

MI APOORTE A LA ALFABETIZACIÓN CONSTITUCIONAL

Panamá, 5 de agosto de 2026

Jaime A. Jácome de la Guardia

I. Prólogo.

Doy inicio a este escrito advirtiéndole que soy un absoluto convencido de la urgente e imperiosa necesidad de que los panameños construyamos una nueva carta fundamental que anule las taras de nuestra debilitada democracia, de la ineptitud de la administración pública, de la politiquería afincada en los intereses particulares de los que ejercen el liderazgo político, de la corrupción institucionalizada, de la ausencia de planificación y transparencia en la gestión, del clientelismo, de la pobre educación, de la ausencia de valores ciudadanos, cívicos y morales, y tantas otras deficiencias de nos aquejan.

Digo esto para impedir que algunos lectores interpreten este análisis como una forma de atacar el proceso constituyente que avanza, entre más preguntas que respuestas.

II. ¿Qué es La Constitución?

Dejada atrás la monarquía, como forma de gobierno, donde el monarca era dueño y señor de tierras bienes y vidas, y podía disponer de ellas sin limitación, por mandato divino, iniciamos estableciendo de una manera corta y simple que es la Constitución de un Estado moderno y democrático; como surge y como se ajusta a las necesidades de los tiempos, lo que hacemos partiendo de varias premisas.

La primera, que la sociedad requiere de reglas de convivencia que regulen el comportamiento de las personas, sus deberes y sus derechos. La segunda es que, para garantizar el respeto y cumplimiento de esas reglas, se requiere de una autoridad, es decir, de un gobierno. Y la tercera es que esa autoridad debe surgir de la confianza depositada en ella por las personas que conforman esa sociedad, es decir, por elección.

Pero antes de eso, la historia de la humanidad debió definir primero el concepto de ciudadano, en la acepción que determina la capacidad de opinar o participar en la toma de decisiones. Y eso fue así porque la transición de la monarquía a la

democracia no trajo consigo atada la igualdad de las personas. Por el contrario, en los primeros vestigios de democracia en Atenas en el siglo V antes de Cristo, los únicos que tenían derechos como ciudadanos, eran los varones, mayores de edad, descendientes de atenienses originarios, residentes de la ciudad, y que además tenían algún grado de educación, profesión u oficio que les permitía mantenerse económicamente. Por tanto, ni las mujeres, ni los extranjeros, ni los esclavos, ni los incultos, ni los campesinos, eran considerados ciudadanos y no tenían derecho a participar.

Definido quiénes eran ciudadanos, surge la necesidad de remplazar las normas de la monarquía, por aquellas que establezcan los derechos y deberes de las personas, que impongan los medios para su cumplimiento y castigo a los infractores, y que definan la estructura de la autoridad y la forma de elegirla.

Ante la imposibilidad de crear esa estructura normativa mediante un debate en el que todos los ciudadanos participen en igualdad de condiciones, surge la teoría de la representatividad política y con ella los parlamentos o asambleas, que es la democracia indirecta, donde el ciudadano elige un representante y le delega la función de crear las normas, la Constitución, la Ley y los Decretos y Reglamentos, que sirvieron para organizar el gobierno, establecer los derechos y deberes, y los medios de control social, normas a las que se unen las decisiones de los jueces como árbitros de los conflictos sociales y encargados de la interpretación y aplicación de la ley.

Hans Kelsen, jurista y filósofo austriaco del siglo XX, definió la estructura de la norma en una pirámide segmentada horizontalmente, en la que, en el vértice superior está la Constitución y en los niveles inferiores, la ley los decretos y los reglamentos. El significado de la Pirámide de Kelsen es que sobre toda la estructura legal del Estado está la Constitución, y sucesivamente la Ley, que, por ser de inferior jerarquía no puede ignorarla ni contradecirla, al igual que los decretos respecto de la Ley. En otros términos, la Constitución es la estructura suprema del Estado, la ley tiene el fin de reglamentar y desarrollar sus principios y postulados, mientras que los decretos y reglamentos, los de desarrollar la implementación de la Ley. Esto nos lleva a entender

que la Constitución, como norma fundamental, debe establecer los principios esenciales del Estado de Derecho, y no convertirse en un código de comportamiento.

La extensión normativa de un texto constitucional siempre va a depender de su circunstancia histórica y de la fortaleza e integridad institucional del Estado al que pertenece. Al inicio de un Estado, en su fundación, su constitución puede ser meramente una lista de los principios fundamentales sobre los cuales se comienza a construir esa sociedad democrática, pero en la historia hemos visto como, las diferencias y conflictos propios del intelecto y los intereses humanos han impuesto que esas constituciones principistas se conviertan en instrumentos más amplios en cuanto a su espectro regulatorio.

Nos decía el Dr. César Quintero en sus clases de derecho constitucional, que el Estado era el conjunto de varios elementos, Población, Territorio, Gobierno y Soberanía. En efecto, una población necesita un territorio que sea suyo, necesita tener un gobierno y el reconocimiento y respeto del resto de las naciones. Y esa población, en la que hoy no existen las limitaciones a la ciudadanía que existía en Atenas o el Roma o en las democracias antiguas, tiene que encontrar el medio idóneo para organizarse y decidir sus asuntos. Y ese medio es la democracia representativa, en la que el ciudadano cede su derecho de opinar y decidir en un representante.

III. El Poder Originario.

La democracia se fundamenta en un principio fundamental: el poder político tiene su origen originario en el Pueblo, lo que significa que la autoridad del Estado no nace de gobernantes, de partidos políticos o de instituciones, sino de la voluntad soberana de los ciudadanos

Filósofos y pensadores como John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Emmanuel Sieyès y muchos otros, sostienen que la legitimidad del gobierno depende del consentimiento de los gobernados. En consecuencia, las constituciones democráticas reconocen que la soberanía reside en el pueblo.

El poder originario también se manifiesta en la facultad del pueblo para crear o reformar el orden constitucional a través del poder constituyente. La teoría política reconoce que este poder popular originario es superior a los poderes constituidos — Ejecutivo, Legislativo y Judicial—, ya que estos existen únicamente porque la Constitución así lo dispone.

Cuando esas instituciones dejan de responder al interés general o se apartan de los principios democráticos, el pueblo conserva el derecho de promover los cambios necesarios por los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico.

La democracia moderna exige una ciudadanía activa que participe en el debate público, fiscalice a sus autoridades, ejerza el derecho de petición, promueva iniciativas ciudadanas y defienda el Estado de Derecho. La participación constante fortalece la legitimidad de las instituciones y evita que el poder delegado se convierta en un fin en sí mismo.

El poder originario del pueblo constituye el fundamento de toda democracia auténtica. Los gobernantes administran el poder; no son sus propietarios. Su autoridad deriva de la confianza ciudadana y debe ejercerse conforme a la Constitución y las leyes.

Cuando el pueblo comprende que es el verdadero depositario de la soberanía, la democracia deja de ser un simple sistema electoral para convertirse en una forma de organización política basada en la libertad, la participación y la responsabilidad colectiva.

Sin embargo, ese mismo soberano limita y delega temporalmente el ejercicio del poder popular mediante elecciones en las que elige, directa o indirectamente a presidentes, senadores, diputados, magistrados, contralores, procuradores y otros funcionarios que por delegación ejercen ese poder durante un plazo preestablecido.

Así lo define el artículo segundo de la Constitución Nacional establece lo siguiente:

“El poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración”. Leamos

bien; el poder público solo emana del pueblo, PERO, se ejerce POR MEDIO DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL” es decir, POR EL GOBIERNO.

