

Cuaderno de lecturas constitucionales

**Diez objeciones a la
constitución de 1972**

**Otras diez ideas
constitucionales**

Doctor Carlos H. Cuestas G.

No. 16

Panamá, 2 de febrero de 2026

@sepresacpanama

Edición a cargo de Rafael Pérez Jaramillo

Presentación

La Secretaría Presidencial para la Reorganización del Estado y Asuntos Constitucionales (SEPRESAC), coordinada por el doctor Miguel Antonio Bernal, prosigue su labor de divulgación formativa con la presentación del ejemplar número 16 de la serie *Cuaderno de lecturas constitucionales*.

En esta ocasión nuevamente contamos con la generosidad del doctor Carlos H. Cuestas quien nos ofrece dos valiosos textos constitucionales. El primero aborda el tema de la constitución militarista de 1972 y el segundo se dirige a dar continuidad a una serie de ideas propuestas por el catedrático para la creación de una nueva Constitución. Recuérdese que el ejemplar No. 3 de esta serie reunió las diez primeras ideas constitucionales compartidas por el distinguido jurista panameño.

Carlos Humberto Cuestas Gómez es doctor en Jurisprudencia por la Universidad de Padua, Italia (1978). Profesor titular de Derecho Romano en la Universidad Santa María La Antigua (USMA). Ha ejercido cargos públicos en el Ministerio Público, y el Órgano Judicial desde 1979. Ha representado a Panamá en diversos congresos jurídicos celebrados en Brasil, Colombia, Chile, Estados Unidos e Italia. Es autor de libros como el escándalo de la Caja de Seguro Social (Memorias de un Fiscal) (1984); El histórico combate de San Pablo (1988); Soldados Americanos en Chiriquí: La ocupación militar de 1918, (Mención honorífica en el Concurso Ricardo Miró 1990).

Con esta serie *Cuaderno de lecturas constitucionales* se procura ofrecer un aporte a toda persona que desee conocer o ampliar sus conocimientos sobre el significado y alcance de los *derechos, deberes y garantías constitucionales*, así como de los *procesos constituyentes democráticos*.

DIEZ OBJECIONES DEBIDAMENTE SUSTENTADAS CONTRA LA CONSTITUCIÓN MILITARISTA DE 1972 Y SUS REMIENDOS DE 1978, 1983, 1994 Y 2004

Dr. Carlos H. Cuestas G.

Las siguientes son 10 objeciones razonadas que compartimos con los ciudadanos para demostrar cuan obsoleta es la vigente constitución panameña, y lo urgente que resulta su total sustitución por una constitución auténticamente democrática, participativa y moderna, no sólo para el funcionamiento del Estado, sino para la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

Son diez objeciones, pero podrían ser muchas más, por lo que invito a los lectores a replicar este ejercicio cívico ahora que comienzan a movilizarse en nuestro país las energías sociales de un nuevo proceso constituyente originario.

1.El procedimiento de elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación y del Procurador de la Administración, no favorece los principios superiores de la Administración de Justicia.

Según el numeral 2 del artículo 200, es función, entre otras, del Consejo de Gabinete:

2. Acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador

General la Nación, del Procurador de la Administración, y de sus respectivos suplentes, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional.

En Panamá el nombramiento de estos altos funcionarios recae en el Órgano Ejecutivo y la aprobación (no la ratificación, como se afirma) en la Asamblea Nacional.

Este es uno de los sistemas del derecho constitucional comparado sobre elección de los altos magistrados y procuradores, pero no es el único.

Existen también, el de cooptación que rigió en Colombia, por el cual los magistrados son designados por la propia Corte Suprema; el del nombramiento por el Congreso o la Asamblea, como es la regla en la mayoría de los estados latinoamericanos y finalmente el sistema de elección popular de los jueces recientemente aprobado en México y que también rigió en Panamá durante la vigencia de la llamada Constitución Centrofederal de 1853.

Nuestra objeción no es tanto sobre quien elige, sino que el sistema vigente no tiene un mecanismo efectivo para verificar la idoneidad técnica de los candidatos, pero más que todo su independencia, probidad y ética para el ejercicio de la función jurisdiccional.

No basta a nuestro juicio que los candidatos sean graduados en derecho (art. 204, 4), en un país como el

nuestro donde sólo recientemente y de manera poco articulada ha sido introducido el examen profesional para el ejercicio de la abogacía.

En el actual sistema, pesan más las consideraciones políticas que estos que juzgamos esenciales.

Consideramos que previo a la designación, los que aspiren a todos los cargos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, deben superar satisfactoriamente exámenes públicos de oposición administrados por un organismo especializado como el Consejo Superior de la Judicatura, (como sucede en España o Italia), organismo éste que debe tener también rango constitucional.

