

## *Iniciativa ciudadana: el proyecto de constitución de ILDEA*

*Por Fernando Berguido*

**Resumen:** *Este artículo relata los detalles de la iniciativa de reforma integral de la Constitución Política de la República de Panamá, que adelantó el Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados a principios de los años noventa del siglo pasado. Es, junto a la propuesta de la Universidad de Panamá, la que mayor divulgación ha tenido.*

**Abstract:** *This article recounts the details of the reform initiative of the Constitution of the Republic of Panama announced that the Latin American Institute for Advanced Studies at the early nineties of the last century. It is, next to the proposal from the University of Panama, the best known by the general public.*

### Antecedentes

Con la caída de la dictadura militar y el establecimiento de un régimen democrático en diciembre de 1989, la expectativa ciudadana daba por descontado que el nuevo gobierno, instalado luego de la invasión militar, aprovecharía la ocasión para convocar a una asamblea constituyente que nos diera una carta fundamental con el retorno a la vida republicana.

El país se fue normalizando mas la convocatoria constituyente no llegó. El llamamiento constitucional parecía no tener prioridad en la agenda oficial, ocupada en emergencia tras emergencia. Hay quienes pensaban que el debate sobre el tema constitucional debía, durante la primera administración democrática luego de la dictadura, contar con algún borrador de nueva constitución para que iniciara el debate y sirviera de guía a los temas a tratar.

El Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados (ILDEA) se apropió de la iniciativa con el fin de ofrecer un documento de trabajo, no solo para que sirviera de borrador de discusión sino que propiciara el debate en sí. De esa forma nació el proyecto en comento, que fue preparado luego de varios meses de discusión por un grupo interdisciplinario en el que, conscientemente, se decidió que los abogados fueran minoría. El documento fue hecho público a finales de 1993.

En las discusiones que a lo largo de seis meses se llevaron a cabo en el seno de ILDEA, participaron de manera destacada: René Brenes (arquitecto-

to), Woodrow De Castro (abogado), Guillermo Chapman (economista), Gabriel Galindo (abogado), Roberto Eisenmann Jr. (empresario), Rodrigo Eisenmann (odontólogo), Winston Robles (abogado) Guillermo Sanchez Borbón (escritor) y Rita Moreno de Valdés (escritora), todos miembros de Ildea. Tres abogados, jóvenes en esa época, fuimos invitados a participar en el proyecto como redactores y coordinadores: Francisco Arias Galindo, Madelaine Durling de Navarro y el autor de esta nota.

## **Presentación general**

Durante las discusiones del Anteproyecto se buscó reforzar los derechos fundamentales y sociales así como vincular al ciudadano con el quehacer público para consolidar y perfeccionar el Estado de Derecho y la forma democrática de gobierno.

El Anteproyecto procuró lograr un texto más breve que el de la constitución vigente y procuró revertir la tendencia constante de extender el documento constitucional a causa de ese afán por “constitucionalizar” normas que son propias de la reglamentación legal y no principios fundamentales, restándole flexibilidad y adaptabilidad frente a situaciones futuras. De allí que el Anteproyecto pretendió mantener principios fundamentales que aseguren su permanencia, hasta donde sea posible, eliminando disposiciones que no deben, a juicio de los participantes, estar en el texto constitucional por no contener conceptos primarios, o bien por representar una reglamentación innecesaria.

A manera de ejemplo, el Anteproyecto cuenta con un total de 255 artículos, en comparación con los más de 300 artículos que dispone la Constitución vigente.

En cuanto a la distribución de materias, se mantiene aquella acorde con la tradición republicana de una parte introductoria, seguida por la parte doctrinal que incluye los derechos y garantías individuales, las sociales, para terminar con la parte orgánica y la cláusula de reforma. Como en aquel entonces se discutía el texto especial para el Canal de Panamá, ILDEA se abstuvo de considerar al mismo dejando el espacio para incluir lo que, por consenso nacional se esperaba en ese entonces saliera de los acuerdos nacionales, como efectivamente fue.