Esa delegación del poder público no solo es esencialmente correcto sino necesario, ante la imposibilidad de conciliar en un cabildo abierto, en el caso panameño a los, más o menos, tres millones de ciudadanos capaces de votar, para que debatan y lleguen a tomar decisiones.

En este sentido, la creación de una nueva Constitución solo puede darse por dos vías, la primera es, sobrepasando la estructura constitucional vigente, desconociendo el postulado de que el poder político si bien emana del pueblo es ejercido por el gobierno, y definiendo un medio para designar a esos representantes o constituyentes, que elaboraran el nuevo texto constitucional, sin más límite que el respeto de la soberanía de los demás Estados.

Esta vía es posible sólo si existe un rompimiento del orden constitucional y desaparece la autoridad, en el caso de una guerra, o un alzamiento popular de tal magnitud que el gobierno en pleno, es decir, los tres poderes del Estado, titulares de la representatividad popular, renuncien a ella y se someten a la voluntad directa del pueblo a través de una convención constituyente originaria. y en este caso, tendría que ser la propia población a través de algún mecanismo que surgirá de hecho, porque no existe manual al respecto, y de las condiciones específicas de la situación y el momento.

Por eso veo con incredulidad algunas consideraciones vertidas por los voceros oficiales, quienes ya han limitado las atribuciones que podrá ejercer la futura Asamblea Nacional Constituyente, en cuanto a la afectación de los mandatos y términos de los poderes constituidos.

Qué pasaría si elegida la Asamblea Nacional Constituyente esta decida clausurar el poder legislativo y asumir sus funciones, o si decide poner en interinidad al poder ejecutivo y ordenar la realización de elecciones anticipadas conforme las nuevas reglas constitucionales. Estaría la administración dispuesta a acatar tales decisiones o, por el contrario, impediría su ejecución, por el único método posible, que seria el

desmantelamiento de la Asamblea Constituyente, lo que tendría sólo podría interpretarse como un golpe de estado.

IV. La constitución de 1946.

Usualmente los que se refieren al tema constitucional en Panamá usan como referente ideal el proceso constituyente de 1945, que dio lugar a la Constitución de 1946, sin duda una norma de avanzada internacional y por mucho la mejor que ha tenido la República, como ejemplo de participación ciudadana y de ejercicio de consenso y voluntad política. Pero para entender la relación entre el proceso de 1946 y el actual es necesario conocer y entender el escenario social y político de aquel momento.

Recordemos que, en 1940, Panamá eligió a Arnulfo Ariad Madrid como presidente de la República quien, en un cuestionado proceso, promulgó la Constitución de 1941, instrumento que, si bien adolecía de un trámite consensual libre y democrático, también puede considerarse una Constitución avanzada y de un importante corte social.

Después del golpe de Estado que derrocó al Presidente Arnulfo Arias Madrid en octubre de 1941, cuya razón fundamental fue no atender las exigencias bélicas de los Estados Unidos, y para el que usó como justificante un furtivo viaje del mandatario a La Habana, Panamá vivió un período de transición liderado por Ricardo Adolfo de la Guardia, en el que el país se vio sometido a enormes presiones de los Estados Unidos por razón de la Segunda Guerra Mundial, llegando a ceder importantes territorios para la instalación de bases americanas, el armamento de los buques de la marina mercante de bandera panameña y la declaración de Guerra contra las potencias del eje, en un mandato se extendió hasta el 15 de junio de 1945 fecha en que la Asamblea Nacional Constituyente designó como nuevo Presidente Provisional a Enrique Adolfo Jiménez.

El proceso constituyente de 1945, impulsado por el Presidente Ricardo Adolfo de la Guardia y culminado por el Presidente Jiménez, nació con el Decreto Ejecutivo 1054 de 10 de noviembre de 1944, mediante el cual el Órgano Ejecutivo nombró una

Comisión de Reformas Constitucionales conformada por los ilustres juristas Ricardo J. Alfaro, Eduardo Chari y José Dolores Moscote.

Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo No. 4 de 29 de diciembre de 1944, el Órgano Ejecutivo decretó lo siguiente:

1. La suspensión de la vigencia de la Constitución de 1941.
2. La convocatoria a una Convención Nacional Constituyente el 15 de junio de 1945.
3. La elección de delegados para la Convención Nacional Constituyente el primer domingo de mayo de 1945.
4. La garantía de la debida representación y proporcionalidad de todos los partidos políticos en la Convención Nacional Constituyente

Luego, mediante el Decreto Ejecutivo No. 112 de 2 de febrero de 1945, se organizó el proceso de elección de los delegados a la Convención Nacional Constituyente, que en sus artículos 11 y 12, estableció que los delegados serian escogidos de los partidos políticos existentes y de los que se organicen para participar en la elección de delegados. Con estos antecedentes se produce la elección de la Asamblea Nacional Constituyente integrada por 51 delegados cuyas representaciones se repartieron así:

- 12 delegados del Partido Liberal Renovador
- 10 delegados del Partido Nacional Revolucionario
- 8 delegados del Partido Liberal Nacional
- 7 delegados del Partido Demócrata
- 6 delegados del Partido Liberal Doctrinario
- 3 delegados del Partido Conservador

- 2 delegados del Partido Socialista, y
- 3 delegados independientes

Instalada la Asamblea Nacional Constituyente, conforme la normativa aplicable, es decir, los Decretos Ejecutivos 1054 de 10 de noviembre de 1944 y 4 de 29 de diciembre de 1944, lo que correspondía era que la Asamblea recibiera el proyecto de Constitución redactado por ilustres juristas, José Dolores Moscote, Ricardo J. Alfaro y Eduardo Chiari, y procediera a su debate, sin embargo, otra muy distinta fue la historia.

Asumiendo la representación popular expresada en las urnas, y con base precisamente en el principio que EL PODER EMANA DEL PUEBLO, la Segunda Asamblea Nacional Constituyente se abocó a la adopción de decretos y resoluciones orientadas a dirigir la administración pública, y que son tan abarcadoras que es necesario conocerlas para entender su alcance, por lo cual anexamos el listado al final de este escrito, al igual que los nombres de los 5 constituyentes y las funciones que los anales del proceso les atribuyen.

Surge de la lectura de las actas que, de los 51 constituyentes, correspondió a un reducido grupo la responsabilidad de debatir la propuesta del Ejecutivo. Tal como consta en el acta que se transcribe: “Siendo las cuatro de la tarde del día diez y nueve de Julio del año de mil novecientos cuarenta y cinco, se reunieron los Honorables Convencionales Harmodio Arosemena Forte, Abilio Bellido, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa, José Isaac Fábrega, Agustín Ferrari, Felipe O. Pérez y Didacio Silvera, Comisión nombrada por el Presidente de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente para el estudio del Proyecto de Constitución elaborado por los doctores Ricardo J. Alfaro, José Dolores Moscote y Eduardo Chiari y presentado a la consideración de la Cámara por el Poder Ejecutivo Nacional.”

También es interesante conocer, de los nueve integrantes de esta comisión, dos eran independientes, mientras que siete formaban parte de partidos políticos, incluso uno del Partido Socialista, lo que al menos da fe de una participación política y ciudadana

amplia e incluyente; o el hecho que, antes de ser electos constituyentes, el redactor Eduardo Chiari, fue Juez, diputado de la Asamblea y secretario de Relaciones Exteriores; José Isaac Fábrega fue Subsecretario de Relaciones Exteriores, Diputado a la Asamblea Nacional, Ministro de Relaciones Exteriores y Ministro de Educación Nacional, y además, ambos eran socios y fundadores de la firma Chiari y Fábrega en 1933, mientras que la tercera independiente, Eshter Neira de Calvo, fue una consagrada educadora y militante por el reconocimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer panameña.