Propongo que quienes deseen postular para los cargos de jueces y fiscales, (incluidos los de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y Procurador General de la Nación), deben cumplir los requisitos que la Ley establece para esos cargos y presentar una solicitud.

Los candidatos, una vez verificada la documentación, deben someterse y superar satisfactoriamente uno o más exámenes escritos y orales, sobre temas jurídicos.

Cumplido este requisito general, luego de considerar los méritos profesionales, ejecutorias públicas, producción jurídica, entre otros, pueden ser designados por la autoridad nominadora, según el diseño constitucional que se adopte.

2. El sistema de juzgamiento penal de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 160 Const.) y de los diputados de la Asamblea Nacional (art. 155 y 206 núm. 3 Const.) no es conveniente para los fines de la justicia.

Según el artículo 160 de la Constitución:

*Es función judicial de la **Asamblea Nacional** conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los **Magistrados de la Corte Suprema de Justicia**, y juzgarlos, si a ello diere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de esta Constitución o las leyes.*

Según el artículo 155:

*Los miembros de la **Asamblea Nacional** podrán ser **investigados y procesados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia**, por la presunta comisión de algún acto delictivo o policivo, sin que para estos efectos se requiera autorización de la Asamblea Nacional. La detención preventiva o cualquier medida cautelar será determinada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.*

El Diputado Principal o Suplente podrá ser demandado 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.

Finalmente, según el artículo 206, numeral 3:

La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

.....

3. Investigar y procesar a los Diputados. Para efectos de la investigación, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia comisionará a un agente de instrucción.

Todas estas normas son nefastas para el ejercicio de una auténtica, eficiente y justa administración de justicia.

No hay que ser demasiado inteligente para comprender que la investigación, procesamiento y juzgamiento penal recíprocos de estos funcionarios puede ser fuente de agendas secretas, concesiones cruzadas, amenazas veladas y pactos de no agresión, que desnaturalizan la alta función jurisdiccional de administrar justicia prostituyendo sus altos fines en un sistema constitucional de derecho.

Propongo que la función de instruir las causas contra magistrados y diputados recaiga en el Ministerio Público, específicamente en el Procurador o Fiscal General de la Nación y que los actos de procesamiento y juzgamiento

recaigan en un tercero independiente y neutral, que debe ser el Tribunal Constitucional que se cree con rango constitucional, cuyos miembros obviamente no deben ser nombrados ni aprobados por la Asamblea Nacional, quizá deba elegirlos el Consejo Superior de la Magistratura o el Consejo de Participación Ciudadana y control social que se creen en la nueva constitución.

En términos semejantes, deben abolirse las actuales normas legales que permiten al Procurador General de la Nación y al Procurador de la Administración investigarse y acusarse recíprocamente.

3. La reelección en los cargos de elección popular, si se admite, debe ser igualitaria.

La reelección presidencial es en política, un fenómeno electoral existente en algunos países y prohibida en otros. Implica que un ciudadano que ha sido presidente pueda volver a serlo de forma consecutiva o por período interpuesto.

La no reelección puede ser total, o parcial; la primera cuando no se puede volver a ocupar el mismo cargo, por segunda vez; y es parcial cuando el cargo no puede ser ocupado en el período gubernamental inmediato al que se concluye, pero se deja la posibilidad para los subsecuentes.

En Panamá tenemos un sistema de no reelección parcial solamente para el Presidente de la República (art. 178), no

así para los diputados a la Asamblea Nacional, alcaldes, representantes de corregimiento, concejales e incluso en otros funcionarios de elección, como los rectores universitarios, decanos etc. quienes pueden reelegirse indefinidamente con las taras y corrupciones que este fenómeno puede causar en nuestra sociedad.

No entendemos la razón de este tratamiento desigual entre funcionarios elección popular, sin infringir al mismo tiempo el principio de igualdad ante la Ley.

Si aceptamos que la reelección sea parcial, debería serlo para todos los funcionarios de elección.

En todo caso, en lugar de la reelección, prefiero el principio de alternancia que permite la sucesión pacífica de los líderes y partidos políticos en el gobierno, lo que es propio de la democracia representativa, mediante elecciones libres y sin manipulaciones del sufragio desde el poder.

En nuestra tradición constitucional, el artículo 18 de la primera Constitución panameña, la Constitución del Istmo de 1841, preceptuaba que:

*El gobierno del Estado es popular, republicano, representativo, electivo, **alternativo** y responsable.*

4. La Constitución no prevé la acción de amparo de garantías constitucionales contra actos de los particulares.

Los actos arbitrarios que lesionan derechos fundamentales de las personas, no los cometen única y exclusivamente los servidores públicos, también los particulares, personas naturales o jurídicas, pueden incurrir en estos agravios.

