograr que los miembros de la Constituyente no olviden que su tarea debe ser más que representar intereses particulares en la Convención? ¿De que de su trabajo depende la prosperidad de futuras generaciones? ¿Cuáles serían los mecanismos para incentivar la participación activa de la mayoría de los ciudadanos en la Constituyente, incluyendo el debate intergeneracional?

Dada que la cualidad más importante de una Constitución para su efectividad es su legitimidad, los procesos de discusión y diálogo en la Constituyente y entre la Constituyente y los ciudadanos son tan o quizás más importantes que la calidad del texto constitucional mismo. Más allá de la consulta a la ciudadanía a través de un referéndum una vez adoptado un texto constitucional, debería verse cómo promover la participación ciudadana durante los debates mismos de la Constituyente y sus comisiones. Se podría, por ejemplo, crear un sitio interactivo en la Internet en la cual los ciudadanos se mantengan informados y puedan comentar y sugerir soluciones durante el debate. No menos importante, es contar con un equipo técnico en la redacción de la Constitución no sólo por razones de estilo, relevantes a la hora de interpretar la Constitución, sino porque a través de la reflexión sobre la mejor manera de formular y organizar principios, estructuras y preceptos se identifican pseudo-diferencias en los puntos de vista o se sugieren soluciones que facilitan el consenso de intereses. Huelga decir que este equipo técnico en su composición y talante no debería replicar las de la Constituyente y la de Ciudadanía, sino facilitar la traslación de las decisiones tomadas por éstas a la mejor técnica constitucional posible. En la redacción final de la Constitución, la participación de la Academia Panameña de la Lengua sería bienvenida.

El diseño y redacción de constituciones ha devenido una ingeniería constitucional,<sup>23</sup> para la cual existen incluso organizaciones que asesoran en el proceso de redacción o que facilitan la discusión del proceso constituyente.<sup>24</sup> Sin embargo, el axioma de que una Constitución para ser efectiva tiene que res-

23. Véase Brij V. Lala, “Constitutional Engineering in Post-Coup Fiji”, *Constitutional Design* 2000

December 9–11, 1999 (DRAFT), <http://www.nd.edu/~kellogg/pdfs/Lal.pdf>; John Mukum Mbaku, “Constitutional Engineering and the Transition to Democracy in Post-Cold War Africa”, *The Independent Review*, 501-571 (1998), [http://www.independent.org/tii/media/pdf/TIR24\\_Mbaku.pdf](http://www.independent.org/tii/media/pdf/TIR24_Mbaku.pdf). Véase con provecho Albert P. Blaustein et al., *Framing the Modern Constitution: A Checklist* (A Philadelphia Constitution Foundation Book, ed., 1994); Bernhard H. Siegan, *Drafting a Constitution for a Nation or Republic Emerging into Freedom* (2d. ed. 1994).

24. Por ejemplo, La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho del Consejo de Europa, conocida como la Comisión de Venecia, establecida después de la caída del muro de Berlín, ofrece asesoría a los países en material constitucional, [http://www.venice.coe.int/site/main/introduction\\_e.htm](http://www.venice.coe.int/site/main/introduction_e.htm); El Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), apoya iniciativas para la participación y dialogo en procesos de reforma constitucional, [http://www.idea.int/newsletters/2001\\_12/focus.htm](http://www.idea.int/newsletters/2001_12/focus.htm).

ponder a las necesidades y a la cultura particular de un pueblo conserva toda su validez. Sea cual sea el destino constitucional de Panamá, trabajos preliminares son necesarios para el buen éxito de una reforma constitucional o de una nueva Constitución. Ellos pueden darse en forma de puntos o listas de propuestas por miembros de la comunidad, como los de la Iniciativa del Foro 2020 (mesa nueva Constitución); proyectos completos, como el de la Asamblea Legislativa, el del Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados (ILDEA) y el del IDEN; o comentarios sobre temas específicos o propuestas aisladas. Universidades, sindicatos, asociaciones e individuos presentaron un significativo número de anteproyectos y propuestas en la Convención Constituyente colombiana de 1991,<sup>25</sup> nutriendo y facilitando el debate en el seno de la Constituyente. Facilitar el debate constitucional fue, al fin y al cabo, el propósito del Anteproyecto del IDEN. Se hizo con la convicción de que, al lado del debate político que clarifica intereses y objetivos, el debate constitucional técnico es otra manera más de contribuir a renovar una cultura política.

25. Véase Diego Uribe Vargas, *La Constitución de 1991 y el Ideario Liberal*, 1992, pp. 43-78 (menciona que en total se presentaron 131 proyectos y 80 propuestas).

