

Comentarios al proyecto de Constitución Nacional elaborado por la Comisión Jurídica de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa

Luis Chalhoub

Resumen: *El proyecto de nueva Constitución preparado por la Comisión Jurídica de la APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa) se construye aprovechando los consensos que, desde la perspectiva empresarial, podían encontrarse en los proyectos como el del IDEN y del ILDEA. El artículo preparado por Luis Chalhoub, uno de los protagonistas del empeño de APEDE, puntualiza de forma clara los puntos fuertes del proyecto.*

Abstract: *The new draft constitution prepared by the Legal Commission of the APEDE (Panamanian Association of Business Executives) is built on the consensus, from entrepreneurs perspective, on what was valuable in previous constitutional projects such as the one from IDEN or ILDEA. The article prepared by Luis Chalhoub, one of the protagonists of the commitment of APEDE, spells out clearly the strengths of the project.*

La historia nos ha demostrado que los textos constitucionales deben registrar los valores políticos, sociales, económicos y culturales de las fuerzas vivas de una nación, en un momento dado. También nos ha demostrado la historia, que si las constituciones no reflejan tales valores, tarde que temprano, la insatisfacción popular irá creciendo en forma exponencial hasta que se torne insoportable y ella traerá como consecuencia inevitable una revolución que exija cambios esenciales en la Carta Fundamental.

Nuestra actual Constitución, la “Constitución Política del República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos de 1993 y de 1994”, entrañó, desde sus orígenes, un abrupto rompimiento de nuestra tradición constitucional y un radical desconocimiento de los principios constitucionales universalmente reconocidos. Lo anterior es cierto, a pesar de que con el Acto Constitucional de 1983 se pretendió volver, en alguna medida, a la Constitución de 1946, que nuestra más autorizada doctrina constitucional considera como la mejor Constitución que ha tenido nuestro país. Sin embargo, aún con dichos cambios, han sobrevivido algunos resabios del texto constitucional original, que no nos han permitido restablecer un Estado de Derecho, en el que la democracia

participativa sea una realidad y en el que el sistema de frenos y contrapesos, entre los órganos del Estado, deje de ser una mera ilusión, con los consiguientes efectos de una economía estancada y de un creciente malestar social generalizado, donde la población no puede ver realizadas sus más anheladas y elementales aspiraciones.

Corrupción, pobreza extrema, delincuencia y criminalidad crecientes, fallas generales en los sistemas educativos, de salud, y de vivienda, altos niveles de desempleo, irregularidad en la administración de los fondos públicos, malos manejos administrativos, grave crisis de valores, son las expresiones de queja que con más frecuencia escuchamos de manera reiterada, tanto a lo interno y como a lo externo del país.

Ante este panorama de crisis institucional, social, económica y política en el país, es de esperarse que en cualquier momento se produzcan manifestaciones de los diferentes sectores populares exigiendo un cambio constitucional. La pregunta es ¿porqué esperar que la paciencia del pueblo panameño se agote cuando es de urgencia y perfectamente posible atender el clamor popular de cambio en nuestra Carta Fundamental?

Desde hace muchos años, los más importantes juristas del país han tenido el valor de criticar duramente nuestro actual texto constitucional y de proponer profundas y radicales reformas. En 1984, el respetado maestro, Dr. Dulio Arroyo (q.e.p.d.), nos dejó plasmados en sus obras, sus comentarios a las reformas constitucionales introducidas en 1983. En 1994, el Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá (IDEN), con la participación de otro de nuestros más respetados maestros, Dr. César Quintero (q.e.p.d), presentó a la consideración pública un anteproyecto para una nueva Constitución política. En 1998, luego de un amplio proceso de diálogo y de concertación entre la Sociedad Civil, los Partidos Políticos y el Gobierno Nacional, presentaron al país la “Visión Nacional 2020” y posteriormente, en el año 2003, luego de un arduo trabajo de la Mesa Nueva Constitución del Foro 2020, presentaron una propuesta de cambios constitucionales. El año pasado, el Órgano Legislativo, presentó a la opinión pública, un texto-propuesta de nueva constitución para el país, aunque el mismo fue posteriormente retirado.