En el Derecho constitucional comparado el juicio de amparo de garantías constitucionales también procede en contra de actos u omisiones cometidos por personas o empresas particulares cuando éstas llevan a cabo actos que se asemejan a los de una autoridad, y que pueden generar afectaciones a los derechos humanos de las personas.

Por ejemplo, según el artículo 88 de la Constitución del Ecuador:

*La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; **y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios***

públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

Algunos ejemplos de actos de particulares, como si fuesen autoridades para efectos de juicio de amparo son:

- *Las universidades y escuelas privadas cuando retienen evaluaciones, certificados de estudios, por falta de pagos o colegiaturas, y por reservarse el derecho de admisión escolar.*
- *Las aseguradoras por la negativa de expedir una póliza en favor de una persona con discapacidad.*
- *Las compañías de telefonías cuando omiten de manera injustificada y unilateral el pago de la pensión jubilatoria.*

Es hora ya que nos pongamos al día en esta materia, como lo han hecho desde hace décadas otros países latinoamericanos.

5. La Constitución no prevé la acción de inconstitucionalidad contra actos omisivos de los deberes los servidores públicos, en particular, de la Asamblea Nacional por la falta de expedición de las leyes ordenadas por la Constitución.

Según el artículo 206, numeral 1 de la Constitución:

La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. *La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, **sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.***

Esta norma no prevé, como lo hacen las constituciones modernas, el llamado control de constitucionalidad por omisión.

La cuestión de la inconstitucionalidad se da no solamente por acción, cuando el sujeto de derecho viola una norma constitucional, sino también por omisión cuando el sujeto encargado de desarrollar un precepto de la Constitución no lo hace durante un tiempo relativamente prolongado, dando lugar, con esta omisión, al incumplimiento de dicho precepto o a la negación de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

La omisión legislativa significa que el legislador no hace algo que positivamente le impone la Constitución. No se trata, pues, de un simple no hacer negativo, sino de no hacer

lo que, de forma concreta y explícita, está obligado constitucionalmente.

En estos casos, se produce la violación de normas constitucionales que no pueden aplicarse ni exigirse por falta de la legislación que las desarrolle o complemente.

Estas son las llamadas reservas legislativas, que son numerosas en el actual texto constitucional, pero que nunca se han aprobado o si han sido aprobadas no se han puesto en práctica, pues la omisión no recae únicamente en el Legislador, sino también en el Órgano Ejecutivo llamado a reglamentar las leyes.

Para muestra un ejemplo:

El artículo 301 prevé que,

Los estudiantes y egresados de instituciones educativas prestarán servicios temporales a la comunidad antes de ejercer libremente su profesión u oficio por razón de Servicio Civil obligatorio instituido por la presente Constitución. La Ley reglamentará esta materia

¿Existe un servicio Civil Obligatorio en Panamá, a pesar de que así lo manda a instituir la Constitución Política?

La previsión de la acción de inconstitucionalidad por omisión obligaría a hacer efectivos los preceptos

constitucionales, como lo hace el art. 103-2.º de la Constitución de Brasil (1988):

Declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida para hacer efectiva la norma constitucional, se dará noticia al poder competente para que adopte las providencias necesarias, y, tratándose de un órgano administrativo, para que lo haga en treinta días.

6. La falta de previsión de sanciones efectivas para los actos violatorios de los deberes de los órganos del Estado contemplados en la propia Constitución.

No es un misterio que actos personalizados de servidores públicos y de particulares pueden infringir claros preceptos constitucionales.

Existe una infracción constitucional cuando esos actos se oponen a los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República de Panamá, o cuando los mismos tengan como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos contenidos en los mismos.

A pesar de lo anterior, la propia Constitución es parca en cuanto a establecer una lista de dichas infracciones, y más aún de prever sanciones adecuadas para prevenir la comisión de las mismas.

Es solo a través del Juicio Político que se busca sancionar a los altos funcionarios que tengan responsabilidad política al transgredir el texto expreso de la norma constitucional.

Según el artículo 191 constitucional:

El Presidente y el Vicepresidente de la República sólo son responsables en los casos siguientes:

1. Por extralimitación de sus funciones constitucionales.

2. Por actos de violencia o coacción en el curso del proceso electoral; por impedir la reunión de la Asamblea Nacional; por obstaculizar el ejercicio de las funciones de esta o de los demás organismos o autoridades públicas que establece la Constitución.

3. Por delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la Administración Pública.

En los dos primeros casos, la pena será de destitución y de inhabilitación para ejercer cargo público por el término que fije la Ley. En el tercer caso, se aplicará el derecho común.

En materia de habeas corpus, según el artículo 21:

*Nadie puede estar detenido más de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de la autoridad competente. 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.