## **Parte introductoria**

ILDEA consideró propicia la modificación de dos artículos referentes a la soberanía popular y el acatamiento del derecho internacional. Así, en material de soberanía se proponía el siguiente artículo:

*Art. 2: En el pueblo reside el poder soberano del Estado. El pueblo ejerce su potestad soberana directamente o por medio de sus representantes a través de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.*

Víctimas de la apatía y la complicidad internacional en materia de violaciones a los derechos humanos durante la etapa anterior, se propuso la adopción de una política internacional que, en esta materia, modificara la actitud vigente de ignorar las violaciones a los derechos en cualquier parte del mundo.

*Art. 4: La República de Panamá acatará las normas del Derecho Internacional.*

*La República de Panamá se compromete a respetar la vigencia de los derechos humanos y se adhiere al principio de la intrascendencia de las fronteras nacionales para lograr el respeto y plena vigencia de los mismos.*

El régimen de nacionalidad también fue modificado ligeramente en cuanto a la adquisición de la misma a los hijos de padre o madre naturalizados panameños.

## **Derechos fundamentales y sociales**

Las disposiciones que se presentan buscan mayores garantías al individuo frente al siempre creciente poder del Estado. Se hizo un reordenamiento de las disposiciones en busca de una secuencia más lógica de las garantías fundamentales y sociales, y se hizo un esfuerzo por aclarar la importancia de disposiciones tan fundamentales como aquellas que establecen la función de las autoridades públicas y el régimen de derecho.

El Anteproyecto define que las mismas no son disposiciones meramente programáticas, como en ocasiones se ha querido interpretar por el Órgano Judicial, sino que estas normas han sido diseñadas para asegurar el sometimiento de las autoridades al Estado de Derecho con suficiente valor propio como para no depender de otras normas para su efectiva aplicación, como parece ser la interpretación vigente.

Así, por ejemplo, se adiciona el siguiente artículo:

*Art. 14: Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que están bajo su jurisdicción y para cumplir y hacer*

*cumplir la Constitución y la Ley. Se considerara violatoria de esta Constitución toda ley, reglamento, orden u acto emanado de la autoridad que sea contrario a la letra y espíritu de esta disposición, independientemente que viole o no otras normas contenidas en la presente Constitución.*

Con el fin de brindar al individuo mayor protección ante el crecimiento del Estado y los adelantos tecnológicos que puedan atentar contra su intimidad, se introdujeron normas que reconocían el derecho del individuo a su privacidad personal y familiar, se mejora la protección a la confidencialidad de las comunicaciones, así como las garantías para que el individuo tenga acceso a la información que sobre el se mantiene y distribuye, derechos recogidos diez años en la Ley de Transparencia (Ley 6 de 2001).

En lo referente a la libertad de expresión y el derecho a la información, se propuso:

*Art. 24: Toda persona tiene el derecho a formar, expresar y difundir libremente su pensamiento, opiniones e ideas sin sujeción a censura alguna. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o en cualquier otra forma de su elección. La ley reglamentará las responsabilidades legales, de carácter civil, que se puedan originar cuando se vulnere la reputación o la honra de las personas.*

En cuanto al libre acceso a la información, se propuso:

*Art.25: Se reconoce el derecho de los ciudadanos, así como de los medio de comunicación social, de recabar información de las autoridades sobre asuntos oficiales. Por causas expresamente determinadas en la ley y por el tiempo que ésta determine, se podrá restringir el acceso a determinada información con el fin de mantener su reserva.*

En cuanto a los derechos sociales, se buscó eliminar en lo posible declaraciones líricas bien intencionadas pero carente de relevancia y practicidad en su aplicación. De esta forma se busca dejar en el texto constitucional disposiciones que realmente tuvieran sentido práctico y uso concreto.

Parte orgánica: los órganos del Estado

Los cambios más importantes que presenta el Anteproyecto fueron introducidos en esta parte de la Constitución.

Con relación al Tribunal Electoral, se han adoptado la mayoría de los cambios que la Reforma Constitucional de 1992 proponía y que tenían como objetivo brindar mayor autonomía a esta institución, particularmente en el área del manejo de los fondos asignados durante el período de elecciones.

Se adopta la terminología de “**Diputado**” y “**Asamblea Nacional**” por considerarse más apropiada que la actual denominación, además de estar más a tono con la tradición panameña.

