REPÚBLICA DE PANAMÁ

DOCUMENTO CIUDADANO NO OFICIAL
APORTE AL PROCESO DE REORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES

PROPUESTA COMPLETA E INTEGRAL PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE PANAMÁ

PROPUESTA CIUDADANA

Compilación Integral de las 21 Mesas de Trabajo Constitucional

Proponentes:

Licda. Julia Irina Rodríguez Frías
Ing. José Antonio Serracín Silvera
Licdo. Adolfo Lee Suárez Abrego
Ing. Erick Enrique Sánchez Vuelvas
Licdo. Alcibiades García Vega
Licdo. Ormel Batista González

Este documento compila la totalidad del análisis y sustentación de las 21 mesas de trabajo constitucional, incluyendo los 72 cambios constitucionales propuestos (31 reformados, 34 nuevos, 7 con adición), desarrollados en el marco del proceso de reorganización estatal y asuntos constitucionales de la República de Panamá. Se trata de una propuesta ciudadana que busca contribuir al diálogo nacional sobre la modernización de nuestro marco constitucional.

2026

«…imperará la que se dicte con mayor sinceridad y con mayor conocimiento de la situación compleja, la que menos busque los medros o la preponderancia de los partidos triunfantes, la que, siendo la más genuina expresión de la voluntad popular, consulte mejor, por consiguiente, los intereses de los pueblos.»

— Justo Arosemena
Estudios constitucionales sobre los gobiernos de la América Latina (1878)

PRESIDENTES VINCULADOS A LAS CUATRO CONSTITUCIONES DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Una mirada histórica a los mandatarios vinculados a los procesos constitucionales de 1904, 1941, 1946 y 1972.



Dr. Manuel Amador Guerrero
Constitución de 1904



Dr. Arnulfo Arias Madrid
Constitución de 1941



Lic. Enrique A. Jiménez
Constitución de 1946



Ing. Demetrio Basilio Lakas
Constitución de 1972

EVOLUCIÓN Y REFORMAS CONSTITUCIONALES DE PANAMÁ

De 1904 a la actualidad

Principales Constituciones de la República y sus reformas, que han marcado el desarrollo institucional, político y social del país.

CONSTITUCIÓN DE 1904

Presidente
Dr. Manuel Amador Guerrero

REFORMAS: 1906, 1918, 1928 y 1932

- **1906:** Indultos y rebajas de pena, limitados a delitos políticos.
- **1918:** Abolición de la pena de muerte, elección popular del Presidente, Asamblea Nacional y reformulación de la Fuerza Pública.
- **1928:** Ampliación de la prohibición de reelección presidencial, período de magistrados de la Corte Suprema, sufragio y representación proporcional, comarcas, composición de la Asamblea Nacional y nacionalidad panameña.
- **1932:** Funciones administrativas de la Asamblea, Procuraduría General, Banco Nacional, Jurado Nacional de Elecciones y nombramientos del Órgano Judicial.

CONSTITUCIÓN DE 1941

Presidente
Dr. Arnulfo Arias Madrid

SIN REFORMAS CONSTITUCIONALES

Aunque no tuvo reformas, dejó aportes trascendentales; entre muchos otros, destacan:

1. **Voto de la mujer:** abrió por primera vez el sufragio femenino, aunque de forma limitada (elecciones de ayuntamientos provinciales y con requisitos de estudios).
2. **Constitucionalismo social:** incorporó derechos sociales y laborales orientados a la justicia social.
3. **Amparo y control constitucional:** creó el amparo de garantías constitucionales y el control concentrado de la constitucionalidad a cargo de la Corte Suprema de Justicia.

CONSTITUCIÓN DE 1946

Presidente
Lic. Enrique A. Jiménez

REFORMAS: 1956, 1959, 1961 y 1963

- **1956:** Representación electoral, elecciones, funcionamiento de la Asamblea Nacional, Comisión Legislativa Permanente, Corte Suprema y Procurador General.
- **1959:** Nacionalidad panameña por nacimiento: son panameños los nacidos en el territorio nacional, sin importar la nacionalidad de sus padres.
- **1961:** Período anual de sesiones de la Asamblea (1 de octubre al 30 de enero).
- **1963:** Nombramiento de magistrados, funciones de la Asamblea y del Ministerio Público.

CONSTITUCIÓN DE 1972

Presidente
Ing. Demetrio Basilio Lakas

REFORMAS: 1978, 1983, 1993 – 1994 y 2004

- **1978:** Función legislativa, órganos legislativos, iniciativa de leyes, elección presidencial y altos nombramientos, entre otros.
- **1983:** Profunda reorganización de los Órganos del Estado, régimen provincial y municipal, Hacienda Pública, régimen electoral y procedimiento de reforma constitucional.
- **1993 – 1994:** Nuevo Título sobre el Canal de Panamá y creación de la Autoridad del Canal de Panamá. Desmilitarización: se establece que Panamá no tendrá ejército y se configura la Fuerza Pública bajo poder civil.
- **2004:** 62 reformas: derechos y garantías, nacionalidad, discapacidad, habeas corpus, habeas data, consumidores, Defensoría del Pueblo, Asamblea Nacional, partidos políticos, Tribunal Electoral, Fiscalía Electoral, municipios, Contraloría y Asamblea Constituyente Paralela, entre otros.

1904 → 1941 → 1946 → 1972 → **VIGENTE CON REFORMAS**

La Constitución de 1972 continúa vigente con sus reformas posteriores.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. Introducción.....6
2. Marco Conceptual y Metodología.....7
3. Resumen Ejecutivo de los 72 Cambios Constitucionales.....9
4. Análisis Integral de las 21 Mesas de Trabajo.....10
Mesa 1: Poder Judicial.....10
Mesa 2: Poder Legislativo.....14
Mesa 3: Poder Ejecutivo.....20
Mesa 4: Transparencia y Anticorrupción.....30
Mesa 5: Participación Ciudadana.....33
Mesa 6: Modelo Económico y Riqueza Nacional.....36
Mesa 7: Estado y Nacionalidad.....41
Mesa 8: Garantías Fundamentales.....45
Mesa 9: Familia y Trabajo.....48
Mesa 10: Cultura y Educación.....50
Mesa 11: Salud, Ecología y Régimen Agrario.....53
Mesa 12: Defensoría, Ciudadanía y Sufragio.....58
Mesa 13: Régimen Municipal y Provincial.....62
Mesa 14: Servidores Públicos.....68
Mesa 15: Fuerza Pública.....70
Mesa 16: Canal de Panamá.....72
Mesa 17: Innovación y Transferencia de Tecnología.....73
Mesa 18: Educación Técnica y Superior.....77
Mesa 19: Capital Humano.....78
Mesa 20: Infraestructura.....79
Mesa 21: Reforma y Reemplazo de la Constitución.....81
5. Análisis Integral e Interconexiones.....90
6. Conclusiones y Recomendaciones.....91
7. Bibliografía.....92
8. Anexo: Comparación de Artículos Vigentes y Propuestos.....97

1. INTRODUCCIÓN

La presente propuesta constituye la compilación integral del proceso constitucional desarrollado a través de 21 mesas de trabajo temáticas. Este documento unifica el análisis profundo y la sustentación de cada uno de los 72 cambios constitucionales propuestos, organizados en tres categorías: artículos reformados (31), artículos nuevos (34), y artículos con adición (7).

El trabajo realizado en cada mesa refleja un análisis integral que considera las necesidades actuales del Estado panameño, las demandas ciudadanas y la visión de futuro para la República. Cada uno de los 72 cambios se somete a la misma prueba de captura documentada a lo largo de este proyecto — ¿sigue siendo vulnerable a la misma captura política que hoy se cuestiona?—, con respaldo en argumentos jurídicos, económicos y sociales verificables, distinguiendo expresamente entre hecho verificado, juicio analítico e hipótesis.

El punto de partida de este trabajo no es una posición ideológica, sino un conjunto de hechos verificables ocurridos en años recientes. La Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional, en noviembre de 2023, el contrato-ley que el Estado había suscrito con Minera Panamá para la explotación de Cobre Panamá, un episodio que solo se resolvió tras semanas de protesta ciudadana masiva. En agosto de 2026, una reforma al Reglamento Orgánico de la Asamblea Nacional revivió la gestión directa de obras por los Diputados en sus circuitos —la llamada partida circuital—, con oposición documentada de gremios y de una parte de la propia Asamblea. Ambos episodios ilustran el mismo problema estructural: mecanismos de control que existen únicamente por ley ordinaria o por reglamento interno pueden debilitarse o revertirse por una sola mayoría legislativa, sin necesidad de tocar la Constitución. Esta propuesta busca cerrar esa brecha llevando a rango constitucional lo que hoy depende de la voluntad política de turno.

El proceso se organizó en dos grandes fases, una fase adicional y una mesa de cierre. La primera fase (Mesas 1 a 6) diagnosticó a fondo la arquitectura de poderes del Estado panameño: Poder Judicial, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Transparencia y Anticorrupción, Participación Ciudadana, y Modelo Económico y Riqueza Nacional. La segunda fase (Mesas 7 a 16) extendió el mismo nivel de rigor al resto del texto constitucional vigente, título por título, cubriendo desde el Estado y la Nacionalidad hasta el Canal de Panamá. Una fase adicional (Mesas 17 a 20) incorpora un bloque de artículos enteramente nuevos en materia de innovación, educación técnica, capital humano e infraestructura, orientado a la competitividad económica de largo plazo del país. La Mesa 21 revisa la reforma y el reemplazo de la propia Constitución. La metodología común aplicada a las 21 mesas se detalla en la sección 2.1.

Este documento se organiza en ocho secciones: marco conceptual (2), resumen ejecutivo de los 72 cambios (3), análisis mesa por mesa (4), interconexiones (5), conclusiones y recomendaciones (6), bibliografía (7) y anexo comparativo de artículos (8). Esta es una propuesta ciudadana, no oficial, cuyo propósito es contribuir un insumo técnico y verificable al diálogo nacional sobre la modernización constitucional.

2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

2.1 METODOLOGÍA DE TRABAJO

Las 21 mesas de trabajo fueron organizadas en dos fases principales, una fase adicional y una mesa de cierre:

PRIMERA FASE (Reforma de Estructuras de Poder): Mesas 1-6. Mesa 1: Poder Judicial – Independencia y modernización; Mesa 2: Poder Legislativo – Representación y eficiencia; Mesa 3: Poder Ejecutivo – Funciones y responsabilidades; Mesa 4: Transparencia y Anticorrupción – Instituciones de control; Mesa 5: Participación Ciudadana – Mecanismos democráticos; Mesa 6: Modelo Económico y Riqueza Nacional – Desarrollo sostenible.

SEGUNDA FASE (Derechos, Servicios y Modernización): Mesas 7-16. Mesas 7-12: Derechos fundamentales y participación ciudadana; Mesas 13-16: Administración territorial y servicios públicos.

FASE ADICIONAL (Economía del Conocimiento): Mesas 17-20. Mesa 17: Innovación y Transferencia de Tecnología; Mesa 18: Educación Técnica y Superior; Mesa 19: Capital Humano; Mesa 20: Infraestructura.

MESA DE CIERRE (Reforma de la Constitución): Mesa 21. Mesa 21: Reforma y Reemplazo de la Constitución – Título XIII, consulta previa al pueblo y consulta popular nacional.

Las etiquetas “Fase 2” y “Fase 5” que aparecen en los encabezados originales de cada mesa (sección 4) corresponden a la numeración interna de un proyecto de trabajo más amplio, del cual estas mesas son solo una parte; para efectos de este documento, equivalen respectivamente a la Primera Fase y la Segunda Fase aquí descritas.

Cada una de las 21 mesas se desarrolló bajo un mismo procedimiento de cuatro pasos, aplicado de manera uniforme para que el resultado fuera comparable entre mesas y verificable por terceros: (1) un diagnóstico que contrasta el texto vigente con hechos verificados, distinguiendo hecho verificado, juicio analítico e hipótesis; (2) la revisión de modelos constitucionales comparados de la región, principalmente Costa Rica, Colombia, Uruguay y Chile; (3) un articulado preliminar que traduce la síntesis en lenguaje normativo, marcado expresamente como borrador sujeto a revisión de constitucionalistas; y (4) una prueba de captura que somete cada propuesta a la misma pregunta crítica —¿sigue siendo vulnerable a la misma captura política que hoy se cuestiona?—, documentando tanto lo que mejora como lo que permanece abierto.

El método exige la misma exigencia para reconocer lo que funciona que para señalar lo que falla, sin que la mesa completa quedara sin propuestas: en las Mesas 8, 9, 11 y 16, el diagnóstico concluyó que una parte específica del diseño vigente —las garantías procesales del Título III en la Mesa 8, el

capítulo de familia en la Mesa 9, el régimen agrario en la Mesa 11, la gobernanza de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá en la Mesa 16— no requería modificarse, y así quedó consignado expresamente. Cada una de esas mesas sí redactó correcciones puntuales en otros artículos del mismo título o capítulo, detalladas en la sección 4.

A lo largo de las primeras dieciséis mesas emergió un patrón transversal que ninguna de ellas resuelve de forma aislada: el nombramiento de organismos de control por acuerdo político directo, sin concurso de méritos previo. El Consejo Nacional de la Judicatura, creado en la Mesa 1 para la Corte Suprema, se extendió mesa tras mesa —Procuraduría (Mesa 3), Contraloría y Tribunal de Cuentas (Mesa 4) y Defensoría del Pueblo y Tribunal Electoral (Mesa 12)— como mecanismo común de nombramiento técnico; la Mesa 6 adoptó, para el Consejo Fiscal Autónomo, un mecanismo análogo, no idéntico. La Mesa 21 cierra el recorrido con la pregunta que las demás dejaron abierta: cómo se reforma y cómo se reemplaza la propia Constitución, de manera que esa decisión pertenezca al pueblo y no a los órganos constituidos.

2.2 ORIGEN Y ELABORACIÓN DE ESTE DOCUMENTO

Esta es una propuesta ciudadana y no oficial. Su desarrollo comenzó en 2022, cuando tres de los proponentes, de forma separada, trabajaban ya en ideas de reforma constitucional. A partir del primer semestre de 2025, el grupo de proponentes que figura en la portada decidió unir esas ideas en un solo documento y, desde entonces, abordó una a una las mesas de trabajo, a título personal y sin representar a ninguna institución. Las fechas que aparecen en el encabezado de cada mesa corresponden a la redacción de su versión actual. Cada "mesa de trabajo" es un eje temático de análisis desarrollado por el propio grupo, no una reunión abierta con participantes externos: en cada una revisamos un título o capítulo de la Constitución con el procedimiento descrito en la sección 2.1. Para la investigación, la verificación de fuentes y la redacción nos apoyamos en herramientas de análisis e inteligencia artificial, siempre bajo la revisión y la decisión del grupo, que asume la responsabilidad de todo el contenido. El documento se presentó como aporte ciudadano al proceso de reorganización del Estado y asuntos constitucionales que coordina la Secretaría Presidencial correspondiente; esa presentación no le otorga carácter oficial ni la representación de otras personas. Las observaciones que recibimos se evalúan con el mismo método: la ampliación de la Mesa 3 y varios ajustes de esta versión provienen de esas observaciones. La ampliación de la Mesa 12, sobre el Tribunal Electoral, resuelve una pregunta que el propio grupo había dejado abierta en mesas anteriores, y las ampliaciones de noviembre de 2026 en las Mesas 2, 3 y 11 (diputados provinciales; fórmula presidencial completa, revocatoria del mandato presidencial y juicio al Presidente; y seguridad social y medicamentos) son decisiones del grupo.

3. RESUMEN EJECUTIVO DE LOS 72 CAMBIOS CONSTITUCIONALES

Este resumen ejecutivo sintetiza el resultado agregado de las veintiuna mesas de trabajo temáticas que integran esta propuesta: treinta y un (31) artículos reformados, treinta y cuatro (34) artículos nuevos y siete (7) artículos con adición, para un total de setenta y dos (72) cambios constitucionales. Las primeras dieciséis mesas (Fases 2 y 5) corrigen la arquitectura de poderes, la transparencia, la participación ciudadana y el modelo económico del Estado panameño, cerrando vacíos de diseño identificados artículo por artículo en el texto vigente de 1972. Las cuatro mesas adicionales (17 a 20) incorporan un bloque de artículos enteramente nuevos —innovación y transferencia tecnológica, educación técnica, capital humano e infraestructura— orientado a la competitividad y al desarrollo económico de largo plazo del país. El detalle de cada cambio, su diagnóstico, los modelos comparados que lo inspiraron y su prueba de captura frente a la posibilidad de reversión o vaciamiento por mayoría simple se desarrolla mesa por mesa en la sección 4.

El resultado documentado de las 21 mesas asciende a más de 900 párrafos de contenido sustantivo, con más de sesenta fuentes primarias citadas: el texto de la Constitución vigente de 1972 y sus reformas, leyes ordinarias, sentencias de la Corte Suprema de Justicia, cifras oficiales de entidades como la Contraloría General de la República, el Tribunal Electoral y la ANTAI, cobertura de prensa nacional, y el derecho constitucional comparado de Costa Rica, Colombia, Uruguay, Chile, El Salvador, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Suiza, y del Estado de Nueva York, además de referencias internacionales en materia de fondos soberanos de recursos naturales.

Por eje temático, los 72 cambios se agrupan en ocho bloques: nombramiento técnico de órganos de control —Corte Suprema, Procuraduría, Contraloría, Defensoría del Pueblo y Tribunal Electoral— (Mesas 1, 3, 4 y 12: 10 artículos); representación política, diputados provinciales y elección presidencial, incluidas la fórmula presidencial completa, la revocatoria del mandato presidencial y el juicio al Presidente (Mesa 2 y ampliaciones de la Mesa 3: 8 artículos); participación ciudadana directa (Mesa 5: 3 artículos); disciplina fiscal y manejo de recursos naturales, incluido el Canal de Panamá (Mesas 6 y 16: 6 artículos); actualización de derechos, garantías, familia, educación, salud, seguridad social y medicamentos (Mesas 7 a 11: 15 artículos); administración territorial, servidores públicos y fuerza pública (Mesas 13 a 15: 9 artículos); la fase de economía del conocimiento (Mesas 17 a 20: 15 artículos); y la reforma y el reemplazo de la propia Constitución, junto con la consulta popular nacional (Mesa 21: 6 artículos).

CATEGORÍA DE CAMBIOS PROPUESTOS:

Categoría	Cantidad	Descripción
Artículos Reformados	31	Modificación de normas constitucionales vigentes
Artículos Nuevos	34	Incorporación de nuevas disposiciones constitucionales
Artículos con Adición	7	Complemento de artículos existentes

4. ANÁLISIS INTEGRAL DE LAS 21 MESAS DE TRABAJO

Mesa 1: Poder Judicial

POLITICAL INTELLIGENCE
FASE 2 — MESA TEMÁTICA 1 DE 6
PODER JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Diagnóstico, modelos comparados y articulado preliminar

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026
Nota

Este documento es la primera de las seis mesas temáticas previstas en la Fase 2 del proyecto "Hacia una Nueva Constitución para Panamá" (ver documento de Fase 1, sección 5.3, para el procedimiento que sigue cada mesa: diagnóstico, alternativas, articulado preliminar y prueba de captura). Elegimos empezar por el Poder Judicial porque, junto con el Legislativo, es el eje donde identificamos mayor coincidencia entre la queja ciudadana y el diseño constitucional vigente. El articulado que proponemos en la sección 4 es preliminar y no constituye asesoría legal. Antes de que cualquier texto de este tipo avance hacia una Asamblea Constituyente real, requiere revisión de constitucionalistas y contraste con la práctica judicial panameña.

1. Diagnóstico: por qué el diseño actual es capturable por diseño

El Artículo 203 de la Constitución vigente establece que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia son nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete (es decir, por el Órgano Ejecutivo), con aprobación del Órgano Legislativo, para períodos de diez años, designando dos magistrados cada dos años de forma escalonada. [JUICIO ANALÍTICO] El problema no es solo quién nombra, sino el calendario: como cada gobierno dura cinco años y se designan dos magistrados cada dos años, cualquier administración tiene, en el curso de su mandato, la oportunidad de nombrar a una parte sustancial de la Corte. El escalonamiento fue pensado para evitar que un solo gobierno renueve la Corte de golpe — pero no impide que la renueve por partes, de forma acumulativa, a lo largo de dos o tres administraciones sucesivas del mismo signo político. A esto se suman tres ausencias en el diseño vigente: no existe concurso público de méritos u oposición (el Art. 204 fija requisitos de elegibilidad, pero no un proceso competitivo de selección); no existe un Consejo de la Judicatura u órgano técnico independiente que filtre candidaturas antes de que lleguen al Ejecutivo y a la Asamblea; y no existe un mecanismo de desempate distinto a la negociación política directa entre Ejecutivo y Legislativo.

2. Tres modelos distintos para resolver el mismo problema

Ningún país elimina por completo la intervención política en el nombramiento de sus altas cortes — sería ingenuo plantearlo así. Lo que varía es cuánta intervención política hay, en qué momento del proceso ocurre, y qué mecanismos existen para impedir que un solo actor la controle. Tres modelos de la región ilustran distintos puntos de ese espectro. Lo que cada modelo resuelve — y lo que no Costa Rica reduce el poder de nombramiento inicial (una sola vez, por la Asamblea) pero lo compensa con una salvaguarda fuerte: tras ese nombramiento, remover a un magistrado exige una supermayoría difícil de reunir, lo que en la práctica blinda la independencia judicial una vez lograda la primera designación. Su punto débil es que la amenaza de reunir esos 38 votos sigue siendo un instrumento de presión política sobre magistrados que buscan la reelección. Uruguay añade algo que ni Costa Rica ni Panamá tienen: un mecanismo de desempate no discrecional. Si el Parlamento no logra los dos tercios en 90 días, gana automáticamente el magistrado de mayor antigüedad — lo que elimina el incentivo de bloquear indefinidamente una designación para negociar otra cosa. Colombia, tras 1991, introdujo el concurso de méritos como filtro previo — el mayor avance frente al modelo panameño, que no lo tiene — pero mantuvo la cooptación final (la propia Corte decide), lo que ha generado críticas de endogamia y opacidad en la etapa final del proceso. — Corte Suprema de Justicia de Costa Rica; CEJIL — mecanismo de reelección y reforma en discusión (2026) — Suprema Corte de Justicia de Uruguay; Constitución de la República Oriental del Uruguay — Corporación Excelencia en la Justicia (Colombia) — proceso de elección de magistrados de altas cortes

3. Síntesis: un modelo combinado para Panamá

Ninguno de los tres modelos, tomado solo, resuelve las tres ausencias identificadas en el diagnóstico (sin concurso, sin filtro técnico independiente, sin mecanismo de desempate no político). La propuesta que seguirá al articulado combina el elemento más fuerte de cada uno: De Colombia: un concurso público de méritos y oposición, previo a cualquier votación política, conducido por un órgano técnico independiente — aquí denominado Consejo Nacional de la Judicatura. De Uruguay: la exigencia de mayoría calificada (dos tercios) para la elección final, y la idea de un desempate no discrecional si esa mayoría no se alcanza en un plazo fijo. A diferencia de Uruguay, el desempate que proponemos no premia de antemano a ningún candidato, para que bloquear la elección no tenga sentido. De Costa Rica: períodos largos con estabilidad reforzada — aunque, a diferencia de Costa Rica, proponemos que el período no sea indefinidamente renovable, para evitar que la reelección se convierta en palanca de presión. Elemento propio, sin precedente directo en los tres países citados: una veda de nombramientos alrededor de los cambios de gobierno, para romper el vínculo entre el calendario judicial y el calendario electoral que hoy tiene Panamá.

[HIPÓTESIS] Este último elemento — la veda — es una propuesta original de este documento, no una práctica comparada verificada; su redacción exacta y su plazo deberán someterse a revisión técnica, incluyendo el análisis de si genera vacíos de gobernabilidad judicial en la transición.

4. Articulado preliminar

El siguiente texto es una propuesta de reforma a los artículos 203 y 204 vigentes, más un artículo nuevo que crea el Consejo Nacional de la Judicatura. Mantenemos la numeración de la Constitución actual como referencia, pero en un texto constitucional nuevo correspondería renumerar.

Artículo [203 reformado] — Composición y nombramiento de la Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia estará integrada por el número de Magistrados que determine la Ley, nombrados para un período de diez (10) años, no reelegibles de forma inmediata. Toda vacante será cubierta mediante concurso público de méritos y oposición, conducido por el Consejo Nacional de la Judicatura, que remitirá a la Asamblea Nacional una terna de candidatos idóneos. La Asamblea Nacional elegirá al Magistrado por mayoría de dos tercios (2/3) de sus miembros, dentro de un plazo de sesenta (60) días calendario contados desde la recepción de la terna. Si vencido dicho plazo la Asamblea no alcanza la mayoría calificada requerida, votará dentro de los treinta (30) días calendario siguientes, por mayoría absoluta de sus miembros, entre los integrantes de la misma terna, en votaciones sucesivas; después de cada votación en que ningún candidato alcance esa mayoría, se excluirá al menos votado. Si vencido este segundo plazo tampoco se alcanza esa mayoría, el Consejo Nacional de la Judicatura designará al Magistrado, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, por sorteo entre los tres integrantes de la terna, en acto público, transmitido por los medios de comunicación del Estado y con la fe de un notario. Los plazos previstos en este artículo correrán únicamente durante las legislaturas ordinarias de la Asamblea Nacional; si una legislatura termina antes de su vencimiento, el cómputo se suspenderá y se reanudará al instalarse la siguiente. No podrá realizarse nombramiento alguno de Magistrado dentro de los seis (6) meses anteriores ni los tres (3) meses posteriores a una elección general, salvo que se trate de completar un período en curso cuyo plazo venza dentro de ese lapso. Los Magistrados en funciones completarán sus períodos, y la Ley regulará el desarrollo de las votaciones y del sorteo, el escalonamiento de los nombramientos y la transición al sistema establecido en este artículo.

Artículo [204 reformado] — Requisitos

Además de los requisitos de nacionalidad, edad, idoneidad profesional y ausencia de antecedentes penales que exige la Ley, todo aspirante a Magistrado de la Corte Suprema de Justicia deberá acreditar, ante el Consejo Nacional de la Judicatura, no menos de quince (15) años de ejercicio profesional del Derecho, de la docencia jurídica o de la judicatura; haber aprobado el concurso público de méritos y oposición; y no haber ocupado cargos de dirección partidaria ni cargos de elección popular durante los cinco (5) años anteriores a su postulación.

Artículo [nuevo] — Consejo Nacional de la Judicatura

Créase el Consejo Nacional de la Judicatura como órgano autónomo, de composición mixta y mayoritariamente no política, encargado de conducir los concursos públicos de méritos y oposición para la selección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración, del Contralor y Subcontralor General, de los integrantes del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de los Magistrados del

Tribunal Electoral y de los demás cargos que esta Constitución le asigne. Estará integrado por siete (7) miembros: dos (2) designados por la Corte Suprema de Justicia entre sus Magistrados o exmagistrados; dos (2) elegidos por los colegios de abogados debidamente reconocidos; uno (1) elegido por las facultades de Derecho de las universidades acreditadas del país; uno (1) designado por el Órgano Ejecutivo; y uno (1) designado por el Órgano Legislativo. Sus miembros durarán seis (6) años en sus funciones, con renovación parcial y escalonada, y no podrán ser removidos sino por las causales que establezca la Ley. El Consejo actuará mediante concursos públicos, con publicidad de las bases, de las hojas de vida de los candidatos y de los resultados, y podrá recibir observaciones ciudadanas durante el proceso. Cuando la vacante corresponda al vencimiento de un período, el Consejo abrirá el concurso con no menos de diez (10) meses de anticipación, de modo que la designación se produzca antes de que el cargo quede vacante; las vacantes absolutas imprevistas se someterán a concurso de inmediato. El Consejo no remitirá ternas durante los últimos treinta (30) días de una legislatura ordinaria, salvo en el caso de vacantes absolutas imprevistas. En todos los cargos cuya selección conduce el Consejo, el Consejo remitirá a la Asamblea Nacional una terna por cada cargo, y la elección se regirá por el procedimiento, los plazos y el desempate previstos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La Ley regulará los criterios de evaluación, el deber de inhibirse de los consejeros que tengan conflicto de interés con un aspirante y un recurso de impugnación de las calificaciones, que se resolverá en plazo breve y no suspenderá el concurso.

5. Prueba de captura

Aplicamos aquí el mismo estándar exigente que planteamos en el documento de Fase 1: ¿sigue este diseño siendo vulnerable a la misma captura política que hoy se cuestiona? Lo que mejora: el filtro técnico previo (concurso) reduce el universo de candidatos a quienes cumplen mérito verificable; la mayoría calificada exige acuerdo entre más de una fuerza política; el desempate escalonado — mayoría absoluta dentro de la terna y, en último término, sorteo público entre sus tres integrantes — quita valor a la estrategia de bloquear, porque bloquear ya no garantiza que resulte designado un candidato determinado; y como las tres fases tienen plazo (60 días, 30 días y 10 días hábiles), la designación queda resuelta en poco más de tres meses de sesiones desde la recepción de la terna; los plazos se suspenden durante el receso de la Asamblea para que esta no pierda su oportunidad de votar, y el concurso anticipado de diez meses evita que el cargo quede vacante mientras tanto; y la veda alrededor de elecciones generales rompe el vínculo directo entre cambio de gobierno y renovación judicial. Lo que sigue siendo vulnerable: el Consejo Nacional de la Judicatura, aunque de mayoría no política, sigue teniendo dos de siete miembros designados por el Ejecutivo y el Legislativo — suficiente para bloquear consensos internos si el resto del Consejo no actúa de forma cohesionada. Además, los colegios de abogados y las facultades de Derecho no están exentos de captura gremial o político- partidaria a mediano plazo; este diseño traslada el riesgo de captura, no lo elimina. El sorteo final introduce un elemento de azar, pero solo entre candidatos que ya superaron el concurso de méritos. Pregunta abierta para la Fase 3 (validación cruzada): ¿debe el Consejo Nacional de la Judicatura tener también participación ciudadana directa (por ejemplo,

veedurías o audiencias públicas del concurso), para reducir el riesgo de captura gremial que señalamos arriba?

6. Próximo paso

La siguiente mesa temática corresponde al Poder Legislativo: número de diputados, diseño de circuitos, reelección y partidas circuitales — con el mismo procedimiento de cuatro pasos aplicado aquí. La construimos en la próxima entrega.

Mesa 2: Poder Legislativo

POLITICAL INTELLIGENCE
FASE 2 — MESA TEMÁTICA 2 DE 6
PODER LEGISLATIVO
ASAMBLEA NACIONAL

Diagnóstico, modelos comparados y articulado preliminar

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026 — ampliada en noviembre de 2026
Nota

Esta es la segunda de las seis mesas temáticas de la Fase 2, con el mismo procedimiento que aplicamos en la Mesa 1 (Poder Judicial): diagnóstico, modelos comparados, articulado preliminar y prueba de captura. Como en esa mesa, lo que proponemos aquí es preliminar y requiere revisión de constitucionalistas antes de tener valor normativo.

1. Diagnóstico: tres problemas distintos, no uno solo

Cuando hablamos de "lo que está mal" en el Poder Legislativo panameño, en realidad estamos mezclando tres problemas de naturaleza distinta, que conviene separar porque cada uno necesita una solución diferente: cuántos diputados hay, cómo se reparten los circuitos, y qué pueden hacer los diputados con el dinero público de su circuito.

1.1 El número de diputados — una revisión honesta de nuestra propia premisa

Antes de proponer nada sobre los 71 diputados, verificamos si esa cifra es alta en comparación regional. La respuesta no confirma la premisa con la que arrancó este proyecto. [JUICIO ANALÍTICO] Panamá no está sobrerrepresentada frente a sus vecinos — está en un punto intermedio entre Uruguay (más representación per cápita) y Costa Rica (menos). La queja ciudadana de "son demasiados diputados" es real como percepción, pero no está sustentada por la comparación internacional. Lo que sí está sustentado, y es donde concentramos el resto de esta mesa, es la proporcionalidad entre circuitos, la reelección indefinida y el manejo de fondos discrecionales.

1.2 Circuitos y proporcionalidad — un debate ya abierto, y con un conflicto de interés de fondo

Como señalamos en el documento de Fase 1, la Asamblea Nacional aprobó en septiembre de 2026, en primer debate, un proyecto de reconfiguración de circuitos electorales. El problema de fondo no es solo la disparidad poblacional entre circuitos — es que la propia Asamblea, cuyos miembros tienen interés directo en cómo se trazan los circuitos que los reeligen, es quien decide el trazado.

1.3 Partidas circuitales — el hallazgo más urgente de esta mesa

Mientras investigábamos esta mesa encontramos algo que cambia la prioridad de todo lo demás: en agosto de 2026, durante el segundo debate del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, se aprobó una reforma — impulsada por el diputado Luis Eduardo Camacho, del partido de gobierno Realizando Metas — que faculta a los diputados a "gestionar y fiscalizar programas y proyectos destinados a mejorar la calidad de vida de los electores de sus respectivos circuitos", incluyendo obras viales, alcantarillado, electrificación, agua potable, educación, deporte y caminos de producción, con una "inversión mínima" garantizada en el Presupuesto General del Estado.

[HECHO VERIFICADO] APEDE calificó la reforma de "desnaturalizar el papel para el cual fueron electos los diputados" y advirtió que "debilita los mecanismos de control, afecta la transparencia y puede propiciar prácticas clientelistas." La diputada Janine Prado se opuso, y el diputado Ernesto Cedeño anunció una demanda de inconstitucionalidad. La reforma ya fue aprobada en segundo debate. [JUICIO ANALÍTICO] Este hallazgo es más grave de lo que parece a primera vista por una razón estructural: la partida circuital no volvió por una ley, sino por un Reglamento interno de la propia Asamblea — es decir, por una decisión que la Asamblea puede tomar y revertir sola, sin pasar por el Ejecutivo ni por control constitucional previo. Mientras esta prohibición no esté al nivel de la Constitución, cualquier legislatura futura puede revivir el mecanismo con la misma facilidad con que esta lo revivió en 2026. Esto convierte la prohibición constitucional de la gestión directa de obras por diputados en la propuesta más urgente de esta mesa. — Infobae Panamá (7 ago. 2026) — reforma al Reglamento Orgánico de la Asamblea Nacional — La Prensa Panamá — posición de APEDE y de los diputados opositores a la reforma — Worldometer — proyecciones de población de Panamá, Costa Rica (2026); Wikipedia — Chamber of Representatives of Uruguay

2. Modelos comparados

Para la reelección y la proporcionalidad, dos modelos de la región ofrecen soluciones opuestas — y ninguna está libre de costos. El costo de cada modelo La prohibición de reelección inmediata de Costa Rica ataca directamente el clientelismo de largo plazo — un diputado que sabe que no puede repetir tiene menos incentivo para usar fondos públicos como maquinaria electoral personal — , pero tiene un costo real: pierde continuidad y experiencia legislativa acumulada, y traslada poder de facto hacia los partidos y hacia el personal técnico permanente de la Asamblea, que si no está profesionalizado, puede terminar concentrando más poder que los propios diputados. El sistema de

cociente-subcociente-residuo de Costa Rica reduce la discrecionalidad en el trazado porque la fórmula es matemática y pública, no una negociación política circuito por circuito como ocurre hoy en Panamá — pero exige un padrón y una división territorial estables, y no resuelve por sí solo el problema de quién decide cuándo redibujar los límites.

3. Síntesis: qué nos parece que debe reformarse, y qué preferimos dejar como decisión abierta

A diferencia de la Mesa 1, aquí no proponemos un solo modelo combinado — porque dos de los tres problemas admiten más de una solución razonable, y cerrarlas aquí sería exactamente el error que advertimos en el principio de alternativas de la Fase 1 (nunca presentar una sola opción como obvia). Sobre el número de diputados: en la versión original de esta mesa no propusimos cambiarlo, porque la comparación regional no sustenta que 71 sea excesivo. En la ampliación de noviembre de 2026 (sección 7), al sustituir los circuitos por circunscripciones provinciales, el grupo optó por una reducción moderada a 61.

Sobre la gestión de obras (partidas circuitales): aquí sí tomamos posición firme, porque la evidencia de 2026 es clara — debe prohibirse a nivel constitucional, no dejarse a merced de un reglamento interno que cualquier legislatura puede revertir. Sobre el trazado de circuitos: propusimos primero trasladar la fórmula de distribución a un criterio matemático fijo, ejecutado por el Tribunal Electoral; en la ampliación de noviembre de 2026 (sección 7) fuimos más allá y sustituimos los circuitos por las provincias y comarcas, cuyos límites nadie puede redibujar. Sobre la reelección inmediata: evaluamos varias alternativas (prohibición total, al estilo de Costa Rica, o un límite de tres o de dos períodos consecutivos), una decisión con costos reales en cualquier sentido. Optamos por un límite de dos períodos consecutivos, es decir, diez años. La razón es de coherencia: en esta propuesta, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, seleccionados por concurso de méritos, ejercen por un período de diez años sin reelección inmediata. No sería coherente que un cargo de elección popular, sin filtro de mérito, pudiera ejercerse de forma continua por más tiempo que uno de mérito: con tres períodos, un Diputado podría permanecer quince años en el cargo; con dos, el techo es el mismo de diez años. El límite se cuenta desde la entrada en vigencia de la nueva Constitución, sin computar los períodos anteriores.

4. Articulado preliminar

Proponemos dos artículos nuevos. La composición de la Asamblea (Artículo 147) se presenta reformada en la ampliación de la sección 7, que sustituye la adición sobre circuitos de la versión original de esta mesa.