Lo anterior es prueba suficiente de que existe un clamor popular por cambios constitucionales. La Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), conscientes su responsabilidad como gremio, consideró conveniente, en el año 2003 en que celebramos nuestro primer centenario como República independiente, emprender la tarea de redactar una propuesta de nueva Carta Fundamental y de presentarla al país como una contribución para su el mejoramiento general. Para esos efectos solicitó a la Comisión Jurídica de APEDE la redacción y presentación de una propuesta.

El texto que adjuntamos a este escrito, es el resultado del esfuerzo y dedicación de un grupo de miembros de la APEDE comprometidos con el mejoramiento de nuestro país. El texto ha sido sometido a la consideración de la Junta Directiva de la APEDE, la cual se encuentra evaluando y consultando el mismo para que con posterioridad a cualquier corrección, modificación o adición que se requiera, se proceda a su aprobación como texto oficial de la APEDE.

La visión APEDIANA de un Panamá mejor, requiere iniciar el proceso con una Constitución que, inspirándose en la realidad panameña, pueda ofrecerle a su ciudadanía un magnífico ejemplo de democracia participativa, generándose así mejores oportunidades para que los flagelos que hoy nos agotan disminuyan perceptiblemente y, de manera tangible, se ofrezca una patria próspera, donde la pobreza extrema llegue a ser un recuerdo; la educación un ejemplo digno de imitación por otros países; donde la administración de la Cosa Pública esté en manos de hombres y mujeres competentes, comprometidos (as), honestos (as) y su actuar sea transparente, abocado solo a los mejores intereses de la población; donde la corrupción se castigue de manera ejemplar y la administración de justicia sea objetiva y apegada a leyes justas y consonas con el mal social causado; donde la salud pueda llegar a ser realmente accesible a todos los panameños y panameñas, y las oportunidades de empleo, una posibilidad alcanzable; donde las facilidades de vivienda sean dignas, con posibilidades de logro; donde la gestión gubernativa este dirigida a los mejores intereses nacionales, no a los intereses de unos pocos; donde la seguridad jurídica estimule la inversión local y extranjera; donde la demagogia y el paternalismo simplista no confundan a la ciudadanía, encausándola a la aceptación ignorante de propósitos ajenos a su beneficio real ciudadano; donde el concepto de solidaridad nos aleje de los egoísmos propios de una desenfrenada acumulación de riqueza, convirtiéndose ésta en un fin en sí mismo; donde el ser panameño y panameña sea motivo de orgullo y no de frustraciones y desesperanzas; donde el trabajo en el sector público se desempeñe como un servicio a los conciudadanos, compensado de acuerdo a las capacidades y obligaciones del cargo y no como una oportunidad para el aprovechamiento personal, y que sea regulado por una legislación clara de carrera administrativa, judicial y diplomática, en la cual todos los panameños y panameñas tengamos interés de participar; donde el sistema carcelario pueda llegar a ser uno de rehabilitación real para el eventual reingreso a la sociedad de quienes son sujetos del mismo; donde la ética y la equidad jueguen un papel importante en el actuar público y privado; en fin, que el vivir y ser ciudadano de un país pequeño, como lo es Panamá, sea una verdadera oportunidad de ser parte del progreso conjunto y bienestar de todos los que aquí convivimos.

Estamos conscientes de que con cambios en el texto constitucional no será suficiente, de que además requeriremos cambios en la legislación que lo desarrolla y de cambios fundamentales de actitud en los ciudadanos, rescatando los principios y valores esenciales que hemos ido perdiendo, pero tenemos la convicción de que un cambio en nuestra Carta Fundamental representará el principio, con pie firme, de esos otros cambios. Esperamos haber logrado ese cometido.

Finalmente, consideramos de vital importancia que la aprobación de un nuevo texto constitucional, se haga por cualquiera de los métodos previstos en la actual constitución, previo consenso de todos los factores de poder, mediante un proceso abierto de diálogo y debate, y que en forma alguna se altere el orden constitucional existente.