Se trata sin duda de normas excepcionales, que en el texto constitucional sólo prevén la pena de destitución, que sea quizá la única posible a este nivel, por lo que proponemos, por lo menos, que la misma se extienda a otros supuestos graves de infracción constitucional, como fue el caso de la ley de los diputados que aprobaron el contrato minero, a pesar de la prohibición a la Asamblea Nacional *de expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de la constitución*; (art.163, 1), o la mencionada omisión de expedir las leyes ordenadas por el Constituyente (art. 301) y en general, las de los otros funcionarios de la Administración Pública a quienes está prohibido decretar nombramientos y remociones basadas en su potestad absoluta y discrecionalidad, cuando la Constitución exige que dichos nombramientos y remociones deben regirse por el sistema de méritos, competencia, lealtad y moralidad en el servicio público. (art. 300).

Esas infracciones, generalizadas y recurrentes, deben ser sancionadas mínimamente con la pérdida del empleo del infractor, para asegurar que no sea ilusoria la voluntad constitucional.

7. La Constitución no prevé la segunda vuelta electoral.

La segunda vuelta electoral o balotaje (del francés *ballottage*) es un mecanismo presente en algunos sistemas electorales que consiste en realizar una segunda elección limitada a los candidatos que más votos obtuvieron en la primera elección –habitualmente los dos primeros–, en caso de que ningún candidato haya obtenido un mínimo de votos preestablecido. Entre las finalidades del mecanismo se encuentra la intención de dotar al candidato ganador de una mayor representatividad y legitimidad.

En América Latina, se sigue la llamada *segunda vuelta de acceso simple*, según la cual si ningún candidato obtiene una mayoría absoluta (más del 50 %), entonces se celebra la segunda vuelta electoral entre los dos candidatos más votados. Este tipo de sistema de votación existe en Brasil (1988), Chile (1989), Colombia (1991), Ecuador (2008), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Perú (1979), República Dominicana (1996) y Uruguay (1996).

En Panamá, no lo tenemos previsto pues según el artículo
177

El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por la mayoría de votos, para un periodo de cinco años. Con el Presidente de la República será elegido, de la misma manera y por igual periodo, un Vicepresidente, quien lo reemplazará en sus

faltas, conforme a lo prescrito en esta Constitución.

Es sabido que los últimos presidentes de la República han sido elegidos con menos del 40% de los sufragios válidos lo que les resta la representatividad y legitimidad necesarias para gobernar.

8. La Constitución no prohíbe expresamente las candidaturas múltiples para distintos cargos de elección popular.

El artículo 2 de la Constitución preceptúa que el *Poder Público sólo emana del Pueblo* y el siguiente artículo 135, que *el sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos y que el voto es libre, igual, universal, secreto y directo.*

Estas disposiciones, sin mayor profundización, permiten al no establecerse ninguna limitación la existencia del fenómeno de candidaturas múltiples para distintos cargos de elección popular.

Nada impide, como lo demuestra la realidad, que un mismo ciudadano pueda concurrir simultáneamente en una misma elección para todos los cargos de elección, a saber, el de Presidente de la República, diputado a la Asamblea Nacional, alcalde municipal, representante de corregimiento y hasta para concejal municipal, si fuere el caso, situación anómala e irresponsable que sólo refleja

ambiciones políticas desmedidas y poca seriedad institucional.

Algunos justifican esta anomalía, con la discutible interpretación de *que la doble (o triple) postulación obedece a una ampliación de los derechos políticos de manera razonable que no perjudica las funciones públicas administrativas*, como lo decidió el Pleno de la Corte Suprema de justicia en sentencia de 4 de octubre de 2021, y que limitar de alguna manera el derecho a los electores a escoger al candidato de su preferencia en los cargos que estime conveniente, también afecta el derecho del que resulte electo, ya que éste debe cumplir los requisitos que se le exige para cada cargo, aunque al final se le limite a ejercer un solo mandato.

Para evitar estas plúrimas postulaciones incomprensibles para la gran mayoría de los ciudadanos, nos parece apropiado adoptar una norma semejante a la contenida en el artículo 212 de la Constitución boliviana de 2009, según la cual:

Ninguna candidata ni ningún candidato podrán postularse simultáneamente a más de un cargo electivo, ni por más de una circunscripción electoral al mismo tiempo.

9. La Constitución no reconoce los movimientos políticos, ni las candidaturas independientes en los procesos electorales.

Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones. Pueden organizarse a través de un solo asunto o conjunto de asuntos, o de un conjunto de preocupaciones compartidas por un grupo social. En contraste con un partido político, un movimiento político no suelen organizarse para que miembros del movimiento sean elegidos para instituciones de poder político, sino que los anima convencer, a los ciudadanos y al gobierno para que emprendan acciones en torno a los asuntos y preocupaciones que son el foco del movimiento.