**Bibliografía**

AL-SHAEIR, MOHAMAD TAHA “Commentary”, en Robert A. Goldwin & Art Kaufman (ed.), *Constitution Makers on Constitution Making*, 1988, pp. 332-343

AROSEMENA, JUSTO, *Estudios Constitucionales Sobre los Gobiernos de América Latina* (3d. ed. 1888).

BARBASH, FRED *The Founding. A Dramatic Account of the Writing of the Constitution*, 1987.

BAUM, LAWRENCE, *The Puzzle of Judicial Behavior*, 1997.

Benton, Wilbourn E., ed., *1787 Drafting the U.S. Constitution*, II v., 1986.

BERNS, WALTER, “The Writing of the Constitution of the United States”, en Robert A. Goldwin & Art Kaufman (ed.), *Constitution Makers on Constitution Making*, 1988, pp. 119-153.

BLAUSTEIN, ALBERT P. ET. AL., *Framing the Modern Constitution: A Checklist* (A Philadelphia Constitution Foundation Book, ed., 1994).

BROWN, NATHAN J. “Drafting a Palestinian Constitution: Hope for Democratic Governance?” *Information Brief* No. 70, 1 March 2001, <http://www.palestinecenter.org/cpap/pubs/20010301ib.html>.

December 9–11, 1999 (DRAFT), <http://www.nd.edu/~kellogg/pdfs/Lal.pdf>.

DRYZEK, JOHN S. “From Irrationality to Autonomy: Two Sciences of Institutional Design, en Karol Edward Sołtan & Stephen L. Elkin, eds., *The Constitution of Good Societies*, 1996, pp. 57-75.

FØLLESDAL, ANDREAS, *Drafting a European Constitution – Challenges and Opportunities* (2002) Constitutionalism Web-Papers, ConWEB No. 4/2002, <http://les1.man.ac.uk/conweb/>

FRITZ-VANNAHME, JOACHIM, “Kompliment, Konvent! Die Brüsseler Versammlung zur europäischen Verfassung regelt die Macht der Institutionen Neu,“ *Die Zeit*, 24, 2003, <http://www.zeit.de/2003/24/konvent>.

INSTITUTO DE ESTUDIOS NACIONALES, Universidad de Panamá, *Anteproyecto de Constitución de la República de Panamá*, Imprenta Universitaria 1994 (2d. ed. por Editorial Portobelo 1997).

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *The Responsibility to Protect* (2001).

International Constitutional Law, *Charter of the Tibetans in-Exile* (1991), [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/t100000\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/t100000_.html).

LALA, BRIJ V., “Constitutional Engineering in Post-Coup Fiji”, *Constitutional Design 2000* December 9–11, 1999 (DRAFT), <http://www.nd.edu/~kellogg/pdfs/Lal.pdf>.

MEE, CHARLES L., JR., *The Genius of the People*, 1987.

MOGLEN, EBEN, "The Nation Antitrust and American Democracy: Where We've Been and Why it Matters," Nov. 30, 1998, <http://emoglen.law.columbia.edu/publications/antitrust-democracy.html>.

MUKUM MBAKU, JOHN "Constitutional Engineering and the Transition to Democracy in Post-Cold War Africa", 4 *The Independent Review*, 501-571 (1998), [http://www.independent.org/tii/media/pdf/TIR24\\_Mbaku.pdf](http://www.independent.org/tii/media/pdf/TIR24_Mbaku.pdf).

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, "The Writing of the Constitution of Spain", en Robert A. Goldwin & Art Kaufman (ed.), *Constitution Makers on Constitution Making*, 1988, pp. 239-265.

SCIOLINO, ELAINE, "Seeking Unity, Europe Drafts a Constitution", *The New York Times*, Junio 15, 2003, <http://www.nytimes.com/2003/06/15/international/europe/15EURO.html?ex=1371009600&en=ba208568614cc129&ei=5007&partner=USERLAND>.

SIEGAN, BERNHARD H., *Drafting a Constitution for a Nation or Republic Emerging into Freedom* (2d. ed. 1994).

STIGLITZ, JOSEPH E., *Globalization and Its Discontents* (2002).

TRIBE, LAURENCE H., "The Constitution in Cyberspace: Law and Liberty Beyond the Electronic Frontier," 1991, <http://www.sjgames.com/SS/tribe.html>.

TSATSOS, CONSTANTINE D., "Making the Constitution of Greece", en Robert A. Goldwin & Art Kaufman (ed.), *Constitution Makers on Constitution Making*, 1988, pp. 69-93.

URIBE VARGAS, DIEGO, *La Constitución de 1991 y el Ideario Liberal*, 1992.

VANBERG, VIKTOR J. & J BUCHANAN, AMES M., "Constitutional Choice, Rational Ignorance, and the Limits of Reasons", en Karol Edward Sołtan & Stephen L. Elkin, eds., *The Constitution of Good Societies*, 1996, pp. 39-56.