De esta forma, pasamos a exponer los cambios más importantes que caracterizan el texto constitucional que proponemos. Preámbulo

Aunque la redacción del preámbulo deberá ser inspiración de los encargados de redactar el texto constitucional, proponemos un texto de Preámbulo que está más acorde con nuestra realidad política, económica, social y cultural actual.

Estado y nación panameña

Se establecen límites al Estado para el respeto a los derechos esenciales de la naturaleza humana.

Se establece un rechazo total a los actos de terrorismo.

Se contempla la posibilidad de que el Estado pueda delegar o compartir algunas facultades inherentes al Poder Público, con instituciones internacionales, para efectos de integración regional o hemisférica, sobre bases de multilateralidad, equidad e interés común.

Se incluyen como nacionales panameños a los niños extranjeros adoptados por nacionales panameños domiciliados en el territorio nacional, antes de cumplir siete años de edad, sin necesidad de declaración de su parte.

Se imponen al Órgano Ejecutivo razones de moralidad, seguridad pública, salubridad o incapacidad mental para negar una carta de naturaleza.

Se reconoce la objeción de conciencia al momento de tomar las armas para la defensa de la independencia nacional e integridad territorial

Garantías Fundamentales

Se reordena todo el texto.

Se consagra el derecho de acceso a las autoridades administrativas y jurisdiccionales para ejercer acciones legales en ejercicio de derechos o en defensa de intereses.

Se dispone que las normas constitucionales de éste Título serán de aplicación directa.

Se incorpora la omisión de funciones para efectos de amparo de garantía constitucionales.

Se sustituye la facultad de penar sin juicio previo, por la facultad de imponer temporalmente medidas coercitivas, en caso de que se impida el ejercicio de funciones judiciales.

Se impone como sanción, por la privación de la libertad sin cumplir con las formalidades constitucionales, la pérdida del empleo público. Lo anterior, sin perjuicio del derecho a exigir reparación.

Se reconoce el derecho de asilo.

Se impone la obligación del Estado de investigar y sancionar los delitos contra los derechos humanos, los cuales se declaran imprescriptibles. Igualmente, se le impone la obligación de indemnizar a las víctimas cuando la violación la cometa un servidor público.

Se amplía la garantía de inviolabilidad de correspondencia a todo género de comunicaciones transmitidas por cualquier medio.

Se establece la ineficacia de pruebas obtenidas en violación de esta disposición.

Se aclara el tema del requerimiento de sentencia ejecutoriada e indemnización previa, en casos de expropiación.

Se impone el deber de los servidores públicos, de actuar con transparencia en la gestión gubernamental y se garantiza el libre acceso a las oficinas públicas con el propósito de obtener información.

Se aclara el tema de la ocupación temporal de la propiedad privada, imponiendo el deber del Estado de indemnizar por los daños ocasionados a más tardar en el período fiscal siguiente a la cesación de las causas que provocaron la ocupación.

Se consagra el derecho a la intimidad personal y familiar, y a acceder a toda base de datos que contenga información sobre ellas y el derecho de requerir actualización, rectificación o destrucción de los que estén errados.

Se impone al Consejo de Gabinete la obligación de motivar los decretos que impongan estados de urgencia general en casos de guerra o perturbación interna.

Se permite el empleo de educadores extranjeros en los centros de enseñanza secundaria y universitario.

Se eleva el nivel de educación obligatoria al primer ciclo de la escuela secundaria o noveno grado.

Se establece la obligación de la enseñanza de la educación cívica, la ética y los valores y principios morales fundamentales.

Se contempla la posibilidad de que el Estado pueda delegar en la empresa privada la función de previsión social, reservándose la responsabilidad de supervisarla.

Se introduce la advertencia de inconstitucionalidad.

Defensoría del Pueblo

Se eleva a la categoría constitucional la figura del Defensor del Pueblo con autonomía. Se establece que será designado por la Asamblea Legislativa con el voto favorable de dos terceras partes, por un período de cinco años y sólo podrá reelegirse por un período adicional. Se establecen requisitos esenciales que garantizan su imparcialidad. Su régimen será aprobado por ley especial.