Por otro lado, un candidato independiente, candidato cívico o político independiente es el postulante, usualmente a algún cargo político, que no pertenece a ningún partido político ya existente en el lugar.

Se le llama «cívico» por realizar su candidatura al margen de los partidos políticos existentes, puesto que en una democracia los ciudadanos tienen el derecho inherente, universal e inalienable de postularse a los cargos de elección popular.

Ambos son fenómenos del tercer milenio que deberían tener reconocimiento en nuestra Constitución que se limita solo a regular la participación electoral de los partidos políticos, según el artículo 138:

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en esta Constitución y la Ley. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos estarán fundados en principios democráticos.

La Ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos, sin que, en ningún caso, pueda establecer que el número de los votos necesarios para su subsistencia sea superior al cinco por ciento de los votos válidos emitidos en las elecciones para Presidente, Diputados, Alcaldes o Representantes de Corregimientos, según la votación más favorable al partido.

Países hermanos como Ecuador y Chile, han comprendido que la participación electoral trasciende a los partidos políticos y han previsto el reconocimiento constitucional de los movimientos políticos y de las candidaturas independientes.

En Ecuador, el artículo 108 de su Constitución establece que

*Los partidos y **movimientos políticos** son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.*

Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.

Por su parte, la Constitución chilena postula como principio la existencia de candidaturas independientes en el art. 19, núm. 15 al preceptuar que:

Los partidos políticos no podrán [...] tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana.

Por otro lado, su ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios se refiere a las candidaturas independientes:

El patrocinio de las candidaturas independientes a presidente de la República deberá suscribirse ante cualquier notario por un número de ciudadanos, inscritos en cualquier parte del territorio nacional, no inferior a 0.5% de los que hubieren sufragado

en la anterior elección periódica de diputados, de acuerdo con el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones”.

10. La Constitución no contiene una jurisdicción constitucional moderna separada del Órgano Judicial.

La jurisdicción constitucional alude al órgano o conjunto de órganos estatales encargados de administrar justicia vinculante, en materia constitucional.

La jurisdicción constitucional tiene como presupuestos la supremacía jerárquica de la Constitución sobre cualquier otra norma o acto del sistema jurídico y la necesidad de someter el ejercicio de la fuerza estatal a la racionalidad del derecho, se ocupa de garantizar el pleno respeto de los principios, valores y normas establecidas en el texto fundamental.

Dentro de la jurisdicción constitucional es donde se ejerce la actividad del control constitucional. Por ende, viabiliza la utilización del conjunto de procesos que permiten asegurar la plena vigencia y respeto del orden constitucional, al cual se encuentra sometido toda la normatividad que emane de los poderes constituidos y también la conducta funcional de los servidores públicos y de los particulares en las atribuciones que le son delegadas.

En Panamá, en el plano estrictamente constitucional, la principal norma de control constitucional es el artículo 206, numeral 1 que establece como función del Pleno de la Corte Suprema de Justicia:

*La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual **la Corte en pleno conocerá y decidirá**, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, **sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.***

La creación de una jurisdicción constitucional a cargo de un Tribunal Constitucional especializado y de otros tribunales subalternos distribuidos a nivel nacional a los que se le confíe el control concentrado (acción, advertencia y consulta) y difuso (amparos, habeas corpus, habeas data) de la constitucionalidad y las nuevas tareas de los modernos estados sociales de derecho, traería como efecto inmediato, el desahogo de la apremiante carga laboral de la Corte Suprema, de los tribunales superiores y juzgados del Órgano Judicial.

Además, si al Tribunal Constitucional se le atribuye la competencia para procesar y juzgar a los magistrados de la Corte Suprema y a los diputados a la Asamblea Nacional, previa investigación y acusación del Ministerio Público, actuaría como un juez tercero, independiente e imparcial, y

se superaría el inadmisibile sistema actual de magistrados y diputados que se investigan, procesan y juzgan recíprocamente.

Espero que estas ideas motiven a quienes, hoy más que nunca, tienen intención de no desaprovechar el momento que se nos presenta para modernizar nuestro, ya demasiado averiado, sistema constitucional.

Otras diez ideas constitucionales

Dr. Carlos H. Cuestas G.

Los recurrentes e incluso inéditos problemas que enfrenta la cotidianidad de la vida social, económica e institucional panameña, nos convencen una vez más que la obsoleta, inoperante e impuesta constitución cuartelaria de 1972, debe ser totalmente sustituida por una nueva y moderna carta magna surgida del poder constituyente del pueblo, única fuente legitimadora de toda institucionalidad democrática.

A continuación, comparto a mis conciudadanos diez ideas adicionales a las ya ofrecidas con anterioridad, para su reflexión, discusión y eventual incorporación en el nuevo texto constitucional que tanto necesitamos.