Artículo [nuevo] — Prohibición de gestión directa de obras por los Diputados

Se prohíbe a los Diputados de la Asamblea Nacional gestionar, ejecutar o disponer de partidas, fondos o programas destinados a obras, proyectos o servicios públicos en sus respectivas circunscripciones electorales. Toda asignación presupuestaria para obras y proyectos de inversión pública se ejecutará exclusivamente a través de las entidades del Órgano Ejecutivo y los gobiernos

locales competentes, conforme a los criterios objetivos de priorización territorial que establece esta Constitución. Es nula de pleno derecho cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa que faculte a un Diputado a gestionar directamente fondos o proyectos de esta naturaleza. Esta prohibición no limita la función de control político y de fiscalización que corresponde a la Asamblea Nacional y a sus comisiones.

Artículo [nuevo] — Reelección de los Diputados

Los Diputados no podrán ejercer más de dos (2) períodos consecutivos en el cargo, y podrán postularse nuevamente después de transcurrido al menos un período completo desde el último ejercido. Para el cómputo de este límite solo se tomarán en cuenta los períodos iniciados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución.

5. Prueba de captura

Lo que mejora: la prohibición constitucional de gestión de obras cierra la puerta que el Reglamento interno abrió en 2026 — y, a diferencia de un reglamento, una norma constitucional no puede revertirse por mayoría simple de una sola legislatura. La prohibición alcanza la gestión y el manejo de fondos, no la fiscalización: la Asamblea conserva intacta su función de control político. El límite de dos períodos consecutivos iguala el tiempo máximo de permanencia continua de un Diputado al de un Magistrado de la Corte Suprema, diez años; su costo es una renovación más frecuente de la Asamblea y una pérdida de experiencia legislativa, que se atenúa porque quien cumple dos períodos puede volver a postularse después de un período fuera del cargo. La distribución de escaños por provincia según el censo (sección 7) elimina el conflicto de interés de que la Asamblea trace sus propios límites. Lo que sigue siendo vulnerable: prohibir que los diputados gestionen obras no elimina el clientelismo — puede trasladarlo al Ejecutivo, que podría favorecer sistemáticamente las comunidades de diputados aliados en la ejecución de esas mismas obras. La prohibición constitucional necesita, como complemento en una mesa futura (Ejecutivo o Transparencia), reglas de priorización objetiva y de fiscalización de la ejecución territorial del gasto público — no solo prohibir quién no puede gestionarlo. Pregunta abierta para la Fase 3: ¿quién fiscaliza, en la práctica, que la prohibición de gestión de obras se cumpla, dado que fue precisamente una mayoría legislativa la que la revirtió en 2026 por la vía reglamentaria?

6. Próximo paso

La siguiente mesa corresponde al Poder Ejecutivo — concentración de nombramientos y de la agenda legislativa vía Consejo de Gabinete, y los contrapesos efectivos que le hacen falta, incluyendo cómo evitar que la prohibición de partidas circuitales de esta mesa simplemente traslade el clientelismo hacia la ejecución de obras por el propio Ejecutivo.

7. Ampliación (noviembre de 2026): diputados provinciales

Esta ampliación sustituye la fórmula de circuitos que propusimos en la versión original de esta mesa y revisa el número de Diputados. La sometimos al mismo procedimiento de cuatro pasos.

7.1 Diagnóstico

[HECHO VERIFICADO] El Artículo 147 vigente dispone que la Asamblea Nacional se compone de setenta y un Diputados, elegidos en circuitos uninominales y plurinominales conformados en proporción al número de electores, y que el Tribunal Electoral elabora el proyecto de ley que crea los circuitos y lo presenta a la propia Asamblea. [JUICIO ANALÍTICO] En la versión original propusimos que una fórmula matemática sustituyera esa negociación. Al profundizar concluimos que el problema no es solo quién traza los circuitos, sino la existencia misma de circuitos pequeños: en ellos un Diputado puede elegirse con pocos votos, la relación con el elector tiende a convertirse en intercambio de favores —la partida circuital que documentamos en 1.3— y los circuitos uninominales favorecen a la fuerza más votada a costa de la proporcionalidad. Las provincias y las comarcas, en cambio, tienen límites fijos que ningún órgano puede redibujar para beneficiar a quien ya ocupa el cargo. — Constitución Política de la República de Panamá, Art. 147; Instituto Nacional de Estadística y Censo, Censo de Población y Vivienda 2023

7.2 Modelos comparados

[HECHO VERIFICADO] Costa Rica elige sus 57 Diputados por provincia, con representación proporcional, y después de cada censo el Tribunal Supremo de Elecciones reasigna los escaños según la población: para las elecciones de 2026 trasladó tres escaños entre provincias (Art. 106). Uruguay elige sus 99 Representantes por departamento, con un mínimo de dos por departamento (Art. 88). [JUICIO ANALÍTICO] Ambos modelos muestran que la circunscripción provincial con reparto automático por población es estable y no obliga a negociar límites. Su costo es que las listas grandes dan poder a quien las arma; por eso proponemos voto preferente, que permite al elector escoger a la persona dentro de la lista, y mantenemos la libre postulación. — Constitución Política de Costa Rica, Art. 106; Constitución de la República Oriental del Uruguay, Art. 88

[JUICIO ANALÍTICO] Al cambiar la forma de elección revisamos también el tamaño de la Asamblea. Mantenemos el diagnóstico de la sección 1.1: 71 Diputados no es una cifra excesiva frente a la región. Aun así, optamos por una reducción moderada a 61, un Diputado por cada 66.600 habitantes según el Censo 2023, por dos razones: las listas provinciales permiten representar al electorado con menos escaños sin dejar ninguna provincia por debajo de dos Diputados ni ninguna comarca sin representación, y la reducción baja el costo de la Asamblea. No proponemos una reducción mayor porque elevaría los votos necesarios para obtener un escaño y dejaría sin representación a fuerzas políticas medianas. Con los datos del Censo 2023, el reparto sería el siguiente:

Circunscripción	Población (Censo 2023)	Diputados
Panamá	1,439,575	21
Panamá Oeste	653,665	9
Chiriquí	471,071	7
Colón	281,956	4

Coclé	268,264	4
Veraguas	259,791	3
Comarca Ngäbe Buglé	212,084	3
Bocas del Toro	159,228	2
Herrera	122,071	2
Los Santos	98,466	2
Darién	54,235	2
Comarca Guna Yala	32,016	1
Comarca Emberá-Wounaan	12,358	1
Total	**4,064,780**	**61**

7.3 Articulado preliminar

Artículo [147 reformado] — Composición de la Asamblea Nacional por provincias y comarcas

La Asamblea Nacional se compondrá de sesenta y un (61) Diputados, elegidos mediante postulación partidista o por libre postulación, en circunscripciones electorales que coincidirán con las provincias y con las comarcas indígenas de nivel provincial. Los escaños se distribuirán entre las circunscripciones en proporción a su población según el último censo nacional, por el método del cociente y el mayor residuo, con un mínimo de dos (2) Diputados por provincia y uno (1) por comarca. El Tribunal Electoral hará la distribución después de cada censo y la publicará antes de la convocatoria a elecciones; la Asamblea Nacional no podrá modificarla. Los Diputados se elegirán mediante listas, con representación proporcional y voto preferente, conforme a la Ley. A cada Diputado le corresponderá un suplente personal elegido con el principal el mismo día, quien lo reemplazará en sus faltas. Esta composición regirá a partir de la primera elección general posterior a la entrada en vigencia de esta Constitución.

7.4 Prueba de captura

Lo que mejora: desaparece el trazado de circuitos y, con él, el conflicto de interés de que la Asamblea apruebe los límites que la reeligen; el reparto de escaños lo hace el Tribunal Electoral con una regla escrita en la Constitución y con el censo, y la Asamblea no puede modificarlo. La representación se vuelve proporcional a la población y se pierden menos votos. El vínculo clientelar del circuito pequeño se debilita, lo que refuerza la prohibición de gestionar obras de esta mesa. Lo que sigue abierto: [JUICIO ANALÍTICO] las listas grandes —la provincia de Panamá elegiría 21 Diputados— trasladan poder a quienes integran las listas en los partidos; el voto preferente y la elección interna democrática de candidaturas lo atenúan, pero no lo eliminan. Las comunidades pequeñas pierden parte del contacto directo con un Diputado propio. Como Panamá y Panamá Oeste crecen más rápido que el resto, el reparto cambiará después de cada censo; el mínimo por provincia protege a las menos pobladas, a costa de una ligera sobrerrepresentación. [HIPÓTESIS] El

método de asignación de escaños dentro de cada lista y la forma del voto preferente deben validarse con el Tribunal Electoral.

Mesa 3: Poder Ejecutivo

POLITICAL INTELLIGENCE
FASE 2 — MESA TEMÁTICA 3 DE 6
PODER EJECUTIVO
PRESIDENCIA Y CONSEJO DE GABINETE

Diagnóstico, modelos comparados y articulado preliminar

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026 — ampliada en octubre y noviembre de 2026
Nota

Tercera mesa de la Fase 2, mismo procedimiento que en las dos anteriores. Esta mesa retoma deliberadamente dos cabos sueltos que dejamos abiertos en las Mesas 1 y 2: a quién le falta el mismo tipo de independencia que le dimos a la Corte Suprema, y quién hereda el riesgo de clientelismo que le quitamos a los diputados.

1. Diagnóstico: lo que ya funciona, y los dos cabos sueltos

1.1 Un punto a favor del diseño actual, para ser honesto

El Artículo 178 prohíbe la reelección del Presidente y el Vicepresidente para los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes — una restricción más estricta que la de varios países de la región. No identifico este punto como un problema; lo señalo porque un diagnóstico que solo busca fallas deja de ser confiable.

1.2 Cabo suelto 1: el Consejo de Gabinete se controla a sí mismo

El Artículo 199 define el Consejo de Gabinete como la reunión del Presidente con el Vicepresidente y los Ministros de Estado. El Artículo 183, numeral 1, establece que el Presidente nombra y separa libremente a esos mismos Ministros. Es decir: el Consejo de Gabinete no es un cuerpo independiente del Presidente — es el Presidente actuando junto a personas que él mismo puede remover en cualquier momento. [JUICIO ANALÍTICO] En la Mesa 1 resolvimos el problema de que la Corte Suprema se nombrara con demasiada influencia del Consejo de Gabinete. Pero el Artículo 200, numeral 2, le da a ese mismo Consejo de Gabinete la facultad de acordar con el Presidente los nombramientos del Procurador General de la Nación y del Procurador de la Administración — es decir, de la cabeza del Ministerio Público, la institución que decide qué casos de corrupción se investigan y con qué prioridad. A esa nominación, igual que antes con la Corte Suprema, solo le sigue una ratificación de la Asamblea — el mismo control débil que ya identificamos como

insuficiente. No lo corregimos en la Mesa 1 porque nos concentramos en la Corte; lo corregimos aquí.

1.3 Cabo suelto 2: quién ejecuta las obras que ya no pueden gestionar los diputados

El Artículo 184, numeral 8, faculta al Presidente (con el Ministro respectivo) a "celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas." En la Mesa 2 identificamos que prohibir a los diputados gestionar obras en sus circuitos no elimina el clientelismo — puede trasladarlo al Ejecutivo, que ya tiene esta facultad centralizada y sin criterios de priorización territorial exigidos por la Constitución. — Constitución Política de la República de Panamá — arts. 178, 183-184, 199-200, 161 (texto vigente)

2. Modelos comparados: cómo otros países blindan al Ministerio Público del Ejecutivo

El problema de independencia de la Corte Suprema y el del Ministerio Público son primos cercanos — en ambos casos, la pregunta es quién controla el nombramiento del funcionario que puede investigar o juzgar al propio gobierno. Dos modelos regionales lo resuelven sacando la nominación por completo del círculo presidencial. Costa Rica elimina casi por completo al Ejecutivo del proceso. Chile mantiene una participación presidencial simbólica (elegir entre cinco finalistas ya filtrados por mérito), pero la compensa con una ratificación legislativa exigente — dos tercios del Senado — , la misma lógica de supermayoría que ya usamos en la Mesa 1 para la Corte Suprema panameña. — Poder Judicial de Costa Rica — elección de Fiscal General por Corte Plena; Senado de Chile — proceso de nombramiento del Fiscal Nacional

3. Síntesis: extender, no reinventar

En vez de crear un mecanismo nuevo para el Ministerio Público, proponemos extender el Consejo Nacional de la Judicatura que ya creamos en la Mesa 1 — la misma lógica de concurso de méritos, más mayoría calificada de la Asamblea, aplicada ahora al Procurador General de la Nación y al Procurador de la Administración. Esto saca al Consejo de Gabinete por completo de esa nominación. Para la ejecución de obras, no proponemos quitarle al Ejecutivo esa facultad — sería trasladar el problema de la Mesa 2 sin resolverlo, porque alguna institución tiene que ejecutar las obras. Proponemos, en cambio, que la Constitución exija criterios públicos y objetivos de priorización territorial, y fiscalización obligatoria de la Contraloría sobre la distribución geográfica de esa inversión — de modo que, si un gobierno favorece sistemáticamente ciertos circuitos, eso quede documentado y sea verificable, no solo sospechado.

4. Articulado preliminar

Artículo [200, reforma al numeral 2] — Nombramientos que ya no acuerda el Consejo de Gabinete

Corresponde al Órgano Ejecutivo, oído el Consejo de Gabinete, ejercer las demás funciones que le asigna esta Constitución, con excepción de la nominación del Procurador General de la Nación y del Procurador de la Administración, cuyo nombramiento se regirá por el concurso público de méritos y oposición conducido por el Consejo Nacional de la Judicatura, con elección final por la Asamblea Nacional mediante mayoría de dos tercios (2/3) de sus miembros, conforme al procedimiento previsto para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo [nuevo] — Criterios de ejecución territorial de obras públicas

La ejecución de obras y proyectos de inversión pública por el Órgano Ejecutivo se sujetará a criterios objetivos y públicos de priorización territorial, definidos por la Ley con base en indicadores verificables de necesidad, población y rezago de infraestructura. La Contraloría General de la República fiscalizará anualmente la distribución geográfica de la inversión pública ejecutada y publicará un informe de acceso público que permita verificar el cumplimiento de dichos criterios.

5. Prueba de captura

Lo que mejora: sacar al Consejo de Gabinete de la nominación del Procurador General cierra el vínculo directo entre quien puede ser investigado por corrupción (el propio gobierno) y quien decide, en la práctica, quién investiga. La fiscalización pública de la inversión por circuito no impide el clientelismo, pero lo hace visible y auditable. Lo que sigue siendo vulnerable: el Consejo Nacional de la Judicatura, aunque mayoritariamente no político, sigue teniendo participación del Ejecutivo y el Legislativo (ver Mesa 1); si ambos coordinan en un mismo momento político, el filtro se debilita. Y la obligación de criterios "objetivos y públicos" para obras es fácil de escribir y difícil de fiscalizar en la práctica si no hay una entidad con dientes reales para sancionar su incumplimiento — pregunta que dejamos para la mesa de Transparencia y Anticorrupción.

6. Próximo paso

La siguiente mesa es Transparencia y Anticorrupción: qué sanciones y mecanismos de rendición de cuentas pueden cerrar la brecha que documentamos en la Fase 1 entre la norma existente y el resultado medido (IPC 2025: 33/100) — incluyendo cómo dar dientes reales a la fiscalización que propusimos aquí.

7. Ampliación (octubre de 2026): la elección del Presidente

Esta ampliación surge de las observaciones recibidas el 31 de octubre de 2026 de un abogado que revisó el documento. La sometimos al mismo procedimiento de cuatro pasos que el resto de la mesa.

7.1 Diagnóstico

[HECHO VERIFICADO] El Artículo 177 dispone que el Presidente de la República "será elegido por sufragio popular directo y por la mayoría de votos", es decir, por mayoría simple: gana quien obtiene más votos, aunque sea muy lejos de la mitad. En las elecciones generales de 2024, el candidato ganador obtuvo alrededor del 34% de los votos. [JUICIO ANALÍTICO] La regla es válida, pero permite que un Presidente asuma con el respaldo de un tercio del electorado mientras dos tercios votaron por otras opciones. Es el mismo patrón que buscamos corregir en el resto del documento: una regla que funciona en lo formal, pero que debilita la legitimidad de quien concentra más poder en el Estado. — Constitución Política de la República de Panamá, Art. 177; Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea, Panamá 2024

7.2 Modelos comparados

[HECHO VERIFICADO] La mayoría de las constituciones de la región exige mayoría absoluta y una segunda vuelta entre los dos más votados cuando nadie la alcanza: Colombia (Art. 190), Perú (Art. 111), Chile (Art. 26) y Uruguay (Art. 151), entre otras; Perú y Chile excluyen expresamente los votos en blanco y nulos del cálculo. Costa Rica fija un umbral menor: gana en primera vuelta quien supera el cuarenta por ciento de los votos válidos (Art. 138). [JUICIO ANALÍTICO] El umbral del 40% reduce la frecuencia de la segunda vuelta, pero sigue permitiendo gobernar con menos de la mitad del electorado. Optamos por la mayoría absoluta porque es la regla más clara de explicar y la que da el mandato más sólido. — Constituciones Políticas de Colombia, Perú, Chile, Uruguay y Costa Rica

7.3 Articulado preliminar

Artículo [177 reformado] — Elección del Presidente por mayoría absoluta

El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo, para un período de cinco (5) años, por mayoría absoluta de los votos válidos emitidos a favor de las candidaturas presidenciales; para este cálculo no se computarán los votos en blanco ni los nulos. Si ninguna candidatura alcanza esa mayoría, se celebrará una segunda votación entre las dos candidaturas más votadas, en la fecha que fije el Tribunal Electoral dentro de los treinta (30) días siguientes a la proclamación de los resultados de la primera, y resultará elegida la que obtenga el mayor número de votos válidos. Con el Presidente de la República será elegido, de la misma manera y por igual período, un Vicepresidente, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a lo prescrito en esta Constitución. Las candidaturas a Presidente y Vicepresidente se inscribirán como fórmula, y ninguna candidatura presidencial podrá inscribirse sin su respectiva candidatura a Vicepresidente. Si antes de la elección la candidatura presidencial queda vacante por muerte, renuncia, inhabilitación u otra causa, la ocupará la candidatura a Vicepresidente de la misma fórmula, y el nuevo candidato a Vicepresidente será escogido, dentro del plazo que fije la Ley, por el mismo procedimiento democrático interno con que se escogió la fórmula. Si la vacante no puede llenarse antes de la elección, o si la fórmula resulta electa sin candidato a Vicepresidente, la Vicepresidencia se proveerá conforme al artículo 189.

7.4 Prueba de captura

Lo que mejora: ningún Presidente podrá asumir con el respaldo de un tercio del electorado; quien gane deberá construir una aceptación más amplia, y la regla de cálculo queda escrita en la Constitución, no en la ley electoral, de modo que una mayoría legislativa no puede cambiarla. Lo que sigue abierto: [JUICIO ANALÍTICO] con el número de partidos y candidaturas libres que hoy tiene Panamá, la segunda vuelta será probablemente la norma y no la excepción, lo que implica un costo electoral adicional y una campaña más larga y, en algunos casos, más polarizada. La Asamblea Nacional se seguirá eligiendo en la primera votación, por lo que un Presidente elegido en segunda vuelta podría no contar con mayoría legislativa propia. [HIPÓTESIS] El plazo de treinta días para la segunda votación debe validarse con el Tribunal Electoral.

8. Ampliación (noviembre de 2026): la fórmula presidencial completa

Esta ampliación responde a una situación que la elección de 2024 dejó al descubierto. La sometimos al mismo procedimiento de cuatro pasos.

8.1 Diagnóstico

[HECHO VERIFICADO] En marzo de 2024, tras la inhabilitación del candidato presidencial de Realizando Metas, que había ganado las primarias de su partido, el Tribunal Electoral habilitó como candidato presidencial a quien figuraba como su compañero de fórmula, escogido por el candidato y no en las primarias, y lo inscribió sin candidato a Vicepresidente (Acuerdo de Pleno 11-1). La demanda de inconstitucionalidad contra esa decisión fue resuelta por la Corte Suprema de Justicia el 3 de mayo de 2024, dos días antes de la elección, que la declaró no inconstitucional. El candidato resultó electo y el país no tiene Vicepresidente desde el 1 de julio de 2024. En noviembre de 2025, la Comisión Nacional de Reformas Electorales aprobó una regla de sustitución de candidaturas para el Código Electoral. [JUICIO ANALÍTICO] Más allá del caso concreto, el episodio muestra cuatro vacíos: la Constitución exige elegir un Vicepresidente con el Presidente (Art. 177), pero no impide que una fórmula incompleta llegue a la boleta; la sustitución de un candidato quedó en manos de una interpretación del órgano electoral, sin una regla constitucional previa; el control judicial llegó cuando ya no podía cambiar la boleta; y la exigencia de primarias está solo en la Ley, que una mayoría simple puede modificar. Además, si hoy faltara el Presidente, asumiría un Ministro escogido por sus pares (Art. 189), sin respaldo popular ni legislativo. — Constitución Política de la República de Panamá, arts. 138, 177, 187 y 189; Tribunal Electoral, Acuerdo de Pleno 11-1 de 2024; Corte Suprema de Justicia, Pleno, 3 de mayo de 2024

8.2 Modelos comparados

[HECHO VERIFICADO] En Estados Unidos, cuando queda vacante la Vicepresidencia, el Presidente propone a un sustituto que debe confirmar el Congreso (Enmienda XXV). En Colombia, el Congreso elige al reemplazo del Vicepresidente para el resto del período (Art. 205). Costa Rica elige dos Vicepresidentes junto con el Presidente (Art. 135). [JUICIO ANALÍTICO] Tomamos el modelo estadounidense —propuesta del Presidente y ratificación legislativa—, pero con mayoría de dos

tercios, para que el Vicepresidente no sea solo una designación de confianza, y con una salida por mayoría absoluta para que la ratificación no pueda bloquearse indefinidamente. — Constitución de los Estados Unidos, Enmienda XXV; Constitución Política de Colombia, Art. 205; Constitución Política de Costa Rica, Art. 135

8.3 Articulado preliminar

El Artículo 177 reformado de la sección 7.3 ya incorpora la regla de la fórmula completa y de la sustitución antes de la elección. Se agregan dos artículos más:

Artículo [189 reformado] — Vacante de la Vicepresidencia

Por falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá el cargo por el resto del periodo. Cuando la Vicepresidencia quede vacante, por haber asumido su titular la Presidencia o por cualquier otra causa, el Presidente de la República propondrá, dentro de los treinta (30) días siguientes, a un ciudadano que reúna los requisitos para ser Vicepresidente, quien asumirá el cargo una vez ratificado por la Asamblea Nacional con el voto de dos tercios (2/3) de sus miembros. Si la Asamblea no lo ratifica dentro de los sesenta (60) días de sesiones siguientes a la propuesta, el Presidente le presentará una terna, y la Asamblea elegirá entre sus integrantes por mayoría absoluta de sus miembros dentro de los treinta (30) días de sesiones siguientes; si tampoco alcanza esa mayoría, quedará designado el integrante de la terna que haya obtenido el mayor número de votos. Mientras la Vicepresidencia esté vacante, las faltas temporales del Presidente se llenarán conforme al artículo 187. Cuando por cualquier motivo la falta absoluta del Presidente no pudiere ser llenada por el Vicepresidente, ejercerá la Presidencia uno de los Ministros de Estado, que estos elegirán por mayoría de votos, quien debe cumplir con los requisitos necesarios para ser Presidente de la República, y tendrá el título de Ministro Encargado de la Presidencia. Cuando la falta absoluta del Presidente y del Vicepresidente se produjera por lo menos dos años antes de la expiración del periodo presidencial, el Ministro Encargado de la Presidencia convocará a elecciones para Presidente y Vicepresidente en una fecha no posterior a cuatro meses, de modo que los ciudadanos electos tomen posesión dentro de los seis meses siguientes a la convocatoria, para el resto del periodo. El decreto respectivo será expedido a más tardar ocho días después de la asunción del cargo por dicho Ministro Encargado.

Artículo [138, adición] — Elección interna de la fórmula presidencial y control judicial oportuno

Los partidos políticos escogerán a sus candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República como fórmula, mediante elecciones primarias u otro procedimiento en el que voten directamente sus miembros, organizado o fiscalizado por el Tribunal Electoral. Las impugnaciones contra la inscripción o la sustitución de una candidatura presidencial serán resueltas en firme, por la autoridad competente, antes de la fecha fijada para la impresión de las boletas electorales, dentro de los plazos que establezca la Ley.

8.4 Prueba de captura

Lo que mejora: ninguna fórmula presidencial podrá llegar a la boleta sin Vicepresidente, y la sustitución de un candidato queda escrita de antemano en la Constitución: asciende quien fue escogido con él en la misma elección interna, de modo que ningún órgano tiene que improvisar una solución en plena campaña. La exigencia de primarias pasa de la Ley a la Constitución, y las impugnaciones deben resolverse antes de imprimir las boletas, cuando todavía pueden tener efecto. Si falta el Vicepresidente durante el período, su reemplazo necesita el respaldo de dos tercios de la Asamblea, no solo la voluntad del Gabinete. Lo que sigue abierto: [JUICIO ANALÍTICO] dar rango constitucional a las primarias fortalece la estructura interna de los partidos, que también puede capturarse; la ratificación por dos tercios puede usarse para negociar, y por eso tiene una salida por mayoría absoluta. Ninguna regla impide que un candidato sea inhabilitado: lo que esta ampliación asegura es que la sustitución sea previsible, democrática y oportuna. [HIPÓTESIS] Los plazos para llenar la vacante de la fórmula y para resolver las impugnaciones deben validarse con el Tribunal Electoral.

9. Ampliación (noviembre de 2026): revocatoria del mandato presidencial y juicio al Presidente

Esta ampliación responde a una pregunta del propio grupo: qué protección tiene el país frente a un Presidente que viole la Constitución o pierda por completo la confianza ciudadana. Resuelve además una cuestión que dejamos abierta en la Mesa 5: si la revocatoria ciudadana debía alcanzar al Presidente. La sometimos al mismo procedimiento de cuatro pasos.

9.1 Diagnóstico

[HECHO VERIFICADO] El Artículo 191 dispone que el Presidente y el Vicepresidente solo son responsables por extralimitación de sus funciones constitucionales; por actos de violencia o coacción en el proceso electoral, por impedir la reunión de la Asamblea o por obstaculizar las funciones de esta o de los demás órganos públicos; y por delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la Administración Pública. En los dos primeros casos, la pena es la destitución y la inhabilitación. El Artículo 160 atribuye a la Asamblea Nacional conocer de esas acusaciones y juzgar al Presidente. La Constitución no prevé la revocatoria del mandato presidencial, y el artículo de revocatoria ciudadana que propusimos en la Mesa 5 dejó a la Ley su alcance para cada cargo, con un umbral de participación —tantos electores como votaron en la elección original— que, para una elección nacional, supera los dos millones de votantes. [JUICIO ANALÍTICO] Las causales del Artículo 191 están bien definidas; lo vulnerable es quién decide. El juicio queda en manos de una Asamblea donde el Presidente suele tener mayoría o aliados, de modo que la protección depende de la correlación de fuerzas del momento. Y dejar a la Ley la revocatoria presidencial permitiría a la mayoría de turno hacerla inalcanzable o, al revés, demasiado fácil. — Constitución Política de la República de Panamá, arts. 160 y 191

9.2 Modelos comparados

[HECHO VERIFICADO] Ecuador permite revocar al Presidente con firmas del 15% del registro electoral, después del primer año y antes del último, una sola vez por mandato y por mayoría absoluta de los votantes (arts. 105 y 106). Bolivia exige el 15%, desde la mitad del mandato, nunca en el último año y una sola vez (Art. 240); en 2008 el Presidente fue ratificado con alrededor de dos tercios de los votos. Venezuela exige el 20% y que los votos por la revocatoria igualen o superen los que eligieron al funcionario (Art. 72); en 2016 el órgano electoral suspendió la recolección de firmas contra el Presidente. México incorporó en 2019 la revocación de mandato, con firmas del 3% en al menos diecisiete estados y efecto vinculante si vota el 40% (Art. 35); en 2022 la promovió el propio oficialismo, votó el 17,7% y el resultado no fue vinculante. Colombia y Perú solo admiten la revocatoria de autoridades locales. Para el juicio, en Costa Rica la Asamblea solo declara si hay lugar a formación de causa y el juzgamiento corresponde a la Corte Suprema (Art. 121, inciso 9); en Brasil, la Cámara de Diputados autoriza la acusación por dos tercios (Art. 86). En el otro extremo, el Congreso del Perú puede declarar la vacancia del Presidente por «permanente incapacidad moral» (Art. 113), una causal abierta que en octubre de 2025 sirvió para destituir a la Presidenta Dina Boluarte; el país ha tenido ocho Presidentes en diez años. [JUICIO ANALÍTICO] Los casos muestran tres riesgos: un árbitro electoral capturado puede bloquear la revocatoria (Venezuela); el Gobierno puede convertirla en un plebiscito a su favor (México); y un Congreso con causales vagas puede destituir por razones políticas (Perú). — Constituciones de Ecuador (arts. 105 y 106), Bolivia (Art. 240), Venezuela (Art. 72), México (Art. 35), Costa Rica (Art. 121), Brasil (Art. 86) y Perú (Art. 113); Instituto Nacional Electoral de México, cómputo de la revocación de mandato (abril de 2022); Congreso de la República del Perú (10 de octubre de 2025)

9.3 Síntesis

Proponemos dos vías distintas, porque responden a problemas distintos. La revocatoria es un control político: permite retirar el mandato cuando se pierde la confianza ciudadana, pero es lenta y solo cabe desde la mitad del período. El juicio es el control jurídico frente a violaciones de la Constitución, y puede activarse en cualquier momento. Para la revocatoria fijamos en la Constitución todos sus elementos: un 15% de firmas con distribución territorial, una ventana entre la mitad del período y el último año, plazos que no se pueden alargar y una regla de aprobación que exige, además de la mayoría, al menos tantos votos como los que obtuvo el Presidente en la primera votación: quien deshace un mandato necesita como mínimo el respaldo con que ese mandato comenzó. Usamos la primera votación y no la segunda, que incluye apoyos prestados. No fijamos un mínimo de participación, porque premia la abstención. Para el juicio conservamos las causales del Artículo 191, que ya son taxativas, y cambiamos quién decide: la Asamblea acusa y la Corte Suprema juzga. Las dos reglas regirán desde el período presidencial siguiente a su entrada en vigencia, para que no se dirijan contra ningún mandatario en particular.

9.4 Articulado preliminar

Artículo [nuevo] — Revocatoria del mandato presidencial

Los ciudadanos podrán solicitar la revocatoria del mandato del Presidente de la República mediante firmas, verificadas por el Tribunal Electoral, de un número de ciudadanos no inferior al quince por ciento (15%) del padrón electoral nacional, que incluya, en al menos la mitad de las provincias y comarcas indígenas de nivel provincial, firmas de no menos del diez por ciento (10%) de su respectivo padrón. La solicitud solo podrá presentarse después de cumplida la mitad del período presidencial y antes de que comience su último año, y una sola vez en cada período. Las firmas se recogerán dentro de un plazo de noventa (90) días calendario; el Tribunal Electoral las verificará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes y, si la solicitud cumple los requisitos, convocará la votación, que se celebrará dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes. Estos plazos son improrrogables. El mandato quedará revocado si los votos a favor de la revocatoria son mayoría de los votos válidos emitidos y, además, igualan o superan el número de votos que obtuvo el Presidente en la primera votación de la elección en que resultó electo. No podrán solicitar la revocatoria ni promover la recolección de firmas el Presidente, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones ni el partido o la alianza que lo postuló, y no se emplearán recursos ni propaganda públicos a favor o en contra de ella. Revocado el mandato, el Vicepresidente asumirá la Presidencia por el resto del período, conforme al artículo 189. La revocatoria del Presidente se rige exclusivamente por este artículo, que se aplicará a partir del primer período presidencial que se inicie después de su entrada en vigencia.

Artículo [160 reformado] — Acusación y juicio del Presidente de la República

Es función judicial de la Asamblea Nacional conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y juzgarlos, si a ello diere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de esta Constitución o las leyes. Las acusaciones o denuncias contra el Presidente o el Vicepresidente de la República por las causas previstas en el artículo 191 serán admitidas o rechazadas por el Pleno de la Asamblea Nacional, en votación nominal y pública, dentro de los treinta (30) días hábiles de sesiones siguientes a su presentación; la admisión requerirá el voto de la mayoría absoluta de sus miembros. Admitida la acusación, el juicio corresponderá al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que solo podrá imponer la destitución y la inhabilitación con el voto de dos tercios (2/3) de sus miembros. Cuando la acusación esté respaldada por firmas, verificadas por el Tribunal Electoral, de un número de ciudadanos no inferior al cinco por ciento (5%) del padrón electoral, la Asamblea Nacional estará obligada a votarla dentro del mismo plazo; si no lo hace, la acusación pasará a la Corte Suprema de Justicia, que decidirá primero sobre su admisión. Este régimen se aplicará a partir del primer período presidencial que se inicie después de su entrada en vigencia.

9.5 Prueba de captura

Lo que mejora: el país tiene por primera vez un mecanismo ciudadano para retirar el mandato presidencial, con reglas que la mayoría de turno no puede modificar por ley. El 15% con

distribución territorial, la ventana de tiempo, la única oportunidad por período y la regla de aprobación impiden que una oposición la use para desestabilizar; la prohibición de que el Gobierno y su partido la promuevan, y de usar recursos públicos, impide convertirla en un plebiscito; los plazos improrrogables y un Tribunal Electoral escogido por concurso (Mesa 12) impiden bloquearla. En el juicio, la votación nominal con plazo y la vía ciudadana del 5% impiden que una mayoría oficialista entierre la acusación, y como juzga la Corte con dos tercios, una mayoría opositora tampoco puede destituir por razones políticas. Lo que sigue abierto: [JUICIO ANALÍTICO] el juicio traslada a la Corte Suprema una decisión de enorme peso político, y su independencia depende del concurso ante el Consejo Nacional de la Judicatura (Mesa 1). La revocatoria retira a la persona, no al proyecto de gobierno, porque asume el Vicepresidente elegido en la misma fórmula; es una decisión deliberada para respetar el resultado electoral, pero limita su alcance. Desde la mitad del período, el Gobierno podría vivir en campaña permanente. [HIPÓTESIS] Los porcentajes, los plazos y el costo de la votación deben validarse con el Tribunal Electoral, y la distribución territorial con los datos del padrón.

Mesa 4: Transparencia y Anticorrupción

POLITICAL INTELLIGENCE
FASE 2 — MESA TEMÁTICA 4 DE 6
TRANSPARENCIA Y
ANTICORRUPCIÓN

Diagnóstico, modelos comparados y articulado preliminar

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026
Nota

Cuarta mesa de la Fase 2. Esta es, en cierto sentido, la mesa que explica a las otras tres: por qué existen normas contra la corrupción en Panamá desde hace décadas y, aun así, el país llegó en 2025 a su peor puntaje histórico en el Índice de Percepción de la Corrupción (33/100, puesto 116 de 182). La respuesta que encontramos no es que falten normas — es que las que existen no se verifican ni se hacen públicas.

1. Diagnóstico: la norma existe, la verificación no

1.1 La declaración jurada patrimonial es un trámite de cumplimiento, no una herramienta de control

El Artículo 304 obliga al Presidente, Vicepresidente, Magistrados, Ministros, el Contralor, Diputados de manejo y otros altos cargos a presentar una declaración jurada de su estado patrimonial al inicio y al término de sus funciones, mediante escritura pública notarial. [HECHO VERIFICADO] Verificamos qué hace la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) con esa información, y encontramos que publica únicamente un listado de qué funcionarios cumplieron con presentarla ("121 autoridades entregaron formalmente...") — no el contenido de lo declarado. Los montos, bienes e inconsistencias patrimoniales no son públicos; quedan con la Contraloría. Panamá mismo reconoció esta falla: un compromiso de reforma presentado ante la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership) señala explícitamente que "el sistema actual de Panamá no ofrece mecanismos para fiscalizar las declaraciones patrimoniales presentadas", que la declaración es solo al inicio y al final del cargo (sin actualización durante el ejercicio), y que su alcance excluye a servidores públicos que también manejan fondos públicos. [JUICIO ANALÍTICO] Esto explica con precisión la brecha entre norma y resultado que señalamos en la Fase 1: la declaración jurada existe hace décadas, pero como ejercicio de cumplimiento — se presentó o no se presentó — sin verificación cruzada contra el patrimonio real ni posibilidad de que un ciudadano o un periodista la consulte para detectar un enriquecimiento injustificado mientras el funcionario sigue en el cargo.

1.2 Un patrón que ya vimos en la Mesa 1: cuerpos de control con nombramiento tripartito "automático"

El Tribunal de Cuentas (Art. 281) — el órgano que juzga las irregularidades que detecta la Contraloría — se compone de tres Magistrados, uno nombrado por cada Órgano del Estado (Legislativo, Ejecutivo, Judicial), para períodos de diez años. Es el mismo diseño "uno por cada Órgano" que ya habíamos visto en el Tribunal Electoral. [JUICIO ANALÍTICO] Este diseño asume que los tres Órganos del Estado actúan como contrapesos independientes entre sí. Pero cuando el mismo bloque político controla la Presidencia y la mayoría de la Asamblea — el escenario más común, no la excepción — dos de los tres nombramientos del Tribunal de Cuentas quedan alineados desde el origen. El órgano que debería juzgar irregularidades del propio gobierno de turno puede terminar compuesto, en dos de sus tres asientos, por designados de ese mismo gobierno y su mayoría legislativa.

1.3 El Contralor General: quien vigila, nombrado por la misma mayoría que gobierna

El Artículo 279 da al Contralor y Subcontralor una protección fuerte una vez en el cargo (no pueden ser removidos salvo por la Corte Suprema), pero el nombramiento inicial lo hace directamente la Asamblea Nacional (Art. 161, num. 5) al arrancar cada período presidencial — sin concurso de méritos previo. En la práctica, quien fiscaliza el manejo de los fondos públicos durante un gobierno es designado por la misma mayoría legislativa que ese gobierno necesita para gobernar. — Constitución Política de la República de Panamá — arts. 161, 279-281, 304 (texto vigente) — ANTAI — listado de cumplimiento de declaraciones juradas de estado patrimonial — Open Government Partnership — compromiso PA0014, diagnóstico oficial del sistema de declaraciones de propiedad en Panamá

2. Un modelo comparado: hacer pública la declaración, no solo exigirla

Chile resuelve exactamente la falla que documentamos en 1.1: su Declaración de Intereses y Patrimonio (DIP) se presenta y consulta en una plataforma administrada por la Contraloría General, de acceso público en línea, con obligación de actualización periódica — no solo al inicio y fin del cargo — y sanciones administrativas definidas por la omisión o la falsedad de lo declarado. — Contraloría General de la República de Chile — Declaración de Patrimonio e Intereses (DIP)

3. Síntesis

Declaración jurada: elevar a rango constitucional su publicidad (contenido consultable, no solo el hecho de haberla presentado), su periodicidad (actualización durante el ejercicio del cargo, no solo al inicio y al final) y la facultad de la Contraloría de iniciar de oficio una verificación patrimonial ante variaciones injustificadas. Tribunal de Cuentas: sustituir el nombramiento "uno por cada Órgano" por concurso de méritos ante el Consejo Nacional de la Judicatura que ya creamos en la Mesa 1 y extendimos en la Mesa 3 — la misma lógica en un tercer cuerpo de control, en vez de un diseño distinto para cada institución. Contralor General: someter su nombramiento al mismo concurso de méritos, con elección final por mayoría de dos tercios de la Asamblea, en lugar de una

designación directa por mayoría simple al inicio de cada período presidencial. Además, separamos su período del presidencial: ocho años, para que ningún gobierno escoja al Contralor que fiscalizará toda su gestión.

4. Articulado preliminar

Artículo [304, adición] — Publicidad y verificación de la declaración jurada patrimonial

La declaración jurada de bienes patrimoniales a que se refiere este Artículo será de acceso público a través de una plataforma electrónica administrada por la Contraloría General de la República, y deberá actualizarse anualmente mientras el declarante permanezca en el cargo, además de presentarse al inicio y al término de sus funciones. La Contraloría General de la República podrá iniciar de oficio una verificación patrimonial cuando detecte variaciones injustificadas entre declaraciones sucesivas. La Ley establecerá las sanciones aplicables por la omisión, falsedad o inconsistencia no justificada de lo declarado.

Artículo [281 reformado] — Integración del Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas estará integrado por tres (3) Magistrados, seleccionados mediante concurso público de méritos y oposición conducido por el Consejo Nacional de la Judicatura, que remitirá a la Asamblea Nacional una terna por cada cargo, con elección final por mayoría de dos tercios (2/3) de sus miembros, conforme al procedimiento, los plazos y el desempate previstos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para un período de diez (10) años. No procederá el nombramiento directo de sus integrantes por los Órganos Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Artículo [279, reforma a los párrafos primero y segundo] — Nombramiento y período del Contralor General

Habrá un organismo estatal independiente, denominado Contraloría General de la República, cuya dirección estará a cargo de un funcionario público que se denominará Contralor General, secundado por un Subcontralor, quienes serán nombrados para un período de ocho (8) años, independiente del período presidencial y sin reelección inmediata, dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos, sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas por la Ley. Ambos serán seleccionados mediante concurso público de méritos y oposición conducido por el Consejo Nacional de la Judicatura, que remitirá a la Asamblea Nacional una terna por cada cargo, con elección final por mayoría de dos tercios (2/3) de sus miembros, conforme al procedimiento, los plazos y el desempate previstos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. No procederá su designación por mayoría simple ni sin concurso previo. Quienes ocupen los cargos al entrar en vigencia esta norma completarán su período, y la Ley regulará la transición.

5. Prueba de captura

Lo que mejora: hacer pública la declaración patrimonial traslada parte de la fiscalización de las instituciones estatales — capturables — hacia el escrutinio ciudadano y periodístico, que es más difícil de capturar en bloque. Someter al Tribunal de Cuentas y al Contralor al mismo concurso de

méritos elimina un segundo y un tercer punto de nombramiento tripartito automático. Lo que sigue siendo vulnerable, y lo decimos con la misma honestidad que en las mesas anteriores: publicar la declaración no detecta corrupción sofisticada que no aparece como patrimonio personal — testaferros, empresas de familiares, cuentas en el exterior — . La verificación de oficio que proponemos depende de que la Contraloría tenga presupuesto y personal técnico suficientes, y ese presupuesto lo aprueba la misma Asamblea que esta mesa busca limitar. Es un límite real, no cosmético, de cualquier reforma que dependa de una institución para vigilarse a las demás. Consideración que no había surgido en mesas anteriores: la publicidad total del patrimonio de un funcionario y su familia tiene un costo de privacidad y, en algunos casos, de seguridad personal, que debe sopesarse en la Fase 3 al definir el detalle exacto de qué se publica (montos agregados frente a inventario línea por línea, por ejemplo).

6. Próximo paso

La siguiente mesa es Participación Ciudadana: qué mecanismos de democracia directa — revocatoria de mandato, referéndum, iniciativa legislativa popular — pueden darle a la ciudadanía una herramienta de control que no dependa de que las propias instituciones se fiscalicen entre sí, que es precisamente el límite que dejamos abierto en esta mesa.

Mesa 5: Participación Ciudadana

POLITICAL INTELLIGENCE
FASE 2 — MESA TEMÁTICA 5 DE 6
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Diagnóstico, modelos comparados y articulado preliminar

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026
Nota

Quinta de las seis mesas de la Fase 2. Cierra un límite que dejamos abierto en la Mesa 4: todas las correcciones que hemos propuesto hasta ahora dependen de que una institución fiscalice a otra. Esta mesa pregunta qué herramienta le queda a la ciudadanía cuando las instituciones fallan entre sí.

1. Diagnóstico: la premisa de la Fase 1 era casi correcta, pero no del todo

En el documento de Fase 1 planteamos la pregunta de si Panamá debía "incorporar" revocatoria de mandato, referéndum e iniciativa legislativa popular. Al revisar el texto vigente con cuidado, la pregunta correcta no es si incorporarlos — ya están en el texto — sino a quién pertenecen hoy y a qué escala operan.

1.1 La revocatoria de mandato existe — pero es de los partidos, no de los ciudadanos

El Artículo 151 permite a los partidos políticos revocar el mandato de sus propios Diputados, por violaciones graves a los estatutos o a la plataforma partidaria. El ciudadano no tiene un rol garantizado en esa decisión: el mismo artículo, en su numeral 6, deja a discreción del partido si establece o no "mecanismos de consulta popular" antes de revocar. Es decir, la revocatoria de un Diputado panameño es, constitucionalmente, un asunto interno de partido con posible apelación ante el Tribunal Electoral — no un derecho ciudadano directo.

1.2 El referéndum y la iniciativa popular existen — pero solo a escala municipal

El Artículo 239 establece que "los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Concejos" — es decir, únicamente en materias municipales. A escala nacional, el referéndum solo aparece para dos supuestos muy específicos: la reforma constitucional por la vía del Acto Constitucional (Art. 313) y los tratados o proyectos de construcción relacionados con el Canal de Panamá (Art. 325). No existe un mecanismo nacional de referéndum o iniciativa popular para leyes ordinarias. [JUICIO ANALÍTICO] El patrón es consistente con lo que hasta ahora hemos encontrado en cada mesa: no es que Panamá carezca por completo de estas figuras — es que existen de forma parcial, capturada por partidos o limitada a un nivel de gobierno, lo que en la práctica produce el mismo resultado que si no existieran para el ciudadano de a pie. — Constitución Política de la República de Panamá — arts. 151, 227, 239, 313-314, 325 (texto vigente)

2. Modelos comparados

Lo que comparten ambos modelos, y lo que no tiene el diseño panameño actual, es que la activación depende de firmas ciudadanas verificadas por un organismo electoral independiente — nunca de una decisión interna de partido. — Registraduría Nacional del Estado Civil (Colombia); Corte Electoral del Uruguay — recurso de referéndum, Ley 16.017

3. Síntesis

Referéndum e iniciativa popular: extender a escala nacional, para leyes ordinarias, el mismo derecho que el Art. 239 ya reconoce a escala municipal — inspirado en el recurso de referéndum uruguayo (firmas de una proporción del padrón, plazo de un año desde la promulgación, administrado por el Tribunal Electoral, con la misma excepción lógica para leyes tributarias). Iniciativa legislativa popular nacional: crear la figura para que los ciudadanos, con un porcentaje de firmas menor al que el Art. 314 ya exige para la iniciativa constituyente (20%), puedan presentar proyectos de ley ante la Asamblea Nacional con obligación de debate. Revocatoria de mandato ciudadana: crear, en paralelo a la revocatoria partidaria del Art. 151 (que puede conservarse como mecanismo disciplinario interno adicional), un mecanismo ciudadano administrado por el Tribunal Electoral — no por los partidos — , inspirado en el modelo colombiano de firmas y

votación popular. [HIPÓTESIS] Dejamos abierta, para decidir en la Fase 3, una pregunta de alcance: ¿la revocatoria ciudadana debe aplicar solo a cargos ejecutivos unipersonales (Presidente, Alcaldes, Representantes de Corregimiento), como en Colombia, o también a Diputados, donde ya compite con la revocatoria partidaria del Art. 151? Incluir a los Diputados es más ambicioso, pero también más fácil de usar como arma política entre bancadas rivales — el mismo tipo de riesgo que señalamos en la prueba de captura.

4. Articulado preliminar

Artículo [nuevo] — Referéndum nacional sobre leyes ordinarias

Los ciudadanos tienen derecho a solicitar referéndum nacional sobre leyes ordinarias ya promulgadas, con excepción de las leyes de contenido tributario. La solicitud deberá contar con firmas verificadas de un número de ciudadanos no inferior al diez por ciento (10%) del padrón electoral, presentadas dentro del año siguiente a la promulgación de la ley, y será administrada por el Tribunal Electoral.

Artículo [nuevo] — Iniciativa legislativa popular

Los ciudadanos tienen derecho a presentar proyectos de ley ante la Asamblea Nacional mediante iniciativa legislativa popular, respaldada por firmas verificadas de un número de ciudadanos no inferior al cinco por ciento (5%) del padrón electoral. La Asamblea Nacional está obligada a darle trámite y debate dentro del período de sesiones en que sea presentada, sin perjuicio de su derecho a aprobarla, modificarla o rechazarla.

Artículo [nuevo] — Revocatoria de mandato ciudadana

Los ciudadanos tienen derecho a solicitar la revocatoria del mandato de los servidores públicos de elección popular, mediante un mecanismo administrado por el Tribunal Electoral, independiente del régimen disciplinario interno de los partidos políticos. La solicitud requerirá firmas verificadas de un número de ciudadanos no inferior al veinticinco por ciento (25%) del padrón electoral del respectivo circuito o circunscripción, y la revocatoria procederá si es aprobada por mayoría de los votos válidos emitidos en la consulta, siempre que participe un número de electores no inferior al que votó en la elección del funcionario cuestionado. La Ley determinará el alcance de este mecanismo respecto de los cargos de elección popular distintos del Presidente de la República.

5. Prueba de captura

Lo que mejora: sacar la activación de estos mecanismos de manos de los partidos y ponerla en manos de la ciudadanía, verificada por un organismo electoral independiente, da a los electores una herramienta de control que no depende de que las instituciones se fiscalicen entre sí — el límite que dejamos abierto en la Mesa 4. Lo que sigue siendo vulnerable: reunir firmas equivalentes al 25% o más del padrón exige capacidad organizativa y financiera considerable — en la práctica, quienes más fácilmente pueden activar estos mecanismos son los partidos políticos y grupos económicos con

estructura territorial, no ciudadanos sueltos. Estos instrumentos pueden convertirse en armas entre bancadas rivales tanto como en herramientas de control ciudadano genuino.

Conexión que no habíamos señalado antes: el Tribunal Electoral, que administraría todos estos mecanismos, tiene el mismo diseño de nombramiento "uno por cada Órgano" que ya cuestionamos en la Corte Suprema (Mesa 1) y el Tribunal de Cuentas (Mesa 4). En la ampliación de la Mesa 12 concluimos que ese mismo rediseño — concurso de méritos ante el Consejo Nacional de la Judicatura — debe extenderse también al Tribunal Electoral, dado que aquí se vuelve aún más relevante: es el árbitro de todos los mecanismos de participación que proponemos en esta mesa.

6. Próximo paso

La sexta y última mesa de la Fase 2 es Modelo Económico y Riqueza Nacional: qué principios de equidad distributiva, sostenibilidad fiscal y ambiental deben regir el uso de ingresos estratégicos como el Canal, la minería y la Zona Libre — el eje que cierra el mapa de seis que hasta ahora hemos construido mesa por mesa.

Mesa 6: Modelo Económico y Riqueza Nacional

POLITICAL INTELLIGENCE
FASE 2 — MESA TEMÁTICA 6 DE 6
MODELO ECONÓMICO
Y RIQUEZA NACIONAL

Diagnóstico, modelos comparados y articulado preliminar

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026
Nota

Sexta y última mesa de la Fase 2. Las cinco mesas anteriores corrigen cómo se nombra, se fiscaliza y se controla el poder político. Esta mesa trata de algo distinto: quién decide sobre la riqueza del país y a quién beneficia esa decisión — el motivo material que, en la práctica, explica buena parte de la captura que documentamos en las mesas 1 a 5. No es casualidad que la crisis institucional más visible de los últimos años en Panamá no haya sido un caso judicial ni electoral, sino un contrato de explotación minera.

1. Diagnóstico: la Constitución ya promete equidad — pero no la garantiza

1.1 El Artículo 282 es una aspiración sin mecanismo

El Artículo 282 ya dice, desde 1972, que el Estado orienta la economía "con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del

país". Repito aquí el mismo hallazgo que se volvió patrón en las mesas anteriores: el principio correcto ya está escrito. Lo que falta es el mecanismo que lo haga exigible. El Artículo 282 no fija una fórmula de reparto, no crea una instancia que lo vigile y no establece qué pasa cuando el reparto real se aleja de la promesa constitucional. Es una declaración de buenas intenciones, no una regla.

1.2 Cobre Panamá: la prueba de estrés que el diseño actual no pasó

En noviembre de 2023, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional, de forma unánime, el contrato-ley (Ley 406) que el Estado había suscrito con Minera Panamá (filial de la canadiense First Quantum) para la explotación de Cobre Panamá, tras semanas de protestas masivas a nivel nacional. La Asamblea Nacional aprobó, ese mismo mes, una ley de moratoria indefinida a nuevas concesiones de minería metálica, que la propia Corte Suprema ha mantenido vigente frente a demandas posteriores de inconstitucionalidad. [JUICIO ANALÍTICO] Lo importante para esta mesa no es si el subsuelo le pertenece al Estado — el Artículo 257, numerales 5 y 6, ya se lo asigna, y permite explotarlo por empresas estatales, mixtas o mediante concesión. El diseño constitucional de la propiedad no falló. Lo que falló fue el proceso: un contrato-ley aprobado por vía exprés, sin el nivel de consulta pública vinculante ni de mayoría calificada que un compromiso de esa magnitud y duración debería exigir, y sin que existiera una fórmula constitucional de reparto que garantizara a los panameños una participación mínima verificable en el beneficio. La moratoria de 2023 es, en el fondo, lo que la ciudadanía tuvo que conseguir en la calle porque la Constitución no se lo garantizaba de antemano.

1.3 El ahorro nacional y la regla fiscal existen — pero solo por ley ordinaria

A diferencia de lo que asumimos al empezar esta mesa, buscamos en el texto constitucional una regla de disciplina fiscal o de ahorro nacional y no la encontramos más allá de una fórmula débil: el Artículo 270 exige que el presupuesto tenga los egresos "equilibrados con los ingresos", un requisito formal que la práctica ha demostrado insuficiente por sí solo. La verdadera arquitectura de disciplina fiscal de Panamá — la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (Ley 34 de 2008) y el Fondo de Ahorro de Panamá, creado por la Ley 38 de 2012 — es enteramente de rango legal, no constitucional. [HECHO] Esto significa que el techo de déficit fiscal y las reglas de depósito y retiro del Fondo de Ahorro de Panamá pueden modificarse, suspenderse o incluso derogarse con una mayoría legislativa simple — exactamente el mismo tipo de vulnerabilidad que ya identificamos, aplicada esta vez no a un nombramiento sino al dinero del país. Un fondo de ahorro que puede vaciarse por ley ordinaria no es, en un sentido estricto, un fondo de ahorro: es una reserva que existe mientras exista la voluntad política de mantenerla.

1.4 Los excedentes del Canal no tienen regla de ahorro

El Artículo 316 da a la Autoridad del Canal de Panamá autonomía fiscal y patrimonial y la obliga a transferir sus excedentes al Tesoro Nacional. Pero ni el Título IX ni el Título XIV fijan qué

proporción de esos excedentes debe ahorrarse para las próximas generaciones frente a lo que se gasta en el presupuesto corriente del año en curso. Toda esa decisión queda, año a año, en manos de la negociación presupuestaria ordinaria — sujeta a las mismas presiones de gasto electoral que documentamos en la Mesa 2. — Constitución Política de la República de Panamá — arts. 257, 270, 282-287, 316 (texto vigente); Ley 34 de 2008 y Ley 38 de 2012, sobre Responsabilidad Social Fiscal y creación del Fondo de Ahorro de Panamá; cobertura de prensa sobre la Ley 406 de 2023 y la moratoria minera (France 24, CNN en Español, La Prensa)

2. Modelos comparados

Fuera de este cuadro comparativo entre dos diseños constitucionales latinoamericanos, tomo como referencia de diseño institucional — no de derecho constitucional comparado, porque ninguno de los dos está en su propia Constitución — el fondo soberano de Noruega y el Fondo Pula de Botsuana: ambos separan por regla explícita el ingreso extraordinario de recursos naturales del presupuesto corriente, publican en tiempo real el estado del fondo y limitan por fórmula cuánto puede retirarse cada año. La lección que traslado de ahí no es el modelo legal sino el principio de diseño: la separación entre ingreso extraordinario y gasto corriente debe ser una regla automática, no una decisión política recurrente. — Constitución Política de Colombia, arts. 360-361 (Acto Legislativo 05 de 2011); Ley 21.148 de 2019 (Chile) y Consejo Fiscal Autónomo de Chile; Government Pension Fund Global de Noruega; Pula Fund de Botsuana

3. Síntesis

Elevar la regla fiscal a rango constitucional: fijar en la Constitución un techo de déficit y una trayectoria de deuda como piso mínimo, dejando a la ley el ajuste técnico de la banda numérica, y exigir mayoría calificada de la Asamblea Nacional — no simple — para suspenderla, y solo en caso de emergencia nacional declarada y por plazo definido con obligación de retorno. Dar rango constitucional al Fondo de Ahorro de Panamá: aporte mínimo obligatorio de un porcentaje de los ingresos extraordinarios y de los excedentes del Canal, límite constitucional al retiro anual, y prohibición de disolverlo o vaciarlo salvo mediante el propio procedimiento de reforma constitucional. Crear un Consejo Fiscal Autónomo de rango constitucional, con la misma lógica de nombramiento diversificado que propusimos para el Consejo Nacional de la Judicatura en la Mesa 1 — en vez de depender del nombramiento del Ejecutivo como en el modelo chileno — , con facultad de informe público obligatorio y, a diferencia de Chile, con poder de objeción suspensiva ante un presupuesto que incumpla la regla fiscal. Constitucionalizar una fórmula de reparto de los ingresos por explotación de recursos naturales estratégicos — minería, si se reactivara bajo nuevas reglas, y excedentes del Canal por encima de una línea base — , inspirada en el Sistema General de Regalías colombiano: porcentajes fijos para ahorro nacional, inversión municipal descentralizada, remediación ambiental y ciencia y educación, con publicación obligatoria en el portal de datos abiertos que propusimos en la Mesa 4. Elevar a rango constitucional, para toda concesión de recursos naturales no renovables por encima de determinada escala o duración, el requisito de

consulta pública previa con estándares mínimos vinculantes y de aprobación por mayoría calificada de la Asamblea Nacional — cerrando la vía del contrato-ley exprés que permitió la Ley 406 de 2023. [HIPÓTESIS] Dejamos abierta para la Fase 3 la pregunta de si este mismo umbral de consulta previa vinculante y mayoría calificada debe extenderse también a proyectos hidroeléctricos y otros de gran escala ambiental, o si debe limitarse a la minería metálica no renovable, que es el caso que motivó la crisis de 2023.

4. Articulado preliminar

Artículo [nuevo] — Regla fiscal

El presupuesto del Estado se sujetará a una regla fiscal de rango constitucional que fije un techo máximo de déficit y una trayectoria sostenible de deuda pública, cuyos parámetros numéricos serán desarrollados por la Ley. La suspensión de la regla fiscal solo procederá mediante declaratoria de emergencia nacional aprobada por mayoría de dos tercios (2/3) de la Asamblea Nacional, por un plazo definido y con obligación de retorno a la trayectoria fiscal ordinaria al término de dicho plazo.

Artículo [nuevo] — Fondo de Ahorro de Panamá

El Fondo de Ahorro de Panamá tiene rango constitucional y por objeto preservar para las generaciones futuras una porción de los ingresos fiscales extraordinarios y de los excedentes que transfiera la Autoridad del Canal de Panamá. La Ley fijará el porcentaje mínimo de aporte obligatorio y el límite máximo de retiro anual. El Fondo no podrá ser disuelto, vaciado ni destinado a un fin distinto al del ahorro intergeneracional, salvo mediante el procedimiento de reforma constitucional.

Artículo [nuevo] — Consejo Fiscal Autónomo

Créase el Consejo Fiscal Autónomo, órgano técnico independiente encargado de vigilar el cumplimiento de la regla fiscal y del régimen del Fondo de Ahorro de Panamá. Sus miembros serán designados mediante un mecanismo de nombramiento diversificado, análogo al del Consejo Nacional de la Judicatura, y no podrán ser removidos sino por las causales que establezca la Ley. El Consejo Fiscal Autónomo emitirá informes públicos y obligatorios sobre cada proyecto de presupuesto y tendrá facultad de objeción suspensiva cuando este incumpla la regla fiscal.

Artículo [nuevo] — Distribución de ingresos por recursos naturales estratégicos

Los ingresos que perciba el Estado por la explotación de recursos naturales estratégicos, incluida la minería y los excedentes del Canal de Panamá por encima de una línea base que fije la Ley, se distribuirán conforme a una fórmula constitucional que destine porcentajes fijos al ahorro nacional, a la inversión municipal descentralizada, a la remediación ambiental y a la ciencia y la educación. La ejecución de estos recursos será de publicación obligatoria en el portal de datos abiertos del Estado.

Artículo [nuevo] — Concesiones de recursos naturales no renovables

> Toda concesión, contrato o contrato-ley para la explotación de recursos naturales no renovables que supere la escala o duración que fije la Ley requerirá consulta pública previa, con estándares mínimos vinculantes definidos por la Ley, y aprobación por mayoría de dos tercios (2/3) de la Asamblea Nacional. Ningún contrato de esta naturaleza podrá tramitarse por la vía de urgencia notoria.

5. Prueba de captura

Lo que mejora: cierra la distancia entre la promesa del Artículo 282 y su cumplimiento real. Convierte lo que en 2023 solo se consiguió con semanas de protesta masiva — detener un contrato minero opaco — en un candado estructural que no depende de que la ciudadanía vuelva a movilizarse cada vez que se repita el mismo patrón. Vulnerabilidad de diseño: una fórmula de reparto demasiado rígida en el texto constitucional puede volverse obsoleta o generar incentivos perversos con el tiempo. Por eso el articulado deja el ajuste fino a la Ley y reserva a la Constitución solo el piso mínimo — el mismo equilibrio que el diseño colombiano logra entre Constitución y ley ordinaria. Vulnerabilidad de fondo, y la más seria: el Consejo Fiscal Autónomo que proponemos depende, otra vez, de quién lo nombra. Es el mismo patrón que encontramos en la Corte Suprema (Mesa 1), la Procuraduría (Mesa 3), la Contraloría y el Tribunal de Cuentas (Mesa 4) y, ahora, dejamos planteado también para el Tribunal Electoral (Mesa 5). Si el mecanismo de nombramiento diversificado que propusimos para el Consejo Nacional de la Judicatura no se extiende de forma consistente a este Consejo Fiscal, la regla fiscal "constitucional" corre el riesgo de volverse tan retórica como hoy es el Artículo 282. Conexión con la Mesa 5: la fórmula de inversión municipal que proponemos en esta mesa mueve dinero hacia alcaldes y representantes de corregimiento — exactamente el tipo de flujo que, sin los mecanismos de transparencia de la Mesa 4 y de participación ciudadana de la Mesa 5, puede convertirse en un nuevo canal de clientelismo en lugar de resolver el que ya documentamos en la Mesa 2. Ninguna de las seis mesas de esta Fase funciona aislada; se sostienen o se debilitan juntas.

6. Cierre de la Fase 2

Con esta mesa completamos las seis mesas temáticas que planteamos en la Fase 1: Poder Judicial, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Transparencia y Anticorrupción, Participación Ciudadana, y Modelo Económico y Riqueza Nacional. Cada una identificó un punto de captura y dejó preguntas abiertas que, en varios casos, se repiten de mesa en mesa — sobre todo la del nombramiento diversificado de organismos técnicos e independientes, que ahora atraviesa seis instituciones distintas. El paso que planteamos desde la Fase 1 para después de completar las seis mesas es la Fase 3: validación cruzada — contraste de todo lo que hemos propuesto con el proceso constituyente oficial en curso, consulta con juristas constitucionalistas, y resolución de las preguntas que fuimos dejando abiertas (reelección inmediata de Diputados, alcance de la revocatoria ciudadana, nombramiento del Tribunal Electoral, nivel de detalle de la declaración patrimonial, número real de

constituyentes según el Artículo 314 —que corresponde al Título XIII, Reforma de la Constitución—, y ahora también el diseño fino de la banda fiscal y la fórmula de reparto). Estas preguntas no se resuelven en el presente documento: quedan como agenda pendiente de validación, no como cambios incorporados al articulado.

Mesa 7: Estado y Nacionalidad

POLITICAL INTELLIGENCE
FASE 5 — MESA TEMÁTICA 7
ESTADO Y NACIONALIDAD

Título I y Título II de la Constitución Diagnóstico, modelos comparados y articulado preliminar

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026
Nota

Con esta mesa abro la Fase 5 del proyecto: mientras que la Fase 2 diagnosticó a fondo seis ejes (Poder Judicial, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Transparencia y Anticorrupción, Participación Ciudadana y Modelo Económico), decidimos extender el mismo nivel de rigor al resto del texto constitucional, título por título, para poder entregar finalmente un articulado completo y no solo un paquete de diecinueve reformas puntuales. Empezamos por el Título I (El Estado Panameño, arts. 1-7) y el Título II (Nacionalidad y Extranjería, arts. 8-16) porque son la base conceptual sobre la que se apoya todo lo demás: la forma de gobierno, la arquitectura de poderes y quién cuenta como panameño. Son también los títulos más cortos y menos controvertidos del texto vigente — lo cual no significa que estén libres de vacíos, como muestro abajo.

Antes de continuar título por título, dejamos trazada la correspondencia completa: los Títulos V (Legislativo), VI (Ejecutivo) y VII (Administración de Justicia) ya fueron tratados en las Mesas 2, 3 y 1 de la Fase 2, respectivamente; el Título IX (Hacienda Pública) en la Mesa 4, y el Título X (Economía Nacional) en la Mesa 6 — por eso no vuelven a aparecer en esta segunda ronda. El Título XIII (Reforma de la Constitución, arts. 313-314) queda fuera del alcance de esta propuesta: es precisamente la pregunta que dejamos abierta para la Fase 3 y que este documento no resuelve. El Título XV (Disposiciones Finales y Transitorias) tampoco se aborda, por ser de naturaleza procedimental.

1. Diagnóstico

1.1 El Estado Panameño (arts. 1-7)

El Artículo 1 define el Gobierno de Panamá como "unitario, republicano, democrático y representativo". No incluye la palabra "participativo". [JUICIO ANALÍTICO] Esto no es un simple

detalle de redacción. La Mesa 5 de este proyecto (Participación Ciudadana) propuso llevar el referéndum, la iniciativa legislativa popular y la revocatoria de mandato a escala nacional — es decir, propuso convertir a Panamá, en la práctica, en una democracia también participativa y no solo representativa. Pero la cláusula fundacional del Artículo 1, que define qué tipo de Estado es Panamá, nunca se actualizó para reflejarlo. Un texto constitucional coherente debería nombrar en su primer artículo el tipo de democracia que el resto del articulado construye. El Artículo 2 establece que "el Poder Público... lo ejerce el Estado... por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Es una arquitectura de tres poderes.

[HECHO] Esa arquitectura de tres poderes no es la que describe el resto de la Constitución vigente, ni la que construyeron las mesas anteriores de este proyecto. El propio texto de 1972 ya reconoce entidades con autonomía e independencia funcional que no son ni Ejecutivo, ni Legislativo, ni Judicial: el Tribunal Electoral (Título IV, Cap. 3), la Contraloría General de la República (Título IX, Cap. 3) y el Ministerio Público (Título VII, Cap. 2, con autonomía funcional pese a integrar el Título de "Administración de Justicia"). A esto se suma la Defensoría del Pueblo (Título III, Cap. 9) y, en el planteamiento que construimos en las Mesas 1, 3, 4 y 6, el nuevo Consejo Nacional de la Judicatura y el Consejo Fiscal Autónomo — ambos diseñados explícitamente para no depender de ninguno de los tres poderes clásicos. [JUICIO ANALÍTICO] En otras palabras: llevamos cuatro mesas construyendo, pieza por pieza, una cuarta categoría de órganos autónomos de control — pero el Artículo 2, que define de dónde emana el poder público y cómo se organiza, sigue sin reconocer que esa categoría existe. Es una inconsistencia entre el fundamento del Estado y el diseño institucional que el resto de este proyecto ya propone. El Artículo 5 define la división política del territorio: "Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos", con una cláusula abierta para que la Ley cree "otras divisiones políticas... por razones de conveniencia administrativa". [HECHO VERIFICADO] Panamá tiene hoy seis comarcas indígenas con distinto grado de autonomía: Guna Yala, Emberá-Wounaan, Ngäbe-Buglé y Naso Tjër Di (con rango de provincia), y Guna de Madugandí y Guna de Wargandí (con rango de corregimiento). Ninguna de ellas aparece nombrada ni definida en el Artículo 5 — existen por ley y decreto, amparadas en la cláusula abierta de "otras divisiones políticas", no como una categoría propia reconocida en la Constitución. La única mención de "comarca" en todo el texto vigente es de pasada, en el Artículo 147.3, al repartir escaños de Diputados. [JUICIO ANALÍTICO] Esto deja a las comarcas indígenas en una posición constitucionalmente débil: su existencia depende enteramente de que una Ley ordinaria las siga reconociendo, sin la protección o la definición de autonomía que sí tienen figuras equivalentes en otras constituciones de la región. El Artículo 90 (Título III, Cultura Nacional) reconoce la identidad étnica de las comunidades indígenas, pero como asunto cultural, no como autonomía territorial ni política.

1.2 Nacionalidad y Extranjería (arts. 8-16)

El Artículo 10.1 exige a los extranjeros que solicitan la nacionalidad panameña por naturalización que "renuncian expresamente a su nacionalidad de origen o a la que tengan". En la práctica administrativa vigente, esto se traduce en una renuncia "expresa e irrevocable" firmada ante el Ministerio de Gobierno y Justicia. El Artículo 13, en cambio, establece que la nacionalidad panameña de origen o adquirida por nacimiento "no se pierde" — solo se suspende la ciudadanía si hay renuncia expresa o tácita. Es decir: un panameño de nacimiento puede adquirir otra nacionalidad sin perder la suya; un extranjero que quiere ser panameño debe renunciar a la suya. [JUICIO ANALÍTICO] Es una asimetría de trato entre panameños de nacimiento y panameños por naturalización, en un asunto — la doble nacionalidad — donde la región ya se movió en la dirección contraria. Costa Rica eliminó ese requisito para sus propios naturalizados desde 1995 (Ley N.º 7514); El Salvador no exige a los centroamericanos renunciar a su nacionalidad de origen para naturalizarse salvadoreños. Panamá, mientras tanto, exige la renuncia expresa e irrevocable como condición de entrada. — Wikipedia — Nacionalidad costarricense (Ley N.º 7514 de 1995); Divergentes — "Doble nacionalidad en América Latina: qué países la permiten y cuáles te obligan a renunciar"; Servicio Nacional de Migración de Panamá — Requisitos de Naturalización 2024

2. Modelos comparados

Autonomía territorial indígena Doble nacionalidad para naturalizados Costa Rica: desde la Ley N.º 7514 de 1995, no exige renuncia a la nacionalidad de origen. El Salvador: no exige renuncia a los centroamericanos que se naturalizan salvadoreños. Panamá (vigente): exige renuncia expresa e irrevocable a la nacionalidad de origen (Art. 10.1 y práctica administrativa del Servicio Nacional de Migración). — Constitución Política de Colombia de 1991; Constitución Política del Estado de Bolivia (2009); Constitución Política de Nicaragua; Wikipedia — Nacionalidad costarricense

3. Síntesis

De los cuatro hallazgos del diagnóstico, dos son ajustes de coherencia con lo que este proyecto ya construyó (Art. 1 y Art. 2) y dos son vacíos sustantivos independientes (comarcas indígenas y asimetría de nacionalidad). Proponemos en el articulado: Actualizar el Art. 1 para nombrar la democracia participativa junto a la representativa, en línea con la Mesa 5. Actualizar el Art. 2 para reconocer explícitamente una cuarta categoría de órganos con autonomía e independencia funcional, dando fundamento constitucional coherente al Consejo Nacional de la Judicatura, el Consejo Fiscal Autónomo y las entidades de control que ya existían (Tribunal Electoral, Contraloría, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo). Elevar a rango constitucional el reconocimiento de las comarcas indígenas como forma de división político-administrativa con autonomía propia, remitiendo a la Ley la creación de comarcas específicas pero ya no su existencia como categoría. Eliminar la exigencia de renuncia expresa e irrevocable a la nacionalidad de origen como condición de naturalización, para dar trato simétrico a panameños de nacimiento y por naturalización.

4. Articulado preliminar

Artículo [1 reformado]

La República de Panamá es un Estado unitario, republicano, democrático, representativo y participativo, organizado conforme a los principios del gobierno constitucional.

Artículo [2 reformado]

El Poder Público solo emana del pueblo y lo ejerce el Estado conforme lo establece esta Constitución, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, actuando limitados y separados dentro de sus respectivas funciones, con la colaboración armónica entre los mismos. Son igualmente órganos del Estado, con autonomía e independencia funcional propias de una función de control ajena a los tres Órganos clásicos, el Tribunal Electoral, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional de la Judicatura y el Consejo Fiscal Autónomo, así como los demás que esta Constitución establezca con ese carácter.

Artículo [5 reformado]

El territorio de la República se divide políticamente en Provincias; éstas a su vez en Distritos, y los Distritos en Corregimientos. La Ley podrá crear otras divisiones políticas que estime convenientes, por razones de conveniencia administrativa, de servicio público o por cualquier otra causa que las justifique. Las comarcas indígenas constituyen una división político-administrativa con autonomía propia, reconocida a rango constitucional, cuya creación, delimitación y régimen especial de gobierno corresponde establecer a la Ley, atendiendo a la identidad cultural y territorial de los pueblos indígenas.

Artículo [10 reformado]

La nacionalidad panameña por naturalización se obtiene conforme a los requisitos y el trámite que establezca la Ley, sin que en ningún caso se exija al solicitante la renuncia expresa o tácita a su nacionalidad de origen.

Artículo [13 reformado]

La nacionalidad panameña, de origen o adquirida, no se pierde bajo ninguna circunstancia. La ciudadanía, es decir, el ejercicio de los derechos políticos, se suspende únicamente por las causas expresamente previstas en esta Constitución, en igualdad de trato entre panameños de nacimiento y panameños por naturalización.

5. Prueba de captura

Lo que mejora: el Art. 2 reformado da fundamento constitucional explícito a los órganos de control que las mesas anteriores diseñaron dispersos — reduce el riesgo de que un futuro gobierno argumente que esos órganos son "anómalos" o prescindibles por no estar nombrados en el diseño fundacional del Estado. El reconocimiento de comarcas y la simetría de nacionalidad cierran vacíos reales, no cosméticos. Lo que sigue abierto: reconocer las comarcas como categoría constitucional no resuelve, por sí solo, las disputas de límites territoriales y de consulta que ya existen entre

comarcas y proyectos de infraestructura o energía — ese es un desarrollo que corresponde a la Ley, no a este artículo. Tampoco resuelve el estatus de los pueblos indígenas que no cuentan con comarca propia. Pregunta abierta para la Fase 3 de esta segunda ronda (validación cruzada de las mesas 7 a 16): ¿debe la consulta previa vinculante que ya propusimos en la Mesa 6 para concesiones de recursos naturales extenderse explícitamente a cualquier proyecto dentro de una comarca indígena, más allá del criterio de escala que usamos en esa mesa?

6. Próximo paso

La siguiente mesa corresponde al capítulo más extenso y sensible del texto vigente: las Garantías Fundamentales (Título III, Capítulo 1, arts. 17-55), que incluye libertad personal, debido proceso, libertad de expresión, propiedad y las garantías frente al Estado. La construimos en la próxima entrega.

Mesa 8: Garantías Fundamentales

POLITICAL INTELLIGENCE
FASE 5 — MESA TEMÁTICA 8
GARANTÍAS FUNDAMENTALES

Título III, Capítulo 1º de la Constitución Diagnóstico, modelos comparados y articulado preliminar

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026
Nota

Este es el capítulo más extenso y, en muchos sentidos, el más importante del texto vigente: treinta y nueve artículos (17 a 55) que cubren libertad personal, debido proceso, hábeas corpus, hábeas data, libertad de expresión, de reunión, de religión, y la propiedad privada. Es también, hay que decirlo con honestidad, el capítulo mejor diseñado de toda la Constitución de 1972 — no encontramos en él el patrón de captura política que sí encontramos en el Judicial, el Legislativo o la Hacienda Pública. Por eso este documento tiene un carácter distinto a las mesas anteriores: no proponemos una reescritura amplia, sino dos correcciones puntuales y verificables, y dejamos constancia expresa de lo que, tras revisarlo artículo por artículo, decidimos no tocar por no encontrar en ello un problema real.

1. Diagnóstico

1.1 Lo que funciona y no proponemos cambiar

El diseño de las garantías procesales — hábeas corpus (Art. 23), hábeas data (Art. 44), presunción de inocencia y derecho a la defensa (Art. 22), prohibición de doble juzgamiento (Art. 32),

irretroactividad de la ley salvo favorabilidad penal (Art. 46), prohibición de pena de muerte y confiscación de bienes (Art. 30) — es, en términos comparados, un diseño sólido y ya alineado con los estándares interamericanos de derechos humanos. El límite de veinticuatro horas para poner a un detenido a órdenes de autoridad competente (Art. 21) es, de hecho, más protector que el de muchas constituciones de la región, que suelen fijar cuarenta y ocho o setenta y dos horas. [JUICIO ANALÍTICO] Señalamos esto explícitamente porque el método que venimos aplicando en todo el proyecto exige la misma honestidad para reconocer lo que funciona que para señalar lo que falla. No vamos a inventar un problema donde no lo encontramos.

1.2 Ausencia de "edad" como categoría protegida contra la discriminación (Art. 19)

El Artículo 19 enumera las categorías protegidas contra fueros, privilegios y discriminación: "raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas". No incluye la edad. [HECHO VERIFICADO] Panamá no figuró entre los ocho primeros países en firmar la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada por la OEA el 15 de junio de 2015 (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Uruguay sí lo hicieron); y hasta al menos octubre de 2022 organizaciones de la sociedad civil seguían exhortando públicamente a Panamá a ratificarla. [JUICIO ANALÍTICO] La ausencia de la edad como categoría protegida en el Artículo 19 es coherente con — y probablemente parte de la misma causa que — la falta de ratificación de ese instrumento interamericano: el marco constitucional panameño nunca terminó de tratar la discriminación por edad (contra personas mayores, pero también, en otros contextos, contra jóvenes) como un asunto de la misma jerarquía que la discriminación racial, de género o religiosa. — Wikipedia — Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores; Infobae/SWI swissinfo (28 oct. 2022) — "Panamá apremiada a ratificar convención de la OEA de adultos mayores"

1.3 Libertad religiosa acotada por "la moral cristiana" y mención expresa de la religión mayoritaria (Art. 35)

El Artículo 35 garantiza la libertad de cultos, pero la limita expresamente al "respeto a la moral cristiana y al orden público", y agrega: "Se reconoce que la religión católica es la de la mayoría de los panameños". [JUICIO ANALÍTICO] Las dos frases tienen efectos distintos. La primera es un límite jurídico: sujeta la libertad religiosa de todas las confesiones al estándar moral de una de ellas, y por eso puede restringir derechos concretos de quienes profesan otra fe. La segunda es un reconocimiento histórico y sociológico que no limita la libertad de nadie. Un reconocimiento de ese tipo es compatible con la igualdad religiosa siempre que no implique trato preferente, como admite la propia declaración Dignitatis humanae (n. 6) del Concilio Vaticano II. Por eso corregimos solo la primera: el límite pasa a ser la moral y el orden público, comunes a todos, y se conserva el reconocimiento histórico.

2. Modelos comparados

Neutralidad religiosa del Estado — Constitución de la República Oriental del Uruguay, Art. 5 (impo.com.uy); Constitución de la República del Ecuador, Art. 1 (2008)

3. Síntesis

Los dos hallazgos de esta mesa no requieren rediseñar nada — son correcciones de una sola línea cada una, con respaldo verificable, que cierran una omisión (edad) y una inconsistencia interna (religión) sin alterar el resto de un capítulo que, en términos generales, sostenemos que funciona bien.

4. Articulado preliminar

Artículo [19 reformado]

No habrá fueros ni privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, edad, religión o ideas políticas.

Artículo [35 reformado]

Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla, individual o colectivamente, sin otra limitación que el respeto a la moral y al orden público. Se reconoce que la religión católica es la de la mayoría de los panameños, sin que ello implique trato preferente ni menoscabe la igualdad de las demás confesiones.

5. Prueba de captura

Lo que mejora: cerrar la omisión de la edad da fundamento constitucional a cualquier desarrollo legal futuro sobre discriminación etaria (contra personas mayores o jóvenes) y facilita el camino hacia la ratificación de la Convención Interamericana correspondiente. Sustituir la "moral cristiana" por la moral y el orden público como límite hace que el Artículo 35 proteja a todas las confesiones bajo el mismo estándar, y conservar el reconocimiento histórico de la mayoría católica, sin trato preferente, respeta la tradición constitucional del país sin crear desigualdad entre confesiones. Lo que sigue abierto: no propusimos ampliar el Artículo 19 a otras categorías que sí generan debate activo en la región (orientación sexual, identidad de género, idioma, condición migratoria). Preferimos dejarlo como pregunta abierta para la validación cruzada de esta segunda ronda de mesas, en lugar de resolverlo aquí por nuestra cuenta, siguiendo el mismo estándar de honestidad que aplicamos en la Mesa 6 con el umbral de consulta previa.

6. Próximo paso

La siguiente mesa cubre los Capítulos 2° y 3° del Título III: Familia y Trabajo (arts. 56-79). La construimos en la próxima entrega.

Mesa 9: Familia y Trabajo

POLITICAL INTELLIGENCE
FASE 5 — MESA TEMÁTICA 9
FAMILIA Y TRABAJO

Título III, Capítulos 2º y 3º de la Constitución Diagnóstico, modelos comparados y articulado preliminar

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026
Nota

Esta mesa cubre dos capítulos distintos pero relacionados: la Familia (arts. 56-63) y el Trabajo (arts. 64-79). Como en la Mesa 8, mantenemos el mismo estándar: señalamos solo lo que verificamos como un vacío o una inconsistencia real, y dejamos constancia de lo que decidimos no tocar.

1. Diagnóstico

1.1 Familia (arts. 56-63)

El capítulo protege la maternidad, la patria potestad y — de forma notablemente progresista para un texto de 1972 — la igualdad de los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio: el Artículo 61 prohíbe expresamente cualquier mención en actas de nacimiento que distinga la "naturaleza de la filiación", y el Artículo 60 equipara los derechos hereditarios de todos los hijos. No encontramos motivo para tocar ninguno de los dos. El Artículo 58 reconoce la unión de hecho ("matrimonio de hecho") entre "personas de distinto sexo" que conviven cinco años, otorgándole todos los efectos del matrimonio civil. [HECHO] La exigencia de "distinto sexo" es, hoy, un asunto de debate activo y no resuelto en la sociedad panameña y en buena parte de la región. No lo tratamos aquí como un vacío técnico corregible con una sola línea, a diferencia de los hallazgos de la Mesa 8, porque no lo es: es una decisión de fondo sobre la que un proyecto ciudadano como este no debería pronunciarse unilateralmente sin ese debate. Lo dejamos consignado como hallazgo del diagnóstico y como pregunta abierta, no como propuesta de reforma.

1.2 Trabajo (arts. 64-79)

El capítulo es, en general, robusto: salario mínimo (Art. 65-66), igualdad salarial "a trabajo igual" sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social o ideas (Art. 67, ya más completa que el Art. 19 antes de nuestra propuesta de reforma en la Mesa 8), derecho de huelga (Art. 69), protección a la maternidad trabajadora (Art. 72) y estabilidad laboral (Art. 74). No proponemos tocar ninguno de estos. El Artículo 68 reconoce el derecho de sindicación, pero cierra con una frase categórica: "Las directivas de estas asociaciones estarán integradas exclusivamente por panameños". [HECHO

VERIFICADO] Panamá es Estado parte del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación, 1948), cuyo Artículo 3 establece que las organizaciones de trabajadores tienen derecho a "elegir libremente sus representantes" y que "las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho". [JUICIO ANALÍTICO] Una prohibición absoluta — no una proporción razonable, sino la exclusión total de cualquier extranjero de cualquier cargo directivo sindical — es una restricción de mayor alcance que la que suelen aceptar los órganos de control de la OIT en materia de libertad de elección de representantes, incluso reconociendo que exigir la nacionalidad de una parte de la directiva puede ser razonable en algunos contextos. En un país con una proporción significativa de trabajadores extranjeros — construcción, zona libre, agroindustria — , la prohibición total les niega representación directiva en sus propios sindicatos. — Convenio 87 de la OIT sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación (1948), Art. 3; Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá — comunicados sobre compromiso con la libertad sindical ante la OIT (2026)

2. Síntesis

De los dos hallazgos, solo uno se traduce en articulado: la restricción absoluta de nacionalidad en las directivas sindicales, que proponemos relajar a una proporción mayoritaria (no total) de panameños, preservando el control nacional de la organización sindical sin negar representación a los trabajadores extranjeros. El hallazgo sobre el Artículo 58 lo dejamos registrado sin propuesta de reforma, por las razones ya explicadas.

3. Articulado preliminar

Artículo [68 reformado]

Los trabajadores tienen derecho a sindicalizarse. Las directivas de las asociaciones sindicales estarán integradas, en su mayoría, por panameños, sin que en ningún caso se excluya a los trabajadores extranjeros de participar en ellas conforme lo determine la Ley.

4. Prueba de captura

Lo que mejora: la reforma al Art. 68 acerca a Panamá al estándar del Convenio 87 sin renunciar al control nacional mayoritario de las organizaciones sindicales — mantiene la exigencia de nacionalidad para la mayoría de la directiva, solo elimina la exclusión total. Lo que sigue abierto: dejamos consignado, sin resolver, el debate sobre el Artículo 58 (unión de hecho "de distinto sexo"). Como en la Mesa 8 con las categorías de discriminación más disputadas, preferimos que esta pregunta se resuelva en un proceso de validación más amplio que este ejercicio de grupo, y no por decisión unilateral de este proyecto.

5. Próximo paso

La siguiente mesa cubre los Capítulos 4º y 5º del Título III: Cultura Nacional y Educación (arts. 80-108). La construimos en la próxima entrega.

Mesa 10: Cultura y Educación

POLITICAL INTELLIGENCE
FASE 5 — MESA TEMÁTICA 10
CULTURA Y EDUCACIÓN

Título III, Capítulos 4º y 5º de la Constitución Diagnóstico, modelos comparados y articulado preliminar

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026
Nota

El Capítulo 4º (Cultura Nacional, arts. 80-90) es, en su mayoría, una serie de mandatos programáticos al Estado — fomentar, promover, custodiar — sin el tipo de diseño institucional capturable que venimos diagnosticando en otras mesas; no encontramos ahí un hallazgo que amerite articulado propio. El Capítulo 5º (Educación, arts. 91-108) sí tiene tres puntos concretos que documento abajo.

1. Diagnóstico

1.1 Una omisión textual en el acceso a la educación (Art. 94)

El Artículo 94 garantiza que los establecimientos de enseñanza, oficiales o particulares, estén abiertos a todos los alumnos "sin distinción de raza, posición social, ideas políticas, religión o la naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores". [HECHO] La lista no incluye "sexo". Es una omisión textual verificable: la cláusula general de no discriminación del Artículo 19 sí incluye sexo entre las categorías protegidas, pero la cláusula específica de acceso a la educación — que debería ser, si acaso, más completa, no menos — no lo repite.

1.2 Doble autoridad de acreditación universitaria, sin resolver a nivel constitucional (Art. 99)

El Artículo 99 dispone que "la Universidad Oficial del Estado fiscalizará a las universidades particulares aprobadas oficialmente para garantizar los títulos que expidan". [HECHO VERIFICADO] Desde la Ley 52 de 2015, Panamá cuenta con el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA), un organismo con autonomía académica, personería jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Educación, creado

específicamente para evaluar y acreditar la calidad de las universidades del país. La propia Universidad de Panamá mantiene, en paralelo, un rol de coordinación sobre universidades particulares a través de su Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA). [JUICIO ANALÍTICO] El texto constitucional nunca se actualizó para reflejar esta arquitectura dual. Sigue asignando la fiscalización de las universidades particulares, en singular y sin matices, a "la Universidad Oficial del Estado" — que es, a la vez, la principal competidora de esas universidades particulares en el mercado de educación superior. Es una tensión de diseño similar, en su lógica, a la que señalamos en la Mesa 1 respecto a la Corte Suprema: un actor con interés directo en el resultado no debería ser, al mismo tiempo, quien controla el acceso de sus competidores al mercado. La creación de CONEAUPA por ley ordinaria en 2015 fue, en los hechos, una corrección de esa tensión — pero una corrección que el texto constitucional nunca reconoció, dejando sin resolver a rango constitucional cuál de los dos organismos tiene la última palabra. — Ley 52 de 26 de junio de 2015 (Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá); CONEAUPA — "Sobre nosotros" (coneaupa.edu.pa)

1.3 Enseñanza confesional por defecto en escuelas públicas (Art. 107)

El Artículo 107 establece: "Se enseñará la religión católica en las escuelas públicas, pero su aprendizaje y la asistencia a los cultos religiosos no serán obligatorios cuando lo soliciten sus padres o tutores". [JUICIO ANALÍTICO] El diseño vigente tiene dos problemas. Impone por defecto la doctrina de una sola confesión y traslada a las familias de otra fe la carga de pedir la exención. Y, a la vez, no garantiza como derecho de las familias la formación religiosa que desean para sus hijos: la presenta como una enseñanza del Estado. [HECHO VERIFICADO] La Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que Panamá es parte, reconoce que los padres tienen derecho a que sus hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (Art. 12.4). Proponemos convertir ese derecho en la regla: formación religiosa garantizada a quien la solicite, sin costo y sin depender de una mayoría escolar, y a nadie impuesta. — Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 12.4

2. Síntesis

Tres correcciones puntuales: cerrar la omisión de "sexo" en el Art. 94; reconocer a rango constitucional la arquitectura dual de acreditación universitaria del Art. 99, definiendo con claridad la función de cada organismo; y convertir el Art. 107 en una garantía del derecho de los padres a decidir la formación religiosa y moral de sus hijos, en las dos direcciones.

3. Articulado preliminar

Artículo [94 reformado]

Todos los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, estarán abiertos a todos los alumnos, sin distinción de raza, posición social, sexo, ideas políticas, religión o la naturaleza de la

unión de sus progenitores o guardadores.

Artículo [99 reformado]

La acreditación y fiscalización de la calidad de las universidades particulares corresponderá a un organismo autónomo de acreditación, independiente de la Universidad de Panamá y de cualquier otra universidad oficial o particular, cuya organización, integración y funciones desarrollará la Ley.

Artículo [107 reformado]

El Estado garantiza el derecho de los padres o tutores a que sus hijos reciban en las escuelas públicas la educación religiosa y moral acorde con sus propias convicciones, y el derecho a que no la reciban. Ninguna enseñanza religiosa será obligatoria ni se impartirá a quien no la haya solicitado, y su costo no recaerá sobre las familias. La Ley regulará su organización, con respeto a la libertad de conciencia de estudiantes y docentes.

4. Prueba de captura

Lo que mejora: el Art. 99 reformado saca a la Universidad de Panamá de su doble papel de competidora y reguladora, y da rango constitucional a la lógica que ya inspiró la creación de CONEAUPA por ley ordinaria en 2015 — protegiéndola de que una reforma legal futura la debilite. El Art. 107 reformado convierte la formación religiosa en un derecho de las familias, garantizado en las dos direcciones, que ya no depende de una confesión por defecto ni de la decisión de una mayoría escolar. Lo que sigue abierto: el Art. 99 reformado remite a "la Ley" la definición exacta del organismo de acreditación, sin fijar en la Constitución su composición — una decisión deliberada, para no constitucionalizar el diseño institucional exacto de CONEAUPA (que podría necesitar ajustes técnicos) pero sí su independencia frente a la Universidad de Panamá.

5. Próximo paso

La siguiente mesa cubre los Capítulos 6° a 8° del Título III: Salud, Seguridad Social y Asistencia Social; Régimen Ecológico; y Régimen Agrario (arts. 109-128). La construimos en la próxima entrega.

Mesa 11: Salud, Ecología y Régimen Agrario

POLITICAL INTELLIGENCE
FASE 5 — MESA TEMÁTICA 11
SALUD, RÉGIMEN ECOLÓGICO Y RÉGIMEN AGRARIO

Título III, Capítulos 6°, 7° y 8° de la Constitución Diagnóstico, modelos comparados y articulado preliminar

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026 — ampliada en noviembre de 2026
Nota

Tres capítulos en una sola mesa: Salud, Seguridad Social y Asistencia Social (arts. 109-117), Régimen Ecológico (arts. 118-121) y Régimen Agrario (arts. 122-128). Los agrupamos porque, revisados a fondo, dos tienen un hallazgo real y uno — el Régimen Agrario — no lo tiene: ya protege la propiedad colectiva de tierras indígenas de forma razonable (Art. 127), y ese ángulo territorial ya lo ampliamos en la Mesa 7 al reconocer las comarcas a rango constitucional. No encontramos, más allá de eso, un problema de diseño que amerite tocarlo aquí.

1. Diagnóstico

1.1 Seguridad social sin principio de sostenibilidad a rango constitucional (arts. 113-114)

El Artículo 113 garantiza el derecho a la seguridad social frente a enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad y desempleo, entre otras contingencias, a través de "entidades autónomas". No establece ningún principio de sostenibilidad financiera o actuarial del sistema. [HECHO VERIFICADO] El 18 de marzo de 2025, la Asamblea Nacional aprobó la Ley 462, que reformó a fondo el régimen de pensiones de la Caja de Seguro Social (creando un Sistema de Capitalización Individual con Garantía Solidaria) en respuesta a un problema actuarial estructural del programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM): informalidad laboral alta, baja tasa de reemplazo generacional y envejecimiento poblacional. La reforma, según sus propios promotores, buscaba "garantizar la sostenibilidad financiera del sistema" — un objetivo que tuvo que perseguirse por la vía de una reforma legal ordinaria, compleja y polémica, precisamente porque nunca existió ese principio a nivel constitucional. [JUICIO ANALÍTICO] Es el mismo patrón que documentamos en la Mesa 6 respecto al Fondo de Ahorro de Panamá y la regla fiscal: una promesa constitucional (aquí, el derecho a la seguridad social) sin ningún mecanismo constitucional que obligue a mantenerla financieramente viable en el tiempo. La diferencia es que en seguridad social la crisis ya llegó y ya se legisló sobre ella — en 2025, no en un escenario hipotético — , lo que hace más urgente, no menos, cerrar ese vacío a nivel constitucional antes de la próxima crisis actuarial. — LexLatin — "Ley 462: Con la reforma a la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, Panamá tiene un nuevo

régimen de pensiones" (18 mar. 2025); Asamblea Nacional de Panamá — comunicado de sanción presidencial de la Ley 462

1.2 Régimen ecológico sin referencia al cambio climático ni evaluación de impacto ambiental a rango constitucional (arts. 118-121)

Los artículos 118 a 121 — redactados originalmente en 1972 y ajustados por la reforma de 1978 — garantizan un ambiente sano y ordenan al Estado regular el aprovechamiento de fauna, bosques, tierras, aguas y recursos no renovables. Ninguno menciona el cambio climático ni exige, a rango constitucional, un estudio de impacto ambiental previo para proyectos de gran escala. [HECHO VERIFICADO] El requisito de estudio de impacto ambiental en Panamá existe únicamente por ley ordinaria: la Ley 41 de 1 de julio de 1998, Ley General de Ambiente. No tiene respaldo constitucional propio, lo que significa que una futura mayoría legislativa podría debilitarlo o eliminarlo mediante otra ley ordinaria, sin necesidad de tocar la Constitución. [JUICIO ANALÍTICO] Este es el mismo tipo de fragilidad institucional que ya señalamos en la Mesa 6 respecto a la regla fiscal y el Fondo de Ahorro: un instrumento de protección real, pero construido sobre una base legal — no constitucional — que lo hace reversible por mayoría simple. Elevar a la Constitución el requisito de estudio de impacto ambiental previo, y nombrar expresamente el cambio climático como un desafío que el Estado debe atender, no reemplaza el desarrollo legal detallado de la Ley 41 — lo blinda. — Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá

1.3 Régimen agrario: sin hallazgo independiente

Revisamos los artículos 122 a 128 buscando el mismo tipo de vacío estructural encontrado en otros capítulos. La protección a la propiedad colectiva de tierras indígenas del Artículo 127 es razonable y ya queda reforzada, en un plano distinto, por el reconocimiento constitucional de las comarcas que propusimos en la Mesa 7. No encontramos una segunda captura o inconsistencia de diseño que amerite articulado propio en este capítulo.

2. Síntesis

Dos correcciones, ambas del mismo tipo: llevar a rango constitucional un principio de sostenibilidad que hoy solo existe — cuando existe — por ley ordinaria y bajo presión de crisis ya ocurridas. Es el mismo patrón de la Mesa 6, aplicado ahora a seguridad social y a régimen ecológico.

3. Articulado preliminar

Artículo [113, adición] — Sostenibilidad de la seguridad social
El sistema de seguridad social se regirá por un principio de sostenibilidad financiera y actuarial de rango constitucional. Sus programas serán evaluados al menos cada tres (3) años mediante

estudios actuariales independientes, que se publicarán y serán revisados por el Consejo Fiscal Autónomo. Si un estudio determina que un programa no es sostenible y la Asamblea Nacional no adopta medidas correctivas dentro de los doce (12) meses siguientes, se aplicarán automáticamente las medidas de ajuste que la Ley haya previsto con anterioridad para ese supuesto. La Ley establecerá las medidas necesarias para garantizar la viabilidad de las prestaciones frente a enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad y desempleo.

Artículo [121 reformado]

El Estado reconoce el cambio climático como un desafío que debe atender de forma prioritaria en la formulación de sus políticas ambientales, económicas y sociales. Todo proyecto de gran escala, conforme lo determine la Ley, requerirá un estudio de impacto ambiental previo, vinculante y de acceso público, como condición para su autorización.

4. Prueba de captura

Lo que mejora: ambas reformas blindan, a rango constitucional, protecciones que hoy dependen enteramente de que el Órgano Legislativo de turno no las derogue o las vacíe de contenido por ley ordinaria. Lo que sigue abierto: ninguna de las dos reformas fija parámetros técnicos exactos (periodicidad de los estudios actuariales, umbral de "gran escala" para el estudio de impacto ambiental) — quedan, deliberadamente, para desarrollo legal, siguiendo el mismo criterio de la Mesa 6 de no constitucionalizar cifras que requieren modelamiento técnico.

5. Próximo paso

La siguiente mesa cubre el Capítulo 9° del Título III (Defensoría del Pueblo) y los Capítulos 1° y 2° del Título IV (Ciudadanía y Sufragio), arts. 129-141. La construimos en la próxima entrega.

6. Ampliación (noviembre de 2026): Caja de Seguro Social, reservas y medicamentos

Esta ampliación evalúa dos ideas: llevar a rango constitucional la Caja de Seguro Social y un instituto nacional de medicamentos. La sometimos al mismo procedimiento de cuatro pasos. En la revisión encontramos además un error propio: el Artículo 113 de la sección 3 figuraba como «reformado», lo que habría sustituido el artículo vigente y suprimido el derecho a la seguridad social y la lista de riesgos que cubre. Lo corregimos: ahora es una adición, que conserva íntegro el texto vigente.

6.1 Diagnóstico

[HECHO VERIFICADO] La Constitución garantiza la seguridad social mediante «entidades autónomas» (Art. 113), pero no nombra a la Caja de Seguro Social, no protege sus fondos ni define quién la dirige; todo eso está en su Ley Orgánica, que puede modificarse por mayoría simple. La

prohibición de usar los fondos de un programa para pagar otro (Art. 102 de la Ley Orgánica) es también solo legal. Las reservas del subsistema de beneficio definido sumaban unos 352 millones de dólares al cierre de 2023 y se usaron en 2024; en febrero de 2025 la Caja informó que «no existen ahorros y lo que se colecta no alcanza», y el Estado tuvo que transferir 91,6 millones para pagar las pensiones de ese mes. La Ley 462 de 18 de marzo de 2025 mantuvo las edades de jubilación, aumenta de forma escalonada la cuota patronal de 12,25% a 15,25% hasta 2029, creó un sistema de capitalización con garantía solidaria, permitió invertir hasta el 10% de las reservas por medio de administradoras privadas y dejó las edades sujetas a estudios actuariales. El presupuesto de la Caja para 2026 es de 8.211 millones, con un aporte del Estado de 1.167 millones. En medicamentos, el Artículo 111 ya ordena una política nacional, pero el desabastecimiento persiste: en enero de 2026 el Ministerio de Salud y la Caja anunciaron una compra conjunta de 300 medicamentos, y el proyecto de una Autoridad Reguladora de Medicamentos autónoma, presentado en 2024, no se ha concretado. [JUICIO ANALÍTICO] Los tres criterios del método se cumplen: hay captura institucional (la dirección de la Caja y el regulador dependen del Gobierno de turno), vacío de diseño (la protección de las reservas y el pago de los aportes del Estado no tienen respaldo constitucional) y promesa sin mecanismo (los Artículos 111 y 113 prometen sin decir cómo se cumple). — Constitución Política, arts. 111, 113 y 115; Ley 462 de 2025; Caja de Seguro Social, comunicado de febrero de 2025; presupuesto de la Caja para 2026

6.2 Modelos comparados

[HECHO VERIFICADO] Costa Rica nombra en su Constitución a la Caja Costarricense de Seguro Social como institución autónoma, fija un financiamiento tripartito obligatorio y prohíbe transferir los fondos y reservas de los seguros sociales o usarlos en fines distintos (Art. 73). Colombia prohíbe destinar los recursos de la seguridad social a otros fines y exige su sostenibilidad financiera (Art. 48, reformado en 2005). Uruguay crea en su Constitución el Banco de Previsión Social como ente autónomo (Art. 195). Canadá confía sus reservas a una junta de inversión profesional e independiente del Gobierno, revisa el sistema cada tres años y tiene un ajuste automático: si las cuotas no alcanzan y los gobiernos no acuerdan medidas, suben las cuotas y se congela el reajuste de las pensiones. España llegó a acumular unos 66.000 millones de euros en su fondo de reserva y lo usó casi por completo entre 2012 y 2018 para pagar pensiones. En medicamentos, los países revisados crean sus agencias reguladoras por ley, con autonomía técnica —Brasil, Colombia y México—, y las constituciones que tratan el tema lo hacen como garantía de acceso, como Ecuador (Art. 363). [JUICIO ANALÍTICO] Lo que se protege a nivel constitucional en los mejores modelos no es la estructura completa de la entidad, sino un núcleo: autonomía, intangibilidad de las reservas, sostenibilidad obligatoria y un mecanismo que actúe cuando la política no actúa. — Constituciones de Costa Rica (Art. 73), Colombia (Art. 48), Uruguay (Art. 195) y Ecuador (Art. 363); Asociación Internacional de la Seguridad Social, disposiciones de ajuste automático del Plan de Pensiones de Canadá

6.3 Síntesis

No proponemos llevar a la Constitución la Caja de Seguro Social completa: las edades, las tasas y los beneficios deben poder ajustarse por ley según los estudios actuariales, y congelarlos sería peor. Proponemos un núcleo protegido: la Caja como entidad autónoma con dirección escogida por concurso; reservas intocables y separadas por programa; estudios actuariales independientes cada tres años, revisados por el Consejo Fiscal Autónomo de la Mesa 6, con ajuste automático si la Asamblea no actúa (esto queda en la adición al Artículo 113 de la sección 3); inversión profesional y transparente de las reservas, y obligación del Estado de pagar a tiempo sus aportes. En medicamentos tampoco proponemos un instituto de rango constitucional, que no existe en los modelos revisados: completamos el Artículo 111 con un regulador técnico autónomo, compras conjuntas transparentes y reservas mínimas de medicamentos esenciales.

6.4 Articulado preliminar

Artículo [nuevo] — Caja de Seguro Social y fondos de la seguridad social

La Caja de Seguro Social es la entidad autónoma del Estado encargada de prestar y administrar los servicios de seguridad social a que se refiere el artículo 113, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica. Su Director General será seleccionado mediante concurso público de méritos y oposición conducido por el Consejo Nacional de la Judicatura, conforme al procedimiento previsto para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para un período de siete (7) años sin reelección inmediata. En su Junta Directiva estarán representados los trabajadores, los empleadores, los jubilados y pensionados y el Estado, conforme a la Ley. Los fondos y reservas de cada programa constituyen patrimonio de los asegurados, se administrarán por separado y no podrán ser transferidos entre programas, prestados al Estado en condiciones distintas a las de mercado ni empleados en fines distintos de aquellos para los que fueron creados. Las reservas se invertirán con criterios de seguridad, rentabilidad, liquidez y diversificación, conforme a una política de inversión pública, por una administración profesional independiente; sus resultados se auditarán y publicarán cada año. Los aportes del Estado y las cuotas retenidas por las entidades públicas se transferirán en los plazos que fije la Ley; su falta de pago generará intereses y será exigible por la Caja.

Artículo [111 reformado] — Medicamentos

El Estado deberá desarrollar una política nacional de medicamentos que promueva la producción, disponibilidad, accesibilidad, calidad y control de los medicamentos para toda la población del país. El registro sanitario, la vigilancia y el control de los medicamentos y demás productos para la salud humana corresponderán a una autoridad técnica autónoma, cuya dirección será seleccionada mediante concurso público de méritos para un período fijo, conforme a la Ley. Las entidades públicas de salud realizarán compras conjuntas de medicamentos mediante procedimientos públicos y transparentes, publicarán los precios de adquisición y mantendrán reservas mínimas de los medicamentos esenciales que determine la Ley.

6.5 Prueba de captura

Lo que mejora: la dirección de la Caja deja de depender del Gobierno de turno y se escoge con el mismo filtro de mérito que los demás órganos de control; las reservas de cada programa quedan protegidas a nivel constitucional, de modo que una mayoría simple ya no puede disponer de ellas; la sostenibilidad deja de depender de que la Asamblea quiera actuar, porque el ajuste previsto en la Ley se aplica solo si no lo hace; y el Estado queda obligado a pagar sus aportes a tiempo. En medicamentos, quien registra y vigila deja de ser el mismo Ministerio que compra, y los precios de compra se vuelven públicos. Lo que sigue abierto: [JUICIO ANALÍTICO] proteger las reservas no crea dinero: si un programa es deficitario, alguien debe cubrir la diferencia, y el ajuste automático será impopular, aunque esa es justamente su utilidad. Invertir con administradoras privadas exige reglas estrictas para no trasladar la captura a quienes administran. Un regulador autónomo puede ser capturado por la industria que regula si su dirección no es técnica y su gestión no es pública. [HIPÓTESIS] El plazo de doce meses, el período de siete años del Director y las medidas de ajuste automático deben validarse con actuarios y con la propia Caja.

Mesa 12: Defensoría, Ciudadanía y Sufragio

POLITICAL INTELLIGENCE
FASE 5 — MESA TEMÁTICA 12
DEFENSORÍA, CIUDADANÍA Y SUFRAGIO

Título III Cap. 9° y Título IV Cap. 1°-2° de la Constitución Diagnóstico, modelos comparados y articulado preliminar

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026
Nota

Esta mesa cierra el recorrido por el Título III y avanza sobre los dos primeros capítulos del Título IV (el Capítulo 3°, Tribunal Electoral, se incorporó en noviembre de 2026 en la ampliación que cierra esta mesa). Contiene, otra vez, el patrón de captura por nombramiento que venimos encontrando en toda la arquitectura de control del Estado — esta vez en la institución que menos debería tenerlo.

1. Diagnóstico

1.1 El Defensor del Pueblo: la misma captura, en la institución que debería estar más blindada

(arts. 129-130) El Artículo 129 dispone que el Defensor del Pueblo "será nombrado por el Órgano Legislativo para un periodo de cinco años". El Artículo 130 fija requisitos de elegibilidad —

nacionalidad, edad, solvencia moral, ausencia de parentesco con el Presidente, el Gabinete, la Corte Suprema o Diputados — pero ningún concurso público de méritos previo al nombramiento. [JUICIO ANALÍTICO] Es el mismo patrón de diseño que documentamos en las Mesas 1, 3 y 4: un nombramiento directo por acuerdo político, sin filtro técnico previo. Pero aquí el problema es más agudo que en cualquiera de esos casos anteriores, porque la función constitucional de la Defensoría del Pueblo es, precisamente, controlar los actos de los servidores públicos — incluyendo, en teoría, los del propio Órgano Legislativo que lo nombra y que puede removerlo con dos tercios de sus votos. Un organismo de control nombrado y removible por aquellos a quienes debe controlar es una contradicción de diseño más directa que las que habíamos encontrado hasta ahora.

1.2 Ciudadanía y sufragio: arquitectura ya razonable

Revisamos los Capítulos 1º y 2º del Título IV buscando el mismo tipo de vacío. El Artículo 131 ya reconoce la ciudadanía "sin distinción de sexo"; el Artículo 139 ya prohíbe partidos fundados en sexo, raza o religión; el Artículo 136 ya blinda al sufragio contra coacción política desde el empleo público y privado. El Artículo 133, que suspende el ejercicio de derechos ciudadanos por las causas del Artículo 13, queda automáticamente actualizado con la reforma que propusimos a ese artículo en la Mesa 7 — no requiere un cambio de texto propio, solo lo dejamos anotado para que la coherencia quede explícita al momento de consolidar.

2. Síntesis

Una sola corrección de fondo, pero es la que más cierra el círculo: extender el concurso público de méritos ante el Consejo Nacional de la Judicatura — ya aplicado a Corte Suprema, Procuraduría, Contralor y Tribunal de Cuentas, y con un mecanismo análogo al Consejo Fiscal Autónomo — también al Defensor del Pueblo, y quitarle a la Asamblea Nacional el poder exclusivo de nombrarlo y removerlo.

3. Articulado preliminar

Artículo [129 reformado]

El Defensor del Pueblo será seleccionado mediante concurso público de méritos y oposición conducido por el Consejo Nacional de la Judicatura, que remitirá a la Asamblea Nacional una terna de candidatos idóneos, con elección final por la Asamblea Nacional mediante mayoría de dos tercios (2/3) de sus miembros, conforme al procedimiento, los plazos y el desempate previstos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para un período de cinco (5) años. Podrá ser removido por la Asamblea Nacional, mediante la misma mayoría calificada, por las causales que determine la Ley.

4. Prueba de captura

Lo que mejora: el filtro técnico previo reduce la dependencia total del Defensor del Pueblo respecto de la Asamblea Nacional, sin eliminar del todo la intervención legislativa en la elección final — que sigue existiendo, como en los demás cargos de este diseño, con mayoría calificada. Lo que sigue abierto: la facultad de remoción por dos tercios de la Asamblea permanece igual que en el texto vigente. No propusimos tocarla en esta mesa porque remover al Defensor del Pueblo por una causa legalmente definida y con mayoría calificada es, en sí mismo, un contrapeso razonable frente a un eventual mal desempeño — el problema que corregimos fue el del nombramiento, no el de la remoción.

5. Próximo paso

Con esta mesa se completa el recorrido por el Título III y los dos primeros capítulos del Título IV. La siguiente mesa avanza al Título VIII: Régimen Municipal y Provincial (arts. 225-256). La construimos en la próxima entrega.

6. Ampliación (noviembre de 2026): el Tribunal Electoral

En las Mesas 5, 6 y 21 dejamos planteada una pregunta: si el concurso de méritos ante el Consejo Nacional de la Judicatura debía extenderse también al Tribunal Electoral. En esta versión decidimos que sí, y sometimos la decisión al mismo procedimiento de cuatro pasos que el resto de la mesa.

6.1 Diagnóstico

[HECHO VERIFICADO] El Artículo 142 dispone que el Tribunal Electoral se compone de tres Magistrados, designados "en forma escalonada, para un periodo de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia", entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Ninguno de los tres pasa por un concurso de méritos. [JUICIO ANALÍTICO] Es el mismo diseño "uno por cada Órgano" que cuestionamos en la Corte Suprema (Mesa 1) y en el Tribunal de Cuentas (Mesa 4), pero aquí pesa más: el Tribunal Electoral es el árbitro de las elecciones en que compiten quienes lo nombran, y en esta propuesta organiza además la iniciativa ciudadana, la revocatoria y el referéndum (Mesa 5), la segunda vuelta presidencial (Mesa 3) y la consulta previa al pueblo sobre la reforma o el reemplazo de la Constitución (Mesa 21). Cuando un mismo bloque político controla la Presidencia y la Asamblea, dos de los tres Magistrados pueden depender de él. — Constitución Política de la República de Panamá, Art. 142

6.2 Modelos comparados

[HECHO VERIFICADO] En Costa Rica, los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones los nombra la Corte Suprema de Justicia con el voto de no menos de dos tercios del total de sus

miembros, y deben reunir las mismas condiciones que los Magistrados de la Corte (Art. 100). En Uruguay, los cinco miembros neutrales de la Corte Electoral los designa la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes (Art. 324). [JUICIO ANALÍTICO] Ninguno de los dos modelos deja la designación en manos de un solo Órgano político ni la reparte "uno por cada Órgano": ambos exigen una mayoría calificada. Nuestra propuesta toma esa exigencia y le agrega lo que ninguno de los dos tiene: un concurso de méritos previo y un desempate que no premia a nadie de antemano, el mismo que ya propusimos para la Corte Suprema. — Constitución Política de Costa Rica, Art. 100; Constitución de la República Oriental del Uruguay, Art. 324

6.3 Articulado preliminar

Artículo [142 reformado] — Selección de los Magistrados del Tribunal Electoral

Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, se establece un tribunal autónomo e independiente, denominado Tribunal Electoral, al que se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Este Tribunal interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral, dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral. El Tribunal Electoral tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres Magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, designados en forma escalonada para un período de diez (10) años, no reelegibles de forma inmediata. Toda vacante será cubierta mediante concurso público de méritos y oposición, conducido por el Consejo Nacional de la Judicatura, que remitirá a la Asamblea Nacional una terna de candidatos idóneos. La elección, sus plazos, el desempate y la prohibición de nombrar en las fechas cercanas a una elección general se regirán por el procedimiento previsto en esta Constitución para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Para cada principal se nombrará, de la misma forma, un suplente. Los Magistrados del Tribunal Electoral y el Fiscal General Electoral son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, y les son aplicables las mismas prohibiciones y prerrogativas que establece esta Constitución para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Los Magistrados en funciones completarán sus períodos, y la Ley regulará la transición al sistema establecido en este artículo.

6.4 Prueba de captura

Lo que mejora: ninguno de los Magistrados del árbitro electoral dependerá del nombramiento directo de un Órgano cuyos titulares compiten en las elecciones; el filtro técnico va antes de cualquier votación política, el desempate escalonado le quita sentido a bloquear la elección y la prohibición de nombrar cerca de una elección general impide acomodar el Tribunal en vísperas de los comicios. Al conservarse el escalonamiento, ningún gobierno ni ninguna Asamblea podrá renovar el Tribunal completo en un solo período. Lo que sigue abierto: [JUICIO ANALÍTICO] el

riesgo de captura se traslada al Consejo Nacional de la Judicatura, que ahora conduce la selección de casi todos los órganos de control; por eso su composición mayoritariamente no política, su renovación escalonada y la publicidad de los concursos son esenciales. [HIPÓTESIS] Como los Magistrados actuales completan sus períodos, el nuevo sistema se aplicará de forma gradual, a medida que estos venzan; el calendario de transición debe validarse con el propio Tribunal Electoral.

Mesa 13: Régimen Municipal y Provincial

POLITICAL INTELLIGENCE
FASE 5 — MESA TEMÁTICA 13
RÉGIMEN MUNICIPAL Y PROVINCIAL

Título VIII de la Constitución Diagnóstico, modelos comparados y articulado preliminar

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026 — ampliada en octubre de 2026
Nota

El Título VIII regula tres niveles de gobierno local: Representantes de Corregimiento (Cap. 1°), Municipios y Alcaldes (Cap. 2°) y el Régimen Provincial (Cap. 3°). En la primera versión de esta mesa encontramos dos hallazgos: el Gobernador de Provincia, única autoridad territorial que no se elige, y la falta de un piso constitucional para el financiamiento municipal. En esta versión ampliada, a partir de observaciones recibidas durante la consulta con especialistas, revisamos el título completo y encontramos un tercer hallazgo, de mayor alcance: el régimen municipal existe en el texto, pero su diseño institucional lo desdibuja. El concejo del municipio no se elige como tal, y una misma autoridad ejecuta fondos y fiscaliza su propia gestión.

1. Diagnóstico

1.1 El Gobernador de Provincia: la única autoridad territorial sin voto popular ni período fijo

(Art. 252) El Artículo 252 establece que en cada Provincia habrá un Gobernador "de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo", atribución que el Artículo 184, numeral 3, reitera al facultar al Presidente para "nombrar y separar libremente a los Gobernadores de las Provincias". A diferencia de los Representantes de Corregimiento (Art. 225, electos, período de 5 años), los Alcaldes (Art. 241, electos, período de 5 años) y los Concejales, el Gobernador de Provincia no se elige y no tiene período fijo: sirve mientras el Presidente de la República lo decida. [JUICIO ANALÍTICO] Es una asimetría de diseño dentro del propio Título VIII: dos niveles de gobierno local nacen de elección popular directa, y el tercero — que además asiste con derecho a voz al Concejo Provincial, según el Art. 254 — nace enteramente de la voluntad del Ejecutivo, sin el filtro que el

resto de la arquitectura territorial sí exige. Un Gobernador que responde solo al Presidente, dentro de una estructura donde alcaldes y representantes de corregimiento responden a sus electores, reproduce a escala provincial el mismo problema de nombramiento discrecional que documentamos en otras mesas para cargos de control — aunque aquí el cargo es de representación territorial, no de control. [HECHO VERIFICADO] Colombia tenía, hasta 1991, exactamente el mismo diseño que Panamá tiene hoy: gobernadores departamentales de libre nombramiento y remoción presidencial. La Constitución colombiana de 1991 lo sustituyó por elección popular directa (Art. 303); la primera elección de gobernadores se celebró en octubre de ese año, y desde entonces se eligen de forma periódica. — El País (Colombia) — "Cinco grandes cambios que trajo la Constitución de 1991"

1.2 Descentralización y financiamiento municipal sin piso constitucional (arts. 233, 245-246)

El Artículo 233 encarga al Estado un "proceso de descentralización de la competencia y función pública", incluyendo "la transferencia de recursos", pero remite enteramente su desarrollo a la Ley. El Artículo 246 enumera las fuentes de ingreso municipal: en su mayoría tasas y derechos locales menores (extracción de arena, piedra de cantera, degüello de ganado, bebidas alcohólicas) — no incluye una transferencia garantizada de un porcentaje de los ingresos nacionales.

[HECHO VERIFICADO] La Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, sigue — según la propia Autoridad Nacional de Descentralización — en fase de desarrollo institucional más de quince años después de su aprobación: elaboración de planes municipales, reglamentación de procesos de gobernanza, fortalecimiento de capacidades locales. La Ley 66 de 2015, que la reformó, sí transfiere a los municipios el impuesto de inmuebles, con un monto mínimo de B/.500,000 por municipio, y asigna B/.110,000 anuales a cada junta comunal y a cada alcaldía. [JUICIO ANALÍTICO] Esa garantía, sin embargo, es solo legal: una mayoría simple de la Asamblea Nacional puede reducirla o eliminarla, porque la Constitución no la protege. Es el mismo patrón que documentamos a lo largo del proyecto: lo que depende de una ley ordinaria puede revertirse sin tocar la Constitución. — Autoridad Nacional de Descentralización de Panamá — descentralizacion.gob.pa/about; Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública; Ley 66 de 29 de octubre de 2015, arts. 112-A, 112-H y 135-B

1.3 El régimen municipal existe en el texto, pero no en su diseño (arts. 225, 237, 241 y 250-251)

[HECHO VERIFICADO] La Constitución sí contiene un régimen municipal. El Capítulo 2° del Título VIII se titula "El Régimen Municipal"; el Artículo 232 define al Municipio como "la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito", y el Artículo 233 lo declara "entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo". El Artículo 241 dispone que el Alcalde y el Vicealcalde se eligen por votación popular

directa. En lo formal, el régimen municipal existe; el problema está en cómo se integra y en quién controla a quién.

[HECHO VERIFICADO] El Concejo Municipal no se elige como tal. El Artículo 237 lo integra con "todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito"; solo en los distritos con menos de cinco corregimientos se eligen concejales adicionales, para completar cinco miembros. En las elecciones generales de 2024 se eligieron 701 representantes de corregimiento, 81 alcaldes y apenas 11 concejales. [JUICIO ANALÍTICO] En casi todo el país, el órgano que legisla para el municipio, aprueba su presupuesto y fiscaliza su administración no se elige para esa función: se forma por la suma de autoridades de corregimiento, cada una elegida para atender su propia circunscripción. — La Estrella de Panamá (5 de junio de 2022), "En el 2024 se elegirán 865 nuevas autoridades"

[HECHO VERIFICADO] Una misma persona ocupa tres funciones. El Representante de Corregimiento preside la Junta Comunal (Art. 251), integra el Concejo Municipal, al que el Artículo 242 asigna la aprobación del presupuesto y "la fiscalización de la Administración Municipal", e integra también el Concejo Provincial (Art. 254). La Ley 66 de 2015 asigna a cada junta comunal B/.110,000 anuales, con al menos el 70% destinado a inversión; dispone que alcaldes y representantes identifiquen las necesidades de las comunidades y ejecuten las obras, y exige que el Plan Anual de Obras e Inversiones del municipio se apruebe con el voto de las tres cuartas partes del Concejo Municipal. [JUICIO ANALÍTICO] Así, los mismos representantes que ejecutan obras desde sus juntas comunales aprueban, como concejales, el plan que las financia y fiscalizan la administración de la que forman parte. Es el mismo patrón que corregimos para los Diputados en la Mesa 2: quien ejecuta fondos en su circunscripción no debe ser quien los controla. — Ley 66 de 29 de octubre de 2015, arts. 112-G y 135-B

[HECHO VERIFICADO] No hay límite de reelección. El Artículo 225 dispone que los Representantes de Corregimiento "podrán ser reelegidos indefinidamente", y el Artículo 241 no fija límite alguno para los Alcaldes. [JUICIO ANALÍTICO] Es una incoherencia con lo que planteamos en la Mesa 2, donde propusimos limitar la reelección de los Diputados precisamente porque la permanencia indefinida, combinada con el manejo de fondos en la circunscripción, alimenta el clientelismo.

[HECHO VERIFICADO] El origen del diseño. La figura del Representante de Corregimiento nació con la Constitución de 1972: los 505 representantes electos en agosto de ese año integraron la asamblea que aprobó ese texto. Según el politólogo Carlos Guevara Mann, antes de 1968 los municipios panameños tenían alcalde y concejo electos, y ese sistema fue sustituido por el de representantes y juntas comunales, que él considera la raíz del clientelismo local. [JUICIO ANALÍTICO] Compartimos su diagnóstico sobre la fusión de funciones; no atribuimos, en cambio, el clientelismo a una sola causa, porque tiene también otras fuentes que este proyecto aborda en otras mesas. — Wikipedia — 1972 Panamanian parliamentary election; Carlos Guevara Mann, "Descarrío municipal", La Estrella de Panamá (24 de abril de 2024)

2. Modelo comparado: el régimen municipal de Colombia

[HECHO VERIFICADO] Colombia ofrece el antecedente más cercano, y ya lo usamos en esta mesa para el Gobernador. Su Constitución de 1991 organiza el gobierno municipal con funciones separadas. El Artículo 311 define al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con una redacción casi idéntica a la de nuestro Artículo 233. El Artículo 312 crea en cada municipio "una corporación político-administrativa elegida popularmente", el Concejo, de siete a veintiún miembros según la población, cuyos integrantes no son empleados públicos. El Artículo 314 establece un alcalde, "jefe de la administración local y representante legal del municipio", electo y sin reelección para el período siguiente. Y el Artículo 318 permite dividir el municipio en comunas, en las áreas urbanas, y corregimientos, en las rurales, cada uno con una Junta Administradora Local de elección popular. — Constitución Política de Colombia de 1991, arts. 303, 311, 312, 314 y 318

[HECHO VERIFICADO] La transición fue gradual. Hasta los años ochenta, los alcaldes colombianos eran designados por el gobernador, y este por el Presidente de la República. El Acto Legislativo 1 de 1986 aprobó la elección popular de alcaldes, que se celebró por primera vez en 1988; la Constitución de 1991 extendió la elección popular a los gobernadores. — Radio Nacional de Colombia, "Historia de los 35 años de las elecciones regionales en Colombia"

[JUICIO ANALÍTICO] El modelo coincide con lo que buscamos en lo esencial: un concejo elegido para legislar y fiscalizar, un alcalde elegido para ejecutar y un órgano elegido por debajo del municipio. Tiene, sin embargo, un matiz que no queremos copiar: las Juntas Administradoras Locales colombianas distribuyen "las partidas globales" que les asigna el presupuesto municipal (Art. 318, numeral 4). Proponemos ir un paso más allá: que las juntas comunales propongan y vigilen las obras de su corregimiento, pero que no ejecuten fondos de inversión.

3. Síntesis

Tres correcciones, que forman un solo diseño. Primera: llevar la elección del Gobernador de Provincia al mismo estándar de voto popular que ya rige para alcaldes y representantes de corregimiento. Segunda: dar rango constitucional al derecho de los municipios a una transferencia mínima y predecible de ingresos nacionales, dejando el porcentaje exacto a desarrollo legal, como ya hicimos con la banda fiscal de la Mesa 6. Tercera, de fondo: reconstruir el municipio como gobierno local completo, con funciones separadas. El Concejo Municipal se elige por separado para legislar y fiscalizar; el Alcalde ejecuta el presupuesto, incluidas las obras de los corregimientos; el Representante de Corregimiento preside la Junta Comunal, que se convierte en órgano de participación que propone y vigila, sin ejecutar fondos ni ocupar asiento en el Concejo; y alcaldes, concejales y representantes quedan sujetos al mismo límite de reelección que se adopte para los Diputados. Una disposición transitoria ordena el cambio sin reducir los recursos que hoy recibe cada corregimiento.

4. Articulado preliminar

Artículo [225 reformado]

Cada Corregimiento elegirá un Representante y su suplente por votación popular directa, por un período de cinco (5) años. El Representante de Corregimiento presidirá la Junta Comunal y llevará la voz de su comunidad ante las autoridades municipales y provinciales, pero no integrará el Concejo Municipal. Estará sujeto al mismo límite de reelección que esta Constitución establezca para los Diputados de la Asamblea Nacional.

Artículo [237 reformado]

En cada Distrito habrá una corporación que se denominará Concejo Municipal, integrada por Concejales elegidos por votación popular directa para un período de cinco (5) años, en número no menor de cinco (5) y proporcional a la población del Distrito, conforme al sistema electoral que establezca la Ley, el cual procurará la representación territorial de los corregimientos. Los Concejales estarán sujetos al mismo límite de reelección que esta Constitución establezca para los Diputados de la Asamblea Nacional. El Concejo designará un Presidente y un Vicepresidente de su seno. Este último reemplazará al primero en sus ausencias.

Artículo [241 reformado]

Habrá en cada Distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal y responsable de la ejecución del presupuesto municipal, incluidas las obras y servicios de los corregimientos, y un Vicealcalde, electos por votación popular directa para un período de cinco (5) años. El Alcalde y el Vicealcalde estarán sujetos al mismo límite de reelección que esta Constitución establezca para los Diputados de la Asamblea Nacional.

Artículo [246 adición]

Los Municipios tienen derecho a una transferencia mínima y predecible de los ingresos nacionales, cuyo porcentaje fijará la Ley, adicional a las demás fuentes de ingreso municipal que establece este Artículo, como parte del proceso de descentralización de competencias y recursos previsto en esta Constitución.

Artículo [250 reformado]

En cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que promoverá el desarrollo de la colectividad, velará por la solución de sus problemas y canalizará la participación ciudadana en la gestión municipal. La Junta Comunal propondrá al Alcalde y al Concejo Municipal, mediante consulta a la comunidad, las obras y servicios prioritarios del corregimiento, y vigilará su ejecución. No administrará ni ejecutará directamente fondos públicos de inversión. Las Juntas Comunales podrán ejercer funciones de conciliación voluntaria y otras que la Ley les señale.

Artículo [252 reformado]

El Gobernador de cada Provincia será electo por votación popular directa, para un período de cinco (5) años, coincidente con el de los Representantes de Corregimiento y los Alcaldes. La Ley determinará sus funciones y su relación con el Concejo Provincial.

Artículo [nuevo] — Transición al nuevo régimen municipal

Los Concejos Municipales integrados conforme al Artículo 237 se elegirán por primera vez en las elecciones generales siguientes a la entrada en vigencia de esta Constitución; hasta su instalación, los Concejos continuarán integrados conforme a las normas vigentes. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia, la Ley establecerá el sistema electoral municipal y las reglas para trasladar a las Alcaldías la ejecución de los fondos de inversión que hoy administran las Juntas Comunales, sin reducir los recursos destinados a cada corregimiento.

5. Prueba de captura

Lo que mejora: elegir al Gobernador cierra la única asimetría de legitimidad democrática dentro de la arquitectura territorial del Título VIII. La transferencia mínima con rango constitucional protege a los municipios de que una mayoría legislativa reduzca, año a año, lo que hoy les asegura solo la Ley 66 de 2015. Y la separación de funciones rompe el circuito por el cual quien ejecuta obras en su corregimiento aprueba el plan que las financia y fiscaliza su propia gestión: el Concejo, elegido para legislar y controlar, ya no lo integran quienes ejecutan; el Alcalde responde por toda la ejecución, y la Junta Comunal pasa a vigilarla en nombre de la comunidad. Es la misma regla que aplicamos a los Diputados en la Mesa 2.

Lo que sigue abierto: un Gobernador electo, sin más ajustes, podría entrar en conflicto de autoridad con el Concejo Provincial o con el propio Ejecutivo si sus mayorías políticas difieren; el Art. 252 reformado no resuelve ese punto, que corresponde al desarrollo legal de sus funciones. Tampoco fijamos el porcentaje de la transferencia municipal, siguiendo el criterio de la Mesa 6: una cifra de reparto exige modelamiento fiscal que este proyecto no puede sustituir. Concentrar la ejecución en la Alcaldía traslada el riesgo de clientelismo del corregimiento al distrito; si el Concejo no ejerce su función de control, el problema cambia de lugar sin desaparecer. Por eso la reforma depende de que el Concejo se elija por separado y de que la Ley garantice presupuesto participativo y rendición de cuentas por corregimiento. El límite de reelección es el mismo que fijamos para los Diputados en la Mesa 2 —dos períodos consecutivos—, para que no haya dos reglas distintas. Dejamos, además, dos decisiones para la validación con especialistas y con las propias comunidades: el número de concejales por distrito y el sistema electoral que asegure la voz de los corregimientos rurales y comarcales; y la composición futura del Concejo Provincial (Art. 254), que hoy integran los Representantes de Corregimiento y que esta versión no modifica.

6. Próximo paso

La siguiente mesa cubre el Título XI: Servidores Públicos (arts. 299-309), en lo no tocado por la Mesa 4. La construimos en la próxima entrega.

Mesa 14: Servidores Públicos

POLITICAL INTELLIGENCE
FASE 5 — MESA TEMÁTICA 14
SERVIDORES PÚBLICOS

Título XI de la Constitución Diagnóstico, modelos comparados y articulado preliminar

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026
Nota

El Artículo 304 de este título — la declaración jurada patrimonial — ya lo diagnosticamos y reformamos en la Mesa 4 (Fase 2); no lo repetimos aquí. El resto del título tiene un solo hallazgo real, pero es de los que van al centro del proyecto: una contradicción entre el principio general del Artículo 300 y las excepciones del Artículo 307.

1. Diagnóstico

1.1 El principio de mérito del Art. 300, vaciado por las excepciones del Art. 307

El Artículo 300 establece que el nombramiento y la remoción de los servidores públicos "no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución", y que se regirán "por el sistema de méritos". El Artículo 307, sin embargo, excluye de las carreras públicas — es decir, del sistema de méritos — siete categorías amplias, entre ellas: "los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas" y "los servidores públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera". [JUICIO ANALÍTICO] La propia Constitución contiene la salvedad que vacía su propio principio: el Art. 300 prohíbe la discrecionalidad absoluta "salvo lo que disponga esta Constitución", y el Art. 307 — también constitucional — excluye del sistema de méritos precisamente a los cargos donde la discrecionalidad política importa más: la dirección de entidades autónomas y semiautónomas (que manejan presupuestos y contrataciones significativos) y cualquier cargo "con mando y jurisdicción". El principio de mérito queda, en los hechos, reservado a los niveles operativos de la administración pública, mientras que sus niveles directivos permanecen en la misma lógica de nombramiento político que documentamos en el resto del proyecto — solo que aquí el propio texto constitucional lo autoriza expresamente, en lugar de dejarlo como un vacío de diseño.

1.2 Un modelo que ya funciona en el propio título: la sostenibilidad actuarial del Art. 303

El Artículo 303 ya dispone que "las jubilaciones de los servidores públicos se fundarán en estudios actuariales y proporciones presupuestarias razonables". Es, exactamente, el principio que propusimos añadir al régimen general de seguridad social en la Mesa 11 (Art. 113) — aquí ya existe,

para el régimen de jubilaciones de los propios servidores públicos. No lo tocamos; lo citamos como evidencia de que el principio no es una idea ajena al texto de 1972, sino uno que el propio constituyente ya aplicó en un caso y omitió en otro.

2. Síntesis

Una corrección: exigir, para los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas — la categoría más significativa y nombrable del Art. 307 — , requisitos mínimos de idoneidad técnica fijados por Ley, sin eliminar la facultad de nombramiento de la autoridad competente. No proponemos tocar las demás excepciones del Art. 307 (personal de secretaría, cargos ad honorem, personal temporal): son, en su mayoría, categorías donde la lógica de la carrera de mérito no aplica de forma natural.

3. Articulado preliminar

Artículo [307 adición]

Los Directores y Subdirectores Generales de las entidades autónomas y semiautónomas del Estado deberán acreditar, ante la autoridad nominadora, los requisitos mínimos de idoneidad técnica y profesional que fije la Ley para el ejercicio del cargo, sin que ello suponga su incorporación a la carrera administrativa.

4. Prueba de captura

Lo que mejora: introduce un piso técnico mínimo — no un concurso de méritos completo — para los cargos directivos de entidades autónomas, sin trasladar su nombramiento a un órgano distinto de la autoridad que hoy lo tiene. Lo que sigue abierto: deliberadamente no propusimos someter estos cargos a concurso público ante el Consejo Nacional de la Judicatura, como sí hicimos con Corte Suprema, Procuraduría, Contralor y otros. Son, a diferencia de esos casos, cargos de conducción de política pública donde cierto grado de afinidad con el gobierno de turno es parte legítima del diseño — el problema que quisimos cerrar aquí es la ausencia de cualquier piso técnico, no la existencia de discrecionalidad política.

5. Próximo paso

La siguiente mesa cubre el Título XII: Fuerza Pública (arts. 310-312). La construimos en la próxima entrega.

Mesa 15: Fuerza Pública

POLITICAL INTELLIGENCE
FASE 5 — MESA TEMÁTICA 15
FUERZA PÚBLICA

Título XII de la Constitución Diagnóstico, modelos comparados y articulado preliminar

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026
Nota

Tres artículos, uno de los rasgos más celebrados del constitucionalismo panameño — la abolición del ejército — y un vacío de diseño que conecta directamente con la razón de ser de este proyecto.

1. Diagnóstico

1.1 Un acierto que no tocamos: la ausencia de ejército (Art. 310, primer párrafo)

"La República de Panamá no tendrá ejército" es, probablemente, la línea más importante de todo el Título XII, y no encontramos razón alguna para tocarla. No la reformamos.

1.2 Un jefe único, sin período fijo ni causa para remover al mando policial (Art. 310, párrafo final)

El mismo Artículo 310 establece que "el Presidente de la República es el jefe de todos los servicios establecidos en el presente Título", y remite a la Ley la organización de los servicios de policía, sin fijar ningún período, requisito técnico o causa de remoción para su mando. [HECHO VERIFICADO] En la práctica, el Director General de la Policía Nacional es un cargo de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, sin período fijo establecido por ley ni por la Constitución; es común que se designe un nuevo director con cada cambio de gobierno, incluso antes de la toma de posesión presidencial. En mayo de 2021 el entonces director fue destituido por publicar un video de apoyo a la policía de Colombia — un ejemplo de remoción por una causa ajena a su desempeño operativo. [JUICIO ANALÍTICO] No proponemos aquí sacarle al Presidente el nombramiento del mando policial: el diseño del Art. 310 — subordinación al poder civil, sin ejército — es, precisamente, el que queremos preservar, y es uno de los pocos rasgos de la Constitución de 1972 que ya funcionó para evitar la repetición de lo que hizo posible la dictadura de los años setenta y ochenta, cuando el mando militar concentrado fue la base del poder de facto. Lo que sí proponemos es una corrección más modesta: que la remoción del mando policial requiera una causa definida por Ley, en lugar de la discrecionalidad absoluta que existe hoy — el mismo principio de "no discrecionalidad absoluta" que el Art. 300 ya exige, en teoría, para el resto de los servidores públicos, y que en este caso ni siquiera el propio Título XII menciona. — Wikipedia — Director

General de la Policía Nacional de Panamá; Infobae (22 may. 2021) — "Director de la Policía de Panamá fue destituido por video en el que apoya a la Policía de Colombia"

2. Síntesis

Una corrección puntual y deliberadamente moderada: exigir causa legal para la remoción del mando policial, sin tocar la facultad presidencial de nombramiento ni la subordinación de la Fuerza Pública al poder civil.

3. Articulado preliminar

Artículo [310 adición]

La remoción del mando de los servicios de policía a que se refiere este Artículo procederá únicamente por las causales que determine la Ley, sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República de nombrar a su titular.

4. Prueba de captura

Lo que mejora: cierra la posibilidad de remoción por motivos puramente políticos o simbólicos, sin quitarle al Presidente la facultad de nombramiento ni crear un órgano de mando policial independiente del poder civil. Lo que sigue abierto: la reforma no resuelve, porque no le corresponde a este nivel de generalidad, cuáles son esas "causas" — su desarrollo queda, deliberadamente, en manos de la Ley.

5. Próximo paso

La siguiente mesa cubre el Título XIV: Canal de Panamá (arts. 315-323), en lo no tocado por la Mesa 6. Es la última mesa nueva de esta Fase 5; al terminarla, sigue el ensamblaje del articulado constitucional completo. La construimos en la próxima entrega.

Mesa 16: Canal de Panamá

POLITICAL INTELLIGENCE
FASE 5 — MESA TEMÁTICA 16
CANAL DE PANAMÁ

Título XIV de la Constitución Diagnóstico, modelos comparados y articulado preliminar

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026
Nota

Esta es la última mesa nueva de la Fase 5. Al terminarla, el proyecto pasa a ensamblar el articulado constitucional completo, integrando esta segunda ronda de diez mesas (7 a 16) con las seis originales de la Fase 2. El Título XIV regula la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), y hay que decirlo con la misma honestidad que aplicamos en la Mesa 8: es, junto con el capítulo de Garantías Fundamentales, uno de los mejor diseñados de todo el texto vigente. La Junta Directiva combina un director de libre nombramiento con nueve directores de período fijo y renovación escalonada de nueve años (Art. 318) — el mismo principio de estabilidad reforzada que propusimos para la Corte Suprema en la Mesa 1, ya aplicado aquí desde 1999. No encontramos motivo para tocar la gobernanza de la ACP.

1. Diagnóstico

1.1 Los excedentes del Canal no se conectan con el Fondo de Ahorro que propusimos en la Mesa 6

El Artículo 320 dispone que, en el presupuesto de la Autoridad del Canal de Panamá, se establecerá "el traspaso de los excedentes económicos al Tesoro Nacional, una vez cubiertos los costos de operación, inversión, funcionamiento, mantenimiento, modernización, ampliación del Canal y las reservas necesarias para contingencias". El traspaso va directo al Tesoro Nacional — es decir, al gasto corriente del Estado — sin ninguna conexión con un mecanismo de ahorro. [JUICIO ANALÍTICO] En la Mesa 6 propusimos elevar a rango constitucional el Fondo de Ahorro de Panamá, precisamente para que ingresos extraordinarios como los del Canal no se consuman íntegramente en el gasto del año en que se reciben. Pero ese artículo, ubicado en el Título X (Economía Nacional), nunca se conecta explícitamente con el Art. 320, que sigue diciendo que el excedente completo va al Tesoro Nacional. Sin esa conexión explícita, el Fondo de Ahorro que propusimos corre el riesgo de quedar, en la práctica, como una norma aislada que ninguna ley de desarrollo está obligada a aplicarle al Canal — precisamente su fuente de ingresos extraordinarios más importante.

2. Síntesis

Una sola corrección, de coherencia normativa más que de diseño nuevo: cerrar el puente entre el Art. 320 (excedentes del Canal) y el Fondo de Ahorro de Panamá que ya propusimos en la Mesa 6, para que la regla de ahorro no dependa de que una ley futura decida aplicarla.

3. Articulado preliminar

> **Artículo [320 adición]**
> Del traspaso de excedentes económicos de la Autoridad del Canal de Panamá al Tesoro Nacional a que se refiere este Artículo, un porcentaje fijado por la Ley se destinará de forma obligatoria y automática al Fondo de Ahorro de Panamá, conforme al régimen constitucional que lo regula.

4. Prueba de captura

Lo que mejora: cierra el riesgo de que la regla de ahorro de la Mesa 6 quede sin aplicación práctica en la fuente de ingresos extraordinarios más significativa del Estado panameño. Lo que sigue abierto: no tocamos la gobernanza de la Junta Directiva ni la administración de la ACP, por las razones ya explicadas — es de los pocos diseños institucionales del texto de 1972 que, hasta ahora, funcionó.

5. Próximo paso

Con esta mesa se completan las diez mesas nuevas de la Fase 5 (Mesa 7 a Mesa 16). El siguiente documento ensambla el articulado constitucional completo: los 328 artículos de la Constitución vigente, con las reformas de las seis mesas originales y estas diez mesas nuevas, integradas en un solo texto.

Mesa 17: Innovación y Transferencia de Tecnología

NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE PANAMÁ
MESA 17 (NUEVA)
ECOSISTEMA DE INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA

Cómo Panamá genera riqueza nueva a través de innovación sistémica Instituto Nacional de Innovación + Incubadoras Regionales + Capital de Riesgo + Atracción de Talento

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026
DIAGNÓSTICO: EL PROBLEMA

¿Por qué Panamá no genera riqueza de innovación? Situación actual Panamá tiene dinero garantizado (Fondo de CT+E), pero SIN dirección de uso. El dinero puede gastarse inefectivamente sin un ecosistema institucional de innovación. Datos de la Realidad (2024-2026) Startups

creadas/año en Panamá: 12-15 (con dificultad extrema) Incubadoras públicas o profesionales: 0 (cero) Capital de riesgo disponible: <$5M/año Vínculos universidad-empresa: muy débiles (<5% de investigación es aplicada) Patentes generadas por panameños: <20/año Spin-offs de universidades: <5/año Comparativa Regional (referencia documental) Costa Rica (~5.3M habitantes): 200+ startups activas, 8+ incubadoras profesionales Uruguay (~3.4M habitantes): 100+ startups, Sistema Nacional de Innovación estructurado Chile (~19.6M habitantes): 500+ startups, CONICYT como coordinador, $500M anuales en I+D Panamá (~4.4M habitantes): 12-15 startups/año, sin coordinación

REFORMA: CREAR ECOSISTEMA DE INNOVACIÓN

¿Qué hace posible que la innovación florezca? Requisitos sistémicos 1. Coordinador (Instituto Nacional) 2. Financiamiento (Capital de riesgo) 3. Espacios (Incubadoras regionalizadas) 4. Talento (Atracción y retención) 5. Conexión (Vinculación universidad-empresa) 6. Marco legal (Propiedad intelectual, patentes)

Cambio Principal:

Crear Instituto Nacional de Innovación como órgano autónomo (tipo Banco Central) Obligar creación de incubadoras regionales (1 por provincia mínimo) Establecer Fondo de Capital de Riesgo estatal ($50M inicial) Crear régimen de atracción de talento (visas, incentivos fiscales) Vincular obligatoriamente universidad-empresa (15% mínimo de investigación aplicada)

Beneficios Esperados:

100+ startups activas en 10 años (vs. 12-15 hoy) $100M+ en capital de riesgo disponible (vs. <$5M hoy) Empleo tecnológico: 5,000+ puestos en 10 años Retención de talento: 60% de graduados se quedan (vs. 40% hoy) Competitividad: Panamá entra en índices de innovación global

REFORMA: INSTITUCIÓN CENTRAL - INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN

¿Qué es? ¿Cómo funciona?

Un órgano autónomo que:

Coordina toda la política de innovación (como Fed en USA) Distribuye fondos a incubadoras y startups Gestiona la vinculación universidad-empresa Atrae y retiene talento Reporta trimestralmente a la ciudadanía (transparencia radical)

Estructura Propuesta:

Directora Ejecutiva: elegida por mérito (Consejo Nacional de Judicatura, 2/3 legislativo) Junta Directiva: expertos de: universidad, empresa, gobierno, sociedad civil Oficina de Incubadoras

(regionalizadas) Oficina de Capital de Riesgo Oficina de Atracción de Talento Oficina de Transferencia Tecnológica

Independencia Operativa:

No reporta a Ministro (reporte directo a Presidente) Presupuesto garantizado de Fondo CT+E (no sujeto a ciclos políticos) Período de Directora: 8 años (no reelectable inmediatamente) Cambios de director NO afectan proyectos en curso

PROPUESTA DE ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES

Artículo [X-A, nuevo] — Instituto Nacional de Innovación

Se crea el Instituto Nacional de Innovación como órgano autónomo, con patrimonio y presupuesto propios, encargado de coordinar, financiar y promover la innovación tecnológica y el emprendimiento en Panamá, como base para la generación de riqueza nacional y competitividad internacional. Su Dirección Ejecutiva será elegida por mérito mediante concurso público ante el Consejo Nacional de la Judicatura, con ratificación de dos tercios (2/3) de la Asamblea Nacional, para un período de ocho (8) años no reelegible de forma inmediata. Contará con una Junta Directiva de nueve (9) miembros, en representación de la universidad, la empresa, el gobierno y la sociedad civil, y con un presupuesto garantizado no menor al treinta por ciento (30%) del Fondo de Ciencia, Tecnología y Educación, con autonomía operativa para el nombramiento de su personal por mérito.

Artículo [X-B, nuevo] — Incubadoras Regionales Obligatorias

El Instituto Nacional de Innovación establecerá incubadoras de empresas de base tecnológica en cada provincia de la República, con un mínimo de una (1) incubadora por provincia, para acompañar el nacimiento y crecimiento de nuevas empresas. Cada incubadora ofrecerá, como mínimo, asesoramiento técnico, acceso a laboratorios y una red de mentores, y el Instituto publicará datos abiertos sobre las empresas incubadas, las inversiones realizadas y los empleos generados.

Artículo [X-C, nuevo] — Fondo de Capital de Riesgo

El Instituto Nacional de Innovación administrará un Fondo de Capital de Riesgo estatal, con un capital inicial de cincuenta millones de dólares (US$50,000,000.00) provenientes del Fondo de Ahorro de Panamá o de presupuesto extraordinario, destinado a invertir en empresas emergentes de base tecnológica de alto potencial. El Fondo será administrado por un gestor independiente, seleccionado por mérito y ajeno a la función pública, y sus retornos se reinvertirán de forma automática.

Artículo [X-D, nuevo] — Vinculación Universidad-Empresa Obligatoria

Las universidades públicas y privadas acreditadas dedicarán como mínimo el quince por ciento (15%) de su investigación a aplicaciones empresariales de transferencia tecnológica, en coordinación con el Instituto Nacional de Innovación, y reportarán trimestralmente sus proyectos

aplicados, empresas vinculadas y patentes generadas. La Ley establecerá incentivos salariales para los investigadores que generen patentes y facilitará la creación de empresas derivadas (spin-offs) desde la investigación universitaria.

Artículo [X-E, nuevo] — Régimen de Atracción de Talento

Panamá establece un régimen especial de atracción y retención de talento extranjero en sectores de innovación, mediante visa de talento para profesionales de la tecnología, la ciencia y el emprendimiento; exención fiscal de diez (10) años sobre los ingresos generados en actividades de innovación; derecho a trabajar sin vinculación exclusiva a un empleador determinado; acceso a la infraestructura pública de laboratorios y ciberinfraestructura; y posibilidad de residencia permanente transcurridos tres (3) años de contribución comprobada.

SÍNTESIS: DE AQUÍ A ALLÁ

De esto:

Panamá gasta dinero en ciencia pero sin dirección Startup panameña: 5 años luchando sin apoyo institucional Talento extranjero: se va a Costa Rica o USA Universidades: investigación sin aplicación Capital de riesgo: <$5M/año, inefectivo

A esto:

Instituto Nacional de Innovación como coordinador Incubadoras regionalizadas: apoyo desde nace la idea $50M de capital de riesgo profesional Talento extranjero: incentivos para venir y quedarse Universidades vinculadas a empresas (15% investigación aplicada) Resultado: Panamá pasa de ser consumidor de innovación a ser generador. En 10 años, 100+ startups activas, 5,000+ empleos tecnológicos, $500M+ en valor generado.

IMPLEMENTACIÓN: HOJA DE RUTA 2027-2037

2027 (Año 1) Aprobación constitucional de artículos X-A a X-E Ley ordinaria: régimen del Instituto (estructura, presupuesto) Selección de Directora Ejecutiva (concurso internacional) Establecimiento de incubadora piloto (Panamá Metro) 2028-2030 (Años 2-4) Apertura de 5 incubadoras regionales (cobertura nacional) Fondo de Capital de Riesgo operativo con primeras inversiones 50+ startups en incubadoras (10-15/año de nuevo) Primeras patentes de universidades vinculadas 2031-2037 (Años 5-11) Todas las 10 incubadoras operativas (1 por provincia) 100+ startups activas en ecosistema $500M+ en valor generado (inversiones, empleos, patentes) Panamá en índices globales de innovación (Global Innovation Index)

Mesa 18: Educación Técnica y Superior

NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE PANAMÁ
MESA 18 (NUEVA)
EDUCACIÓN TÉCNICA E INTEGRACIÓN LABORAL

Formar talento acorde a demanda del mercado Instituto Nacional de Educación Técnica + Formación Dual + Reconocimiento de Competencias

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026
DIAGNÓSTICO: EL PROBLEMA

¿Por qué Panamá forma talento desempleado? Situación actual 15% de estudiantes panameños cursan educación técnica. 50% de empleadores reportan falta de técnicos calificados. Paradoja: desempleo juvenil (14%) coexiste con escasez de técnicos. Datos de la Realidad (2024-2026) Tasa de educación técnica: 15% (meta regional CEPAL: 40% para 2030) Desempleo técnico: 8% (hay oferta pero mal formada) Desempleo general joven: 14% (desconexión educación-empleo) Institutos técnicos: desconectados de industria (curricula desactualizada) Inserción laboral post-educación técnica: 40% en ocupación acorde a formación Consecuencias Joven panameño: 60% chance de desempleo después de graduarse en técnica Empresa panameña: importa técnicos (electricistas, soldadores, mecatrónicos) Desigualdad: técnico panameño gana 30% menos que técnico extranjero

REFORMA: CREAR SISTEMA DE EDUCACIÓN TÉCNICA

Cambios Principales:

Meta constitucional: 40% de estudiantes en educación técnica para 2035 Crear Instituto Nacional de Educación Técnica (órgano autónomo) Implementar formación dual (50% empresa, 50% escuela) como estándar Reconocer competencias, no solo títulos (certificación profesional) Actualización permanente de curricula (vinculada a demanda laboral)

PROPUESTA DE ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES

Artículo [X-F, nuevo] — Instituto Nacional de Educación Técnica

Se crea el Instituto Nacional de Educación Técnica como órgano autónomo, encargado de coordinar, actualizar y garantizar la calidad de la educación técnica y vocacional en Panamá, mediante la administración de centros técnicos regionales, con al menos uno por provincia, y la actualización anual de la curricula según la demanda laboral. Su presupuesto no será inferior al cinco por ciento (5%) del presupuesto educativo nacional, y su Director será elegido por mérito mediante concurso ante el Consejo Nacional de la Judicatura, con ratificación de dos tercios (2/3) de la Asamblea Nacional.

Artículo [X-G, nuevo] — Formación Dual Obligatoria

La educación técnica se impartirá bajo un modelo de formación dual, con un mínimo de cincuenta por ciento (50%) del tiempo de aprendizaje en la empresa y cincuenta por ciento (50%) en el centro educativo. Las empresas con cincuenta (50) o más empleados estarán obligadas a participar; el estudiante en formación dual contará con contrato laboral, salario mínimo y protección social; y la empresa gozará de una deducción fiscal del cien por ciento (100%) de los costos de formación.

Artículo [X-H, nuevo] — Reconocimiento de Competencias

Panamá reconoce oficialmente las certificaciones de competencia profesional, expedidas conforme al Sistema Nacional de Certificación de Competencias, como equivalentes a los títulos técnicos para efectos de empleo y movilidad laboral, mediante exámenes estandarizados que no requerirán diploma previo.

SÍNTESIS: DE AQUÍ A ALLÁ

De esto: Sistema técnico desconectado, estudiantes desempleados A esto: Técnicos capacitados, empresas satisfechas, jóvenes empleados

Mesa 19: Capital Humano

NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE PANAMÁ
MESA 19 (NUEVA)
GOBERNANZA DE CAPITAL HUMANO

Retener y atraer talento para Panamá Estrategia de Retención + Centros de Excelencia + Formación Continua + Repatriación

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, septiembre de 2026
DIAGNÓSTICO: EL PROBLEMA

¿Por qué Panamá pierde talento? Situación actual 40% de graduados panameños emigran en los primeros 5 años. Remesas: $1.4B/año (dinero que sale porque no hay oportunidades). Panamá invierte en educación pero otros países se benefician del talento. Datos de la Realidad (2024-2026) Tasa de emigración de talento: 40% de graduados en 5 años Edad promedio de emigrantes: 25-35 años (talento en su pico productivo) Remesas enviadas: $1.4B/año (equivalente a 5% del PIB) Formación continua: 15% de trabajadores (región: 40%) ROI en educación: negativo para Panamá (otros países se benefician) Consecuencias Fuga de cerebros: economía pierde productividad futura Desigualdad: talento tiene oportunidades fuera, no dentro Dependencia de talento extranjero en sectores clave

REFORMA: CREAR ESTRATEGIA DE CAPITAL HUMANO

Cambios Principales:

Estrategia nacional de retención de talento (decretos anuales requeridos) Centros de Excelencia por sector estratégico (ciencia, tecnología, innovación) Formación continua obligatoria (40 horas/año en sector público) Programa de repatriación con incentivos (visas, exención fiscal)

PROPUESTA DE ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES

Artículo [X-I, nuevo] — Estrategia Nacional de Retención

El Estado establece una estrategia permanente de retención del talento panameño, mediante becas de postgrado sujetas al compromiso de cinco (5) años de trabajo en el país, con obligación de reembolso en caso de retorno anticipado al exterior, y una deducción fiscal del cincuenta por ciento (50%) del impuesto sobre la renta para profesionales jóvenes durante diez (10) años.

Artículo [X-J, nuevo] — Centros de Excelencia

Se crean Centros de Excelencia por sector estratégico —entre ellos biotecnología, energías renovables y tecnología— con un mínimo de cinco (5) centros, dotados de autonomía académica y administrativa y de remuneraciones hasta un cincuenta por ciento (50%) por encima del promedio del sector, con el fin de atraer y retener investigadores de clase mundial.

Artículo [X-K, nuevo] — Programa de Repatriación

Panamá crea un programa de repatriación para los profesionales panameños que deseen retornar al país, con visa de retorno de readmisión facilitada, exención fiscal de diez (10) años sobre los ingresos de los repatriados, y acceso garantizado a los concursos de empleo del sector público, sujeto al cumplimiento de los requisitos del cargo.

SÍNTESIS: DE AQUÍ A ALLÁ

De esto: Talento panameño emigra, remesas van afuera A esto: Talento retorna, invierte en Panamá, genera desarrollo

Mesa 20: Infraestructura

NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE PANAMÁ
MESA 20 (NUEVA)
INFRAESTRUCTURA PARA COMPETITIVIDAD

Garantizar acceso universal a oportunidades Banda Ancha Universal + Ciberinfraestructura + Energía Renovable + Descentralización

Preparado por
Equipo Proponente

¿Por qué Panamá no puede competir? Situación actual 600,000 panameños sin banda ancha = sin educación remota, sin teletrabajo, sin comercio. Solo 40% de colegios rurales pueden hacer clases virtuales. Infraestructura digital desigual = oportunidades desiguales. Datos de la Realidad (2024-2026) Cobertura banda ancha: 70% urbana, 25% rural Velocidad Internet: 30 Mbps promedio (región: 80 Mbps) Educación remota acceso: 40% colegios rurales (vs. 95% urbanos) Teletrabajo: solo 10% de panameños puede hacerlo (limitación técnica) Energía renovable: 45% de generación eléctrica (meta: 50-75%) Consecuencias Desigualdad digital: rural vs. urbano Educación inferior en zonas pobres (sin banda ancha) Empresas solo pueden operar en ciudades (infraestructura limitada) Dependencia de energía fósil (contaminación, costos)

REFORMA: INFRAESTRUCTURA UNIVERSAL

Cambios Principales:

Meta: 99% cobertura banda ancha para 2030 (constitucional) Derecho a Internet como derecho fundamental Inversión estatal obligatoria en última milla rural Ciberinfraestructura nacional (data centers públicos) Meta: 50% energía renovable para 2035

PROPUESTA DE ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES

Artículo [X-L, nuevo] — Derecho a Internet

Todo panameño tiene derecho de acceso a Internet de banda ancha como servicio básico. El Estado garantiza la cobertura universal, con una meta del noventa y nueve por ciento (99%) para el año 2030, mediante inversión pública en la última milla, un servicio mínimo de veinticinco (25) Mbps de descarga y cinco (5) Mbps de subida, un precio máximo de treinta dólares (US$30.00) mensuales en zonas rurales cuando sea necesario subsidiarlo, y la creación de una empresa estatal de infraestructura para la última milla.

Artículo [X-M, nuevo] — Ciberinfraestructura Estatal

El Estado establece una ciberinfraestructura nacional compuesta por centros de datos públicos, con un mínimo de dos (2), uno de ellos fuera de la región metropolitana; almacenamiento redundante de los datos públicos; y un estándar mínimo de seguridad cibernética conforme al marco NIST, para prestar servicios de nube al sector público y educativo.

Artículo [X-N, nuevo] — Transición a Energía Renovable

Panamá se compromete a generar el cincuenta por ciento (50%) de su energía eléctrica a partir de fuentes renovables para el año 2035 —veinte por ciento (20%) solar, quince por ciento (15%) eólica y quince por ciento (15%) geotérmica e hidroeléctrica—, reduciendo su dependencia de los combustibles fósiles, con presupuesto anual obligatorio destinado a ese fin.

Artículo [X-O, nuevo] — Gobernanza Territorial Descentralizada

Un mínimo del cuarenta por ciento (40%) del presupuesto de inversión pública se ejecutará fuera de la región metropolitana de Panamá, conforme a planes de desarrollo regional a cinco (5) años, con auditoría anual y fondos de desarrollo provincial administrados localmente, garantizados por la Ley.

SÍNTESIS: DE AQUÍ A ALLÁ

De esto: Infraestructura desigual, oportunidades concentradas A esto: Infraestructura universal, oportunidades distribuidas

Mesa 21: Reforma y Reemplazo de la Constitución

POLITICAL INTELLIGENCE
MESA TEMÁTICA 21
REFORMA Y REEMPLAZO DE LA CONSTITUCIÓN

Título XIII de la Constitución (arts. 313 y 314) Diagnóstico, modelos comparados y articulado preliminar

Preparado por
Equipo Proponente
Panamá, octubre de 2026
Nota

Las veinte mesas anteriores dejaron fuera, de forma expresa, el Título XIII: Reforma de la Constitución. Lo hicimos porque es la pregunta más sensible de todo el proyecto: no trata de cómo se ejerce el poder, sino de cómo se cambian las reglas del poder. El debate público de 2026 sobre la vía para una nueva Constitución —paralela, según el artículo 314, u originaria, con fundamento en el artículo 2— nos mostró que dejar ese título sin revisar es también una forma de dejarlo capturado. Esta mesa no se pronuncia sobre la vía que el país escoja en el proceso actual. Propone, en cambio, las reglas que la nueva Constitución debería contener para que esa discusión no tenga que repetirse. La sometimos a la misma metodología y a la misma prueba de captura que las veinte mesas anteriores.

1. Diagnóstico

1.1 La reforma parcial no tiene iniciativa ciudadana

[HECHO VERIFICADO] El Artículo 313 reserva la iniciativa de reforma a la Asamblea Nacional, al Consejo de Gabinete y a la Corte Suprema de Justicia. Los ciudadanos no pueden proponer una reforma constitucional. Además, el primero de sus dos procedimientos permite aprobar una

reforma sin consultar al pueblo: basta que la apruebe una Asamblea y la ratifique, sin modificaciones, la Asamblea siguiente. [JUICIO ANALÍTICO] Es el mismo patrón que encontramos en la Mesa 5: la participación ciudadana existe, pero no alcanza las decisiones que más importan. Y es un patrón con consecuencias, porque las reformas que amplían períodos o habilitan reelecciones pueden aprobarlas los mismos que se benefician de ellas.

1.2 La nueva Constitución tiene una sola puerta, y es estrecha

[HECHO VERIFICADO] El Artículo 314 permite adoptar una nueva Constitución mediante una Asamblea Constituyente Paralela, convocada por el Órgano Ejecutivo con ratificación de la mayoría absoluta del Órgano Legislativo, por dos terceras partes del Legislativo, o por iniciativa ciudadana con las firmas de, por lo menos, el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral, recogidas en hasta seis meses. Fija de antemano sesenta constituyentes, un período de seis a nueve meses y un referéndum final; garantiza la libre postulación y prohíbe alterar los períodos de los funcionarios en ejercicio. [JUICIO ANALÍTICO] Las garantías del 314 son valiosas y las conservamos. Su problema está en la entrada: la vía institucional depende de la misma Asamblea cuyo poder se pretende revisar, y la vía ciudadana exige uno de los umbrales de firmas más altos de la región, en un plazo corto. Y en ninguna de las tres vías decide el pueblo, antes de convocar, si quiere una nueva Constitución ni cómo debe integrarse la asamblea que la escriba.

1.3 La ambigüedad entre el artículo 2 y el artículo 314

[HECHO VERIFICADO] El Artículo 2 establece que el Poder Público "sólo emana del pueblo" y que lo ejerce el Estado "conforme esta Constitución lo establece". El 21 de abril de 1983, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró que no era inconstitucional la resolución de Gabinete que convocó a un referéndum de reformas fuera del procedimiento entonces vigente, con fundamento en ese artículo; aquel referéndum se celebró bajo el régimen militar. En 2026, juristas y columnistas debaten si esa doctrina permite hoy convocar una constituyente originaria, o si el artículo 314, vigente desde 2004, es el único cauce. [JUICIO ANALÍTICO] No tomamos partido en ese debate en esta mesa; señalamos lo que revela. Cuando una Constitución no dice con claridad cómo se reemplaza, la respuesta la dan, caso por caso, el Ejecutivo que convoca y la Corte que valida. Esa es, precisamente, la forma de captura que este proyecto busca cerrar: una decisión que debería pertenecer al pueblo queda en manos de los órganos constituidos.

1.4 El riesgo opuesto: asambleas sin límites

[HECHO VERIFICADO] Las asambleas constituyentes de Colombia (1991), Venezuela (1999) y Ecuador (2007-2008) asumieron facultades sobre los poderes constituidos, entre ellas la clausura o el receso del Congreso en funciones. [JUICIO ANALÍTICO] Una vía originaria sin reglas escritas abre la puerta para el cambio que hoy se busca, pero la deja abierta para siempre: cualquier gobierno futuro con apoyo popular podría usarla para reemplazar la nueva Constitución, incluidos los

cambios que proponemos en este documento. Todo lo que propone este proyecto estaría protegido solo hasta donde lo proteja la cláusula de reforma.

1.5 La reglamentación también puede capturar

[HECHO VERIFICADO] El Artículo 314 vigente remite la recolección de firmas al reglamento que expida el Tribunal Electoral. Con esa facultad, el Tribunal dictó el Decreto 8 de 5 de abril de 2021, que exigía usar una aplicación oficial con una licencia de aproximadamente 36 dólares al año por cada teléfono o tableta, y el Decreto 16 de 8 de junio de 2021, que cerraba la recepción de iniciativas ciudadanas seis meses antes de la recepción de solicitudes de libre postulación (artículo 5) y fijaba la recolección en etapas con fechas determinadas (artículo 7). El Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el artículo 5, por unanimidad, en fallo de 27 de mayo de 2022, porque violaba el derecho de autodeterminación del pueblo; y declaró inconstitucional el artículo 7 en un fallo de 2023, porque el Tribunal puede regular cómo se recogen las firmas, pero no cuándo los ciudadanos ejercen su iniciativa constituyente. Según lo reportado por la prensa, en 2021 tres grupos cívicos reunieron juntos apenas el 2.92% de las firmas exigidas. Hoy, el Decreto 9 de 7 de julio de 2025 exige que cada firma se dé en persona en una oficina del Tribunal Electoral. [JUICIO ANALÍTICO] La captura no ocurre solo en el texto constitucional: también ocurre en el reglamento que lo aplica. Por eso proponemos que la iniciativa ciudadana se regule por ley, que sea gratuita y que el Tribunal Electoral solo la administre.

1.6 Dos significados de "originaria"

[HECHO VERIFICADO] En el debate de 2026 la palabra se usa con dos sentidos distintos. El Presidente de la República ha dicho que la constituyente que impulsa no será "para disolver ningún poder del Estado, ni para yo poder reelegirme": una asamblea de origen popular, con las instituciones en funcionamiento. El Frente Amplio por la Democracia (FAD), en cambio, propone una asamblea "originaria, soberana y autoconvocada, con plenos poderes". En la doctrina clásica, el poder constituyente originario no está sujeto a la Constitución anterior y puede, si así lo decide, reorganizar, suspender o disolver los órganos existentes. [JUICIO ANALÍTICO] Un término con dos significados deja la decisión, otra vez, en manos de quien lo interprete. Por eso esta mesa no deja la palabra a la doctrina: la define en el propio texto. Reconoce al pueblo como titular del poder constituyente originario y le permite escoger, en la consulta previa, entre una asamblea paralela y una originaria, cada una con efectos precisos y con los mismos límites mientras redacta.

2. Modelos comparados

[HECHO VERIFICADO] Suiza permite que 100,000 ciudadanos, con firmas recogidas en dieciocho meses, propongan la revisión total de la Constitución Federal, y esa propuesta se somete primero al voto del pueblo (Art. 138). Uruguay permite que el diez por ciento de los ciudadanos inscritos promueva una reforma constitucional (Art. 331, literal A). Colombia permite que el cinco por ciento

del censo electoral proponga reformas (Art. 375) y exige que la convocatoria a una Asamblea Constituyente sea aprobada por el pueblo con la participación de, por lo menos, una tercera parte del censo electoral, con la competencia, el período y la composición que fije la ley de convocatoria (Art. 376). El Estado de Nueva York pregunta automáticamente a sus votantes, cada veinte años, si desean convocar una convención para revisar su Constitución (Art. XIX, Sección 2); en 2017 los votantes rechazaron la convocatoria por 83% contra 17%. — Constitución Federal de la Confederación Suiza, Art. 138; Constitución de la República Oriental del Uruguay, Art. 331; Constitución Política de Colombia, arts. 374-376; Constitución del Estado de Nueva York, Art. XIX; Ballotpedia, "New York Constitutional Convention Question (2017)"

[HECHO VERIFICADO] Otras constituciones de la región muestran los dos extremos. Ecuador solo permite convocar una asamblea constituyente mediante consulta popular, que debe incluir la forma de elección de sus integrantes y las reglas del proceso (Art. 444); el 16 de noviembre de 2025, el pueblo rechazó la constituyente propuesta por el Ejecutivo con el 61.8% de los votos. Costa Rica reserva la reforma general a una Asamblea Constituyente convocada al efecto por ley aprobada con mayoría calificada (Art. 196). Bolivia, en cambio, encarga la reforma total a una "Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria", activada por referendo, que "se autorregulará a todos los efectos" (Art. 411). Venezuela reconoce al pueblo como depositario del poder constituyente originario (arts. 347 a 349); en 2017, la Sala Constitucional resolvió que no hacía falta consultar al pueblo antes de convocar una Asamblea Nacional Constituyente (sentencia 378 de 31 de mayo de 2017), y esa asamblea, que funcionó hasta diciembre de 2020, asumió funciones legislativas, dictó 98 decretos y 14 "leyes constitucionales", destituyó a la Fiscal General y no redactó ninguna Constitución. — Constitución de la República del Ecuador, Art. 444; Constitución Política de Costa Rica, Art. 196; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, Art. 411; Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, arts. 347-349

[JUICIO ANALÍTICO] De estos modelos tomamos cuatro ideas. De Suiza, Colombia y Ecuador, que la convocatoria la decide el pueblo en una consulta previa, y no el órgano que la solicita; de Colombia, además, que el alcance de la asamblea se fije antes de elegirla. De Uruguay y Colombia, umbrales de firmas alcanzables: entre el 5% y el 10% del padrón. De Nueva York, que la pregunta se haga de forma periódica, para que nunca dependa de la voluntad del gobierno de turno; su resultado de 2017, como el de Ecuador en 2025, muestra que preguntar no obliga a cambiar. Y de Bolivia y Venezuela, la lección contraria: una asamblea definida como plenipotenciaria, sin límites escritos, puede apartarse del mandato para el que fue elegida. Por eso no tomamos la posibilidad de que una asamblea asuma funciones de los órganos constituidos mientras redacta: la reorganización de esos órganos, cuando el pueblo la autorice, solo puede venir del texto que el propio pueblo apruebe en referéndum.

3. Síntesis

Una sola idea organiza esta mesa: el poder constituyente originario pertenece al pueblo, y la Constitución debe garantizarle un cauce que el pueblo mismo pueda activar. Si ese cauce existe, el artículo 2 y el artículo 314 dejan de competir: el segundo pasa a ser el camino del primero. Proponemos cinco correcciones. Primera: iniciativa ciudadana para reformas parciales, con referéndum directo si la Asamblea no las aprueba en un año, y protección del propio Título XIII y de los períodos en ejercicio. Segunda: toda nueva Constitución empieza con una consulta previa en la que el pueblo decide si la quiere, si la asamblea que la escriba será paralela u originaria y con qué bases se integra, con un umbral ciudadano del 10% y un mínimo de participación de un tercio del padrón, que sube a dos quintas partes para escoger la modalidad originaria. Tercera: garantías y límites escritos para cualquier asamblea constituyente, incluida la inhabilidad de quienes ocupan cargos públicos o dirigen partidos, y la regla de que ninguna asamblea gobierna mientras redacta; la reorganización de los órganos del Estado, si el pueblo la autoriza, solo surte efecto con la nueva Constitución aprobada en referéndum. Cuarta: reserva de ley para la iniciativa ciudadana, que será gratuita y podrá ejercerse en forma presencial o digital, y un control judicial limitado al procedimiento y sujeto a plazo. Quinta: una consulta periódica cada veinte años y una consulta popular nacional regulada, que completan lo propuesto en la Mesa 5.

Una sola regla de firmas atraviesa esta mesa y la Mesa 5, para que no haya umbrales contradictorios: el cinco por ciento (5%) del padrón basta para proponer —un proyecto de ley ante la Asamblea (Mesa 5) o una reforma constitucional (Art. 313)—, y el diez por ciento (10%) se exige para llevar una decisión directamente a votación popular —el referéndum sobre leyes (Mesa 5), el referéndum directo de reforma (Art. 313, numeral 3), la consulta popular nacional y la convocatoria a una nueva Constitución (Art. 314)—. En el caso de la reforma, el 10% es el total: a las firmas del 5% con que se presentó el proyecto se suman las que falten. La revocatoria de mandato de la Mesa 5 conserva su propio umbral, calculado por circuito. Toda votación convocada por esta mesa exige, además, la participación de al menos un tercio del padrón; la elección de la modalidad originaria exige dos quintas partes.

4. Articulado preliminar

Artículo [313 reformado] — Reforma parcial de la Constitución

La iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Nacional, al Consejo de Gabinete, a la Corte Suprema de Justicia y a los ciudadanos. La iniciativa ciudadana requerirá las firmas de, por lo menos, el cinco por ciento (5%) de los integrantes del Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a su presentación. Dichas reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes procedimientos: 1. Por un Acto Constitucional aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, el cual debe ser publicado en la Gaceta Oficial y transmitido por el Órgano Ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes a la instalación

de la Asamblea Nacional electa en las últimas elecciones generales, a efecto de que en su primera legislatura sea debatido y aprobado sin modificación, en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran. 2. Por un Acto Constitucional aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, en una legislatura, y aprobado, igualmente, en tres debates, por mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea, en la legislatura inmediatamente siguiente. En esta se podrá modificar el texto aprobado en la legislatura anterior. El Acto Constitucional aprobado de esta forma deberá ser publicado en la Gaceta Oficial y sometido a consulta popular directa mediante referéndum que se celebrará en la fecha que señale la Asamblea Nacional, dentro de un plazo que no podrá ser menor de tres meses ni exceder de seis meses, contados desde la aprobación del Acto Constitucional por la segunda legislatura. 3. Por referéndum directo de iniciativa ciudadana: si la Asamblea Nacional no aprueba en tercer debate un proyecto de iniciativa ciudadana dentro del año siguiente a su presentación, sus promotores podrán solicitar al Tribunal Electoral que lo someta directamente a referéndum, siempre que reúnan firmas adicionales hasta completar, en total, el diez por ciento (10%) de los integrantes del Registro Electoral. Este referéndum será válido si participa, por lo menos, una tercera parte de los integrantes del Registro Electoral, y la reforma se aprobará por mayoría de los votos válidos. Las reformas a este Título, y las que amplíen el período o habiliten la reelección de cargos de elección popular, solo podrán aprobarse mediante referéndum, por el procedimiento del numeral 2 o del numeral 3. Ninguna reforma que amplíe períodos o habilite la reelección se aplicará a quienes ocupen esos cargos al momento de su aprobación.

Artículo [314 reformado] — Nueva Constitución por Asamblea Constituyente convocada por el pueblo

El pueblo, titular único del poder constituyente originario que reconoce el artículo 2, podrá darse una nueva Constitución mediante una Asamblea Constituyente, cuya convocatoria requerirá siempre su aprobación previa en consulta popular. La consulta podrá ser solicitada: 1. por el Órgano Ejecutivo, con la ratificación de la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional; 2. por la Asamblea Nacional, con el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros; 3. por iniciativa ciudadana respaldada por las firmas de, por lo menos, el diez por ciento (10%) de los integrantes del Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud, recogidas en un plazo de hasta doce (12) meses; o 4. por el resultado favorable de la consulta periódica prevista en esta Constitución.

El Tribunal Electoral convocará la consulta en un término no menor de tres (3) ni mayor de seis (6) meses. En ella el pueblo decidirá: a) si desea una nueva Constitución; b) la modalidad de la Asamblea Constituyente, paralela u originaria; y c) las bases de la Asamblea Constituyente: número de integrantes, sistema de elección, duración y, si lo hubiere, temario.

La Asamblea Constituyente es paralela cuando la nueva Constitución respeta los períodos de quienes ejercen cargos de elección popular o por designación al momento de su entrada en vigencia. Es originaria cuando el pueblo autoriza que la nueva Constitución, una vez aprobada en referéndum, reorganice los órganos del Estado y modifique esos períodos.

Las bases serán propuestas por el Tribunal Electoral, previa consulta pública. Cuando la solicitud sea de iniciativa ciudadana, sus promotores podrán presentar una propuesta alternativa de bases, que figurará en la misma papeleta.

La consulta será válida si participa, por lo menos, una tercera parte de los integrantes del Registro Electoral, y sus decisiones se adoptarán por mayoría de los votos válidos. La modalidad originaria solo quedará aprobada si participan, por lo menos, dos quintas partes (40%) de los integrantes del Registro Electoral y la escoge la mayoría de los votos válidos; en caso contrario, la Asamblea Constituyente será paralela.

Aprobada la convocatoria, el Tribunal Electoral convocará la elección de constituyentes dentro de los seis (6) meses siguientes. La Asamblea Constituyente sesionará por el plazo que fijen las bases, no menor de seis (6) ni mayor de doce (12) meses, y entregará el texto aprobado al Tribunal Electoral, que lo someterá a referéndum en un término no menor de tres (3) ni mayor de seis (6) meses. La nueva Constitución solo entrará en vigencia si es aprobada en ese referéndum.

Artículo [314-A, nuevo] — Garantías y límites de la Asamblea Constituyente

En la elección de constituyentes se garantizarán la libre postulación junto a la postulación partidaria, la paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas y la representación proporcional de todas las provincias y comarcas, conforme a la población electoral.

No podrán ser elegidos constituyentes quienes, dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección de constituyentes, hayan ocupado un cargo de elección popular; hayan sido Ministros o Viceministros de Estado, Magistrados, Procuradores, Contralor o Subcontralor, o Directores o Subdirectores de entidades autónomas o semiautónomas; o hayan ejercido un cargo directivo en un partido político.

La Asamblea Constituyente tendrá como única función redactar la nueva Constitución. Cualquiera que sea su modalidad, durante su funcionamiento no podrá disolver, suspender ni sustituir a los Órganos del Estado ni a las autoridades electas o designadas, ni asumir sus funciones, ni destituir funcionarios, ni alterar sus períodos, ni dictar leyes, ni dar efectos retroactivos a sus decisiones.

Solo en la modalidad originaria, la nueva Constitución podrá contener disposiciones transitorias que reorganicen los órganos del Estado o den por terminados los períodos en curso. Esas disposiciones surtirán efecto únicamente después de que el pueblo apruebe la nueva Constitución en referéndum, y deberán prever la elección o designación de quienes ocupen los cargos afectados, de modo que ningún órgano quede sin titular.

La denominación de la Asamblea Constituyente no le confiere más facultades que las que el pueblo le otorgue en la consulta y las que establece este artículo.

Quienes integren la Asamblea Constituyente no podrán postularse a cargos de elección popular en las elecciones generales siguientes a la entrada en vigencia de la nueva Constitución.

Artículo [314-B, nuevo] — Reserva de ley y control judicial del procedimiento

La iniciativa ciudadana, la recolección de firmas y los demás procedimientos de este Título serán regulados por la Ley. El Tribunal Electoral los administrará y solo podrá reglamentar sus aspectos

operativos; no podrá establecer requisitos, costos, plazos ni períodos de recepción que la Ley no prevea, ni condicionar su ejercicio al calendario electoral. La firma de apoyo será gratuita y podrá darse en forma presencial o por medios digitales que verifiquen la identidad del firmante.

Las demandas contra la convocatoria y los actos del procedimiento previsto en los artículos 313 y 314 solo podrán fundarse en vicios de procedimiento, y serán resueltas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su presentación. Vencido ese plazo sin decisión, el procedimiento continuará su curso. Ninguna medida cautelar podrá suspender la celebración de una consulta, una elección de constituyentes o un referéndum convocados conforme a este Título.

Artículo [314-C, nuevo] — Consulta periódica de revisión constitucional

Cada veinte (20) años, contados desde la entrada en vigencia de esta Constitución, el Tribunal Electoral preguntará a los ciudadanos, en la elección general que corresponda: "¿Desea usted que se convoque una Asamblea Constituyente para revisar la Constitución Política?". Si la respuesta afirmativa obtiene la mayoría de los votos válidos, con la participación de, por lo menos, una tercera parte de los integrantes del Registro Electoral, el Tribunal Electoral convocará la consulta sobre la modalidad y las bases prevista en el artículo 314.

Artículo [nuevo] — Consulta popular nacional (complementa la Mesa 5)

Los ciudadanos, con el respaldo de las firmas de, por lo menos, el diez por ciento (10%) de los integrantes del Registro Electoral; el Órgano Ejecutivo, con la aprobación de la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional; o la Asamblea Nacional, con el voto de dos terceras partes de sus miembros, podrán convocar una consulta popular de alcance nacional sobre asuntos de trascendencia nacional. La consulta será administrada por el Tribunal Electoral y su resultado será obligatorio para los Órganos del Estado, dentro de sus competencias, cuando participe, por lo menos, una tercera parte de los integrantes del Registro Electoral. No procederá sobre materias tributarias o presupuestarias, ni para restringir derechos fundamentales, ni para derogar leyes, lo cual corresponde al referéndum sobre leyes ordinarias previsto en esta Constitución. La Ley regulará su procedimiento.

5. Prueba de captura

Lo que mejora: la convocatoria de una nueva Constitución deja de depender del Ejecutivo y de la Asamblea, porque cualquiera de las vías termina en una consulta en la que decide el pueblo, y las bases las aprueba el pueblo, no quien convoca. El pueblo escoge, además, el alcance de la asamblea —paralela u originaria—, y ninguna asamblea puede invocar su denominación para ir más allá de ese mandato. Quienes ocupan cargos públicos o dirigen partidos no pueden escribir las reglas que los rigen. El Tribunal Electoral ya no puede restringir por reglamento la iniciativa ciudadana, como ocurrió en 2021. La Corte puede revisar el procedimiento, pero no bloquearlo por omisión. El Título XIII solo puede reformarse con referéndum, de modo que ninguna mayoría legislativa podría cerrar

la vía ciudadana. Las reformas que amplían períodos o reelecciones ya no benefician a quienes las aprueban. Y los constituyentes no pueden diseñar reglas para su propia candidatura inmediata.

Lo que sigue abierto: los umbrales son una decisión política que debe validarse. [HIPÓTESIS] El 10% del padrón —cerca de 300,000 firmas con un padrón de alrededor de tres millones de electores — nos parece el punto de equilibrio: alcanzable para un movimiento ciudadano amplio, pero no para un grupo pequeño, y respaldado por un segundo filtro, la consulta con participación mínima de un tercio. Un umbral menor facilitaría el uso de la vía como arma política; uno mayor la volvería, como hoy, casi inalcanzable. [HIPÓTESIS] La participación de dos quintas partes del padrón para escoger la modalidad originaria y el plazo de seis meses para la renuncia previa de los candidatos son, igualmente, cifras que deben validarse. Las disposiciones transitorias de la modalidad originaria podrían usarse para desplazar a autoridades incómodas; lo mitigan el doble voto del pueblo —en la consulta previa, con mayor participación, y en el referéndum final— y la obligación de prever quién ocupará cada cargo afectado, para que ningún órgano quede sin titular. El Tribunal Electoral se vuelve la pieza central del proceso: propone las bases y organiza cada votación; por eso esta mesa depende de su nombramiento, y confirma la decisión, adoptada en la Mesa 12, de extender al Tribunal Electoral el concurso de méritos ante el Consejo Nacional de la Judicatura. Ninguna cláusula puede impedir una ruptura constitucional; lo que sí logra esta mesa es quitarle su justificación, porque si existe un cauce ciudadano real, salirse de él pierde legitimidad. Finalmente, la prohibición de medidas cautelares y el plazo de treinta días para la Corte deben revisarse con constitucionalistas, para asegurar que protegen el proceso sin dejar sin control un procedimiento viciado. Por último, el referéndum sobre leyes de la Mesa 5 no fija una participación mínima; para que todas las votaciones populares sigan la misma regla, recomendamos que la validación de esa mesa le aplique el mismo tercio del padrón.

6. Próximo paso

Con esta mesa el proyecto cubre todos los títulos de la Constitución vigente que tienen contenido sustantivo. El siguiente paso es validar con constitucionalistas y con el Tribunal Electoral los umbrales y los plazos propuestos —en especial la participación exigida para la modalidad originaria y el régimen de inhabilidades de los candidatos—, y contrastar esta mesa con las reglas que se adopten para el proceso constituyente en curso.

5. ANÁLISIS INTEGRAL E INTERCONEXIONES

El conjunto de las 21 mesas de trabajo representa un sistema integral de cambios constitucionales que busca modernizar el Estado panameño. Los cambios propuestos están interconectados y se refuerzan mutuamente para lograr:

- Fortalecimiento institucional y separación de poderes
- Ampliación de derechos y garantías fundamentales
- Modernización de la administración pública
- Promoción de la participación ciudadana
- Desarrollo económico sostenible
- Promoción de la innovación y la tecnología
- Mejora en la calidad de vida de los panameños
- Reglas estables y legítimas para reformar o reemplazar la propia Constitución

La Mesa 21 cumple una función particular dentro de ese sistema: protege a las demás. Los cambios de las Mesas 1 a 20 solo son tan estables como la cláusula que permite reformarlos o reemplazarlos; por eso esa cláusula se somete aquí a la misma prueba de captura que el resto del texto.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 CONCLUSIONES

La presente propuesta integral para la Nueva Constitución Política de Panamá refleja el trabajo exhaustivo de 21 mesas temáticas, con el análisis profundo de más de 900 párrafos de contenido sustantivo. Los 72 cambios constitucionales propuestos forman un conjunto coherente y complementario que responde a las necesidades contemporáneas de la República. Esta es una propuesta ciudadana que busca contribuir de manera constructiva al diálogo nacional sobre nuestro futuro institucional.

6.2 RECOMENDACIONES

Se recomienda:

- Validar el contenido integral con los sectores involucrados
- Realizar ajustes en función de las observaciones recibidas
- Proceder con los trámites de aprobación constitucional conforme a los procedimientos establecidos
- Implementar un plan de comunicación sobre los cambios propuestos
- Asegurar la armonización de las leyes secundarias con las nuevas normas
- Validar con constitucionalistas y con el Tribunal Electoral los umbrales y plazos de la Mesa 21

7. BIBLIOGRAFÍA

Esta bibliografía consolida las fuentes citadas a lo largo de las mesas 1 a 16 y 21, y en las ampliaciones de las Mesas 2, 3, 11 y 12, de este proyecto (las mesas 17 a 20, de la fase adicional de economía del conocimiento, no incorporan citas de fuentes externas). Se agrupan en seis categorías.

7.1 Marco normativo de Panamá

- Constitución Política de la República de Panamá de 1972, con sus reformas de 1978, 1983, 1994 y 2004 (texto vigente) — citada de forma transversal en las Mesas 1 a 16; artículos 138, 147, 160, 177, 189 y 191 en las ampliaciones de las Mesas 2 y 3; artículos 111, 113 y 115 en la ampliación de la Mesa 11; artículo 142 en la ampliación de la Mesa 12; artículos 2, 313 y 314 en la Mesa 21.
- Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, reforma aprobada en segundo debate en agosto de 2026 (partidas circuitales) — Mesa 2.
- Ley 34 de 2008 y Ley 38 de 2012, sobre Responsabilidad Social Fiscal y creación del Fondo de Ahorro de Panamá — Mesa 6.
- Ley 406 de 2023, contrato-ley con Minera Panamá (declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en noviembre de 2023) — Mesa 6.
- Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá — Mesa 11.
- Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública — Mesa 13.
- Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 2009 (transferencia del impuesto de inmuebles a los municipios y Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios Municipales) — Mesa 13.
- Ley 52 de 26 de junio de 2015, Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá — Mesa 10.
- Ley 462 de 2025, reforma a la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social (régimen de pensiones) — Mesa 11.
- Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 21 de abril de 1983, sobre la Resolución de Gabinete No. 38 de 30 de marzo de 1983 que convocó a referéndum (Registro Judicial, abril de 1983) — Mesa 21.

7.2 Derecho constitucional comparado

- Constitución Política de Colombia de 1991, incluido el Acto Legislativo 05 de 2011 (arts. 360-361) y los artículos 303, 311, 312, 314 y 318 sobre el régimen departamental y municipal, y los artículos 374 a 376 sobre reforma de la Constitución — Mesas 6, 7, 13 y 21.
- Acto Legislativo 1 de 1986 (Colombia), que estableció la elección popular de alcaldes — Mesa 13.

- Constitución de la República Oriental del Uruguay, incluida la Ley 16.017 (recurso de referéndum) y el artículo 331 (iniciativa de reforma constitucional) — Mesas 1, 5 y 21.
- Constitución Política del Estado de Bolivia (2009) — Mesa 7.
- Constitución Política de Nicaragua — Mesa 7.
- Ley 21.148 de 2019 (Chile) y diseño del Consejo Fiscal Autónomo de Chile — Mesa 6.
- Ley N.º 7514 de 1995, nacionalidad costarricense — Mesa 7.
- Constituciones Políticas de Colombia (Art. 190), Perú (Art. 111), Chile (Art. 26), Uruguay (Art. 151) y Costa Rica (Art. 138), sobre la elección presidencial — Mesa 3.
- Constitución Política de Costa Rica, Art. 100, y Constitución de la República Oriental del Uruguay, Art. 324, sobre la designación de los órganos electorales — Mesa 12.
- Constitución Política de Costa Rica, Art. 106, y Constitución de la República Oriental del Uruguay, Art. 88, sobre la elección de diputados por provincia o departamento — Mesa 2.
- Constitución de los Estados Unidos, Enmienda XXV; Constitución Política de Colombia, Art. 205; Constitución Política de Costa Rica, Art. 135, sobre la Vicepresidencia — Mesa 3.
- Constituciones de la República del Ecuador (arts. 105 y 106), del Estado Plurinacional de Bolivia (Art. 240), de la República Bolivariana de Venezuela (Art. 72), de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 35), de Costa Rica (Art. 121, inciso 9), de la República Federativa del Brasil (Art. 86) y del Perú (Art. 113), sobre revocatoria del mandato y juicio o vacancia del Presidente — Mesa 3.
- Constitución Política de Costa Rica, Art. 73; Constitución Política de Colombia, Art. 48 (Acto Legislativo 01 de 2005); Constitución de la República Oriental del Uruguay, Art. 195; Constitución de la República del Ecuador, Art. 363, sobre seguridad social y medicamentos — Mesa 11.
- Constitución Federal de la Confederación Suiza de 1999, artículo 138 (iniciativa popular de revisión total) — Mesa 21.
- Constitución del Estado de Nueva York, artículo XIX, sección 2 (consulta periódica sobre convención constitucional) — Mesa 21.

7.3 Instituciones y organismos oficiales (Panamá y derecho comparado)

- Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) — listado de cumplimiento de declaraciones juradas de estado patrimonial — Mesa 4.
- Contraloría General de la República de Chile — Declaración de Patrimonio e Intereses (DIP) — Mesa 4.
- Corte Suprema de Justicia de Costa Rica; Corporación Excelencia en la Justicia (Colombia) — Mesa 1.
- Suprema Corte de Justicia de Uruguay — Mesa 1.

- Poder Judicial de Costa Rica, elección de Fiscal General por Corte Plena — Mesa 3.
- Senado de Chile, proceso de nombramiento del Fiscal Nacional — Mesa 3.
- Registraduría Nacional del Estado Civil (Colombia); Corte Electoral del Uruguay — Mesa 5.
- Autoridad Nacional de Descentralización de Panamá (descentralizacion.gob.pa) — Mesa 13.
- Tribunal Electoral de Panamá, texto de la Constitución vigente (constitucion.te.gob.pa); Political Database of the Americas, Universidad de Georgetown, texto con reformas de 2004 — consulta del Título VIII — Mesa 13.
- Servicio Nacional de Migración de Panamá, requisitos de naturalización (2024) — Mesa 7.
- Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá — Mesa 9.
- Asamblea Nacional de Panamá, comunicado de sanción presidencial de la Ley 462 — Mesa 11.
- Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA) — Mesa 10.
- Open Government Partnership, compromiso PA0014 — Mesa 4.
- Government Pension Fund Global de Noruega; Pula Fund de Botsuana — Mesa 6.

7.4 Organismos y tratados internacionales

- Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación (1948), Art. 3 — Mesa 9.
- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores — Mesa 8.
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) — Mesa 1.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), Art. 12.4, sobre el derecho de los padres a la educación religiosa y moral de sus hijos — Mesa 10.
- Concilio Vaticano II, declaración Dignitatis humanae (1965), n. 6 — Mesa 8.
- Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea, Panamá 2024, informe final — Mesa 3.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Censo de Población y Vivienda 2023, población por provincia y comarca — Mesa 2.
- Ley 462 de 18 de marzo de 2025, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social; Caja de Seguro Social, comunicado sobre el programa de Invalidez, Vejez y Muerte (febrero de 2025) y presupuesto 2026 — Mesa 11.
- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), disposiciones de ajuste automático del Plan de Pensiones de Canadá — Mesa 11.
- Tribunal Electoral de Panamá, Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024, y Corte Suprema de Justicia, Pleno, decisión de 3 de mayo de 2024, sobre la candidatura presidencial de Realizando Metas — Mesa 3.

7.5 Prensa y cobertura periodística

- Infobae Panamá (7 de agosto de 2026), reforma al Reglamento Orgánico de la Asamblea Nacional — Mesa 2.
- La Prensa Panamá, posición de APEDE y de los diputados opositores a la reforma reglamentaria — Mesa 2.
- France 24, CNN en Español y La Prensa, cobertura de la Ley 406 de 2023 y la moratoria minera — Mesa 6.
- LexLatin, "Ley 462: con la reforma a la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, Panamá tiene un nuevo régimen de pensiones" (18 de marzo de 2025) — Mesa 11.
- El País (Colombia), "Cinco grandes cambios que trajo la Constitución de 1991" — Mesa 13.
- Radio Nacional de Colombia, "Historia de los 35 años de las elecciones regionales en Colombia" — Mesa 13.
- Carlos Guevara Mann, "Descarrío municipal", La Estrella de Panamá (24 de abril de 2024) — Mesa 13.
- La Estrella de Panamá (5 de junio de 2022), "En el 2024 se elegirán 865 nuevas autoridades" — Mesa 13.
- Infobae (22 de mayo de 2021), "Director de la Policía de Panamá fue destituido por video en el que apoya a la Policía de Colombia" — Mesa 15.
- Infobae / SWI swissinfo (28 de octubre de 2022), "Panamá apremiada a ratificar convención de la OEA de adultos mayores" — Mesa 8.
- Divergentes, "Doble nacionalidad en América Latina: qué países la permiten y cuáles te obligan a renunciar" — Mesa 7.
- Wikipedia, consultada como fuente de referencia general para datos comparados de nacionalidad, proyecciones demográficas (Worldometer), estructura de órganos legislativos (Chamber of Representatives of Uruguay) y la elección de representantes de corregimiento de 1972 (1972 Panamanian parliamentary election) — Mesas 2, 7, 8, 13 y 15.
- Enrique Arturo de Obarrio, "El poder emana del pueblo: 1983 no es 2026", La Estrella de Panamá (29 de agosto de 2026), y "Una nueva Constitución, por el camino de la Constitución" (7 de septiembre de 2026) — Mesa 21.
- La Prensa, "Qué implica una asamblea constituyente originaria" (2026) — Mesa 21.
- Ballotpedia, "New York Constitutional Convention Question (2017)" — Mesa 21.
- ECO TV, "Corte Suprema de Justicia declara constitucional candidatura de Mulino" (3 de mayo de 2024); Infobae, "La polémica candidatura presidencial de Mulino, en las papeletas para los comicios de Panamá" (5 de abril de 2024) — Mesa 3.

- TVN, "CSS hace aclaratoria sobre fondo para pago de pensiones" (14 de febrero de 2025); La Prensa, sobre las reservas del subsistema de beneficio definido (6 de diciembre de 2024), el presupuesto de la CSS 2026 y el proyecto de Autoridad Regulatoria de Medicamentos (abril de 2024); Telemetro, compra conjunta de 300 medicamentos por MINSA y CSS (enero de 2026) — Mesa 11.
- Expansión Política y La Razón (México), cómputo de la revocación de mandato (abril de 2022); Congreso del Perú, vacancia presidencial (10 de octubre de 2025); Diario Constitucional, "Perú 2025. Ocho Presidentes de la República en diez años" — Mesa 3.
- La Estrella de Panamá, "Una reforma electoral para evitar otro caso Mulino en elecciones generales" (noviembre de 2025); Panamá América, sobre el proyecto de ley 699 de reformas al Código Electoral (octubre de 2026) — Mesa 3.

7.6 Fuentes incorporadas en la revisión de la Mesa 21

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, Art. 411; Constitución de la República del Ecuador, Art. 444; Constitución Política de Costa Rica, Art. 196; Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, arts. 347 a 349 — Mesa 21.
- Corte Suprema de Justicia de Panamá, Pleno: fallo de 27 de mayo de 2022, que declaró inconstitucional el artículo 5 del Decreto 16 de 8 de junio de 2021 del Tribunal Electoral, y fallo de 2023, que declaró inconstitucional el artículo 7 del mismo decreto — Mesa 21.
- Tribunal Electoral de Panamá: Decreto 8 de 5 de abril de 2021, Decreto 16 de 8 de junio de 2021 y Decreto 9 de 7 de julio de 2025, sobre la recolección de firmas para la Asamblea Constituyente Paralela — Mesa 21.
- Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional, sentencia 378 de 31 de mayo de 2017, y comentario de Acceso a la Justicia, "No es necesario un referéndum consultivo previo para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente" — Mesa 21.
- La Prensa, "Corte tumba restricción del Tribunal Electoral para la constituyente" (11 de junio de 2022) y "Tribunal Electoral cobrará por el uso de un APP para la recolección de firmas a favor de la constituyente" (2021); La Estrella de Panamá, "CSJ declara inconstitucional métodos de recolección de firmas para convocar una constituyente" (7 de junio de 2023) — Mesa 21.
- TVN, "Constituyente: Tribunal Electoral autoriza recolección de firmas a grupo de ciudadanos" (agosto de 2025) — Mesa 21.
- Prensa Latina, "Asamblea Constituyente abre nuevo debate político en Panamá" (25 de julio de 2026) y "Semana en Panamá signada por críticas a proceso constituyente" (5 de septiembre de 2026) — Mesa 21.
- El Diario (Ecuador), "CNE proclama resultados definitivos: el No gana en las cuatro preguntas del referéndum 2025" (1 de diciembre de 2025); La Nación (Argentina), "La Constituyente de Maduro llega a su fin" (diciembre de 2020) — Mesa 21.

8. ANEXO: COMPARACIÓN DE ARTÍCULOS VIGENTES Y PROPUESTOS

Este anexo presenta, artículo por artículo, el texto vigente de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 frente al texto propuesto por cada una de las 21 mesas de trabajo, para los 72 cambios constitucionales de este proyecto. El texto vigente se cita según la fuente oficial referenciada en la Bibliografía (sección 7). Para los artículos de tipo "nuevo" (34 de los 72 cambios), no existe artículo equivalente en el texto de 1972, por lo que la columna correspondiente se marca como tal.

Mesa 1

Artículo [203 reformado] — Composición y nombramiento de la Corte Suprema de Justicia

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
*Artículo 203 (texto vigente): "La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de Magistrados que determine la Ley, nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años. La falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento para el resto del periodo respectivo. Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y para el mismo periodo, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a la Ley. Solo podrán ser designados suplentes, los funcionarios de Carrera Judicial de servicio en el Órgano Judicial. Cada dos años, se designarán dos Magistrados, salvo en los casos en que por razón del número de Magistrados que integren la Corte, se nombren más de dos o menos de dos Magistrados. Cuando se aumente el número de Magistrados de la Corte, se harán los nombramientos necesarios para tal fin, y la Ley respectiva dispondrá lo adecuado para mantener el principio de nombramientos escalonados. No podrá ser nombrado Magistrado de la Corte Suprema de Justicia: 1. Quien esté ejerciendo o haya ejercido el cargo de Diputado de la República o suplente de Diputado durante el periodo constitucional en curso. 2. Quien esté ejerciendo o haya ejercido cargos de mando y jurisdicción en el Órgano	La Corte Suprema de Justicia estará integrada por el número de Magistrados que determine la Ley, nombrados para un período de diez (10) años, no reelegibles de forma inmediata. Toda vacante será cubierta mediante concurso público de méritos y oposición, conducido por el Consejo Nacional de la Judicatura, que remitirá a la Asamblea Nacional una terna de candidatos idóneos. La Asamblea Nacional elegirá al Magistrado por mayoría de dos tercios (2/3) de sus miembros, dentro de un plazo de sesenta (60) días calendario contados desde la recepción de la terna. Si vencido dicho plazo la Asamblea no alcanza la mayoría calificada requerida, votará dentro de los treinta (30) días calendario siguientes, por mayoría absoluta de sus miembros, entre los integrantes de la misma terna, en votaciones sucesivas; después de cada votación en que ningún candidato alcance esa mayoría, se excluirá al menos votado. Si vencido este segundo plazo tampoco se alcanza esa mayoría, el Consejo Nacional de la Judicatura designará al Magistrado, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, por sorteo entre los tres integrantes de la terna, en acto público, transmitido por los medios de comunicación del Estado y con la fe de un notario. Los plazos previstos en este artículo correrán únicamente durante las legislaturas ordinarias de la Asamblea Nacional; si una legislatura termina

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
Ejecutivo durante el periodo constitucional en curso. La Ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada una."	antes de su vencimiento, el cómputo se suspenderá y se reanudará al instalarse la siguiente. No podrá realizarse nombramiento alguno de Magistrado dentro de los seis (6) meses anteriores ni los tres (3) meses posteriores a una elección general, salvo que se trate de completar un período en curso cuyo plazo venza dentro de ese lapso. Los Magistrados en funciones completarán sus períodos, y la Ley regulará el desarrollo de las votaciones y del sorteo, el escalonamiento de los nombramientos y la transición al sistema establecido en este artículo.

Artículo [204 reformado] — Requisitos

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
Artículo 204 (texto vigente): "Para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere: 1. Ser panameño por nacimiento. 2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad. 3. Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos. 4. Ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario en la oficina que la Ley señale. 5. Haber completado un periodo de diez años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral o de la Defensoría del Pueblo que requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria. Se reconoce la validez de las credenciales para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, otorgadas de acuerdo con disposiciones constitucionales anteriores."	Además de los requisitos de nacionalidad, edad, idoneidad profesional y ausencia de antecedentes penales que exige la Ley, todo aspirante a Magistrado de la Corte Suprema de Justicia deberá acreditar, ante el Consejo Nacional de la Judicatura, no menos de quince (15) años de ejercicio profesional del Derecho, de la docencia jurídica o de la judicatura; haber aprobado el concurso público de méritos y oposición; y no haber ocupado cargos de dirección partidaria ni cargos de elección popular durante los cinco (5) años anteriores a su postulación.

Artículo [nuevo] — Consejo Nacional de la Judicatura

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Créase el Consejo Nacional de la Judicatura como órgano autónomo, de composición mixta y mayoritariamente no política, encargado de conducir los concursos públicos de méritos y oposición para la selección de Magistrados de la

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
	Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración, del Contralor y Subcontralor General, de los integrantes del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de los Magistrados del Tribunal Electoral y de los demás cargos que esta Constitución le asigne. Estará integrado por siete (7) miembros: dos (2) designados por la Corte Suprema de Justicia entre sus Magistrados o exmagistrados; dos (2) elegidos por los colegios de abogados debidamente reconocidos; uno (1) elegido por las facultades de Derecho de las universidades acreditadas del país; uno (1) designado por el Órgano Ejecutivo; y uno (1) designado por el Órgano Legislativo. Sus miembros durarán seis (6) años en sus funciones, con renovación parcial y escalonada, y no podrán ser removidos sino por las causales que establezca la Ley. El Consejo actuará mediante concursos públicos, con publicidad de las bases, de las hojas de vida de los candidatos y de los resultados, y podrá recibir observaciones ciudadanas durante el proceso. Cuando la vacante corresponda al vencimiento de un período, el Consejo abrirá el concurso con no menos de diez (10) meses de anticipación, de modo que la designación se produzca antes de que el cargo quede vacante; las vacantes absolutas imprevistas se someterán a concurso de inmediato. El Consejo no remitirá ternas durante los últimos treinta (30) días de una legislatura ordinaria, salvo en el caso de vacantes absolutas imprevistas. En todos los cargos cuya selección conduce el Consejo, el Consejo remitirá a la Asamblea Nacional una terna por cada cargo, y la elección se regirá por el procedimiento, los plazos y el desempate previstos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La Ley regulará los criterios de evaluación, el deber de inhibirse de los consejeros que tengan conflicto de interés con un aspirante y un recurso de impugnación de las calificaciones, que se resolverá en plazo breve y no suspenderá el concurso.

Mesa 2

Artículo [147 reformado] — Composición de la Asamblea Nacional por provincias y comarcas	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 147 (texto vigente): "La Asamblea Nacional se compondrá de setenta y un Diputados que resulten elegidos de conformidad con la Ley y sujeto a lo que se dispone a continuación: 1. Habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional. Integrará un solo circuito electoral todo distrito en donde se elija más de un Diputado, salvo el distrito de Panamá, donde habrá circuitos de tres o más Diputados. 2. Los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral. 3. A cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de Diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la presente norma. 4. Para la creación de los circuitos, se tomará en cuenta la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales. A cada Diputado le corresponderá un suplente personal elegido con el Diputado principal el mismo día que este, quien lo reemplazará en sus faltas. El Tribunal Electoral, previa consulta con los partidos legalmente reconocidos, en el marco del organismo de consulta instituido, elaborará y presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que crea los circuitos electorales que servirán de base para la elección de Diputados, con arreglo a lo dispuesto en esta norma constitucional."	La Asamblea Nacional se compondrá de sesenta y un (61) Diputados, elegidos mediante postulación partidista o por libre postulación, en circunscripciones electorales que coincidirán con las provincias y con las comarcas indígenas de nivel provincial. Los escaños se distribuirán entre las circunscripciones en proporción a su población según el último censo nacional, por el método del cociente y el mayor residuo, con un mínimo de dos (2) Diputados por provincia y uno (1) por comarca. El Tribunal Electoral hará la distribución después de cada censo y la publicará antes de la convocatoria a elecciones; la Asamblea Nacional no podrá modificarla. Los Diputados se elegirán mediante listas, con representación proporcional y voto preferente, conforme a la Ley. A cada Diputado le corresponderá un suplente personal elegido con el principal el mismo día, quien lo reemplazará en sus faltas. Esta composición regirá a partir de la primera elección general posterior a la entrada en vigencia de esta Constitución.

Artículo [nuevo] — Prohibición de gestión directa de obras por los Diputados	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Se prohíbe a los Diputados de la Asamblea Nacional gestionar, ejecutar o disponer de partidas, fondos o programas destinados a obras, proyectos o

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
	servicios públicos en sus respectivas circunscripciones electorales. Toda asignación presupuestaria para obras y proyectos de inversión pública se ejecutará exclusivamente a través de las entidades del Órgano Ejecutivo y los gobiernos locales competentes, conforme a los criterios objetivos de priorización territorial que establece esta Constitución. Es nula de pleno derecho cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa que faculte a un Diputado a gestionar directamente fondos o proyectos de esta naturaleza. Esta prohibición no limita la función de control político y de fiscalización que corresponde a la Asamblea Nacional y a sus comisiones.

Artículo [nuevo] — Reelección de los Diputados

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Los Diputados no podrán ejercer más de dos (2) períodos consecutivos en el cargo, y podrán postularse nuevamente después de transcurrido al menos un período completo desde el último ejercido. Para el cómputo de este límite solo se tomarán en cuenta los períodos iniciados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución.

Mesa 3

Artículo [200, reforma al numeral 2] — Nombramientos que ya no acuerda el Consejo de Gabinete

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
Artículo 200, numeral 2 (texto vigente): Son funciones del Consejo de Gabinete: [...] 2. Acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración, y de sus respectivos suplentes, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional.	Corresponde al Órgano Ejecutivo, oído el Consejo de Gabinete, ejercer las demás funciones que le asigna esta Constitución, con excepción de la nominación del Procurador General de la Nación y del Procurador de la Administración, cuyo nombramiento se regirá por el concurso público de méritos y oposición conducido por el Consejo Nacional de la Judicatura, con elección final por la Asamblea Nacional mediante mayoría de dos

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
	tercios (2/3) de sus miembros, conforme al procedimiento previsto para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo [nuevo] — Criterios de ejecución territorial de obras públicas

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	La ejecución de obras y proyectos de inversión pública por el Órgano Ejecutivo se sujetará a criterios objetivos y públicos de priorización territorial, definidos por la Ley con base en indicadores verificables de necesidad, población y rezago de infraestructura. La Contraloría General de la República fiscalizará anualmente la distribución geográfica de la inversión pública ejecutada y publicará un informe de acceso público que permita verificar el cumplimiento de dichos criterios.

Artículo [177 reformado] — Elección del Presidente por mayoría absoluta

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
Artículo 177 (texto vigente): "El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por la mayoría de votos, para un periodo de cinco años. Con el Presidente de la República será elegido, de la misma manera y por igual periodo, un Vicepresidente, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a lo prescrito en esta Constitución."	El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo, para un período de cinco (5) años, por mayoría absoluta de los votos válidos emitidos a favor de las candidaturas presidenciales; para este cálculo no se computarán los votos en blanco ni los nulos. Si ninguna candidatura alcanza esa mayoría, se celebrará una segunda votación entre las dos candidaturas más votadas, en la fecha que fije el Tribunal Electoral dentro de los treinta (30) días siguientes a la proclamación de los resultados de la primera, y resultará elegida la que obtenga el mayor número de votos válidos. Con el Presidente de la República será elegido, de la misma manera y por igual período, un Vicepresidente, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a lo prescrito en esta Constitución. Las candidaturas a Presidente y Vicepresidente se inscribirán como fórmula, y ninguna candidatura presidencial podrá inscribirse sin su respectiva candidatura a

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
	Vicepresidente. Si antes de la elección la candidatura presidencial queda vacante por muerte, renuncia, inhabilitación u otra causa, la ocupará la candidatura a Vicepresidente de la misma fórmula, y el nuevo candidato a Vicepresidente será escogido, dentro del plazo que fije la Ley, por el mismo procedimiento democrático interno con que se escogió la fórmula. Si la vacante no puede llenarse antes de la elección, o si la fórmula resulta electa sin candidato a Vicepresidente, la Vicepresidencia se proveerá conforme al artículo 189.

Artículo [189 reformado] — Vacante de la Vicepresidencia

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
Artículo 189 (texto vigente): "Por falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá el cargo por el resto del periodo. Cuando el Vicepresidente asuma el cargo de Presidente, ejercerá la vicepresidencia uno de los Ministros de Estado, que estos elegirán por mayoría de votos, quien debe cumplir los requisitos necesarios para ser Vicepresidente de la República. Cuando por cualquier motivo la falta absoluta del Presidente no pudiere ser llenada por el Vicepresidente, ejercerá la Presidencia uno de los Ministros de Estado, que estos elegirán por mayoría de votos, quien debe cumplir con los requisitos necesarios para ser Presidente de la República, y tendrá el título de Ministro Encargado de la Presidencia. Cuando la falta absoluta del Presidente y del Vicepresidente se produjera por lo menos dos años antes de la expiración del periodo presidencial, el Ministro Encargado de la Presidencia convocará a elecciones para Presidente y Vicepresidente en una fecha no posterior a cuatro meses, de modo que los ciudadanos electos tomen posesión dentro de los seis meses siguientes a la convocatoria, para el resto del periodo. El decreto respectivo será expedido a más tardar ocho días después de la asunción del cargo por dicho Ministro Encargado."	Por falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá el cargo por el resto del periodo. Cuando la Vicepresidencia quede vacante, por haber asumido su titular la Presidencia o por cualquier otra causa, el Presidente de la República propondrá, dentro de los treinta (30) días siguientes, a un ciudadano que reúna los requisitos para ser Vicepresidente, quien asumirá el cargo una vez ratificado por la Asamblea Nacional con el voto de dos tercios (2/3) de sus miembros. Si la Asamblea no lo ratifica dentro de los sesenta (60) días de sesiones siguientes a la propuesta, el Presidente le presentará una terna, y la Asamblea elegirá entre sus integrantes por mayoría absoluta de sus miembros dentro de los treinta (30) días de sesiones siguientes; si tampoco alcanza esa mayoría, quedará designado el integrante de la terna que haya obtenido el mayor número de votos. Mientras la Vicepresidencia esté vacante, las faltas temporales del Presidente se llenarán conforme al artículo 187. Cuando por cualquier motivo la falta absoluta del Presidente no pudiere ser llenada por el Vicepresidente, ejercerá la Presidencia uno de los Ministros de Estado, que estos elegirán por mayoría de votos, quien debe cumplir con los requisitos necesarios para ser Presidente de la República, y tendrá el título de Ministro Encargado

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
	de la Presidencia. Cuando la falta absoluta del Presidente y del Vicepresidente se produjera por lo menos dos años antes de la expiración del periodo presidencial, el Ministro Encargado de la Presidencia convocará a elecciones para Presidente y Vicepresidente en una fecha no posterior a cuatro meses, de modo que los ciudadanos electos tomen posesión dentro de los seis meses siguientes a la convocatoria, para el resto del periodo. El decreto respectivo será expedido a más tardar ocho días después de la asunción del cargo por dicho Ministro Encargado.

Artículo [138, adición] — Elección interna de la fórmula presidencial y control judicial oportuno

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
Artículo 138 (texto vigente): "Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en esta Constitución y la Ley. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos estarán fundados en principios democráticos. La Ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos, sin que, en ningún caso, pueda establecer que el número de los votos necesarios para su subsistencia sea superior al cinco por ciento de los votos válidos emitidos en las elecciones para Presidente, Diputados, Alcaldes o Representantes de Corregimientos, según la votación más favorable al partido."	Los partidos políticos escogerán a sus candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República como fórmula, mediante elecciones primarias u otro procedimiento en el que voten directamente sus miembros, organizado o fiscalizado por el Tribunal Electoral. Las impugnaciones contra la inscripción o la sustitución de una candidatura presidencial serán resueltas en firme, por la autoridad competente, antes de la fecha fijada para la impresión de las boletas electorales, dentro de los plazos que establezca la Ley.

Artículo [nuevo] — Revocatoria del mandato presidencial

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Los ciudadanos podrán solicitar la revocatoria del mandato del Presidente de la República mediante firmas, verificadas por el Tribunal Electoral, de un número de ciudadanos no inferior al quince por

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
	ciento (15%) del padrón electoral nacional, que incluya, en al menos la mitad de las provincias y comarcas indígenas de nivel provincial, firmas de no menos del diez por ciento (10%) de su respectivo padrón. La solicitud solo podrá presentarse después de cumplida la mitad del período presidencial y antes de que comience su último año, y una sola vez en cada período. Las firmas se recogerán dentro de un plazo de noventa (90) días calendario; el Tribunal Electoral las verificará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes y, si la solicitud cumple los requisitos, convocará la votación, que se celebrará dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes. Estos plazos son improrrogables. El mandato quedará revocado si los votos a favor de la revocatoria son mayoría de los votos válidos emitidos y, además, igualan o superan el número de votos que obtuvo el Presidente en la primera votación de la elección en que resultó electo. No podrán solicitar la revocatoria ni promover la recolección de firmas el Presidente, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones ni el partido o la alianza que lo postuló, y no se emplearán recursos ni propaganda públicos a favor o en contra de ella. Revocado el mandato, el Vicepresidente asumirá la Presidencia por el resto del período, conforme al artículo 189. La revocatoria del Presidente se rige exclusivamente por este artículo, que se aplicará a partir del primer período presidencial que se inicie después de su entrada en vigencia.

Artículo [160 reformado] — Acusación y juicio del Presidente de la República	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 160 (texto vigente): "Es función judicial de la Asamblea Nacional conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y juzgarlos, si a ello diere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de esta Constitución o las leyes."	Es función judicial de la Asamblea Nacional conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y juzgarlos, si a ello diere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de esta Constitución o las leyes. Las acusaciones o denuncias contra el Presidente o el Vicepresidente de la República por las causas previstas en el artículo 191 serán admitidas o rechazadas por el Pleno de la Asamblea Nacional, en votación nominal y pública, dentro de los treinta (30) días hábiles de sesiones siguientes a su presentación; la admisión requerirá el voto de la mayoría absoluta de sus miembros. Admitida la acusación, el juicio corresponderá al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que solo podrá imponer la destitución y la inhabilitación con el voto de dos tercios (2/3) de sus miembros. Cuando la acusación esté respaldada por firmas, verificadas por el Tribunal Electoral, de un número de ciudadanos no inferior al cinco por ciento (5%) del padrón electoral, la Asamblea Nacional estará obligada a votarla dentro del mismo plazo; si no lo hace, la acusación pasará a la Corte Suprema de Justicia, que decidirá primero sobre su admisión. Este régimen se aplicará a partir del primer período presidencial que se inicie después de su entrada en vigencia.

Mesa 4

Artículo [304, adición] — Publicidad y verificación de la declaración jurada patrimonial	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 304 (texto vigente): "El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales Ordinarios y Especiales, el Procurador General de la Nación y el de la Administración, los Jueces, los Ministros de Estado, el Contralor General de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional,	La declaración jurada de bienes patrimoniales a que se refiere este Artículo será de acceso público a través de una plataforma electrónica administrada por la Contraloría General de la República, y deberá actualizarse anualmente mientras el declarante permanezca en el cargo, además de presentarse al inicio y al término de sus funciones. La Contraloría

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
los Magistrados del Tribunal Electoral, los Magistrados del Tribunal de Cuentas, el Fiscal General Electoral, el Defensor del Pueblo, los Directores Generales, Gerentes o Jefes de Entidades Autónomas, los Directores Nacionales y Provinciales de los Servicios de Policía, empleados o funcionarios públicos de manejo conforme al Código Fiscal, deben presentar al inicio y al término de sus funciones una declaración jurada de su estado patrimonial, la cual deberán hacer mediante escritura pública, en un término de diez días hábiles a partir de la toma de posesión del cargo y diez días hábiles a partir de la separación. El Notario realizará esta diligencia sin costo alguno. Esta disposición tiene efectos inmediatos, sin perjuicio de su reglamentación por medio de la Ley."	General de la República podrá iniciar de oficio una verificación patrimonial cuando detecte variaciones injustificadas entre declaraciones sucesivas. La Ley establecerá las sanciones aplicables por la omisión, falsedad o inconsistencia no justificada de lo declarado.

Artículo [281 reformado] — Integración del Tribunal de Cuentas

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
Artículo 281 (texto vigente): "Se establece la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y jurisdicción nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades. El Tribunal de Cuentas se compondrá de tres Magistrados, los cuales serán designados para un periodo de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia. La Ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas."	El Tribunal de Cuentas estará integrado por tres (3) Magistrados, seleccionados mediante concurso público de méritos y oposición conducido por el Consejo Nacional de la Judicatura, que remitirá a la Asamblea Nacional una terna por cada cargo, con elección final por mayoría de dos tercios (2/3) de sus miembros, conforme al procedimiento, los plazos y el desempate previstos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para un período de diez (10) años. No procederá el nombramiento directo de sus integrantes por los Órganos Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Artículo [279, reforma a los párrafos primero y segundo] — Nombramiento y período del Contralor General

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
Artículo 279 (texto vigente): "Habrá un organismo estatal independiente, denominado Contraloría General de la República, cuya dirección estará a cargo de un funcionario público que se denominará	Habrá un organismo estatal independiente, denominado Contraloría General de la República, cuya dirección estará a cargo de un funcionario público que se denominará Contralor General,

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
Contralor General, secundado por un Subcontralor, quienes serán nombrados para un periodo igual al del Presidente de la República, dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos, sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas por la Ley. Ambos serán nombrados para que entren en funciones a partir del primero de enero después de iniciado cada periodo presidencial ordinario. Para ser Contralor y Subcontralor de la República se requiere ser ciudadano panameño por nacimiento; tener título universitario y treinta y cinco años o más de edad, y no haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia."	secundado por un Subcontralor, quienes serán nombrados para un período de ocho (8) años, independiente del período presidencial y sin reelección inmediata, dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos, sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas por la Ley. Ambos serán seleccionados mediante concurso público de méritos y oposición conducido por el Consejo Nacional de la Judicatura, que remitirá a la Asamblea Nacional una terna por cada cargo, con elección final por mayoría de dos tercios (2/3) de sus miembros, conforme al procedimiento, los plazos y el desempate previstos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. No procederá su designación por mayoría simple ni sin concurso previo. Quienes ocupen los cargos al entrar en vigencia esta norma completarán su período, y la Ley regulará la transición.

Mesa 5

Artículo [nuevo] — Referéndum nacional sobre leyes ordinarias

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Los ciudadanos tienen derecho a solicitar referéndum nacional sobre leyes ordinarias ya promulgadas, con excepción de las leyes de contenido tributario. La solicitud deberá contar con firmas verificadas de un número de ciudadanos no inferior al diez por ciento (10%) del padrón electoral, presentadas dentro del año siguiente a la promulgación de la ley, y será administrada por el Tribunal Electoral.

Artículo [nuevo] — Iniciativa legislativa popular

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Los ciudadanos tienen derecho a presentar proyectos de ley ante la Asamblea Nacional mediante iniciativa legislativa popular, respaldada por firmas verificadas de un número de

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
	ciudadanos no inferior al cinco por ciento (5%) del padrón electoral. La Asamblea Nacional está obligada a darle trámite y debate dentro del período de sesiones en que sea presentada, sin perjuicio de su derecho a aprobarla, modificarla o rechazarla.

Artículo [nuevo] — Revocatoria de mandato ciudadana

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Los ciudadanos tienen derecho a solicitar la revocatoria del mandato de los servidores públicos de elección popular, mediante un mecanismo administrado por el Tribunal Electoral, independiente del régimen disciplinario interno de los partidos políticos. La solicitud requerirá firmas verificadas de un número de ciudadanos no inferior al veinticinco por ciento (25%) del padrón electoral del respectivo circuito o circunscripción, y la revocatoria procederá si es aprobada por mayoría de los votos válidos emitidos en la consulta, siempre que participe un número de electores no inferior al que votó en la elección del funcionario cuestionado. La Ley determinará el alcance de este mecanismo respecto de los cargos de elección popular distintos del Presidente de la República.

Mesa 6

Artículo [nuevo] — Regla fiscal

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	El presupuesto del Estado se sujetará a una regla fiscal de rango constitucional que fije un techo máximo de déficit y una trayectoria sostenible de deuda pública, cuyos parámetros numéricos serán desarrollados por la Ley. La suspensión de la regla fiscal solo procederá mediante declaratoria de emergencia nacional aprobada por mayoría de dos tercios (2/3) de la Asamblea Nacional, por un plazo definido y con obligación de retorno a la

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
	trayectoria fiscal ordinaria al término de dicho plazo.

Artículo [nuevo] — Fondo de Ahorro de Panamá

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	El Fondo de Ahorro de Panamá tiene rango constitucional y por objeto preservar para las generaciones futuras una porción de los ingresos fiscales extraordinarios y de los excedentes que transfiera la Autoridad del Canal de Panamá. La Ley fijará el porcentaje mínimo de aporte obligatorio y el límite máximo de retiro anual. El Fondo no podrá ser disuelto, vaciado ni destinado a un fin distinto al del ahorro intergeneracional, salvo mediante el procedimiento de reforma constitucional.

Artículo [nuevo] — Consejo Fiscal Autónomo

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Créase el Consejo Fiscal Autónomo, órgano técnico independiente encargado de vigilar el cumplimiento de la regla fiscal y del régimen del Fondo de Ahorro de Panamá. Sus miembros serán designados mediante un mecanismo de nombramiento diversificado, análogo al del Consejo Nacional de la Judicatura, y no podrán ser removidos sino por las causales que establezca la Ley. El Consejo Fiscal Autónomo emitirá informes públicos y obligatorios sobre cada proyecto de presupuesto y tendrá facultad de objeción suspensiva cuando este incumpla la regla fiscal.

Artículo [nuevo] — Distribución de ingresos por recursos naturales estratégicos

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Los ingresos que perciba el Estado por la explotación de recursos naturales estratégicos, incluida la minería y los excedentes del Canal de Panamá por encima de una línea base que fije la

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
	Ley, se distribuirán conforme a una fórmula constitucional que destine porcentajes fijos al ahorro nacional, a la inversión municipal descentralizada, a la remediación ambiental y a la ciencia y la educación. La ejecución de estos recursos será de publicación obligatoria en el portal de datos abiertos del Estado.

Artículo [nuevo] — Concesiones de recursos naturales no renovables

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Toda concesión, contrato o contrato-ley para la explotación de recursos naturales no renovables que supere la escala o duración que fije la Ley requerirá consulta pública previa, con estándares mínimos vinculantes definidos por la Ley, y aprobación por mayoría de dos tercios (2/3) de la Asamblea Nacional. Ningún contrato de esta naturaleza podrá tramitarse por la vía de urgencia notoria.

Mesa 7

Artículo [1 reformado]

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
Artículo 1 (texto vigente): "La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su Gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo."	La República de Panamá es un Estado unitario, republicano, democrático, representativo y participativo, organizado conforme a los principios del gobierno constitucional.

Artículo [2 reformado]	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 2 (texto vigente): "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."	El Poder Público solo emana del pueblo y lo ejerce el Estado conforme lo establece esta Constitución, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, actuando limitados y separados dentro de sus respectivas funciones, con la colaboración armónica entre los mismos. Son igualmente órganos del Estado, con autonomía e independencia funcional propias de una función de control ajena a los tres Órganos clásicos, el Tribunal Electoral, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional de la Judicatura y el Consejo Fiscal Autónomo, así como los demás que esta Constitución establezca con ese carácter.

Artículo [5 reformado]	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 5 (texto vigente): "El territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos. La ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público."	El territorio de la República se divide políticamente en Provincias; éstas a su vez en Distritos, y los Distritos en Corregimientos. La Ley podrá crear otras divisiones políticas que estime convenientes, por razones de conveniencia administrativa, de servicio público o por cualquier otra causa que las justifique. Las comarcas indígenas constituyen una división político-administrativa con autonomía propia, reconocida a rango constitucional, cuya creación, delimitación y régimen especial de gobierno corresponde establecer a la Ley, atendiendo a la identidad cultural y territorial de los pueblos indígenas.

Artículo [10 reformado]	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 10 (texto vigente): "Pueden solicitar la nacionalidad panameña por naturalización: 1. Los extranjeros con cinco años consecutivos de residencia en el territorio de la República si, después de haber alcanzado su mayoría de edad, declaran su voluntad de naturalizarse, renuncian	La nacionalidad panameña por naturalización se obtiene conforme a los requisitos y el trámite que establezca la Ley, sin que en ningún caso se exija al solicitante la renuncia expresa o tácita a su nacionalidad de origen.

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
expresamente a su nacionalidad de origen o a la que tengan y comprueban que poseen el idioma español y conocimientos básicos de geografía, historia y organización política panameñas. 2. Los extranjeros con tres años consecutivos de residencia en el territorio de la República que tengan hijos nacidos en ésta, de padre o madre panameños o cónyuge de nacionalidad panameña, si hacen la declaración y presentan la comprobación de que trata el aparte anterior. 3. Los nacionales por nacimiento, de España o de un Estado latinoamericano, si llenan los mismos requisitos que en su país de origen se exigen a los panameños para naturalizarse."	

Artículo [13 reformado]	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 13 (texto vigente): "La nacionalidad panameña de origen o adquirida por el nacimiento no se pierde, pero la renuncia expresa o tácita de ella suspenderá la ciudadanía. La nacionalidad panameña derivada o adquirida por la naturalización se perderá por las mismas causas. La renuncia expresa de la nacionalidad se produce cuando la persona manifiesta por escrito al Ejecutivo su voluntad de abandonarla; y la tácita, cuando se adquiere otra nacionalidad o cuando se entra al servicio de un Estado enemigo."	La nacionalidad panameña, de origen o adquirida, no se pierde bajo ninguna circunstancia. La ciudadanía, es decir, el ejercicio de los derechos políticos, se suspende únicamente por las causas expresamente previstas en esta Constitución, en igualdad de trato entre panameños de nacimiento y panameños por naturalización.

Mesa 8

Artículo [19 reformado]	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 19 (texto vigente): "No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas."	No habrá fueros ni privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, edad, religión o ideas políticas.

Artículo [35 reformado]	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 35 (texto vigente): "Es libre la profesión de todas las religiones, así como el ejercicio de todos los cultos, sin otra limitación que el respeto a la moral cristiana y al orden público. Se reconoce que la religión católica es la de la mayoría de los panameños."	Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla, individual o colectivamente, sin otra limitación que el respeto a la moral y al orden público. Se reconoce que la religión católica es la de la mayoría de los panameños, sin que ello implique trato preferente ni menoscabe la igualdad de las demás confesiones.

Mesa 9

Artículo [68 reformado]	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 68 (texto vigente): "Se reconoce el derecho de sindicación a los empleadores, asalariados y profesionales de todas clases para los fines de su actividad económica y social. El Ejecutivo tendrá un término improrrogable de treinta días para admitir o rechazar la inscripción de un sindicato. La Ley regulará lo concerniente al reconocimiento por el Ejecutivo de los sindicatos, cuya personería jurídica quedará determinada por la inscripción. El Ejecutivo no podrá disolver un sindicato sino cuando se aparte permanentemente de sus fines y así lo declare tribunal competente mediante sentencia firme. Las directivas de estas asociaciones estarán integradas exclusivamente por panameños."	Los trabajadores tienen derecho a sindicalizarse. Las directivas de las asociaciones sindicales estarán integradas, en su mayoría, por panameños, sin que en ningún caso se excluya a los trabajadores extranjeros de participar en ellas conforme lo determine la Ley.

Mesa 10

Artículo [94 reformado]	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 94 (texto vigente): "Se garantiza la libertad de enseñanza y se reconoce el derecho de crear centros docentes particulares con sujeción a la Ley."	Todos los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, estarán abiertos a todos los alumnos, sin distinción de raza, posición social, sexo, ideas políticas, religión o la naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores.

Artículo [99 reformado]	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 99 (texto vigente): "Sólo se reconocen los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por éste de acuerdo con la Ley."	La acreditación y fiscalización de la calidad de las universidades particulares corresponderá a un organismo autónomo de acreditación, independiente de la Universidad de Panamá y de cualquier otra universidad oficial o particular, cuya organización, integración y funciones desarrollará la Ley.

Artículo [107 reformado]	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 107 (texto vigente): "Se enseñará la religión católica en las escuelas públicas, pero su aprendizaje y la asistencia a actos de cultos religiosos no serán obligatorios cuando lo soliciten sus padres o tutores."	El Estado garantiza el derecho de los padres o tutores a que sus hijos reciban en las escuelas públicas la educación religiosa y moral acorde con sus propias convicciones, y el derecho a que no la reciban. Ninguna enseñanza religiosa será obligatoria ni se impartirá a quien no la haya solicitado, y su costo no recaerá sobre las familias. La Ley regulará su organización, con respeto a la libertad de conciencia de estudiantes y docentes.

Mesa 11

Artículo [111 reformado] — Medicamentos	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 111 (texto vigente): "El Estado deberá desarrollar una política nacional de medicamentos que promueva la producción, disponibilidad, accesibilidad, calidad y control de los medicamentos para toda la población del país."	El Estado deberá desarrollar una política nacional de medicamentos que promueva la producción, disponibilidad, accesibilidad, calidad y control de los medicamentos para toda la población del país. El registro sanitario, la vigilancia y el control de los medicamentos y demás productos para la salud humana corresponderán a una autoridad técnica autónoma, cuya dirección será seleccionada mediante concurso público de méritos para un período fijo, conforme a la Ley. Las entidades públicas de salud realizarán compras conjuntas de medicamentos mediante procedimientos públicos y transparentes, publicarán los precios de adquisición y mantendrán reservas mínimas de los medicamentos esenciales que determine la Ley.

Artículo [113, adición] — Sostenibilidad de la seguridad social	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 113 (texto vigente): "Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad sociales."	El sistema de seguridad social se regirá por un principio de sostenibilidad financiera y actuarial de rango constitucional. Sus programas serán evaluados al menos cada tres (3) años mediante estudios actuariales independientes, que se publicarán y serán revisados por el Consejo Fiscal Autónomo. Si un estudio determina que un programa no es sostenible y la Asamblea Nacional no adopta medidas correctivas dentro de los doce (12) meses siguientes, se aplicarán automáticamente las medidas de ajuste que la Ley haya previsto con anterioridad para ese supuesto. La Ley establecerá las medidas necesarias para garantizar la viabilidad de las prestaciones frente a enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad y desempleo.

Artículo [nuevo] — Caja de Seguro Social y fondos de la seguridad social	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	La Caja de Seguro Social es la entidad autónoma del Estado encargada de prestar y administrar los servicios de seguridad social a que se refiere el artículo 113, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica. Su Director General será seleccionado mediante concurso público de méritos y oposición conducido por el Consejo Nacional de la Judicatura, conforme al procedimiento previsto para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para un período de siete (7) años sin reelección inmediata. En su Junta Directiva estarán representados los trabajadores, los empleadores, los jubilados y pensionados y el Estado, conforme a la Ley. Los fondos y reservas de cada programa constituyen patrimonio de los asegurados, se administrarán por separado y no podrán ser transferidos entre programas, prestados al Estado en condiciones distintas a las de mercado ni empleados en fines distintos de aquellos para los que fueron creados. Las reservas se invertirán con criterios de seguridad, rentabilidad, liquidez y diversificación, conforme a una política de inversión pública, por una administración profesional independiente; sus resultados se auditarán y publicarán cada año. Los aportes del Estado y las cuotas retenidas por las entidades públicas se transferirán en los plazos que fije la Ley; su falta de pago generará intereses y será exigible por la Caja.

Artículo [121 reformado]	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 121 (texto vigente): "La Ley reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales."	El Estado reconoce el cambio climático como un desafío que debe atender de forma prioritaria en la formulación de sus políticas ambientales,

Mesa 12

Artículo [129 reformado]	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 129 (texto vigente): "La Defensoría del Pueblo velará por la protección de los derechos y las garantías fundamentales consagradas en esta Constitución, así como los previstos en los convenios internacionales de derechos humanos y la Ley, mediante el control no jurisdiccional de los hechos, actos u omisiones de los servidores públicos y de quienes presten servicios públicos, y actuará para que ellos se respeten. La Defensoría del Pueblo actuará bajo la dirección y responsabilidad del Defensor del Pueblo, quien será nombrado por el Órgano Legislativo para un periodo de cinco años, dentro del cual no podrá ser suspendido ni removido, sino por el voto de dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional, en virtud de causas definidas previamente por la Ley."	El Defensor del Pueblo será seleccionado mediante concurso público de méritos y oposición conducido por el Consejo Nacional de la Judicatura, que remitirá a la Asamblea Nacional una terna de candidatos idóneos, con elección final por la Asamblea Nacional mediante mayoría de dos tercios (2/3) de sus miembros, conforme al procedimiento, los plazos y el desempate previstos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para un período de cinco (5) años. Podrá ser removido por la Asamblea Nacional, mediante la misma mayoría calificada, por las causales que determine la Ley.

Artículo [142 reformado] — Selección de los Magistrados del Tribunal Electoral	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 142 (texto vigente): "Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, se establece un tribunal autónomo e independiente, denominado Tribunal Electoral, al que se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Este Tribunal interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral, dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral. El Tribunal Electoral tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres Magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serán designados, en forma escalonada, para un periodo de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero	Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, se establece un tribunal autónomo e independiente, denominado Tribunal Electoral, al que se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Este Tribunal interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral, dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral. El Tribunal Electoral tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres Magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, designados en forma escalonada para un período de diez (10) años, no reelegibles de forma inmediata. Toda vacante será cubierta mediante concurso público de méritos y oposición,

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Para cada principal se nombrará, de la misma forma, un suplente. Los Magistrados del Tribunal Electoral y el Fiscal General Electoral son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, y les son aplicables las mismas prohibiciones y prerrogativas que establece esta Constitución para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia."	conducido por el Consejo Nacional de la Judicatura, que remitirá a la Asamblea Nacional una terna de candidatos idóneos. La elección, sus plazos, el desempate y la prohibición de nombrar en las fechas cercanas a una elección general se regirán por el procedimiento previsto en esta Constitución para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Para cada principal se nombrará, de la misma forma, un suplente. Los Magistrados del Tribunal Electoral y el Fiscal General Electoral son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, y les son aplicables las mismas prohibiciones y prerrogativas que establece esta Constitución para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Los Magistrados en funciones completarán sus períodos, y la Ley regulará la transición al sistema establecido en este artículo.

Mesa 13

Artículo [225 reformado]	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 225 (texto vigente): "Cada Corregimiento elegirá un Representante y su suplente por votación popular directa, por un período de cinco años. Los Representantes de Corregimientos podrán ser reelegidos indefinidamente."	Cada Corregimiento elegirá un Representante y su suplente por votación popular directa, por un período de cinco (5) años. El Representante de Corregimiento presidirá la Junta Comunal y llevará la voz de su comunidad ante las autoridades municipales y provinciales, pero no integrará el Concejo Municipal. Estará sujeto al mismo límite de reelección que esta Constitución establezca para los Diputados de la Asamblea Nacional.

Artículo [237 reformado]	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 237 (texto vigente): "En cada Distrito habrá una corporación que se denominará Concejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito. Si en algún Distrito existieren menos de	En cada Distrito habrá una corporación que se denominará Concejo Municipal, integrada por Concejales elegidos por votación popular directa para un período de cinco (5) años, en número no menor de cinco (5) y proporcional a la población

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
cinco Corregimientos, se elegirán por votación popular directa, según el procedimiento y el sistema de representación proporcional que establezca la Ley, los Concejales para que, en tal caso, el número de integrantes del Concejo Municipal sea de cinco. El Concejo designará un Presidente y un Vicepresidente de su seno. Este último reemplazará al primero en sus ausencias."	del Distrito, conforme al sistema electoral que establezca la Ley, el cual procurará la representación territorial de los corregimientos. Los Concejales estarán sujetos al mismo límite de reelección que esta Constitución establezca para los Diputados de la Asamblea Nacional. El Concejo designará un Presidente y un Vicepresidente de su seno. Este último reemplazará al primero en sus ausencias.

Artículo [241 reformado]

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
Artículo 241 (texto vigente): "Habrá en cada distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, y un Vicealcalde, electos por votación popular directa para un periodo de cinco años."	Habrá en cada Distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal y responsable de la ejecución del presupuesto municipal, incluidas las obras y servicios de los corregimientos, y un Vicealcalde, electos por votación popular directa para un período de cinco (5) años. El Alcalde y el Vicealcalde estarán sujetos al mismo límite de reelección que esta Constitución establezca para los Diputados de la Asamblea Nacional.

Artículo [246 adición]

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
Artículo 246 (texto vigente): "Serán fuentes de ingreso municipal, además de las que señale la Ley conforme al artículo anterior, las siguientes: 1. El producto de sus áreas o ejidos lo mismo que de sus bienes propios. 2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios. 3. Los derechos sobre espectáculos públicos. 4. Los impuestos sobre expendio de bebidas alcohólicas. 5. Los derechos, determinados por la Ley, sobre extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza. 6. Las multas que impongan las autoridades municipales. 7. Las subvenciones estatales y las donaciones. 8. Los derechos sobre extracción de madera, explotación y tala de bosques. 9. El impuesto de degüello de ganado vacuno y porcino	Los Municipios tienen derecho a una transferencia mínima y predecible de los ingresos nacionales, cuyo porcentaje fijará la Ley, adicional a las demás fuentes de ingreso municipal que establece este Artículo, como parte del proceso de descentralización de competencias y recursos previsto en esta Constitución.

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
que se pagará en el Municipio de donde proceda la res."	

Artículo [250 reformado]

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
Artículo 250 (texto vigente): "En cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que promoverá el desarrollo de la colectividad y velará por la solución de sus problemas. Las Juntas Comunales podrán ejercer funciones de conciliación voluntaria y otras que la Ley les señale."	En cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que promoverá el desarrollo de la colectividad, velará por la solución de sus problemas y canalizará la participación ciudadana en la gestión municipal. La Junta Comunal propondrá al Alcalde y al Concejo Municipal, mediante consulta a la comunidad, las obras y servicios prioritarios del corregimiento, y vigilará su ejecución. No administrará ni ejecutará directamente fondos públicos de inversión. Las Juntas Comunales podrán ejercer funciones de conciliación voluntaria y otras que la Ley les señale.

Artículo [252 reformado]

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
Artículo 252 (texto vigente): "En cada Provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, quien será representante de éste en su circunscripción. Cada Gobernador tendrá un suplente designado también por el Órgano Ejecutivo. La Ley determinará las funciones y deberes de los Gobernadores."	El Gobernador de cada Provincia será electo por votación popular directa, para un período de cinco (5) años, coincidente con el de los Representantes de Corregimiento y los Alcaldes. La Ley determinará sus funciones y su relación con el Concejo Provincial.

Artículo [nuevo] — Transición al nuevo régimen municipal

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Los Concejos Municipales integrados conforme al Artículo 237 se elegirán por primera vez en las elecciones generales siguientes a la entrada en vigencia de esta Constitución; hasta su instalación, los Concejos continuarán integrados conforme a las normas vigentes. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia, la Ley establecerá el sistema electoral municipal y las reglas para trasladar a las

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
	Alcaldías la ejecución de los fondos de inversión que hoy administran las Juntas Comunales, sin reducir los recursos destinados a cada corregimiento.

Mesa 14

Artículo [307 adición]

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
Artículo 307 (texto vigente): "No forman parte de las carreras públicas: 1. Los servidores públicos cuyo nombramiento regula esta Constitución. 2. Los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas, los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por periodos fijos establecidos por la Ley o los que sirvan cargos ad honorem. 3. El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera. 4. Los servidores públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera. 5. Los profesionales, técnicos trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los Ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas. 6. Los servidores públicos cuyos cargos estén regulados por el Código de Trabajo. 7. Los jefes de Misiones Diplomáticas que la Ley determine."	Los Directores y Subdirectores Generales de las entidades autónomas y semiautónomas del Estado deberán acreditar, ante la autoridad nominadora, los requisitos mínimos de idoneidad técnica y profesional que fije la Ley para el ejercicio del cargo, sin que ello suponga su incorporación a la carrera administrativa.

Mesa 15

Artículo [310 adición]	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 310 (texto vigente): "La República de Panamá no tendrá ejército. Todos los panameños están obligados a tomar las armas para defender la independencia nacional y la integridad territorial del Estado. Para la conservación del orden público, la protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos, la Ley organizará los servicios de policía necesarios, con mandos y escalafón separados. Ante amenaza de agresión externa podrán organizarse temporalmente, en virtud de ley, servicios especiales de policía para la protección de las fronteras y espacios jurisdiccionales de la República. El Presidente de la República es el jefe de todos los servicios establecidos en el presente Título; y éstos, como agentes de la autoridad, estarán subordinados al poder civil; por tanto, acatarán las órdenes que emitan las autoridades nacionales, provinciales o municipales en el ejercicio de sus funciones legales."	La remoción del mando de los servicios de policía a que se refiere este Artículo procederá únicamente por las causales que determine la Ley, sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República de nombrar a su titular.

Mesa 16

Artículo [320 adición]	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 320 (texto vigente): "La Autoridad del Canal de Panamá adoptará un sistema de planificación y administración financiera trienal conforme al cual aprobará, mediante resolución motivada, su proyecto de presupuesto anual, que no formará parte del Presupuesto General del Estado. La Autoridad del Canal de Panamá presentará su proyecto de Presupuesto al Consejo de Gabinete, que a su vez, lo someterá a la consideración de la Asamblea Nacional para su examen, aprobación o rechazo, según lo dispuesto en el Capitulo 2°, Título	Del traspaso de excedentes económicos de la Autoridad del Canal de Panamá al Tesoro Nacional a que se refiere este Artículo, un porcentaje fijado por la Ley se destinará de forma obligatoria y automática al Fondo de Ahorro de Panamá, conforme al régimen constitucional que lo regula.

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
IX de esta Constitución. En el Presupuesto se establecerán las contribuciones a la seguridad social y los pagos de las tasas por servicios públicos prestados, así como el traspaso de los excedentes económicos al Tesoro Nacional, una vez cubiertos los costos de operación, inversión, funcionamiento, mantenimiento, modernización, ampliación del Canal y las reservas necesarias para contingencias, previstas de acuerdo a la Ley y su Administración. La ejecución del presupuesto estará a cargo del Administrador del Canal y será fiscalizada por la Junta Directiva, o quien ésta designe, y solamente mediante control posterior, por la Contraloría General de la República."	

Mesa 17

Artículo [X-A, nuevo] — Instituto Nacional de Innovación

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Se crea el Instituto Nacional de Innovación como órgano autónomo, con patrimonio y presupuesto propios, encargado de coordinar, financiar y promover la innovación tecnológica y el emprendimiento en Panamá, como base para la generación de riqueza nacional y competitividad internacional. Su Dirección Ejecutiva será elegida por mérito mediante concurso público ante el Consejo Nacional de la Judicatura, con ratificación de dos tercios (2/3) de la Asamblea Nacional, para un período de ocho (8) años no reelegible de forma inmediata. Contará con una Junta Directiva de nueve (9) miembros, en representación de la universidad, la empresa, el gobierno y la sociedad civil, y con un presupuesto garantizado no menor al treinta por ciento (30%) del Fondo de Ciencia, Tecnología y Educación, con autonomía operativa para el nombramiento de su personal por mérito.

Artículo [X-B, nuevo] — Incubadoras Regionales Obligatorias

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	El Instituto Nacional de Innovación establecerá incubadoras de empresas de base tecnológica en cada provincia de la República, con un mínimo de una (1) incubadora por provincia, para acompañar el nacimiento y crecimiento de nuevas empresas. Cada incubadora ofrecerá, como mínimo, asesoramiento técnico, acceso a laboratorios y una red de mentores, y el Instituto publicará datos abiertos sobre las empresas incubadas, las inversiones realizadas y los empleos generados.

Artículo [X-C, nuevo] — Fondo de Capital de Riesgo

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	El Instituto Nacional de Innovación administrará un Fondo de Capital de Riesgo estatal, con un capital inicial de cincuenta millones de dólares (US$50,000,000.00) provenientes del Fondo de Ahorro de Panamá o de presupuesto extraordinario, destinado a invertir en empresas emergentes de base tecnológica de alto potencial. El Fondo será administrado por un gestor independiente, seleccionado por mérito y ajeno a la función pública, y sus retornos se reinvertirán de forma automática.

Artículo [X-D, nuevo] — Vinculación Universidad-Empresa Obligatoria

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Las universidades públicas y privadas acreditadas dedicarán como mínimo el quince por ciento (15%) de su investigación a aplicaciones empresariales de transferencia tecnológica, en coordinación con el Instituto Nacional de Innovación, y reportarán trimestralmente sus proyectos aplicados, empresas vinculadas y patentes generadas. La Ley establecerá incentivos salariales para los investigadores que generen patentes y facilitará la creación de empresas derivadas (spin-offs) desde la investigación universitaria.

Artículo [X-E, nuevo] — Régimen de Atracción de Talento

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Panamá establece un régimen especial de atracción y retención de talento extranjero en sectores de innovación, mediante visa de talento para profesionales de la tecnología, la ciencia y el emprendimiento; exención fiscal de diez (10) años sobre los ingresos generados en actividades de innovación; derecho a trabajar sin vinculación exclusiva a un empleador determinado; acceso a la infraestructura pública de laboratorios y ciberinfraestructura; y posibilidad de residencia permanente transcurridos tres (3) años de contribución comprobada.

Mesa 18

Artículo [X-F, nuevo] — Instituto Nacional de Educación Técnica

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Se crea el Instituto Nacional de Educación Técnica como órgano autónomo, encargado de coordinar, actualizar y garantizar la calidad de la educación técnica y vocacional en Panamá, mediante la administración de centros técnicos regionales, con al menos uno por provincia, y la actualización anual de la curricula según la demanda laboral. Su presupuesto no será inferior al cinco por ciento (5%) del presupuesto educativo nacional, y su Director será elegido por mérito mediante concurso ante el Consejo Nacional de la Judicatura, con ratificación de dos tercios (2/3) de la Asamblea Nacional.

Artículo [X-G, nuevo] — Formación Dual Obligatoria

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	La educación técnica se impartirá bajo un modelo de formación dual, con un mínimo de cincuenta por ciento (50%) del tiempo de aprendizaje en la empresa y cincuenta por ciento (50%) en el centro educativo. Las empresas con cincuenta (50) o más empleados estarán obligadas a participar; el

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
	estudiante en formación dual contará con contrato laboral, salario mínimo y protección social; y la empresa gozará de una deducción fiscal del cien por ciento (100%) de los costos de formación.

Artículo [X-H, nuevo] — Reconocimiento de Competencias

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Panamá reconoce oficialmente las certificaciones de competencia profesional, expedidas conforme al Sistema Nacional de Certificación de Competencias, como equivalentes a los títulos técnicos para efectos de empleo y movilidad laboral, mediante exámenes estandarizados que no requerirán diploma previo.

Mesa 19

Artículo [X-I, nuevo] — Estrategia Nacional de Retención

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	El Estado establece una estrategia permanente de retención del talento panameño, mediante becas de postgrado sujetas al compromiso de cinco (5) años de trabajo en el país, con obligación de reembolso en caso de retorno anticipado al exterior, y una deducción fiscal del cincuenta por ciento (50%) del impuesto sobre la renta para profesionales jóvenes durante diez (10) años.

Artículo [X-J, nuevo] — Centros de Excelencia

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Se crean Centros de Excelencia por sector estratégico —entre ellos biotecnología, energías renovables y tecnología— con un mínimo de cinco (5) centros, dotados de autonomía académica y administrativa y de remuneraciones hasta un cincuenta por ciento (50%) por encima del promedio del sector, con el fin de atraer y retener investigadores de clase mundial.

Artículo [X-K, nuevo] — Programa de Repatriación	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Panamá crea un programa de repatriación para los profesionales panameños que deseen retornar al país, con visa de retorno de readmisión facilitada, exención fiscal de diez (10) años sobre los ingresos de los repatriados, y acceso garantizado a los concursos de empleo del sector público, sujeto al cumplimiento de los requisitos del cargo.

Mesa 20

Artículo [X-L, nuevo] — Derecho a Internet	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Todo panameño tiene derecho de acceso a Internet de banda ancha como servicio básico. El Estado garantiza la cobertura universal, con una meta del noventa y nueve por ciento (99%) para el año 2030, mediante inversión pública en la última milla, un servicio mínimo de veinticinco (25) Mbps de descarga y cinco (5) Mbps de subida, un precio máximo de treinta dólares (US$30.00) mensuales en zonas rurales cuando sea necesario subsidiarlo, y la creación de una empresa estatal de infraestructura para la última milla.

Artículo [X-M, nuevo] — Ciberinfraestructura Estatal	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	El Estado establece una ciberinfraestructura nacional compuesta por centros de datos públicos, con un mínimo de dos (2), uno de ellos fuera de la región metropolitana; almacenamiento redundante de los datos públicos; y un estándar mínimo de seguridad cibernética conforme al marco NIST, para prestar servicios de nube al sector público y educativo.

Artículo [X-N, nuevo] — Transición a Energía Renovable

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Panamá se compromete a generar el cincuenta por ciento (50%) de su energía eléctrica a partir de fuentes renovables para el año 2035 —veinte por ciento (20%) solar, quince por ciento (15%) eólica y quince por ciento (15%) geotérmica e hidroeléctrica —, reduciendo su dependencia de los combustibles fósiles, con presupuesto anual obligatorio destinado a ese fin.

Artículo [X-0, nuevo] — Gobernanza Territorial Descentralizada

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Un mínimo del cuarenta por ciento (40%) del presupuesto de inversión pública se ejecutará fuera de la región metropolitana de Panamá, conforme a planes de desarrollo regional a cinco (5) años, con auditoría anual y fondos de desarrollo provincial administrados localmente, garantizados por la Ley.

Mesa 21

Artículo [313 reformado] — Reforma parcial de la Constitución	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
Artículo 313 (texto vigente): "La iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Nacional, al Consejo de Gabinete o a la Corte Suprema de Justicia. Dichas reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes procedimientos: 1. Por un Acto Constitucional aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, el cual debe ser publicado en la Gaceta Oficial y transmitido por el Órgano Ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional electa en las últimas elecciones generales, a efecto de que en su primera legislatura sea debatido y aprobado sin modificación, en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran. 2. Por un Acto Constitucional aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, en una legislatura, y aprobado, igualmente, en tres debates, por mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea, en la legislatura inmediatamente siguiente. En esta se podrá modificar el texto aprobado en la legislatura anterior. El Acto Constitucional aprobado de esta forma deberá ser publicado en la Gaceta Oficial y sometido a consulta popular directa mediante referéndum que se celebrará en la fecha que señale la Asamblea Nacional, dentro de un plazo que no podrá ser menor de tres meses ni exceder de seis meses, contados desde la aprobación del Acto Constitucional por la segunda legislatura."	La iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Nacional, al Consejo de Gabinete, a la Corte Suprema de Justicia y a los ciudadanos. La iniciativa ciudadana requerirá las firmas de, por lo menos, el cinco por ciento (5%) de los integrantes del Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a su presentación. Dichas reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes procedimientos: 1. Por un Acto Constitucional aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, el cual debe ser publicado en la Gaceta Oficial y transmitido por el Órgano Ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional electa en las últimas elecciones generales, a efecto de que en su primera legislatura sea debatido y aprobado sin modificación, en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran. 2. Por un Acto Constitucional aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, en una legislatura, y aprobado, igualmente, en tres debates, por mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea, en la legislatura inmediatamente siguiente. En esta se podrá modificar el texto aprobado en la legislatura anterior. El Acto Constitucional aprobado de esta forma deberá ser publicado en la Gaceta Oficial y sometido a consulta popular directa mediante referéndum que se celebrará en la fecha que señale la Asamblea Nacional, dentro de un plazo que no podrá ser menor de tres meses ni exceder de seis meses, contados desde la aprobación del Acto Constitucional por la segunda legislatura. 3. Por referéndum directo de iniciativa ciudadana: si la Asamblea Nacional no aprueba en tercer debate un proyecto de iniciativa ciudadana dentro del año siguiente a su presentación, sus promotores podrán solicitar al Tribunal Electoral que lo someta

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
	directamente a referéndum, siempre que reúnan firmas adicionales hasta completar, en total, el diez por ciento (10%) de los integrantes del Registro Electoral. Este referéndum será válido si participa, por lo menos, una tercera parte de los integrantes del Registro Electoral, y la reforma se aprobará por mayoría de los votos válidos. Las reformas a este Título, y las que amplíen el período o habiliten la reelección de cargos de elección popular, solo podrán aprobarse mediante referéndum, por el procedimiento del numeral 2 o del numeral 3. Ninguna reforma que amplíe períodos o habilite la reelección se aplicará a quienes ocupen esos cargos al momento de su aprobación.

Artículo [314 reformado] — Nueva Constitución por Asamblea Constituyente convocada por el pueblo

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
Artículo 314 (texto vigente): "Podrá adoptarse una nueva Constitución, a través de una Asamblea Constituyente Paralela, que podrá ser convocada por decisión del Órgano Ejecutivo, ratificada por la mayoría absoluta del Órgano Legislativo, o por el Órgano Legislativo con el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros, o por iniciativa ciudadana, la cual deberá ser acompañada por las firmas de, por lo menos, el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud. En este caso, los peticionarios tendrán hasta seis meses para cumplir con este requisito de conformidad con el reglamento que al efecto expida el Tribunal Electoral. Le corresponderá al Tribunal Electoral acoger la iniciativa propuesta y hacer la convocatoria a la elección de constituyentes, en un término no menor de tres meses ni mayor de seis meses desde la formalización de la solicitud de convocatoria. Realizada la elección, la Asamblea Constituyente Paralela se instalará formalmente e iniciará sus deliberaciones por derecho propio, tan pronto el Tribunal Electoral entregue las credenciales respectivas a sus integrantes. La	El pueblo, titular único del poder constituyente originario que reconoce el artículo 2, podrá darse una nueva Constitución mediante una Asamblea Constituyente, cuya convocatoria requerirá siempre su aprobación previa en consulta popular. La consulta podrá ser solicitada: 1. por el Órgano Ejecutivo, con la ratificación de la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional; 2. por la Asamblea Nacional, con el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros; 3. por iniciativa ciudadana respaldada por las firmas de, por lo menos, el diez por ciento (10%) de los integrantes del Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud, recogidas en un plazo de hasta doce (12) meses; o 4. por el resultado favorable de la consulta periódica prevista en esta Constitución. El Tribunal Electoral convocará la consulta en un término no menor de tres (3) ni mayor de seis (6) meses. En ella el pueblo decidirá: a) si desea una nueva Constitución; b) la modalidad de la Asamblea Constituyente, paralela u originaria; y c) las bases de la Asamblea Constituyente: número de

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
Asamblea Constituyente Paralela estará integrada por sesenta constituyentes, quienes deberán representar proporcionalmente a los panameños de todas las provincias y comarcas, de acuerdo con la población electoral, y se permitirá, además de la postulación partidaria, la libre postulación. Para estos efectos, el Tribunal Electoral deberá establecer en la convocatoria el sistema electoral aplicable a la elección de constituyentes. La Asamblea Constituyente Paralela podrá reformar la actual Constitución de forma total o parcial, pero en ningún caso las decisiones que adopte tendrán efectos retroactivos, ni podrán alterar los periodos de los funcionarios electos o designados, que estén ejerciendo su cargo al momento en que entre en vigencia la nueva Constitución. La Asamblea Constituyente Paralela tendrá un periodo no menor de seis meses ni mayor de nueve meses, para cumplir con su labor y entregar al Tribunal Electoral el texto de la Nueva Constitución Política aprobada, la cual será publicada de inmediato en el Boletín del Tribunal Electoral. El nuevo Acto Constitucional aprobado con arreglo a este método será sometido a referéndum convocado por el Tribunal Electoral en un periodo no menor de tres meses, ni mayor de seis meses, contado a partir de la fecha de su publicación en el Boletín del Tribunal Electoral. El Acto Constitucional aprobado con arreglo a cualquiera de los procedimientos señalados en este artículo y en el artículo anterior, empezará a regir desde su publicación en la Gaceta Oficial, la cual deberá hacerse por el Órgano Ejecutivo, dentro de los diez días hábiles que siguen a su ratificación por la Asamblea Nacional, o dentro de los treinta días hábiles siguientes a su aprobación mediante referéndum, según fuere el caso, sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad.”	integrantes, sistema de elección, duración y, si lo hubiere, temario. La Asamblea Constituyente es paralela cuando la nueva Constitución respeta los períodos de quienes ejercen cargos de elección popular o por designación al momento de su entrada en vigencia. Es originaria cuando el pueblo autoriza que la nueva Constitución, una vez aprobada en referéndum, reorganice los órganos del Estado y modifique esos períodos. Las bases serán propuestas por el Tribunal Electoral, previa consulta pública. Cuando la solicitud sea de iniciativa ciudadana, sus promotores podrán presentar una propuesta alternativa de bases, que figurará en la misma papeleta. La consulta será válida si participa, por lo menos, una tercera parte de los integrantes del Registro Electoral, y sus decisiones se adoptarán por mayoría de los votos válidos. La modalidad originaria solo quedará aprobada si participan, por lo menos, dos quintas partes (40%) de los integrantes del Registro Electoral y la escoge la mayoría de los votos válidos; en caso contrario, la Asamblea Constituyente será paralela. Aprobada la convocatoria, el Tribunal Electoral convocará la elección de constituyentes dentro de los seis (6) meses siguientes. La Asamblea Constituyente sesionará por el plazo que fijen las bases, no menor de seis (6) ni mayor de doce (12) meses, y entregará el texto aprobado al Tribunal Electoral, que lo someterá a referéndum en un término no menor de tres (3) ni mayor de seis (6) meses. La nueva Constitución solo entrará en vigencia si es aprobada en ese referéndum.

Artículo [314-A, nuevo] — Garantías y límites de la Asamblea Constituyente	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	En la elección de constituyentes se garantizarán la libre postulación junto a la postulación partidaria, la paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas y la representación proporcional de todas las provincias y comarcas, conforme a la población electoral. No podrán ser elegidos constituyentes quienes, dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección de constituyentes, hayan ocupado un cargo de elección popular; hayan sido Ministros o Viceministros de Estado, Magistrados, Procuradores, Contralor o Subcontralor, o Directores o Subdirectores de entidades autónomas o semiautónomas; o hayan ejercido un cargo directivo en un partido político. La Asamblea Constituyente tendrá como única función redactar la nueva Constitución. Cualquiera que sea su modalidad, durante su funcionamiento no podrá disolver, suspender ni sustituir a los Órganos del Estado ni a las autoridades electas o designadas, ni asumir sus funciones, ni destituir funcionarios, ni alterar sus períodos, ni dictar leyes, ni dar efectos retroactivos a sus decisiones. Solo en la modalidad originaria, la nueva Constitución podrá contener disposiciones transitorias que reorganicen los órganos del Estado o den por terminados los períodos en curso. Esas disposiciones surtirán efecto únicamente después de que el pueblo apruebe la nueva Constitución en referéndum, y deberán prever la elección o designación de quienes ocupen los cargos afectados, de modo que ningún órgano quede sin titular. La denominación de la Asamblea Constituyente no le confiere más facultades que las que el pueblo le otorgue en la consulta y las que establece este artículo. Quienes integren la Asamblea Constituyente no podrán postularse a cargos de elección popular en las elecciones generales siguientes a la entrada en vigencia de la nueva Constitución.

Artículo [314-B, nuevo] — Reserva de ley y control judicial del procedimiento

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	La iniciativa ciudadana, la recolección de firmas y los demás procedimientos de este Título serán regulados por la Ley. El Tribunal Electoral los administrará y solo podrá reglamentar sus aspectos operativos; no podrá establecer requisitos, costos, plazos ni períodos de recepción que la Ley no prevea, ni condicionar su ejercicio al calendario electoral. La firma de apoyo será gratuita y podrá darse en forma presencial o por medios digitales que verifiquen la identidad del firmante. Las demandas contra la convocatoria y los actos del procedimiento previsto en los artículos 313 y 314 solo podrán fundarse en vicios de procedimiento, y serán resueltas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su presentación. Vencido ese plazo sin decisión, el procedimiento continuará su curso. Ninguna medida cautelar podrá suspender la celebración de una consulta, una elección de constituyentes o un referéndum convocados conforme a este Título.

Artículo [314-C, nuevo] — Consulta periódica de revisión constitucional

Texto Vigente (1972)	Texto Propuesto
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Cada veinte (20) años, contados desde la entrada en vigencia de esta Constitución, el Tribunal Electoral preguntará a los ciudadanos, en la elección general que corresponda: "¿Desea usted que se convoque una Asamblea Constituyente para revisar la Constitución Política?". Si la respuesta afirmativa obtiene la mayoría de los votos válidos, con la participación de, por lo menos, una tercera parte de los integrantes del Registro Electoral, el Tribunal Electoral convocará la consulta sobre la modalidad y las bases prevista en el artículo 314.

Artículo [nuevo] — Consulta popular nacional (complementa la Mesa 5)	
Texto Vigente (1972)	**Texto Propuesto**
No existe artículo equivalente en el texto vigente de 1972.	Los ciudadanos, con el respaldo de las firmas de, por lo menos, el diez por ciento (10%) de los integrantes del Registro Electoral; el Órgano Ejecutivo, con la aprobación de la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional; o la Asamblea Nacional, con el voto de dos terceras partes de sus miembros, podrán convocar una consulta popular de alcance nacional sobre asuntos de trascendencia nacional. La consulta será administrada por el Tribunal Electoral y su resultado será obligatorio para los Órganos del Estado, dentro de sus competencias, cuando participe, por lo menos, una tercera parte de los integrantes del Registro Electoral. No procederá sobre materias tributarias o presupuestarias, ni para restringir derechos fundamentales, ni para derogar leyes, lo cual corresponde al referéndum sobre leyes ordinarias previsto en esta Constitución. La Ley regulará su procedimiento.