Partidos Políticos

Se consagra la libre postulación para cargos de elección popular. Para tales efectos se requerirá de firmas de un número de personas que represente el 20% del total de votos válidos emitidos a favor de quien fue electo en el cargo al que se aspira, en la últimas elecciones.

Se establece como principios rectores de los partidos políticos, el carácter público de su contabilidad, la prohibición de recibir dineros provenientes del extranjero y se prohíbe el financiamiento estatal. Se permite al Estado establecer límite a las donaciones que puedan recibir.

Tribunal Electoral

Se limita el número de suplentes del Tribunal Electoral a dos y se establece como su período el de nueve años, con nombramientos escalonados cada tres años y sin posibilidad de reelección.

Los magistrados serán designados uno por el Órgano Legislativo, otro por el Ejecutivo y otro por la Corte Suprema de Justicia y no pueden haber pertenecido a partido político alguno en los cinco años anteriores a su nombramiento.

Se introduce la facultada de resolver con respecto al tema de pérdida de credenciales de los legisladores y otros cargos de elección popular y decidir con relación a sus reemplazos.

Se permite ejercer la acción de inconstitucionalidad contra las decisiones del tribunal electoral.

Se contempla un suplente para el Fiscal Electoral.

Se establece que la Corte Suprema de Justicia juzgará al fiscal electoral.

Órgano Legislativo

Se establece que los legisladores serán elegidos por cada provincia, a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes, por un período de cuatro años. Solo se permite su reelección por un período adicional. El número total de legisladores será de 60 y para tales efectos se ajustará la base de elección con los censos electorales.

Se precisan los requisitos para ser legislador. Así, se exige un mínimo de veinte años de residencia en el país, un mínimo de treinta años de edad, tener residencia habitual en la circunscripción provincial un mínimo de cinco años anteriores a la elección.

Se consagran causales específicas de pérdida de credenciales para legislador, en reemplazo de la revocatoria de mandato.

Se precisan las incompatibilidades con el cargo de legislador.

Se aclara que los legisladores representan a la nación.

Se restringe la inmunidad parlamentaria a la privación de su libertad, pudiendo ser investigados y de resultar condenados perderán sus credenciales.

Se establecen dos tipos de leyes, especiales y ordinarias. Las primeras requerirán para su aprobación de 2/3 de los miembros de la Asamblea legislativa.

Se dispone que requerirán leyes especiales los temas del Canal de Panamá, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, los Códigos de la República, las leyes que regulan órganos superiores del Estado, la ley de transparencia, reformas tributarias, servicios públicos, la ley general de sueldos, los tratados libre comercio internacional.

Se concede incoativa legislativa al Consejo Municipal, al Defensor del Pueblo y a los gremios o asociaciones con personería jurídica siempre que cuenten con un mínimo de diez mil firmas.

Órgano Ejecutivo

Se reduce la figura de Vicepresidente a uno.

Se establece la obligación del Presidente de dar un mensaje a la nación ante la asamblea legislativa, una vez al año, con respecto al estado administrativo, económico y político.

Se permite una reelección para presidente y vicepresidente únicamente para el período inmediatamente siguiente.

Se establece que para ser elegido Presidente se requieren los votos de la mitad más uno del total de votos válidamente emitidos, teniendo que celebrarse una segunda vuelta en caso de no alcanzarse este mínimo.

Se limita el periodo presidencial a cuatro años.

Se establecen límites con respecto a quienes pueden ser elegidos Presidente y Vicepresidente, estableciendo que deberán tener mínimo cuarenta años de edad, y que no podrán ser los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, del Presidente saliente, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Electoral, el Procurado de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor de la República.

Se establecen límites para ser ministros de estado, mínimo de treinta de años de edad. Se establecen incompatibilidades con la función de ministro de Estado.

Órgano Judicial

Se reconoce la mediación, conciliación y arbitraje como medios alternos de solución de conflictos.