La constitución de 1946 fue finalmente aprobada el primero de marzo de mil novecientos cuarenta y seis y publicada en la Gaceta Oficial N° 9938 de 4 de marzo de 1946 y sufrió reformas mediante cinco Actos Legislativos, a saber: Acto Legislativo No. 1 y 2, de 1956; No. 1 de 1959; No. 2 de 30 de enero de 1961 y No. 2 de 29 de enero de 1963.

Hecho este breve recuento histórico de la Constitución de 1946, y entendiendo que este análisis se refiere a la forma y no al fondo del proceso constituyente, vale analizar. más allá de la adopción de un texto más o menos apegado al proyecto elaborado por Alfaro, Moscote y Chiari, dos aspectos esenciales: primero, la capacidad y legitimidad de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente para autónomamente aprobar la Constitución. Y, en segundo lugar, las facultades adicionales del ente, para adoptar medidas no solo alejadas de sus funciones naturales, sino incluso sobrepasando las disposiciones adoptadas por el Órgano Ejecutivo que fueron su génesis.

Es evidente, al ver los decretos y resoluciones que dictó la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, que ésta de hecho se constituyó en el supra poder nacional, llegando al extremo de derogar la constitución de 1941, destituir el Presidente en funciones y designar un nuevo ejecutivo, asignarse salarios, reconocer a los próceres de la Independencia y asignarles pensión, reglamentar las funciones del Poder Ejecutivo, Judicial, del Ministerio Público y de lo Contencioso-Administrativo, del

Gabinete y el presupuesto, organizar entidades, ordenar la construcción de hospitales, decretar el rompimiento de relaciones diplomáticas y el establecimiento de otras y hasta el extremo de declarar prohombre al presidente de los Estados Unidos de America.

Y ello fue así, porque esos 51 constituyentes, asumieron la representatividad de la totalidad de la población nacional, no solo para redactar o revisar un proyecto de constitución, sino para ejercer el poder popular sin límite alguno, lo que se confirma al advertir que la constitución de 1946 no requirió de referéndum nacional para su ratificación, solo la aprobación mayoritaria de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

V. La constitución de 1972.

Antes de proseguir, es obligante establecer que el necesario cambio constitucional en Panamá va mucho más allá del argumento de que la constitución vigente es el legado de la dictadura, y que por eso debemos reemplazarla, las razones son muchos más profundas.

La constitución de 1972 fue, igual que en 1946, el producto de una Constituyente Originaria, lo que se evidencia por el hecho que, igual que en 1946, no fue un referéndum parte del proceso de aprobación y adopción.

La constitución 1972 se sustentó en el poder que ostentaba la Guardia Nacional, y que, transcurridos casi cuatro años, era el requisito necesario y urgente, ante el país y ante la comunidad internacional, para solidificar el llamado Proceso Revolucionario que surgió tras el golpe de estado de 1968. Su filosofía quedó inserta en el propio artículo 2, al señalar que “El poder público emana del pueblo; lo ejerce el Gobierno mediante la distribución de funciones que cumplen los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales actúan en armónica colaboración entre sí y con la Fuerza Pública”.

De esa manera las fuerzas armadas, afincaron su presencia en la administración del gobierno, dándole control fáctico y beligerancia funcional en el Gabinete y en una figura denominada “Consejo General de Estado”, en el que participaban los

legisladores, los ministros de estado, los directores de entidades autónomas, los magistrados de Corte Suprema de Justicia, el Contralor, el Procurador y demás directivos de instituciones públicas, con la plana mayor de la Guardia Nacional, todos en similar nivel jerárquico.

Pero para hacerlo más contundente, el artículo 277 dispone lo que probablemente no ha existido en ninguna otra constitución en la historia de la humanidad, al establecer que: Se reconoce como Líder Máximo de la Revolución Panameña al General de Brigada Omar Torrijos Herrera, Comandante Jefe de la Guardia Nacional. En consecuencia, y para asegurar el cumplimiento de los objetivos del proceso revolucionario, se le otorga, por el término de seis años, el ejercicio de las siguientes atribuciones: Coordinar toda la labor de la administración del Pública, nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado y a los Miembros de la Comisión de Legislación; nombrar y separar libremente al Contralor General y al Subcontralor General de la República, a Directores Generales de las entidades autónomas y semi autónomas, y al Magistrado del Tribunal Electoral que le corresponde nombrar al Ejecutivo, según lo dispone esta Constitución, y la Ley, nombrar a los Jefes y Oficiales de la Fuerza Pública de conformidad con esta Constitución la Ley y el escalafón Militar; nombrar con la aprobación del Consejo de a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación, al Procurador de la Administración y a sus respectivos suplentes; acordar la celebración de contratos, negociación de empréstitos y dirigir las relaciones exteriores. El General Omar Torrijos Herrera tendrá, además, facultades para asistir con voz y voto a las reuniones del Consejo de Gabinete y del Consejo Nacional de Legislación, y participar con derecho a voz en los debates de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y de los Consejos Provinciales de Coordinación y de las Juntas Comunales.

La constitución de 1972 ha sufrido cuatro reformas, una en 1978, por la propia Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos en función constitucional, cuyas principales enmiendas fueron la creación de la Asamblea Nacional de Diputados y eliminar la injerencia de la Fuerza Pública en las atribuciones de la administración y otra en 1983, que estableció el término del poder ejecutivo y reestructuró el Poder Legislativo creando la Asamblea Nacional de Diputados, en remplazo de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento.

Luego de la restauración de la democracia, se dan otras dos reformas, en 1994 y en 2004, que introdujeron cambios tan importantes como la proscripción del ejército y la introducción del título sobre el Canal de Panamá. Estas últimas por el método de aprobación por dos asambleas distintas en periodos constitucionales consecutivos, con la particularidad de que, en las tres ocasiones, el proceso se dio después de las elecciones, demostrando la voluntad política de partidos divergentes, al aprobar las enmiendas con el apoyo de la asamblea de un gobierno saliente con la de otro entrante.

VI. El proyecto de 2012.

Tuve el honor de dirigir el proceso de elaboración de una propuesta constitucional en el año 2012, elaborado por la comisión creada mediante el Decreto Ejecutivo 209 de 26 de abril de 2011, en el que participaron los ilustres juristas Dennis Allen Frías, Octavio Amat, Heriberto Araúz, Narciso Arellano Moreno, Esmeralda Arosemena de Trotino, Jacinto Espinosa, María Fábrega, Edgardo Molino Mola, Rolando Murgas Torrazza y Hernán De León, lo que da fe de la calidad y profundidad del trabajo realizado, pero al que la administración pública, en tres gobiernos consecutivos, ha negado la atención que dicho documento merece.

La principal crítica al documento, que, dicho sea de paso, demuestra la superficialidad de los detractores, es que es muy largo y casuístico, y en efecto lo es, y su sustentación incluye la debida justificación, que no es otra que atender la precaria calidad de la labor legislativa, que influida siempre por intereses políticos y económicos, se prestaría fácilmente para que el desarrollo legislativo de la norma constitucional quede desvirtuado.