1. Ampliación de los mecanismos de consulta popular, (referéndum, plebiscito) más allá de las limitaciones de los actuales artículos 314 y 325 constitucionales.

La consulta popular constituye una expresión de democracia directa que permite a los ciudadanos confirmar o rechazar determinadas decisiones de sus representantes o gobernantes. En algunos sistemas políticos se ensalzan las consultas populares como forma más desarrollada de un sistema democrático avanzado,

La consulta popular es un mecanismo directo de participación en el que la ciudadanía aprueba o rechaza una o varias propuestas planteadas con anterioridad sobre temas de interés público.

Actualmente, los artículos 314 y 325 limitan este mecanismo democrático solo al procedimiento de reforma constitucional (la denominada *reforma constitucional paralela*) y a los temas de tratados sobre el canal de esclusas, construcción de un canal a nivel o de un tercer juego de esclusas, previendo específicamente un referéndum nacional, sin prever otras materias también esenciales, como el tema de la minería, el tema de Rio Indio etc.

En el caso de la minería, por ejemplo, nos hubiéramos ahorrado el grave conflicto social de 2023, si el texto constitucional hubiese previsto esta ampliación de los mecanismos de consulta popular.

Veamos el ejemplo ecuatoriano.

Constitución de Ecuador Art. 104.-

El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana. La Presidenta o Presidente de la República

*dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes. Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción. **La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto.***

2. Elevar a rango constitucional normas guías sobre la deuda pública interna y externa

Por deuda pública o deuda soberana se entiende al conjunto de deudas que mantiene un Estado frente a los particulares u otros países. Constituye una forma de obtener recursos financieros por el Estado o cualquier poder público materializado normalmente mediante emisiones de títulos de valores o bonos. Incluye la deuda externa y la deuda interna.

La deuda externa es la suma de las deudas que tiene un país con entidades extranjeras. Se compone de deuda pública (la contraída por el Estado) y deuda privada (la contraída por empresas y particulares).

La deuda interna está compuesta por infinidad de colocaciones en el mercado interno, en forma de bonos o

valores que "reciben" los bancos comerciales del Estado y que "aceptan" las instituciones públicas.

En Panamá, la deuda pública superó los USD 56 mil millones al cierre del segundo trimestre de 2025, según datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La deuda ha experimentado un aumento significativo en los últimos años, con un incremento de más de 20 mil millones de dólares tan solo durante la administración de Laurentino Cortizo (hasta 2024).

Esto representó un aumento de USD 1,680.11 millones (3.08%) respecto al trimestre anterior.

Los límites de la deuda externa son restricciones legales o de política económica que controlan la cantidad total de dinero que un país puede pedir prestado a entidades extranjeras, generalmente como un porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) o una cantidad fija. Estos límites buscan prevenir el sobre endeudamiento, gestionar los riesgos financieros asociados al endeudamiento (como los de tipo de cambio), y garantizar la estabilidad económica y la capacidad de un país para invertir en desarrollo sostenible y servicios esenciales.

Los estados modernos suelen prever en sus constituciones normas-guía destinadas al Legislador para prevenir estos excesos, con límites y criterios racionales de endeudamiento, lo que nos hace falta parcialmente en Panamá.

Entre nosotros, la Ley 34 de 2008 sobre Responsabilidad Social Fiscal, reformada en 2024, busca en esencia alcanzar estos fines, sin embargo, por no ser una norma de rango constitucional la misma puede ser modificada, tanto para reducir el crecimiento de la deuda, como para aumentarlo, como se ha visto en el pasado, e incluso derogada, lo que indica que lo más conveniente es que en el texto constitucional se fije, entre otras cosas, un porcentaje máximo del PIB, proponemos un 40% , más allá del cual no pueda en ningún caso endeudarse el Gobierno Nacional.

3. Debe regularse con claridad a nivel constitucional el alcance y los límites del derecho de huelga de los servidores públicos.

El reciente paro de labores de algunos gremios de educadores ha puesto de manifiesto la insuficiencia de la actual constitución para enfrentar el tema de este derecho social de los servidores públicos.

Según el vigente artículo 69 constitucional:

Se reconoce el derecho de huelga. La ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine.

Esa Ley reglamentaria jamás se dictó lo que significa que el Órgano Legislativo ha incumplido, como sucede a menudo. con un claro imperativo constitucional.

De esta omisión resulta, que el derecho de huelga de los servidores públicos, al no tener límites, ni regulación, como los otros derechos, ni las mencionadas *restricciones especiales* a que se refiere el Constituyente, se perfila como un derecho absoluto, como el de los monarcas del antiguo régimen, lo que es contrario al propio diseño constitucional.

Ni siquiera la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha podido llenar este vacío y ha tenido que recurrir por analogía al Código de Trabajo, para equiparar al derecho de los trabajadores del sector privado, los derechos que en esta materia también debe reconocerse a los servidores públicos. Todo esto por falta de una adecuada regulación de lo preceptuado en el texto constitucional.

Quizá lo más sabio es que la propia Constitución describa brevemente, los principios, presupuestos, procedimientos, derechos y deberes que en esencia constituyen las modalidades de este derecho constitucional y que a ellas se acoja, aunque sea tardíamente, el Órgano Legislativo.

4. El derecho a tutela judicial efectiva debe contemplarse como un derecho fundamental con rango constitucional, junto al debido proceso

Aunque íntimamente relacionados, el derecho a la tutela judicial efectiva no debe ser confundido con el derecho al debido proceso, confusión que quizá ha sido causa que sólo este último esté expresamente contemplado como garantía fundamental en la vigente constitución política panameña, por ser históricamente anterior.

El derecho al debido proceso es *una garantía fundamental que asegura a toda persona el derecho a un juicio justo y equitativo, con las formalidades esenciales para defenderse y asegurar el cumplimiento de sus derechos. Incluye el derecho a la presunción de inocencia, a ser informado de la acusación, a tener asistencia legal, a un proceso público y expedito, y a presentar y refutar pruebas ante un tribunal competente, independiente e imparcial.*

Está regulado en el vigente artículo 32:

Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal administrativa por la misma causa policiva o disciplinaria.

El derecho a la tutela judicial efectiva es *el derecho humano fundamental de toda persona a acceder a la justicia*

y recibir una resolución judicial sobre su caso, garantizando un proceso con las formalidades del debido proceso, que incluya el derecho a presentar pruebas, obtener una decisión motivada e imparcial, y que esta sea ejecutada. Este derecho asegura la protección de los derechos e intereses sin que la persona quede en estado de indefensión.

Los componentes clave de la tutela judicial efectiva son:

Acceso a la justicia:

El derecho a acudir libremente a los tribunales o juzgados para presentar una demanda o defenderse de una.

Debido proceso legal:

Que el proceso se lleve a cabo con las reglas y garantías establecidas por la ley, incluyendo la publicidad, la asistencia letrada y el derecho a probar.

Juez natural, imparcial e independiente:

La garantía de que el tribunal que resuelva el caso sea profesional, ajeno a intereses particulares y que actúe con objetividad.

Sentencia motivada y fundada en derecho:

La obligación del juez de emitir una decisión que explique las razones jurídicas y de hecho que la sustentan, resolviendo la controversia de fondo.

Plazo razonable:

La necesidad de que el proceso se desarrolle y se obtenga una decisión en un tiempo que no sea excesivamente dilatado.

Ejecución de la sentencia:

El derecho a que la resolución dictada por el tribunal sea cumplida y que los actos necesarios para su efectividad se realicen.

Origen y alcance:

Este derecho tiene sus raíces en el derecho internacional y ha sido consagrado en las constituciones de varios países, como la Constitución española de 1978, y la ecuatoriana de 2008-

Constitución de Ecuador

Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y **a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad;** en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

El debido proceso y la tutela judicial efectiva son derechos fundamentales complementarios, pero diferentes.

Esta última no está prevista en la actual constitución panameña y su elaboración doctrinal ha sido producto de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Incluirla en el nuevo texto constitucional le daría mayor estabilidad institucional.

5. Fortalecer la exaltación de la dignidad de la persona humana en el texto constitucional

La dignidad de la persona humana es un valor intrínseco, inalienable e inherente a cada ser humano, que establece que todas las personas poseen un valor igual y merecen un trato respetuoso, compasivo y positivo, independientemente de su edad, origen, creencias o condición. Este valor es el fundamento de los derechos humanos y de una sociedad justa, y se manifiesta en la capacidad de autoconciencia, razón, sentimientos y voluntad, y en la responsabilidad moral de existir en el mundo.

Según una sentencia del Pleno de la Corte Suprema de México, la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Así las cosas, la

dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta -en su núcleo más esencial- como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada (10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 33, agosto de 2016; Tomo II; Pág. 633. 1a./J. 37/2016 (10a.)

A nosotros nos hace falta una norma constitucional que refuerce como un principio fundamental *pro homine*, la exaltación de la dignidad de la persona humana en el texto constitucional.

Sólo en el Preámbulo de la vigente constitución, tenemos algo parecido, pero tiene el defecto de su no centralidad, porque está incluido entre otras consideraciones principistas.

PREÁMBULO

*Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, **exaltar la dignidad humana**, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional,*

e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de la República de Panamá.