En relación a la composición del Órgano Legislativo, se introdujeron dos cambios importantes. Se contempló la figura del **Diputado Nacional**, el cual sería elegido en elecciones populares a nivel nacional. Además, se propuso que su elección se llevará a cabo a mitad del período presidencial. Se estableció la cifra de diez diputados nacionales. (Art.113)

La Asamblea contará igualmente **Diputados Circuitales**, utilizando básicamente el sistema de elección actual, con algunas modificaciones. Estas modificaciones giran, primordialmente, en torno a mantener una proporción entre el número de diputados y la población nacional, con el fin de evitar el aumento constante del número de diputados. En relación con el sistema actual, se aumenta las bases de población para elegir diputados, se permite que en el futuro, y por ley, se pueda aumentar dicha base y finalmente se pone un tope máximo de 60 diputados circuitales que, sumado a los 10 nacionales, garantizarán un cuerpo legislativo que no fuera mayor a los 70 miembros. (Art. 114)

Se ha eliminado totalmente la figura del suplente, adoptándose normas para la sustitución permanente de los diputados. En los circuitos plurinominales, se eliminó la cláusula de la representación proporcional. También se reforma la disposición referente al mandato que reciben los diputados, aclarando que deben actuar en interés de toda la Nación. (Art. 115)

Una de las preocupaciones fundamentales de ILDEA al iniciar este proyecto, fue la de procurar una mayor **participación ciudadana** en la vida política. Una serie de medidas fueron introducidas a lo largo del texto constitucional con el fin de permitir una democracia más participativa y en la cual, la ciudadanía pudieran, en determinados momentos, participar directamente sin necesidad de someterse únicamente a las decisiones de las clases políticas establecidas. De esta forma, se permite la iniciativa popular, tanto en materia legislativa

*Art. 134 Los ciudadanos tendrán iniciativa para proponer proyectos de ley. Para tal fin, el proyecto deberá ser respaldado por un número mínimo de ciudadanos que no será inferior al cinco por ciento del total de votos emitidos en las últimas elecciones nacionales. El Tribunal Electoral certificará el cumplimiento de este requisito.*

La Asamblea Nacional deberá considerar, en un plazo no mayor de cuatro meses, contados a partir de la expedición de la certificación que expida el Tribunal Electoral, el referido proyecto de ley como en materia constitucional (Art. 256, numeral 1). También se establece la posibilidad de que una ley, una vez aprobada y sancionada, tenga que ser llevada a consulta popular:

*Art. 141 Si un número de ciudadanos, que no será inferior al diez por ciento del total de votos emitidos en las últimas elecciones nacionales, solicitara la anulación de una Ley de la República, el Órgano Ejecutivo estará en la obligación de someterla a referéndum nacional en un término no mayor de cuatro meses contados a partir de la certificación que expida el Tribunal Electoral.*

Si la Ley recibiera el rechazo de la mayoría de los votos emitidos, la misma quedará sin efecto inmediatamente. En caso contrario, continuará vigente.

Se modificó el proceso de formación de las leyes, con un primer debate que incluye el debate político y de viabilidad del proyecto de ley, para luego ser pasado a una comisión legislativa. El segundo debate se hará en la Comisión respectiva, donde se discutirá y aprobará el proyecto de ley en detalle, sujeto a los principios generales establecidos en el primer debate. Finalmente, el proyecto recibirá, ante el Pleno, su tercer debate. Este sistema posee varias ventajas sobre el sistema actual, entre las que se encuentran la de permitir un debate sobre los principios y objetivos de todo proyecto, determinándose desde el inicio del proceso legislativo, la viabilidad política del proyecto de ley.

En lo que respecta al Ejecutivo, se propone la segunda vuelta electoral en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría de los votos en la primera elección. En este caso, los dos candidatos con más votos habrán de participar en un segundo torneo, con miras a que el mandato del triunfador no sea cuestionado por su respaldo minoritario sino que cuente con el apoyo mayoritario del electorado. Se elimina la figura del segundo Vicepresidente, eligiéndose únicamente al Presidente y un Vicepresidente.

El Anteproyecto mantiene la tradicional separación en las funciones de los Órganos del Estado. Sin embargo, se perfecciona la institución del voto de censura, con el fin de encontrar, institucionalmente, salidas a crisis producidas por el enfrentamiento entre Órganos del Estado. Cuando la Asamblea Nacional apruebe votos de censura contra algún Ministro de Estado respaldado por tres cuartas partes de los miembros, el Ministro habrá de ser separado. Más importante aún en el caso de crisis políticas en las que las diferencias entre el Órgano Legislativo y el Ejecutivo son insalvables, el proyecto prevé una alternativa

institucional con el fin de evitar el rompimiento del orden constitucional. En estos casos, el Legislativo podrá aprobar votos de censura contra el Presidente de la República, en cuyo caso, el Presidente habrá de ser separado del cargo conjuntamente con la disolución del Parlamento. Con esta opción, se persigue evitar la utilización, tan nefasta en nuestro pasado político, del juicio político contra el Presidente de la República como formula de escape.

La innovación más importante dentro del Órgano Judicial es la creación de una Sala de lo Constitucional. Siguiendo tendencias modernas, otros países han optado por establecer una jurisdicción constitucional independiente que ha significado un resurgir del Derecho constitucional y mayor atención y cuidado a los derechos fundamentales de los asociados. Ante este grato fenómeno, el Anteproyecto acoge la idea de una jurisdicción especial con la salvedad de que la misma ha sido adscrita como una Sala de la Corte de Justicia para evitar celos jerárquicos la creación de más burocracia y utilizar al máximo los actuales recursos del Estado. (Arts. 170 y 173)

Se pretende eliminar la figura de los suplentes de magistrados, jueces y fiscales. Procurando evitar conflictos de interés por parte de aquellos suplentes que, ejerciendo la profesión, ocupan internamente la posición de juzgadores, normalmente en los mismos foros donde se desenvuelve su actividad profesional, se ha buscado la figura del magistrado y juez alterno, nombrando a tiempo completo y con las mismas limitaciones que los principales, encargado de suplir rotativamente las ausencias temporales de los titulares.

En lo que respecta a la organización municipal, se elimina definitivamente la figura del “Representante de Corregimiento” de tan ingrata recordación”. Los Municipios estarán a cargo de un Consejo Municipal integrado por Concejales y de un Alcalde. Sen ha preferido volver a la estructura contenida en la Constitución de 1946, con algunas modificaciones.

Finalmente, se introducen algunas reformas que permitirán en el futuro, y mediante ley, brindar mayor independencia y un régimen jurídico especial a entidades autónomas con el fin de promover el desarrollo de áreas o servicios especiales.

*Art. 237: El estado regulará la adecuada utilización de la tierra de conformidad con su uso potencial y los programas nacionales de desarrollo, con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo.*

### **Otras Disposiciones Constitucionales**

En lo referente a la economía nacional, el Anteproyecto básicamente acaba con un número plural de disposiciones que otorgaban facultades amplias

al Estado de intervención y participación activa en la vida económica del Estado. Se persigue devolver al Estado a su posición regulador y promotor de la economía mas no actor, y mucho menos competidor del sector privado.

Un cambio jurídico profundo viene representado con la eliminación de las prohibiciones existentes al ejercicio del comercio al por menor por extranjeros. Este tipo de regulaciones, superadas hoy en día, no corresponden al rango constitucional, además de estar obsoletas y ser en la práctica virtualmente inoperantes.

En lo que respecta a la seguridad pública y la defensa nacional, se formaliza la voluntad nacional de que tengamos un país desmilitarizado. Junto con la desmilitarización, se establecen algunas disposiciones referentes a la fuerza pública y a la defensa nacional. (Arts. 254, 255 y 256)

## **REFORMAS CONSTITUCIONALES**

Por muchos años se creyó en la convivencia de establecer cláusulas de reforma lo suficientemente rígidas como para darle permanencia al texto original e impedir cambios frecuentes. Con el correr de los años se ha demostrado que constituciones rígidas han llevado a la necesidad de que, en momentos coyunturales, se opte por abolir completamente el texto y adoptar uno nuevo.

Nuestras constituciones no han sido ajenas a esta realidad y han respondido, básicamente, a las mismas circunstancias. La secuencia de constituciones panameñas demuestran una tendencia hacia la inclusión de mecanismos de reforma algo más flexible en cada nuevo texto.

El anteproyecto incluye un nueva modalidad que permite reformas constitucionales, por una misma Asamblea, siempre y cuando cuente con el apoyo de una mayoría calificada.