Para sustentar este argumento se sirven de compararlo con la Constitución norteamericana de 1789, cuyo texto original tenía solo siete artículos, sin conocer, que a lo largo del tiempo esa norma fundamental ha tenido 27 enmiendas, que en realidad son adiciones, que han incorporado al texto original 44 secciones o capítulos y una larga lista de disposiciones. Si bien dicho documento estableció la base fundamental del Estado de Derecho norteamericano en la separación de poderes, el tiempo obligó a esa sociedad a ir incorporando disposiciones específicas, que van desde la defensa

del ejercicio de los derechos fundamentales, hasta la libertad del uso de armas de fuego, incluso para defenderse del abuso en el ejercicio del poder político.

Tristemente luego de meses de trabajo y una extensa consulta nacional, el proyecto, que fue ratificado por todas las organizaciones aglutinadas en la Concertación Nacional para el Desarrollo, fue archivado y ha sido ignorado por más de 14 años.

VII. El Proceso Actual

Pero dejemos ese ejercicio de lado para entrar al nuestro, que aparte de justificado y oportuno aún no expresa una ruta clara.

Desde el inicio del proceso, el Dr. Miguel Antonio Bernal ha sido enfático en varios conceptos. El primero y fundamental es que este proceso no se someterá a los artículos 313 y 314 de la Constitución vigente que regulan el proceso constituyente en Panamá, sino al artículo 2 que señala que el Poder emana del pueblo, y, en consecuencia, que estamos frente a un PROCESO CONSTITUYENTE ORIGINARIO.

Este criterio, en la opinión de los que defienden la tesis del poder originario popular, implica que es el pueblo en su soberana sabiduría y voluntad, quien decide la forma y el fondo del proceso, es decir, desde la elección de los constituyentes hasta la redacción de la propuesta final que luego debe ser aprobada en referéndum nacional. Y aquí está la primera contradicción. ¿Si hablamos de la acción y decisión originaria y soberana del pueblo, porque sería necesario un referéndum ratificatorio?

El proceso constitucional que vivimos, es liderado por la Secretaría Presidencial para la Reorganización del Estado y Asuntos Constitucionales, (SEPRESAC) entidad adscrita al Ministerio de la Presidencia, creada mediante el Decreto Ejecutivo N° 488 del 28 de agosto de 2024, y cuya función es de servir de instancia de consulta y coordinación del Órgano Ejecutivo en todo lo relacionado con las políticas, acciones y medidas para la reorganización del Estado y el desarrollo de un proceso constituyente.

Bajo el liderazgo del Dr. Miguel Antonio Bernal, SEPRESAC asume dos tareas fundamentales, necesarias y urgentes, la primera promover la reorganización del

Estado, y la segunda, conforme el texto de la norma, desarrollar un proceso constituyente. Es importante que el objetivo, tal como lo expone el Decreto, es el de desarrollar y no promover. Y es así, porque la orden de desarrollar deriva de una decisión de hacer, mientras que la de promover entrañaría el proceso de creación de una decisión, desde el convencimiento de la necesidad, hasta la decisión de actuar en determinada forma.

Esto implica que la decisión de impulsar el proceso constituyente es previa a la creación de SEPRESAC, cuya misión, repito, es desarrollar el proceso constituyente. Y esta determinación a mi juicio fue correcta, ya que aun cuando pareciera que la mayoría aspira a tener una nueva Constitución, podría interpretarse que tal aspiración es algo creado no por la opinión pública, sino por la opinión publicada, exacerbada hoy con las redes sociales y medios digitales, muchos de ellos anónimos e interesados.

En tal sentido el proceso de “Alfabetización Constitucional” es un esfuerzo positivo, para cumplir esa necesidad de que el cambio constitucional se convierta en una aspiración colectiva de la mayoría de los panameños.

Sin embargo, debo ser crítico al advertir que en la gran mayoría los argumentos que he escuchado en el debate de la Alfabetización Constitucional se concentran en la forma y no en el fondo. Las críticas a la constitución de 1972, por parte de SEPRESAC y sus voceros, siguen siendo su origen en el régimen militar y no en las muchas y graves deficiencias en cuanto a temas puntuales como el régimen legislativo, la independencia judicial, el balance entre los poderes, la política de cero tolerancia a la corrupción, la eliminación del clientelismo, y tantos otros que no terminaría de enumerar.

Así la Secretaría Presidencial impulsa este proceso, que como indiqué al principio, es urgente y necesario, en un plan que, siguiendo la expresión de su coordinador, se viene construyendo “sin prisa, pero sin pausa”. Pero sin plantear aun la forma de elegir a los constituyentes, su número, sus requisitos, sus capacidades y limitaciones, el momento y la metodología de la elección y posterior ratificación el resultado, ni las propuestas específicas de cambios a la Carta Magna que propone, reconociendo

encontrar en su página web, www.sepresac.gob.pa, varios proyectos y documentos necesarios y útiles para este debate.

Podemos ver que los pilares del proceso actual son los siguientes:

1. No se seguirá el proceso contemplado en el artículo 314 de la Constitución vigente.
2. Se elegirá una asamblea constituyente según los acuerdos que se alcancen.
3. Los constituyentes tendrán los insumos de varios proyectos de constitución existentes.
4. Los constituyentes deberán cumplir determinados requisitos.
5. Los constituyentes no podrán apartarse de la misión exclusiva de redactar una propuesta.
6. Los constituyentes elaborarán una propuesta que será sometida a referéndum.
7. El referéndum no lo organizará el Tribunal Electoral
8. La Constituyente tendrá un plazo preconcebido para su trabajo.

En una entrevista algo antigua, el propio Dr. Bernal advierte, al preguntarle, qué es una Asamblea Constituyente lo siguiente: Una Asamblea Constituyente es el procedimiento democrático que establece la expresión soberana del pueblo elegida con la finalidad de proceder a la deliberación, elaboración y aprobación de una Constitución totalmente nueva o de las reformas a la Constitución existente.

La dinámica que suscita la convocatoria de una Asamblea Constituyente Originaria permite afianzar el “sentimiento constitucional” que hará que esa Constitución sea realmente sentida por el pueblo y respetada como “símbolo político que tiene sentido por su función integradora “. Y cita, para Carlos Bolívar Pedreschi la Asamblea Constituyente es “el conjunto de personas físicas en quienes se ha ubicado la

responsabilidad de redactar y expedir una Constitución, previas las deliberaciones que fueran pertinentes”.

Es interesante este criterio, porque contiene dos elementos fundamentales, el primero, que estamos frente a la expresión soberana del pueblo y por tanto, la constituyente originaria tiene un mandato de representatividad basado en la confianza ciudadana, habida cuenta que, al momento de su elección, aún no existe un documento que aprobar, por lo que el soberano le concede, en absoluta confianza, la libertad de actuar por él.

El segundo elemento es que esa legitimidad popular debe permitirle, como indican Bernal y Pedreschi, no solo deliberar, elaborar y redactar, sino además aprobar y expedir la nueva Constitución, y más allá, en ese proceso, como lo hizo la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, convertirse en el poder fáctico del Estado, al menos durante el proceso y decidir en todo aquello que le parezca dentro de su absoluta liberalidad, y sin más control que el de la interacción personal de sus integrantes. Una asamblea sin esos poderes y legitimidad deja de ser una asamblea constituyente originaria para convertirse de hecho en una simple comisión redactora de un proyecto de constitución.