Se establecen mayores incompatibilidades con el ejercicio de la judicatura.

Se dispone que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán nombrados por el Consejo de Gabinete de una terna propuesta por la propia Corte, y el elegido debe ser ratificado por la Asamblea Legislativa. Se le reconoce la posibilidad de ascenso a los magistrados del tribunales superiores que deberán estar en las ternas y deberán cumplir con todos los requisitos.

Se establecen como requisitos para ser Magistrado de la Corte, el tener cuarenta años de edad, 15 años de ejercicio profesional, experiencia en el área, no haber sido Ministro de Estado, ni servidor público, ni legislador, ni miembro de partido político en los cinco años anteriores a su nombramiento, ni tener vínculo de parentesco con algún miembro del Consejo de Gabinete o del Corte Suprema de Justicia.

Se limita el número de suplentes a dos por sala.

Procuraduría de la Nación

Se establece que el Procurador será nombrado por el Consejo de Gabinete con la aprobación de la Asamblea Legislativa, por un período de 10 años y debe reunir los mismos requisitos que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Procuraduría de la Administración

Se establece lo mismo que para el Procurador de la Nación.

Se le separa del Ministerio Público y se le reconoce autonomía.

Régimen de las Divisiones Políticas y Administrativas del Territorio del Estado

Se divide administrativamente el país en provincias, distritos y corregimientos.

Se acentúa la autonomía municipal.

Se aclara el orden de jerarquía desde el Presidente hasta los corregidores.

Se establecen reglas claras para la elección popular de los cargos de alcalde y corregidor. Así, se establece que el período será de cuatro años, que sólo se permitirá una reelección inmediata, que pueden ser postulados por partidos políticos o de manera libre, que deben tener mínimo de 25 años, deben haber residido mínimo de 2 años antes de la elección.

Se establecen causales específicas para la pérdida del cargo.

Se cambia la integración de los Consejos Provinciales, los cuales estarán integrados por los Alcaldes.

Se cambia la integración de los Consejos Municipales, los cuales estarán integrados por los Corregidores.

Se establece que los Corregidores serán electos por votación popular.

Se establece la Junta Comunal como comité asesor de los Corregidores, la cual estará integrada por cinco ciudadanos honorables del corregimiento.

Hacienda y Régimen Económico y Financiero

Se permite la enajenación de territorio insular por ley y salvaguardando el bienestar común y la seguridad nacional.

Se elimina la distinción entre comercio al por menor y mayor.

Se cambia el régimen económico, disponiéndose que las actividades económicas serán ejercidas primordialmente por los particulares.

Se consagra la libre competencia y protección al consumidor.

Se limita la intervención estatal en la economía.

Se pone en manos de la empresa privada las actividades de suerte y azar, salvo la lotería.

Se establecen reglas para asegurar la participación de ciertas en la elaboración del presupuesto del estado, y el Órgano Ejecutivo debe darle prioridad a las inversiones requeridas por éstas frente a cualquier incremento en gastos operativos.

Se dispone que el Contralor serán nombrado por la Asamblea Legislativa de una terna presentada pro el Órgano Ejecutivo.

Se precisan los requisitos para ser Contralor y subcontralor, disponiendo que deberán tener mínimo cuarenta años de edad, licencia en Contabilidad, Economía, Finanzas u otras, 15 años de experiencia en el área, no ser legislador,

miembro de partido político alguno en los cinco años anteriores al nombramiento, no tener vínculo de parentesco con el Presidente ni con los miembros del Consejo de Gabinete.

Servidores Públicos

Se amplía los servidores públicos que deben hacer declaración de bienes al inicio y al final y se establecen reglas para asegurar su cumplimiento.

Reforma a la Constitución

Se introduce la constituyente paralela como uno de los tres métodos para reformar la Constitución.

Esperamos que con el proyecto hayamos contribuido, en alguna medida, con algunas ideas al mejoramiento de nuestra constitución y por ende de nuestro país.

Panamá, 19 de enero de 2004

Luis A. Chalhoub
Presidente
Comisión Jurídica
Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa