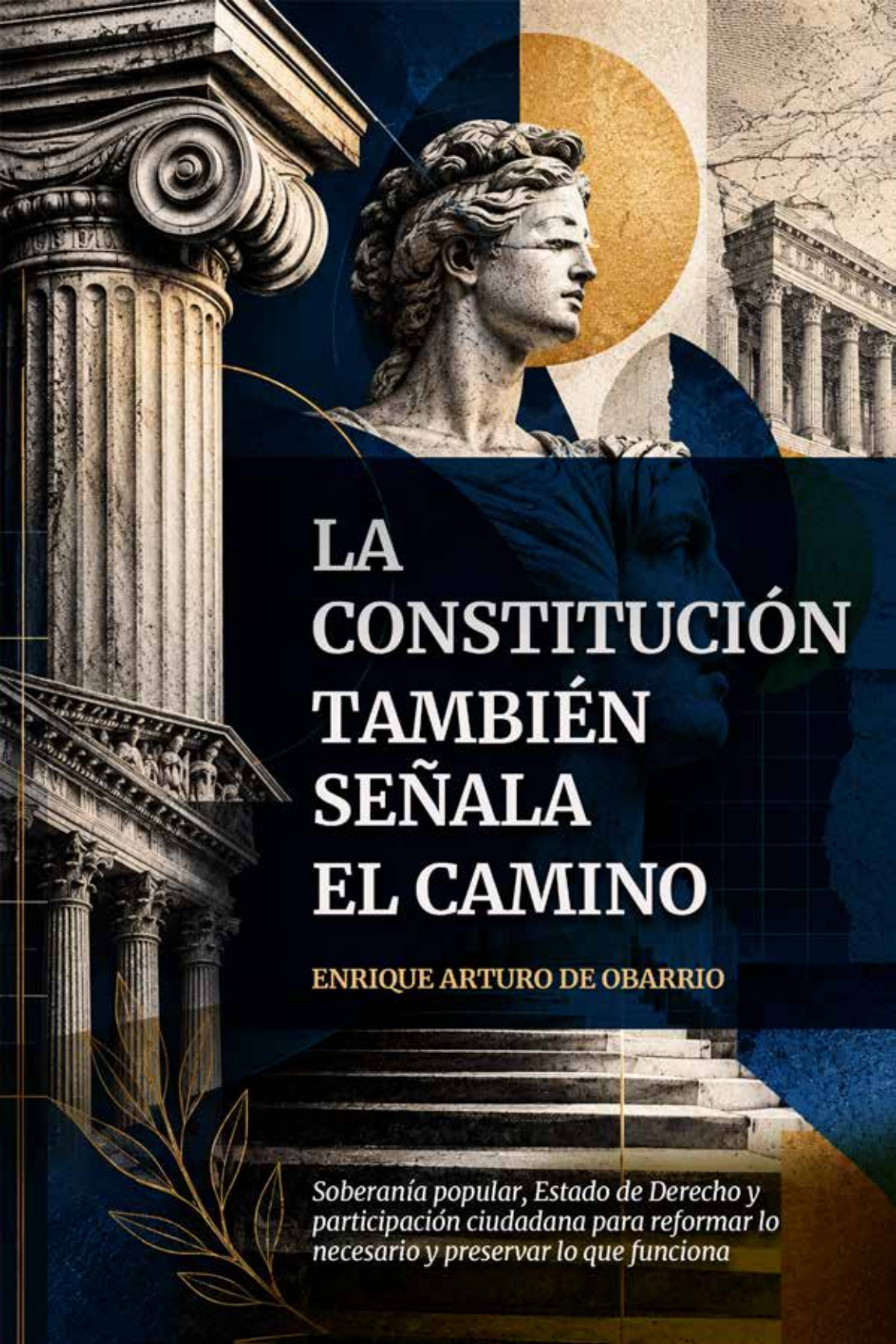


LA CONSTITUCIÓN TAMBIÉN SEÑALA EL CAMINO

ENRIQUE ARTURO DE OBARRIO

Soberanía popular, Estado de Derecho y participación ciudadana para reformar lo necesario y preservar lo que funciona

LA CONSTITUCIÓN TAMBIÉN SEÑALA EL CAMINO

Soberanía popular, Estado de Derecho y participación ciudadana para reformar lo necesario y preservar lo que funciona

LA CONSTITUCIÓN TAMBIÉN SEÑALA EL CAMINO
Soberanía popular, Estado de Derecho y participación ciudadana para reformar lo necesario y preservar lo que funciona

© Enrique Arturo de Obarrio
Primera edición, octubre, 2026
ISBN: 978-9962-28-399-7

Edición a cargo de:
S{á}nchez Estudio Creativo
Equipo de proyecto
›› Diseño & Diagramación: **Silvio Sequera**
›› Correcciones & Revisión Filológica: **Marcelo Soto-Quiroga**
›› Dirección Editorial & Arte: **Erika Sánchez**
www.sanchezestudiocreativo.com | **@sanchezestudiocreativo**

Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, distribución, comunicación pública y utilización total o parcial de esta obra, por cualquier medio físico o digital, siempre que se cite de manera clara el título del libro y el nombre del autor. No se autoriza atribuirse la autoría de la obra ni presentar fragmentos de manera que alteren el sentido del texto.

El contenido de este libro es de exclusiva responsabilidad de su autor. Hecho el depósito legal.

LA CONSTITUCIÓN TAMBIÉN SEÑALA EL CAMINO

Soberanía popular, Estado de Derecho y participación ciudadana para reformar lo necesario y preservar lo que funciona

ENRIQUE ARTURO DE OBARRIO

La Constitución no es solo un conjunto de normas. Es el acuerdo fundamental que organiza nuestra convivencia. No solo puede cambiar: también nos orienta cómo hacerlo”

CONTENIDO

DEDICATORIA	**09**
NOTA SOBRE ESTA EDICIÓN	**11**
PRÓLOGO	**19**
1. EL MÉTODO De reformar la Constitución: método y responsabilidad institucional	**29**
2. EL PUEBLO SOBERANO Y LAS REGLAS DE LA DEMOCRACIA Del artículo 2 de 1983 a los artículos 313 y 314 de la Constitución vigente	**41**
3. SOBERANÍA POPULAR, DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO	**71**
4. LA EVOLUCIÓN **LA CONSTITUCIÓN TAMBIÉN SEÑALA EL CAMINO** Cinco décadas de evolución constitucional	**87**
5. LA PARTICIPACIÓN La Constitución también señala el camino: Cinco momentos de participación ciudadana	**99**
6. LAS REFORMAS La Constitución también señala el camino: Reformar lo necesario, preservar lo que funciona	**115**
EPÍLOGO Cambiar sin destruir, avanzar sin olvidar	**139**
ANEXOS	**155**
Anexo I. De la crisis de la justicia a una propuesta constitucional *Lo que realmente ocurrió entre 2018 y 2019*	**157**

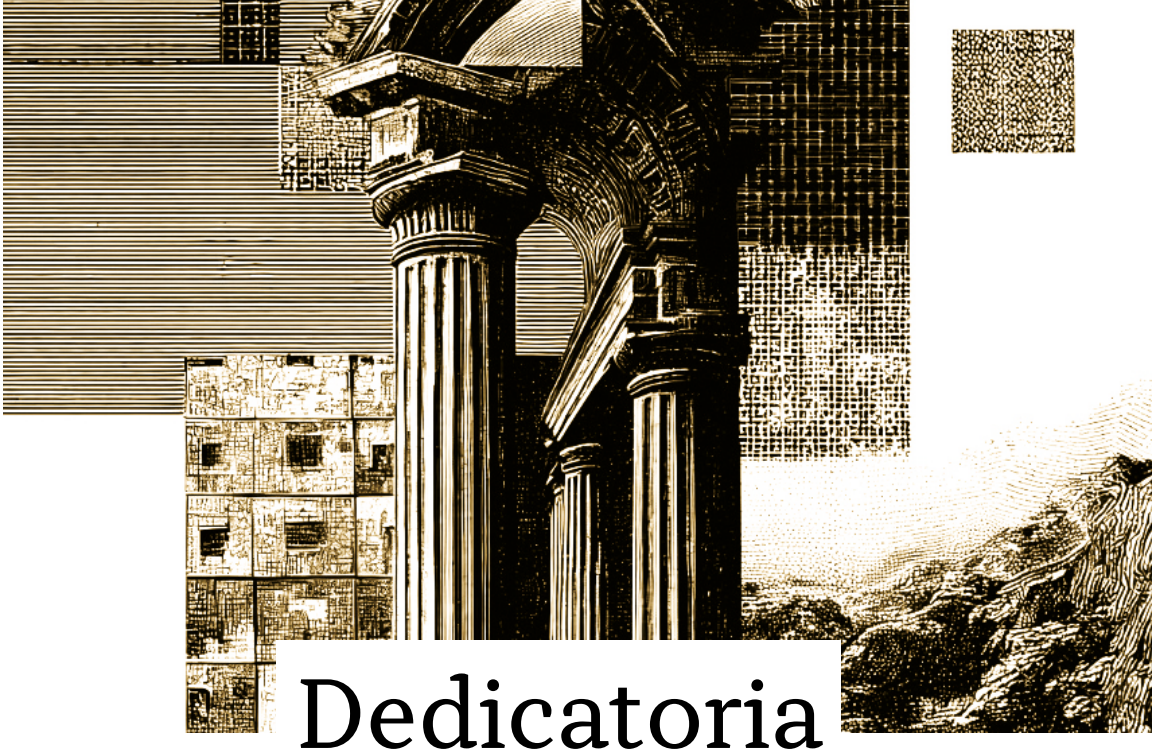
Anexo II. Una agenda para la reforma constitucional
Lo aprendido, lo pendiente y lo que Panamá debería volver a discutir **174**

Anexo III. Acto Constitucional No. 1 de 2019
Texto íntegro aprobado en tercer debate por la Asamblea Nacional el 28 de octubre de 2019 — copia autenticada **198**

Anexo IV. Artículos 2, 313 y 314 de la Constitución Política de la República de Panamá
Texto vigente **229**

Anexo V. Una nueva Constitución, por el camino de la Constitución
Poder constituyente, soberanía popular y los riesgos de abandonar el artículo 314 **234**

FUENTES Y REFERENCIAS DOCUMENTALES **269**



Dedicatoria

A mis padres, Rita M. de la Guardia de de Obarrio y Gabriel R. de Obarrio Arosemena. Por la vida. Por las enseñanzas y los valores. Por las lecciones aprendidas, tantas veces, simplemente observándolos. Y por su ejemplo, que todavía me acompaña.

A Michelle, mi compañera de vida, con quien he construido una familia, un hogar y una historia que da sentido a todo lo demás.

A Juan Diego, Gaby y Rita, por el inmenso privilegio de ser su padre. Con ustedes he aprendido que aquello que recibimos de quienes vinieron antes adquiere un significado distinto cuando llega nuestro turno de transmitirlo. Son mi mayor fuente de inspiración y mi más profunda razón para creer en el futuro.

Con amor y gratitud, a ustedes dedico este libro.

NOTA SOBRE ESTA EDICIÓN

Panamá ha vuelto a colocar la reforma constitucional en el centro de su conversación pública.

El presidente José Raúl Mulino ha expresado su voluntad de impulsar durante su administración un proceso de transformación constitucional y de promover una nueva Constitución para el país. Esa decisión ha reabierto una discusión que Panamá conoce desde hace décadas, pero que adquiere ahora renovada actualidad: no se trata solamente de preguntarnos qué debemos reformar, sino también mediante qué procedimiento debemos hacerlo.

He sostenido desde hace años que Panamá necesita reformas constitucionales. Existen instituciones que debemos fortalecer, equilibrios que debemos revisar, controles que pueden perfeccionarse y nuevas realidades políticas, sociales, económicas y tecnológicas que nuestra organización constitucional debe estar en capacidad de atender.

Por eso considero positivo que el país vuelva a discutir seriamente su Constitución.

Mi diferencia no está en la necesidad del cambio. Está, fundamentalmente, en el método.

El debate actual ha planteado la posibilidad de recurrir a un poder constituyente originario, situado fuera de los procedimientos de reforma contemplados en la Constitución vigente.

Frente a esa tesis, considero que nuestra propia Carta Fundamental ofrece desde 2004 un camino democrático e institucional capaz de permitir incluso una transformación constitucional total: el previsto en su artículo 314.

Ese artículo permite adoptar una nueva Constitución a través de una Asamblea Constituyente Paralela y contempla tres formas distintas de activar el proceso. Una de ellas corresponde precisamente al Órgano Ejecutivo, cuya decisión debe ser ratificada por la mayoría absoluta de los miembros del Órgano Legislativo.

Existe, por tanto, un cauce constitucional mediante el cual una iniciativa presidencial puede abrir un proceso constituyente, elegir representantes específicamente para esa tarea y —como última fase del proceso— someter el resultado a la decisión del pueblo mediante referéndum.

Esta circunstancia se encuentra en el origen inmediato de este libro.

Cuando el debate constitucional volvió a adquirir fuerza, comencé a publicar en La Estrella de Panamá una serie de artículos de opinión en los que fui examinando algunas de las cuestiones que considero centrales para esa discusión: el método para realizar la reforma, la participación ciudadana, la evolución de nuestra Constitución desde 1972, las transformaciones que todavía necesitamos, y aquello que, en medio de cualquier proceso de cambio, debemos procurar preservar.

Paralelamente, el Gobierno impulsó un proceso denominado de alfabetización constitucional, destinado a promover el conocimiento y la discusión de nuestra Constitución y de la posibilidad de adoptar una nueva. Celebro cualquier esfuerzo serio dirigido a que los ciudadanos conozcan mejor su Constitución. Una decisión de semejante trascendencia requiere una sociedad ampliamente informada.

Pero alfabetizar constitucionalmente significa también presentar las distintas posiciones existentes, conocer nuestra historia constitucional, comprender los mecanismos que la propia Carta Magna establece para su transformación y per-

mitir que cada ciudadano pueda formar libremente su propio criterio.

Las columnas publicadas en La Estrella de Panamá establecieron así el punto de partida de una reflexión que progresivamente comenzó a exigir algo más amplio.

Este libro nació de ellas, pero no es una recopilación de artículos periodísticos.

Al reunir aquellos textos y volver sobre los temas que planteaban, resultó evidente que algunas cuestiones requerían mayor desarrollo, otras debían ser examinadas desde nuevas perspectivas, y determinados antecedentes históricos, doctrinales, jurisprudenciales e institucionales merecían una investigación más detenida.

El proceso de revisión terminó dando lugar a una obra diferente.

Algunos textos fueron ampliados, reorganizados o sustancialmente modificados. Surgieron nuevos capítulos y reflexiones, particularmente sobre la relación entre el artículo 2 de la Constitución, la soberanía popular, el poder constituyente y los mecanismos establecidos en los artículos 313 y 314.

El propio proceso de investigación produjo, además, una evolución en algunas de mis apreciaciones.

Durante mucho tiempo consideré que Panamá debía continuar avanzando fundamentalmente mediante reformas puntuales. Sigo creyendo que una nueva Constitución no resolverá por sí sola los problemas del país y que muchas de nuestras deficiencias tienen raíces que trascienden cualquier texto constitucional.

Sin embargo, el estudio más detenido del artículo 314, nuestra experiencia reciente de reformas constitucionales y las dificultades inherentes a pedir a los propios poderes consti-

tuidos que modifiquen profundamente las reglas que determinan sus competencias y controles me han llevado a considerar con creciente interés la posibilidad de una Asamblea Constituyente Paralela correctamente convocada, reglamentada y ampliamente participativa.

No porque considere indispensable sustituir todo lo existente. Precisamente porque creo que una transformación constitucional seria debe permitirnos reformar lo que necesita cambiar, preservar aquello que funciona y actualizar nuestras instituciones sin destruir innecesariamente la continuidad democrática.

Memoria de un proceso

La preparación del libro me llevó también a regresar a una experiencia en la que tuve oportunidad de participar directamente. Entre 2018 y 2019 coordiné y presidí la Comisión de Modernización del Estado, Justicia y Seguridad Pública del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo durante el proceso que condujo a la elaboración, discusión y concertación de una propuesta de reformas constitucionales.

El tiempo transcurrido permite mirar aquella experiencia con mayor perspectiva. También permite advertir cuánto de ese trabajo corre el riesgo de desaparecer de nuestra memoria institucional.

Por eso decidí que este libro no debía limitarse a expresar una posición sobre el debate actual. Debía incorporar también una dimensión documental.

Los anexos reconstruyen parte de aquel recorrido y permiten distinguir entre etapas que con frecuencia se confunden: los trabajos y antecedentes que sirvieron como insumos, la

propuesta elaborada por el grupo asesor, la discusión y los acuerdos alcanzados por los sectores representados en la Concertación, la propuesta entregada al presidente de la República, el posterior trámite legislativo, y el texto aprobado por la Asamblea Nacional en primera legislatura en octubre de 2019.

Distinguir esas etapas no constituye un ejercicio de atribución de méritos o responsabilidades. Constituye un ejercicio de memoria.

No todo lo estudiado fue consensuado. No todo lo consensuado llegó intacto a la Asamblea Nacional. No todo lo incorporado durante el trámite legislativo provenía de la Concertación. Y el texto aprobado en primera legislatura representó una etapa posterior y distinta de aquel proceso.

He considerado importante preservar documentalmente esas diferencias porque uno de los argumentos que atraviesan este libro es precisamente que Panamá no debería iniciar cada nueva discusión constitucional habiendo olvidado la anterior.

No comenzar de cero

En 2011 hubo un importante esfuerzo de estudio y consulta constitucional. Entre 2018 y 2019 se produjo otro. Antes y después de ellos, juristas, universidades, organizaciones sociales, gremios, partidos políticos, ciudadanos e instituciones han formulado propuestas que son parte del conocimiento constitucional acumulado por el país.

Nada de ello significa que una futura Asamblea Constituyente deba recibir un proyecto previamente terminado. Creo exactamente lo contrario. Los futuros constituyentes deben

tener libertad para deliberar, escuchar a la sociedad, contrastar alternativas y construir sus propios consensos.

Los trabajos anteriores deben servir como insumos, no como mandatos.

No debemos comenzar de cero. Pero tampoco debemos llegar con el resultado escrito.

Los anexos incorporados a esta obra responden a esa convicción. Algunos reconstruyen procesos anteriores, otros reúnen materias que considero importantes para una futura discusión, y otros reproducen documentos o disposiciones constitucionales indispensables para que el lector pueda conocer directamente algunas de las fuentes sobre las cuales se construyen los argumentos desarrollados en estas páginas.

Esta edición incorpora también, como último anexo, una versión ampliada del ensayo "Una nueva Constitución, por el camino de la Constitución", publicado originalmente en La Estrella de Panamá el 7 de septiembre de 2026, en momentos en que el debate constituyente continuaba desarrollándose, y nuevos argumentos y materiales de alfabetización constitucional permitían examinar con mayor profundidad una cuestión que atraviesa todo el libro: la diferencia entre reconocer la existencia doctrinal y política del poder constituyente originario y determinar cuál es, dentro del orden jurídico panameño vigente, el procedimiento para convocar una Asamblea Constituyente.

El ensayo profundiza especialmente en una pregunta que considero fundamental: si una Asamblea Constituyente Originaria se concibe precisamente como un poder no derivado del orden constitucional vigente y capaz, una vez instalada, y en caso de desvincularse de las reglas establecidas previamente para su convocatoria, ¿qué fuerza jurídica conserva-

rían entonces los límites, garantías y condiciones anunciados antes de su instalación?

No se trata de atribuir intenciones a quienes promueven esa alternativa ni de negar la legitimidad de la discusión. Se trata de examinar sus consecuencias jurídicas y de contrastarlas con una circunstancia que considero decisiva: el artículo 314 permite ya que Panamá adopte una Constitución enteramente nueva mediante una Asamblea Constituyente elegida por el pueblo, dentro de reglas previamente conocidas y con decisión popular final mediante referéndum.

Por la misma razón, al final del libro se incluye una relación de fuentes y referencias documentales. He procurado distinguir, siempre que ha sido posible, entre los hechos verificables documentalmente, las interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales, y mis propias apreciaciones como autor y, en algunos casos, como participante directo de los acontecimientos relatados.

Un libro abierto a la discusión

Este volumen tampoco pretende ofrecer una Constitución terminada.

No contiene "mi Constitución" ni aspira a sustituir el debate que corresponde realizar a los ciudadanos.

Contiene una posición sobre el método. Una lectura de nuestra evolución constitucional. Una reflexión sobre la soberanía popular y el Estado de Derecho. Una recuperación de experiencias anteriores. Algunas propuestas sobre materias que considero necesario discutir. Y, sobre todo, una invitación a no desperdiciar nuevamente la oportunidad de realizar una transformación institucional seria.

Las opiniones y valoraciones contenidas en estas páginas son, naturalmente, de mi exclusiva responsabilidad. Los documentos reproducidos conservan su naturaleza y procedencia propias.

Tampoco pretendo que las posiciones aquí expresadas sean definitivas. Un proceso constituyente auténticamente democrático exige precisamente lo contrario: disposición para escuchar, contrastar argumentos, revisar posiciones y reconocer que ninguna persona, sector, partido, gobierno u organización tiene por sí sola todas las respuestas.

La Constitución que eventualmente resulte de ese proceso no debería pertenecer a quienes logren imponer una mayoría. Debería aspirar a convertirse en el marco común dentro del cual puedan convivir también quienes piensan diferente.

Esa es una de las razones por las cuales el método importa tanto.

Panamá puede realizar una transformación constitucional profunda sin renunciar a su institucionalidad democrática. Puede recurrir directamente a los ciudadanos, elegir constituyentes específicamente para esa tarea, abrir espacios amplios de participación y entregar finalmente al pueblo la decisión sobre el resultado.

Nuestra historia nos proporciona experiencia. Nuestra Constitución nos proporciona un camino. Y nuestra responsabilidad consiste en aprovechar ambos sin olvidar que una Constitución democrática no se construye solamente para resolver los problemas del presente. Debe también fundar las bases para permitir que generaciones que todavía no conocemos puedan vivir, disentir, elegir y gobernarse bajo instituciones que también puedan sentir como propias.

PRÓLOGO

Reformar sin romper

Panamá atraviesa nuevamente un momento de reflexión constitucional.

No es la primera vez. Desde el nacimiento de la República hemos debatido periódicamente sobre nuestras instituciones, la distribución del poder, la calidad de la democracia y la necesidad de adaptar la Constitución a las transformaciones de la sociedad.

El debate actual es legítimo. Más aún: considero que es necesario.

Desde hace años he sostenido públicamente que nuestra Constitución requiere reformas importantes.

Necesitamos fortalecer la independencia y eficacia de la justicia, mejorar los controles y equilibrios entre los órganos del Estado, elevar la calidad de nuestra representación política, revisar aspectos de nuestro régimen municipal y territorial, profundizar la descentralización, fortalecer la jurisdicción electoral, proteger mejor determinados derechos y preparar nuestras instituciones para desafíos que hace apenas algunos años resultaban difíciles de imaginar.

Pero reconocer la necesidad de cambios no obliga a concluir que todo lo existente debe ser descartado. Reformar no significa refundar. Esa es una de las convicciones que atraviesan este libro.

La Constitución vigente nació, ciertamente, en 1972, durante un régimen autoritario. Ese origen histórico no puede ni debe ocultarse. Pero tampoco podemos ignorar lo sucedido durante más de medio siglo desde entonces.

Las reformas de los años 1978, 1983, 1993-1994 y 2004 transformaron profundamente aquel texto.

Desaparecieron instituciones y disposiciones propias del régimen militar, se fue reconstruyendo y fortaleciendo la arquitectura democrática, se proscribió constitucionalmente el ejército, se incorporó el régimen constitucional del Canal de Panamá, se reforzaron instituciones fundamentales y, finalmente, se incorporó incluso un procedimiento mediante el cual puede acometerse una reforma parcial o total de la Constitución a través de una Asamblea Constituyente Paralela.

Ese mecanismo no nació de una ruptura del orden constitucional, sino de su propia evolución: fue incorporado en 2004 mediante el procedimiento de reforma entonces vigente, con la aprobación de dos Asambleas sucesivas correspondientes a períodos presidenciales distintos.

César Quintero llegó a sostener que las reformas de 1983 habían producido una transformación de tal magnitud que jurídicamente podía hablarse de una Constitución distinta. Mario J. Galindo ha destacado igualmente la profundidad de aquella transformación y ha cuestionado la descripción de nuestra evolución constitucional como una simple acumulación de "parches" o una "colcha de retazos".

Esa evolución merece ser conocida antes de decidir qué hacer hacia el futuro.

Por eso este libro comienza mirando hacia atrás. No por nostalgia. Por responsabilidad.

No podemos discutir seriamente qué Constitución queremos sin comprender primero cómo llegamos a la que tenemos.

Tampoco podemos abordar esta discusión como si Panamá nunca hubiese estudiado sus problemas constitucionales. Durante décadas se han producido estudios, diagnósticos y

propuestas concretas desde distintos sectores de la sociedad. Algunas han surgido de juristas y especialistas. Otras de organizaciones, gremios, universidades, instituciones públicas y espacios de concertación. Muchas fueron sometidas a consultas públicas y procesos de construcción de consensos.

Entre esos antecedentes se encuentra el importante trabajo realizado en 2011 por la Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la Constitución Política.

Y existe también una experiencia más reciente que conozco de manera particularmente cercana. En 2018, ante una nueva crisis que afectaba la confianza ciudadana en la administración de justicia, solicité la convocatoria extraordinaria del Plenario del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

De aquella convocatoria surgió la decisión de reactivar la Comisión de Modernización del Estado, Justicia y Seguridad Pública. Posteriormente me correspondió asumir la coordinación de esa Comisión, y durante los meses subsiguientes desarrollamos un proceso que reunió a sectores muy diversos de la sociedad panameña.

Un distinguido grupo asesor estudió las principales propuestas constitucionales que habían sido presentadas durante décadas.

Luego vinieron deliberaciones, búsqueda de consensos, talleres y consultas ciudadanas en distintas regiones del país.

Finalmente me correspondió presentar al presidente de la República los consensos alcanzados.

Buena parte de aquel trabajo llegó posteriormente a la Asamblea Nacional y algunas reformas fueron aprobadas en primera legislatura en 2019.

El proceso no culminó. La oportunidad se perdió. Pero el trabajo realizado no desapareció.

Forma parte de una memoria constitucional mucho más amplia que el país ha ido acumulando durante décadas. Aquella experiencia, junto con los esfuerzos anteriores y posteriores, constituye un conjunto de antecedentes, propuestas, consensos, aciertos y errores que merece ser aprovechado en la discusión que Panamá vuelve a emprender.

Este libro nace también de esa convicción: no debemos comenzar nuevamente desde cero.

Pero tampoco debemos limitarnos a desempolvar propuestas anteriores ni llegar a una eventual Constituyente con una Constitución previamente escrita.

Panamá ha cambiado. El mundo ha cambiado.

La evolución tecnológica, la inteligencia artificial, los desafíos ambientales, las nuevas formas de participación política y comunicación, las amenazas a la democracia y las transformaciones económicas y sociales plantean preguntas que hace pocos años apenas comenzábamos a formular.

Debemos recuperar lo aprendido y proyectarlo hacia el futuro.

Hay, además, una segunda convicción que recorre estas páginas. Una Constitución no es una panacea. No construye escuelas. No administra hospitales. No produce agua potable. No elimina por sí sola la corrupción. No convierte automáticamente a malos funcionarios en buenos servidores públicos ni a ciudadanos indiferentes en ciudadanos responsables.

Como enseñaba Carlos Bolívar Pedreschi al distinguir entre la Constitución política y la Constitución social, la eficacia de las instituciones depende también de los hábitos, valores y comportamientos de quienes viven bajo ellas. Advertía que

modificar el texto no producirá los efectos esperados si permanecen inalterados los hábitos políticos y electorales, así como los valores cívicos, éticos y morales de ciudadanos y dirigentes.

He utilizado muchas veces una expresión sencilla para describirlo: *la fiebre no siempre está en la sábana*. Podemos escribir la mejor Constitución imaginable y fracasar si no existe voluntad de cumplirla.

Por eso la transformación constitucional debe ir acompañada de otra mucho más difícil: la de nuestra cultura política, nuestra ética pública y nuestra responsabilidad ciudadana.

Sin embargo, tampoco debemos utilizar ese argumento como excusa para la inmovilidad. Que una Constitución no pueda resolver todos nuestros problemas no significa que debamos conservar instituciones que pueden funcionar de manera más eficiente.

La Constitución sí puede distribuir mejor el poder. Puede limitarlo. Puede crear controles más precisos. Puede fortalecer la independencia de la Justicia. Puede mejorar las reglas de representación. Puede proteger derechos. Puede generar mejores incentivos. Y puede establecer instituciones capaces de hacer más difícil el abuso y más probable la rendición de cuentas.

Por eso considero necesarias las reformas.

La tercera convicción que inspira este libro tiene que ver con el método. En democracia no basta preguntarnos qué queremos cambiar. Debemos preguntarnos también cómo debemos cambiarlo.

El poder público emana del pueblo. Ese es el punto de partida de nuestro sistema constitucional. Pero soberanía popular y Estado de Derecho no son conceptos incompatibles.

El pueblo no deja de ser soberano porque existan reglas para ejercer su poder. Esas reglas permiten determinar auténticamente su voluntad e impiden, precisamente, que alguien pueda apropiárselo en su nombre.

Uno de los temas centrales que examinaré en estas páginas es precisamente la relación entre soberanía y constitucionalismo: qué significa realmente el artículo 2 de nuestra Constitución; qué enseñó el importante fallo de la Corte Suprema de Justicia de 1983; qué cambió con las reformas de 2004; y qué significado tienen hoy los artículos 313 y 314.

La Constitución vigente contempla desde 2004 algo que no existía cuando se dio aquel pronunciamiento de 1983: un procedimiento expreso mediante el cual puede acometerse una reforma parcial o total de la Constitución a través de una Asamblea Constituyente Paralela, con elección popular de sesenta constituyentes y referéndum sobre el resultado. El propio artículo 314 contempla, además, tres vías para activar el proceso, incluida la iniciativa ciudadana.

Y hay un dato que merece ser recordado: ese nuevo cauce de participación popular fue incorporado utilizando las propias reglas constitucionales entonces vigentes. El poder constituido utilizó el procedimiento constitucional existente para abrir un nuevo cauce al ejercicio futuro del poder constituyente.

Eso obliga, a mi juicio, a estudiar la relación entre soberanía y procedimiento con una mirada distinta de la que podía existir hace más de cuarenta años.

No pretendo anticipar aquí todo el análisis. Basta señalar la pregunta que lo inspira: ¿por qué tendríamos que escoger entre soberanía popular e institucionalidad democrática si nuestra propia Constitución ofrece mecanismos para hacerlas converger?

Este no es, por tanto, un libro contra una nueva Constitución. Tampoco es una defensa inmóvil de la Constitución vigente. Y mucho menos pretende presentar un proyecto constitucional terminado. Es una reflexión sobre qué debemos preservar, qué debemos reformar y cómo podemos hacerlo democráticamente.

He procurado abordar estas preguntas desde distintas perspectivas: la historia y evolución constitucional panameña, la relación entre soberanía popular y Estado de Derecho, los mecanismos de reforma, la experiencia acumulada en distintos esfuerzos de cambio constitucional, el proceso de la Concertación de 2018–2019, las reformas que considero necesarias, y los desafíos que enfrentaría un eventual proceso constituyente.

No escribo solamente como abogado. Escribo también desde la experiencia de haber participado durante décadas en espacios de diálogo entre sectores diferentes, desde la sociedad civil, desde el sector privado, desde organizaciones dedicadas al fortalecimiento de la democracia, y desde la experiencia concreta de haber coordinado un proceso de concertación constitucional.

Eso inevitablemente condiciona mi mirada.

Creo en el diálogo. Creo en los consensos posibles. Creo en la participación ciudadana. Creo en las instituciones. Y creo también que las instituciones deben poder cambiar cuando dejan de responder adecuadamente a las necesidades de la sociedad.

No considero que esas convicciones sean contradictorias. Al contrario. Son parte de una misma concepción democrática.

Panamá tiene hoy una oportunidad importante. El presidente José Raúl Mulino ha expresado públicamente su voluntad

de impulsar una transformación constitucional y de promover una nueva discusión sobre la organización del Estado.

Esa decisión ha abierto una conversación nacional que puede resultar extraordinariamente valiosa si somos capaces de conducirla con apertura, rigor y responsabilidad.

Debemos escuchar todas las posiciones. A quienes quieren una nueva Constitución. A quienes prefieren reformas parciales. A quienes defienden una Constituyente Originaria. A quienes consideramos que el artículo 314 ofrece el cauce democrático e institucional adecuado para una transformación profunda. Y también a quienes dudan de que una reforma constitucional deba ser actualmente una prioridad.

Una Constitución pertenece a todos. Su discusión también debe pertenecer a todos.

Este libro es simplemente mi aporte a esa conversación.

No contiene verdades definitivas. Contiene convicciones, experiencias, documentos, preguntas y propuestas. Algunas podrán generar coincidencias. Otras, discrepancias. Bienvenidas ambas.

Porque una Constitución democrática no debería surgir de la unanimidad artificial. Debe surgir de la capacidad de una sociedad plural para discutir sus diferencias y construir acuerdos fundamentales sobre las reglas que permitirán continuar conviviendo dentro de ellas.

Mi posición, después de estudiar nuestra historia, de haber participado directamente en uno de los esfuerzos recientes de reforma y de reflexionar sobre los mecanismos que ofrece hoy nuestra propia Constitución, puede resumirse en pocas palabras: Panamá necesita cambios importantes. Pero debemos hacerlos con memoria histórica, participación ciudadana, responsabilidad democrática y respeto al Estado de Derecho.

Reformar lo que debe cambiar. Preservar lo que funciona. Actualizar lo que el tiempo ha superado. Aprovechar lo aprendido. Y construir hacia el futuro.

Sin miedo al cambio. Pero tampoco con desprecio por las instituciones que hacen posible nuestra democracia. Porque una Constitución no solamente establece límites al poder. También puede establecer el camino para transformarlo.

Y quizá esa sea una de las lecciones más importantes de nuestra propia evolución constitucional: el pueblo soberano no tiene que escoger entre cambiar la Constitución y respetarla. Puede hacer ambas cosas.





01

EL MÉTODO

De reformar la Constitución: método y responsabilidad institucional

Algunos se preguntan si Panamá necesita una nueva Constitución o un proceso de reformas que, como en el pasado, transforme nuestro orden constitucional. El debate es legítimo, pero debe darse con rigor histórico, claridad jurídica y responsabilidad institucional.

Desde hace varios años he sostenido públicamente que Panamá necesita reformas constitucionales. Existen instituciones que debemos fortalecer, equilibrios que debemos revisar y mecanismos que pueden perfeccionarse. No parto, por tanto, de una posición inmovilista ni de una defensa acrítica del texto vigente.

Mi preocupación es otra: cómo hacemos esos cambios.

En una democracia constitucional, el método no es una formalidad secundaria. Forma parte de la legitimidad misma del cambio que se pretende alcanzar.

Es cierto que la Constitución de 1972 nació en un contexto autoritario. Pero también es cierto que aquel texto fue profundamente transformado mediante los Actos Reformatorios de 1978, el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legis-

lativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994, y el Acto Legislativo No. 1 de 2004.

César Quintero sostuvo que la transformación producida por el Acto Constitucional de 1983 fue de tal profundidad que materialmente dio lugar a una nueva realidad constitucional. Mario J. Galindo ha defendido igualmente que aquellas reformas sustituyeron los principios autocráticos y autoritarios del texto original por una arquitectura constitucional sustancialmente diferente.

Volveré sobre esa evolución histórica más adelante. Por ahora interesa destacar una consecuencia: la Constitución vigente no es un texto inmóvil ni carece de mecanismos para su propia transformación. Las reformas de 2004 incorporaron precisamente uno de ellos: la Asamblea Constituyente Paralela, hoy regulada por el artículo 314.

Conviene recordar, además, cómo nació ese mecanismo. La Asamblea Constituyente Paralela no fue producto de un quiebre en el orden constitucional, esta modificación fue incorporada en estricto apego al mecanismo de reforma entonces vigente, al ser ratificada por dos Asambleas sucesivas correspondientes a distintas administraciones.

Más allá del acuerdo político que las precedió (el conocido "Pacto MAMI", sobre el cual se profundiza más adelante), lo fundamental desde la perspectiva del Derecho Constitucional es que dichas reformas se procesaron y aprobaron conforme a las reglas y procedimientos vigentes.

Hay allí una circunstancia particularmente significativa: el poder constituido utilizó el procedimiento constitucional existente para abrir un nuevo cauce al ejercicio futuro del poder constituyente, al incorporar la elección popular de constituyentes y el referéndum sobre el resultado.

Y aquí conviene despejar desde el comienzo una confusión que puede condicionar todo el debate. La Constituyente Paralela no está limitada a introducir reformas parciales. El artículo 314 comienza precisamente estableciendo que "podrá adoptarse una nueva Constitución" a través de una Asamblea Constituyente Paralela y dispone, además, que esta podrá reformar de forma total o parcial la Constitución, para someter posteriormente el texto aprobado a referéndum.

Por tanto, la disyuntiva no es entre utilizar el artículo 314 para introducir algunos cambios o recurrir necesariamente a una constituyente originaria para adoptar una Constitución enteramente nueva. El artículo 314 permite también una transformación total.

Esta precisión es fundamental porque modifica la pregunta que debemos hacernos. Si el objetivo es que el pueblo panameño pueda decidir incluso sobre una reforma total que dé lugar materialmente a un nuevo texto constitucional, nuestra propia Carta Magna ya ofrece un procedimiento para hacerlo. ¿Por qué, entonces, desconocer ese procedimiento?

Nuestra Constitución no contempla una "constituyente originaria" como mecanismo de reforma. El artículo 2 dispone que el Poder Público emana del pueblo, pero añade que lo ejerce el Estado conforme la propia Constitución lo establece.

La primera parte de esa disposición no puede leerse ignorando la segunda. La soberanía popular constituye el fundamento último del orden democrático, pero ello no significa que cualquier persona, grupo, órgano o mayoría circunstancial pueda atribuirse la facultad de ejercerla al margen de las reglas que el propio pueblo ha establecido constitucionalmente.

Aquí conviene distinguir también entre una categoría de la teoría constitucional y un procedimiento jurídico disponible dentro de un Estado constitucional en funcionamiento.

El poder constituyente originario conforma una categoría fundamental de la teoría constitucional para explicar, entre otras cosas, el nacimiento de un nuevo orden cuando no existe otro anterior que pueda servirle de fundamento o cuando se produce una ruptura del orden precedente. Pero reconocer conceptualmente la existencia de ese poder no significa que nuestra Constitución vigente establezca, por esa sola circunstancia, un procedimiento jurídico denominado "Asamblea Constituyente Originaria" distinto de los mecanismos previstos en los artículos 313 y 314.

La relación entre el artículo 2, el poder constituyente y los procedimientos de reforma merece, sin embargo, un análisis más detenido. A ello dedicaré el capítulo siguiente, incluyendo la importancia -y también el alcance que corresponde atribuir hoy- al fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 21 de abril de 1983.

En Panamá, esa diferencia tiene consecuencias concretas.

El artículo 314 establece tres vías para promover la convocatoria -desde el Órgano Ejecutivo, desde el Órgano Legislativo o mediante iniciativa ciudadana-, así como las condiciones para hacerlo, la integración y elección de la Asamblea Constituyente, la intervención del Tribunal Electoral, la coexistencia de la Constituyente con los órganos constituidos, determinados límites de su actuación y la decisión final del pueblo mediante referéndum.

Una pretendida constituyente originaria situada al margen de ese artículo obliga, en cambio, a formular preguntas elementales:

¿Quién tendría competencia para convocarla? ¿Qué norma lo fundamenta? ¿Quién establecería las reglas para elegir a los constituyentes? ¿Quién determinaría sus competencias y sus límites? ¿Quién garantizaría la continuidad de los órga-

nos constitucionales mientras delibera? ¿Y qué fundamento jurídico obligaría a las instituciones existentes a reconocer las decisiones de un órgano creado fuera del procedimiento constitucional?

Responder simplemente que "el pueblo es soberano" no resuelve ninguna de esas preguntas. Precisamente porque el pueblo es soberano, resulta indispensable saber cómo se expresa jurídicamente esa voluntad y qué garantías aseguran que nadie pueda apropiarse de ella.

La participación ciudadana y la democratización institucional tampoco son incompatibles con el respeto a las reglas constitucionales. Por el contrario, encuentran en ellas garantías de legitimidad, igualdad y permanencia.

Toda sociedad puede cambiar sus reglas fundamentales. Lo que distingue a una democracia constitucional es que existen reglas para cambiar esas mismas reglas.

Lo que enseñan otras experiencias

Invocar el proceso colombiano de 1990 exige contar la historia completa. La llamada Séptima Papeleta surgió en circunstancias extraordinarias: narcoterrorismo, asesinatos de candidatos presidenciales, violencia política y una profunda crisis institucional y de gobernabilidad.

Pero incluso en ese contexto, la movilización ciudadana no produjo por sí sola una nueva Constitución. El proceso fue posteriormente encauzado mediante decisiones gubernamentales, pronunciamientos judiciales y nuevas expresiones de la voluntad ciudadana que fueron construyendo progresivamente su legitimidad institucional. El Decreto 927 de 1990 permitió contabilizar el voto ciudadano sobre la convocato-

ria de una Asamblea Constitucional y la Corte Suprema examinó posteriormente la constitucionalidad de las medidas adoptadas dentro de aquel proceso extraordinario.

Fue una respuesta extraordinaria a una situación igualmente extraordinaria.

La realidad panameña actual es distinta. Nuestro país enfrenta corrupción, desigualdad, desconfianza, clientelismo y deficiencias institucionales que debemos afrontar con determinación. Pero vivimos en democracia, celebramos elecciones periódicas, existe alternancia política, funcionan los órganos constitucionales y, sobre todo, tenemos mecanismos expresos para reformar total o parcialmente nuestra Constitución.

No existe un vacío constitucional que debamos llenar mediante una ruptura.

Chile ofrece otra enseñanza. Ante una intensa demanda social por una nueva Constitución, el país sureño optó por reformar previamente su Constitución vigente para habilitar y regular el procedimiento constituyente. Independientemente de la valoración que merezcan sus resultados posteriores, aquella decisión partió de un principio institucional importante: incluso una transformación constitucional profunda podía encauzarse jurídicamente.

La experiencia comparada no ofrece fórmulas que puedan trasplantarse mecánicamente de un país a otro. Cada proceso responde a su historia y circunstancias. Pero sí deja una enseñanza: cuanto más profunda sea la transformación que una sociedad pretende realizar, mayor debe ser el cuidado con la legitimidad del procedimiento mediante el cual intenta alcanzarla.

Un riesgo que no necesitamos asumir

Este es, finalmente, el punto que considero fundamental. Si Panamá careciera de un mecanismo constitucional para adoptar una nueva Constitución, podríamos encontrarnos ante una discusión distinta y mucho más compleja. Pero no es nuestro caso.

El artículo 314 existe. Permite adoptar una nueva Constitución. Permite reformarla de forma total o parcial. Contempla incluso la iniciativa ciudadana como una de las vías para activar el proceso. Dispone la elección popular de sesenta constituyentes. Establece un cauce dentro del cual puede desarrollarse una amplia deliberación nacional. Y reserva al pueblo la decisión final mediante referéndum.

Apartarnos deliberadamente de ese cauce no ampliaría necesariamente la soberanía popular. Introduciría, en cambio, una incertidumbre que no necesitamos crear para alcanzar el objetivo perseguido.

Una convocatoria extraconstitucional quedaría expuesta desde su nacimiento a cuestionamientos sobre su legitimidad, sus competencias y sus límites. Podría provocar controversias judiciales, conflictos entre instituciones y dudas sobre la validez de las decisiones adoptadas.

No afirmo que esas consecuencias tengan necesariamente que producirse. Lo que sostengo es algo más sencillo: no existe razón para asumir ese riesgo cuando el mismo objetivo puede alcanzarse dentro del orden constitucional.

La seguridad jurídica no es enemiga del cambio. Es una de las condiciones que permiten que el cambio sea legítimo, previsible y sostenible.

Cambiar lo que necesita cambiar

Nada de lo anterior significa que debamos conformarnos con la Constitución vigente. La estabilidad constitucional no debe confundirse con inmovilismo, así como la reforma no debe confundirse con ruptura.

Tampoco debemos atribuir a una Constitución poderes que no posee. Ningún texto constitucional resolverá por sí solo los problemas estructurales del país. Carlos Bolívar Pedreschi ha insistido en distinguir entre la Constitución política y la Constitución social: los valores, hábitos y comportamientos reales de una sociedad condicionan profundamente la eficacia de sus normas e instituciones. En su análisis, la Constitución social puede pesar incluso más sobre la eficacia de la Constitución política que las virtudes del propio texto escrito. La fiebre no siempre está en la sábana.

Necesitamos reformas, pero también instituciones que funcionen; mejores controles, pero también voluntad para aplicarlos; mejores normas, pero también ética pública; derechos y garantías, pero también cumplimiento de la ley y certeza de las consecuencias para quien la viola.

De allí que el verdadero desafío no sea escoger entre reformar la Constitución o respetarla.

Precisamente porque queremos reformarla, debemos respetar las reglas que hacen posible su transformación.

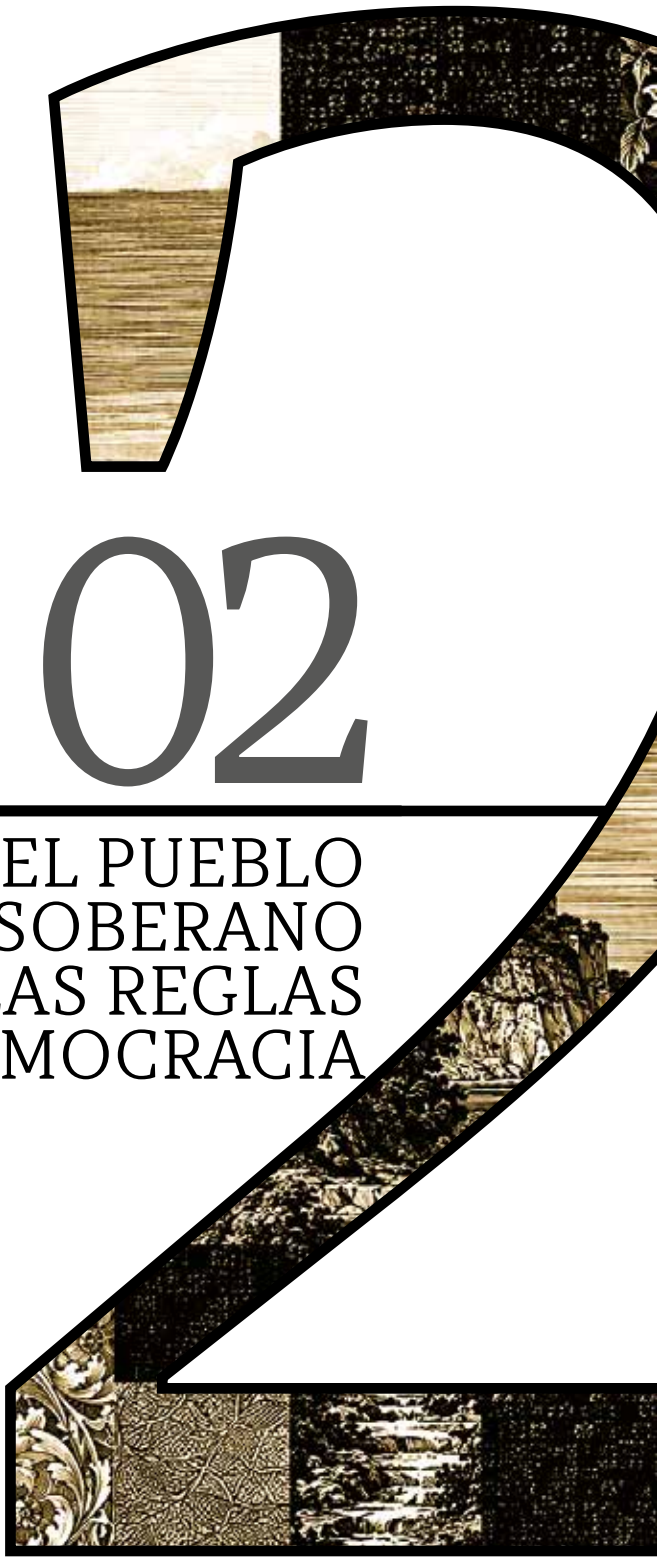
Panamá tiene ante sí una oportunidad invaluable. Podemos revisar profundamente nuestra organización institucional, corregir deficiencias acumuladas y, si esa termina siendo la voluntad soberana de los ciudadanos, adoptar incluso una nueva Constitución.

Y para ello no necesitamos comenzar desconociendo la que hoy nos rige.

Porque el verdadero dilema no es entre cambio y continuidad. Es entre transformar nuestras instituciones dentro del Estado de Derecho o asumir innecesariamente los riesgos de hacerlo al margen de él.

Y si podemos alcanzar el cambio dentro de la democracia constitucional, no encuentro razón para ponerla en riesgo con tal de lograrlo.





02

EL PUEBLO SOBERANO Y LAS REGLAS DE LA DEMOCRACIA

Del artículo 2 de 1983 a los artículos 313 y 314 de la Constitución vigente

"El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece..."—Artículo 2 de la Constitución Política de la República de Panamá

Pocas afirmaciones pueden resultar más atractivas en una democracia que esta: el pueblo es soberano. Lo es. De él emana el poder público.

Pero precisamente porque se trata de una afirmación tan poderosa, debemos preguntarnos qué significa jurídicamente y cómo debe ejercerse esa soberanía dentro de un Estado constitucional y democrático.

La pregunta adquiere especial importancia en el debate actual sobre una posible nueva Constitución.

Se ha sostenido que, puesto que el poder público emana del pueblo conforme al artículo 2 de nuestra Constitución, este puede decidir convocar directamente un poder constituyente originario, aun cuando ese procedimiento no aparezca contemplado entre los mecanismos establecidos por la propia Constitución.

El argumento tiene antecedentes doctrinales importantes. También encuentra apoyo en un conocido fallo de nuestra Corte Suprema de Justicia de 1983. No debe ser descalificado. Debe ser estudiado.

Y precisamente al estudiarlo aparece una distinción fundamental: la Constitución que interpretó la Corte Suprema en 1983 no contenía el artículo 314 que tenemos hoy.

Entre aquella Constitución y la vigente ocurrió algo decisivo.

En 2004 se incorporó expresamente al orden constitucional panameño un procedimiento mediante el cual puede adoptarse una nueva Constitución a través de una Asamblea Constituyente Paralela. Ese cambio modifica sustancialmente el análisis.

I. El artículo 2 como punto de partida

El artículo 2 de nuestra Constitución vigente establece: "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."

Las dos primeras declaraciones deben leerse juntas. La primera establece el origen del poder: el pueblo. La segunda establece la manera ordinaria de ejercerlo: conforme a la Constitución. No existe contradicción entre ambas. Existe complementariedad.

La soberanía popular constituye la fuente de legitimidad del sistema constitucional. Pero la Constitución organiza jurídicamente el ejercicio del poder público que emana del pueblo.

Esa es, precisamente, una de las funciones fundamentales de una Constitución democrática.

El pueblo no deja de ser soberano porque existan reglas para ejercer su poder. Esas reglas impiden, precisamente, que alguien pueda apropiárselo en su nombre.

Al darse una Constitución, el pueblo convierte su poder político en un orden jurídico. Y cuando esa misma Constitución establece procedimientos para reformarse o sustituirse, esas reglas adquieren especial importancia.

Conviene hacer desde ahora una precisión histórica. La redacción del artículo 2 que hoy conocemos no era exactamente la que estaba vigente cuando la Corte Suprema dictó su fallo del 21 de abril de 1983. Precisamente las reformas sometidas entonces a consideración popular modificaban, entre otras disposiciones, ese artículo.

Lo que sí estaba presente era el principio fundamental de que el poder público emana del pueblo. Sobre ese principio construyó la Corte una parte esencial de su razonamiento.

La distinción es importante: debemos leer aquel fallo a partir de la Constitución que la Corte tenía delante, no proyectando retrospectivamente sobre ella el texto constitucional que tenemos hoy.

II. 1983: un problema constitucional diferente

Para comprender correctamente la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 21 de abril de 1983, debemos regresar al contexto en el cual fue dictada.

El Consejo de Gabinete había expedido la Resolución No. 38 del 30 de marzo de 1983, mediante la cual convocó un referéndum para que los ciudadanos aprobaran o rechazaran las reformas constitucionales elaboradas por la Comisión Revisora.

La resolución fue demandada por inconstitucional. La demanda fue presentada por Miguel Antonio Bernal, Enrique Adames y Joaquín Ortega.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con ponencia del magistrado Rodrigo Molina, declaró que la Resolución No. 38 no era inconstitucional. El fallo fue publicado en el Registro Judicial de abril de 1983, pp. 100–122.

El problema jurídico era particularmente interesante. La Constitución entonces vigente sí establecía un procedimiento para su reforma. Pero la consulta directa al pueblo mediante referéndum que se pretendía realizar no correspondía a ese procedimiento constitucional.

¿Por qué la permitió la Corte? En esencia, porque acudió al principio de soberanía popular.

El razonamiento fue particularmente amplio. La Corte sostuvo que, cuando se pretendían cambios sustanciales de las instituciones constitucionales, el procedimiento reformatorio entonces previsto podía resultar insuficiente y que debía recurrirse a la fuente originaria del poder público: el pueblo. También señaló expresamente que la convocatoria del Consejo de Gabinete encontraba fundamento en el artículo 2.

Esa interpretación debe comprenderse dentro de las circunstancias políticas y constitucionales de aquel momento.

III. Lo que realmente dijo aquella Corte

Hay un factor de especial importancia del razonamiento de 1983. La Corte examinó nuestra propia historia constitucional.

Las Constituciones de 1904, 1941, 1946 y 1972 no habían surgido necesariamente mediante los procedimientos de reforma establecidos en la Constitución inmediatamente anterior. La experiencia panameña demostraba, por tanto, que habían existido momentos constituyentes que desbordaron los mecanismos jurídicos previamente establecidos.

Esa realidad histórica sirvió como parte del razonamiento utilizado para admitir que la soberanía popular pudiera expresarse mediante una vía distinta de la contemplada literalmente en el procedimiento de reforma constitucional entonces vigente.

El fallo conserva por ello una enorme importancia para la teoría constitucional panameña. Y sería un error pretender ignorarlo simplemente porque su razonamiento pueda resultar incómodo para una determinada posición actual.

Pero cometeríamos el error contrario si convirtiéramos aquella sentencia en una autorización constitucional permanente para prescindir de cualquier procedimiento de reforma establecido posteriormente.

El Derecho Constitucional también evoluciona.

Una sentencia debe interpretarse dentro del orden constitucional sobre el cual fue pronunciada. Y la Constitución panameña de 2026 no es jurídicamente idéntica a la que examinó aquella Corte en abril de 1983.

IV. 2004: cambió la Constitución y cambió la pregunta

Aquí está, a mi juicio, una de las claves del debate actual.

En 1983 existían procedimientos constitucionales de reforma, pero no había un mecanismo equivalente al que hoy contiene el artículo 314: una vía expresamente diseñada para convocar una Asamblea Constituyente, elegir popularmente a sus integrantes y someter posteriormente el resultado a la decisión de los ciudadanos.

Eso cambió en 2004. Y también resulta importante recordar cómo cambió.

La Asamblea Constituyente Paralela no apareció como consecuencia de una ruptura del orden constitucional. Fue incorporada mediante el procedimiento de reforma entonces vigente, con la aprobación de dos Asambleas sucesivas correspondientes a períodos presidenciales distintos.

Es cierto que aquellas reformas estuvieron precedidas por un acuerdo político entre las principales fuerzas del momento, conocido como el "Pacto MAMI", en referencia a Martín Torrijos y Mireya Moscoso. Ese antecedente político forma parte de la historia y no existe razón para ocultarlo. Pero una cosa es discutir el origen político de un consenso y otra distinta cuestionar la legitimidad constitucional del procedimiento mediante el cual ese consenso se convirtió en norma.

Las reformas fueron procesadas y aprobadas conforme al procedimiento constitucional entonces vigente. Y existe allí una circunstancia particularmente significativa para el debate actual: el poder constituido utilizó las reglas constitucionales existentes para abrir un nuevo cauce al ejercicio futuro del poder constituyente.

La Constitución evolucionó utilizando sus propias reglas. Y al hacerlo amplió las posibilidades de participación popular en su futura transformación.

V. El artículo 314: una nueva arquitectura constitucional

Las reformas de 2004 introdujeron una transformación fundamental. El actual Título XIII contiene los artículos 313 y 314, que deben ser leídos conjuntamente. El artículo 313 regula procedimientos de reforma constitucional. El artículo 314 comienza, en cambio, con una expresión particularmente significativa: "Podrá adoptarse una nueva Constitución, a través de una Asamblea Constituyente Paralela..."

Y posteriormente establece que esa Asamblea podrá reformar la Constitución de forma total o parcial. La misma disposición regula sus vías de convocatoria, la elección de sesenta constituyentes, la participación del Tribunal Electoral, determinados límites materiales y temporales y el referéndum final.

La Constitución vigente no cerró, por tanto, la puerta a una transformación constitucional profunda. La abrió. Pero la abrió mediante un procedimiento democrático expresamente regulado.

La diferencia con 1983 es sustancial. En aquel momento, la Corte tuvo que resolver si podía producirse una consulta popular directa mediante una vía distinta del procedimiento de reforma entonces vigente. Desde 2004, la propia Constitución contempla expresamente una vía constituyente con elección popular y decisión final mediante referéndum. La pregunta de 2026 ya no es exactamente la pregunta de 1983.

VI. Tres puertas para activar el artículo 314

La amplitud democrática del artículo 314 merece ser destacada.

La Constituyente Paralela puede ser convocada por tres vías diferentes:

» **Por decisión del Órgano Ejecutivo, ratificada por mayoría absoluta del Órgano Legislativo.**

» **Por decisión del propio Órgano Legislativo, mediante el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros.**

» **Por iniciativa ciudadana, acompañada por las firmas de por lo menos el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral correspondiente.**

Esta última posibilidad tiene una enorme importancia conceptual.

El artículo 314 no monopoliza la iniciativa constituyente en los órganos constituidos.

Reconoce expresamente a la ciudadanía la posibilidad de poner el proceso en movimiento.

Por eso no comparto el argumento según el cual acogerse al artículo 314 equivale necesariamente a subordinar la soberanía popular a los poderes constituidos.

Existen tres vías constitucionales de activación, una de ellas directamente ciudadana.

Después, cualquiera que haya sido la vía utilizada para activar el proceso, el pueblo elige a los sesenta constituyentes. Y finalmente vuelve a intervenir mediante referéndum para aceptar o rechazar el texto aprobado.

VII. El artículo 314 es también una norma de soberanía popular

Aquí considero que debemos invertir una parte del debate. Se suele presentar el artículo 2 como la norma de la soberanía popular y el artículo 314 como una limitación jurídica impuesta a esa soberanía. No creo que esa sea la lectura correcta.

El artículo 314 es también una manifestación de la soberanía popular. Más aún: constituye su concreción procedimental contemporánea para efectos de una transformación constitucional mediante una Asamblea Constituyente Paralela.

El artículo 2 identifica la fuente del poder. El artículo 314 establece un cauce mediante el cual el pueblo puede participar directamente en el ejercicio del poder constituyente dentro del orden constitucional vigente.

No son normas enfrentadas. Se complementan.

Existe además un principio elemental de interpretación jurídica: una disposición constitucional no debe leerse aisladamente cuando existen otras normas de la misma Constitución que regulan específicamente la materia.

El artículo 2 continúa siendo absolutamente válido como principio fundamental. Pero desde 2004 existe también una norma específica que organiza una vía para el ejercicio del poder constituyente.

El artículo 2 no puede hacer desaparecer al artículo 314. Ni el artículo 314 disminuye el principio democrático contenido en el artículo 2. Ambos deben producir efectos.

El pueblo sigue siendo el titular del poder. Las reglas constitucionales no le arrebatan esa titularidad; organizan su ejercicio e impiden que otros puedan atribuírsela simplemente invocando su nombre.

VIII. La jurisprudencia después de 2004

Esta interpretación no depende solamente de una lectura personal. Después de las reformas de 2004, la Corte Suprema de Justicia ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el artículo 314.

En sentencia de 27 de mayo de 2022, el Pleno examinó el artículo 5 del Decreto No. 16 del Tribunal Electoral, de fecha 8 de junio de 2021, relacionado con la recolección de firmas para activar la Constituyente Paralela mediante iniciativa ciudadana, y lo declaró inconstitucional. En esa decisión, al examinar los mecanismos constitucionales de reforma, la Corte identificó el artículo 314 como la vía de la Asamblea Constituyente Paralela para adoptar una nueva Constitución y examinó las tres formas de convocatoria que la propia disposición contempla.

Esto importa. La Corte de 2022 no actuaba bajo el orden constitucional de 1983.

Interpretaba la Constitución reformada en 2004.

Y en 2023 se produjo otro pronunciamiento particularmente significativo. La sentencia de 12 de abril de 2023 resolvió una demanda presentada por Mario Julio Galindo H. contra disposiciones del Decreto No. 16 de 2021 del Tribunal Electoral. La Corte declaró inconstitucional su artículo 7 y consideró que la potestad reglamentaria no podía utilizarse para imponer restricciones que hicieran ilusorio el ejercicio ciudadano del mecanismo constituyente. La decisión vinculó esta cuestión con el derecho político de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos.

La conclusión resulta especialmente importante para nuestra discusión. La Constitución no solamente contempla una

vía constituyente ciudadana. La jurisprudencia ha protegido su ejercicio frente a restricciones reglamentarias indebidas.

IX. 1983 y 2023: cuarenta años de evolución constitucional

Podemos entonces colocar frente a frente ambos momentos.

En 1983, la Corte acudió al principio de soberanía popular para admitir una consulta directa al pueblo mediante una vía que no correspondía al procedimiento de reforma entonces contemplado. En 2004, la propia Constitución incorporó expresamente una vía constituyente con iniciativa ciudadana, elección popular de constituyentes y referéndum.

En 2022, la Corte reconoció ese mecanismo como una vía constitucional para adoptar una nueva Constitución. Y en 2023 protegió la participación ciudadana frente a restricciones reglamentarias indebidas.

No veo contradicción entre esos momentos. Veo evolución.

La primera jurisprudencia afirma la fuerza del principio: el poder emana del pueblo. La evolución constitucional posterior incorpora un cauce específico para ejercerlo en materia constituyente. Y la jurisprudencia más reciente protege el acceso ciudadano a ese cauce.

Por eso no considero necesario sostener que la Corte se equivocó en 1983. La Corte enfrentó la Constitución y las circunstancias de su época. Lo que sostengo es diferente: el razonamiento de 1983 no puede trasladarse mecánicamente a 2026 ignorando más de cuatro décadas de evolución constitucional y, especialmente, una norma específica que entonces no existía.

X. ¿Desapareció entonces el poder constituyente originario?

No. Y aquí conviene ser especialmente cuidadosos.

El poder constituyente originario existe como categoría política y constitucional.

Carlos Bolívar Pedreschi lo examina desde una perspectiva marcadamente realista: el poder constituyente originario no surge porque una norma jurídica previa lo autorice, sino como fenómeno político capaz de producir un nuevo orden constitucional.

César Quintero también examinó críticamente la teoría tradicional del poder constituyente y la necesidad de comprender el fenómeno desde la realidad política y no exclusivamente desde construcciones formales.

Esa doctrina no debe ser descartada. Pero debemos distinguir dos cuestionamientos diferentes.

Una cosa es preguntar: ¿puede aparecer históricamente un poder constituyente originario? Claro que puede. Otra muy distinta es preguntar: ¿está contemplado actualmente en la Constitución panameña un procedimiento jurídico denominado "Asamblea Constituyente Originaria", diferente de los mecanismos establecidos en los artículos 313 y 314? La respuesta es no.

Un poder constituyente verdaderamente originario no pide autorización al orden constitucional anterior. Precisamente por ser originario, surge fuera de él.

Puede aparecer después de una independencia. Después de una revolución. Después de una ruptura institucional. Después del colapso de un Estado. O en circunstancias extraor-

dinarias en las cuales el orden constitucional precedente haya perdido su capacidad efectiva de organizar el poder.

Eso describe una realidad política e histórica. Pero no significa que cualquier gobierno, mayoría, organización o movimiento pueda declarar discrecionalmente que ha aparecido un poder originario y, por esa sola afirmación, colocarse jurídicamente por encima de la Constitución.

De lo contrario, desaparecería una de las funciones esenciales del constitucionalismo: someter el poder a reglas.

XI. El hecho político y el procedimiento constitucional

Aquí reside buena parte de mi diferencia con quienes proponen hoy una Constituyente Originaria. No sostengo que una ruptura constitucional sea históricamente imposible. La historia demuestra lo contrario. Sostengo algo más sencillo: no podemos presentar como procedimiento previsto por la Constitución aquello que la Constitución no prevé.

Una Constituyente Originaria podría surgir como hecho político extraordinario. Pero no existe hoy como procedimiento jurídico establecido por la Constitución vigente. Y Panamá no se encuentra actualmente sin Constitución.

No acaba de independizarse. No ha desaparecido el Estado. No ha colapsado el orden jurídico. Tenemos una Constitución vigente, instituciones funcionando, elecciones periódicas y mecanismos constitucionales para reformar e incluso transformar totalmente nuestra Carta Fundamental.

Podemos estar profundamente insatisfechos con el funcionamiento de muchas de esas instituciones —yo lo estoy en di-

versos aspectos—, pero insatisfacción institucional no equivale jurídicamente a inexistencia del orden constitucional.

XII. Nuestra propia historia aconseja prudencia

La historia constitucional panameña también debe formar parte del análisis.

La Constitución de 1904 surgió como consecuencia natural de la creación de la República. Fue, necesariamente, fundacional.

Los procesos constitucionales posteriores ocurrieron en circunstancias políticas e institucionales muy diferentes entre sí y varios estuvieron vinculados a rupturas o alteraciones profundas del orden precedente.

La Constitución de 1941 surgió en un contexto de fuerte concentración política.

La de 1946 fue precedida por la suspensión del orden constitucional anterior y la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

Y la Constitución de 1972 nació bajo el régimen militar instalado después del golpe de Estado de 1968.

No debemos forzar estas experiencias diferentes dentro de una misma categoría histórica. Pero sí dejan una enseñanza: los procesos constituyentes verdaderamente originarios han estado asociados históricamente a momentos excepcionales de fundación o ruptura institucional.

¿Es esa la situación de Panamá en 2026? No lo creo.

XIII. La Constitución de 1972 ya no es simplemente la Constitución de 1972

Este punto conecta con otra tesis central del presente libro. No resulta correcto describir nuestra Constitución vigente como si permaneciera intacto el texto aprobado durante el régimen militar. Las reformas de 1978, 1983, 1993-1994 y 2004 transformaron sustancialmente su contenido.

César Quintero sostuvo que las reformas de 1983 variaron radicalmente las partes fundamentales y los principios cardinales de la Constitución de 1972, hasta el punto de considerar que, técnicamente, habían dado lugar a una nueva Constitución.

Mario J. Galindo H., quien integró la Comisión Revisora de 1983, ha destacado igualmente la profundidad de aquella transformación y la distancia sustancial existente entre el orden constitucional resultante y el diseño original de 1972.

La evolución ha sido profunda.

Y la reforma de 2004 produjo precisamente una de esas transformaciones estructurales: incorporó el procedimiento constitucional para adoptar una nueva Constitución a través de una Asamblea Constituyente Paralela.

Resulta particularmente significativo que ese nuevo mecanismo fuese incorporado mediante las reglas constitucionales entonces existentes.

La Constitución demostró de esta manera que podía transformarse a sí misma y, al mismo tiempo, ampliar las posibilidades de futuras modificaciones.

XIV. El artículo 314 no le teme al pueblo

A veces se presenta la Constituyente Paralela como una alternativa tímida, controlada desde arriba y destinada a impedir una verdadera expresión popular.

Leído cuidadosamente el artículo 314, esa descripción resulta difícil de sostener. Existen tres vías para activar el proceso, incluida la iniciativa ciudadana.

Se produce la elección popular de sesenta constituyentes, con representación proporcional de provincias y comarcas, y con posibilidad de postulación partidaria y libre postulación.

La Asamblea se instala y delibera durante un período constitucionalmente determinado.

Puede reformar la Constitución de manera total o parcial.

Sus decisiones no pueden tener efectos retroactivos ni alterar los períodos de los funcionarios electos o designados que estén ejerciendo sus cargos al entrar en vigencia la nueva Constitución.

Y finalmente el texto aprobado debe ser sometido a referéndum.

En términos políticos, la fórmula podría resumirse de manera sencilla: La Constituyente propone. El pueblo dispone.

Los sesenta constituyentes no serían soberanos por encima del pueblo. Serían representantes elegidos específicamente para desarrollar una tarea constitucional.

La decisión final permanecería en manos de los ciudadanos.

Por eso no veo contradicción entre defender firmemente la soberanía popular y defender simultáneamente el cumplimiento del artículo 314.

Veo exactamente lo contrario. Cumplir el artículo 314 puede ser una manera particularmente intensa de ejercerla.

XV. La diferencia con el artículo 313

Esto explica también por qué he evolucionado en mi valoración de las distintas alternativas.

El artículo 313 ofrece procedimientos perfectamente legítimos de reforma constitucional. Pero en ellos el protagonismo corresponde fundamentalmente a la Asamblea Nacional.

Y conocemos por experiencia las limitaciones políticas de esa vía.

Vivimos precisamente un proceso de esa naturaleza en 2019. Después de meses de trabajo de la Concertación, con la participación de múltiples sectores, un grupo asesor de enorme calidad, deliberaciones, consensos y consultas, el proyecto llegó a la Asamblea Nacional.

Y allí comenzó una nueva dinámica política.

Hubo modificaciones. Algunas fueron positivas. Otras no. Algunas de las más cuestionadas tuvieron que ser revertidas posteriormente como consecuencia de la presión ciudadana. Finalmente, el proyecto no completó el procedimiento constitucional.

Esa experiencia no invalida el artículo 313. Pero demuestra sus límites políticos.

La mayoría de los diputados que deben aprobar las reformas son, al mismo tiempo, actores directamente afectados por muchas de ellas: reelección, incompatibilidades, privilegios,

conflictos de interés, régimen de suplentes, asignación de recursos y controles sobre el propio Órgano Legislativo.

No podemos ignorar ese incentivo institucional.

XVI. Sesenta constituyentes y una oportunidad diferente

El artículo 314 ofrece una arquitectura distinta. Los ciudadanos elegirían sesenta constituyentes específicamente para una tarea constitucional. No serían electos para aprobar presupuestos, ni para nombrar funcionarios, ni para administrar partidas, como tampoco para legislar ordinariamente. Su mandato tendría un propósito específico.

Esto puede permitir una discusión más profunda y coherente que la que normalmente puede producirse dentro de una Asamblea Nacional sometida simultáneamente a múltiples presiones políticas, legislativas y electorales.

Por supuesto, no existe garantía alguna de que los sesenta elegidos sean los mejores. Ese será uno de los grandes desafíos. Y por eso las reglas electorales importan enormemente.

Deben procurar una competencia amplia, plural y equitativa. Deben permitir la participación partidaria y de libre postulación prevista por la Constitución, evitar barreras desproporcionadas y garantizar transparencia en el financiamiento y en el proceso electoral.

Y, más allá de las exigencias expresas del artículo 314, considero que el proceso constituyente debería abrir espacios reales para escuchar a organizaciones sociales, profesionales, empresariales, sindicales, académicas, juveniles, de pueblos originarios y a ciudadanos de todas las regiones del país.

No podemos garantizar mediante una norma la elección de los mejores. Pero sí podemos procurar que los mejores tengan posibilidades reales de ser elegidos.

XVII. De abajo hacia arriba

Esta es quizá la razón más poderosa por la cual hoy considero especialmente atractiva la vía del artículo 314. Una Constituyente correctamente organizada y ampliamente participativa puede permitir algo que necesitamos: una construcción, en buena medida, de abajo hacia arriba.

No comenzar con un proyecto cerrado elaborado por el Gobierno. Ni con un documento redactado exclusivamente por juristas. Ni con una propuesta producida por la Asamblea Nacional. Debemos comenzar con la sociedad.

Y tampoco debemos olvidar cuánto ha pensado y discutido Panamá sobre las reformas que necesita. Durante décadas se han elaborado estudios y propuestas concretas desde distintos sectores. Muchas han sido enriquecidas mediante consultas públicas, deliberaciones y procesos de construcción de consensos. Todo ello constituye un patrimonio de experiencia constitucional que sería absurdo desperdiciar.

El proceso puede alimentarse de esa evolución y de todo lo que Panamá ya ha construido: las reformas anteriores, el trabajo de la Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la Constitución Política de 2011, la experiencia de la Concertación de 2018–2019, el *grupo asesor*, los talleres y consultas nacionales, el proyecto que llegó a la Asamblea Nacional, los trabajos académicos, y las propuestas provenientes de ciudadanos, organizaciones y sectores de todo el país.

Pero ninguno de esos documentos debería convertirse en un texto impuesto. Serían antecedentes e insumos.

No debemos comenzar desde cero. Pero tampoco debemos llegar con el resultado escrito.

Los constituyentes deben poder deliberar verdaderamente, escuchar, contrastar propuestas, construir consensos y elaborar el texto que consideren adecuado.

Y después decidirá el pueblo.

XVIII. ¿Puede el artículo 2 hacer desaparecer al artículo 314?

Formulemos ahora la pregunta de manera deliberadamente provocadora. Si afirmamos que el artículo 2 permite prescindir del artículo 314 porque el pueblo es soberano, ¿para qué fue incorporado entonces el artículo 314 a la Constitución? La interpretación produciría un resultado extraño.

La norma general sobre el origen popular del poder terminaría haciendo jurídicamente innecesaria la norma específica mediante la cual esa misma Constitución organiza una vía de ejercicio del poder constituyente ciudadano.

No parece una interpretación armónica. Una Constitución debe leerse como un sistema.

El artículo 2 no desapareció cuando se aprobó el artículo 314. Pero el artículo 314 tampoco puede desaparecer cuando interpretamos el artículo 2. Ambos deben producir efectos. Y pueden hacerlo perfectamente: el artículo 2 identifica el origen del poder, mientras que el artículo 314 organiza una de

las formas más trascendentes mediante las cuales el pueblo puede intervenir en la transformación constitucional.

Lo que fue una interpretación posible frente al problema constitucional de 1983 no puede convertirse automáticamente en una licencia permanente para ignorar una disposición constitucional incorporada precisamente después de aquella experiencia.

XIX. La soberanía popular no necesita ilegalidad para expresarse

Hay también una cuestión democrática de fondo. En ocasiones se plantea una falsa disyuntiva: o estamos con el pueblo, o estamos con el procedimiento.

No acepto esa contraposición. Las reglas democráticas no existen para proteger al Estado del pueblo. Existen también para proteger al pueblo de quienes pretendan hablar en su nombre.

¿Quién determina cuándo "el pueblo" ha decidido activar un poder originario?

¿Una manifestación?

¿Una encuesta?

¿Una mayoría legislativa?

¿El Presidente?

¿Una organización social?

¿Una consulta convocada por una autoridad que la Constitución no faculta para hacerlo?

Precisamente porque todos pueden invocar al pueblo, el constitucionalismo democrático establece procedimientos verificables para determinar su voluntad.

Votos. Mayorías. Elecciones. Referendos. Reglas previamente conocidas. Eso no reduce la soberanía popular. La hace verificable.

Y aquí aparece otra distinción importante. No basta responder que, cualquiera que sea el procedimiento utilizado, al final el pueblo decidirá mediante referéndum. El referéndum puede otorgar legitimidad democrática al texto sometido a votación, pero no convierte por sí solo en constitucional cada acto previo realizado para llegar hasta él.

También es relevante quién convoca, con qué competencia, bajo qué reglas se eligen los constituyentes y qué institución garantiza el proceso.

El resultado democrático importa. El procedimiento mediante el cual se llega a él también.

Debemos ser especialmente cuidadosos con cualquier doctrina según la cual basta invocar la soberanía popular para prescindir de las reglas constitucionales. Hoy esa doctrina puede utilizarse para impulsar una reforma que consideremos positiva. Mañana puede utilizarla alguien con propósitos muy diferentes.

Buena parte de la historia latinoamericana está llena de líderes que afirmaron encarnar directamente al pueblo para después debilitar las instituciones destinadas a protegerlo.

El constitucionalismo existe precisamente porque ninguna persona, gobierno, partido, mayoría coyuntural ni movimiento social puede apropiarse de la soberanía popular.

El pueblo no deja de ser soberano porque existan reglas para ejercer su poder. Esas reglas impiden, precisamente, que alguien pueda apropiárselo en su nombre.

El soberano es el pueblo. Y nadie más.

XX. Legalidad y legitimidad no tienen por qué enfrentarse

Una gran transformación constitucional necesita dos cosas: legalidad y legitimidad.

La legalidad sin legitimidad puede producir una Constitución formalmente impecable pero socialmente débil. La legitimidad invocada sin legalidad puede conducir a la arbitrariedad. El artículo 314 permite reunir ambas.

Legalidad, porque el procedimiento está expresamente previsto en la Constitución.

Legitimidad, porque contempla tres vías para activar el proceso -incluida la iniciativa ciudadana-, elección popular de constituyentes y decisión ciudadana sobre el resultado.

Esa es precisamente su fortaleza.

No necesitamos escoger entre soberanía popular e institucionalidad. Podemos hacerlas converger.

XXI. Mi propia evolución

He querido escribir este libro también desde la honestidad intelectual.

Desde hace años he sostenido públicamente que nuestra Carta Magna requiere cambios importantes. Lo que ha evolucionado no es mi convicción sobre la necesidad de reformarla, sino mi valoración acerca del camino más apropiado para acometer una transformación profunda.

Durante mucho tiempo consideré preferibles reformas puntuales mediante los mecanismos tradicionales. Y sigo pensando que una Constitución nueva, por sí sola, no resolverá nuestros problemas. La fiebre no siempre está en la sábana.

Nuestra Constitución social —la conducta real de ciudadanos, dirigentes políticos, empresarios, funcionarios, profesionales y organizaciones— seguirá siendo decisiva.

Cambiar el texto constitucional no producirá los resultados esperados si no cambian también nuestros hábitos políticos, nuestros valores cívicos y éticos, nuestra relación con la ley y nuestra tolerancia frente a la corrupción, el clientelismo y el abuso del poder.

Pero una cosa no excluye la otra.

Podemos trabajar por una mejor Constitución social y, simultáneamente, mejorar nuestra Constitución política. Y después de estudiar con mayor detenimiento el artículo 314, nuestra evolución constitucional, la experiencia acumulada durante décadas —incluido el proceso de 2018–2019— y la jurisprudencia más reciente, he llegado a considerar que una Constituyente Paralela bien diseñada puede ofrecer una oportunidad que merece ser tomada seriamente.

No para comenzar de cero. Tampoco para imponer de antemano un resultado. Sino para construir sobre lo aprendido y permitir que una nueva deliberación nacional decida hasta dónde debe llegar la transformación.

XXII. El método también es democracia

En política democrática importa aquello que queremos lograr. Pero importa también cómo lo hacemos. Esta es una convicción que atraviesa todo este libro.

Podemos compartir el diagnóstico sobre muchos de los problemas de Panamá. Podemos coincidir incluso en buena parte de las reformas necesarias. Y aun así discrepar sobre el método. Eso no convierte a nadie en enemigo de la transformación. Al contrario.

Una transformación constitucional destinada a fortalecer el Estado de Derecho debería comenzar respetando el Estado de Derecho.

Después de recorrer nuestra historia constitucional y la jurisprudencia, mi conclusión puede resumirse de manera sencilla.

Primero: el poder público emana del pueblo.

Segundo: el artículo 2 continúa siendo el fundamento constitucional de ese principio y, leído integralmente, establece también que el poder público se ejerce conforme a la Constitución.

Tercero: el fallo de 21 de abril de 1983 constituye un antecedente importante y debe comprenderse dentro de la Constitución y las circunstancias de su época.

Cuarto: las reformas de 2004 modificaron sustancialmente el marco jurídico al incorporar expresamente la Asamblea Constituyente Paralela del artículo 314.

Quinto: ese mecanismo fue incorporado mediante el procedimiento constitucional entonces vigente; no mediante una ruptura del orden jurídico.

Sexto: el artículo 314 contempla tres vías para activar el proceso —por iniciativa del Órgano Ejecutivo, del Órgano Legis-

lativo o de la ciudadanía en los términos establecidos por la propia disposición— y reserva al pueblo la elección de los constituyentes y la decisión final mediante referéndum.

Séptimo: la jurisprudencia de 2022 y 2023 reconoce el mecanismo establecido por el artículo 314 y protege el ejercicio ciudadano de la iniciativa constituyente frente a restricciones reglamentarias indebidas.

Octavo: el poder constituyente originario puede existir como fenómeno político extraordinario, pero no aparece en nuestra Constitución vigente como procedimiento jurídico alternativo a los artículos 313 y 314.

Noveno: la soberanía popular no se contradice con la existencia de reglas para ejercerla; esas reglas permiten verificar la voluntad popular y evitan que alguien pueda apropiársela en su nombre.

Y décimo: Panamá puede acometer una transformación constitucional total sin romper su democracia.

Esa es precisamente la oportunidad que ofrece el artículo 314.

XXIII. El pueblo tiene la última palabra

Tal vez al final toda esta discusión pueda reducirse a una pregunta: ¿Confiamos en el pueblo? Yo sí. Y confiar en el pueblo significa que pueda decidir de manera libre, informada y transparente, conforme a reglas que garanticen que su voluntad sea auténtica.

No necesitamos colocar al pueblo fuera de la Constitución para reconocer su soberanía. Nuestra propia Constitución le ofrece hoy la posibilidad de transformarla profundamente.

El proceso puede ser activado por cualquiera de las tres vías establecidas en el artículo 314, incluida la iniciativa ciudadana. El pueblo elige a quienes tendrán la responsabilidad de elaborar el nuevo texto. Y finalmente decide mediante referéndum si lo acepta o lo rechaza.

Además, considero que un proceso verdaderamente democrático debería abrir durante sus deliberaciones los espacios más amplios posibles para la participación ciudadana. Eso no es una soberanía disminuida. Es soberanía organizada democráticamente.

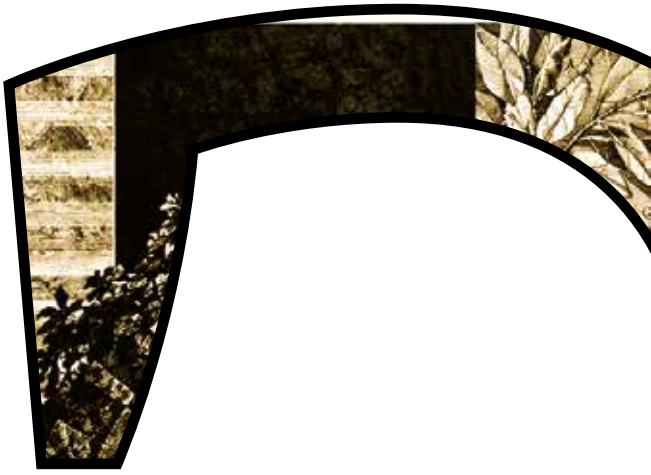
La gran diferencia entre 1983 y 2026 consiste precisamente en eso. En 1983, la Corte acudió al principio de soberanía popular para admitir una consulta directa mediante una vía que no correspondía al procedimiento constitucional de reforma entonces vigente. Hoy tenemos algo que entonces no existía: una norma constitucional que abre expresamente una vía constituyente, contempla tres formas de activarla, incluida la iniciativa ciudadana, dispone la elección popular de sesenta constituyentes y reserva al pueblo la decisión final.

Esa puerta está en el artículo 314. Y conduce, si sabemos utilizarla responsablemente, no hacia una ruptura del orden democrático, sino hacia la posibilidad de renovarlo desde dentro.

Porque al final el principio continúa siendo el mismo: el poder emana del pueblo. Pero en una democracia constitucional existe una conquista adicional: el pueblo soberano también puede darse reglas para ejercer su propio poder. Y cuando esas reglas le permiten activar el mecanismo, elegir a sus constituyentes y decidir el resultado final, respetarlas no significa temerle al pueblo. Significa respetar su propia decisión constitucional.

La Constituyente propone. El pueblo dispone.





03

SOBERANÍA POPULAR, DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO



La palabra soberanía ocupa un lugar central en cualquier discusión constitucional. También es una de las palabras que con mayor facilidad pueden prestarse a simplificaciones.

Decir que el pueblo es soberano parece resolver la discusión. En realidad, apenas la comienza.

¿Quién es el pueblo?

¿Cómo expresa su voluntad?

¿Puede hacerlo de cualquier manera?

¿Qué relación existe entre la soberanía popular y la Constitución?

¿Las instituciones limitan al pueblo o permiten que su voluntad pueda expresarse democráticamente?

¿Puede existir soberanía popular sin reglas?

Estas preguntas adquieren particular importancia cuando una sociedad considera transformar su Constitución.

En el capítulo anterior examiné específicamente el artículo 2 de nuestra Constitución, la jurisprudencia que lo ha interpretado y las consecuencias que tuvo la reforma constitucional de 2004.

No corresponde repetir aquí ese análisis. Conviene partir, sin embargo, de una conclusión fundamental: reconocer que el pueblo constituye la fuente última de legitimidad del poder no obliga a enfrentar soberanía popular y Estado de Derecho como conceptos incompatibles.

Al contrario. En una democracia constitucional madura, ambos deben complementarse.

El pueblo como fuente del poder

El artículo 2 de la Constitución panameña establece que "El Poder Público sólo emana del pueblo". La precisión es importante.

Nuestra Constitución vigente no utiliza en ese artículo la expresión "la soberanía reside en el pueblo", como sí lo hizo expresamente la Constitución de 1946. Lo que establece es que el Poder Público emana del pueblo y que lo ejerce el Estado conforme a la Constitución, por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

La primera parte de esa disposición contiene un principio democrático esencial. El poder no pertenece al gobernante. No pertenece al presidente de la República. No pertenece a la Asamblea Nacional. No pertenece a la Corte Suprema de Justicia. Tampoco pertenece a los partidos políticos.

El poder emana del pueblo. Las autoridades lo ejercen porque existe un orden constitucional que les atribuye determinadas competencias y porque, directa o indirectamente, su legitimidad deriva de la comunidad política a la que sirven.

Esa idea constituye uno de los fundamentos de la democracia.

Pero existe una segunda dimensión igualmente importante. En un Estado constitucional, el poder no solamente necesita

legitimidad de origen. Necesita también reglas para su ejercicio.

Soberanía popular no significa ausencia de límites

Esta es una distinción esencial. La democracia no consiste simplemente en que una mayoría pueda hacer cualquier cosa. Si así fuera, no necesitaríamos Constitución.

Precisamente porque el poder político puede ser ejercido abusivamente —también cuando cuenta circunstancialmente con apoyo mayoritario— las democracias constitucionales establecen derechos fundamentales, separación de poderes, controles institucionales, procedimientos y límites.

La soberanía popular proporciona la legitimidad democrática. La Constitución organiza el ejercicio del poder. Una no debería destruir a la otra.

Pero tampoco puede la Constitución convertirse en una camisa de fuerza destinada a impedir indefinidamente que una sociedad transforme sus instituciones. Si así fuera, dejaría de ser instrumento de convivencia democrática para convertirse en mecanismo de petrificación política.

La cuestión consiste entonces en encontrar el equilibrio. Y nuestra propia evolución constitucional ofrece una respuesta particularmente interesante.

El gran cambio de 2004

Durante buena parte de nuestra historia constitucional, la discusión sobre soberanía popular y poder constituyente tuvo que desarrollarse sin que existiera un procedimiento constitucional específico que permitiera elegir una Asam-

blea Constituyente destinada a transformar integralmente la Constitución.

Eso cambió en 2004. La reforma de aquel año incorporó la Asamblea Constituyente Paralela.

Como vimos en el capítulo anterior, el mecanismo fue incorporado mediante el procedimiento constitucional de reforma entonces vigente. Fue el resultado de acuerdos políticos entre poderes constituidos y fuerzas políticas, ciertamente, pero esos acuerdos fueron procesados conforme a las reglas constitucionales.

Ese origen no disminuye la importancia democrática de lo que se incorporó. Al contrario, contiene una circunstancia particularmente interesante: los poderes constituidos utilizaron el procedimiento constitucional existente para abrir un nuevo cauce a la participación directa de la ciudadanía en una transformación constitucional que puede ser total.

Existe aquí una distinción doctrinal que conviene reconocer. Para quienes reservan la expresión poder constituyente originario al poder soberano, prejurídico y no derivado del orden constitucional existente, una Asamblea convocada conforme al artículo 314 ejercería un poder constituyente jurídicamente regulado y, según esa clasificación, derivado. Otros enfoques ponen mayor énfasis en la intervención directa del pueblo como fuente última de legitimidad. No es necesario resolver esa controversia terminológica para el argumento de estas páginas. Lo jurídicamente decisivo es que el artículo 314 permite adoptar una Constitución enteramente nueva, mediante representantes elegidos específicamente para esa tarea y con decisión final del pueblo en referéndum.

La Constitución reconoció expresamente la posibilidad de que el país no quisiera simplemente modificar algunos artículos mediante los procedimientos ordinarios de reforma,

sino adoptar una nueva Carta Magna a través de una Asamblea Constituyente Paralela, facultada para reformarla total o parcialmente, y cuyos integrantes serían elegidos específicamente para esa tarea.

El artículo 314 creó así un puente entre dos principios que algunas veces se presentan innecesariamente como antagónicos: soberanía popular e institucionalidad constitucional. El pueblo puede transformar profundamente su Constitución sin necesidad de destruir previamente el orden jurídico que pretende transformar. Esa es, a mi juicio, una de las virtudes más importantes del mecanismo.

El pueblo antes, durante y después

La arquitectura del artículo 314 contiene momentos decisivos de participación popular. El propio artículo 314 contempla tres vías para activar el mecanismo: la decisión del Órgano Ejecutivo ratificada por la mayoría absoluta del Órgano Legislativo, la decisión del Órgano Legislativo mediante el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros, o la iniciativa ciudadana respaldada por las firmas de, por lo menos, el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral correspondiente.

Después viene la elección de los sesenta constituyentes. Y finalmente el texto aprobado debe ser sometido a referéndum.

Pero la participación democrática no debería limitarse a aquello que el artículo 314 exige expresamente. Puede y, a mi juicio, debe ser mucho más amplia.

Corresponde al Tribunal Electoral convocar la elección de los constituyentes dentro del plazo establecido por el artícu-

lo 314 y ejercer las competencias que le corresponden en la organización del proceso electoral. Esa responsabilidad institucional debe preservarse. Pero nada impide —y considero deseable— que antes de ejercerla exista una amplia consulta que permita escuchar a los sectores interesados, identificar preocupaciones y fortalecer la confianza ciudadana en las reglas del proceso.

Participar en la discusión no significa sustituir a la institución constitucionalmente competente para decidir.

Después viene un momento decisivo: la elección de los constituyentes. Allí el ciudadano no elige diputados para legislar durante cinco años ni representantes destinados a atender múltiples funciones ordinarias del Estado. Elige personas para una misión constitucional concreta.

Eso cambia la naturaleza del mandato. Los constituyentes reciben del electorado la responsabilidad específica de deliberar sobre las instituciones fundamentales del país y elaborar una propuesta constitucional.

Después debe venir una deliberación abierta. Una Asamblea Constituyente verdaderamente democrática no debería encerrarse entre cuatro paredes. Debe escuchar, consultar y recibir propuestas. Debería abrir espacios para la participación de universidades, gremios profesionales, trabajadores, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, pueblos originarios, comunidades afrodescendientes, jóvenes, especialistas y ciudadanos de todas las regiones del país.

La Constitución debe construirse con la sociedad, no simplemente para ella.

Y finalmente aparece nuevamente el pueblo. El texto aprobado por los constituyentes no entra automáticamente en vigencia. Debe ser sometido a referéndum.

La secuencia constitucional —complementada por los espacios deliberativos que sepamos construir— puede tener así una enorme fuerza democrática: participación, elección, deliberación, información y decisión popular.

La Constitución establece el cauce. La calidad democrática con que recorramos ese camino dependerá también de las reglas que adoptemos, de la apertura de las instituciones y de la participación responsable de la ciudadanía.

De arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba

Esta diferencia merece particular atención. El artículo 313 permite reformar la Constitución mediante procedimientos en los que la Asamblea Nacional ocupa necesariamente una posición central. Es un mecanismo perfectamente legítimo. Panamá lo ha utilizado en distintas ocasiones y muchas transformaciones positivas de nuestro orden constitucional fueron posibles precisamente gracias a los procedimientos de reforma existentes en su momento.

Pero también conocemos sus limitaciones. La experiencia enseña que puede resultar extraordinariamente difícil pedir a quienes ejercen el poder que aprueben reformas destinadas precisamente a limitar ese poder.

No se trata necesariamente de atribuir malas intenciones individuales. Existe un problema institucional más profundo: los órganos constituidos pueden tener que decidir sobre reglas que afectan directamente sus propias competencias, privilegios, controles, incompatibilidades o posibilidades de reelección.

Nuestra experiencia de 2019 ofrece lecciones en ese sentido. Después de meses de trabajo técnico, deliberación multisectorial y construcción de consensos en el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, la propuesta acordada fue acogida por el Ejecutivo y remitida a la Asamblea Nacional. Allí comenzó una nueva etapa, durante la cual se realizaron consultas ciudadanas y el texto fue objeto de nuevas modificaciones.

Algunas incorporaron o recuperaron propuestas valiosas. Otras generaron importantes cuestionamientos y otras fueron posteriormente revertidas. El texto aprobado en primera legislatura ya no era, por tanto, idéntico al que había sido consensuado por la Concertación.

La experiencia dejó una enseñanza que no debemos ignorar.

El artículo 314 ofrece una lógica diferente. Permite que sean sesenta ciudadanos elegidos específicamente como constituyentes quienes elaboren la propuesta constitucional. Eso abre la posibilidad de un proceso ampliamente participativo y, en buena medida, de abajo hacia arriba.

No garantiza un buen resultado. Conviene insistir en ello. Ningún procedimiento constitucional puede garantizar la calidad de una Constitución.

Una mala elección de constituyentes puede producir un mal resultado. Una Constituyente puede ser capturada por partidos, intereses económicos, corporativismos, populismos o posiciones extremas. Puede incluso producir un texto inferior al que pretende sustituir.

El artículo 314 ofrece una oportunidad, aunque no una garantía. Todo dependerá de las reglas electorales, de las condiciones de competencia, de quiénes se postulen, de quiénes resulten elegidos, de la calidad de la deliberación y de la participación activa y vigilante de la ciudadanía.

Por eso la reglamentación de la elección de los constituyentes será una de las decisiones más importantes de todo el proceso. Si queremos una buena Constitución, debemos procurar primero las mejores condiciones posibles para elegir buenos constituyentes.

La soberanía no pertenece a una facción

Hay además otra advertencia necesaria. Invocar al pueblo no autoriza a nadie a apropiarse de su voz. Ningún partido político representa por sí solo al pueblo. Ningún gobierno. Ningún movimiento ciudadano. Ningún grupo empresarial. Ningún sindicato. Ninguna organización de la sociedad civil. Ningún constitucionalista. Ningún dirigente. Todos forman parte de la sociedad. Ninguno puede sustituirla.

La soberanía popular exige pluralismo precisamente porque el pueblo no constituye una masa homogénea. Está integrado por ciudadanos con ideas, intereses, historias y aspiraciones diferentes.

Por eso una Constitución democrática no debería convertirse en el programa ideológico de quienes obtengan circunstancialmente una mayoría en una Asamblea Constituyente. Debe aspirar a algo mucho más difícil: establecer las reglas fundamentales que permitan convivir también a quienes piensan diferente. Esa es una diferencia fundamental entre Constitución y programa de gobierno.

Los gobiernos ganan elecciones para desarrollar políticas. Las constituciones establecen el marco dentro del cual gobiernos diferentes deben poder gobernar. Y existe aquí una razón adicional para valorar las reglas.

Las reglas democráticas no existen solamente para proteger al Estado frente al pueblo. Existen también para proteger al pueblo frente a quienes pretendan hablar en su nombre.

La democracia también es procedimiento

Algunas veces se presenta el procedimiento como un obstáculo frente a la voluntad popular. Creo que esa visión es equivocada. En democracia, el procedimiento es una garantía.

Las elecciones tienen procedimientos, al igual que los referendos, la aprobación de las leyes y la administración de justicia. Del mismo modo, la protección de nuestros derechos depende de procedimientos.

No porque el procedimiento sea más importante que la voluntad popular, sino porque permite determinar cuál es realmente esa voluntad y protegerla frente a quienes pretendan atribuírsela.

Una elección sin reglas confiables no es más democrática por carecer de reglas. Resulta incluso menos democrática.

Lo mismo ocurre con un proceso constituyente. La legitimidad no nace únicamente de invocar al pueblo. Nace también de permitir que el pueblo pueda participar libremente, elegir entre alternativas reales, conocer las propuestas, deliberar sobre ellas y pronunciarse finalmente sobre el resultado.

El procedimiento no sustituye a la soberanía. La hace verificable.

Soberanía nacional y soberanía popular

Existe además una distinción que trasciende el debate estrictamente constitucional. Durante años he reflexionado sobre la diferencia entre soberanía nacional y soberanía popular. La soberanía nacional protege la independencia del Estado frente a otros Estados. Es indispensable. Sin ella no existe autodeterminación nacional. Pero la soberanía no puede convertirse en argumento para olvidar a las personas que integran ese Estado.

Por eso la democracia contemporánea exige reconocer también la dimensión popular de la soberanía. El Estado pertenece a sus ciudadanos. No los ciudadanos al Estado.

Defender la soberanía nacional de un país y defender el derecho de su pueblo a decidir democráticamente su destino no son objetivos contradictorios. La primera protege a la comunidad política frente a imposiciones externas; la segunda recuerda que la legitimidad del poder estatal proviene, en último término, de quienes integran esa comunidad política.

En una democracia auténtica deberían coincidir. Y esa misma idea resulta aplicable al debate constitucional panameño. Defender la soberanía popular no exige debilitar las instituciones democráticas mediante las cuales esa soberanía puede expresarse. Puede exigir exactamente lo contrario: fortalecerlas.

El pueblo soberano también se impone límites

Quizá exista una paradoja aparente en todo esto. Si el pueblo es soberano, ¿por qué habría de aceptar límites? Precisamente porque puede decidir establecerlos.

Una Constitución democrática constituye, entre otras cosas, un acto mediante el cual una comunidad política organiza el poder y establece reglas para impedir que quienes lo ejerzan puedan apropiárselo. Es una forma de autolimitación democrática.

El ciudadano acepta que incluso las decisiones con las que está de acuerdo deben adoptarse conforme a determinadas reglas porque sabe que mañana esas mismas reglas protegerán sus derechos cuando se encuentre en minoría. Esa es una de las grandes conquistas del constitucionalismo.

La Constitución no existe para protegernos únicamente de los gobernantes que rechazamos. También debe protegernos de los gobernantes que apoyamos. Y quizá allí se encuentre una de las razones más profundas para no contraponer soberanía popular y Estado de Derecho.

El Estado de Derecho no niega que el poder emane del pueblo. Procura impedir que alguien pueda apropiarse de él.

Cambiar respetando

Llegamos así nuevamente a la cuestión que atraviesa este libro. Panamá necesita reformas constitucionales importantes. Podemos discutir su extensión. Podemos discrepar sobre determinadas instituciones. Podemos incluso discutir si el resultado debe describirse como una Constitución reformada o como una nueva Constitución. Pero existe una posibilidad extraordinariamente valiosa que nuestra propia evolución institucional nos ha entregado: podemos cambiar profundamente sin romper.

El artículo 314 permite adoptar una nueva Constitución a tra-

vés de una Asamblea Constituyente Paralela, elegida específicamente para esa tarea, y reserva al pueblo la decisión final mediante referéndum. Dentro de ese cauce constitucional podemos construir, además, una participación ciudadana mucho más amplia durante todo el proceso.

No elimina los riesgos. Una Constituyente puede equivocarse. Puede ser capturada por intereses políticos o económicos, caer en populismos o maximalismos, y hasta producir un texto peor que el existente. También puede producir uno mejor. La democracia nunca garantiza resultados perfectos.

Lo que debe hacer es crear mejores condiciones para que las decisiones sean legítimas, deliberadas y adoptadas mediante procedimientos conocidos. Por eso el desafío no consiste en proteger al pueblo de su propia soberanía. Consiste en crear las mejores condiciones institucionales para que pueda ejercerla libre y responsablemente.

Y allí aparece quizá la síntesis de este capítulo. La soberanía popular y el Estado de Derecho no tienen por qué encontrarse en extremos opuestos. La primera responde a la pregunta: ¿De dónde proviene legítimamente el poder? El segundo responde a otra: ¿Cómo debe ejercerse ese poder para que continúe siendo legítimo?

Una democracia constitucional necesita ambas respuestas.

El poder emana del pueblo. Las instituciones permiten organizarlo. La Constitución lo limita. Y la propia Constitución puede establecer el procedimiento mediante el cual el pueblo decida transformarla.

Por eso, cuando existen mecanismos democráticos capaces de reunir soberanía popular, elecciones libres, reglas institucionales, deliberación y decisión final mediante referéndum, respetar el procedimiento no disminuye el poder del pueblo. Lo convierte en poder democrático.





04

LA EVOLUCIÓN

La Constitución también señala el camino:
Cinco décadas de evolución constitucional

En los capítulos anteriores he sostenido que soberanía popular y constitucionalismo democrático no son conceptos incompatibles.

El poder emana del pueblo, pero las reglas constitucionales permiten convertir esa soberanía en decisiones democráticas verificables, legítimas y duraderas.

Esa conclusión conduce a otra pregunta: ¿qué nos enseña nuestra propia historia sobre la capacidad de transformar la Constitución? La respuesta comienza por reconocer una realidad que con frecuencia se simplifica en exceso: la Constitución que hoy rige la República no permaneció inmóvil desde 1972. También ella ha evolucionado junto con la democracia panameña.

En los últimos meses, el debate sobre una eventual reforma constitucional ha cobrado renovado impulso. Celebro que el presidente de la República haya manifestado su voluntad de promover un proceso de cambio constitucional y valoro igualmente todo esfuerzo serio orientado a fomentar la alfabetización constitucional.

Ambas iniciativas ofrecen una oportunidad para que el país reflexione, con serenidad y sentido republicano, sobre el futuro de nuestras instituciones. Una ciudadanía mejor informada fortalece siempre la democracia.

Pero una auténtica alfabetización constitucional no puede limitarse a explicar los derechos, garantías e instituciones que reconoce nuestra Carta Magna, ni los cambios que algunos consideramos necesarios. Debe explicar también cómo la propia Constitución ha evolucionado a lo largo del tiempo. Porque conocer la Constitución significa saber no solamente de dónde vino, sino también en qué se ha convertido.

Desde hace muchos años he sostenido públicamente que Panamá necesita reformas constitucionales. No creo que el verdadero dilema sea escoger entre cambiar o no cambiar la Constitución. El verdadero desafío consiste en determinar qué cambiar, cómo hacerlo y qué debemos preservar. Y ese camino comienza por conocer la historia constitucional que nos ha traído hasta aquí.

De 1972 a la democracia constitucional

La Constitución vigente no puede entenderse únicamente a partir de su origen en 1972. Aquel origen fue autoritario y no existe razón para disimularlo.

Pero reconocerlo con rigor histórico tampoco exige desconocer las profundas transformaciones posteriores que acompañaron el proceso de democratización del país. Hacerlo equivaldría a borrar más de medio siglo de evolución constitucional.

Las primeras reformas importantes ocurrieron en 1978.

Los Actos Reformatorios de aquel año modificaron aspectos significativos de la organización política e institucional establecida en 1972 y se produjeron en el contexto del proceso de apertura política que permitió progresivamente recuperar

espacios de pluralismo y participación. Aquellas reformas constituyeron un primer alejamiento del modelo constitucional original.

Cinco años más tarde, el Acto Constitucional de 1983 produjo una transformación mucho más profunda. Reestructuró el sistema constitucional, desmontó buena parte del andamiaje autoritario que aún subsistía, recuperó principios esenciales de separación de poderes, devolvió protagonismo a las instituciones civiles y modificó incluso los mecanismos de reforma constitucional.

Y cuando cambian los principios fundamentales, la arquitectura institucional y la doctrina que inspira un texto constitucional, estamos materialmente ante una realidad constitucional diferente.

El doctor Mario J. Galindo H., integrante de la Comisión Revisora responsable de preparar aquellas reformas —presidida por el jurista Jorge Fábrega Ponce y de la que también formó parte el doctor Carlos Bolívar Pedreschi—, ha destacado la profundidad de la transformación producida en 1983 y el restablecimiento de principios democráticos, liberales y de separación de poderes que habían caracterizado nuestra tradición constitucional.

César Quintero llegó todavía más lejos. Sostuvo que las reformas de 1983 habían variado radicalmente las partes fundamentales y los principios cardinales de la Constitución de 1972 y que, por ello, el Acto Constitucional de 1983 no había significado simplemente una reforma, sino, técnicamente, una nueva Constitución.

Conviene, sin embargo, distinguir entre la transformación jurídica del texto constitucional y la realidad política existente en aquel momento. La democratización formal producida por las reformas de 1983 no significó que desapareciera inmedia-

tamente el predominio militar ni que la práctica institucional panameña se hubiese convertido, por ese solo hecho, en plenamente democrática. El propio César Quintero distinguió entre la Constitución formal resultante de aquellas reformas y la realidad efectiva del poder. Reconocer esa diferencia no disminuye la profundidad jurídica de la transformación de 1983; permite comprenderla con mayor precisión histórica.

No es necesario compartir literalmente cada una de esas caracterizaciones para reconocer un hecho difícilmente discutible: el orden constitucional posterior a 1983 era sustancialmente distinto del diseñado en 1972.

Una transformación que continuó

Ese proceso de evolución constitucional no terminó allí. Durante la década siguiente se produjeron otras dos transformaciones de enorme trascendencia.

El Acto Legislativo No. 1 de 1993, aprobado conforme al procedimiento constitucional de reforma y ratificado por la Asamblea Legislativa siguiente en 1994, incorporó a la Constitución un título dedicado específicamente al Canal de Panamá. Se constitucionalizó así un régimen especial para su administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización, anticipando la responsabilidad que Panamá asumiría plenamente sobre la vía interoceánica al finalizar 1999.

Por su parte, el Acto Legislativo No. 2 de 1994 introdujo otras reformas importantes y consagró una de las decisiones que definirían la nueva etapa democrática de nuestro país: la República de Panamá no tendría ejército.

El régimen constitucional del Canal y la proscripción del ejército representan dos ejemplos particularmente claros de cómo las reformas posteriores a 1972 fueron incorporando decisiones fundamentales que hoy forman parte de nuestra identidad institucional.

Diez años más tarde, las reformas de 2004 volvieron a modificar extensamente nuestra organización constitucional.

El propio texto oficial vigente identifica esa trayectoria: Constitución de 1972, Actos Reformatorios de 1978, Acto Constitucional de 1983, Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994 y Acto Legislativo No. 1 de 2004.

Entre las innovaciones de 2004 se encuentra una particularmente relevante para el debate que hoy nos ocupa: la Asamblea Constituyente Paralela. Por primera vez, nuestra Constitución estableció expresamente un procedimiento mediante el cual puede adoptarse una nueva Constitución a través de una Asamblea Constituyente Paralela, integrada por sesenta ciudadanos elegidos específicamente para esa tarea.

Por ello resulta históricamente inexacto presentar la Constitución vigente como si fuera, sin más, el mismo texto concebido en 1972.

Y también resulta difícil calificar más de medio siglo de transformaciones de esta naturaleza como simples "parches cosméticos". Podemos afirmar —y sostengo esa idea— que las reformas realizadas hasta ahora han sido insuficientes y que Panamá necesita nuevas transformaciones constitucionales. Pero reconocer lo que todavía falta no exige negar lo que ya cambió.

La proscripción constitucional del ejército no fue cosmética. La recuperación de principios democráticos y de separación de poderes no fue cosmética. El régimen constitucional del Canal no fue cosmético. Y tampoco lo fue incorporar a la propia Constitución un procedimiento mediante el cual Pa-

namá puede emprender una transformación constitucional parcial o total mediante una Asamblea Constituyente.

La reforma que abrió la puerta a la Constituyente

Conviene detenerse un momento en una aparente paradoja. La Asamblea Constituyente Paralela no nació de una ruptura del orden constitucional. Fue incorporada en 2004 mediante el procedimiento de reforma previsto por la propia Constitución.

Fue, además, resultado de acuerdos políticos entre fuerzas representadas en los poderes constituidos. Nada de eso modifica el hecho jurídico e institucional fundamental. Los poderes constituidos utilizaron el procedimiento constitucional existente para incorporar un mecanismo que permitiría en el futuro una participación popular mucho más profunda en la transformación de la propia Carta Magna.

Esa es una lección que merece atención. El origen político de una reforma no determina por sí solo su valor constitucional. Las constituciones democráticas se construyen, inevitablemente, mediante acuerdos políticos. La pregunta relevante es si esos acuerdos respetan las reglas democráticas y qué instituciones producen. En este caso, el resultado fue abrir una puerta que antes no existía. Una puerta que contempla iniciativa ciudadana; elección popular de sesenta constituyentes; una tarea constitucional específicamente encomendada a ellos; y decisión popular sobre el resultado mediante referéndum.

Existe, por tanto, una contradicción difícil de ignorar en descalificar más de medio siglo de evolución constitucional

como una sucesión de meros parches y, al mismo tiempo, reclamar para el presente la posibilidad de una transformación profunda.

Una de las herramientas democráticas que hoy permiten realizarla nació precisamente de esa evolución.

Reconocer ese proceso no significa idealizarlo. Significa comprenderlo.

La legitimidad de una evolución

La Constitución que hoy rige la República es el resultado de un prolongado proceso de transformación desarrollado durante más de cinco décadas.

No todas esas transformaciones siguieron exactamente el mismo procedimiento ni ocurrieron todas bajo las mismas circunstancias políticas. Como tampoco todas tuvieron la misma forma de legitimación democrática. Precisamente por ello debemos estudiarlas individualmente y evitar generalizaciones.

El caso de 1983 resulta especialmente significativo. Las reformas fueron sometidas directamente al voto ciudadano mediante referéndum nacional y resultaron aprobadas por una amplia mayoría de los votos emitidos.

Aquella consulta otorgó legitimidad democrática directa a una transformación constitucional de enorme profundidad.

Las reformas posteriores siguieron los procedimientos constitucionales correspondientes a cada momento y fueron construyendo, paso a paso, el orden constitucional que tenemos hoy.

Por eso resulta insuficiente definir nuestra Constitución exclusivamente por la fecha que todavía aparece asociada a su origen. Pero tampoco debemos caer en el extremo contrario. Que nuestra Constitución haya evolucionado no significa que haya alcanzado su forma definitiva. Que muchas reformas hayan sido positivas no significa que todas lo hayan sido. Y que el país haya podido transformar progresivamente su orden constitucional no elimina la necesidad de revisar instituciones que hoy muestran deficiencias o que requieren adecuarse a nuevas realidades.

La evolución constitucional no es un argumento contra nuevas reformas. Es evidencia de que reformar y preservar la continuidad institucional pueden ser objetivos perfectamente compatibles.

Construir sobre lo construido

Esta perspectiva histórica resulta especialmente importante en el debate actual. Panamá no ha permanecido constitucionalmente inmóvil durante los últimos cincuenta años. Ha demostrado, por el contrario, capacidad para transformar profundamente sus instituciones sin tener que negar todo lo construido anteriormente. Esa es una experiencia que deberíamos aprovechar, no despreciar.

Una sociedad madura no necesita negar su historia para continuar avanzando. Puede reconocer el origen autoritario de una Constitución y, al mismo tiempo, reconocer las conquistas democráticas incorporadas posteriormente. Puede valorar reformas anteriores y considerar que otras son todavía necesarias. Puede preservar instituciones que funcionan y modificar aquellas que requieren cambios. Puede incluso

concluir que ha llegado el momento de adoptar una nueva Constitución y hacerlo aprovechando las instituciones democráticas que su propia evolución constitucional puso a disposición del pueblo. En otras palabras: podemos construir sobre lo construido.

Las constituciones democráticas no son piezas de museo. Su fortaleza no reside en permanecer inalterables, sino en ofrecer estabilidad mientras permiten los cambios que cada generación considera necesarios. Nuestra propia experiencia demuestra que continuidad y transformación no son conceptos incompatibles. Y quizá esa sea una de las lecciones más importantes de estas cinco décadas.

La Constitución de hoy no es simplemente la que nació en 1972. Es también la Constitución que Panamá ha venido transformando desde entonces. Conocer esa evolución no nos obliga a conservarla intacta, pero sí a discutir su futuro con mayor rigor. Porque antes de decidir qué debemos sustituir, conviene saber qué hemos construido. Y antes de comenzar nuevamente desde cero, conviene preguntarnos cuánto de ese camino merece ser preservado, cuánto debe ser reformado y cuánto puede servirnos para seguir avanzando.

Nuestra historia constitucional demuestra que Panamá ha sabido transformar sus instituciones. La pregunta siguiente es cómo hacer que los ciudadanos participen plenamente en una nueva etapa de esa transformación.

La Constitución también señala el camino.



05

LA PARTICIPACIÓN

La Constitución también señala el camino:
Cinco momentos de participación ciudadana

Un proceso constituyente no comienza con la instalación de la Asamblea Constituyente ni termina cuando esta concluye sus deliberaciones y aprueba un texto.

La Asamblea, como órgano, comienza naturalmente cuando es formalmente instalada. Pero el proceso democrático y participativo que conduce a una transformación constitucional comienza antes.

Antes, durante y después de sus deliberaciones existen distintos momentos en los que la ciudadanía puede —y, a mi juicio, debe— participar.

Esta precisión resulta particularmente importante porque a veces se presenta una falsa disyuntiva entre respetar el procedimiento constitucional y permitir una participación ciudadana amplia.

No existe tal contradicción. El cauce constitucional establece las reglas fundamentales. La participación ciudadana puede enriquecer el proceso con deliberación, pluralismo y legitimidad democrática.

Los capítulos anteriores han mostrado que soberanía popular, institucionalidad y procedimiento no tienen por qué enfrentarse. La pregunta ahora es más concreta: ¿dónde y

cómo puede participar el ciudadano a lo largo de un proceso desarrollado conforme al artículo 314?

Un procedimiento para transformar, no para impedir

Nuestra Carta Magna contempla distintos mecanismos de reforma constitucional.

El artículo 313 regula procedimientos en los que los órganos constituidos del Estado ocupan una posición central.

El artículo 314, por su parte, prevé una Asamblea Constituyente Paralela, integrada por representantes elegidos específicamente para esa tarea y facultada para reformar parcial o totalmente la Constitución, quedando el texto aprobado sujeto posteriormente a la decisión del electorado mediante referéndum.

Conviene reiterarlo porque constituye una de las claves para comprender todo este debate:

"Paralela" no significa limitada a reformas parciales.

Una Asamblea Constituyente convocada conforme al artículo 314 puede acometer una transformación total del orden constitucional. Puede también preservar aquellas instituciones que la experiencia haya demostrado valiosas y modificar aquellas que el país considere necesario actualizar. La amplitud del cambio corresponde a la deliberación constituyente y, finalmente, a la decisión soberana de los ciudadanos.

La diferencia fundamental no radica, por tanto, en la profundidad de las reformas que pueden realizarse, sino en que existe un procedimiento previamente conocido para realizarlas.

La denominación Asamblea Constituyente Paralela expresa además una importante garantía institucional. Mientras la Asamblea desarrolla su labor, los órganos constituidos continúan ejerciendo sus funciones. El artículo 314 dispone, entre otras garantías, que las decisiones de la Constituyente no podrán tener efectos retroactivos ni alterar los períodos de los funcionarios electos o designados que estén ejerciendo sus cargos al entrar en vigencia la nueva Constitución.

La Constituyente no aparece así como un suprapoder de competencias indeterminadas destinado a sustituir durante sus deliberaciones al resto del Estado.

La transformación puede ser profunda. La ruptura no tiene por qué serlo. Esa es precisamente una de las virtudes del mecanismo.

Antes de los cinco momentos: la propia convocatoria puede ser ciudadana

El artículo 314 puede activarse mediante cualquiera de las tres vías que la propia Constitución contempla: decisión del Órgano Ejecutivo ratificada por la mayoría absoluta del Órgano Legislativo, decisión del Órgano Legislativo con el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros, o iniciativa ciudadana acompañada por las firmas de por lo menos el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral correspondiente.

Esta tercera posibilidad merece destacarse antes de entrar en los cinco momentos que propongo identificar.

Si el proceso es impulsado mediante iniciativa ciudadana, la participación popular comienza incluso antes: los propios

ciudadanos ponen en movimiento el mecanismo constituyente mediante la recolección de las firmas constitucionalmente requeridas.

No se trata, sin embargo, de uno de los cinco momentos comunes a cualquier proceso desarrollado bajo el artículo 314, porque solamente se produce cuando se utiliza esa vía de convocatoria. Por eso conviene considerarlo como un momento previo eventual de participación ciudadana.

Activado constitucionalmente el mecanismo, pueden identificarse cinco grandes momentos en los que la ciudadanía interviene o puede intervenir.

Algunos están expresamente incorporados a la arquitectura del artículo 314. Otros constituyen oportunidades que, a mi juicio, deberían desarrollarse para fortalecer su calidad democrática.

Primer momento: participar en la discusión sobre las reglas

El primero ocurre antes de que la Asamblea Constituyente exista como órgano. El Tribunal Electoral desempeña aquí una función central. Le corresponde realizar la convocatoria a la elección de constituyentes y establecer en ella el sistema electoral aplicable. La Constitución determina además que los sesenta constituyentes deberán representar proporcionalmente a los panameños de todas las provincias y comarcas, conforme a la población electoral, y permite tanto la postulación partidaria como la libre postulación.

Precisamente porque esas reglas pueden influir decisivamente en la calidad y representatividad de la Constituyente,

considero conveniente que su preparación institucional esté acompañada de una amplia escucha de los sectores interesados, siempre dentro del ámbito de las competencias que corresponden al Tribunal Electoral.

Esta es una propuesta de participación democrática, no una exigencia adicional que pretenda imponerse al texto del artículo 314.

La experiencia panameña de diálogo alrededor de las reformas electorales puede ofrecer referencias útiles sobre cómo escuchar a sectores políticos y sociales sin desplazar la competencia constitucional del Tribunal Electoral.

El diseño electoral incidirá sobre cuestiones esenciales: condiciones de postulación, competencia entre candidaturas partidarias y de libre postulación, organización territorial de la elección, financiamiento, campaña, transparencia y garantías de equidad.

Por eso la discusión pública alrededor de las reglas puede convertirse en una primera oportunidad importante de participación constitucional.

No obstante, hay una diferencia que debemos preservar. La consulta ciudadana puede enriquecer el proceso, aportar ideas, identificar preocupaciones y fortalecer su legitimidad. No sustituye, sin embargo, las competencias que la Constitución atribuye al Tribunal Electoral.

Participación y competencia institucional no son conceptos enfrentados. Cada una cumple una función diferente y ambas pueden reforzarse mutuamente.

Segundo momento: elegir

El segundo momento común a cualquiera de las vías de convocatoria es la elección de los constituyentes. Aquí ya no estamos ante ciudadanos opinando sobre cómo debería desarrollarse el proceso. Estamos ante ciudadanos decidiendo.

El pueblo elige a los sesenta ciudadanos que asumirán la responsabilidad extraordinaria de deliberar y aprobar el texto constitucional que posteriormente volverá a sus manos para una decisión definitiva. La elección cumple así una doble función. Otorga representación democrática a la Asamblea y, al mismo tiempo, impide que una autoridad, organización o sector pueda decidir unilateralmente quién representa al pueblo en la tarea constituyente.

No son determinados grupos, gremios o movimientos quienes pueden atribuirse por sí mismos esa representación. Son los electores quienes la confieren mediante el voto.

Eso no excluye la participación de los sectores organizados de la sociedad. Por el contrario, estos pueden presentar ideas, promover el debate público y participar políticamente conforme a las reglas aplicables.

Pero la legitimidad representativa del constituyente deriva finalmente del voto ciudadano.

Aquí aparece también uno de los desafíos más importantes de todo el proceso: procurar que el elector pueda escoger entre alternativas reales y que ciudadanos capaces, honestos y comprometidos con la democracia tengan posibilidades efectivas de competir.

Ninguna reglamentación puede garantizar que sean elegidos los mejores.

Sí puede procurar que existan condiciones razonables para que los ciudadanos puedan escogerlos.

Tercer momento: deliberar y escuchar

Instalada la Asamblea, comienza el tercer momento de participación y probablemente el más amplio desde el punto de vista deliberativo.

Aquí debemos distinguir nuevamente entre aquello que exige expresamente el artículo 314 y aquello que se considera deseable para un buen proceso constituyente.

La Constitución establece la Asamblea, su composición, su período de funcionamiento, determinadas limitaciones y su responsabilidad de aprobar el texto que posteriormente será sometido a referéndum. Pero nada obliga a entender que sus deliberaciones deban desarrollarse aisladas de la sociedad. Todo lo contrario.

Una Asamblea Constituyente verdaderamente democrática debería mantener un diálogo amplio con la ciudadanía mediante consultas públicas, audiencias, encuentros territoriales —incluso a través de medios digitales—, participación de especialistas y espacios para que distintos sectores puedan presentar propuestas.

Una Constitución llamada a perdurar debe construirse con la sociedad, no únicamente para la sociedad. Esto resulta particularmente importante en un país diverso.

La participación no debería concentrarse solamente en la ciudad de Panamá ni limitarse a quienes poseen mayor capacidad de organización o acceso a los medios de comuni-

cación. Las provincias y comarcas, los pueblos originarios, las comunidades afrodescendientes, los trabajadores y empresarios, la academia, los jóvenes, las organizaciones de la sociedad civil, los profesionales, y las demás expresiones de nuestra pluralidad deberían encontrar oportunidades reales para ser escuchados.

La tecnología permite además imaginar mecanismos de participación que en procesos constituyentes anteriores resultaban mucho más difíciles: recepción digital de propuestas, acceso remoto a deliberaciones, sistematización pública de aportes y mecanismos que faciliten la participación desde todas las regiones del país.

Pero nuevamente conviene distinguir participación de decisión. Escuchar ampliamente no significa que cada propuesta ciudadana deba incorporarse al texto constitucional. Corresponde a los constituyentes deliberar, confrontar alternativas, procurar acuerdos y finalmente decidir qué texto aprueban para someterlo al país. Esa es precisamente la responsabilidad para la cual fueron elegidos.

La participación ciudadana fortalece la deliberación. No sustituye la deliberación.

Cuarto momento: conocer antes de decidir

Concluido el trabajo de la Constituyente aparece un cuarto momento de participación ciudadana. El artículo 314 dispone que el texto aprobado sea entregado al Tribunal Electoral, publicado de inmediato en su Boletín y posteriormente sometido a referéndum dentro del plazo constitucional correspondiente.

Entre la publicación y el referéndum existe, por tanto, un período especialmente importante. Una decisión de semejante trascendencia no debería adoptarse sobre la base de consignas, campañas publicitarias o interpretaciones parciales del nuevo texto.

Los ciudadanos necesitan conocer aquello sobre lo cual van a pronunciarse. Durante ese período debería procurarse el acceso más amplio posible al texto aprobado y a información institucional objetiva sobre su contenido, y preservar siempre la neutralidad que corresponde a las autoridades electorales frente a las posiciones favorables o contrarias a la propuesta.

También corresponderá a quienes apoyen o cuestionen el nuevo texto explicar sus razones.

Ese debate debe ser vigoroso. Habrá argumentos a favor y argumentos en contra. Eso forma parte de la democracia.

Pero la información institucional debe permitir que el ciudadano conozca qué se propone cambiar, qué se preserva y cuáles serían las consecuencias fundamentales de la decisión sometida a referéndum.

Una ciudadanía informada puede tomar una decisión con la que otros no estén de acuerdo.

Esa es precisamente la democracia. Lo indispensable es que la decisión sea verdaderamente suya.

Por ello, conocer antes de decidir constituye también una condición para ejercer responsablemente la soberanía popular.

Quinto momento: decidir

Finalmente llega el quinto momento: el referéndum nacional. Allí reaparece directamente el titular del poder público. Los constituyentes fueron elegidos para deliberar y aprobar un texto constitucional. Pero ese texto no adquiere vigencia por la sola voluntad de quienes lo aprobaron. Debe ser sometido al voto ciudadano. El pueblo decide si lo acepta o lo rechaza. Esta diferencia es fundamental.

La Asamblea Constituyente no sustituye al soberano. Ejerce una función extraordinariamente importante, pero la decisión definitiva regresa al ciudadano.

De esta manera, el artículo 314 contiene dos momentos comunes especialmente intensos de ejercicio directo del voto popular: primero, el pueblo elige a los constituyentes; después, decide mediante referéndum sobre el texto aprobado.

Y si el mecanismo fue activado mediante iniciativa ciudadana, habrá existido además una manifestación previa de participación popular en la propia convocatoria.

Entre esos momentos pueden desarrollarse espacios mucho más amplios de información, consulta y deliberación. Visto de esta manera, resulta difícil sostener que el procedimiento constitucional margina al pueblo. Lo coloca en momentos decisivos del proceso y ofrece una arquitectura dentro de la cual podemos construir una participación ciudadana todavía más amplia.

Participación con reglas

La experiencia comparada ofrece algunas enseñanzas. Los recientes procesos constituyentes chilenos recordaron que la legitimidad de una Asamblea no depende solamente de la calidad técnica de sus propuestas ni de haber sido democráticamente elegida. También exige capacidad para construir consensos amplios, escuchar a una sociedad plural y mantener un diálogo suficiente entre representantes y representados.

La participación, sin embargo, tampoco puede convertirse en una expresión abstracta cuya legitimidad dependa únicamente de quien afirme representar a la ciudadanía.

Una democracia necesita participación. Pero necesita también reglas que permitan saber quién decide, cuándo decide y con qué autoridad. Esta es una idea que atraviesa todo este libro.

La institucionalidad sin participación puede alejarse de la ciudadanía. Pero la participación sin institucionalidad puede terminar dependiendo de quién tenga mayor capacidad para movilizarse, hacerse escuchar o atribuirse la representación de los demás. El desafío democrático consiste en hacer coincidir ambas.

Cinco oportunidades para construir legitimidad

He aquí un resumen de lo que sería el recorrido:

1. Discusión pública alrededor de las reglas electorales.

La ciudadanía puede contribuir al debate sobre las condiciones que organizarán la elección, sin desplazar las competencias que la Constitución atribuye al Tribunal Electoral.

2. Elección de los constituyentes.

Primer ejercicio directo del voto popular común a cualquiera de las vías de convocatoria.

3. Participación durante las deliberaciones.

Consultas, audiencias, encuentros territoriales, mecanismos digitales y otros espacios de diálogo que la Constituyente debería abrir a la sociedad.

4. Divulgación y debate del texto aprobado.

Conocimiento suficiente, información institucional objetiva y debate público antes de la decisión definitiva.

5. Referéndum nacional.

Decisión soberana final mediante la cual los ciudadanos aceptan o rechazan el texto.

Si el artículo 314 hubiese sido activado mediante iniciativa ciudadana, habrá existido además un momento previo eventual de participación popular en la propia convocatoria.

No todos estos mecanismos aparecen desarrollados expresamente en el artículo 314. Esta es una distinción fundamental.

La elección de los constituyentes y el referéndum forman parte de la arquitectura constitucional obligatoria. La iniciativa ciudadana representa, cuando se utiliza esa vía, una forma de activar el mecanismo previsto en nuestra Carta Magna.

En cambio, la consulta alrededor de las reglas electorales, la amplitud de los mecanismos participativos durante la deliberación y las modalidades adicionales de divulgación e información constituyen propuestas para enriquecer democráticamente el procedimiento.

No pretendo convertirlas retrospectivamente en mandatos

que el artículo 314 no contiene. Las propongo porque considero que pueden hacer mejor el proceso que esa norma hace posible. Y esa es precisamente la oportunidad.

No tenemos que escoger entre reglas y participación. Podemos tener ambas.

No tenemos que escoger entre institucionalidad y soberanía popular. Una puede proteger a la otra.

No tenemos que abandonar la Constitución para permitir que los ciudadanos participen ampliamente en su transformación. La Constitución establece el cauce.

A nosotros nos corresponde procurar que ese cauce sea recorrido con la mayor participación, transparencia y responsabilidad democrática posibles.

Comprender ese camino constituye una condición indispensable para participar responsablemente en el debate constitucional.

Pero una vez conocido el procedimiento surge una pregunta todavía más importante: si tenemos la sabiduría, voluntad y capacidad de transformar nuestra Constitución democráticamente y con amplia participación ciudadana, ¿qué deberíamos cambiar realmente?

¿Qué instituciones debemos fortalecer?

¿Qué equilibrios debemos corregir?

¿Qué conquistas debemos preservar?

Y, también, ¿qué asuntos no deberían llevarse a la Constitución, sino permanecer en el ámbito de la ley y de las políticas públicas?

Esa será la reflexión del próximo capítulo y la que cerrará el recorrido iniciado en estas páginas.





06

LAS REFORMAS

La Constitución también señala el camino: Reformar lo necesario, preservar lo que funciona

Llegamos finalmente a la pregunta que da sentido práctico a todo lo anterior.

Si Panamá necesita reformas constitucionales, si la soberanía popular puede ejercerse plenamente dentro del Estado de Derecho, si nuestra historia demuestra que hemos sido capaces de transformar profundamente nuestro orden constitucional, y si el artículo 314 ofrece un procedimiento democrático y participativo para continuar haciéndolo, corresponde ahora preguntarnos: ¿qué cambios necesita realmente nuestra Constitución?

Desde hace muchos años he sostenido públicamente que Panamá necesita reformas constitucionales. No llego, por tanto, a esta conclusión como consecuencia de la coyuntura actual ni porque considere agotado nuestro orden constitucional.

La sostengo porque existen deficiencias institucionales que conocemos desde hace tiempo y porque muchas de ellas han sido estudiadas, discutidas y objeto de propuestas concretas durante años.

Pero la respuesta debe comenzar por una premisa que considero fundamental: reformar no significa refundar.

Nuestra Constitución contiene principios, normas e instituciones que han demostrado su valor y deben preservarse. Algunas son producto precisamente de aquella evolución constitucional que examinamos anteriormente y constituyen conquistas democráticas que sería irresponsable poner en riesgo.

La sabiduría constitucional no consiste únicamente en saber qué cambiar. También consiste en saber qué conservar.

La Constitución no puede hacerlo todo

Tampoco debemos atribuir a una Constitución poderes que no tiene. Los problemas de una sociedad no se resuelven simplemente modificando su texto constitucional.

Importan las instituciones, pero también la conducta de quienes las dirigen; importan las reglas, pero también la voluntad de cumplirlas; importan los controles, pero también la certeza de que quien viola la ley responderá por sus actos.

Importan nuestra cultura democrática, nuestra ética pública y nuestra responsabilidad ciudadana.

La fiebre no siempre está en la sábana.

Una nueva Constitución no eliminará automáticamente la corrupción ni producirá por sí sola mejores funcionarios. Como tampoco garantizará una justicia eficiente si quienes deben administrarla no cumplen adecuadamente su responsabilidad. Mucho menos sustituirá políticas públicas capaces de enfrentar la desigualdad, mejorar la educación, generar oportunidades o elevar la calidad de vida.

Esto no disminuye la importancia de las reformas constitucionales. Nos obliga a concentrarlas donde realmente pueden hacer una diferencia: en las reglas fundamentales, los controles, los equilibrios, los derechos y los incentivos de nuestro sistema democrático. Y allí sí tenemos mucho que hacer.

Justicia: independencia, eficacia y recursos

La primera prioridad debe ser la justicia. Panamá necesita fortalecer su independencia y eficacia, perfeccionar los mecanismos de selección de magistrados y demás altos funcionarios del sistema y garantizar al Órgano Judicial y al Ministerio Público verdadera autonomía y recursos suficientes para cumplir adecuadamente sus funciones.

La autonomía institucional difícilmente puede ser plena si los órganos encargados de administrar justicia y perseguir el delito dependen excesivamente de decisiones presupuestarias adoptadas por otros poderes del Estado.

Por ello considero que sus presupuestos deberían tener constitucionalmente asegurada una base financiera suficiente y estable que les permita cubrir adecuadamente sus necesidades fundamentales y contribuya a proteger la independencia y capacidad operativa de ambas instituciones.

La fórmula concreta —incluyendo la base sobre la cual se calcule y el porcentaje que eventualmente se establezca— exige un análisis técnico y fiscal responsable. No creo que debamos constitucionalizar una cifra simplemente porque haya sido discutida o aprobada anteriormente. Debemos preservar el objetivo y volver a examinar el instrumento.

También debemos superar el ineficaz sistema de investigación y juzgamiento cruzado entre diputados y magistrados. Un sistema de controles no puede depender de que dos órganos que eventualmente deben investigarse mutuamente terminen condicionados por relaciones de reciprocidad política o institucional. Necesitamos un mecanismo que preserve la rendición de cuentas sin convertirla en instrumento de protección mutua o confrontación entre poderes.

Debemos igualmente asegurar la doble instancia en aquellos procedimientos en que resulte jurídicamente exigible y retomar seriamente la discusión sobre una jurisdicción constitucional especializada.

La justicia constitucional posee una naturaleza propia y una trascendencia extraordinaria para el equilibrio entre poderes, la protección de los derechos fundamentales y la interpretación de nuestra norma superior.

La creación de un Tribunal Constitucional merece, por ello, volver a ser examinada. Su diseño, integración, competencias, relación con la Corte Suprema de Justicia y sistema de recursos deberán estudiarse con especial cuidado para evitar duplicidades o nuevos conflictos institucionales.

Varias de estas materias fueron estudiadas durante el proceso de reformas de 2018–2019 y algunas de las propuestas resultantes llegaron incluso a aprobarse en primera legislatura. Como muestra la reconstrucción documental incluida en los anexos de este libro, no todas tuvieron el mismo origen ni recorrieron exactamente las mismas etapas del proceso.

Eso no significa que debamos reproducirlas automáticamente. Pero queda claro que no estamos comenzando la conversación desde cero.

La jurisdicción electoral: proteger al árbitro de la democracia

Hay otra institución cuya independencia debemos preservar y continuar fortaleciendo: la jurisdicción electoral. La experiencia democrática panameña ha demostrado el valor de contar con un Tribunal Electoral dotado de autonomía e independencia para garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular. Su fortalecimiento constituye una de las conquistas de nuestra evolución institucional y debe seguir formando parte de cualquier proceso serio de reforma constitucional.

La confianza en las elecciones depende, en buena medida, de la confianza en quien las organiza y arbitra. Por ello, cualquier reforma debe procurar que la jurisdicción electoral conserve las condiciones necesarias para ejercer sus funciones con independencia de los poderes políticos, los partidos y los intereses particulares. Este punto adquiere una relevancia adicional ante un eventual proceso constituyente.

Como hemos visto, el artículo 314 atribuye al Tribunal Electoral responsabilidades esenciales en la activación ciudadana y en la organización del proceso electoral correspondiente a la Constituyente, incluyendo la convocatoria a la elección y la determinación del sistema electoral aplicable dentro de los parámetros constitucionales.

La participación ciudadana debe ser amplia. Todos los sectores pueden aportar ideas y propuestas sobre el proceso, sus reglas y las condiciones que deberían garantizar una elección representativa y legítima.

Pero participación y competencia institucional son cosas distintas. Escuchar ampliamente fortalece la decisión. Sustituir al órgano constitucionalmente competente la debilita-

ría. Por eso, llegado el momento, corresponderá al Tribunal Electoral ejercer plenamente las responsabilidades que la Constitución le atribuye, con independencia, transparencia y apertura a una amplia escucha ciudadana.

La autonomía electoral no es un asunto accesorio dentro de una reforma constitucional. Es una garantía para que la voluntad popular pueda expresarse auténticamente.

Representación política y Asamblea Nacional

Otra área exige mejorar la calidad de nuestra representación política. Debemos revisar las reglas que inciden sobre los incentivos de quienes ejercen cargos de elección popular y sobre la relación entre representantes y ciudadanos.

La reelección indefinida de diputados merece ser revisada. Una democracia necesita experiencia y continuidad, pero también renovación, competencia política y oportunidades reales para que nuevas generaciones y nuevos liderazgos puedan acceder a la representación popular.

Considero razonable limitar la reelección a un solo período consecutivo, sin impedir que quien haya dejado el cargo pueda volver a aspirar después de permanecer fuera durante un período constitucional.

La permanencia indefinida en cargos legislativos puede generar incentivos inconvenientes y contribuir a consolidar estructuras políticas difíciles de renovar.

También debemos revisar el régimen de suplentes, fortalecer incompatibilidades y prohibiciones para contratar con el Estado y reducir espacios que favorezcan conflictos de interés y prácticas clientelistas.

Y existe una separación de funciones que considero fundamental recuperar con claridad. El diputado debe legislar, fiscalizar y representar. No debe convertirse en ejecutor de obras, administrador de partidas, distribuidor de ayudas o intermediario privilegiado entre el ciudadano y los recursos públicos. Cuando se confunden representación política y ejecución del gasto, se crean condiciones particularmente favorables para el clientelismo.

Al mismo tiempo, debemos garantizar condiciones razonablemente equitativas que hagan efectiva la libre postulación. Los partidos políticos son instituciones fundamentales de una democracia representativa y debemos procurar fortalecerlos, democratizarlos y acercarlos nuevamente a la ciudadanía. Pero no deben poseer un monopolio sobre la participación política.

Una democracia moderna debe permitir que ciudadanos independientes puedan competir en condiciones razonables y que sea finalmente el elector quien decida a quién quiere conferir su representación.

Varias reformas relacionadas con la Asamblea Nacional recorrieron buena parte del proceso de 2019 y algunas llegaron a aprobarse en primera legislatura.

Nuevamente, la experiencia existe. Debemos revisarla, no olvidarla.

La legitimidad de la elección presidencial

También considero que debemos discutir la segunda vuelta presidencial una vez más.

Panamá puede elegir hoy a un presidente con una proporción relativamente reducida del voto popular cuando existen múltiples candidaturas.

La segunda vuelta permitiría que, cuando ningún candidato alcance inicialmente el umbral que se establezca, los ciudadanos puedan escoger posteriormente entre las opciones más votadas. Su propósito no sería garantizar unanimidad —algo imposible e incluso indeseable en una sociedad plural— sino procurar que quien ejerza la Presidencia cuente con un respaldo electoral más amplio.

La propuesta fue discutida durante el proceso constitucional de 2019, pero no alcanzó consenso en la Concertación. Esa distinción histórica debe quedar clara. Eso no significa que deba descartarse ahora.

Una nueva discusión constitucional ofrece precisamente la oportunidad de revisar aquello que en otros momentos no logró consenso y determinar si las circunstancias, los argumentos o la opinión ciudadana han cambiado.

La segunda vuelta no es necesariamente la única solución posible, pero no tengo duda alguna de que merece una discusión seria.

Recuperar el gobierno local

La democracia no termina en los órganos nacionales. Nuestro régimen municipal requiere una revisión profunda.

La figura actual del representante de corregimiento, desarrollada dentro del modelo político establecido durante el régimen autoritario, concentra funciones de representación

comunitaria, participación en el gobierno municipal y vinculación con la ejecución de recursos que merecen ser examinadas nuevamente.

A ello se suma la creciente fragmentación territorial de los corregimientos y las enormes diferencias poblacionales existentes entre ellos.

No parece razonable que unidades territoriales con poblaciones extraordinariamente diferentes terminen produciendo representaciones políticas equivalentes sin que examinemos las consecuencias que ello tiene para la igualdad del voto y la calidad de la representación.

Por ello debemos estudiar una reconfiguración de los corregimientos utilizando criterios objetivos de población, geografía, accesibilidad, identidad comunitaria y particularidades territoriales.

Pero no basta con modificar límites. Aquí debemos atrevernos a pensar más allá de ajustes menores. Considero que Panamá debería estudiar un sistema concejil moderno, proporcional y plural, con participación partidaria y de libre postulación.

Los concejos municipales deberían representar políticamente la diversidad de cada distrito y concentrarse en las funciones normativas, deliberativas y de fiscalización propias del gobierno local. Eso permitiría también revisar integralmente la figura del representante de corregimiento y separar funciones que hoy se superponen. El objetivo no es simplemente eliminar una figura. Es fortalecer al municipio como verdadero gobierno local.

La descentralización tampoco debe consistir solamente en transferir recursos desde el Gobierno Central. Debe acompañarse de competencias claras, capacidad institucional, planificación, transparencia, rendición de cuentas y verdadera

representación democrática. Descentralizar recursos sin descentralizar responsabilidad y controles puede significar simplemente expandir también el clientelismo y la corrupción.

En esa misma dirección, considero que debemos discutir la elección popular de los gobernadores, acompañada necesariamente de competencias claramente definidas, coordinación con los municipios y recursos adecuados para ejercerlas. Elegir autoridades sin dotarlas de capacidad real de gestión produciría una descentralización solamente nominal.

Si aspiramos a acercar las decisiones territoriales a los ciudadanos, resulta razonable preguntarnos si la principal autoridad provincial debe continuar dependiendo exclusivamente de una designación del Ejecutivo o recibir legitimidad directamente de los electores de su provincia.

La elección popular de gobernadores fue discutida en 2019, no alcanzó consenso en la Concertación y reapareció posteriormente entre las propuestas formuladas durante las consultas públicas. Precisamente por eso conviene conservar su historia completa y distinguir entre lo propuesto, lo consensuado, lo surgido de las consultas y lo que finalmente avanzó.

Educación: recursos, calidad y futuro

La educación merece igualmente un compromiso de Estado que trascienda gobiernos. Considero conveniente establecer constitucionalmente una garantía que contribuya a asegurar recursos suficientes y sostenibles para una educación pública de calidad.

Acerca de la experiencia de 2019, cabe aquí una precisión. La propuesta de una asignación equivalente al 6 % del producto

interno bruto adquirió fuerza durante las consultas públicas y avanzó posteriormente dentro del proceso político y legislativo. Hoy la determinación de la fórmula adecuada merece ser examinada responsablemente a la luz de las necesidades educativas, las posibilidades fiscales del país y la obligación de evaluar resultados, eficiencia y calidad del gasto.

Pero aquí debemos evitar un error. Más recursos no garantizan por sí solos mejor educación. Se puede destinar un porcentaje importante de nuestra riqueza nacional y, aun así, fracasar si esos recursos no se traducen en mejores docentes, infraestructura adecuada, evaluación, innovación, tecnología, gestión eficiente y mejores resultados de aprendizaje.

Por eso la discusión constitucional sobre educación no debería limitarse a cuánto invertimos. Debe preguntarse también para qué educamos. El mundo al que ingresarán nuestros niños y jóvenes será radicalmente distinto del que conocieron generaciones anteriores.

Las transformaciones tecnológicas, la automatización, la inteligencia artificial y la velocidad con que cambia el conocimiento modificarán profesiones, empleos y formas de producir. Nuestra educación debe preparar ciudadanos capaces de comprender ese mundo y participar activamente en él.

Creatividad, pensamiento crítico, habilidad para resolver problemas, conocimiento científico y tecnológico, formación humanística y capacidad de aprender permanentemente serán cada vez más importantes. La Constitución no debe convertirse en un programa educativo detallado. Pero sí puede consagrar principios duraderos que expresen que la calidad de la educación es tan importante como los recursos que destinamos a ella.

Educar no consiste únicamente en transmitir conocimientos. Consiste también en preparar personas capaces de utilizar-

los para enfrentar y solucionar los problemas que encontrarán en la sociedad, en el sector productivo y en su propia vida. Ese es también un compromiso con las próximas generaciones.

Panamá nación plural: pueblos originarios y afrodescendientes

Una Constitución no organiza solamente los poderes del Estado. También expresa determinados principios fundamentales acerca de la sociedad que ese Estado está llamado a servir.

Panamá es una nación plural. Nuestra identidad se ha construido a partir de múltiples raíces, culturas y experiencias históricas. Esa realidad debe encontrar un reconocimiento adecuado en nuestra Constitución.

Debemos preservar y fortalecer el reconocimiento de los pueblos originarios, su identidad y diversidad cultural, y sus derechos individuales y colectivos, dentro del marco constitucional y de los derechos humanos, respetando sus formas propias de organización y gobernanza. Ese reconocimiento no constituye una concesión. Forma parte del respeto que una democracia debe a pueblos cuya presencia antecede a la propia formación del Estado panameño y que han contribuido decisivamente a nuestra diversidad nacional.

De igual manera, una nueva discusión constitucional debe examinar expresamente el reconocimiento de la presencia y del aporte histórico, cultural, económico y social de la población afrodescendiente panameña. Su contribución forma parte inseparable de la construcción de Panamá y de nuestra identidad nacional.

Ese reconocimiento debe acompañarse del compromiso efectivo con la igualdad, la no discriminación y la plena inclusión. No se trata de dividir a los panameños en categorías ni de debilitar aquello que compartimos. Todo lo contrario: reconocer nuestra diversidad fortalece nuestra identidad común.

Tampoco estamos comenzando desde cero en esta materia. En 2019 existieron acuerdos concretos relacionados con los pueblos originarios y con la definición pluricultural y multiétnica de la nación. También participaron en el proceso sectores representativos de la población afrodescendiente y posteriormente fueron presentados planteamientos específicos durante la etapa de consultas.

Pero conviene mantener aquí la misma precisión que hemos aplicado al resto de este capítulo: no todas esas propuestas tuvieron la misma procedencia ni alcanzaron el mismo grado de consenso o avance institucional.

El Anexo II reconstruye con mayor detalle esa trazabilidad.

La conclusión que extraigo de aquella experiencia es sencilla: una reforma constitucional para el siglo XXI debe expresar la riqueza de una nación plural y garantizar que todos sus integrantes puedan reconocerse plenamente en ella.

Nuevos derechos y nuevos desafíos

Existe además una dimensión que cualquier discusión constitucional de 2026 debe incorporar y que necesariamente ocupaba un espacio mucho menor en 2019. Una parte creciente de nuestra vida se desarrolla en entornos digitales. Nuestros datos, comunicaciones, relaciones económicas,

decisiones de consumo, acceso a servicios e incluso nuestra participación política están cada vez más vinculados a sistemas tecnológicos.

La inteligencia artificial y las decisiones automatizadas aumentarán todavía más esa realidad. Una Constitución destinada a perdurar durante las próximas décadas no debería intentar regular tecnologías específicas que pueden quedar rápidamente superadas. Pero sí debe preguntarse si los principios tradicionales de dignidad, privacidad, igualdad, debido proceso, libertad de expresión y protección frente al ejercicio abusivo del poder requieren garantías suficientemente robustas para continuar siendo efectivos en un entorno digital.

Protección de datos personales, privacidad digital, decisiones automatizadas, acceso a la información y garantías frente al uso abusivo de nuevas tecnologías merecen formar parte de esa reflexión. No para constitucionalizar la tecnología, sino proteger a la persona frente a ella cuando sea necesario.

Medio ambiente y responsabilidad intergeneracional

Algo similar ocurre con la protección ambiental y el cambio climático. Esta materia ya formó parte de las discusiones y acuerdos constitucionales de 2019 y su importancia no ha hecho sino aumentar.

Una Constitución moderna debe reconocer la responsabilidad del Estado y de la sociedad en la protección del ambiente y establecer principios suficientemente duraderos para enfrentar desafíos como el cambio climático, la conservación de los ecosistemas y el uso responsable de los recursos naturales.

Pero nuevamente debemos evitar convertir la Constitución en un catálogo técnico de políticas ambientales.

La ciencia evoluciona, las tecnologías cambian y, obviamente, los instrumentos de política pública también. La Constitución debe establecer principios y obligaciones fundamentales. La ley y las políticas públicas deben conservar el espacio necesario para desarrollar las soluciones. Existe aquí, además, una dimensión que trasciende a quienes vivimos hoy. Las decisiones ambientales que adoptemos afectarán directamente a generaciones que todavía no pueden participar en nuestras elecciones ni defender sus intereses. Pensar constitucionalmente también significa asumir esa responsabilidad intergeneracional.

Presidencialismo, controles y corrupción

Finalmente, una reforma constitucional profunda debe examinar nuevamente la distribución del poder.

Panamá posee un sistema presidencial fuerte. Un Ejecutivo con capacidad para gobernar no constituye por sí mismo un problema. Todo Estado necesita capacidad de decisión. El problema aparece cuando la concentración de facultades debilita los contrapesos, reduce la independencia de otras instituciones o permite que demasiadas decisiones dependan de un mismo centro de poder.

Debemos revisar nombramientos, ratificaciones, mecanismos de control político, relaciones con entidades autónomas y otras áreas en las que pueda resultar necesario fortalecer los equilibrios institucionales.

El objetivo no debe ser debilitar al Ejecutivo hasta hacerlo incapaz de gobernar. Debe ser asegurar que pueda gobernar sin hacerlo al margen de controles efectivos.

Lo mismo ocurre con la corrupción. La Constitución puede mejorar la arquitectura institucional destinada a prevenirla, investigarla y sancionarla. Puede fortalecer la independencia de organismos de control, mejorar los sistemas de rendición de cuentas y reducir espacios de discrecionalidad. Pero ninguna Constitución puede sustituir la voluntad de aplicar la ley.

No basta con escribir "transparencia". Tiene que existir prevención, investigación y debido proceso. Y cuando se comprueba una violación de la ley, tiene que existir la certeza de que habrá consecuencias. Allí vuelven a encontrarse la Constitución política y la Constitución social.

No estamos comenzando de cero

Conviene detenernos aquí porque existe una consideración que atraviesa todas estas propuestas. Estas ideas no nacen de una improvisación.

Antes de formularse las reformas constitucionales de 2019, un distinguido grupo asesor examinó propuestas de reforma, parciales e integrales, que habían sido elaboradas durante años por juristas, comisiones, organizaciones y distintos sectores del país. A ese trabajo se sumó la experiencia y el criterio propio de sus integrantes.

Después vino el proceso de la Concertación Nacional para el Desarrollo: deliberación entre sectores diversos, discusión de

las propuestas, búsqueda de consensos y talleres. Posteriormente, ya durante la etapa legislativa, se desarrollaron consultas ciudadanas en distintas regiones del país que incorporaron nuevos planteamientos y enriquecieron la discusión.

Algunas propuestas provinieron del trabajo técnico inicial. Otras tenían antecedentes anteriores y fueron recogidas o desarrolladas durante el proceso. Algunas surgieron o cobraron fuerza durante las consultas públicas. No todas alcanzaron consenso. No todas las consensuadas llegaron intactas a la Asamblea. Y no todo lo aprobado posteriormente por la Asamblea correspondió exactamente a lo que había salido de la Concertación.

Estas distinciones importan, aunque no para repartir autorías. Importan porque permiten reconstruir seriamente el trabajo acumulado y saber qué fue estudiado, qué fue propuesto, qué logró acuerdo, qué fue modificado y qué quedó pendiente.

Muchas de aquellas propuestas llegaron incluso a aprobarse en primera legislatura. Panamá estuvo mucho más cerca de lograr reformas constitucionales importantes de lo que frecuentemente se recuerda. El proceso finalmente no culminó. Pero el conocimiento producido no desapareció con él.

Actualizar para proyectarnos al futuro

Han transcurrido varios años desde aquel ejercicio. Por eso no propongo reproducir hoy mecánicamente lo planteado entonces. Debemos construir sobre lo construido, pero también actualizarlo.

El país ha cambiado. El mundo también. Han adquirido nueva dimensión realidades tecnológicas, económicas, sociales, ambientales y geopolíticas que una Constitución concebida para las próximas décadas no puede ignorar.

Algunas propuestas de 2019 pueden seguir siendo plenamente válidas, otras requerirán ajustes, algunas quizá deban descartarse y seguramente aparecerán ideas nuevas que merecerán consideración.

Una reforma constitucional responsable exige selección, prudencia y sentido de proporción. No todo debe cambiar. Tampoco todo buen propósito necesita convertirse en norma constitucional. Una Constitución excesivamente detallada puede terminar trasladando al ámbito constitucional materias que deberían quedar abiertas a la deliberación democrática ordinaria y a la adaptación legislativa.

Por eso la pregunta no debe ser solamente: ¿qué queremos incorporar? También debemos preguntarnos: ¿qué merece realmente rango constitucional? Y existe una tercera pregunta igualmente importante: ¿qué debemos preservar?

El régimen constitucional del Canal, la proscripción del ejército, las garantías fundamentales, la autonomía electoral y otras conquistas de nuestra evolución democrática forman parte de un patrimonio institucional que cualquier proceso constituyente debe tratar con enorme responsabilidad.

Reformar no significa borrar. Una generación responsable recibe, examina, mejora y transmite.

Una oportunidad que no debemos desperdiciar

Durante estos seis capítulos he procurado contribuir a hacer comprensible un debate que con demasiada frecuencia se presenta entre extremos.

Cambiarlo todo o no cambiar nada. Soberanía popular o institucionalidad. Nueva Constitución o defensa inmóvil de la vigente. Participación ciudadana o respeto a las reglas.

Todas son falsas disyuntivas. Panamá puede realizar reformas profundas y preservar lo que funciona. Puede ejercer plenamente la soberanía popular y respetar la Constitución. Puede promover una participación ciudadana amplia y mantener reglas claras. Puede incluso adoptar una nueva Constitución sin comenzar destruyendo el orden constitucional que hace posible esa decisión.

Hoy tenemos, además, una coyuntura que no debemos desaprovechar. El presidente José Raúl Mulino ha expresado su voluntad política de impulsar un proceso constituyente. Considero positiva la apertura de esa discusión porque Panamá necesita reformas constitucionales y porque una iniciativa de esta magnitud requiere voluntad política para poder avanzar.

Pero precisamente por la trascendencia del objetivo, el camino que escojamos importa. He explicado a lo largo de estas páginas por qué considero que una transformación de esa naturaleza puede desarrollarse conforme al artículo 314, dentro del Estado de Derecho, con amplia participación ciudadana y pleno respeto a nuestra institucionalidad democrática.

No se trata de escoger entre apoyar las reformas o defender la Constitución vigente. Podemos reconocer simultáneamente la necesidad de cambiarla y la importancia de respetar las reglas que ella misma establece para hacerlo. Esa ha sido mi posición a lo largo de estas páginas.

La Constitución también señala el camino

Ese ha sido, en definitiva, el propósito de estos seis capítulos. No escribir un tratado constitucional. No defender el *statu quo*. No negar la soberanía popular. Y tampoco pretender que poseemos todas las respuestas.

He querido contribuir a crear conciencia sobre la necesidad de las reformas, recuperar experiencias que el país ya ha acumulado, separar conceptos que con frecuencia se confunden y advertir sobre una cuestión que considero demasiado importante para permanecer indiferente ante ella.

Una aspiración legítima puede ponerse innecesariamente en riesgo si escogemos un camino equivocado para alcanzarla.

Panamá tiene una oportunidad histórica. Sabemos que existe la necesidad de algunos cambios. Tenemos experiencia acumulada y propuestas largamente estudiadas. Tenemos una ciudadanía que debe participar ampliamente en la discusión para fortalecer la oportunidad de preservar las conquistas alcanzadas y corregir aquello que no funciona. Y tenemos un cauce constitucional y democrático, expresamente previsto en el artículo 314, que permite incluso adoptar una nueva Constitución sin necesidad de romper previamente el orden constitucional vigente. Entonces, ¿por qué asumir innecesariamente el riesgo de apartarnos de él?

No necesitamos escoger entre transformación y estabilidad, como tampoco hay que destruir para construir. Y para comenzar una nueva etapa, no se puede desconocer nuestra historia. Se trata de perfeccionar el Estado de Derecho, obviamente sin salir del Estado de Derecho.

No desperdiciemos nuevamente la oportunidad. Reformemos lo que debe cambiar. Preservemos lo que funciona. Recuperemos lo aprendido. Actualicémoslo para el futuro. Escuchemos ampliamente. Decidamos democráticamente. Y avancemos con determinación, pero también con prudencia y responsabilidad. Porque una Constitución puede y debe cambiar cuando las necesidades de una sociedad así lo exigen.

Pero tan importante como aquello que decidamos cambiar será la legitimidad del camino mediante el cual decidamos hacerlo.

Panamá puede darse una Constitución mejor. Puede incluso darse una Constitución enteramente nueva. No necesita romper su orden constitucional para conseguirlo. Esa es la oportunidad. Esa es también nuestra responsabilidad. Y esa ha sido la convicción que ha recorrido estas páginas desde el principio: La Constitución no solo puede cambiar. La Constitución también señala el camino.

EPÍLOGO

Cambiar sin destruir, avanzar sin olvidar

Al comenzar estas páginas me propuse responder algunas preguntas que parecían sencillas.

¿Necesita Panamá reformas constitucionales?
¿Sigue siendo la Constitución de 1972 la Carta Magna vigente?
¿Puede el pueblo ejercer su poder para transformarla?
¿Importa el método?
¿Debemos reformar o refundar?

Después de recorrer nuestra historia constitucional, de examinar las reformas que transformaron profundamente aquel texto inicial, de recordar distintos esfuerzos y propuestas acumulados durante décadas y de estudiar los mecanismos que hoy contiene nuestra propia Constitución, mi respuesta es más clara que cuando inicié esta reflexión.

Desde hace años he sostenido públicamente que nuestra Carta Magna requiere cambios importantes. Esa convicción permanece.

Sí, Panamá necesita reformas constitucionales importantes. Pero no necesitamos destruir nuestro orden constitucional para realizarlas. Y tampoco necesitamos comenzar nuevamente desde cero. Esa doble convicción resume buena parte de este libro.

Lo que aprendimos de nuestra propia historia

La Constitución que hoy rige Panamá nació en 1972, pero no permaneció allí.

Las reformas de 1978, 1983, 1993-1994 y 2004 fueron mucho más que simples correcciones marginales. Transformaron instituciones. Desmontaron buena parte del andamiaje autoritario. Reconstruyeron principios democráticos y de separación de poderes. Proscribieron el ejército. Incorporaron el régimen constitucional del Canal de Panamá. Y finalmente introdujeron algo especialmente trascendente para la discusión actual: un mecanismo expresamente previsto para que el país pueda adoptar una nueva Constitución mediante una Asamblea Constituyente Paralela.

Por eso, la historia constitucional panameña no puede reducirse a una oposición entre 1972 y 2026. Entre ambos momentos existe más de medio siglo de evolución institucional.

Negarla empobrece el debate. Conocerla no nos obliga a conservarlo todo. Nos ayuda a distinguir qué vale la pena preservar, qué debemos reformar y qué corresponde actualizar.

Pero nuestra memoria constitucional no está formada solamente por los textos que llegaron a convertirse en reformas. Durante décadas Panamá ha producido estudios, propuestas, diagnósticos, consultas y procesos de construcción de

consensos sobre sus instituciones y sobre las reformas que necesita. Ese patrimonio también forma parte de nuestra experiencia constitucional.

No todo conserva la misma vigencia. No todo merece ser recuperado. Pero una sociedad madura no necesita borrar lo aprendido para continuar avanzando.

El pueblo y la Constitución no son adversarios

Una de las ideas que más he querido aclarar a lo largo de estas páginas es la relación entre soberanía popular y Estado de Derecho.

El artículo 2 establece que el Poder Público sólo emana del pueblo. Ese es el fundamento democrático de nuestro orden constitucional. Pero el constitucionalismo democrático no consiste únicamente en reconocer de dónde proviene el poder. Consiste también en establecer cómo debe ejercerse.

El fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 21 de abril de 1983 constituye un antecedente importante y debe comprenderse dentro del orden constitucional y de las circunstancias de su época.

Pero 1983 no es 2026. La Constitución evolucionó.

En 2004 incorporó expresamente una vía constituyente que antes no existía: el artículo 314. Una vía que permite adoptar una nueva Constitución a través de una Asamblea Constituyente Paralela. Lo hizo, además, mediante el procedimiento constitucional entonces vigente. El poder constituido utilizó las reglas de la Constitución para abrir un nuevo cauce a la participación directa del pueblo en una transformación

constitucional que puede conducir incluso a la adopción de una Constitución enteramente nueva.

Ese cambio resulta decisivo. El artículo 2 identifica la fuente del poder. El artículo 314 establece un cauce para una transformación constitucional profunda. Contempla tres vías para activar el proceso, incluida la iniciativa ciudadana; dispone la elección popular de sesenta constituyentes; y reserva al pueblo la decisión final mediante referéndum.

No veo contradicción entre ambos. Veo complementariedad. El pueblo no deja de ser soberano porque existan reglas para ejercer su poder. Esas reglas impiden, precisamente, que alguien pueda apropiárselo en su nombre. El procedimiento no sustituye a la soberanía popular. La hace verificable.

La evolución del debate mientras terminaba este libro me llevó, sin embargo, a detenerme con mayor profundidad en una pregunta adicional. Si el poder constituyente originario se define precisamente como un poder no derivado del orden constitucional vigente, no condicionado por sus normas y capaz de crear una nueva legalidad, ¿qué fuerza jurídica tendrían sobre una Asamblea que afirmara ejercer ese poder las reglas establecidas antes de su instalación?

La pregunta no es puramente teórica. Los propios materiales utilizados en el proceso de alfabetización constitucional han explicado, a partir de la doctrina y de experiencias comparadas, que una Asamblea que se considere depositaria del poder constituyente originario podría, una vez instalada, desvincularse de condiciones acordadas previamente para su convocatoria e incluso adoptar decisiones que afecten a los poderes constituidos.

Esto no significa que necesariamente vaya a hacerlo. Tampoco permite atribuir semejante intención a quienes hoy promueven esa alternativa. El problema es otro: las promesas

de moderación formuladas antes de instalar una Asamblea Constituyente Originaria no equivalen necesariamente a límites jurídicamente exigibles después de instalada.

De allí surge una pregunta que considero inevitable: si el artículo 314 permite ya elegir una Asamblea Constituyente capaz de redactar una Constitución enteramente nueva, ¿qué necesitamos que pueda hacer una Constituyente Originaria que la Constituyente prevista en el artículo 314 no pueda hacer? La diferencia decisiva podría no estar en la Constitución que ambas pueden escribir, sino en los límites jurídicos dentro de los cuales deben actuar mientras la escriben.

Una oportunidad sin necesidad de ruptura

Por eso considero que Panamá tiene hoy una oportunidad particularmente valiosa. Podemos emprender una transformación constitucional profunda sin golpe de Estado, sin vacío institucional y sin desconocer la Constitución vigente. Estamos en capacidad de elegir constituyentes específicamente para esa tarea, abrir la deliberación a la sociedad y reservar al ciudadano la decisión definitiva mediante referéndum.

La fórmula que he utilizado a lo largo de estas páginas resume bien esa arquitectura: la Constituyente propone y el pueblo dispone.

Ningún procedimiento garantiza, por supuesto, un buen resultado. De modo que, como se ha dicho en páginas anteriores, una Asamblea Constituyente puede equivocarse. Puede ser capturada por intereses partidistas, económicos o corporativos. Puede sucumbir al populismo o a posiciones

extremas. Puede incluso producir un texto peor que aquel que pretende sustituir. Pero sobre todo, también puede representar una extraordinaria oportunidad de renovación democrática.

Las reglas importan precisamente porque pueden mejorar las condiciones para alcanzar un buen resultado. Y una ciudadanía informada, activa y vigilante será indispensable para conseguirlo.

Elegir bien importa tanto como convocar

Una parte decisiva del éxito de una eventual Constituyente estará en las reglas para elegir a quienes la integrarán. No basta con decir que habrá sesenta constituyentes. Debemos procurar condiciones que permitan competir a ciudadanos capaces, honestos, independientes y comprometidos con el país.

Los partidos políticos y la libre postulación deben contar con oportunidades reales de participación, dentro de las reglas que constitucional y legalmente correspondan. La transparencia en el financiamiento, el pluralismo, la adecuada representación territorial, la suficiente información y el debate público son factores esenciales en el proceso. No existe reglamento capaz de garantizar que sean elegidos los mejores. Pero sí podemos procurar que los mejores tengan posibilidades reales de ser elegidos. Y finalmente corresponderá al pueblo escoger.

No comenzar desde cero, pero tampoco llegar con el resultado escrito

Panamá ha pensado y discutido mucho sobre su Constitución. Durante décadas se han elaborado propuestas desde distintos sectores. Algunas surgieron de juristas y especialistas; otras de organizaciones, gremios, universidades e instituciones. Muchas fueron enriquecidas mediante consultas públicas, deliberaciones y procesos de construcción de consensos.

En 2011, la Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la Constitución Política realizó uno de esos importantes ejercicios. Entre 2018 y 2019, desde la Concertación Nacional para el Desarrollo, retomamos parte del conocimiento acumulado y desarrollamos un nuevo proceso de análisis, participación y búsqueda de consensos. Parte de aquellas propuestas alcanzó incluso la aprobación de un Acto Constitucional en primera legislatura.

Nada de aquello constituye un texto sagrado. Tampoco debe convertirse anticipadamente en una nueva Constitución. Son antecedentes, experiencias e insumos que el país ha acumulado y que deberían enriquecer una nueva deliberación nacional.

Los futuros constituyentes deberían conocer esos trabajos. No como mandatos. No como una Constitución previamente escrita. Tampoco como un límite a su libertad de deliberación. Como insumos. La fórmula debería ser sencilla: No debemos comenzar desde cero. Pero tampoco debemos llegar con el resultado escrito. Ni hoja en blanco que ignore nuestras instituciones, ni un texto prefabricado que limite la soberanía popular.

Reformar lo necesario, preservar lo que funciona

A lo largo de este libro he identificado materias que considero particularmente importantes: la independencia y eficacia de la justicia, la calidad de nuestra representación política, los controles al poder, la jurisdicción constitucional, el fortalecimiento de la institucionalidad electoral, el régimen municipal y territorial, la descentralización, la educación, el reconocimiento de nuestra diversidad, la protección de los derechos, y la capacidad del Estado para responder a nuevas realidades tecnológicas, ambientales, económicas y sociales.

He expresado también posiciones concretas sobre algunas de ellas. Pero esas propuestas no constituyen un proyecto constitucional terminado. Son puntos de partida para una discusión.

Una Asamblea Constituyente auténtica debe tener libertad para deliberar, escuchar, contrastar alternativas y construir sus propios consensos. Y reformar exige también saber preservar.

La proscripción constitucional del ejército constituye una conquista que debemos proteger. El régimen constitucional del Canal de Panamá forma parte de nuestro patrimonio institucional. La autonomía e independencia electoral deben fortalecerse, no debilitarse. Los derechos y garantías conquistados durante nuestra evolución democrática deben servir como piso para avanzar, no como moneda de cambio.

Debemos evitar, además, un peligro frecuente en los procesos constituyentes: creer que una nueva Constitución debe decirlo todo. Una Constitución no es un programa de gobierno ni un manifiesto ideológico, como tampoco es un catálogo de todas las aspiraciones legítimas de una sociedad. Debe

establecer derechos fundamentales, principios, instituciones, controles, garantías y límites al poder.

Y una Constitución destinada a durar debe permitir que gobiernen bajo ella personas que piensen de manera diferente. Una buena Constitución ha de ser el marco jurídico para que puedan ejercer el poder incluso aquellos que piensen distinto de quienes la redactaron, si fueron electos por el voto popular. Esa es precisamente una de las pruebas de su calidad democrática.

La fiebre no siempre está en la sábana

Hay, sin embargo, una advertencia que considero indispensable conservar al final de este recorrido. No debemos atribuir a ninguna Constitución propiedades que no tiene. Una nueva Constitución no producirá automáticamente mejores funcionarios. No erradicará por sí sola la corrupción. No resolverá la educación, la salud, el agua, la inseguridad o la desigualdad.

Las constituciones establecen instituciones y reglas. Las sociedades les dan vida. Carlos Bolívar Pedreschi llamó la atención sobre la diferencia entre la Constitución política y la Constitución social: los hábitos, valores, comportamientos y prácticas reales de ciudadanos y gobernantes terminan condicionando la eficacia de cualquier texto constitucional.

Por eso he utilizado tantas veces una expresión sencilla: *la fiebre no siempre está en la sábana*. Podemos cambiar la sábana. Y algunas partes ciertamente necesitan cambiar. Pero si no transformamos simultáneamente nuestra cultura ciudadana, nuestra ética pública, nuestra relación con la ley y

nuestra tolerancia frente a la corrupción, el clientelismo y el abuso del poder, muchas de nuestras frustraciones volverán a aparecer bajo una Constitución diferente.

La reforma de nuestra Constitución política y la transformación de nuestra Constitución social deben caminar juntas.

Alfabetizar también significa recordar

Por eso considero igualmente valioso que Panamá hable hoy de alfabetización constitucional. Una ciudadanía que comprende sus instituciones estará mejor preparada para decidir sobre ellas.

Pero una alfabetización auténtica debe contar la historia completa. Debe explicar el origen de nuestra Constitución y también su evolución. Debe explicar 1972. Pero también 1978, 1983, 1993-1994 y 2004. Debe explicar el artículo 2. Pero también los artículos 313 y 314. Debe explicar qué significa el poder constituyente originario como categoría política y constitucional y qué significa ejercer el poder constituyente dentro de una democracia cuyo orden institucional continúa funcionando. Debe explicar también los procesos que no culminaron y las enseñanzas que dejaron, entre ellos lo ocurrido en 2018 y 2019. Y debe recordar que la reflexión constitucional panameña no comenzó con ninguno de esos procesos ni termina con ellos.

Una ciudadanía informada debe recibir todos los elementos. Y después decidir por sí misma.

Evitar los extremos

Durante este debate aparecerán posiciones muy diferentes. Unos sostendrán que la Constitución vigente debe desaparecer completamente porque nació en 1972. Otros considerarán que abrir un proceso constituyente representa un riesgo innecesario. Algunos depositarán enormes expectativas en una Constituyente Originaria. Otros mirarán con desconfianza cualquier transformación constitucional profunda.

No creo que Panamá deba encerrarse en ninguno de esos extremos. Podemos reconocer el origen autoritario de la Constitución de 1972 sin ignorar más de medio siglo de evolución institucional. Y siempre defender la soberanía popular sin convertirla en argumento para desconocer el Estado de Derecho. Es válido apoyar una Asamblea Constituyente sin aceptar una ruptura constitucional, como también aspirar a cambios profundos sin destruir las instituciones que funcionan. Y debemos tener la capacidad para defender la legalidad sin convertirla en inmovilismo. Eso, para mí, es constitucionalismo democrático.

Una oportunidad que no deberíamos volver a perder

En 2019 estuvimos mucho más cerca de reformas constitucionales importantes de lo que hoy muchos recuerdan. Se estudió. Se debatió. Se concertó. Posteriormente se consultó al país. Y se llegó a aprobar un Acto Constitucional en primera legislatura.

Había reformas valiosas. Había también disposiciones que debían corregirse. Todavía existía una etapa constitucional para continuar mejorando el proyecto. No obstante, el proceso no culminó. No deberíamos permitir que nuevamente la improvisación, la confrontación o una discusión dominada por posiciones irreconciliables nos hagan perder otra oportunidad.

El presidente José Raúl Mulino ha expresado su voluntad política de impulsar una transformación constitucional. Considero positiva la apertura de esa discusión. Y considero que puede representar una valiosa oportunidad si se desarrolla dentro del Estado de Derecho, utilizando los mecanismos que la propia Constitución ofrece, con reglas legítimas, amplia participación ciudadana y respeto a nuestra institucionalidad democrática.

Después de todo lo examinado en estas páginas, considero que el artículo 314 ofrece hoy un cauce particularmente apropiado para una transformación constitucional profunda.

Un proceso que informe antes de pedir una decisión, pero que escuche antes de cerrar alternativas y permita competir antes de escoger. Y que —finalmente— entregue la decisión al pueblo.

Por eso valoro la decisión del presidente José Raúl Mulino de colocar nuevamente la transformación constitucional entre los grandes temas nacionales. Panamá debería aprovechar esta oportunidad y procurar que no vuelva a perderse.

Precisamente por la trascendencia de esa iniciativa, considero que la mejor manera de preservarla y convertirla en un legado institucional sería conducirla por el camino que la propia Constitución establece. El artículo 314 permite al Órgano Ejecutivo adoptar la decisión de convocar una Asamblea Constituyente Paralela, sujeta a la ratificación de la mayo-

ría absoluta del Órgano Legislativo, para que sean luego los ciudadanos quienes elijan a los constituyentes y, finalmente, decidan mediante referéndum sobre la Constitución que estos propongan.

Ese camino permitiría desplegar un proceso de amplia participación ciudadana: discusión pública sobre las reglas para elegir a los constituyentes, elección popular de quienes tendrán la responsabilidad de redactar el nuevo texto, participación de la sociedad durante sus deliberaciones, amplia divulgación y debate sobre el resultado, y finalmente, la decisión soberana del pueblo mediante referéndum.

Allí podría encontrarse un verdadero legado constitucional de esta generación y del Presidente que tuvo la decisión de colocar nuevamente el tema sobre la mesa: no solamente haber abierto el debate sobre una nueva Constitución, sino haber contribuido a que Panamá finalmente la discuta, la construya y, si así lo decide soberanamente su pueblo, la adopte sin abandonar para ello el Estado de Derecho.

Lo que quisiera dejar

Este libro no pretende ser la última palabra. Sería contradictorio con todo lo que he defendido. Quisiera que fuera una contribución. Una invitación a recordar. A discutir. A disentir. A revisar nuestras certezas. Y también a actuar.

Mi preocupación desde el inicio de este debate no ha sido evitar una nueva Constitución. Ha sido evitar que, en nombre de producirla, pongamos innecesariamente en riesgo aquello que también debemos proteger.

Panamá no necesita una ruptura para cambiar. Necesita voluntad, conocimiento, participación, instituciones y ciudadanos dispuestos a asumir la responsabilidad que corresponde a quienes verdaderamente son la fuente del poder público.

He defendido a lo largo de estas páginas una idea sencilla: el método importa. Pero después de recorrer todo este camino añadiría otra: el método correcto puede permitirnos ser más ambiciosos, no menos.

Porque aquellos que crean que solo se trata de reformar artículos se equivocan. Se trata de construir un acuerdo nacional suficientemente amplio para que una nueva generación de panameños pueda reconocerse en sus instituciones.

Eso exige respeto por la historia sin quedar prisioneros de ella. Respeto por la Constitución sin convertirla en un texto intocable. Respeto por el pueblo sin utilizar su nombre para justificar decisiones tomadas por otros. Y respeto por las diferencias, porque ninguna Constitución verdaderamente democrática puede pertenecer solamente a quienes logran aprobarla. Debe pertenecer también a quienes votaron en contra.

Quizá allí se encuentre una de las pruebas más exigentes de una buena Constitución: que quienes pierdan una votación puedan seguir reconociéndose como ciudadanos plenos dentro del orden que resulte de ella.

El camino

Panamá puede hacerlo. Aprovechar todo lo construido no significa condicionar a quienes tengan la responsabilidad de redactar un nuevo texto. Significa aprender como país.

No desperdiciemos nuevamente la oportunidad. Reformemos lo que debe cambiar. Preservemos lo que funciona. Recuperemos lo aprendido. Actualicemos lo que el tiempo ha superado. Abramos verdaderamente el proceso a la ciudadanía. Y, finalmente, será el pueblo quien decida.

Quizá ese sea el desafío constitucional que tenemos por delante: no comenzar nuevamente, sino continuar mejor; no refundar por olvidar, sino transformar después de haber aprendido.

Cambiar sin destruir. Avanzar sin olvidar.

Porque la Constitución no solamente puede cambiar. La Constitución también señala el camino. Y esa es la mejor forma de cerrar estas páginas: El poder emana del pueblo, la democracia le da cauce, la Constitución establece las reglas, y el pueblo conserva la última palabra.

ANEXOS

ANEXO I

De la crisis de la justicia a una propuesta constitucional

Lo que realmente ocurrió entre 2018 y 2019

La historia de las reformas constitucionales debatidas en Panamá durante 2019 suele comenzar a contarse cuando el proyecto llegó a la Asamblea Nacional. Hacerlo así deja fuera una parte esencial de lo sucedido.

Aquel proceso no nació en la Asamblea, ni comenzó con la voluntad de un gobierno de reformar la Constitución. Su origen inmediato estuvo en la crisis institucional que atravesaba la administración de justicia en 2018 y en la decisión de utilizar el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo como espacio para transformar aquella crisis en propuestas concretas.

Conocer esa historia resulta particularmente importante hoy. No para sostener que las propuestas elaboradas entonces deban reproducirse sin cambios, sino porque Panamá ya realizó un ejercicio amplio de diálogo, estudio y construcción de consensos que no debería ser ignorado.

La experiencia acumulada puede servir como punto de partida para un nuevo proceso, necesariamente actualizado a las realidades y desafíos de 2026.

1. Agosto de 2018: el origen del proceso

Para esas fechas, la administración de justicia panameña atravesaba una nueva crisis de credibilidad.

Las declaraciones públicas de la entonces procuradora general de la Nación, Kenia Porcell, después de una reunión con el magistrado Hernán De León, entonces presidente encargado de la Corte Suprema de Justicia, profundizaron cuestionamientos que desde hacía años afectaban la confianza ciudadana en el sistema judicial.

Ante esa situación consideré que la Concertación Nacional no debía permanecer al margen.

Impulsé entonces la convocatoria de una sesión extraordinaria del Plenario del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

No fue una decisión unilateral, ni podía serlo. La solicitud recibió el respaldo requerido de los consejeros y dio lugar a la convocatoria formal.

La relatoría oficial de la sesión del 20 de agosto de 2018 deja constancia de que fue convocada a solicitud de distintos consejeros, encabezados por un servidor, y que más de diecisiete consejeros respaldaron electrónicamente la moción, con lo cual se alcanzó el quórum necesario para realizarla.

Es importante establecer esta precisión histórica porque permite distinguir claramente la iniciativa de la decisión institucional. La iniciativa de promover aquella convocatoria me correspondió encabezarla. La decisión de actuar correspondió al Plenario de la Concertación.

Durante aquella sesión sostuve que la crisis no se resolvería de un día para otro y que no bastaba con emitir declaraciones. Era necesario impulsar acciones concretas y utilizar

para ello un espacio participativo, multisectorial e incluyente como la Concertación.

Presenté una propuesta inicial de pronunciamiento, previamente trabajada con representantes de otros sectores, como punto de partida para la discusión. El Plenario discutió ampliamente la propuesta y terminó alcanzando un acuerdo, según lo registra la relatoría.

2. De un pronunciamiento a un proceso

Uno de los aspectos fundamentales de aquella reunión fue comprender que un comunicado no sería suficiente. Durante el debate surgió la propuesta de conformar una comisión que diera seguimiento a los problemas de la administración de justicia y recuperara acuerdos y trabajos anteriores de la Concertación.

Ante algunas preocupaciones sobre la posibilidad de crear una instancia paralela, aclaré expresamente que la comisión propuesta sería una comisión de la Concertación, bajo su mandato, y no un organismo independiente de ella. Hacia el final de la sesión, quedó establecido el compromiso de conformar una comisión de trabajo del Consejo para impulsar y dar seguimiento a los acuerdos de la Concertación relacionados con la justicia.

La propia documentación institucional de la Concertación confirmaría posteriormente que la Comisión de Modernización del Estado, Justicia y Seguridad Pública fue activada desde el 20 de agosto de 2018. Esto resulta importante para comprender la naturaleza del proceso: las reformas constitucionales no fueron el punto de partida. Fueron una consecuencia del análisis de una crisis institucional más amplia.

3. La comparecencia de la procuradora y la coordinación de la Comisión

El pronunciamiento aprobado el 20 de agosto solicitó, entre otras acciones, la comparecencia ante la Concertación de la procuradora general Kenia Porcell y del presidente encargado de la Corte Suprema de Justicia, Hernán De León.

Dos días después, el 22 de agosto de 2018, la procuradora compareció ante el Plenario.

La relatoría oficial establece que su presencia obedecía precisamente a lo acordado en la sesión extraordinaria del día 20.

Al concluir aquella comparecencia ocurrió otro hecho que es pertinente dejar registrado. El presidente del Consejo retomó el asunto de la Comisión surgida de la sesión anterior y planteó la necesidad de que iniciara cuanto antes sus trabajos y formulara recomendaciones al Plenario.

Seguidamente, propuso que me correspondiera coordinarla y convocarla. La relatoría registra también mi aceptación de esa responsabilidad. De esta manera quedó institucionalmente establecido el proceso que habría de desarrollarse durante los meses siguientes.

No fue, por tanto, una comisión creada por quien posteriormente la coordinó. Fue una comisión de la Concertación, surgida de una decisión de su Plenario y sometida a su mandato.

4. Una Comisión multisectorial

La Comisión de Modernización del Estado, Justicia y Seguridad Pública quedó integrada inicialmente por represen-

tantes de CONATO, el Colegio Nacional de Abogados, el Colegio Nacional de Economistas, el Partido Panameñista, MOLIRENA, PRD, organizaciones de mujeres, organizaciones de promoción del desarrollo social, pueblos indígenas y organizaciones juveniles. Posteriormente se incorporaron las organizaciones de promoción de la democracia y los derechos humanos, clubes cívicos, instituciones de educación superior y la Asamblea Nacional.

La documentación oficial de la Concertación identifica igualmente la reactivación de la Comisión en agosto de 2018 bajo mi coordinación. Esta composición importa.

Las reformas que posteriormente surgieron no fueron producto exclusivamente de constitucionalistas ni de representantes políticos. Se desarrollaron dentro de un espacio en el que participaban trabajadores, profesionales, organizaciones sociales, pueblos originarios, mujeres, jóvenes, academia, clubes cívicos y partidos políticos, entre otros sectores. El carácter plural del proceso sería posteriormente todavía mayor al pasar las propuestas al Plenario completo de la Concertación.

5. El Grupo Asesor

La Comisión comprendió tempranamente que una reforma constitucional exigía conocimiento técnico especializado. Por ello, el 16 de octubre de 2018 quedó instalado un grupo asesor integrado por juristas de reconocida trayectoria: Esmeralda Arosemena de Troitiño, Aura Emérita Guerra de Villalaz, Mario J. Galindo, Juan David Morgan, Juan Manuel Castulovich y Hermelindo Ortega. La memoria institucional de la

Concertación registra su integración y el trabajo realizado.

Su tarea no consistió en comenzar desde una hoja en blanco. El grupo examinó propuestas de reformas constitucionales parciales e integrales presentadas durante años por distintos sectores del país, incluyendo de manera importante el proyecto elaborado en 2011 por la Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la Constitución Política y posteriormente aprobado como acuerdo concertado por el Plenario. Este dato es esencial porque demuestra la continuidad institucional del proceso.

El proceso de 2018–2019 no desconoció el trabajo de 2011. Lo estudió, recuperó parte de sus aportes y construyó también sobre aquella experiencia. Ese mismo principio debería orientarnos hoy: el nuevo debate tampoco debería desconocer lo aprendido en los procesos anteriores.

6. De la propuesta técnica al consenso político y social

Después de varios meses de trabajo, el 19 de febrero de 2019 el grupo asesor entregó formalmente su propuesta a la Comisión que coordinaba. La propia Concertación registró que el documento había sido preparado después de considerar las principales propuestas constitucionales provenientes de distintos sectores.

Pero aquella propuesta todavía no era la propuesta de la Concertación. Era un insumo técnico. El 20 de febrero fue puesto en conocimiento de los representantes de los distintos sectores y el 27 de febrero fue presentado formalmente al Plenario. Comenzó entonces un proceso de análisis, discusión y modificación.

Durante mayo se realizaron sucesivos talleres de consenso. Las jornadas permitieron discutir las disposiciones, recibir posiciones sectoriales, introducir modificaciones y procurar acuerdos.

Aquí existe una distinción fundamental para comprender correctamente lo ocurrido: el grupo asesor propuso, la Comisión examinó, los sectores discutieron, el Plenario concertó. Y posteriormente: el Ejecutivo acogió y remitió, la Asamblea deliberó y modificó. Esa secuencia constituye la trazabilidad básica del proceso y evita atribuir a una etapa decisiones que pertenecieron a otra.

7. Los consensos de la Concertación

El resultado final no reflejó necesariamente todo lo que cada participante hubiera deseado individualmente. Esa es precisamente la naturaleza de una concertación.

Algunas propuestas sobrevivieron íntegramente, otras fueron modificadas, y unas pocas no alcanzaron consenso.

Entre los temas abordados estuvieron el fortalecimiento de la independencia judicial, los mecanismos de selección de magistrados, la creación de una jurisdicción constitucional especializada, los recursos destinados a la administración de justicia, modificaciones a la Asamblea Nacional y al estatuto de los diputados, derechos humanos, régimen municipal, provincial y comarcal, servidores públicos, administración de personal, hacienda pública y otros aspectos de la organización del Estado.

También fueron considerados planteamientos relacionados con derechos, igualdad, pueblos originarios y otros sectores

de la sociedad, aunque no todos alcanzaron el mismo grado de consenso ni siguieron posteriormente la misma trayectoria.

Esta precisión resulta importante porque el proceso continuaría después en otros escenarios. Algunas propuestas habían surgido del grupo asesor, otras fueron modificadas durante la deliberación de los sectores, y también hubo otras que no alcanzaron consenso. Y posteriormente aparecerían nuevos planteamientos durante las consultas ciudadanas y el trámite legislativo.

Por eso no debe confundirse lo propuesto inicialmente con lo finalmente concertado, ni lo concertado con aquello que posteriormente aprobó la Asamblea Nacional.

Finalmente, el texto fue aprobado por consenso de los 22 sectores representados en el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

La Resolución de Gabinete que posteriormente lo acogió deja constancia de que el pliego fue analizado en sesiones plenarias celebradas el 30 de mayo y el 10 de junio de 2019 y aprobado por consenso de esos sectores.

8. La entrega al Presidente de la República

El cambio de gobierno del 1 de julio de 2019 abrió la siguiente etapa. El presidente Laurentino Cortizo había manifestado durante la campaña su compromiso con las reformas constitucionales.

El 15 de julio de 2019, en mi condición de coordinador de la Comisión de Modernización del Estado, Justicia y Seguridad

Pública, me correspondió entregar formalmente al Presidente de la República la propuesta consensuada, acompañado por integrantes del grupo asesor. El Gobierno Nacional dejó constancia pública de aquella entrega.

El Consejo de Gabinete tomó entonces una decisión que merece destacarse: acogió el texto sin introducirle modificaciones y decidió remitirlo de esa misma manera a la Asamblea Nacional. El 17 de julio el proyecto fue presentado formalmente ante el Órgano Legislativo.

Hasta ese momento podía identificarse claramente la trazabilidad del documento: Grupo asesor → Comisión → sectores → Plenario de la Concertación → Presidente de la República → Consejo de Gabinete → Asamblea Nacional.

A partir de allí comenzó otra etapa.

9. La Asamblea Nacional: una nueva etapa y un texto diferente

Una vez recibido por la Asamblea comenzó un proceso distinto. La Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales realizó consultas en distintas regiones del país. De ellas surgieron aportes ciudadanos que enriquecieron algunos aspectos del proyecto.

Pero también comenzaron las modificaciones parlamentarias. Algunas recuperaron o mejoraron propuestas provenientes de la Concertación. Otras incorporaron planteamientos surgidos de las consultas públicas.

Algunas propuestas introducidas inicialmente por diputados fueron posteriormente retiradas al reconocerse su inconveniencia. Y otras, sin embargo, permanecieron.

Por eso resulta históricamente incorrecto identificar automáticamente el texto aprobado posteriormente por la Asamblea como "la propuesta de la Concertación". Ya no era el mismo documento.

La Concertación había entregado un texto consensuado. La Asamblea ejerció posteriormente su propia competencia constitucional y produjo otro. Distinguirlos con el objetivo de reconstruir honestamente la historia no significa en absoluto negar la legitimidad del Órgano Legislativo.

10. Lo aprobado en primera legislatura

El 28 de octubre de 2019, la Asamblea Nacional aprobó en tercer debate el Acto Constitucional No. 1, concluyendo así la primera legislatura del procedimiento previsto en el numeral 2 del artículo 313 de la Constitución. Panamá había llegado, por tanto, a una etapa muy avanzada de un proceso de reforma constitucional iniciado más de un año antes.

El alcance de aquel proceso merece ser recordado con precisión. No se trató únicamente de una propuesta elaborada en la Concertación Nacional para el Desarrollo y posteriormente remitida a la Asamblea Nacional. El proceso avanzó hasta la aprobación, en tercer debate, del Acto Constitucional No. 1 de 2019, el 28 de octubre de aquel año. El lector encontrará en el Anexo III de esta obra la copia autenticada e íntegra de aquel documento, testimonio directo de hasta dónde llegó ese esfuerzo de reforma constitucional.

El texto aprobado contenía reformas importantes en distintas áreas de la organización del Estado. Entre ellas figuraban disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la administración de justicia y mayores garantías presupuestarias

para el Órgano Judicial y el Ministerio Público, modificaciones en requisitos y períodos aplicables a magistrados, reformas relativas a la Asamblea Nacional y al estatuto de los diputados, limitaciones y prohibiciones vinculadas al ejercicio de esos cargos y a contrataciones con el Estado, disposiciones relacionadas con derechos humanos, institucionalidad electoral y otras materias de organización constitucional.

Algunas de esas reformas provenían del trabajo desarrollado por el grupo asesor y posteriormente consensuado en la Concertación. Otras habían sufrido modificaciones durante el trámite legislativo. Y otras respondían a planteamientos surgidos o fortalecidos durante las consultas ciudadanas realizadas por la Asamblea Nacional. Esta distinción es indispensable.

El Acto Constitucional aprobado el 28 de octubre no era ya el mismo documento que la Concertación había entregado al Presidente de la República en julio. Era el resultado de una nueva etapa institucional en la cual la Asamblea Nacional había ejercido su competencia constitucional, realizado consultas y modificado el proyecto recibido.

Había avances importantes, pero no faltaban los problemas. La Concertación reconoció públicamente ambos hechos dos días después de aquella aprobación: un número importante de sus acuerdos había sido rescatado y algunas nuevas propuestas provenientes de las consultas nacionales también habían sido incorporadas. Pero señaló igualmente que habían quedado fuera acuerdos importantes de la Concertación y propuestas surgidas de las consultas, mientras permanecían algunas disposiciones introducidas durante el trámite legislativo que considerábamos inconvenientes e improcedentes.

Por ello, la aprobación del 28 de octubre de 2019 no representaba todavía el final del proceso constitucional. Quedaba

una segunda legislatura. Y después, una vez completada satisfactoriamente esa etapa, correspondía al pueblo pronunciarse mediante referéndum.

11. Lo que todavía podía corregirse

El procedimiento constitucional requería una segunda legislatura y posteriormente un referéndum. Existía, por tanto, otra oportunidad.

La propia Concertación manifestó públicamente que quedaban meses para continuar las consultas, mejorar y enriquecer el Acto Constitucional antes de los siguientes tres debates y de la decisión final de la ciudadanía mediante referéndum. Nuestra posición era continuar trabajando.

Había que procurar recuperar propuestas valiosas que habían quedado fuera, preservar las buenas reformas que habían sobrevivido, incorporar aportes legítimos surgidos de la consulta pública y eliminar disposiciones inconvenientes introducidas durante el trámite legislativo.

Entre las materias que requerían continuar siendo examinadas estaban también planteamientos relativos a pueblos originarios, afrodescendientes, mujeres y otros sectores de la población, siempre dentro del marco más amplio de igualdad, derechos humanos y reconocimiento de la diversidad de nuestra sociedad.

En el caso de los pueblos originarios existe, además, constancia expresa de que su representante ante la Concertación solicitó que las propuestas recogidas durante las consultas nacionales fueran consideradas durante la segunda legislatura. No debe olvidarse este aspecto.

Una Constitución democrática debe construir ciudadanía común y, al mismo tiempo, reconocer justamente la realidad plural de la nación panameña.

La primera legislatura no había producido un texto perfecto. Pero el procedimiento constitucional todavía contemplaba una nueva etapa para continuar examinándolo. Todavía era posible corregir, recuperar, eliminar y perfeccionar. Y después correspondía al pueblo decidir.

12. Una oportunidad que no llegó a culminar

La segunda legislatura debía comenzar en enero de 2020. Sin embargo, antes de que el procedimiento constitucional pudiera completarse, se produjo una decisión política e institucional que interrumpió la continuidad del trámite previsto por el artículo 313 y abrió una nueva etapa de revisión del proyecto.

El proceso que había llegado hasta la aprobación en primera legislatura dejó así de avanzar por el cauce constitucional que venía recorriendo. Posteriormente, la pandemia de COVID-19 alteró radicalmente las prioridades nacionales y aquella discusión constitucional quedó detenida.

La oportunidad no llegó a culminar. Conviene precisar este punto porque sería demasiado sencillo atribuir únicamente al confinamiento por COVID-19 el final del proceso. Antes de ello se había producido ya una decisión que interrumpió la continuidad del procedimiento constitucional iniciado en 2019. La pandemia, por tanto, no hizo más que terminar con un proceso que ya había dejado de avanzar hacia la segunda legislatura en los términos originalmente previstos.

Esto no significa que todo lo propuesto en 2019 fuera correcto ni que hoy debamos retomarlo sin revisión. Han transcurrido varios años. Panamá ha cambiado y —principalmente— el mundo ha cambiado. Nuevos desafíos tecnológicos, económicos, sociales, ambientales y geopolíticos exigen respuestas que entonces apenas comenzaban a vislumbrarse. Pero tampoco sería sensato actuar como si aquel proceso nunca hubiera ocurrido.

13. Lo que 2018–2019 puede enseñarnos hoy

La principal enseñanza de aquella experiencia quizá no esté en ninguno de sus artículos. Está también en el método.

Una crisis institucional provocó una reacción. Esa preocupación fue llevada a un espacio institucional de diálogo.

Allí participaron sectores diversos. Se recurrió a especialistas. Se estudiaron trabajos anteriores. Una propuesta técnica fue sometida al tamiz de representantes sociales, políticos, profesionales, empresariales, laborales y ciudadanos. Se buscaron consensos. Posteriormente, ya durante la etapa legislativa, se realizaron consultas públicas en distintas regiones del país. Y, de haberse completado el procedimiento, correspondía finalmente al pueblo decidir mediante referéndum.

No fue un proceso perfecto. Pero sí fue, en una parte sustancial de su construcción, un proceso multisectorial y participativo, aunque su etapa decisoria final dependiera del procedimiento parlamentario establecido por el artículo 313.

La experiencia de 2019 no me lleva a descalificar ese artículo. Fue el procedimiento constitucional utilizado y permitió llevar muy lejos un esfuerzo serio de reforma. Pero haber vivido

directamente aquel proceso también me permitió apreciar sus límites políticos.

Después de meses de trabajo técnico, concertación y talleres multisectoriales, y posteriormente de consultas ciudadanas durante la etapa legislativa, el texto quedó necesariamente sujeto a una Asamblea Nacional que debía decidir, entre otras cosas, sobre reglas que afectaban directamente a sus propios integrantes: reelección, incompatibilidades, privilegios, suplencias, conflictos de interés y otras materias relativas al ejercicio del poder legislativo. Esa experiencia constituye una de las razones por las cuales hoy observo con especial interés la alternativa del artículo 314.

La elección popular de sesenta constituyentes ofrece la posibilidad de trasladar la elaboración de una propuesta constitucional a representantes específicamente elegidos para esa tarea, en vez de encomendarla a una Asamblea Nacional cuyos integrantes fueron elegidos para ejercer la función legislativa ordinaria.

El desafío está, por supuesto, en diseñar correctamente las reglas que permitan elegir buenos constituyentes y asegurar pluralidad, competencia, transparencia y participación.

Ningún procedimiento garantiza por sí solo un buen resultado. Pero algunos pueden crear mejores condiciones para alcanzarlo.

14. No comenzar nuevamente desde cero

La Constitución que Panamá necesita para las próximas décadas no debe ser la Constitución de un grupo, de un gobierno, de un partido, de una generación ni de una corriente

ideológica. Tampoco debería ser simplemente el proyecto de 2011, el de 2019 o cualquier otro elaborado anteriormente.

Pero Panamá tampoco llega a esta discusión con una hoja en blanco. Durante décadas hemos acumulado experiencia constitucional, estudios, propuestas, consultas y procesos de construcción de consensos provenientes de juristas, instituciones, organizaciones, gremios, universidades, sectores sociales y ciudadanos.

Los trabajos de 2011 y de 2018–2019 forman parte importante de ese patrimonio, pero no lo agotan. Todos ellos constituyen antecedentes e insumos que merecen ser conocidos y evaluados.

Debemos identificar qué propuestas siguen teniendo vigencia, cuáles requieren actualización, cuáles fueron superadas por los acontecimientos, qué aportes de las consultas públicas deben recuperarse, qué asuntos entonces omitidos deben incorporarse, y qué nuevos desafíos debemos enfrentar. Y también debemos aprender de aquello que no funcionó.

Una reforma constitucional responsable no consiste en rescatar mecánicamente un texto anterior ni en llegar a una nueva deliberación con el resultado previamente escrito. Consiste en aprovechar lo aprendido para hacerlo mejor. No debemos comenzar desde cero, ni llegar con el resultado escrito.

15. Para que la historia no se pierda

He considerado necesario incorporar esta relatoría al presente libro porque participé directamente en aquellos acontecimientos y porque existen documentos contemporáneos que permiten reconstruirlos.

La convocatoria extraordinaria de agosto de 2018 fue una iniciativa que me correspondió encabezar. El Plenario la hizo suya. La Comisión fue activada por decisión institucional de la Concertación. Su presidente propuso que asumiera su coordinación y acepté esa responsabilidad. Después vinieron meses de trabajo de muchas personas y sectores, sin cuya participación nada de lo alcanzado habría sido posible. Al final me correspondió también, como coordinador de la Comisión, entregar al Presidente de la República los consensos alcanzados.

Entre un momento y otro hubo casi un año de diálogo, estudio, diferencias, negociación y construcción colectiva. Eso también forma parte de nuestra historia constitucional. Y quizá su enseñanza más importante para el debate de 2026 sea sencilla: Panamá no necesita escoger entre ignorar todo lo anterior o quedar atado a ello. Necesita recordar. Evaluar. Actualizar. Y avanzar.

Porque si la Constitución también señala el camino, nuestra propia historia constitucional nos recuerda que una parte importante de ese camino ya fue recorrida. Conocerla no significa regresar a 2019. Significa evitar que Panamá tenga que comenzar nuevamente desde cero.

ANEXO II

Una agenda para la reforma constitucional

Lo aprendido, lo pendiente y lo que Panamá debería volver a discutir

Este anexo no pretende presentar una Constitución alternativa ni anticipar el trabajo que correspondería a una eventual Asamblea Constituyente.

Su propósito es más modesto, pero también más útil: identificar una agenda de reformas que merece ser retomada, actualizada y debatida, aprovechando el conocimiento acumulado durante décadas y, dentro de él, la experiencia desarrollada entre 2018 y 2019.

Muchas de estas propuestas no son nuevas. Algunas provienen de trabajos constitucionales anteriores, otras fueron examinadas por el grupo asesor convocado por la Comisión de Modernización del Estado, Justicia y Seguridad Pública, varias alcanzaron acuerdos concertados en el Plenario del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, algunas surgieron o se fortalecieron durante las consultas públicas de 2019, y un número importante llegó incluso a ser aprobado por la Asamblea Nacional en primera legislatura.

Otras corresponden a problemas que han adquirido nueva dimensión durante los últimos años o a posiciones que hoy considero necesario incorporar a la discusión.

Por eso conviene distinguir siempre tres cosas: de dónde viene una propuesta, hasta dónde llegó, y qué considero que debemos hacer hoy con ella.

El objetivo no es apropiarnos retrospectivamente de ideas construidas de manera colectiva. Es reconocer su procedencia, valorar su recorrido y explicar por qué algunas merecen todavía formar parte de una agenda constitucional para Panamá.

I. El punto de partida: reformar no significa refundar

La primera premisa debe ser sencilla: Panamá necesita reformas constitucionales importantes. He sostenido públicamente esa posición desde hace años. Pero eso no significa que todo nuestro orden constitucional esté mal ni que debamos sustituirlo indiscriminadamente.

Nuestra Constitución contiene instituciones y principios que han demostrado su valor y deben preservarse. Entre ellos se encuentran la proscripción del ejército, el régimen constitucional del Canal, la autonomía electoral, los derechos fundamentales conquistados durante nuestra evolución democrática y los principios esenciales del Estado de Derecho.

Una reforma responsable exige distinguir qué debe cambiar, qué debe fortalecerse, qué debe actualizarse y qué debemos preservar.

También debemos recordar los límites de cualquier Constitución. Los problemas de una sociedad no desaparecen porque modifiquemos su texto constitucional. Importan las reglas y las instituciones, pero importan igualmente la conducta de quienes las dirigen, la ética pública, la cultura democrática y la certeza de que quien viola la ley responderá por sus actos.

La Constitución social —los valores, hábitos y comportamientos efectivamente practicados por ciudadanos y gobernantes— puede ser tan determinante como la Constitución política.

Un texto jurídico, por bueno que sea, no puede sustituirla. Carlos Bolívar Pedreschi llamó precisamente la atención sobre esa dimensión del problema constitucional: las modificaciones del texto difícilmente producirán los efectos esperados si permanecen inalterados los hábitos políticos y electorales y los valores cívicos, éticos y morales de ciudadanos y dirigentes. En otras palabras, y como he venido afirmando a lo largo del libro: *la fiebre no siempre está en la sábana*.

Eso no disminuye la importancia de reformar la Constitución. Simplemente nos obliga a concentrarnos en aquello que una Constitución sí puede hacer: organizar mejor el poder, distribuirlo, limitarlo, controlarlo y garantizar los derechos de las personas.

II. Justicia: la primera prioridad

La administración de justicia sigue siendo, a mi juicio, una de las primeras materias que debemos reformar.

No es casualidad que el proceso de 2018–2019 haya nacido precisamente de una crisis de confianza en la justicia.

El Acuerdo Concertado de junio de 2019 incorporó varias modificaciones importantes en esta materia. Entre ellas se encontraba la garantía presupuestaria conjunta para el Órgano Judicial y el Ministerio Público. El texto consensuado estableció que sus asignaciones no serían inferiores, en conjunto, al 2 % del Presupuesto General del Estado, sujeto a una previsión para evitar partidas innecesarias superiores a sus necesidades fundamentales.

La idea central sigue siendo correcta: la independencia funcional requiere también suficiencia e independencia eco-

nómica. Hoy considero, sin embargo, que debemos revisar técnicamente la fórmula utilizada entonces. No propongo reproducir automáticamente aquel porcentaje ni aquella base de cálculo.

La Constitución debería asegurar recursos suficientes mediante un criterio objetivo y sostenible, con el fin de evitar tanto la dependencia política como una rigidez fiscal innecesaria. La determinación de la fórmula concreta debería realizarse después de un análisis técnico serio de sus implicaciones fiscales e institucionales.

También debemos perfeccionar los mecanismos de selección de magistrados y demás altos funcionarios de justicia, procurando combinar independencia, mérito, experiencia, transparencia y rendición de cuentas.

El objetivo no puede ser simplemente trasladar la facultad de nombramiento de un actor político a otro. Debe ser reducir las posibilidades de captura política y aumentar la calidad de quienes acceden a esos cargos.

III. Tribunal Constitucional y jurisdicción constitucional

Una de las reformas más importantes que alcanzó acuerdo en 2019 fue la creación de una jurisdicción constitucional especializada. El Acuerdo Concertado establecía un Tribunal Constitucional, con competencia nacional, independiente y encargado de la guarda de la integridad y supremacía constitucional.

No existió unanimidad. El Colegio Nacional de Abogados dejó consignado su disenso y señaló que la figura requería mayor evaluación.

Esa diferencia merece reconocerse. Pero la propuesta siguió avanzando y el Acto Constitucional aprobado en primera legislatura todavía incorporaba el Tribunal Constitucional dentro de la estructura judicial y le atribuía competencias que hasta entonces correspondían al Pleno de la Corte Suprema. Considero que la discusión debe retomarse.

Panamá necesita una jurisdicción constitucional especializada capaz de resolver con independencia, calidad técnica y razonable celeridad cuestiones que determinan el funcionamiento entero del Estado. Pero deberíamos revisar cuidadosamente su integración, competencias, relación con la Corte Suprema, mecanismos de selección y sistema de recursos. No se trata simplemente de crear una nueva institución, sino de asegurarnos de que su diseño fortalezca efectivamente la justicia constitucional.

IV. Doble instancia y eliminación del juzgamiento cruzado

También debemos superar el ineficaz sistema de investigación y juzgamiento cruzado entre diputados y magistrados.

El Acto Constitucional aprobado en primera legislatura proponía modificar el régimen existente de investigación y juzgamiento de los diputados, dentro de una reorganización más amplia de las competencias correspondientes.

El problema de fondo continúa vigente. Un sistema en el que dos órganos se investigan y juzgan recíprocamente genera incentivos institucionales difíciles de justificar y alimenta dudas sobre independencia e imparcialidad. Además, toda reforma debe asegurar adecuadamente el principio de doble instancia allí donde resulte jurídicamente exigible, de manera compatible con las garantías judiciales modernas.

Mi posición actual es clara: debemos diseñar un sistema en el que la investigación de posibles delitos corresponda a autoridades independientes y el juzgamiento se produzca ante órganos jurisdiccionales imparciales, con las garantías procesales correspondientes, sin privilegios innecesarios ni retaliaciones institucionales.

V. Tribunal Electoral: preservar y fortalecer

El Tribunal Electoral constituye una de las instituciones que, a diferencia de otras, debemos abordar desde la lógica de preservar y fortalecer, no de desmontar.

Su responsabilidad de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular resulta vital para nuestra democracia. Y adquiere una importancia adicional ante un eventual proceso constituyente.

Si Panamá utiliza el artículo 314, la elección de los sesenta constituyentes deberá producirse bajo reglas claras, imparciales y transparentes y con la participación institucional que constitucionalmente corresponde al Tribunal Electoral.

Como he sostenido anteriormente, ello no impide una amplia consulta ciudadana sobre las reglas que habrán de regir el proceso. Escuchar fortalece la legitimidad del proceso. Pero la participación ciudadana no debe confundirse con la sustitución de las competencias que la Constitución atribuye al árbitro electoral.

Una reforma constitucional no debería debilitar esa autonomía. Debería fortalecerla.

VI. Reelección de diputados

La limitación de la reelección consecutiva fue una de las propuestas que recorrió todo el proceso. El Acuerdo Concertado estableció expresamente que los diputados solo podrían reelegirse por un período adicional en forma consecutiva.

La propuesta produjo disensos: algunos partidos rechazaron la limitación a solamente dos períodos consecutivos, mientras las organizaciones de mujeres propusieron una fórmula todavía más restrictiva. Sin embargo, la limitación sobrevivió al trámite posterior: el Acto Constitucional aprobado en primera legislatura todavía establecía que los diputados solo podrían reelegirse por un período adicional consecutivo. Considero que debemos recuperar esa reforma.

Mi preferencia sería permitir una sola reelección consecutiva, sin impedir que la persona pueda volver a aspirar después de permanecer fuera del cargo durante un período constitucional.

La democracia se beneficia de la experiencia. Pero también necesita renovación.

VII. Suplentes, incompatibilidades y conflictos de interés

El régimen de suplentes merece también revisión. El Acuerdo Concertado mantuvo la figura, pero dispuso que el suplente solo devengara emolumentos cuando estuviera efectivamente reemplazando al principal y prohibió que fuera cónyuge o pariente cercano del diputado. Hubo, sin embargo, sectores que plantearon directamente eliminar la figura del suplente.

La discusión sigue abierta. Lo mínimo indispensable es impedir que las suplencias funcionen como mecanismos de clientelismo, nepotismo o remuneración sin ejercicio efectivo del cargo.

En la misma dirección deben reforzarse las incompatibilidades de los diputados, las prohibiciones para contratar con el Estado y la separación entre la función legislativa y actividades propias de ejecución del gasto público.

El diputado debe legislar, fiscalizar y representar. No administrar obras, becas, donaciones o partidas.

VIII. Libre postulación y equidad política

La libre postulación se ha convertido en un componente importante de nuestra democracia electoral. Pero reconocerla formalmente no es suficiente. Las condiciones para ejercerla deben ser razonablemente equitativas y no pueden construirse de manera que la conviertan en una alternativa meramente nominal frente a los partidos políticos.

Durante las discusiones de 2019 aparecieron propuestas para equiparar proporcionalmente determinados requisitos entre candidaturas partidarias y de libre postulación. Una propuesta de segunda vuelta presentada entonces, por ejemplo, incluía expresamente condiciones equivalentes y proporcionales para formalizar la libre postulación respecto de las exigidas para la inscripción de partidos políticos.

No todo ese planteamiento alcanzó acuerdo. Pero el principio merece ser retomado: la competencia electoral debe ofrecer oportunidades reales tanto a los partidos como a ciudadanos que opten legítimamente por la libre postulación.

Los partidos políticos siguen siendo instituciones fundamentales de la democracia representativa. El objetivo no debe ser debilitarlos, sino procurar que convivan con formas independientes de participación política dentro de condiciones razonablemente equitativas.

IX. Segunda vuelta presidencial

La segunda vuelta presidencial constituye un ejemplo particularmente útil para comprender por qué debemos diferenciar las etapas. La propuesta estuvo presente en el proyecto original estudiado en 2019. Sin embargo, no alcanzó acuerdo en la Concertación. El documento final registra que se acordó mantener el texto vigente, mientras Cambio Democrático dejó consignada como disenso una propuesta específica de segunda vuelta.

Por tanto, sería incorrecto afirmar que la segunda vuelta fue uno de los acuerdos concertados de junio de 2019. No lo fue. Pero considero que debemos volver a discutirla.

En un sistema político multipartidista puede ocurrir que un Presidente sea elegido con un porcentaje relativamente reducido del electorado. Una segunda vuelta permitiría que, cuando ningún candidato alcance el umbral que se establezca, los ciudadanos puedan escoger entre las opciones más votadas. Ello podría contribuir a que quien finalmente ejerza la Presidencia cuente con un respaldo electoral más amplio y reforzar su legitimidad política de origen. Como he mencionado en páginas anteriores, este tema tiene una relevancia tal que merece una discusión seria.

X. Régimen municipal y representantes de corregimiento

La organización territorial del Estado requiere una revisión más profunda de la que hicimos en 2019.

La configuración actual de la figura del representante de corregimiento tiene antecedentes importantes en el diseño político desarrollado durante el régimen autoritario y hoy concentra funciones de representación, administración y manejo de recursos que pueden favorecer estructuras clientelistas.

A ello se suma la creciente atomización de corregimientos. Los hay con poblaciones extraordinariamente diferentes entre sí, lo que afecta la proporcionalidad de la representación. Considero que debemos revisar su número y configuración utilizando criterios objetivos de población, geografía, accesibilidad y particularidades territoriales.

También debemos estudiar seriamente un sistema concejil moderno, proporcional y plural, que permita representación partidaria y por libre postulación y fortalezca al municipio como verdadero gobierno local.

Los concejos municipales deberían concentrarse en las funciones normativas, deliberativas y de fiscalización propias del gobierno local, dentro de una arquitectura que permita distinguir más claramente representación política, administración y ejecución. Esta es una propuesta que debe actualizarse y desarrollarse con mayor profundidad de la que alcanzó en 2019.

XI. Gobernadores electos: una propuesta que no alcanzó consenso

La elección popular de gobernadores merece una aclaración histórica. La propuesta fue discutida en la Concertación, pero el documento final de junio registra que se acordó mantener el texto vigente. Numerosos sectores dejaron consignado su disenso y apoyaron la elección popular.

Posteriormente, durante las consultas públicas nacionales, la elección popular de gobernadores apareció repetidamente en distintas provincias. Se propuso en varias jornadas como parte del fortalecimiento territorial y de la descentralización.

Por tanto, su genealogía es clara: fue discutida, no alcanzó acuerdo concertado y reapareció con fuerza durante las consultas. Hoy considero que merece retomarse. Pero una elección popular de gobernadores solo tendría sentido si va acompañada de competencias reales, presupuesto, coordinación con los municipios y controles adecuados. Elegir popularmente una figura sin atribuciones suficientes sería simplemente añadir otra elección al calendario.

XII. Descentralización

La descentralización debe profundizarse. Pero debemos aprender también de sus riesgos.

Descentralizar no significa simplemente transferir dinero. Esa transferencia debe incluir también competencias, responsabilidades, capacidad de gestión y mecanismos de planificación, acompañados siempre de transparencia y rendición de cuentas.

Durante las consultas de 2019 surgieron propuestas para elevar a rango constitucional la descentralización de la administración pública y asegurarle recursos.

La idea merece retomarse con una advertencia: recursos sin controles pueden descentralizar también el clientelismo y la corrupción. La descentralización debe acercar el gobierno al ciudadano, no simplemente multiplicar centros de gasto.

XIII. Educación: financiamiento, calidad y futuro

La educación constituye otra materia cuya trazabilidad debe ser contada correctamente.

La propuesta de destinar el 6 % del producto interno bruto a la educación pública surgió con fuerza durante las consultas nacionales de 2019 y posteriormente adquirió importancia dentro del proceso legislativo. Por eso debemos evitar atribuir automáticamente esa propuesta al texto original del grupo asesor o al Acuerdo Concertado.

Hoy considero que Panamá necesita un compromiso constitucional fuerte con la educación, pero debemos analizar cuidadosamente el mecanismo financiero. Una garantía constitucional puede dar estabilidad a una prioridad que trasciende gobiernos. Sin embargo, recursos no equivalen automáticamente a educación de calidad.

La Constitución debería establecer principios que exijan calidad, evaluación, creatividad, pensamiento crítico, conocimiento científico y tecnológico y capacidades para enfrentar el mundo laboral y productivo. Y hoy existe una dimensión que en 2019 apenas podíamos anticipar: la inteligencia artificial. Una reforma constitucional proyectada hacia las próximas décadas debe pensar en la educación que necesitarán

los ciudadanos del futuro, no solamente en la que recibió nuestra generación.

XIV. Pueblos originarios: aquí sí hubo acuerdos concretos

En esta materia la documentación permite hablar con mucha mayor precisión. El Acuerdo Concertado de junio de 2019 propuso que Panamá fuese definida como una nación pluricultural y multiétnica. También incorporó un artículo específico en el que se reconoce y respeta la identidad y diversidad cultural de los pueblos originarios, sus derechos colectivos y su sistema de organización y gobernanza, así como la obligación estatal de desarrollar sus valores materiales, culturales, económicos y sociales dentro del marco de los derechos humanos, la Constitución y la ley.

La propuesta avanzó, además, durante la etapa legislativa, en la que se incorporaron disposiciones relacionadas con la diversidad cultural de los pueblos originarios. Durante las consultas aparecieron propuestas adicionales: reconocimiento constitucional de comarcas y pueblos originarios, utilización preferente de la expresión "pueblos originarios" y mayores garantías de equidad y representación. Considero que debemos preservar y actualizar esta línea.

Y existe un principio que para mí resulta indispensable: las reformas constitucionales relativas a los pueblos originarios deben construirse con ellos, no simplemente para ellos.

XV. Afrodescendientes: reconocimiento y rigor histórico

Aquí debemos ser especialmente rigurosos. Sabemos documentalmente que el sector identificado entonces como etnia negra participaba en la Concertación y en el proceso que dio origen a las reformas. El documento concertado utilizó además conceptos amplios de nación pluricultural y multiétnica y reformuló la cultura nacional para reconocer las manifestaciones de los diferentes grupos humanos y etnias que han convergido históricamente en Panamá.

También sabemos que durante la etapa posterior de consultas fue presentada expresamente una propuesta de "Población Afropanameña / inclusión en las reformas", registrada entre los documentos recibidos por la Comisión de Gobierno.

Lo que la documentación examinada no permite afirmar con la misma seguridad es que existiera un artículo específico sobre afrodescendientes que alcanzara acuerdo concertado y luego llegara íntegramente a primera legislatura. Por tanto, no corresponde atribuirle una trazabilidad que no podamos demostrar.

Mi posición actual, sin embargo, es que la nueva discusión constitucional debe examinar expresamente el reconocimiento de la contribución histórica, cultural, económica y social de la población afrodescendiente y las garantías necesarias frente a cualquier forma de discriminación o desigualdad persistente.

No se trata de dividir la nación en identidades separadas. Se trata de reconocer correctamente la pluralidad que la constituye.

XVI. Medio ambiente y cambio climático

Hay una materia de 2019 que merece conservarse y que adquiere todavía mayor relevancia hoy. El Acuerdo Concertado incorporó expresamente el deber del Estado de enfrentar el cambio climático, desarrollar medidas de mitigación y adaptación, promover tecnologías limpias y fuentes renovables, restaurar ecosistemas y aumentar la resiliencia de la población y de los sistemas productivos.

Esta era una propuesta adelantada para su momento. En 2026 su importancia es todavía mayor. Debemos mantener una protección constitucional ambiental robusta; sin embargo, se debe evitar convertir la Constitución en un catálogo técnico de políticas que inevitablemente cambiarán con el conocimiento científico.

La Constitución debe establecer los principios. La ley y la política pública deben desarrollar los instrumentos.

XVII. Derechos fundamentales y nuevas tecnologías

Además de recuperar propuestas anteriores, debemos reconocer materias que han adquirido una importancia mucho mayor desde 2019. Entre ellas se encuentran la protección de datos, la privacidad digital, la inteligencia artificial, las decisiones automatizadas, la ciberseguridad, el acceso a la información y las garantías frente al uso abusivo de nuevas tecnologías por actores públicos o privados.

No todo ello debe constitucionalizarse con detalle. Sería incluso contraproducente intentar incorporar a la Constitución soluciones tecnológicas destinadas inevitablemente a quedar obsoletas. Pero una Constitución concebida para las próximas décadas no puede ignorar que buena parte de la

vida económica, social y política del ciudadano se desarrolla ya en entornos digitales. La Constitución debe proteger principios y derechos duraderos, y a la vez permitir que la legislación evolucione junto con la tecnología.

XVIII. Presidencialismo y contrapesos

Panamá posee un presidencialismo fuerte. El problema no consiste en tener un Ejecutivo capaz de gobernar: un Estado necesita capacidad de decisión. El problema aparece cuando la concentración de facultades reduce los controles efectivos de los demás órganos o instituciones.

Una reforma constitucional debe revisar, entre otras materias, nombramientos, ratificaciones, facultades presupuestarias, relaciones con entidades autónomas, mecanismos de control político y rendición de cuentas. El objetivo debe ser equilibrar, no paralizar.

La separación de poderes no significa construir órganos incapaces de actuar. Significa procurar que ninguno pueda ejercer el poder sin controles efectivos.

XIX. Instituciones de control y corrupción

La Constitución puede mejorar la arquitectura institucional destinada a prevenir y sancionar la corrupción. La Contraloría General, el Ministerio Público, el Tribunal de Cuentas, la Defensoría del Pueblo y las instituciones vinculadas a la transparencia y la contratación pública merecen análisis desde una pregunta común: ¿tienen realmente la independencia, competencias, recursos e incentivos necesarios para

ejercer eficazmente su función? Pero nuevamente debemos evitar promesas constitucionales imposibles.

La corrupción no desaparece escribiendo la palabra "transparencia" en una Constitución. La diferencia real está en que exista prevención, investigación, debido proceso y certeza del castigo. La Constitución puede construir mejores condiciones para ello, pero no puede sustituir la voluntad de aplicar la ley.

XX. Participación ciudadana y democracia representativa

Una Constitución moderna debe favorecer mecanismos razonables de participación ciudadana. Pero participación y representación no son conceptos enemigos. Las democracias necesitan ambas.

La experiencia de la Concertación demuestra que los espacios multisectoriales pueden aportar conocimiento, deliberación y legitimidad. La propia propuesta de 2019 llegó a discutir incluso la constitucionalización de la Concertación como instancia nacional de participación ciudadana, aunque finalmente no alcanzó consenso y fue retirada. Esa decisión también debe respetarse históricamente.

Y deja otra enseñanza: no todo aquello que se considera institucionalmente valioso necesita rango constitucional.

La participación ciudadana debe enriquecer la democracia representativa, no sustituirla. El desafío consiste en construir mecanismos que permitan escuchar, consultar y deliberar sin diluir las responsabilidades de quienes han sido elegidos para decidir ni permitir que grupos particulares pretendan hablar por la totalidad de la sociedad.

XXI. Lo que no debemos constitucionalizar

Una de las mayores responsabilidades de una Asamblea Constituyente será saber qué no debe incluir en la Constitución. No toda política pública merece rango constitucional. No toda institución necesita quedar petrificada. No todo porcentaje presupuestario constituye necesariamente la mejor solución. No toda aspiración legítima debe convertirse en derecho constitucional.

Una Constitución excesivamente casuística puede terminar reduciendo la capacidad democrática de gobiernos futuros para responder a realidades diferentes. Debemos constitucionalizar principalmente derechos fundamentales, principios, arquitectura del Estado, límites del poder, controles, garantías y reglas esenciales del sistema democrático.

Una buena Constitución debe ser suficientemente firme para proteger esos fundamentos y suficientemente abierta para permitir que generaciones futuras, con ideas políticas distintas, puedan gobernar democráticamente bajo ella.

XXII. Una matriz resumida de trazabilidad

Con la documentación examinada, el recorrido de algunas de las principales propuestas puede sintetizarse así:

Materia	Concertación junio 2019	Consulta / etapa posterior	Primera legislatura	Posición que propongo hoy
Tribunal Constitucional	Acuerdo, con disensos	Debatido posteriormente	Incorporado	Retomarlo y perfeccionarlo
Presupuesto Justicia/MP	2 % conjunto: acuerdo	—	Incorporado dentro de las reformas de justicia	Garantía objetiva, revisando la fórmula
Reelección de diputados	Una reelección consecutiva	Amplio debate	Incorporada	Mantener el límite

Materia	Concertación junio 2019	Consulta / etapa posterior	Primera legislatura	Posición que propongo hoy
Suplentes	Se mantuvieron con límites	Debate posterior	Incorporados con restricciones	Revisar profundamente
Segunda vuelta	No alcanzó acuerdo	Continuó el debate	No incorporada	Volver a discutir
Gobernadores electos	No alcanzó acuerdo	Reiteradamente propuestos	No identificada entre las reformas aprobadas	Retomar con competencias y recursos
Pueblos originarios	Acuerdos expresos	Nuevas propuestas	Incorporación parcial	Mantener y actualizar
Nación pluricultural y multiétnica	Acuerdo	Debate posterior	Incorporada durante el proceso	Preservar
Afrodescendientes	Reconocimiento multiétnico general	Propuesta afropanameña específica presentada	Trazabilidad específica no establecida con la documentación examinada	Incorporar discusión expresa
Cambio climático	Acuerdo	—	Incorporado	Mantener principios
Educación: 6 % del PIB	No identificado como acuerdo original	Surge con fuerza en consultas	Avanzó durante la etapa legislativa	Garantía de recursos + calidad
Descentralización	Materia abordada	Nuevas propuestas	Incorporación parcial	Profundizar con controles

Esta matriz no pretende sustituir el examen de los textos completos.

Su función es evitar uno de los errores más comunes al narrar 2019: atribuir a una misma fuente propuestas que realmente nacieron, fueron modificadas o alcanzaron acuerdo en momentos diferentes.

Precisamente por eso debe entenderse como una matriz de trazabilidad y no como un inventario exhaustivo de las reformas consideradas durante aquel proceso.

Y allí donde la documentación examinada no permite establecer con certeza una etapa determinada, es preferible dejar constancia de esa limitación antes que atribuir retrospectivamente al proceso algo que no podamos demostrar.

XXIII. La agenda de 2026 no puede ser simplemente la agenda de 2019

Siete años importan. Hay propuestas de 2019 que hoy siguen plenamente vigentes. Otras necesitan reformulación. Algunas quizás ya no sean convenientes.

Y existen problemas que entonces no ocupaban el lugar que tienen ahora:

- **Inteligencia artificial.**
- **Transformación del trabajo.**
- **Seguridad digital.**
- **Cambio climático.**
- **Desinformación.**
- **Nuevas formas de participación ciudadana.**
- **Cambios demográficos.**

Todo ello debe formar parte del análisis. Pero actualizar no significa comenzar nuevamente desde cero. Y aquí la memoria que debemos recuperar es más amplia que la experiencia de 2019.

Panamá acumula más de medio siglo de evolución constitucional y décadas de estudios, propuestas, consultas y procesos de construcción de consensos provenientes de muy distintos sectores. Los trabajos de 2011 y 2018–2019 son partes importantes de ese patrimonio, pero no lo agotan.

Tampoco significa convertir cada nuevo desafío en una nueva norma constitucional. La tarea consistirá precisamente en distinguir entre aquello que exige una respuesta constitucional y aquello que corresponde a la ley, a las políticas públicas o a la evolución de nuestras instituciones.

Ese es uno de los desafíos fundamentales de cualquier Constituyente responsable: mirar suficientemente lejos para que la Constitución pueda perdurar, sin pretender adivinar un futuro que inevitablemente continuará cambiando.

Como lo he venido expresando, no debemos comenzar desde cero. Pero tampoco debemos llegar con el resultado escrito.

XXIV. El artículo 314 y una construcción ampliamente participativa

Si finalmente Panamá opta por la Asamblea Constituyente Paralela prevista en el artículo 314, estos antecedentes deben ser insumos, no camisas de fuerza.

Conviene recordar, además, que el propio artículo 314 es producto de nuestra evolución constitucional. Fue incorporado mediante las reformas de 2004 y forma parte, por tanto, de esa capacidad que ha demostrado el sistema panameño para crear nuevos mecanismos de transformación sin necesidad de destruir previamente el orden constitucional existente.

Los sesenta constituyentes no deberían recibir un texto previamente cerrado para ratificarlo. Deberían poder conocer y estudiar el trabajo constitucional acumulado durante décadas: los antecedentes doctrinales e institucionales; el trabajo de 2011, la experiencia de 2018–2019, los acuerdos de la Concertación y sus disensos, las consultas ciudadanas, el Acto Constitucional aprobado en primera legislatura, las propuestas posteriores, y los aportes que surjan ahora de toda la sociedad. Y, a partir de allí, deliberar.

Esa es una de las fortalezas potenciales del artículo 314. Puede permitir una construcción ampliamente participativa y, en buena medida, de abajo hacia arriba, una en la que los

constituyentes sean elegidos específicamente para esa tarea y mantengan durante sus deliberaciones una relación abierta con la sociedad.

Conviene, sin embargo, distinguir lo que dispone la Constitución de aquello que considero deseable para el proceso. El artículo 314 establece la elección de los constituyentes, las vías de convocatoria, determinadas reglas y límites y el referéndum final. La amplitud de la consulta y participación ciudadana durante las deliberaciones constituye una condición democrática que considero conveniente promover, no una exigencia que el texto del artículo 314 formule expresamente.

Las reglas aplicables a la elección deben promover pluralidad, competencia real, transparencia, equidad, participación territorial y oportunidades efectivas para que ciudadanos capaces, honestos e independientes puedan competir, dentro del marco que establece la Constitución y de las competencias que corresponden al Tribunal Electoral.

Ninguna reglamentación puede garantizar quiénes serán elegidos. Eso corresponderá al pueblo. Debe procurar algo diferente: que el pueblo tenga las mejores condiciones posibles para escoger.

Y el proceso participativo no debería terminar con la elección. Los constituyentes, una vez elegidos, deberían escuchar ampliamente a la sociedad, abrir espacios de consulta y deliberación y explicar sus decisiones. Posteriormente, el texto aprobado deberá ser conocido y debatido suficientemente antes de que el pueblo ejerza la decisión definitiva que el propio artículo 314 le reserva mediante referéndum.

Así entendida, la participación no sustituye a las instituciones. Las acompaña, las enriquece y contribuye a legitimarlas. El pueblo no deja de ser soberano porque existan reglas para

ejercer su poder. Esas reglas impiden, precisamente, que alguien pueda apropiárselo en su nombre.

XXV. Una agenda abierta, no una imposición

Estas son algunas de las reformas que, a la luz de la experiencia acumulada y de los nuevos desafíos, considero que Panamá debería volver a estudiar.

No pretendo que todas tengan que aprobarse. Algunas generarán amplios consensos. Otras suscitarán legítimas diferencias. Algunas podrán ser modificadas sustancialmente. Otras quizás sean descartadas. Y seguramente surgirán propuestas que hoy ni siquiera forman parte de esta agenda. Eso es democracia.

El objetivo de este anexo no consiste en escribir de antemano la Constitución que debería producir una futura Constituyente. Consiste en evitar que lleguemos a ella sin memoria. Panamá no llega a esta discusión con una hoja en blanco. Durante décadas ha estudiado, debatido, reformado, consultado y construido propuestas sobre sus instituciones. En algunos momentos alcanzó consensos importantes; en otros mantuvo diferencias que también forman parte de nuestra experiencia democrática. En 2019 llegó incluso a aprobar reformas en primera legislatura.

Nada de ello obliga a una futura Asamblea Constituyente. Pero tampoco debería ser ignorado. Lo que debemos hacer ahora es recuperar ese conocimiento, actualizarlo y someterlo nuevamente al juicio de una sociedad que también ha cambiado.

Esta agenda no pretende decirles a los futuros constituyentes qué deben decidir. Pretende algo diferente: que, cuando llegue el momento de decidir, Panamá conozca lo que ya es-

tudió, lo que ya discutió, aquello sobre lo cual alguna vez alcanzó consensos, aquello sobre lo cual discrepó y las nuevas preguntas que el tiempo ha colocado frente a nosotros.

No regresar a 2019. No permanecer atados a 1972. No comenzar cada vez desde cero.

Recordar. Aprender. Actualizar. Y avanzar.

Porque construir sobre lo construido no significa quedar prisioneros del pasado. Significa aprovecharlo para llegar mejor preparados al futuro.

ANEXO III

Acto Constitucional No. 1 de 2019

Texto aprobado por la Asamblea Nacional en primera legislatura

Nota introductoria.

El documento que se reproduce íntegramente a continuación corresponde al Acto Constitucional No. 1 aprobado por la Asamblea Nacional en 2019, al concluir la primera legislatura del procedimiento de reforma constitucional.

He considerado importante incorporarlo a este libro por su valor histórico y documental.

Para preservar ese carácter, se reproduce a partir de una copia autenticada del texto aprobado, sin modificaciones ni adaptaciones editoriales.

Como se explica en los capítulos anteriores y, con mayor detalle, en el Anexo I, este documento representa una etapa determinada de un proceso que había comenzado mucho antes de su llegada a la Asamblea Nacional.

Su antecedente inmediato fue la propuesta elaborada por el grupo asesor convocado en el marco de la Comisión de Modernización del Estado, Justicia y Seguridad Pública de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Aquella propuesta fue posteriormente examinada, discutida y modificada por los sectores representados en la Concertación hasta alcanzar un conjunto de acuerdos aprobados por su Plenario. Esos acuerdos fueron entregados al Presidente de la República en

julio de 2019. Posteriormente, el Consejo de Gabinete acogió el texto y decidió remitirlo a la Asamblea Nacional.

A partir de allí comenzó una nueva etapa. Durante el trámite legislativo se realizaron consultas públicas en distintas regiones del país y la Asamblea Nacional ejerció su propia competencia constitucional sobre el proyecto recibido.

Se introdujeron modificaciones. Algunas recogieron planteamientos surgidos de las consultas o recuperaron propuestas valiosas. Otras modificaron acuerdos que habían salido de la Concertación. Y algunas generaron importantes cuestionamientos públicos e institucionales.

Por esa razón, el texto que aquí se reproduce no debe identificarse automáticamente como "la propuesta de la Concertación". No lo era ya.

La Concertación había entregado un texto consensuado. La Asamblea Nacional, después de las consultas y de su propio proceso de deliberación y modificación, produjo otro. El Acto Constitucional No. 1 de 2019 es precisamente ese texto: el aprobado por la Asamblea Nacional al finalizar la primera legislatura del procedimiento constitucional.

Su inclusión en este libro tampoco significa que comparta actualmente cada una de las disposiciones que contiene. Lo reproduzco porque constituye una pieza indispensable para comprender hasta dónde llegó aquel proceso y porque permite al lector distinguir documentalmente entre las distintas etapas que lo conformaron: la propuesta técnica del grupo asesor, la deliberación y los acuerdos de la Concertación, las consultas ciudadanas desarrolladas durante la etapa legislativa, las modificaciones introducidas por la Asamblea Nacional y el texto finalmente aprobado en primera legislatura. Esa trazabilidad es importante.

Una de las dificultades al recordar el proceso de 2019 consiste precisamente en atribuir a una etapa propuestas o decisiones que realmente pertenecieron a otra.

El texto que sigue permite observar el resultado concreto de aquella primera legislatura y confrontarlo, cuando corresponda, con los documentos anteriores del proceso.

La aprobación del Acto Constitucional No. 1 tampoco representaba el final del procedimiento. Conforme al mecanismo constitucional utilizado, debía producirse una segunda legislatura y, de completarse esa etapa, correspondería posteriormente al pueblo pronunciarse mediante referéndum.

Ese recorrido no llegó a culminar. Antes de que el procedimiento pudiera continuar por el cauce previsto para la segunda legislatura, se produjo una decisión política e institucional que interrumpió su continuidad y abrió una nueva etapa de revisión del proyecto. Posteriormente, la pandemia de COVID-19 alteró radicalmente las prioridades nacionales y la discusión constitucional quedó detenida.

Conviene mantener clara esa secuencia: la interrupción del procedimiento que venía desarrollándose se produjo antes de la pandemia. Cuando se dio la emergencia sanitaria global en el año 2020, el proceso ya había dejado de avanzar en los términos originalmente previstos y no fue retomado sino hasta después del final del confinamiento.

El documento conserva, sin embargo, un valor que trasciende el resultado del proceso. Permite conocer qué reformas habían avanzado hasta esa etapa, cuáles habían sido modificadas durante el recorrido y qué materias continuaban abiertas a una discusión posterior. También permite comprobar algo importante para el argumento central de este libro: Panamá estuvo mucho más cerca de culminar un proceso significati-

vo de reformas constitucionales de lo que hoy muchas veces se recuerda.

Por eso debe leerse como lo que es: un documento histórico dentro de un proceso constitucional que Panamá no llegó a concluir. No constituye un proyecto que proponga reproducir hoy literalmente. No pretende sustituir la discusión que corresponde desarrollar en las circunstancias actuales. No limita la libertad de una eventual Asamblea Constituyente. Constituye memoria.

Y uno de los argumentos centrales de este libro es precisamente que Panamá no debería comenzar cada nuevo esfuerzo constitucional olvidando el trabajo realizado anteriormente.

Recordar no significa repetir. Significa conocer lo que ya hicimos para poder decidir mejor lo que queremos hacer ahora.

ACTO CONSTITUCIONAL Nº1
De de de 2019

Que reforma la Constitución Política de la República de Panamá

LA ASAMBLEA NACIONAL
DECRETA:

Artículo 1. El artículo 2 de la Constitución Política queda así:

Artículo 2. La República de Panamá se constituye en un Estado constitucional, social y democrático de derecho, surgido por el poder público del pueblo, el cual es ejercido por los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con sus propias y exclusivas competencias, los cuales pueden ejercer acciones comunes para garantizar la tutela de los derechos y garantías fundamentales, los derechos humanos, políticos y sociales y el estado de bienestar a todas las personas que habiten en el país y de acuerdo con lo que establezca la ley.

Artículo 2. Se adiciona el artículo 2-A a la Constitución Política, así:

Artículo 2-A. Son fines esenciales del Estado promover la vigencia, aplicación y respeto de los derechos humanos de todos los ciudadanos y la comunidad; promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos, garantías y deberes consagrados en esta Constitución, los tratados y los convenios internacionales; garantizar el ejercicio de la consulta libre, previa e informada; facilitar la participación en paridad de todas las personas en las decisiones que las afectan y en la vida económica, política, administrativa, ambiental y cultural de la nación; defender la independencia nacional; mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Artículo 3. El artículo 5 de la Constitución Política queda así:

Artículo 5. El territorio del Estado panameño se divide políticamente en provincias y comarcas, las cuales podrán estar divididas 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.

Artículo 4. El artículo 12 de la Constitución Política queda así:

Artículo 12. La ley reglamentará la naturalización. El Estado podrá negar una solicitud de carta de naturaleza por razones de moralidad, seguridad o salubridad.

Artículo 5. El artículo 14 de la Constitución Política queda así:

Artículo 14. La inmigración será regulada por la ley y se basará en la protección de los intereses sociales, económicos y demográficos, la seguridad nacional, la salud pública y la protección laboral para los nacionales.

Artículo 6. El artículo 21 de la Constitución Política queda así:

Artículo 21. Nadie puede ser privado de su libertad por más de veinticuatro horas, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley. Los ejecutores de dicho mandamiento están obligados a dar copia de él al interesado, si la pidiere.

El delincuente sorprendido in fraganti puede ser aprehendido por cualquier persona y debe ser entregado inmediatamente a la autoridad.

Los servidores públicos que violen este precepto tienen como sanción la pérdida del empleo, sin perjuicio de las penas que para el efecto establezca la ley.

No hay prisión, detención o arresto por deuda u obligaciones puramente civiles.

Artículo 7. El artículo 30 de la Constitución Política queda así:

Artículo 30. No hay pena de muerte, de expatriación ni de confiscación de bienes patrimoniales, tales como el patrimonio familiar tributario o la vivienda principal reconocidos por la autoridad competente en materia fiscal.

Artículo 8. Se adiciona el artículo 44-A a la Constitución Política, así:

Artículo 44-A. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y libre de contaminación, en el que se satisfagan los requerimientos para el desarrollo adecuado de la vida humana, y tiene el deber de conservarlo.

Artículo 9. Se adiciona el artículo 44-B a la Constitución Política, así:

Artículo 44-B. Toda persona, a título individual o en representación de una colectividad, podrá promover acciones legales en defensa del derecho al ambiente, sin perjuicio de la obligación de las instituciones públicas de actuar de oficio en caso de atentados contra el ambiente.

Artículo 10. El artículo 49 de la Constitución Política queda así:

Artículo 49. El Estado reconoce y garantiza el derecho de toda persona a obtener bienes y servicios de calidad, con confiabilidad, seguridad, asequibilidad, respaldo, accesibilidad e información veraz, clara y suficiente sobre las características y el contenido de los bienes y servicios que adquiere, así como a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.

La ley establecerá los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos, su educación y los procedimientos de defensa del consumidor y usuario, el

resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la trasgresión de estos derechos, a través de un proceso rápido y expedito.

Artículo 11. El artículo 54 de la Constitución Política queda así:

Artículo 54. Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público o particular que preste un servicio público, cumpla una función pública o actúe arbitrariamente, que por comisión u omisión ejecute una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que consagra esta Constitución, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona.

La acción de amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere se tramitará mediante procedimiento sumario, que será resuelto en un término no mayor de treinta días y será de competencia de los tribunales judiciales.

La ley establecerá los casos en los que la acción de amparo de garantías constitucionales procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

Artículo 12. El artículo 56 de la Constitución Política queda así:

Artículo 56. El Estado reconoce solamente el matrimonio entre un hombre y una mujer, y protege la maternidad y la familia. La ley determinará lo relativo al estado civil.

El Estado protegerá la salud física, mental y moral de las personas menores de edad, garantizando el interés superior de la niñez y la adolescencia, que incluye el derecho de estos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión social y la primacía de recibir protección en cualquier circunstancia y el acceso a la administración de justicia pronta. Igualmente tendrán derecho a esta protección los adultos mayores y las personas con discapacidad.

Artículo 13. Se adiciona el artículo 62-A a la Constitución Política, así:

Artículo 62-A. El Estado ejecutará políticas públicas enfocadas a la protección y desarrollo integral de la primera infancia y el desarrollo infantil temprano.

Artículo 14. El artículo 67 de la Constitución Política queda así:

Artículo 67. A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera que sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas, religiosas o discapacidad física.

Artículo 15. El artículo 77 de la Constitución Política queda así:

Artículo 77. Todas las controversias que originen las relaciones entre el capital y el trabajo quedan sometidas a la jurisdicción del trabajo, que se ejercerá de conformidad con lo dispuesto por la ley, y será expedita.

Artículo 16. El artículo 81 de la Constitución Política queda así:

Artículo 81. La cultura nacional está constituida por las manifestaciones artísticas, filosóficas, científicas y cognitivas, producidas por los grupos humanos de todas las etnias y su mestizaje que convergen en la República de Panamá a través de las épocas. El Estado promoverá, desarrollará y custodiará este patrimonio cultural. Para ello, formulará la política cultural nacional destinada a este propósito.

Artículo 17. El artículo 90 de la Constitución Política queda así:

Artículo 90. El Estado reconoce y respeta la identidad y la diversidad cultural de los pueblos originarios y afrodescendientes panameños. En el caso de los pueblos originarios, reconoce sus derechos colectivos, su sistema de organización y gobernanza. También realizará programas tendientes a desarrollar los valores materiales, espirituales, culturales, económicos y sociales, con base en su cosmovisión y sus tradiciones ancestrales. Todo lo anterior, con sujeción al respeto y observancia de los derechos humanos, esta Constitución y las leyes. La ley reglamentará estos derechos.

Artículo 18. El artículo 91 de la Constitución Política queda así:

Artículo 91. Todos tienen el derecho a una educación de calidad, libre e inclusiva y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos.

La educación se basa en la ciencia, utiliza sus métodos, fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona y de la familia, al igual que la afirmación y fortalecimiento de la nación panameña como comunidad cultural y política.

La educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana, libertad, moralidad y justicia social.

Artículo 19. El artículo 92 de la Constitución Política queda así:

Artículo 92. La educación debe atender el desarrollo armónico e integral del educando dentro de la convivencia social, en los aspectos físico, intelectual, moral, ético y cívico y debe procurar su capacitación para el trabajo útil en interés propio y en beneficio colectivo.

El Estado garantizará una educación basada en el crecimiento personal, el emprendimiento y la innovación.

El desarrollo del deporte y la cultura en todos los centros educativos será parte integral de la educación.

Artículo 20. El artículo 93 de la Constitución Política queda así:

Artículo 93. Se reconoce que es finalidad de la educación panameña fomentar una conciencia nacional basada en el conocimiento de la historia, la ciencia y los

problemas de la patria y en la capacitación continua del estudiante para que alcance una integración digna a la sociedad y el mejoramiento del nivel de vida, asegurando el ejercicio efectivo del derecho a aprender con calidad.

Artículo 21. El artículo 95 de la Constitución Política queda así:

Artículo 95. La educación oficial es gratuita en todos los niveles, desde el preescolar hasta el grado universitario. Es obligatorio el segundo nivel de enseñanza o educación media.

La gratuidad implica para el Estado proporcionar al educando todos los útiles necesarios para su aprendizaje mientras completa su educación media.

La gratuidad de la educación no impide el establecimiento de un derecho de matrícula pagada en los niveles no obligatorios.

El Estado destinará un mínimo de 6 % del producto interno bruto para la educación. Los maestros y profesores recibirán capacitación continua y obligatoria en aras de lograr la excelencia académica, basada en los medios tecnológicos y digitales para garantizar el aprendizaje efectivo.

Artículo 22. El artículo 98 de la Constitución Política queda así:

Artículo 98. Las empresas particulares cuyas operaciones alteren significativamente la población escolar en un área determinada deberán construir centros educativos o ampliar los existentes, a fin de cubrir las necesidades educativas del sector, cumpliendo con las normas educativas oficiales, y las empresas urbanizadoras tendrán esta misma responsabilidad en cuanto a los sectores que desarrollen.

Artículo 23. El artículo 103 de la Constitución Política queda así:

Artículo 103. Las universidades oficiales de la República son autónomas. Se les reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tendrán facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la ley. Incluirán en sus actividades el estudio de los problemas nacionales, así como la difusión de la cultura nacional. Se dará igual importancia a la educación universitaria impartida en centros regionales que a la otorgada en la capital.

Artículo 24. El artículo 106 de la Constitución Política queda así:

Artículo 106. La excepcionalidad en el estudiante, en todas sus manifestaciones, será atendida mediante educación especial, basada en la investigación científica y orientación educativa, implementando todas las herramientas y tecnologías educativas disponibles para brindarla de manera eficiente.

Artículo 25. El artículo 108 de la Constitución Política queda así:

Artículo 108. El Estado desarrollará programas de educación y promoción para los pueblos originarios y afrodescendientes panameños, ya que poseen patrones culturales propios, a fin de lograr su participación activa en la función ciudadana.

Artículo 26. El Capítulo 6° del Título III de la Constitución Política contendrá los artículos 109, 109-A 110, 111, 112, 115, 116 y 117 y su denominación queda así:

Capítulo 6°
Salud y Asistencia Social

Artículo 27. Se adiciona el artículo 109-A a la Constitución Política, así:

Artículo 109-A. El Ministerio de Salud es el ente rector en materia de salud, en lo referente a la organización nacional del modelo de gestión y atención de la salud.

Es deber del Estado, a través del Ministerio de Salud, garantizar todo el abastecimiento de medicamentos, insumos quirúrgicos, reactivos, equipos y otras tecnologías sanitarias, con el fin de garantizar el derecho a la salud. También tiene el deber de garantizar la gratuidad de la entrada a todo el sistema de salud sin barreras económicas, de accesibilidad o de atención. Para este fin, el presupuesto del Ministerio de Salud será incorporado al proyecto de Presupuesto General del Estado sin modificaciones.

Artículo 28. El artículo 110 de la Constitución Política queda así:

Artículo 110. En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, promoción, curación y rehabilitación:

1. Desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados.
2. Capacitar al individuo y a los grupos sociales, mediante acciones educativas, que difundan el conocimiento de los deberes y derechos individuales y colectivos en materia de salud personal y ambiental.
3. Proteger la salud de la madre, del niño y del adolescente, garantizando una atención integral durante el proceso de gestación, lactancia, crecimiento y desarrollo en la niñez y la adolescencia, y del adulto mayor.
4. Garantizar a las personas con discapacidad, permanente o temporal, el derecho a recibir atención médica especializada y oportuna en las entidades de salud pública de manera gratuita para sus necesidades específicas.
5. Combatir las enfermedades transmisibles mediante el saneamiento ambiental, el desarrollo de la disponibilidad de agua potable y adoptar medidas de inmunización, profilaxis y tratamiento, proporcionadas colectiva o individualmente, a toda la población.
6. Crear, de acuerdo con las necesidades de cada región, establecimientos en los cuales se presten servicios de salud integral y suministren medicamentos.
7. Regular y vigilar el cumplimiento de las condiciones de salud y la seguridad que deban reunir los lugares de trabajo, estableciendo una política nacional de medicina e higiene industrial y laboral.
8. La educación en promoción de la salud y en prevención de la enfermedad se

considera una acción indispensable para el desarrollo económico y social sostenido, que mejorará la calidad de vida de la población y del individuo, que tendrán la responsabilidad de aplicarla según la política establecida por la autoridad de salud.

9. Integrar la medicina tradicional y otras modalidades alternativas, basado en la experiencia y evidencias científicas debidamente reguladas.
10. Es un derecho fundamental de toda persona el acceso sostenido al agua potable. El Estado estará obligado a garantizarlo, priorizando su uso para consumo humano y seguridad alimentaria, bajo principios de equidad, solidaridad y sostenibilidad.

Artículo 29. Se adiciona un capítulo al Título III de la Constitución Política, para que sea el 7º y se corre la numeración de Capítulos, que contendrá los artículos 113, 114, 114-A, 114-B, 114-C, 114-D, 114-E, 114-F y 114-G y queda denominado así:

Capítulo 7º
Seguridad Social y Caja de Seguro Social

Artículo 30. Se adiciona el artículo 114-A a la Constitución Política, así:

Artículo 114-A. La Caja de Seguro Social es una entidad autónoma de derecho público. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene derecho a autogobernarse en lo administrativo, funcional, económico, presupuestario y financiero, de acuerdo con lo establecido en esta Constitución, la ley y su reglamentación.

Artículo 31. Se adiciona el artículo 114-B a la Constitución Política, así:

Artículo 114-B. La Caja de Seguro Social tiene por objeto garantizar a los asegurados el derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia frente a la afectación de estos medios, en caso de retiro, vejez, enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, viudez, orfandad, auxilio de funerales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de conformidad con los términos, límites y condiciones establecidos en esta Constitución y la ley y con las posibilidades financieras de la institución.

La Caja de Seguro Social no estará sujeta a pago de ninguna clase de impuesto, directo o indirecto, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos de carácter nacional o municipal, con excepción de las deducciones o pagos que deba efectuar en condición de empleador, en concepto de seguro social, seguro educativo y primas de riesgos profesionales.

A tal efecto gozará de las siguientes prerrogativas y facultades:

1. Administrar y mantener sus fondos separados e independientes del Gobierno Central, con el deber de administrarlos con transparencia.

2. Aprobar su proyecto de presupuesto, que será incorporado al proyecto de Presupuesto General del Estado sin modificaciones.

Artículo 32. Se adiciona el artículo 114-C a la Constitución Política, así:

Artículo 114-C. La Caja de Seguro Social tendrá dos órganos superiores de gobierno que son los siguientes:

1. La Junta Directiva, que es el órgano responsable de fijar las políticas para el funcionamiento, mejoramiento y modernización de la Caja de Seguro Social, así como supervisar y vigilar su administración, de deliberar y decidir en lo que le corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en esta Constitución y la ley, a fin de que la Caja de Seguro Social cumpla con sus objetivos de una manera segura, continua, rentable y transparente. Los miembros de la Junta Directiva deberán tener perfil profesional o de experiencia de emprendimiento.
2. El director general, que es el representante legal de la Caja de Seguro Social y el responsable de su administración, funcionamiento y operación, de acuerdo con lo dispuesto en esta Constitución y la ley, a fin de que la Caja de Seguro Social cumpla con sus objetivos de manera segura, continua, eficiente, rentable y transparente. Su nombramiento está sujeto a la ratificación de la Asamblea Nacional.

Artículo 33. Se adiciona el artículo 114-D a la Constitución Política, así:

Artículo 114-D. Los miembros principales y suplentes de la Junta Directiva serán nombrados por el Órgano Ejecutivo y ratificados por la Asamblea Nacional de las ternas y nóminas presentadas, por un periodo de cinco años. La ley reglamentará este proceso.

Artículo 34. Se adiciona el artículo 114-E a la Constitución Política, así:

Artículo 114-E. La Junta Directiva tendrá la facultad de nombrar, para un periodo de siete años, y remover al director general y subdirector general, con la aprobación de dos tercios de sus miembros.

Artículo 35. Se adiciona el artículo 114-F a la Constitución Política, así:

Artículo 114-F. Lo contemplado en este Capítulo sobre salud y seguridad social, incluye lo relativo al establecimiento de acuerdos que permitan la adopción de mecanismos administrativos, de sistemas de información, sistemas de recursos humanos, sistemas de costos y otros, que se consideren convenientes para la coordinación eficaz y la calidad y equidad de los servicios públicos de salud.

Artículo 36. Se adiciona el artículo 114-G a la Constitución Política, así:

Artículo 114-G. La Caja de Seguro Social presentará su proyecto de presupuesto al Consejo de Gabinete que, a su vez, lo someterá a la Asamblea Nacional para su

examen, aprobación o rechazo, según lo dispuesto en el Capítulo 2° del Título IX de esta Constitución.

La ejecución del presupuesto estará a cargo del director general, sometido al control previo y posterior por la Contraloría General de la República.

Artículo 37. El artículo 118 de la Constitución Política queda así:

Artículo 118. Son deberes fundamentales del Estado:

1. Garantizar el derecho fundamental de la población a un ambiente sano de modo tal que sea apto para la vida humana.
2. Aplicar medidas de ecoeficiencia y manejo sostenible en el sector público a nivel transversal.
3. Promover políticas públicas que faciliten la economía circular y la producción y el consumo sostenible.
4. Promover una cultura ecológica y de educación ambiental en la ciudadanía.
5. Garantizar que las actividades productivas se satisfagan de las necesidades presentes sin comprometer a las de las generaciones futuras.

Artículo 38. La denominación del Capítulo 7° del Título III queda así:

Capítulo 7°
Régimen Ecológico y Ambiental

Artículo 39. Se adiciona el artículo 118-A a la Constitución Política, así:

Artículo 118-A. Es deber del Estado enfrentar el cambio climático en el contexto del desarrollo sostenible, adoptando medidas para la mitigación y eficiencia energética, que incluyan el desarrollo y uso de tecnologías limpias y fuentes de energía renovables, encaminadas hacia un modelo de descarbonización, e implementando las medidas de adaptación, recuperación, restauración de ecosistemas y educación necesarias para reducir la vulnerabilidad e incrementar la resiliencia de la población, los ecosistemas y los sistemas productivos a los impactos producidos por la degradación ambiental y el cambio climático.

El Estado promoverá la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad, la protección de los bosques, áreas protegidas, zonas de amortiguamiento y riberas de todos los afluentes naturales, además de la tutela judicial efectiva en materia ambiental. De igual forma, garantizará la protección y conservación de todos los recursos hídricos y la recuperación de los espacios naturales degradados.

Artículo 40. La denominación del Capítulo 8° del Título III de la Constitución Política queda así:

Capítulo 8°
Régimen Agroalimentario

Artículo 41. El artículo 122 de la Constitución Política queda así:

Artículo 122. El Estado prestará atención especial al desarrollo integral del sector agropecuario, rural y comarcal, en los aspectos de productividad, investigación, educación, innovación, extensión agrícola, comercialización, asociatividad y vigilancia fito y zoosanitaria, garantizando un desarrollo sostenible y el derecho de todo productor a una existencia decorosa.

Artículo 42. El artículo 123 de la Constitución Política queda así:

Artículo 123. El Estado promoverá el uso productivo de la tierra en atención a su capacidad agrológica y de carga, reconociendo los servicios ecosistémicos del ambiente natural, y regulará las relaciones de trabajo en el agro, fomentando su óptima productividad y justa distribución con base en sus beneficios.

Artículo 43. El artículo 124 de la Constitución Política queda así:

Artículo 124. El Estado dará atención especial a las comunidades campesinas y de los pueblos originarios y afrodescendientes panameños con el fin de promover su participación económica, social y política en la vida nacional.

Artículo 44. El artículo 126 de la Constitución Política queda así:

Artículo 126. Para el cumplimiento de los fines de la política agroalimentaria, el Estado desarrollará las actividades siguientes:

1. Dotar a los campesinos de las tierras de labor necesarias y regular el uso de las aguas. La ley podrá establecer un régimen especial de propiedad colectiva para las comunidades campesinas que lo soliciten.
2. Organizar la asistencia crediticia para satisfacer las necesidades de financiamiento de la actividad agropecuaria y, en especial, del sector de escasos recursos y sus grupos organizados y dar atención especial al pequeño y mediano productor.
3. Tomar medidas para asegurar mercados estables y precios equitativos a los productos y para impulsar el establecimiento de entidades, corporaciones y cooperativas de producción, industrialización, distribución y consumo.
4. Establecer medios de comunicación y transporte para unir las comunidades campesinas y de los pueblos originarios y afrodescendientes panameños con los centros de almacenamiento, distribución y consumo.
5. Colonizar nuevas tierras y reglamentar la tenencia y el uso de estas y de las que se integren a la economía como resultado de la construcción de nuevas carreteras.
6. Estimular el desarrollo del sector agrario mediante asistencia técnica y fomento de la organización, capacitación, protección, tecnificación y demás formas que la ley determine.
7. Realizar estudios de la tierra a fin de establecer la clasificación agrológica del suelo panameño.

La política establecida para el desarrollo de este Capítulo será aplicable a las comunidades de los pueblos originarios y afrodescendientes panameños de acuerdo con los métodos científicos de cambio cultural.

Artículo 45. El artículo 127 de la Constitución Política queda así:

Artículo 127. El Estado garantizará a las comunidades de los pueblos originarios la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de estas para el logro de su bienestar económico y social. La ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras.

Artículo 46. Se adiciona el artículo 128-A a la Constitución Política, así:

Artículo 128-A. El Estado formulará políticas que fomenten el manejo sostenible de los recursos naturales, propicien el uso racional del agua, disminuyan la degradación de los suelos y bosques y la emisión de gases de efecto invernadero por la actividad agropecuaria, para enfrentar el cambio climático y garantizar la sostenibilidad y las fuentes de agua para el consumo humano y la producción de alimentos.

Artículo 47. El artículo 137 de la Constitución Política queda así:

Artículo 137. La ley definirá las condiciones de elegibilidad de los servidores públicos para cargos de elección popular, sin perjuicio de las restricciones establecidas en esta Constitución; de igual modo, garantizará, mediante acciones afirmativas, la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres, tanto para el acceso a cargos de elección popular como a lo interno de los partidos políticos.

Artículo 48. Se adiciona el artículo 138-A a la Constitución Política, así:

Artículo 138-A. Los candidatos por libre postulación no podrán estar inscritos en partidos políticos y representan a los ciudadanos que no cuentan con afiliación partidista.

Artículo 49. El artículo 142 de la Constitución Política queda así:

Artículo 142. Se establece un Tribunal Electoral autónomo e independiente, que tiene como una de sus funciones garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular y el desarrollo de las fases del proceso electoral. Este Tribunal interpretará y aplicará privativamente la ley electoral.

También corresponde al Tribunal Electoral dirigir, vigilar y fiscalizar la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas y la expedición de la cédula de identidad personal.

El Tribunal Electoral tiene personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo y estará sujeto al control previo de la Contraloría General de la República.

Artículo 50. Se adiciona el artículo 142-A a la Constitución Política, así:

Artículo 142-A. 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 del Tribunal Constitucional, quienes 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 por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la entidad nominadora. Para cada principal se nombrará de la misma forma un suplente.

Artículo 51. Se adiciona el artículo 142-B a la Constitución Política, así:

Artículo 142-B. Las decisiones en materia electoral del Tribunal Electoral son recurribles ante él mismo. Sobre estas decisiones solo podrá ser admitida demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Artículo 52. El artículo 143 de la Constitución Política queda así:

Artículo 143. El Tribunal Electoral tendrá, además de las que le confiere la ley, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los numerales 7 y 10:

1. Efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y hacer las anotaciones procedentes en las respectivas inscripciones.
2. Expedir la cédula de identidad personal.
3. Reglamentar la ley electoral, interpretarla y aplicarla, y conocer de las controversias que origine su aplicación.
4. Sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio, de conformidad con la ley, garantizando la doble instancia.
5. Levantar el Padrón Electoral.
6. Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren.
7. Tramitar los expedientes de las solicitudes de naturalización.
8. Nombrar los miembros de las corporaciones electorales, en las cuales se deberá garantizar la representación de los partidos políticos legalmente constituidos, así como la de los candidatos por libre postulación. La ley reglamentará esta materia.
9. Formular su presupuesto y remitirlo oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Estado. El Tribunal Electoral sustentará, en todas las etapas, su proyecto de presupuesto, el cual será el 1 % de los ingresos del Gobierno Central. El presupuesto finalmente aprobado procurará garantizarle los fondos necesarios para el cumplimiento de sus fines. En dicho presupuesto se incorporarán los gastos de funcionamiento del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral, las

inversiones y los gastos necesarios para realizar los procesos electorales y las demás consultas populares, así como los subsidios a los partidos políticos y a los candidatos por libre postulación a los puestos de elección popular. Durante el año inmediatamente anterior a las elecciones generales y hasta el cierre del periodo electoral, el Tribunal Electoral será fiscalizado por la Contraloría General de la República, solamente mediante el control posterior.

10. Ejercer iniciativa legislativa en las materias que son de su competencia.
11. Conocer privativamente de los recursos y acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados electorales y de la Fiscalía General Electoral.
12. Garantizar la Carrera Administrativa Electoral aplicable a los funcionarios.

Artículo 53. El artículo 144 de la Constitución Política queda así:

Artículo 144. La Fiscalía General Electoral es una agencia de instrucción independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral, que tendrá derecho a administrar su presupuesto.

Artículo 54. Se adiciona el artículo 144-A a la Constitución Política, así:

Artículo 144-A. El fiscal general electoral será nombrado por el Órgano Ejecutivo sujeto a la aprobación de la Asamblea Nacional, para un periodo de diez años; deberá llenar los mismos requisitos que para ser magistrado del Tribunal Electoral y tendrá iguales restricciones.

Artículo 55. Se adiciona el artículo 144-B a la Constitución Política, así:

Artículo 144-B. Son funciones del fiscal general electoral:

1. Salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos.
2. Vigilar la conducta oficial de los servidores públicos en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales.
3. Perseguir los delitos y contravenciones electorales.
4. Elaborar su presupuesto de funcionamiento e inversión y remitirlo oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Estado.
5. Ejercer las demás funciones que señale la ley.

Artículo 56. El artículo 147 de la Constitución Política queda así:

Artículo 147. La Asamblea Nacional se compondrá de setenta y un diputados elegidos de conformidad con la ley y con sujeción a lo que se dispone a continuación:

1. Habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional. Los diputados serán elegidos para un periodo de cinco años el mismo día en que se celebre la elección ordinaria de presidente y vicepresidente de la República. Integrará un solo circuito electoral todo distrito donde se elija más de un diputado, salvo el distrito de Panamá, en el que 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 le corresponderá elegir el número de diputados con que cuenta al momento de entrar en vigencia la presente norma.
4. Se constituye el circuito electoral de la comarca Emberá-Wounaan, el cual será de postulación uninominal.
5. Los diputados solo podrán reelegirse por un periodo adicional, en forma consecutiva.
6. A cada diputado le corresponderá un suplente personal elegido con el diputado principal el mismo día que este.

El Tribunal Electoral, previa consulta con los partidos legalmente reconocidos y la Comisión Nacional de Reformas Electorales, 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 este artículo.

Artículo 57. Se adiciona el artículo 148-A a la Constitución Política, así:

Artículo 148-A. El diputado suplente tendrá funciones permanentes dentro de la Asamblea Nacional, además de reemplazar al principal en sus faltas temporales y absolutas, así como asistirlo en todas las funciones inherentes al cargo. Podrá haber alternabilidad entre ambos, siempre que el suplente se encuentre habilitado por su principal.

Artículo 58. El artículo 155 de la Constitución Política queda así:

Artículo 155. Los diputados, sin que para estos efectos se requiera autorización de la Asamblea Nacional, serán investigados por el procurador de la Administración, juzgados en primera instancia por tres magistrados de la Corte Suprema de Justicia, cuyo fallo es recurrible ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Actuará como juez de garantías un magistrado de la Sala Penal.

Las medidas cautelares solicitadas por el procurador de la Administración serán autorizadas por el juez de garantías, cuyas decisiones serán recurribles ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. La ley regulará la materia.

Los diputados podrán ser demandados civilmente, pero no podrá decretarse secuestro u otra medida cautelar sobre su patrimonio, sin previa autorización del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con excepción de las medidas que tengan como fundamento asegurar el cumplimiento de obligaciones por derecho de familia y derecho laboral.

Artículo 59. El artículo 156 de la Constitución Política queda así:

Artículo 156. Los diputados no podrán aceptar ningún empleo público ni privado remunerado. Si lo hicieren, se producirá la vacante del cargo de diputado y ocupará el cargo el suplente.

El ejercicio de cargos académicos y de enseñanza en centros de educación oficial o particular, fuera de su horario de trabajo en la Asamblea Nacional, es compatible con la calidad de diputado.

Artículo 60. El artículo 157 de la Constitución Política queda así:

Artículo 157. Los diputados principales devengarán los emolumentos que señale la ley, los cuales serán imputables al Tesoro Nacional, pero su aumento solo será efectivo después de terminar el período de la Asamblea Nacional que lo hubiere aprobado.

Los diputados suplentes devengarán los emolumentos que se establezcan en el Presupuesto General del Estado.

Artículo 61. El artículo 158 de la Constitución Política queda así:

Artículo 158. Los diputados no podrán:

1. Ejecutar obras públicas ni partidas presupuestarias por sí mismos, ni por interpuestas personas, incluyendo organizaciones sin fines de lucro, o a través de entidades públicas.
2. Hacer por sí mismos, ni por interpuestas personas naturales o jurídicas, contrato alguno con órganos del Estado o con instituciones o empresas vinculadas a este, ni admitir de nadie poder para gestionar negocios ante esos órganos, instituciones o empresas.

Queda exceptuado cuando el diputado hace uso personal o profesional de servicios públicos o efectúe operaciones corrientes de la misma índole con instituciones o empresas vinculadas al Estado.

Artículo 62. El artículo 160 de la Constitución Política queda así:

Artículo 160. Es función judicial de la Asamblea Nacional conocer de las denuncias o querellas que se presenten contra el presidente de la República, y juzgarlo, si a ello hubiere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorio de esta Constitución o las leyes.

Artículo 63. Se adiciona el artículo 160-A a la Constitución Política, así:

Artículo 160-A. Toda denuncia o querella que se presente contra los magistrados del Tribunal Constitucional será investigada por el procurador general de la nación. En caso de ser acusado, el magistrado será procesado, en primera instancia, por una comisión especial de la Asamblea Nacional, que se compondrá de nueve miembros, la cual no ejercerá ninguna otra función y tomará todas sus decisiones por el voto de cinco de sus miembros. La sentencia condenatoria dictada por dicha comisión será

recurrible ante la Asamblea Nacional, sin la participación de los diputados que hayan integrado la referida comisión.

En estos procesos actuará como juez de garantías el diputado designado por la referida comisión. Cualquier medida cautelar solicitada por el procurador general de la nación será autorizada por el juez de garantías, cuyas decisiones serán recurribles ante la mencionada comisión especial de la Asamblea Nacional.

Artículo 64. El artículo 161 de la Constitución Política queda así:

Artículo 161. Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

1. Examinar las credenciales de sus propios miembros y decidir si han sido expedidas en la forma en que prescribe la ley.
2. Admitir o rechazar la renuncia del presidente y del vicepresidente de la República.
3. Conceder licencia al presidente de la República cuando se la solicite, y autorizarlo para ausentarse del territorio nacional, conforme a lo dispuesto en esta Constitución.
4. Aprobar o improbar los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del procurador general de la nación, del procurador de la Administración y los demás que haga el Ejecutivo y que, por disposición de esta Constitución o la ley, requieran la ratificación de la Asamblea Nacional. Los funcionarios que requieran ratificación no podrán tomar posesión de su cargo hasta que sean ratificados.
5. Nombrar al contralor general de la República, al subcontralor de la República, al defensor del pueblo y a su adjunto, al magistrado del Tribunal de Cuentas y al suplente, al magistrado del Tribunal Electoral y al suplente que le corresponde conforme a esta Constitución, y a un fiscal especial superior que tendrá como función investigar al procurador general de la nación y al procurador de la Administración por delitos o faltas que cometan. Este fiscal podrá desempeñar funciones normales en el Ministerio Público y solo podrá ser destituido por la Asamblea Nacional, mediante resolución del Pleno, por la comisión de un delito con sentencia de condena en firme o por falta grave definida en la ley.
6. Nombrar, con sujeción a lo previsto en esta Constitución y en el Reglamento Interno, las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional y las comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público, para que informen al Pleno a fin de que dicte las medidas que considere apropiadas.
7. Dar votos de censura contra los ministros de Estado cuando estos, a juicio de la Asamblea Nacional, sean responsables de actos atentatorios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicio a los intereses del Estado. Para que el voto de censura sea exequible se requiere que sea propuesto por escrito con seis días de anticipación a su debate, por no menos de la mitad de los diputados, y aprobado con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea. La ley

establecerá la sanción que corresponda. Aprobada la censura por los dos tercios, el ministro cesará en el cargo. Para estos efectos, el presidente deberá destituirlo.

8. Examinar y aprobar o deslindar responsabilidades sobre la Cuenta General del Tesoro que el Ejecutivo le presente, con el concurso del contralor general de la República.

   Con ese propósito, el ministro del ramo presentará personalmente ante el Pleno de la Asamblea Nacional la Cuenta General del Tesoro, en marzo de cada año. El Reglamento Interno de la Asamblea Nacional dispondrá lo concerniente a esa comparecencia y a la votación de la Cuenta del Tesoro presentada por el Órgano Ejecutivo.

9. Citar o requerir a los funcionarios que nombre o ratifique el Órgano Legislativo, a los ministros de Estado, a los directores generales o gerentes de todas las entidades autónomas, semiautónomas, organismos descentralizados, empresas industriales o comerciales del Estado, así como a los de las empresas mixtas a las que se refiere el numeral 11 del artículo 159, para que rindan los informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia, que la Asamblea Nacional requiera para el mejor desempeño de sus funciones o para conocer los actos de la Administración, salvo lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 163. Cuando los informes deban ser verbales, las citaciones se harán con anticipación no menor de cuarenta y ocho horas y se formulará en cuestionario escrito y específico. Los funcionarios que hayan de rendir el informe deberán concurrir y ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la Asamblea Nacional. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario específico.

10. Rehabilitar a los que hayan perdido derechos inherentes a la ciudadanía.

11. Aprobar, reformar o derogar el decreto de estado de urgencia y la suspensión de las garantías constitucionales, conforme a lo dispuesto en esta Constitución.

12. Recibir y aceptar la renuncia de los funcionarios nombrados por la Asamblea Nacional, concederles vacaciones, licencias y sancionarlos por las faltas administrativas o policiales que cometan a través de la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales. La ley definirá el procedimiento.

Artículo 65. El artículo 171 de la Constitución Política queda así:

Artículo 171. Cuando el Ejecutivo objetare un proyecto por inexequible y la Asamblea Nacional, por la mayoría expresada, insistiere en su adopción, aquel lo remitirá al Tribunal Constitucional para que decida sobre su exequibilidad. El fallo de este Tribunal que declare el proyecto exequible, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar.

Artículo 66. El artículo 180 de la Constitución Política queda así:

Artículo 180. No podrán ser elegidos presidente ni vicepresidente de la República quienes hayan sido condenados por delito doloso, mediante sentencia ejecutoriada proferida por un tribunal de justicia.

Artículo 67. El artículo 193 de la Constitución Política queda así:

Artículo 193. No podrán ser elegidos vicepresidente de la República:

1. Los expresidentes, mientras no hayan transcurrido los dos periodos presidenciales a que se refiere el artículo 178.
2. El presidente de la República que hubiere desempeñado sus funciones en cualquier tiempo, cuando la elección del vicepresidente de la República sea para el periodo siguiente al suyo.
3. El cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del presidente de la República, para el periodo que sigue a aquel en que el presidente de la República hubiere ejercido el cargo.
4. El ciudadano que como vicepresidente de la República hubiere ejercido el cargo de presidente de la República en forma permanente en cualquier tiempo durante los tres años anteriores al periodo para el cual se hace la elección.
5. El cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del ciudadano expresado en el numeral anterior para el periodo inmediatamente siguiente a aquel en que este hubiere ejercido la Presidencia de la República.
6. El cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del presidente de la República.

Artículo 68. El artículo 200 de la Constitución Política queda así:

Artículo 200. Son funciones del Consejo de Gabinete:

1. Actuar como cuerpo consultivo en los asuntos que someta a su consideración el presidente de la República y en los que deba ser oído por mandato de la Constitución o de la ley.
2. Acordar con el presidente de la República, mediante el procedimiento dispuesto en esta Constitución, los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Constitucional, del procurador general de la nación, del procurador de la Administración, de los magistrados del Tribunal de Cuentas, del magistrado del Tribunal Electoral que le corresponda y del fiscal general electoral, y de sus respectivos suplentes, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional.
3. Acordar la celebración de contratos, la negociación de empréstitos y la enajenación de bienes nacionales muebles o inmuebles, según lo determine la Ley.

4. Acordar con el presidente de la República que este pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que el Estado sea parte, para lo cual es necesario el concepto favorable del procurador general de la nación.

   Este numeral no se aplicará a los convenios arbitrales pactados contractualmente por el Estado, los cuales tendrán eficacia por sí mismos.

5. Decretar, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros, el estado de urgencia y la suspensión de las normas constitucionales pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de esta Constitución.
6. Requerir de los servidores públicos, entidades estatales y empresas mixtas los informes que estime necesarios o convenientes para el despacho de los asuntos que deba considerar y citar a los primeros y a los representantes de las segundas para que rindan informes verbales.
7. Contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las normas previstas en las leyes a que se refiere el numeral 11 del artículo 159. Mientras el Órgano Legislativo no haya dictado ley o leyes que contengan las normas generales correspondientes, el Órgano Ejecutivo podrá ejercer estas atribuciones y enviará al Órgano Legislativo copia de todos los decretos que dicte en ejercicio de esta facultad.
8. Dictar el reglamento de su régimen interno y ejercer las demás funciones que le señale la Constitución o la ley.

Artículo 69. El artículo 202 de la Constitución Política queda así:

Artículo 202. El Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional, los tribunales y los juzgados que la ley establezca. La administración de justicia también podrá ser ejercida por la jurisdicción arbitral conforme lo determine la ley. Los tribunales arbitrales podrán conocer y decidir por sí mismos acerca de su propia competencia.

Artículo 70. El artículo 203 de la Constitución Política queda así:

Artículo 203. La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de magistrados que determine la ley. Cada magistrado será nombrado mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, escogido de una terna propuesta por el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de quince años, manteniendo el principio de nombramiento escalonado. 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.

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 Ejecutivo durante el periodo constitucional en curso.

La ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres magistrados permanentes cada una.

Artículo 71. El artículo 204 de la Constitución Política queda así:

Artículo 204. Para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere:

1. Ser panameño por nacimiento.
2. Haber cumplido cuarenta 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 quince 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 en Derecho, o haber sido profesor de derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria.
6. Haber realizado estudios de especialización o experiencia profesional en temas afines al ejercicio del cargo y de la sala correspondiente.

Artículo 72. El artículo 206 de la Constitución Política queda así:

Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los servidores públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

   Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en

ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país.

2. La jurisdicción penal, civil y laboral, conforme lo dispone esta Constitución y la ley.

Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, en el ejercicio de las atribuciones señaladas en esta Constitución, son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.

Artículo 73. Se adiciona el artículo 206-A a la Constitución Política, así:

Artículo 206-A. Se tiene a la jurisdicción contencioso-administrativa como mecanismo de control judicial de legalidad. Esta jurisdicción será ejercida por los tribunales que determine la ley mediante la aplicación de los principios generales del derecho, los tratados reconocidos por la República de Panamá, la Constitución Política, los principios constitucionales, las normas legales y reglamentarias, la jurisprudencia y los precedentes.

Se instituye la doble instancia dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa y como instancias jurisdiccionales a los tribunales administrativos que resuelven causas mediante procesos administrativos especiales.

Artículo 74. El artículo 213 de la Constitución Política queda así:

Artículo 213. Los sueldos y asignaciones de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los magistrados del Tribunal Constitucional no serán inferiores a los de los ministros de Estado. Toda supresión de cargos en el ramo judicial se hará efectiva al finalizar el periodo correspondiente.

Artículo 75. El artículo 214 de la Constitución Política queda así:

Artículo 214. La Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y el procurador general de la nación formularán sus respectivos presupuestos y los remitirán oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del sector público. El presidente de la Corte, el presidente del Tribunal Constitucional y el procurador podrán sustentar, en todas las etapas de estos, los respectivos proyectos de presupuesto.

Los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público no serán inferiores, en conjunto al 2 % del Presupuesto General del Estado.

Sin embargo, cuando esta cantidad resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales propuestas por el Órgano Judicial y el Ministerio Público, el Órgano Ejecutivo incluirá el excedente en otros renglones de gastos o inversiones en el proyecto de Presupuesto del Gobierno Central, para que la Asamblea Nacional determine lo que proceda.

Artículo 76. Se adiciona un capítulo al Título VII de la Constitución Política, para que sea 2° y se corre la numeración de Capítulos, así:

Capítulo 2°
El Tribunal Constitucional

Artículo 77. Se adiciona el artículo 218-A a la Constitución Política, así:

Artículo 218-A. Se establece la Jurisdicción Constitucional con competencia nacional, a cargo del Tribunal Constitucional, que es el máximo órgano judicial, independiente, único en su orden jurisdiccional y como intérprete de la Constitución Política de la República de Panamá, está encargado de la guarda de la integridad y supremacía de esta.

Artículo 78. Se adiciona el artículo 218-B a la Constitución Política, así:

Artículo 218-B. El Tribunal Constitucional estará integrado por cinco magistrados y sus respectivos suplentes, quienes deberán cumplir con iguales requisitos que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y serán nombrados de igual forma que estos, mediante el principio de nombramientos escalonados.

A los magistrados del Tribunal Constitucional les son aplicables las mismas prohibiciones y prerrogativas que establece esta Constitución para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 79. Se adiciona el artículo 218-C a la Constitución Política, así:

Artículo 218-C. Son funciones del Tribunal Constitucional las siguientes:

1. Conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos y demás disposiciones normativas con fuerza de ley.
2. Decidir sobre las advertencias o consultas sobre la constitucionalidad de una norma jurídica de inferior rango a la Constitución aplicable a un caso concreto.
3. Conocer de la inexequibilidad de los proyectos de ley objetados por el Órgano Ejecutivo al estimarlos como inconstitucionales.
4. Decidir, sobre las demandas de inconstitucionalidad contra los actos reformatorios de la Constitución, por vicios de procedimiento en su formación.
5. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referéndum, plebiscito o a una Asamblea Constituyente, solo en caso de vicios de procedimiento en su formación.
6. Conocer de la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas, de lo contrario, no serán ratificados. En caso de inexequibilidad de una o varias normas del tratado multilateral, cabe la formulación de reserva.

7. Conocer de las querellas o denuncias que se presenten contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con sujeción a lo establecido en el artículo siguiente. La fase de investigación corresponde al Ministerio Público.
8. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales sobre la acción de amparo de las garantías constitucionales fundamentales, atendiendo la excepción contenida en el artículo 207.

Las decisiones del Tribunal Constitucional, en el ejercicio de las atribuciones señaladas en esta Constitución, son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.

Artículo 80. Se adiciona el artículo 218-D a la Constitución Política, así:

Artículo 218-D. Toda denuncia o querella que se presente contra un magistrado de la Corte Suprema de Justicia será investigada por el procurador general de la nación o fiscal delegado. En caso de ser imputado por este, será procesado, en primera instancia, por el Tribunal Constitucional. En la primera instancia el juzgamiento corresponderá a dos magistrados principales y un suplente de dicho tribunal.

La sentencia dictada en primera instancia será recurrible ante otros tres magistrados principales o suplentes distintos de los que hayan dictado el fallo de primera instancia. En estos casos actuará como juez de garantías el magistrado que se designe por el resto del Tribunal Constitucional. Las medidas cautelares solicitadas por el procurador general de la nación serán autorizadas por el juez de garantías, cuyas decisiones serán recurribles ante los magistrados de primera instancia.

Artículo 81. El artículo 222 de la Constitución Política queda así:

Artículo 222. Son funciones especiales del procurador general de la nación:

1. El ejercicio de la acción penal ante la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Constitucional contra los servidores públicos cuyo juzgamiento corresponda a estas corporaciones.
2. Velar por que los demás agentes del Ministerio Público desempeñen fielmente su cargo, y que se les exija responsabilidad por falta o delitos que cometan.

Artículo 82. El Título VIII de la Constitución Política queda así:

Título VIII
Regímenes Municipal, Provincial y Comarcal

Artículo 83. El artículo 226 de la Constitución Política queda así:

Artículo 226. Para ser representante de corregimiento se requiere:

1. Ser panameño por nacimiento o haber adquirido en forma definitiva la nacionalidad panameña diez años antes de la fecha de la elección.
2. Haber cumplido dieciocho años de edad.
3. No haber sido condenado por delito doloso, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.

4. Ser residente del corregimiento que representa, por lo menos, el año inmediatamente anterior a la elección.

Artículo 84. El artículo 228 de la Constitución Política queda así:

Artículo 228. En caso de vacante temporal o absoluta de la representación principal del corregimiento, se encargará el representante suplente. Cuando se produzca vacante absoluta del principal y del suplente, deberán celebrarse elecciones dentro de los seis meses siguientes para elegir un nuevo representante y su respectivo suplente.

El representante suplente no podrá ser el cónyuge o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de su principal.

Artículo 85. El artículo 233 de la Constitución Política queda así:

Artículo 233. Al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la ley.

Para el cumplimiento de los fines antes señalados, el Gobierno Central desarrollará un proceso de descentralización de sus competencias hacia los municipios, con base en los principios de autonomía, solidaridad, equidad, sostenibilidad y eficiencia, de acuerdo con la extensión territorial, población, estado de pobreza de los habitantes y demás necesidades fundamentales que les permitan alcanzar el desarrollo y bienestar común.

A fin de asegurar las competencias trasladadas a los municipios, el Estado destinará un presupuesto mínimo de 6 % de los ingresos corrientes del Gobierno Central, que pueda garantizar el desarrollo de los distritos trasladando los fondos a los municipios.

Artículo 86. El artículo 241 de la Constitución Política queda así:

Artículo 241. 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.

El vicealcalde no podrá ser el cónyuge o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de su principal.

Artículo 87. El artículo 246 de la Constitución Política queda así:

Artículo 246. 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, cascajo y piedra caliza.
6. Las multas que impongan las autoridades municipales.
7. Las subvenciones estatales y las donaciones.
8. El impuesto de degüello de ganado vacuno y porcino que se pagará en el municipio de donde proceda la res.

Artículo 88. El artículo 263 de la Constitución Política queda así:

Artículo 263. La ley creará y reglamentará bancos oficiales o semioficiales, como entidades autónomas supervisados por el Estado, y determinará las responsabilidades subsidiarias de este con respecto a las obligaciones que esas instituciones contraigan. La ley reglamentará el régimen bancario.

Artículo 89. El artículo 271 de la Constitución Política queda así:

Artículo 271. La Asamblea Nacional podrá eliminar o reducir las partidas de los egresos previstos en el proyecto de Presupuesto, salvo las destinadas al servicio de la deuda pública, al cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y al financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la ley.

La Asamblea Nacional podrá aumentar las erogaciones previstas en el proyecto de Presupuesto o incluir una nueva erogación y aumentar el cálculo de los ingresos con el concepto favorable del contralor general de la República.

Si conforme a lo previsto en este artículo se eleva el cálculo de los ingresos o si se elimina o disminuye alguna de las partidas de egresos, la Asamblea Nacional podrá aplicar las cantidades así disponibles a otros gastos o inversiones.

Artículo 90. El artículo 304 de la Constitución Política queda así:

Artículo 304. El presidente y el vicepresidente de la República, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados del Tribunal Constitucional, de los tribunales ordinarios y especiales, el procurador general de la nación y el procurador de la Administración, los jueces, los ministros de Estado, el contralor general de la República, el presidente de la Asamblea Nacional, 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 servidores 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 ley.

Artículo 91. El artículo 313 de la Constitución Política queda así:

Artículo 313. La iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Nacional, al Consejo de Gabinete, a la Corte Suprema de Justicia o al Tribunal Constitucional. 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.

Artículo 92. Se adiciona el artículo 327-A a la Constitución Política, así:

Artículo 327-A. Todos los casos en materia constitucional que se encuentren pendientes en el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se adjudicarán al Tribunal Constitucional, excepto aquellos que ya estén en lectura o con proyectos de fallo.

Artículo 93. Se adiciona el artículo 327-B a la Constitución Política, así:

Artículo 327-B. En vista de que las presentes reformas constitucionales modifican y eliminan artículos de la Constitución de 1972, e introducen en ella artículos nuevos, quedando numerosos artículos sin modificar, se faculta al Órgano Ejecutivo para que, de ser aprobadas estas reformas constitucionales, elabore una ordenación sistemática de las disposiciones no reformadas y de las nuevas disposiciones en forma de texto único, que tenga una numeración corrida de artículos, comenzando con el número uno, con las debidas menciones de artículos puestas en orden, eliminando o reemplazando aquellos términos o expresiones que contravengan las nuevas disposiciones, y que se publique este texto único de la Constitución en la Gaceta Oficial, en el término de veinte días calendario, contado a partir de la fecha de aprobación del Acto Constitucional. El mismo texto único se ubicará en un folleto de edición oficial, para los fines de su amplia difusión.

Artículo 94. Se adiciona el artículo 327-C a la Constitución Política, así:

Artículo 327-C. El Gobierno garantizará en el Presupuesto General del Estado del año anterior al funcionamiento del Tribunal Constitucional los recursos para que este tenga sus instalaciones y el personal que necesita para un buen funcionamiento.

Artículo 95 (transitorio). Una vez aprobado el Acto Constitucional 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, será publicado en la Gaceta Oficial y será remitido al Tribunal Electoral para que sea sometido a consulta popular directa mediante referéndum, de conformidad con lo establecido en esta Constitución.

Artículo 96. Este Acto Constitucional comenzará a regir desde su publicación en Gaceta Oficial.

COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE.

Acto Constitucional Nº 1 de 2019 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veintiocho días del mes de octubre del año dos mil diecinueve.

El Presidente,

Marcos E. Castillero Barahona

El Secretario General,

Quibian T. Panay G.

ASAMBLEA NACIONAL
ES FIEL COPIA DE COPIA DEL ORIGINAL
Mgter. Carlos R. Alvarado G.
Secretario General

ANEXO IV

La Constitución también señala el camino

Artículos 2, 313 y 314 de la Constitución Política de la República de Panamá

Nota introductoria.

Los tres artículos que se reproducen a continuación ocupan un lugar central en la reflexión desarrollada a lo largo de este libro.

El artículo 2 establece uno de los principios fundamentales de nuestro orden constitucional: el Poder Público emana del pueblo y es ejercido por el Estado conforme a la Constitución, por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Las dos ideas forman parte de una misma disposición constitucional: el poder emana del pueblo y su ejercicio se organiza conforme a la Constitución.

Los artículos 313 y 314 establecen, por su parte, los mecanismos mediante los cuales puede reformarse la Constitución y, en el caso del artículo 314, adoptarse una nueva Constitución.

El artículo 313 contempla dos procedimientos de reforma constitucional en los que corresponde a la Asamblea Nacional una función central. Uno requiere la intervención de dos Asambleas Nacionales surgidas de elecciones generales sucesivas; el otro permite que el procedimiento se desarrolle durante dos legislaturas consecutivas de una misma Asamblea Nacional y exige posteriormente la celebración de un referéndum.

El artículo 314 incorporó en 2004 una posibilidad distinta y particularmente relevante para la discusión desarrollada en estas páginas: la Asamblea Constituyente Paralela. Mediante ella puede adoptarse una nueva Constitución y reformarse la actual de forma total o parcial, a través de sesenta constituyentes elegidos específicamente para esa tarea. Posteriormente le corresponderá al pueblo pronunciarse sobre el texto mediante referéndum.

El mismo artículo contempla tres vías para activar el proceso: por decisión del Órgano Ejecutivo, ratificada por la mayoría absoluta del Órgano Legislativo; por decisión del Órgano Legislativo, con el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros; o por iniciativa ciudadana, acompañada por las firmas de por lo menos el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral correspondiente.

Esta precisión resulta particularmente importante porque permite apreciar que el artículo 314 no reserva la iniciativa a una sola institución ni exige la recolección de firmas en todos los casos. Las firmas corresponden específicamente a la vía de iniciativa ciudadana.

He considerado conveniente reproducir en su totalidad estas tres disposiciones para que el lector pueda examinarlas directamente.

No se incluyen como sustituto de la interpretación sobre su alcance, pues esa discusión ha sido desarrollada en los capítulos precedentes, sino como fuente documental de referencia.

Su lectura conjunta permite apreciar una de las ideas centrales que he procurado sostener en estas páginas: nuestra Constitución no solamente establece que el Poder Público emana del pueblo. También organiza jurídicamente su ejercicio, establece procedimientos para su propia reforma y contempla expresamente un mecanismo mediante el cual Panamá puede adoptar una nueva Constitución.

Por ello, antes de discutir qué camino constitucional debe seguir el país, conviene leer aquello que la propia Constitución dispone.

Los textos que siguen corresponden al Texto Único de la Constitución Política de la República de Panamá, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos N.º 1 de 1993 y N.º 2 de 1994, y el Acto Legislativo N.º 1 de 2004, publicado en la Gaceta Oficial N.º 25,176 de 15 de noviembre de 2004.

ARTÍCULO 2

ARTÍCULO 2. 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.

TÍTULO XIII

REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

ARTÍCULO 313

ARTÍCULO 313. 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.

ARTÍCULO 314

ARTÍCULO 314. 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 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.

Fuente: Constitución Política de la República de Panamá, Texto Único publicado en la Gaceta Oficial N.º 25,176 de 15 de noviembre de 2004, que integra los Actos Reformatorios de 1978, el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos N.º 1 de 1993 y N.º 2 de 1994, y el Acto Legislativo N.º 1 de 2004.

ANEXO V

UNA NUEVA CONSTITUCIÓN, POR EL CAMINO DE LA CONSTITUCIÓN

Poder constituyente, soberanía popular y los riesgos de abandonar el artículo 314

Enrique Arturo de Obarrio

Nota del autor. Una versión de este ensayo fue publicada originalmente en La Estrella de Panamá el 7 de septiembre de 2026. Para su incorporación a este libro, el texto ha sido ampliado y complementado con referencias y elementos adicionales de análisis.

I. UNA DISCUSIÓN NECESARIA

Panamá necesita discutir seriamente su futuro constitucional.

Existen reformas importantes que merecen consideración y nada impide que, como resultado de una amplia deliberación nacional, el pueblo panameño decida incluso darse una Constitución enteramente nueva. Este análisis parte precisamente de esa premisa.

No pretende defender la inmovilidad constitucional. No cuestiona la soberanía del pueblo. No niega la existencia doctrinal e histórica del poder constituyente originario.

Tampoco atribuye intenciones antidemocráticas a quienes actualmente promueven la convocatoria de una Asamblea Constituyente Originaria.

La cuestión que plantea es otra: **si Panamá decide adoptar una nueva Constitución, ¿por qué hacerlo al margen del procedimiento que la propia Carta Magna establece expresamente para alcanzar ese resultado?**

Desde 2004, el artículo 314 contempla la posibilidad de adoptar una nueva Constitución mediante una Asamblea Constituyente Paralela. La norma permite expresamente que esta reforme la Constitución de manera total o parcial.

Al mismo tiempo, la Secretaría Presidencial para la Reorganización del Estado y Asuntos Constitucionales —SEPRESAC— viene desarrollando un proceso de alfabetización constitucional orientado hacia la discusión de una Asamblea Constituyente Originaria.

Surgen entonces dos preguntas centrales.

La primera: **¿cuál sería el fundamento jurídico positivo para convocar en Panamá una Asamblea Constituyente Originaria al margen de los procedimientos expresamente establecidos por la Constitución vigente?**

Y una segunda, posiblemente todavía más importante: **una vez instalada una Asamblea que se considere depositaria del poder constituyente originario, ¿qué norma jurídicamente superior podría obligarla a respetar el mandato, los límites, el calendario y las garantías establecidos antes de su elección?**

Una cosa es establecer hoy las reglas mediante las cuales se pretende convocar una Asamblea.

Otra, muy distinta, es determinar qué fuerza jurídica conservarían esas reglas después de instalarse un órgano cuya autoridad se considere originaria, soberana y no derivada del orden constitucional anterior.

II. PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO Y PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL

Conviene distinguir desde el comienzo dos preguntas diferentes. La primera pertenece fundamentalmente a la teoría constitucional: **¿existe el poder constituyente originario?** La respuesta difícilmente puede ser negativa.

Los Estados nacen, se independizan, experimentan revoluciones y rupturas institucionales, sustituyen regímenes y adoptan nuevas constituciones fuera de los procedimientos establecidos por el orden jurídico precedente. La doctrina del poder constituyente originario procura explicar precisamente esos fenómenos.

La segunda pregunta es distinta: **¿existe actualmente dentro del ordenamiento constitucional panameño un procedimiento denominado Asamblea Constituyente Originaria mediante el cual los poderes constituidos puedan convocar ese poder?**

La Constitución vigente no contempla expresamente ese procedimiento. Contempla, en cambio, mecanismos específicos en sus artículos 313 y 314. Y el artículo 314 permite expresamente adoptar una nueva Constitución.

Reconocer doctrinalmente la existencia del poder constituyente originario no equivale, por tanto, a identificar automáticamente una **competencia jurídica de los poderes constituidos para convocarlo**.

Un poder verdaderamente originario no nace porque la Constitución anterior lo autorice. Precisamente por su naturaleza originaria constituye, según la teoría clásica, la fuente de un nuevo orden.

Pero de esa afirmación no se desprende que cualquier órgano constituido pueda atribuirse la competencia jurídica para ponerlo en funcionamiento. Esta es la primera dificultad.

III. SOBERANÍA POPULAR: EL ARTÍCULO 2 DEBE LEERSE COMPLETO

El principal fundamento constitucional invocado en apoyo de una Constituyente Originaria se encuentra en el artículo 2 de la Constitución: **"El Poder Público sólo emana del pueblo".** Se trata de uno de los principios esenciales de la democracia constitucional. El pueblo es titular último de la soberanía.

Pero el artículo no termina allí. Dispone también que ese poder lo ejerce el Estado **"conforme esta Constitución lo establece"**, por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ambas proposiciones pertenecen a una misma norma.

La primera identifica **la fuente del poder**. La segunda organiza jurídicamente **su ejercicio**.

La cuestión consiste entonces en determinar si la primera puede utilizarse aisladamente para conferir a un órgano constituido una competencia que la Constitución no establece expresamente.

Decir simplemente que "el pueblo es soberano" no responde quién puede convocarlo, mediante qué instrumento, quién

formula la consulta, quién organiza la elección, quién establece quién puede ser constituyente, cuánto tiempo sesionará la Asamblea, cuáles serán sus competencias, cuáles sus límites y quién resolverá los conflictos que pudieran producirse.

Precisamente porque el pueblo es soberano, debe existir particular cuidado para determinar **cómo se verifica jurídicamente su voluntad y cómo se evita que alguien pueda apropiarse de ella invocándola en su nombre**. El pueblo no deja de ser soberano porque existan reglas para ejercer su poder. Esas reglas pueden ser, precisamente, las que protejan su soberanía.

IV. ¿QUÉ SIGNIFICA QUE EL PODER ORIGINARIO SEA ILIMITADO, PREJURÍDICO Y NO DERIVADO?

La posición de Miguel Antonio Bernal merece especial atención porque permite comprender la concepción de poder constituyente que inspira la defensa contemporánea de la vía originaria.

En su artículo **"¿Por qué una constituyente?"**, publicado en *El Siglo* el 1 de junio de 2024, Bernal sostuvo que el poder constituyente originario, por tener al pueblo como único titular, es **"ilimitado"** y afirmó que nada ni nadie puede poner límites a su ejercicio.

La afirmación es doctrinalmente coherente con una determinada concepción clásica del poder constituyente. Precisamente por eso resulta particularmente relevante para el proceso que hoy se promueve.

La cuestión adquirió todavía mayor precisión en su artículo **"Ventajas de una nueva constitución (II)"**, publicado en *La Estrella de Panamá* el 6 de septiembre de 2026.

Bernal desarrolla allí la teoría del poder constituyente apoyándose, entre otros, en Germán Bidart Campos y en el constitucionalista colombiano Luis Carlos Sáchica. De la caracterización que reproduce interesa particularmente que el poder constituyente:

No es recibido ni derivado de otro.

Es un poder fáctico y político.

Su ejercicio es prejurídico.

No está condicionado por normas anteriores.

Precede al orden jurídico.

Crea la legalidad.

Es original e incondicional.

Pertenece soberanamente al pueblo.

Estas proposiciones tienen consecuencias importantes.

Si el poder originario es **prejurídico**, existe conceptualmente antes del orden jurídico cuya creación pretende.

Si es **no derivado**, no recibe su competencia de una institución anterior.

Si es **incondicionado**, las condiciones impuestas por el orden precedente no constituyen necesariamente el fundamento de su autoridad.

Y si es él mismo quien crea la legalidad, surge una cuestión que no se resuelve simplemente mediante la aprobación previa de una ley, un decreto o un reglamento: **¿cómo puede una norma perteneciente al orden jurídico anterior obligar jurídicamente a un poder que se define precisamente como previo, no derivado e incondicionado respecto de ese orden?**

Puede responderse que ese poder ilimitado pertenece al **pueblo**, no a los constituyentes.

La distinción es importante. Pero entonces surge otra pregunta: si la convocatoria establece determinadas limitaciones y la Asamblea posteriormente considera que ellas contradicen el mandato soberano recibido directamente del pueblo, **¿quién determina jurídicamente el alcance de ese mandato?**

¿La Corte Suprema? ¿El Tribunal Electoral? ¿El Presidente? ¿La Asamblea Nacional? ¿La propia Constituyente?

Si la última palabra corresponde a un poder constituido, deberá explicarse cómo puede ese poder controlar jurídicamente al poder constituyente originario. Si corresponde a la propia Constituyente, deberá reconocerse que ella tendría finalmente capacidad para interpretar el alcance de su propio mandato.

V. 1983: UN PRECEDENTE IMPORTANTE, PERO ANTERIOR AL ARTÍCULO 314

La posición favorable a una expresión directa del poder constituyente encuentra un antecedente jurídico importante en Panamá. Mediante Resolución No. 38 de 30 de marzo de 1983, el Consejo de Gabinete convocó directamente a referéndum un conjunto de reformas constitucionales. El procedimiento constitucional vigente entonces exigía la intervención de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.

La Resolución fue demandada por inconstitucionalidad y el Procurador General solicitó también su declaratoria de inconstitucionalidad. Sin embargo, mediante fallo de 21 de abril de 1983, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia decla-

ró que la Resolución No. 38 no era inconstitucional. El precedente merece ser tomado seriamente.

Sería intelectualmente incorrecto descartarlo simplemente porque resulte inconveniente para determinada posición contemporánea.

Existió, además, un salvamento de voto del magistrado Luis Carlos Reyes, quien cuestionó que la conveniencia o necesidad de una reforma permitiera prescindir del procedimiento establecido por la propia Constitución.

La tensión entre **soberanía popular y procedimiento constitucional** estaba, por tanto, presente dentro de la propia Corte desde entonces. Pero hay una diferencia fundamental entre 1983 y 2026: **en 1983 no existía el actual artículo 314.** Desde 2004 sí existe.

No es necesario sostener que el fallo de 1983 fue incorrecto para concluir que su alcance contemporáneo debe examinarse a la luz de una Constitución que posteriormente incorporó expresamente una vía para adoptar una Constitución nueva.

El precedente de 1983 demuestra que la soberanía popular puede plantear preguntas que desbordan el formalismo constitucional. No demuestra necesariamente que esas preguntas deban recibir hoy la misma respuesta después de que la propia Constitución incorporó un procedimiento específico para el ejercicio del poder constituyente.

VI. EL ARTÍCULO 314 CAMBIÓ LA ARQUITECTURA CONSTITUCIONAL

El artículo 314 comienza con una disposición inequívoca:

“Podrá adoptarse una nueva Constitución, a través de una Asamblea Constituyente Paralela…”

Esto merece énfasis. **"Paralela" no significa "parcial".** La Asamblea del artículo 314 puede reformar la Constitución total o parcialmente. Puede producir una Constitución enteramente nueva. La norma establece, además:

- **Quién puede activar el proceso.**
- **Una vía ciudadana para hacerlo.**
- **Intervención del Tribunal Electoral.**
- **Elección popular de sesenta constituyentes.**
- **Representación territorial.**
- **Candidaturas partidarias y de libre postulación.**
- **Duración no menor de seis meses ni mayor de nueve.**
- **Prohibición de efectos retroactivos.**
- **Protección de los períodos de los funcionarios electos o designados.**
- **Publicación del nuevo texto.**
- **Referéndum obligatorio.**
- **Reglas para su entrada en vigencia.**

No existe, por tanto, una dicotomía jurídica entre:

Paralela = reforma parcial y **Originaria = Constitución nueva.**

El artículo 314 permite expresamente adoptar una Constitución enteramente nueva.

La diferencia se encuentra en otro lugar: **la Constituyente del artículo 314 ejerce un poder constituyente jurídicamente organizado por la Constitución; la Originaria pretende ejercer un poder cuya legitimidad última no derivaría de ella.**

VII. UNA ADVERTENCIA ANTERIOR AL ARTÍCULO 314

Resulta especialmente revelador un artículo de Mario J. Galindo, **"Una esperanza realista de cambio constitucional"**, publicado en *Panamá América* el 16 de noviembre de 2003. Galindo defendía la necesidad de dar carácter constitucional a un tercer mecanismo de reforma y de delimitar su alcance para evitar que se convirtiera en una **"Caja de Pandora"**.

Advertía que, si la Asamblea Constituyente no quedaba fundamentada en la Constitución, resultaría más fácil que la Corte la considerara originaria y con poderes absolutos. Al examinar el precedente colombiano, señalaba que solamente podrían resultar efectivos los límites que la propia Constituyente aceptara si esta era reconocida como poder originario.

Y formuló una advertencia particularmente directa: convocada de esa manera en Panamá, podía producirse una situación en la que nada impidiera a los constituyentes reclamar potestad absoluta para cambiarlo todo. La fecha importa. **Noviembre de 2003.** Al año siguiente la Constitución fue reformada y se incorporó el actual artículo 314.

No se afirma que la opinión de Galindo haya sido por sí sola la causa de esa reforma ni que represente toda su historia legislativa. Demuestra, sin embargo, que antes de constitucionalizar la vía constituyente el problema jurídico estaba claramente planteado: **¿cómo permitir una transformación constitucional total sin crear simultáneamente un órgano cuya competencia pudiera quedar jurídicamente indeterminada?** Desde 2004 Panamá posee esa vía.

VIII. UNA PREGUNTA QUE TAMBIÉN FORMULAN QUIENES FAVORECEN LA ORIGINARIA: ¿QUIÉN LA CONVOCA?

Esta dificultad no ha sido formulada únicamente por quienes cuestionan la vía originaria. En 2021, la **Comisión Universitaria de Agenda Nacional de la Universidad de Panamá**, al analizar y defender la alternativa de una Constituyente Originaria, reconoció expresamente: **"No está prevista expresamente como método de reforma..."** Sostuvo, sin embargo, que podía considerarse una opción viable y señaló como posible fundamento el artículo 2 de la Constitución, invocando además el precedente de 1983.

Pero el propio documento reconoció inmediatamente una cuestión pendiente: **"Queda la incógnita de quién, en términos formales, la convoca".** La importancia de esta afirmación es considerable. Proviene de un documento favorable a la Originaria.

Reconoce simultáneamente tres aspectos:

- **La Originaria no está expresamente contemplada como procedimiento de reforma.**
- **Se sostiene su viabilidad a partir de principios constitucionales más generales.**
- **No está resuelto quién posee formalmente la competencia para convocarla.**

La pregunta, por tanto, no constituye una objeción artificial de quienes se oponen al cambio constitucional. Es un problema jurídico reconocido desde el propio campo favorable a esa vía.

IX. LA PARADOJA DE LA CONVOCATORIA

Toda Constituyente Originaria debe pasar en algún momento de la teoría política a una convocatoria concreta.

Alguien tendrá que determinar, entre otras cosas:

» **Cómo se convoca la elección.**

» **Cuántos constituyentes habrá.**

» **Cuáles serán sus requisitos.**

» **Cuáles serán las circunscripciones.**

» **Qué sistema electoral se utilizará.**

» **Cuánto durará la Asamblea.**

» **Cuáles serán sus competencias.**

» **Si existirá un referéndum obligatorio.**

» **Qué funciones corresponderán al Tribunal Electoral.**

Actualmente la Constitución no regula ese procedimiento para una Asamblea Constituyente Originaria. Si se determinara que la convocatoria debe pasar por la Asamblea Nacional, aparecería una paradoja. La Asamblea Nacional es un **poder constituido**. Sus diputados ejercen las competencias que les atribuye la Constitución vigente.

Si fueran ellos quienes autorizaran la creación de una Asamblea Constituyente Originaria, surgirían dos preguntas: **¿de dónde obtiene la Asamblea Nacional la competencia constitucional para crear un poder que la Constitución no contempla expresamente?**

Y luego: **¿cómo puede ese poder creado mediante una decisión de la Asamblea convertirse, una vez instalado, en un poder superior a la propia Asamblea y al orden jurídico del cual esta obtiene su autoridad?**

Una dificultad comparable aparecería si la convocatoria proviniera exclusivamente del Órgano Ejecutivo. Los poderes constituidos tendrían primero que contribuir a crear jurídicamente un poder que, una vez instalado, podría sostener que ya no está jurídicamente sometido a ellos.

El artículo 314 evita esta incertidumbre porque la Constitución determina previamente quién puede activar el proceso. El Órgano Ejecutivo puede hacerlo, con ratificación de la mayoría absoluta de los miembros del Órgano Legislativo. La Asamblea Nacional puede hacerlo directamente con el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros.

Y existe una tercera posibilidad especialmente significativa: **la propia ciudadanía puede activar el proceso mediante firmas equivalentes al veinte por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral**, sin depender de una decisión favorable del Ejecutivo o de la Asamblea Nacional. Acudir al artículo 314, por tanto, **no significa entregar necesariamente a los diputados la decisión de iniciar el proceso**. La propia Constitución permite que los ciudadanos lo pongan en marcha.

X. LO QUE EL PROPIO MATERIAL DE ALFABETIZACIÓN CONSTITUCIONAL NOS ENSEÑA SOBRE LOS LÍMITES

Aquí aparece uno de los elementos más relevantes para este análisis. El **Curso para un proceso constituyente en Panamá**, publicado dentro del proceso de alfabetización constitucional impulsado por SEPRESAC bajo la autoría del doctor Miguel Antonio Bernal, Director de la Secretaría, incorpora doctrina, experiencias comparadas y contenidos provenientes, entre otros, de las exposiciones del constitucionalista Roberto Viciano Pastor.

No corresponde atribuir necesariamente a Bernal la autoría original de cada formulación doctrinal recogida en la obra.

Tampoco corresponde presentar cada explicación académica incluida en el Curso como una propuesta política del Gobierno Nacional. Su importancia para este análisis es diferente: **se trata de material utilizado para alfabetizar constitucionalmente a la ciudadanía acerca de los conceptos, experiencias y problemas que rodean un proceso constituyente.**

Y entre esos problemas aparece precisamente el que constituye una de las preguntas centrales de este ensayo: **¿qué fuerza conservan las reglas establecidas para convocar una Constituyente una vez que esta se instala y se considera depositaria de un poder constituyente originario o plenipotenciario?**

En las páginas 190 a 192, el Curso examina la relación entre una Constituyente y los poderes constituidos. Comienza señalando que parte de la regulación de la **Constituyente Paralela panameña** está diseñada precisamente para evitar situaciones en las que puedan afectarse o disolverse otros órganos del Estado. Esto resulta fundamental.

Las restricciones del artículo 314 no son obstáculos accidentales a la transformación constitucional. Cumplen una función de **garantía de continuidad institucional durante el proceso**.

El Curso plantea entonces qué sucede si una Constituyente inicialmente concebida con determinadas limitaciones se considera posteriormente plenipotenciaria. La explicación recogida es clara: si la Constituyente posee esa naturaleza y no está sometida a las decisiones de los poderes constituidos anteriores, puede **desvincularse de los acuerdos adoptados por el Legislativo, el Ejecutivo u otros órganos**

respecto de la organización del proceso constituyente. La imagen utilizada es especialmente ilustrativa.

El Curso compara las reglas que ponen en movimiento el proceso con **el mecanismo de impulsión de un cohete**: permiten que despegue, pero posteriormente el cohete puede desprenderse de ese mecanismo y continuar su trayectoria.

Trasladada al terreno constitucional, la analogía resulta evidente: **las reglas utilizadas para convocar y poner en funcionamiento una Constituyente pueden dejar de vincularla una vez que esta existe y se considera depositaria de un poder constituyente plenipotenciario.**

La explicación continúa utilizando la experiencia colombiana como ejemplo de una Asamblea que, una vez instalada, amplió el alcance de las facultades inicialmente previstas.

Esto no demuestra que una futura Constituyente panameña vaya a desconocer las reglas de su convocatoria. Tampoco demuestra que SEPRESAC proponga que lo haga. Demuestra algo distinto y suficientemente importante: **la posibilidad de que las reglas previas pierdan eficacia frente a un poder constituyente que se considera superior a los poderes constituidos forma parte de la propia teoría y experiencia comparada que se está enseñando a la ciudadanía.**

Una verdadera alfabetización constitucional debe permitir conocer tanto las posibilidades transformadoras como los riesgos jurídicos de cada alternativa.

XI. DOMINIO DEL ÓRGANO CONSTITUYENTE ORIGINARIO

La cuestión reaparece de manera todavía más explícita en la página 225 del mismo Curso.

Bajo el título: **"Dominio del órgano constituyente originario"** se contempla el supuesto de un órgano constituyente declarado originario que tenga potestad no solamente para redactar y aprobar un texto constitucional, sino también para: **"reorganizar e incluso disolver los poderes constituidos".**

La frase merece particular atención. No porque demuestre que Panamá vaya a recorrer ese camino. No porque pueda atribuirse esa intención a quienes actualmente conducen el proceso. Sino porque demuestra que la posibilidad de que un órgano constituyente originario reclame competencias sobre las instituciones existentes **no es una hipótesis inventada por quienes cuestionan esa vía**. Forma parte de la teoría constituyente que el propio material de alfabetización constitucional considera necesario explicar.

Leídas conjuntamente, las páginas 190–192 y 225 permiten identificar una secuencia especialmente importante: *primero,* el artículo 314 contiene garantías destinadas a preservar la continuidad de los poderes constituidos; *segundo*, una Constituyente concebida como plenipotenciaria puede, según la teoría examinada, desvincularse de reglas establecidas antes de su instalación; *tercero,* la experiencia comparada ofrece antecedentes en los que una Asamblea amplió sus facultades después de haber sido convocada; y *cuarto,* un órgano declarado originario puede llegar, dentro de esa concepción, a reorganizar o incluso disolver poderes constituidos.

Esta secuencia converge además con la caracterización doctrinal que Bernal ha venido presentando. El poder originario es descrito como **ilimitado**. La doctrina que reproduce lo caracteriza como **prejurídico, no derivado e incondicionado**. Y el Curso explica que una Constituyente plenipotenciaria puede desvincularse de las condiciones anteriores a su instalación.

Ninguno de estos elementos permite predecir qué hará una futura Asamblea. Pero juntos permiten afirmar algo difícil de ignorar: **el riesgo jurídico que examinamos no contradice la teoría del poder originario invocada para justificar el proceso. Surge precisamente de llevar esa teoría a sus consecuencias institucionales.**

XII. EL MOMENTO CRÍTICO: LA INSTALACIÓN DE LA ASAMBLEA

El momento jurídicamente más delicado podría no ser la convocatoria. Podría ser **la instalación de la Asamblea**. Hasta ese día todos los actores institucionales continuarían actuando bajo la Constitución vigente: Presidente, Asamblea Nacional, Tribunal Electoral, Corte Suprema y demás instituciones públicas. Todos derivan sus competencias del orden constitucional existente.

Pero desde el momento en que se instala una Asamblea que se considera depositaria del poder constituyente originario aparecería un nuevo actor cuya legitimidad, según la teoría invocada, no procedería de esos órganos ni quedaría necesariamente delimitada por el orden jurídico anterior.

Desde ese momento coexistirían: **los poderes constituidos bajo la Constitución vigente** y **un poder que se considera constituyente originario.** La pregunta fundamental pasaría a ser: **¿quién tiene la última palabra?** Supongamos que la convocatoria establece un determinado período de deliberación y la Constituyente considera posteriormente que resulta insuficiente.

¿Quién podría obligarla jurídicamente a terminar? Supongamos que la convocatoria establece un referéndum obligatorio y la Constituyente sostiene posteriormente que, ha-

biendo sido elegida directamente por el pueblo, representa suficientemente su poder soberano.

¿Quién podría obligarla a someter el texto a referéndum? Supongamos que se establece el respeto de los períodos de las autoridades existentes y la Constituyente considera posteriormente indispensable reorganizar determinadas instituciones.

¿Qué norma jurídicamente superior se lo impediría? No se afirma que alguna de estas situaciones vaya a ocurrir. La pregunta es: **si ocurrieran, ¿qué norma prevalecería y quién tendría autoridad para hacerla cumplir?** Aquí aparece la paradoja fundamental.

Si la Asamblea Originaria está jurídicamente sometida a la ley que la convoca, a las decisiones de la Corte, a los reglamentos del Tribunal Electoral, al calendario previamente establecido y a los límites impuestos por los poderes constituidos, entonces debe explicarse:

¿en qué sentido su poder sigue siendo originario, ilimitado, prejurídico e incondicionado?

Pero si, precisamente por ser originaria, puede desconocer o reinterpretar esos límites, entonces debe explicarse: **¿qué convierte las garantías anunciadas antes de su instalación en obligaciones jurídicas exigibles después de ella?**

La paradoja puede condensarse así: **si la Originaria está jurídicamente sometida a las reglas que la convocan, su carácter originario necesita explicación. Si no está sometida a ellas, las garantías anunciadas necesitan explicación.**

XIII. ¿QUÉ OFRECE REALMENTE LA ORIGINARIA QUE NO OFRECE EL ARTÍCULO 314?

Llegados a este punto resulta legítimo formular una pregunta sencilla: **¿qué puede hacer una Asamblea Constituyente Originaria que no pueda hacer una Asamblea Constituyente convocada conforme al artículo 314?** Salvo mejor criterio, y a partir de los documentos y argumentos examinados, no resulta fácil identificar una ventaja democrática sustantiva relacionada con la capacidad de redactar una nueva Constitución.

El artículo 314 ya permite:

- **Adoptar una Constitución enteramente nueva.**
- **Reformar total o parcialmente la Constitución vigente.**
- **Elegir popularmente a los constituyentes.**
- **Admitir candidaturas partidarias y de libre postulación.**
- **Asegurar representación territorial.**
- **Desarrollar un proceso constituyente.**
- **Someter el resultado a la decisión final del pueblo mediante referéndum.**

Por tanto, la diferencia entre ambas vías no parece residir en la posibilidad de **cambiar más**. El artículo 314 permite sustituir íntegramente el texto constitucional. La diferencia jurídicamente identificable reside, más bien, en los **límites que el artículo 314 impone durante el proceso**.

La Asamblea del artículo 314:

- **No puede conferir efectos retroactivos a sus decisiones.**
- **No puede alterar los períodos de los funcionarios electos o designados que se encuentren ejerciendo sus cargos cuando entre en vigencia la nueva Constitución.**

» **Debe desarrollar su trabajo dentro de un período no menor de seis meses ni mayor de nueve.**

» **Debe sujetarse al procedimiento electoral constitucionalmente establecido.**

» **No puede prescindir del referéndum popular posterior.**

En cambio, la tesis de la Constituyente Originaria parte de un poder que no deriva del orden constitucional precedente. Y el material de alfabetización constitucional que hemos examinado contempla doctrinalmente tanto la posibilidad de que una Constituyente plenipotenciaria se desvincule de las reglas que organizaron su convocatoria como la de que un órgano originario pueda reorganizar o incluso disolver poderes constituidos.

Si esa premisa es correcta, entonces -**salvo mejor criterio y salvo que sus promotores identifiquen alguna otra diferencia relevante**- la principal capacidad adicional de la Originaria parecería encontrarse precisamente en su posibilidad de actuar fuera de las restricciones que el artículo 314 establece. Esto podría significar, desde la propia lógica de la teoría originaria:

» **Afectar períodos.**

» **Reorganizar poderes constituidos.**

» **Extender o redefinir su propio mandato.**

» **Adoptar decisiones con efectos inmediatos.**

» **Reclamar competencias que el artículo 314 no le conferiría.**

No se afirma que vaya a hacerlo. La cuestión es otra: **si no necesita ninguna de esas facultades, ¿por qué es necesario abandonar el artículo 314?**

La pregunta decisiva no es qué puede **escribir** una Originaria que una Paralela no pueda escribir.

Ambas pueden redactar una Constitución enteramente nueva.

La pregunta es:

¿qué puede hacer la Originaria, mientras la escribe, que el artículo 314 no le permitiría hacer?

XIV. EL ARGUMENTO MÁS FUERTE A FAVOR DE LA ORIGINARIA

Un análisis responsable debe considerar también la formulación más sólida de la tesis contraria.

Quienes favorecen una Originaria pueden sostener que el poder constituyente pertenece al pueblo y no puede extinguirse ni quedar subordinado a una Constitución producida históricamente por poderes constituidos.

Pueden invocar el artículo 2 como reconocimiento de una soberanía popular anterior a las instituciones.

Pueden señalar el precedente de 1983.

Pueden sostener que una Constitución no puede encerrar definitivamente al poder que, en último término, le da legitimidad.

Y pueden agregar que un referéndum previo, mediante el cual el propio pueblo autorice la convocatoria y defina su mandato, proporcionaría legitimidad democrática directa a la Asamblea.

Este argumento merece respuesta y no caricatura. Incluso podría sostenerse que, si el propio pueblo establece las

reglas de la Constituyente mediante un referéndum previo, esos límites serían **autolimitaciones del soberano**, y no restricciones impuestas por poderes constituidos. Probablemente esta sea la versión jurídicamente más fuerte del argumento favorable a la Originaria.

Pero entonces aparecen nuevas preguntas:

¿Quién posee competencia constitucional para convocar ese primer referéndum?

¿Con fundamento en qué norma?

¿Qué efecto jurídico tendría su resultado?

¿Sería precisamente ese referéndum el verdadero acto de ejercicio del poder constituyente originario?

¿Quedaría la Asamblea jurídicamente vinculada por las condiciones aprobadas por el pueblo?

¿Quién tendría competencia para determinar que la Asamblea ha violado esas condiciones?

Y, sobre todo:

si la Asamblea sostiene posteriormente que, como representante del poder originario, posee una interpretación diferente del mandato popular, ¿quién tendría jurídicamente la última palabra?

Un referéndum previo puede fortalecer enormemente la **legitimidad democrática** del proceso. Pero todavía debe explicarse cómo se garantizaría jurídicamente que sus condiciones continúen vinculando al órgano posteriormente instalado. Lejos de eliminar el problema, esta tesis permite identificar con mayor precisión el momento en que se produciría el salto del orden constitucional vigente al poder constituyente originario. Ese momento debe ser explicado jurídicamente.

XV. COLOMBIA: UNA EXPERIENCIA QUE MERECE ATENCIÓN

La experiencia colombiana de 1990–1991 resulta particularmente instructiva. Durante el proceso que condujo a la Constitución de 1991 se establecieron previamente determinadas reglas y limitaciones para la Asamblea Constituyente.

Sin embargo, al reconocerse el carácter del constituyente primario apareció inmediatamente la cuestión de hasta dónde podían los poderes constituidos limitarlo. La experiencia mostró que algunas restricciones establecidas antes de la instalación podían ceder ante una concepción según la cual el constituyente, por representar directamente al soberano, no podía quedar subordinado en su competencia a un poder constituido. Lo especialmente relevante para Panamá es que esta experiencia no aparece únicamente en argumentos críticos de la vía originaria.

El propio Curso utilizado en la alfabetización constitucional de SEPRESAC la examina al explicar cómo una Asamblea inicialmente concebida dentro de determinadas condiciones puede, una vez instalada, ampliar su poder. Y Mario J. Galindo había utilizado precisamente el antecedente colombiano en 2003 para advertir sobre la incertidumbre que podía producir en Panamá una Asamblea extraconstitucional considerada originaria y absoluta.

Existe, además, una segunda enseñanza. La Constitución colombiana de 1991 terminó incorporando expresamente procedimientos constitucionales para futuros procesos constituyentes. Una experiencia extraordinaria surgida bajo un orden que no contenía una vía satisfactoria para sustituirse terminó creando una Constitución que reguló esa posibilidad para el futuro. Panamá hizo algo comparable en 2004.

De allí surge una pregunta: **¿resulta apropiado invocar precedentes extraordinarios surgidos cuando no existía un cauce constitucional para justificar hoy el abandono de uno que sí existe?**

XVI. RIESGO NO SIGNIFICA PREDICCIÓN

Este análisis no sostiene que una futura Constituyente Originaria vaya a disolver la Asamblea Nacional, remover magistrados, extender su mandato, alterar el período presidencial, desconocer al Tribunal Electoral, eliminar el referéndum o afectar situaciones jurídicas consolidadas. Afirmarlo sería especulativo.

Tampoco debe interpretarse la referencia a los materiales de alfabetización constitucional como afirmación de que SEPRESAC propone alguna de esas acciones. No es esa la cuestión.

La pregunta es: **¿podría una Asamblea reclamar esas facultades conforme a la teoría del poder originario que se invoca y, si la respuesta es negativa, qué norma jurídicamente superior se lo impediría?** El análisis del riesgo constitucional no consiste en adivinar las intenciones de quienes ocuparán el poder. Consiste en diseñar instituciones capaces de funcionar, **aunque cambien las personas, las mayorías, las circunstancias y las intenciones**. Por eso debe distinguirse entre tres cosas:

Una es el **compromiso político**: "respetaremos los períodos", "terminaremos en determinada fecha", "habrá referéndum". Esos compromisos pueden ser perfectamente sinceros.

Otra es una **norma infraconstitucional**: una ley, decreto o reglamento que convierta determinados compromisos en

obligaciones jurídicas dentro del orden vigente. Pero si su destinatario es un órgano que se considera superior al orden jurídico anterior, aparece el problema de su exigibilidad.

Y otra muy distinta es una **garantía constitucional**.

En el artículo 314, la duración, la irretroactividad, la protección de períodos y el referéndum forman parte del propio título jurídico que habilita la Asamblea. De allí una diferencia esencial: **una promesa política, una norma infraconstitucional y una garantía constitucional pueden decir exactamente lo mismo y, sin embargo, poseer una fuerza jurídica radicalmente diferente.**

Existe, además, una dimensión que trasciende el Derecho Constitucional. La estabilidad institucional y la seguridad jurídica tienen también consecuencias económicas. Durante un proceso constituyente, ciudadanos, empresas, inversionistas y acreedores necesitan poder anticipar razonablemente cuáles son las reglas vigentes, qué instituciones conservan sus competencias y quién posee autoridad para resolver los conflictos que puedan surgir.

No es necesario que ocurra una ruptura institucional para que exista un costo. **La incertidumbre sobre la posibilidad de que ocurra también puede afectar decisiones de inversión, financiamiento y contratación de largo plazo**, particularmente si no está claramente determinado qué puede hacer la Constituyente, qué no puede hacer y quién puede exigir jurídicamente el cumplimiento de esos límites.

Panamá tiene un interés especial en preservar esa previsibilidad. Una transformación constitucional profunda no tiene por qué ser incompatible con la estabilidad económica ni con la confianza en el país. Precisamente por ello, entre dos caminos capaces de conducir a una Constitución enteramente nueva, resulta razonable preguntarse cuál ofrece mayor certeza jurídica durante la transición.

El problema no es la confianza. Quienes actualmente promueven el proceso pueden tener la más sincera intención de preservar las instituciones y cumplir exactamente lo anunciado.

La cuestión constitucional consiste en determinar qué ocurriría **cuando ya no sean ellos quienes posean la última palabra**. Una vez elegidos, los constituyentes serán actores políticos independientes. Podrán existir nuevas mayorías, cambiar las circunstancias y surgir interpretaciones diferentes sobre el alcance de su mandato.

La verdadera prueba de una hoja de ruta constituyente no consiste en saber si quienes la diseñaron piensan cumplirla. Consiste en saber: **¿seguirá siendo jurídicamente exigible cuando ya no sean ellos quienes controlen el proceso?**

XVII. EL ARTÍCULO 314 NO LIMITA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Nada obliga a escoger entre el artículo 314 y una amplia participación ciudadana. La Constitución establece mínimos jurídicos. No máximos democráticos.

El proceso puede incorporar alfabetización constitucional, cabildos, consultas provinciales y comarcales, foros universitarios, audiencias públicas, propuestas ciudadanas, trabajadores, sector privado, sociedad civil, juventudes, pueblos indígenas, academia, expertos nacionales e internacionales y mecanismos digitales de participación.

Nada impide tampoco aprovechar el trabajo de alfabetización constitucional que SEPRESAC ya viene desarrollando.

Puede convertirse, por el contrario, en una valiosa preparación para un proceso constituyente convocado conforme a la Constitución. El cauce jurídico y la participación ciudadana no son opciones enfrentadas. **Pueden fortalecerse mutuamente.**

Una verdadera transformación constitucional debería procurar que el ciudadano participe no solamente el día de la elección de constituyentes y el día del referéndum. Puede hacerlo durante todo el recorrido.

Primero, mediante una amplia discusión pública alrededor de las reglas electorales y de organización del proceso, respetando las competencias constitucionales del Tribunal Electoral.

Segundo, mediante la elección directa de los constituyentes.

Tercero, mediante consultas, audiencias, encuentros territoriales y otros espacios de diálogo durante la deliberación constituyente.

Cuarto, mediante una amplia divulgación, conocimiento y debate público del texto aprobado.

Y quinto, mediante el referéndum nacional en el que el pueblo soberano acepta o rechaza la nueva Constitución.

De esos cinco momentos, la elección de los constituyentes y el referéndum final son exigencias expresamente establecidas por el artículo 314. Los demás son mecanismos adicionales de participación que pueden y deberían enriquecer democráticamente el proceso. La secuencia puede resumirse en cinco palabras: **participación, elección, deliberación, información y decisión popular.**

XVIII. LAS PREGUNTAS QUE DEBERÍAMOS RESPONDER ANTES DE CONVOCAR

Antes de avanzar hacia una Asamblea Constituyente Originaria, considero indispensable que existan respuestas públicas y jurídicamente fundamentadas, al menos, para estas preguntas:

1. **¿Cuál es la disposición constitucional que confiere competencia para convocar una Asamblea Constituyente Originaria?**
2. **Si el fundamento es el artículo 2, ¿cómo se armoniza la soberanía popular que este proclama con su mandato de que el poder se ejerza conforme lo establece la Constitución y con el procedimiento específicamente previsto en el artículo 314?**
3. **¿Qué órgano puede convocar formalmente la Originaria y mediante qué instrumento jurídico?**
4. **Si se propone un referéndum previo, ¿quién posee competencia constitucional para convocarlo, qué efecto jurídico tendría y sería ese referéndum el verdadero acto de ejercicio del poder constituyente originario?**
5. **¿Qué norma obligaría jurídicamente a la Constituyente, una vez instalada, a respetar su duración, el período de las autoridades existentes y las demás reglas previamente establecidas?**
6. **¿Sería jurídicamente obligatorio el referéndum final y qué ocurriría si la propia Constituyente decidiera prescindir de él?**
7. **¿Podría la Constituyente asumir funciones legislativas, reorganizar instituciones o adoptar decisiones con efectos inmediatos antes de entrar en vigencia la nueva Constitución?**

8. **¿Quién resolvería una controversia entre la Constituyente y la Corte Suprema, el Tribunal Electoral, la Asamblea Nacional o el Órgano Ejecutivo?**
9. **Si el poder constituyente originario es ilimitado, prejurídico y no derivado, ¿qué fundamento jurídico permitiría a los poderes constituidos limitar a sus representantes una vez elegidos?**
10. **Si, como explica el propio material utilizado para la alfabetización constitucional, una Constituyente plenipotenciaria puede desvincularse de las reglas establecidas antes de su instalación, ¿qué impediría jurídicamente que ello ocurriera en Panamá?**

Y finalmente, quizá la pregunta más sencilla y decisiva:

11. **¿Qué necesita poder hacer una futura Asamblea Constituyente, mientras redacta la nueva Constitución, que el artículo 314 no le permite hacer?**

Estas preguntas no pretenden impedir un proceso constituyente.

Pretenden que resolvamos sus reglas antes de iniciarlo.

XIX. UNA NUEVA CONSTITUCIÓN, POR EL CAMINO DE LA CONSTITUCIÓN

Panamá puede reformar profundamente su Constitución. Puede incluso sustituirla enteramente. La soberanía última para decidirlo pertenece al pueblo panameño. La discusión no consiste en negar ninguna de esas afirmaciones. Consiste en determinar cómo puede ejercerse esa soberanía de manera democrática, participativa, jurídicamente verificable y compatible con la continuidad institucional.

El poder constituyente originario existe como categoría política y constitucional. Históricamente aparece con especial claridad en momentos fundacionales, revolucionarios o de ruptura del orden anterior. La propia doctrina que hoy se invoca para defenderlo lo presenta como un poder no derivado, prejurídico e incondicionado. Miguel Antonio Bernal lo ha descrito expresamente como ilimitado. Y el material utilizado en el proceso de alfabetización constitucional nos permite llevar esa teoría a una cuestión práctica: una Constituyente plenipotenciaria puede llegar a desvincularse de las reglas que permitieron ponerla en funcionamiento y un órgano constituyente declarado originario puede, dentro de esa concepción doctrinal, reorganizar incluso los poderes constituidos.

Nada de ello significa que ese sea el propósito de quienes hoy conducen el proceso. Significa que la pregunta sobre los límites no es secundaria. **Es esencial.**

Panamá no se encuentra hoy sin Constitución. No acaba de independizarse. El Estado no ha desaparecido. Sus instituciones continúan funcionando. Existen mecanismos democráticos de participación y elecciones periódicas. Y, sobre todo, desde 2004 la propia Constitución contempla expresamente un procedimiento para sustituirse totalmente. Por eso el problema de la Constituyente Originaria **no es que pueda cambiar demasiado**.

El artículo 314 permite también una transformación constitucional total. La diferencia está en el trayecto.

El artículo 314 permite saber quién activa el proceso, cómo se eligen los constituyentes, durante cuánto tiempo actúan, qué garantías deben respetar y quién tiene finalmente la última palabra: **el pueblo mediante referéndum**.

La vía originaria obliga todavía a resolver una pregunta previa: **¿qué norma garantizará que las reglas establecidas**

antes de su instalación continúen siendo obligatorias después de que la Asamblea se considere expresión del poder constituyente originario?

No basta con responder: "respetaremos los períodos", "habrá referéndum", "no intervendremos los otros poderes", "terminaremos en determinada fecha". Todo ello puede ser sincero. Todo ello puede ser deseable. Pero la pregunta constitucional permanece: **¿quién podrá exigirlo jurídicamente si una futura mayoría constituyente decide otra cosa?** El constitucionalismo no se ocupa solamente de las intenciones. Se ocupa del poder. Y procura establecer reglas capaces de sobrevivir a las personas que temporalmente lo ejercen.

Esta preocupación tampoco es nueva. Mario J. Galindo advertía ya en noviembre de 2003 sobre la posibilidad de que una Asamblea convocada al margen de la Constitución pudiera convertirse en una **"Caja de Pandora"** si llegaba a considerarse originaria y absoluta. Al año siguiente Panamá incorporó el artículo 314. Hoy ese artículo permite adoptar una Constitución nueva. Permite que el Ejecutivo inicie el proceso. Permite que la Asamblea Nacional lo active. Y permite también que **los propios ciudadanos lo pongan en marcha**, mediante una iniciativa respaldada por el veinte por ciento de los inscritos en el Registro Electoral. Permite elegir directamente a los constituyentes. Permite una transformación total. Y obliga a someter el resultado nuevamente al pueblo.

Por ello, la cuestión fundamental no debería plantearse como una elección entre quienes quieren cambiar la Constitución y quienes desean conservarla. Ese no es el debate. Puede existir amplio acuerdo en que Panamá requiere reformas profundas y en que el pueblo tiene derecho incluso a adoptar una Constitución enteramente nueva. La verdadera diferencia es otra: **¿debemos ejercer ese poder mediante el**

mecanismo que la propia Constitución ha puesto en manos del pueblo, o debemos abandonar primero ese mecanismo para ejercer un poder que se define precisamente como ajeno a sus límites?

Salvo mejor criterio, todavía no he identificado una facultad necesaria para redactar y aprobar una Constitución enteramente nueva que el artículo 314 niegue al pueblo panameño.

Las diferencias que sí aparecen son precisamente aquellas relacionadas con los límites del poder durante la transición. Si existe otra ventaja de la Originaria, debe identificarse. Si la ventaja consiste precisamente en poder prescindir de esos límites, debe explicarse. La ciudadanía merece saberlo antes de escoger el camino. **El pueblo no deja de ser soberano porque existan reglas para ejercer su poder. Esas reglas impiden, precisamente, que alguien pueda apropiárselo en su nombre. El procedimiento no sustituye a la soberanía popular. La hace verificable.**

La pregunta fundamental no debería ser: **¿tiene el pueblo poder para darse una nueva Constitución?** Naturalmente que lo tiene.

Entonces, **¿por qué colocar al pueblo fuera de la Constitución para reconocerle un poder que la propia Constitución ya le permite ejercer?**

Panamá no tiene que escoger entre reforma y estabilidad. Tampoco entre soberanía popular y Estado de Derecho. Puede cambiar profundamente, preservar aquello que funciona, corregir aquello que no, construir instituciones nuevas, incorporar nuevos derechos, redistribuir y controlar mejor el poder, escuchar ampliamente a sus ciudadanos. Puede incluso darse una Constitución enteramente nueva y hacerlo sin

provocar primero una ruptura para después intentar reconstruir las garantías que ya tiene a su alcance.

Una nueva Constitución, sí. Por decisión soberana del pueblo, sí. Mediante una amplia participación ciudadana, sí. Y precisamente porque el cambio puede ser profundo, mediante reglas claras, democráticas y jurídicamente exigibles.

Pero este análisis no debería terminar únicamente señalando riesgos. También debe señalar una oportunidad. Corresponde reconocer y aplaudir la decisión del presidente **José Raúl Mulino** de impulsar durante su mandato los cambios constitucionales que Panamá necesita y de proponerse dejar como parte de su legado institucional un Estado modernizado y una Constitución capaz de responder mejor a las exigencias del presente y del futuro.

Esa iniciativa ha abierto una oportunidad que el país debería aprovechar. Panamá ha discutido reformas constitucionales durante décadas. Ha acumulado estudios, propuestas, consultas, experiencias y consensos. Y ha visto también cómo oportunidades anteriores quedaron inconclusas.

No deberíamos permitir que ocurra nuevamente. La coyuntura existe. La voluntad política ha sido expresada. El debate nacional está abierto. Y buena parte del trabajo de alfabetización y preparación ya está en marcha. Precisamente por ello, la mejor manera de preservar y fortalecer esa iniciativa sería conducirla por el camino que la propia Constitución establece.

El Presidente, actuando a través del Órgano Ejecutivo, tiene a su alcance una posibilidad concreta prevista expresamente en el artículo 314: **adoptar la decisión de convocar una Asamblea Constituyente Paralela y someterla a la ratifica-**

ción de la mayoría absoluta de los miembros del Órgano Legislativo.

Ratificada la decisión y formalizada la solicitud de convocatoria, correspondería al Tribunal Electoral poner en marcha el procedimiento constitucional para la elección de los sesenta constituyentes.

Por ello, respetuosamente, **exhortaría al presidente Mulino a dar ese paso**. A aprovechar la iniciativa que él mismo ha puesto en movimiento. A no permitir que esta oportunidad vuelva a perderse. Y a poner en marcha el proceso constituyente mediante el mecanismo que la Constitución vigente expresamente ofrece. No significaría renunciar al propósito de una nueva Constitución. Significaría exactamente lo contrario: **convertir ese propósito en un proceso jurídicamente cierto, democráticamente abierto y protegido frente a los riesgos de una ruptura innecesaria.**

Y lejos de disminuir la soberanía popular, ese camino permitiría desplegar plenamente las oportunidades de participación ciudadana que una transformación constitucional de esta magnitud debería ofrecer: discutir ampliamente las reglas; elegir directamente a los constituyentes; participar y ser escuchados durante las deliberaciones; conocer y debatir el texto aprobado; y, finalmente, decidir mediante referéndum.

Allí podría encontrarse el verdadero legado constitucional de esta generación y del Presidente que tuvo la decisión de colocar nuevamente el tema sobre la mesa: **no solamente haber abierto el debate sobre una nueva Constitución, sino haber logrado que Panamá finalmente la discuta, la construya y, si así lo decide soberanamente su pueblo, la adopte sin abandonar para ello el Estado de Derecho.**

La oportunidad está frente a nosotros. **Aprovechémosla. No dejemos que se pierda nuevamente.** Y hagámoslo por

el camino democrático que ya tenemos a nuestro alcance. Porque el pueblo es soberano. Porque Panamá puede darse una Constitución enteramente nueva. Y porque, precisamente para hacerlo, **la Constitución también señala el camino.**

FUENTES Y REFERENCIAS DOCUMENTALES

Nota: Este libro combina análisis constitucional, reconstrucción histórica y la experiencia directa del autor en algunos de los procesos que aquí se relatan, particularmente los desarrollados en el seno del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo entre 2018 y 2019.

Siempre que ha sido posible, los acontecimientos, fechas, disposiciones constitucionales, antecedentes institucionales y referencias doctrinales han sido contrastados con fuentes oficiales, publicaciones jurídicas y documentos contemporáneos. La participación personal del autor se presenta como tal y no pretende sustituir la documentación existente.

En determinados casos, una misma cuestión admite interpretaciones jurídicas o históricas diferentes. Cuando ello resulta relevante para los argumentos desarrollados en estas páginas, se ha procurado distinguir el hecho documentalmente verificable de la valoración o interpretación que de él pueda hacerse.

Las referencias que siguen no constituyen una bibliografía exhaustiva sobre el constitucionalismo panameño. Recogen principalmente las fuentes normativas, jurisprudenciales, institucionales, históricas y doctrinales utilizadas para sustentar los hechos, argumentos y reconstrucciones desarrollados en el libro.

Se ha privilegiado, cuando se encuentra disponible, la fuente primaria u oficial. Las fuentes doctrinales y secundarias se incorporan como complemento para comprender la evolución del pensamiento constitucional panameño y las distintas interpretaciones de los procesos examinados.

I. CONSTITUCIONES Y FUENTES NORMATIVAS

Asamblea Nacional de Panamá. Acto Constitucional No. 1 de 2019, "Que reforma la Constitución Política de la República de Panamá", aprobado en tercer debate el 28 de octubre de 2019. Copia autenticada.

Constitución Política de la República de Panamá de 1904.

Constitución Política de la República de Panamá de 1941.

Constitución Política de la República de Panamá de 1946.

Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

Actos Reformatorios de 1978.

Acto Constitucional de 1983.

Acto Legislativo No. 1 de 1993.

Acto Legislativo No. 2 de 1994.

Acto Legislativo No. 1 de 27 de julio de 2004.

Constitución Política de la República de Panamá. Texto Único, con los ajustes correspondientes a los Actos Reformatorios de 1978, al Acto Constitucional de 1983, a los

Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994 y al Acto Legislativo No. 1 de 2004. Publicado en la Gaceta Oficial No. 25,176 de 15 de noviembre de 2004.

Para el examen comparativo de las distintas etapas constitucionales se consultaron igualmente las colecciones históricas de constituciones y antecedentes legislativos disponibles en el Órgano Judicial, la Asamblea Nacional y el Tribunal Electoral. El portal constitucional del Tribunal Electoral conserva, además, documentación y antecedentes correspondientes a las distintas etapas de nuestra evolución constitucional.

Artículos particularmente relevantes

Del texto constitucional vigente fueron objeto de especial consideración:

Artículo 2, relativo al origen y ejercicio del Poder Público.

Artículo 313, relativo a los procedimientos de reforma constitucional mediante los órganos constituidos.

Artículo 314, relativo a la posibilidad de adoptar una nueva Constitución mediante una Asamblea Constituyente Paralela y a las reglas fundamentales aplicables a su convocatoria, elección, funcionamiento y posterior referéndum.

Los tres artículos se reproducen íntegramente, con finalidad documental, en el Anexo IV de este libro.

II. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Corte Suprema de Justicia de Panamá, Pleno. Fallo de 21 de abril de 1983. Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Miguel Antonio Bernal, Enrique Adames y Joaquín Ortega contra la Resolución No. 38 de 30 de marzo de 1983, dictada por el Consejo de Gabinete, mediante la cual se convocó a referéndum sobre las reformas a la Constitución Política. Ponente: magistrado Rodrigo Molina. Registro Judicial, abril de 1983, pp. 100–122.

El Pleno declaró que no era inconstitucional la Resolución No. 38. El fallo constituye un antecedente central para la discusión desarrollada en este libro sobre el artículo 2, la fuente popular del Poder Público y el proceso mediante el cual fueron sometidas a referéndum las reformas constitucionales de 1983.

Corte Suprema de Justicia de Panamá, Pleno. Sentencia de 27 de mayo de 2022. Demanda de inconstitucionalidad relacionada con el artículo 5 del Decreto No. 16 de 8 de junio de 2021 del Tribunal Electoral, referente al trámite de recolección de firmas para la convocatoria de una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana.

La decisión resulta relevante para el debate contemporáneo porque examina la arquitectura constitucional de los mecanismos de reforma y el alcance del artículo 314.

La Corte declaró inconstitucional el artículo 5 del referido Decreto.

Corte Suprema de Justicia de Panamá, Pleno. Sentencia de 12 de abril de 2023. Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Mario Julio Galindo H. contra disposiciones del Decreto No. 16 de 8 de junio de 2021 del Tribunal Electoral, relativo al trámite de recolección de firmas para la convocatoria de una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana.

La Corte declaró inconstitucional el artículo 7 del referido Decreto y examinó los límites de la potestad reglamentaria del Tribunal Electoral frente al ejercicio ciudadano del mecanismo previsto en el artículo 314.

III. DOCTRINA Y OBRAS DE REFERENCIA

ARAÚZ, Heriberto. El poder constituyente en Panamá: un análisis crítico de su evolución. Universal Books, Panamá, 2007.

La obra examina, entre otras materias, la distinción entre poder constituyente originario y poder constituyente derivado y su evolución dentro del constitucionalismo panameño.

FÁBREGA PONCE, Jorge. Ensayos sobre historia constitucional de Panamá. 2.ª ed., Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1991.

La obra examina extensamente la evolución constitucional panameña, las Constituciones de 1904, 1941, 1946 y 1972, las reformas de 1978 y las transformaciones de 1983.

FÁBREGA PONCE, Jorge (comp.). Estudios de Derecho Constitucional Panameño. Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987.

GOYTÍA, Víctor F. Las Constituciones de Panamá. 2.ª ed., Litografía e Imprenta LIL, 1987.

MOSCOTE, José D. El Derecho Constitucional Panameño. Antecedentes, doctrinas y soluciones. Imprenta Nacional, Panamá, 1960.

PEDRESCHI, Carlos Bolívar. La Constitución de 1972: análisis y comentarios. Instituto de Estudios Políticos e Internacionales de Panamá / Litho Editorial Chen, Panamá, 2002.

PEDRESCHI, Carlos Bolívar. El derecho constitucional panameño durante la época republicana: 1968–1989. Imprenta del Órgano Judicial, Panamá, 2003.

PEDRESCHI, Carlos Bolívar. Una nueva Constitución: ¿Por qué y cómo? Libertad Ciudadana, Panamá, 2004.

PEDRESCHI, Carlos Bolívar. “De constituciones y constituyentes. Contribución al debate constitucional”. Tareas, No. 155, 2017, pp. 5–19.

Este último ensayo resulta particularmente relevante para la distinción utilizada en el libro entre Constitución política y Constitución social, y para la tesis según la cual la eficacia real del texto constitucional se encuentra profundamente condicionada por los valores, hábitos y comportamientos de la sociedad.

QUINTERO CORREA, César Augusto. Derecho Constitucional. Imprenta Antonio Lehmann, San José, Costa Rica, 1967.

QUINTERO CORREA, César Augusto. "Evolución Constitucional de Panamá", en Jorge Fábrega Ponce (comp.), Estudios de Derecho Constitucional Panameño. Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987, pp. 9–60.

QUINTERO CORREA, César Augusto. "Antecedentes y significado del Acto Constitucional de 1983", en Jorge Fábrega Ponce (comp.), Estudios de Derecho Constitucional Panameño. Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987, pp. 61–123.

En este último estudio, Quintero analiza la profundidad de la transformación producida por las reformas de 1983, cuestión particularmente relevante para la tesis desarrollada en este libro acerca de la diferencia sustancial entre el texto original de 1972 y el orden constitucional resultante de sus reformas posteriores.

QUINTERO CORREA, César Augusto. Evolución constitucional de Panamá. 2.ª ed., Panamá, 1989.

QUINTERO CORREA, César Augusto. "Observaciones críticas a la teoría del poder constituyente". Anuario de Derecho, año 22, Nos. 25–26, 1996–1997, pp. 60–83.

IV. DEBATE CONSTITUYENTE CONTEMPORÁNEO Y EXPERIENCIA COMPARADA

Para el análisis del debate actual sobre poder constituyente, Asamblea Constituyente Originaria y utilización del mecanismo previsto en el artículo 314, se consultaron igualmente publicaciones, documentos institucionales, materiales de alfabetización constitucional y experiencias comparadas que reflejan distintas aproximaciones a estas cuestiones.

BERNAL, Miguel Antonio. "¿Por qué una constituyente?". El Siglo, 1 de junio de 2024.

En este artículo, Bernal desarrolla su concepción del poder constituyente originario como facultad perteneciente al pueblo y sostiene su carácter ilimitado. Su formulación resulta particularmente relevante para comprender los fundamentos doctrinales de la vía originaria defendida por su autor.

BERNAL, Miguel Antonio. "Ventajas de una nueva Constitución". La Estrella de Panamá, 31 de agosto de 2026.

BERNAL, Miguel Antonio. "Ventajas de una nueva Constitución (II)". La Estrella de Panamá, 6 de septiembre de 2026.

BERNAL, Miguel Antonio. "Ventajas de una nueva Constitución (III)". La Estrella de Panamá, 14 de septiembre de 2026.

En estos artículos, publicados mientras se desarrollaba el debate que dio lugar a la etapa final de este libro, Bernal profundiza en la fundamentación de una nueva Constitución y en la teoría del poder constituyente originario, recurriendo, entre otros autores, a Germán Bidart Campos y Luis Carlos Sáchica.

BERNAL, Miguel Antonio. Curso para un proceso constituyente en Panamá. Alfabetización constitucional. Director de SEPRESAC. Edición a cargo de Rafael Pérez Jaramillo, 25 de mayo de 2025.

El Curso fue publicado como material de alfabetización constitucional bajo el nombre del doctor Miguel Antonio Bernal, Director de SEPRESAC. Incorpora doctrina, experiencias comparadas y contenidos provenientes, entre otros, de exposiciones del constitucionalista Roberto Viciano Pastor. Para el análisis desarrollado particularmente en el Anexo V resultan relevantes los apartados relativos a la relación entre una Asamblea Constituyente Originaria y las reglas establecidas previamente para su convocatoria, así como al alcance de las potestades que doctrinalmente pueden atribuirse a un

órgano constituyente declarado originario. Se consultaron especialmente las páginas 190–192 y 225.

COMISIÓN UNIVERSITARIA DE AGENDA NACIONAL, UNIVERSIDAD DE PANAMÁ. Declaración sobre el Cambio Constitucional y el Proceso Constituyente. Aprobada por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá en su reunión N.º 5-21 de 21 de julio de 2021.

El documento resulta particularmente relevante porque, desde una posición favorable a la vía originaria, reconoce que esta no se encuentra expresamente prevista como método de reforma en la Constitución vigente y plantea la cuestión de quién tendría formalmente competencia para convocarla.

GALINDO H., Mario J. "Una esperanza realista de cambio constitucional". Panamá América, 16 de noviembre de 2003.

Publicado antes de la incorporación de la Asamblea Constituyente Paralela al texto constitucional, el artículo examina la conveniencia de constitucionalizar una tercera vía de reforma y advierte sobre las consecuencias jurídicas que podría producir la convocatoria extraconstitucional de una Asamblea que posteriormente se declarara depositaria de un poder constituyente originario.

REPÚBLICA DE PANAMÁ. Decreto Ejecutivo N.º 488 de 28 de agosto de 2024, mediante el cual se crea la Secretaría Presidencial para la Reorganización del Estado y Asuntos Constitucionales (SEPRESAC).

El Decreto constituye una fuente relevante para conocer la estructura institucional creada por el Órgano Ejecutivo para impulsar el proceso de reorganización del Estado y los asuntos constitucionales.

SÁNCHEZ G., Salvador. "Constituyente Paralela (Comentario sobre el artículo 314 de la Constitución de 1972)". Revista Ratio Legis, vol. 4, N.º 8, pp. 217–279. Publicación electrónica: 7 de agosto de 2025. DOI 10.61311/2953-2965.133.

El estudio examina específicamente las fortalezas y debilidades de la regulación de la Asamblea Constituyente Paralela contenida en el artículo 314 y forma parte del proyecto de evaluación de la Constitución de 1972 desarrollado por el Tribunal Electoral e IDEA Internacional.

DE OBARRIO, Enrique Arturo. "Una nueva Constitución, por el camino de la constitución". La Estrella de Panamá, 7 de septiembre de 2026.

Una versión ampliada y complementada de este ensayo se incorpora como Anexo V del presente libro.

Experiencia colombiana

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto Legislativo N.º 1926 de 24 de agosto de 1990, "por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público", relativo a la convocatoria y organización de la Asamblea Constitucional.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COLOMBIA, SALA PLENA. Sentencia N.º 138 de 9 de octubre de 1990. Expediente N.º 2214 (351-E). Revisión constitucional del Decreto Legislativo N.º 1926 de 1990. Magistrados ponentes: Hernando Gómez Otálora y Fabio Morón Díaz.

La experiencia colombiana resulta particularmente relevante para el análisis desarrollado en el Anexo V. Las reglas de convocatoria pretendieron establecer determinadas condiciones y limitaciones para la Asamblea; la Corte Suprema examinó la relación entre aquellas restricciones y el ejercicio del poder constituyente primario, declarando inexequibles diversas limitaciones a la competencia de la Asamblea.

La referencia comparada no se utiliza para sostener que Panamá necesariamente reproduciría la experiencia colombiana, sino para examinar un problema jurídico más general: la

fuerza que conservan las limitaciones establecidas por poderes constituidos cuando el órgano posteriormente elegido afirma ejercer un poder constituyente originario.

V. PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011

Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la Constitución Política, creada en 2011.

Se consultaron los trabajos, propuestas y antecedentes producidos durante aquel proceso, que posteriormente sirvieron como uno de los insumos considerados en el nuevo esfuerzo de reformas desarrollado entre 2018 y 2019.

La importancia de esos documentos para el presente libro no radica en asumirlos como un proyecto que deba reproducirse, sino en reconocer la continuidad del pensamiento y del trabajo constitucional panameño.

El proceso de 2018–2019 no comenzó desde una hoja en blanco. Recuperó y examinó propuestas anteriores, entre ellas las producidas en 2011.

VI. CONSEJO DE LA CONCERTACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, 2018–2019

Para reconstruir el proceso relatado particularmente en el Anexo I, se consultaron documentos institucionales y contemporáneos del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Entre ellos:

Relatoría de la sesión extraordinaria del Plenario de 20 de agosto de 2018.

Documentación relacionada con la crisis de la administración de justicia y con la decisión del Plenario de activar los mecanismos institucionales de la Concertación para darle seguimiento.

Relatoría del Plenario de 22 de agosto de 2018, relacionada, entre otros asuntos, con la comparecencia de la procuradora general de la Nación y la organización de los trabajos posteriores.

Documentación de la Comisión de Modernización del Estado, Justicia y Seguridad Pública, reactivada en agosto de 2018.

Documentación relativa a la integración e instalación del grupo asesor, en octubre de 2018.

El Grupo estuvo integrado por Esmeralda Arosemena de Troitiño, Aura Emérita Guerra de Villalaz, Mario J. Galindo H., Juan David Morgan, Juan Manuel Castulovich y Hermelindo Ortega.

Propuesta de reformas constitucionales elaborada por el grupo asesor, entregada a la Comisión de Modernización del Estado, Justicia y Seguridad Pública el 19 de febrero de 2019.

La documentación contemporánea de la Concertación confirma la fecha de entrega, la composición del Grupo y que para la elaboración de la propuesta fueron consideradas iniciativas constitucionales provenientes de distintos sectores del país.

Documentos de trabajo y comparación de propuestas, febrero–mayo de 2019.

Talleres de búsqueda y construcción de consensos, mayo de 2019.

Acuerdos alcanzados por los sectores integrantes del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, mayo–junio de 2019.

Texto consensuado de reformas constitucionales, aprobado por los sectores representados en el Plenario.

Entrega de la propuesta al Presidente de la República, 15 de julio de 2019.

La documentación institucional permite reconstruir así una secuencia fundamental para comprender la procedencia de las reformas:

Grupo asesor → Comisión → sectores de la Concertación → Plenario → Presidente de la República → Consejo de Gabinete → Asamblea Nacional.

Esta secuencia no significa que el contenido permaneciera inalterado en cada etapa.

Precisamente por ello, una de las preocupaciones documentales de este libro ha sido distinguir procedencia, consenso y resultado legislativo.

VII. ÓRGANO EJECUTIVO Y CONSEJO DE GABINETE, 2019

Presidencia de la República de Panamá. Documentación relativa a la recepción de la propuesta consensuada por la Concertación Nacional para el Desarrollo, 15 de julio de 2019.

Consejo de Gabinete. Resolución mediante la cual se acogió la propuesta de reformas constitucionales y se dispuso su presentación ante la Asamblea Nacional.

La documentación correspondiente deja constancia del proceso de recepción y remisión del texto a la Asamblea Nacional.

Para la reconstrucción histórica realizada en este libro resulta especialmente importante distinguir esta etapa de la siguiente: una vez que el proyecto ingresó al Órgano Legislativo comenzó un proceso constitucional distinto, durante el cual se realizaron consultas y se introdujeron modificaciones.

VIII. ASAMBLEA NACIONAL Y PROCESO LEGISLATIVO DE 2019

Asamblea Nacional de Panamá. Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales. Documentación correspondiente al trámite del proyecto de reformas constitucionales presentado en julio de 2019.

Informes y documentación de las consultas ciudadanas realizadas en distintas regiones del país durante 2019.

Estas consultas constituyen una fuente especialmente importante para identificar propuestas que no necesariamente procedían del grupo asesor ni de los acuerdos iniciales de la Concertación, sino que surgieron o adquirieron mayor fuerza durante la etapa legislativa.

Acto Constitucional No. 1 de 2019, aprobado por la Asamblea Nacional en tercer debate el 28 de octubre de 2019, al concluir la primera legislatura del procedimiento establecido en el artículo 313 de la Constitución.

El texto se reproduce íntegramente en el Anexo III de este libro.

Su inclusión posee finalidad histórica y documental y no implica que el autor comparta actualmente todas las disposiciones que contiene.

Tampoco debe identificarse automáticamente con la propuesta consensuada previamente por la Concertación. Durante el trámite legislativo se incorporaron, eliminaron y modificaron disposiciones.

Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Comunicado de 30 de octubre de 2019, posterior a la aprobación del Acto Constitucional en primera legislatura.

Este documento resulta particularmente útil porque reconoce simultáneamente que una cantidad importante de acuerdos de la Concertación había sido recuperada en el texto aprobado y que se habían incorporado nuevas propuestas surgidas de las consultas nacionales, al tiempo que señalaba acuerdos que habían quedado fuera y disposiciones introducidas durante el trámite legislativo que se consideraban inconvenientes.

IX. DOCUMENTOS SOBRE LA INTERRUPCIÓN DEL PROCESO, 2019–2020

Se consultaron igualmente documentos y pronunciamientos correspondientes a la etapa posterior a la aprobación en primera legislatura.

El procedimiento previsto requería una segunda legislatura y, posteriormente, referéndum popular.

Antes de que ese recorrido pudiera completarse, la continuidad del proceso iniciado en 2019 se interrumpió a instancias del Órgano Ejecutivo, y se abrió una nueva etapa de revisión.

Posteriormente, la pandemia de COVID-19 alteró radicalmente las prioridades nacionales y el proceso no llegó a concluir.

Esta secuencia resulta relevante para evitar una simplificación histórica: el proceso no terminó exclusivamente como consecuencia de la pandemia. Antes de ella se había producido ya una decisión política e institucional que interrumpió la continuidad del procedimiento constitucional iniciado en 2019.

X. FUENTES INSTITUCIONALES COMPLEMENTARIAS

Para la verificación y reconstrucción de disposiciones constitucionales, antecedentes históricos, jurisprudencia y procesos institucionales se consultaron igualmente materiales provenientes de:

Asamblea Nacional de Panamá, incluyendo LEGISPAN, repositorio institucional, legislación constitucional, informes y publicaciones jurídicas.

Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

Gaceta Oficial de la República de Panamá.

Órgano Judicial de la República de Panamá, particularmente el Centro de Documentación Judicial y su Biblioteca.

Presidencia de la República de Panamá y Consejo de Gabinete.

Procuraduría de la Administración, incluyendo sus repositorios de jurisprudencia y documentación jurídica.

Tribunal Electoral de Panamá, incluyendo su colección histórica y documental sobre las constituciones panameñas y su bibliografía de Derecho Constitucional Panameño.

XI. CRITERIO PARA LA UTILIZACIÓN DE ESTAS FUENTES

Las fuentes anteriores deben leerse conjuntamente y atendiendo a la naturaleza de cada una.

» Una **norma constitucional** permite establecer qué dispone jurídicamente el texto.

» Una **sentencia** permite conocer cómo fue interpretado en un determinado momento.

» Un **documento institucional** permite reconstruir qué decidió o hizo un órgano.

» Una **relatoría** permite reconstruir el desarrollo de una reunión o proceso.

» Una **obra doctrinal** permite conocer la interpretación de su autor.

Y el testimonio personal permite aportar la perspectiva de quien participó directamente en determinados acontecimientos, pero no debe confundirse con la documentación institucional que permite verificarlos.

Esta distinción ha sido especialmente importante al reconstruir el proceso de 2018–2019.

No toda propuesta estudiada por el grupo asesor fue posteriormente consensuada.

No todo lo consensuado por la Concertación llegó intacto a la Asamblea Nacional.

No todo lo incorporado por la Asamblea provenía de la Concertación.

Algunas propuestas surgieron o adquirieron fuerza durante las consultas ciudadanas.

Y el texto aprobado en primera legislatura constituyó el resultado de una etapa legislativa propia.

Reconstruir esas diferencias no persigue distribuir méritos ni responsabilidades.

Persigue algo más sencillo y más importante: preservar correctamente la memoria institucional.

Porque uno de los argumentos que recorren estas páginas es que Panamá no necesita comenzar cada discusión constitucional olvidando la anterior.

Conocer las fuentes permite saber qué ocurrió. Conocer su procedencia permite saber de dónde surgieron las distintas propuestas. Conocer su recorrido permite distinguir lo estudiado de lo consensuado, y lo consensuado de lo finalmente aprobado.

Y conocer nuestra historia constitucional permite hacer precisamente aquello que este libro propone: recordar, aprender, actualizar y avanzar.



Sobre el autor

Enrique Arturo de Obarrio, abogado de profesión, ha dedicado su trayectoria profesional y cívica al fortalecimiento institucional y democrático de Panamá. Expresidente de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), ha participado activamente en diversas iniciativas nacionales de diálogo y reforma institucional.

Entre 2018 y 2019 lideró la Comisión de Justicia de la Concertación Nacional para el Desarrollo, que coordinó la elaboración y consenso de la propuesta de reformas constitucionales presentada y aprobada —con modificaciones— en primera legislatura por la Asamblea Nacional en 2019.

Escribe estas páginas impulsado por esa experiencia y con la convicción de que la transformación social, la participación ciudadana y el Estado de Derecho deben avanzar en una misma dirección.

s[á]nchez ESTUDIO CREATIVO

LA CONSTITUCIÓN
TAMBIÉN SEÑALA EL CAMINO

Panamá se encuentra ante una coyuntura decisiva: la oportunidad de transformar su texto constitucional y sentar las bases de su futuro.

A partir de la propuesta del Ejecutivo de abrir este debate, Enrique Arturo de Obarrio aborda una interrogante crucial para la nación: ¿cómo ejercer plenamente la soberanía popular para darnos una nueva Constitución sin desmantelar el Estado de Derecho?

A través del análisis de nuestra historia institucional, los procesos de reforma de las últimas décadas y su propia experiencia en la Concertación Nacional, el autor sostiene que renovar la Carta Magna no exige empezar de cero ni saltarse las reglas democráticas. Frente a los riesgos de una Constituyente Originaria, estas páginas plantean el mecanismo previsto en el artículo 314 como una vía segura, democrática y legítima para redactar un nuevo texto fundamental.

Más que un tratado técnico, este libro es una hoja de ruta ciudadana para preservar lo que funciona, reformar lo que ahoga al país y construir un acuerdo nacional perdurable. **Porque la Constitución no solo puede cambiar: también señala el camino**

---

s[á]nchez ESTUDIO CREATIVO

9 789962 283997