VIII. LOS CAMBIOS NECESARIOS:

Con las observaciones precedentes, es irresponsable no aprovechar este estudio para planear con claridad cuáles, a mi juicio, son las deficiencias, así como las reformas o adiciones que requiere la Constitución Nacional, para afianzar el Estado de Derecho, garantizando el estricto cumplimiento de la Ley, asegurando el respeto y defensa de los derechos humanos, promoviendo los valores éticos, cívicos y morales, y garantizando elementos como:

A. La eficiencia y probidad de la administración pública

La administración pública panameña adolece de profundas deficiencia, que van desde la inexistencia de procesos administrativos transparentes y eficientes, hasta una seria carencia en la calidad del recurso humano destinado a la atención del ciudadano. Esto obedece fundamentalmente a la práctica usar la planilla estatal como fuente de

empleo para adeptos políticos o familiares que, mediante la creación de múltiples instituciones y carreras de personal, sólo duplican y entorpecen la correcta función de la administración pública.

Asegurar la calidad del recurso humano al servicio de las entidades públicas no es un concepto aislado, por el contrario, es uno de tres elementos fundamentales de la administración de personal, el primero es la propia estructura organizacional de las instituciones, establecer cuales son sus funciones y hacerlas simples, transparentes, eficientes y sobre todo debidamente supervisadas. Eliminando la duplicada de funciones y la discrecionalidad del funcionario en cuanto a la implementación de procesos, requisitos y formalidades.

El segundo lugar es necesario unificar los emolumentos según especialidad, rango, categoría y antigüedad, eliminando la disparidad salarial entre funcionarios de igual o incluso menor responsabilidad en atención a relaciones políticas o familiares.

El tercer elemento es la creación de una Autoridad Nacional de Recursos Humanos, que tenga rango constitucional, que sea la responsable de hacer cumplir estos principios y procesar mediante concurso, las posiciones que requiere la administración conforme las necesidades de personal que le soliciten las instituciones y hacer los nombramientos correspondientes.

B. El eficaz, transparente y planificado uso de los recursos públicos

La ineficacia, el aprovechamiento ilícito, la malversación y la nula planificación ha hecho que Panamá dilapide sumas extraordinarias de dinero público que bien pudieron atender necesidades apremiantes en salud, educación suministro de agua etc., lamentablemente vemos como los escándalos de corrupción, o la pérdida en inversiones abandonadas, y tantas otras circunstancias quedan impunes en el olvido. La Ley debe actuar enérgicamente en estos casos para castigar a los responsables. Pero lo que puede y debe conseguirse a través del propio texto constitucional, son las normas que impidan el despilfarro de los finitos recursos del Estado.

El primer principio debe ser la asignación de recursos según objeto de gasto, una norma que establezca un tope porcentual del presupuesto nacional al gasto de funcionamiento, de esta forma las ramas del gobierno tendrán que someterse a ese presupuesto y ser eficiente, dedicando más recursos a la inversión pública y al cumplimiento de las obligaciones financieras del Estado. También es tiempo de implementar el modelo de fiscalización con Control Posterior y la figura del Silencio Administrativo Positivo, en ambos casos con sanciones administrativas y penales severas a quienes contravienen las normas correspondientes y la obligación de resarcimiento pecuniario al erario público.

Otro elemento que debe incorporarse al texto constitucional es el concepto de planificación estratégica, a través de planes de largo plazo y de obligatorio acatamiento para las administraciones subsiguiente. La Oficina de Planificación del Estado debe tener rango constitucional, con independencia funcional, garantizando la debida participación y consulta ciudadana y ser capaz de validar los objetivos institucionales y desarrollar planes y proyectos de Estado, de largo plazo y de forzosa ejecución.

C. La adecuada provisión de servicios públicos básicos.

Con seguridad, para la mayoría de los panameños, tener una nueva Constitución no es la más apremiante de sus necesidades, y ello obedece simplemente a que en este país nos hemos concentrado históricamente en identificar los problemas y no la causa de los problema.

Pensar en las necesidades de un suministro permanente de agua potable, de salud, de educación, de infraestructura, de seguridad y en las deficiencia de estos servicios y no entender que eso deriva precisamente de la mala organización y gestión de las instituciones encargadas de proveer esos servicios y supervisar su calidad, tanto los proveídos por instituciones como por concesionarios privados, es un error.

Por eso, la norma constitucional debe crear las estructuras de administración necesarias para que la gestión de estas entidades se aleje de la política y sea administrada por los más honestos y capaces, que es la razón y fundamento de las denominadas Entidades Autónomas.

El objeto fundamental del concepto y modelo de descentralización de esas instituciones autónomas, encargadas de muchos de estos servicios es que sus planes y proyectos sean definidos con participación de la ciudadanía, y por personas instruidas en la materia.

Por eso esas instituciones autónomas en su mayoría cuentan con una junta directiva que aprueba los planes institucionales y en algunos caso incluso inversiones y proyectos específicos, sin embargo, en la práctica la participación de personas o instituciones privadas, especialistas en la materia ha sido desvirtuada disponiendo en las leyes pertinentes una significativa mayoría de funcionarios y una representación de la sociedad mínima y meramente decorativa, convirtiéndolas en la práctica en ministerios.

La Constitución debe salvaguardar la independencia y autonomía de esas instituciones técnicas, cuya administración y gestión asegura importantes servicios públicos, mediante una norma que establezca claramente cuales entidades, en razón de la especialidad de sus fines deben administrarse separadas del Órgano Ejecutivo, es decir, de los ministerios, y que estas sean administradas bajo la supervisión y control de Juntas Directivas con mayoría de personas de reconocida trayectoria y reputación y especializadas en la materia institucional correspondiente, replicando los modelos de gestión, especialización e independencia de entidades como la Autoridad del Canal de Panamá, en el Banco Nacional de Panamá y la Caja de Ahorros. La primera institución que debe adoptar este modelo es el IDAAN.

D. La separación de poderes.

Un tema recurrente en el debate sobre el Estado de Derecho y la democracia es el de la injerencia de un poder sobre otro. Mucho se ha escrito sobre el excesivo presidencialismo que caracteriza al Estado panameño y cómo, importantes acciones y decisiones de otros órganos de gobierno se ven influenciadas por la fuerza del Ejecutivo, fuerza ésta que fundamentalmente se vincula con el poder de otorgar beneficios económicos a los agentes de los otros poderes.

La dependencia presupuestaria de los poderes legislativo y judicial a las decisiones del ejecutivo es y será una limitante a su independencia. Por ello, la norma

constitucional debe, además de asignar un porcentaje fijo del presupuesto a esos entes, darles la autonomía necesaria para su administración sin requerimiento alguno que ejerzan otras instancias, como las asignaciones presupuestarias adicionales y los traslados internos de partidas que hoy deben aprobar el Ministerio de Economía y Finanzas y la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, salvaguardando siempre la debida fiscalización por parte de la Contraloría General de la República.

E. La correcta administración de justicia.

La piedra angular del Estado de Derecho, de la seguridad jurídica, de la democracia y de la paz social está en la existencia de una administración de justicia confiable, eficiente, transparente y oportuna. Y la garantía de esas características debe ser lograda en función de la autonomía de la propia organización y no de fuentes externas.

La politización en el nombramiento de las altas autoridades judiciales, es decir los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Procuradores no sólo afecta la legitimidad de sus decisiones permitiendo influencias externas e interesadas, sino que anula la posibilidad de contar con magistrados incapaces de recibir un soborno o una presión externa para decidir una causa. Y esa circunstancia, que incide en la cúspide de la estructura judicial permea a todo lo largo de la pirámide organizacional, hasta las esferas más bajas del sistema.

La administración de justicia ha logrado avances significativos en los últimos años con la implementación del Sistema Penal Acusatorio, que ya requiere de una profunda revisión y la adopción del nuevo Código de Procedimiento Civil. Pero solo el liderazgo que viene de la independencia, estabilidad y autonomía de sus líderes, es garantía de que esos procesos de actualización se produzcan de manera permanente.

Siendo así, la primera y fundamental reforma constitucional al sistema de administración de justicia está en el método de selección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y mi propuesta, es que los Magistrados sean designados por un Consejo integrado por una representación diversa de entes involucrados en la actividad y de la sociedad civil, con precondiciones específicas en cuanto a edad,

años de ejercicio, estudios, ejecutorias profesionales y que los cargos sean de por vida, mientras las personas mantengan las capacidades necesarias para el ejercicio de los cargos, cuya determinación también sería competencia de ese Consejo como ente nominador.

Otra imperiosa necesidad es la creación de la Jurisdicción Constitucional y de Garantías. No se trata solo de una Sala o una Corte Constitucional, lo que corresponde es una estructura completa, en al menos dos niveles jerárquicos que atienda las materias constitucionales, asegurando el principio de doble instancia.

Esta Corte Constitucional conocería privativamente, sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que sean impugnados ante ella; sobre las consultas y advertencias de constitucionalidad; las objeciones de inexecutable presentadas por el Órgano Ejecutivo; las acciones de amparo, cuyo espectro debe incorporar una pluralidad de circunstancias y contra una gran variedad de sujetos, incluyendo particulares; la acción de hábeas corpus, el hábeas data y la tutela del derecho al honor, y de nuevos instrumentos de guarda de la constitucionalidad, tales como el control preventivo obligatorio de los tratados internacionales y de las leyes con efectos retroactivos.

En materia penal, el nuevo texto constitucional debe revisar la función del Ministerio Público aplicando criterios similares para el nombramiento del Procurador General de la Nación a los de los magistrados de la Corte. Además, para elevar la calidad de los procesos penales y erradicar la impunidad que crea una gestión deficiente, es necesario replantear el rol del Ministerio Público aclarando las diferencias entre las actividades propias de la investigación del delito, de lo que corresponden al ejercicio de la acusación, en este sentido se debe incorporar como Instituto Coadyuvante de la administración de Justicia un organismo autónomo de Investigación y Ciencias Forenses, cuya misión debe la investigación de los delitos y la obtención de las evidencias con el mejor profesionalismo posible, y no como actualmente sucede, ser un mero auxiliar de los fiscales, sin iniciativa ni autonomía.

F. Una verdadera legitimidad y calidad en el ejercicio de la democracia representativa a través de la función legislativa.

El objeto de este trabajo no es criticar las instituciones, ni hacer un recuento de sus deficiencias, sin embargo, a fuerza de ser objetivos, debo reconocer que el ente de gobierno más desprestigiado del país es la Asamblea Nacional, tal como lo advierten múltiples estudios de opinión pública. Pero en aras de esa misma objetividad, debo señalar que nuestra Asamblea no es más que un fiel reflejo de lo que es hoy nuestra sociedad, lo que no puede justificar, ni la calidad institucional ni la cívica de sus integrantes.

El poder legislativo requiere de una reingeniería total, tanto respecto de la institución como de los propios diputados, que va desde la composición en circuitos electorales, las funciones, los requisitos para acceder al cargo, los privilegios y otras.

Puntualmente en mi opinión estas serían reformas necesarias.

1. Convertir el poder legislativo en un ente bicameral, una cámara baja compuesta por dos diputados por provincia (20) y cinco (5) por las comarca, que se eligen en la misma elección presidencial cada cinco años.

Esta Cámara baja tendría la función específica de prohiar los proyectos de ley que se presenten a la consideración del Órgano y sesionarán conjuntamente con el resto de los diputados.

2. Una cámara alta, integrada por un total de cuarenta diputados elegidos por cada provincia en proporción a su población, que serán elegidos en elección que se verificará en la mitad del período presidencial constitucional.

3. Se deben eliminar y prohibir los todos los fueros especiales, como exoneraciones, pagos por servicios, y demás beneficios propios del ejercicio del cargo.

4. Se debe eliminar el fuero especial que da a la Corte Suprema de Justicia la facultad de investigar y juzgar a los diputados y a la Asamblea Nacional la función judicial de investigar y juzgar a los Magistrados de la Corte. En este sentido la creación de la Corte Constitucional permite que el juzgamiento de los magistrados de la Corte Constitucional y la Corte Suprema se realice mutuamente. En cuanto a la

investigación de hechos considerados delitos de cualquier índole y por cualquier funcionario o particular, siempre será atribución del Ministerio Público.

5. Se debe eliminar la función judicial de juzgar al Presidente de la República, responsabilidad que recaerá en la Corte Suprema de Justicia.

6. Se debe permitir la reelección únicamente por un período consecutivo, pero permitir volver a aspirar con un período en medio del segundo ejercicio y así sucesivamente.

7. Se debe prohibir la asignación de partidas presupuestarias de cualquier índole para obras, donaciones, auxilios, becas, y cualquier apoyo comunitario o individual, que sea promovido por la asamblea como institución o por los diputados.

8. Se debe garantizar la postulación por partidos políticos o por libre postulación en idénticas condiciones en cuanto a exigencias formales y los subsidios que determine la ley.

9. Se debe eliminar la impunidad de los diputados por sus de sus declaraciones en el ejercicio de la función legislativa.

Dado que no solo es proponer para cambiar lo malo de la institución, también hay propuestas para fortalecerla como:

1. Se deben reforzar las tareas de control y fiscalización y la citación de funcionarios públicos para su rendición de cuentas

2. Se debe facultar a los diputados a proponer leyes ordinarias” y “leyes orgánicas”,

3. Se fortalece la participación ciudadana en iniciativas, que serán consideradas por la Cámara Alta

4. Se debe reglamentar la facultad del Órgano Ejecutivo de convocar a sesiones extraordinarias y asegurar que los decretos leyes aprobados en estas sesiones sean ratificados oportunamente.

5. Se debe permitir que en circunstancias especiales la propia Asamblea pueda convocarse por derecho propio.
6. Se debe establecer la réplica al mensaje a la nación que corresponde al Ejecutivo al inicio de cada legislatura
7. Se deben fortalecer los procesos de ratificación del Contralor General de la República, del Magistrado del Tribunal Electoral que compete al Órgano Legislativo y a otros cargos jurisdiccionales, al voto calificado de dos tercios de la cámaras.
8. Se debe establecer la Moción de Censura, que lleve aparejada la pérdida del cargo para el Servidor Público censurado, siempre que de cuenta con el voto calificado de dos tercios de la cámara. En caso de lograr mayoría simple la moción de censura se mantiene sin efecto en el cargo.

G. El correcto funcionamiento de los organismos de control, la erradicación de la impunidad, el paternalismo y el clientelismo,

Eliminar los problemas asociados a la corrupción, al clientelismo, el juego vivo y otras actitudes del ciudadano, en todos los niveles económicos, sociales y culturales y en todas las funciones públicas o privadas, es una aspiración cuyo logro generalmente se atribuye a la educación. Suelo escuchar con frecuencia opinar que de nada sirven las leyes si las personas e instituciones no las cumplen.

Mi formación como abogado me ha demostrado que, si bien la educación es un elemento fundamental en el comportamiento humano, también lo son las reglas de convivencia que se impone la sociedad, pero más la capacidad de la autoridad de imponerlas y sancionar a quienes las infringen.

En función de ello, existe un cuarto poder público, además del Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y son las instituciones de control, que en Panamá existen varias. En primer lugar, está la Contraloría General de la República, encargada de velar por el correcto uso de los recursos públicos por parte de los funcionarios, la Procuraduría de la Administración, institución que creo debe separarse del Ministerio Público, la

Defensoría del Pueblo, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y la Dirección General de Contrataciones Públicas entre otras que cumplen la función de fiscalización de la función administrativa y deben fortalecerse, dándoles independencia, recursos, pero sobre todo, la capacidad de imponer sanciones incluso la, pérdida del cargo a aquellos funcionarios que incumplen sus deberes o se favorecen personalmente de sus cargos.

Estas son solo algunas recomendaciones que considero fundamentales dentro de una nueva Constitución, pero que tienden fundamentalmente a atender las debilidades institucionales que causan los problemas y no estos particularmente, convencido que una vez causas se resuelvan los problemas comenzarán a desaparecer por efecto natural.

H. MI CONCLUSION:

Creo que la gesta constitucional de 1946 no fue producto del trabajo del pueblo. El texto constitucional adoptado fue producto del conocimiento de tres mentes brillantes del derecho y probablemente de un pequeño grupo de ciudadanos notables, tres de ellos independientes y los otros siete, militantes de los partidos tradicionales, dentro de la realidad de un país invadido militar y políticamente por la potencia más grande del mundo, en medio de la segunda guerra mundial.

Era el entorno perfecto para alcanzar ese consenso que seguramente era vigilado desde la otra acera de la entonces conocida Avenida 4 de julio. Pero ese no es el escenario de hoy.

Fue sin duda un pacto político entre aquellos liberales de distintas tendencias, los rezagados del conservadurismo, los remanentes de Acción Comunal, los socialistas, y las tres prestantes figuras catalogadas como independientes, patriotas cumplieron la misión de darnos una Constitución que fue catalogada internacionalmente como una de las más avanzadas y progresistas del momento.

Tampoco creo que a esta fecha la Constitución de 1972 tenga algún rasgo militarista como señalan algunos, las reformas introducidas han eliminado todo vestigio de los poderes del aparato militar que comenzó a germinar con el presidente Remón y

feneció con la invasión norteamericana de 1989. Pero si tiene deficiencias fundamentales, en diversas materias, que he intentado esbozar someramente en este escrito.

Personalmente siempre he pensado que la Constitución de un Estado debe ser el resultado de tres elementos, el primero, que debe surgir de un pacto político en el que fuerzas antagónicas deponen intereses y logran un consenso basado en la búsqueda del bien común. El segundo, que una Constitución no puede complacer las aspiraciones de todos, el estado de derecho impone derechos, pero también deberes, así como la ley da también exige y premia, también castiga, y el tercero está basado en un principio que ha marcado mi pensamiento político: una cosa es lo que el pueblo quiere, y otra, lo que necesita. Y lamentablemente en esta sociedad clientelista hay una distancia muy grande entre uno y otro.

Y generalmente, y esa ha sido la tónica en todo el mundo, los cambios constitucionales vía asambleas constituyentes o de reformas puntuales se dan en el contexto de una crisis ya que nadie cambia lo que funciona bien. En algunos casos esos cambios son el producto del rompimiento del orden constitucional y democrático, y en otras, como salida a crisis sociales con algún grado de violencia o movilización social.

La propia constitución de 1946 fue producto de esa realidad, también lo fue la constitución de 1972, que necesitaban los militares para apuntalar y legalizar el poder absoluto del dictador. Pero también lo fue, proporciones guardadas, en Estatuto de Retorno al Orden Constitucional, instrumento adoptado tras la invasión norteamericana en 1989 por el triunvirato conformado por Guillermo Endara, Ricardo Arias Calderón y Guillermo Ford, instrumento supralegal que sirvió de base constitucional para reorganizar el Estado mientras no existió un Poder Legislativo funcional.

Muchos piensan que fue el momento propicio para una Constituyente, puede ser, sin embargo, y esto lo atestigüé personalmente, Guillermo Endara temía que, en ese escenario, se produjera una Constitución revanchista que dividiera al país más que unirlo.

Panamá no vive hoy una crisis social de magnitudes tales que a obligue a los gobernantes de turno cambiar la fisonomía del Estado para recuperar la paz y la armonía, eso es evidente. Pero también lo es el hecho que las instituciones están desgastadas y que se requiere una refundación nacional sobre la base de normas que nos traigan una verdadera democracia, con separación de poderes, balances y contrapesos, que procure una administración pública honesta y eficiente, que consulte y rinda cuentas, un poder popular que traiga al debate legislativo a los más capaces, a los más honestos a los más comprometidos y no, a los que más recursos tienen o más prometen, una justicia verdaderamente proba e independiente, un gobierno cuyas acciones sean producto de la planificación, donde la corrupción sea

considerada un atentado contra la sociedad y sea evitada, identificada y severamente castigada. Un estado que provea servicios públicos en educación, salud, agua, protección del medio ambiente, seguridad, trabajo vivienda, y otros de calidad, y que sea condición del ejercicio de los cargos públicos el cumplimiento de metas claras y medibles.

Creo que la mayoría de los panameños, los políticos de gobierno y de oposición y los independientes, queremos exactamente lo mismo. Aun cuando algunos se aprovechen de las debilidades institucionales, en el fondo todos, o la inmensa mayoría siente que este no es el país que quiere dejarle a sus hijos y nietos.

Esa es la crisis que vive Panamá, no es una crisis que genera violencia sino una que crea preocupación frente al futuro, y que como ha sucedido en muchos otros lugares, es caldo de cultivo para ideas extremas que se ofrecen como salvadores mesiánicos, pero que al final resultan perores que aquellos a quienes desplazaron. Y eso lo saben los políticos de hoy que ven esa crisis reflejada en los resultados electorales de sus organizaciones, y las vinculaciones nada encomiables de sus líderes. El cambio constitucional es necesario, si no por altruismo, que sea por simple supervivencia.

No me atrevo a decir que la sociedad panameña es una sociedad política, pero si está enormemente politizada, pero no lo es por compartir ideologías, valores o principios de los partidos en los que se inscriben, ni por confiar en los líderes de esas partidos, se inscriben y participan per una oferta electorera, por un puesto en el

gobierno, por una beca, por una hoja de zinc o un saco de cemento, por una bolsa de comida, es decir, por puro paternalismo. Eso significa que los partidos son globos inflados llenos de ilusiones y esperanzas de personas que han perdido la integridad y la ética ciudadana.

Y son esas actitudes las que llenan los despachos de tres poderes del Estado de corruptos, interesados e incompetentes, que han llegado a convertirse en un ancla que impide el desarrollo integral de esta nación.

La Constituyente tampoco es una panacea que resuelve todos los problemas automáticamente, y ejemplos hay demasiados. Ninguno de los ejercicios constitucionales integrales realizados en América Latina, (Guatemala - 85, Colombia - 91, Perú, - 93, Argentina - 94, Bolivia - 94, Ecuador - 96, Venezuela - 99 y República Dominicana - 2010, han traído los beneficios ofrecidos o esperados por el propio proceso de negociación social y política que implica tal clase de proceso. Cada uno de esos países vive hoy muchos de los mismos problemas que los que vivía antes del proceso constituyente.

Tampoco creo en la opción de usar el método que prevé el artículo 314 del texto constitucional vigente, pues sería imposible evitar que esa Asamblea Constituyente quede plagada de las personas y entidades que quienes tienen al país en esta crisis institucional.

Esa es la lamentable realidad de nuestro Panamá, una nación que tiene todos los elementos necesarios para replicar a cualquier país de primer mundo, escandinavo u oriental, e incluso superarlos en bienestar social. Pero con instituciones débiles nunca será posible.

Ante esa realidad, es evidente que existen las condiciones para que como en 1946, la sociedad política se siente en una mesa redonda, analice y comprenda la realidad nacional; desarrolle un plan de acción para eliminar las enormes debilidades institucionales que vienen desde nuestra Carta Magna y luego, como producto de ese pacto, convoquen a un grupo de ciudadanos de elevada ética moral y profundos

conocimientos, los Alfaro, Moscote y Chiari de hoy y así redactemos la Constitución que Panamá necesita, no la que quiere. Esa es la tarea más importante que tiene la nación panameña en este momento y por eso para llevarla adelante no es suficiente el trabajo de un Secretario, a quien reitero mi respeto y aprecio.

Si esta es la principal tarea que debe acometer la nación, y como dijo el Presidente de la Republica recientemente, es el mayor legado que quiere dejar de su mandato, pues a mi juicio es precisamente el Presidente José Raúl Mulino, quien, con su liderazgo político, debe dirigir este proceso de convencimiento de la necesidad de cambiar hacia una nueva concepción constitucional, basada en la honestidad, la transparencia, verdadera separación de poderes, la legítima representatividad política, la debida fiscalización con participación ciudadana, la austeridad y la eficiencia en el gasto y la inversión, la planificación hacia el desarrollo, la excelencia de los servicios públicos, la rendición de cuentas, la responsabilidad y la severidad en la sanción al abuso del poder. Y eso tanto por el bien de la nación como por la elemental supervivencia de la clase política.

¿Como hacerlo?: pues simple, si invocamos el poder originario y soberano del pueblo, como el medio idóneo para crear o reformar el orden constitucional, que mejor herramienta que la consulta mediante referéndum, para la aprobación de un texto previamente consensuado por las fuerzas sociales y políticas del país.

Es lo que a mi juicio debe entender la sociedad y la dirigencia política, deponer los beneficios de los que han aprovechado y construido sus liderazgos, y pensar en el país que quieren dejar su descendencia, y siendo la principal tarea de la nación, que sea igualmente el primer funcionario de la nación quien la dirija y la lleve al éxito que él desea y que todos los panameños esperamos.

I. EPILOGO

Tampoco tiene mucho sentido plantear en abstracto, esta propuesta que someto a la consideración del lector, sin elaborar una hoja de ruta que permita alcanzar tan serio y necesario objetivo, como el que los panameños nos demos una nueva Carta Magna. Por ello, trataré de esbozar lo que a mí criterio, pueden ser los pasos para seguir, siempre bajo la perspectiva de que, todo el proceso debe ser el producto de un amplio

Pacto Político, que convoque a todas las fuerzas vivas de país, a los factores reales de poder, quienes, a fin de cuenta, tienen la capacidad de impulsar el proyecto, o de oponerse a él.

Etapas 1. El primer paso debe ser la búsqueda del consenso que debe alcanzar a la mayoría de panameños, a través de los grupos y organizaciones representativos de la sociedad, y me refiero a los partidos políticos que son el principal actor de la vida pública, a los profesionales, los empresarios, la academia, los trabajadores, las organizaciones no gubernamentales, los estudiantes, las organizaciones del sector rural, y todas, en el más amplio un contexto geográfico. Este primer debate no debe ser sobre un texto o propuestas específicas, sino sobre la necesidad del cambio constitucional.

Durante casi dos años SEPRESAC ha realizado una intensa labor de convencimiento sobre la necesidad de una constituyente, pero ese proceso no dice por qué; no señala las falencias del texto vigente, no explica por qué sus normas afectan o desalientan el beneficio social y el progreso de la nación, ni dice que hay que cambiar y como hacer que las instituciones y la sociedad mejore.

Eso, a mi juicio, aún persiste en la sociedad como un factor que no le permite convencerse plenamente de la necesidad del cambio constitucional, ni que ese

cambio vaya a resolver los elementales problemas de agua, de transporte, salud, educación, infraestructura, etc. que el panameño enfrenta diariamente.

Ese convencimiento inicial es la gran clave del pacto político y por su trascendencia debe ser liderado inmediatamente por la cabeza de la administración del Estado es decir el Presidente de la República, que insisto, es el único capaz de imprimir a este proceso la importancia que tiene. Primero con los partidos políticos, luego con los gremios y así hasta la última organización social.

Esta primera etapa debe concluir con una declaración formal de los sectores participantes, en un ente, que me atrevo a proponer se denomine simplemente "Pacto Nacional".

Etapa 2. De llegar a alcanzarse ese consenso, debe organizarse una mesa de debate de una primera versión del texto, donde académicos, empresarios, obreros, profesionales, etc., revisen los textos que durante años diversas organizaciones han elaborado, con adecuada consulta, definan las áreas de reforma, las inclusiones y elaboren un primer proyecto. Esto puede tomar seis meses desde la instalación luego de la constitución del “Pacto Nacional”.

Etapa 3. Este primer borrador o anteproyecto, que igualmente debe recibir el respaldo oficial y público del “Pacto Nacional”, habrá de ser sometido a la más amplia divulgación y consulta posible, las opiniones tomadas en cuenta y finalmente producir una propuesta definitiva para ser sometida a la consideración del “Pacto Nacional”, que lo avalará y lo someterá al proceso de aprobación. Esta etapa puede tomar otros seis meses. Etapa 4. Para evitar un conflicto constitucional y que el proceso fluya como espera la sociedad, sin demandas que lo demoren o pongan en peligro, mi sugerencia es que se use el mecanismo contemplado en el artículo 313 numeral 2 de

la Constitución vigente, es decir, que la iniciativa formal provenga del Consejo de Gabinete, que sea aprobado por dos legislaturas seguidas (2027 y 2028).

Etapa 5. Contando con el consenso más amplio posible de la sociedad el proyecto deberá ser sometido a referéndum dentro del plazo de tres meses después de su aprobación en la segunda legislatura. De ser aprobado, se promulgará en la Gaceta Oficial y entrará en vigencia según el propio texto lo contemple.

- Etapa 1. Se cumple en octubre de 2026
- Etapa 2. Se cumple entre octubre de 2026 y abril de 2027.
- Etapa 3. Se cumple entre abril de 2027 y octubre de 2027.
- Etapa 4. Aprobación por la primera legislatura en octubre de 2027 y por la segunda legislatura en enero de 2028.
- Etapa 5. Referéndum marzo de 2028.

Los panameños tenemos que dejar el tabú de sentir en la constitución militarista del 72 como sustento de la necesidad del cambio constitucional. Ese exclusivo elemento meramente formal fue desvirtuado por el Doctor César Quintero, uno de los más grandes constitucionalista de la patria, al señalar que las reformas introducidas a la constitución vigente hacían de este texto algo fundamentalmente distinto al texto aprobado en 1972, y que había perdido en consecuencia todas las características militaristas del texto original.

Lo que corresponde es decidir y definir de una vez por todas el propósito y el medio para transformar nuestro país en lo que todos queremos y nos merecemos.

Ojalá esta opinión sea vista como un aporte y no como un ataque.

FIN

JAJ

5/8/2026