Un buen modelo a seguir es el artículo 38 de la Constitución de la República Dominicana de 2010, a saber:

Artículo 38.- Dignidad humana.

El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.

6. Previsión de una cláusula de defensa de la democracia

Una cláusula de defensa de la democracia, a nivel constitucional, preceptúa que la Constitución mantiene su vigencia, incluso si se interrumpe su acatamiento por actos de fuerza.

La Constitución Política de Panamá no contiene un artículo o "*cláusula de defensa de la democracia*" explícita como tal, pero sí establece principios y mecanismos que la sostienen, como el derecho al voto universal, secreto y directo (Artículo 129), la obligación de las autoridades de garantizar la libertad y honradez del sufragio (Artículo 130),

el deber de los ciudadanos de participar y vigilar la vida pública (Artículo 6), y la soberanía popular que recae en el poder civil (Artículo 305).

Aunque el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en los años 90 del siglo pasado, al formular la doctrina del bloque de la constitucionalidad esbozó la supervivencia de normas de la derogada Constitución de 1946, no obstante el golpe de estado de los militares de 1968, hace falta en nuestro medio una norma específica como la prevista en el artículo 36 de la Constitución argentina, que prevé con fuerza esa defensa constitucional.

Artículo 36o.- Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos.

Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas.

Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta

Constitución o las de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos. Las acciones respectivas serán imprescriptibles.

Todos los ciudadanos tienen el derecho de resistencia contra quienes ejecutaren los actos de fuerza enunciados en este artículo.

Atentara asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos.

El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función.

Consideramos que la conveniencia de una norma como ésta, debe ser objeto de profunda reflexión cuando llegue el momento de redactar el nuevo texto constitucional.

7. Previsión de una jurisdicción constitucional separada del Órgano Judicial

La jurisdicción constitucional alude al órgano o conjunto de órganos estatales encargados de administrar justicia vinculante, en materia constitucional.

La jurisdicción constitucional tiene como presupuestos la supremacía jerárquica de la Constitución sobre cualquier otra norma o acto del sistema jurídico y la necesidad de someter el ejercicio de la fuerza estatal a la racionalidad del derecho.

Se ocupa también de garantizar el pleno respeto de los principios, valores y normas establecidas en el texto fundamental.

Dentro de la jurisdicción constitucional es donde se ejerce la actividad del control constitucional. Por ende, viabiliza la utilización del conjunto de procesos que permiten asegurar la plena vigencia y respeto del orden constitucional, al cual se encuentra sometido toda la normatividad que emane de los poderes constituidos y también la conducta funcional de los servidores públicos y de los particulares en las atribuciones que le son delegadas.

En Panamá, en el plano estrictamente constitucional, la principal norma de control constitucional es el artículo 206, numeral 1 que establece como función del Pleno de la Corte Suprema de Justicia:

*La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual **la Corte en pleno conocerá y decidirá**, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, **sobre la***

inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

La creación de una jurisdicción constitucional a cargo de un Tribunal Constitucional especializado y de otros tribunales subalternos distribuidos a nivel nacional a los que se le confíe el control concentrado (acción, advertencia y consulta) y difuso (amparos, habeas corpus, habeas data) de la constitucionalidad y las nuevas tareas de los modernos estados sociales de derecho, traería como efecto inmediato, el desahogo de la apremiante carga laboral de la Corte Suprema, de los tribunales superiores y juzgados del Órgano Judicial.

Además, si al Tribunal Constitucional se le atribuye la competencia para procesar y juzgar a los magistrados de la Corte Suprema y a los diputados de la Asamblea Nacional, previa investigación y acusación del Ministerio Público, actuaría como un juez tercero, independiente e imparcial, y se superaría el inadmisibles sistema actual de magistrados y diputados que se investigan, procesan y juzgan recíprocamente.

Si hubiésemos contado con un Tribunal Constitucional con competencia para juzgar los actos administrativos de la Corte Suprema de Justicia, muy probablemente nos hubiéramos evitado el reciente

exabrupto de esta corporación de justicia de aumentarse unilateralmente el salario a B/14,000.00 y de fijarse también, unilateralmente, una jubilación especial del 100 por ciento de su ya elevado salario.

8. Prohibición constitucional de candidaturas múltiples a puestos de elección popular.

El vigente artículo 135 constitucional preceptúa que el sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos y que el voto es libre, igual, universal, secreto y directo.

Esta norma, sin mayor profundización, permite al no establecer restricciones el fenómeno de candidaturas múltiples para distintos cargos de elección popular.

Nada impide, como lo demuestra la realidad, que un mismo ciudadano pueda concurrir simultáneamente en una misma elección para todos los cargos de elección, a saber, el de Presidente de la República, diputado a la Asamblea Nacional, alcalde municipal, representante de corregimiento y hasta para concejal municipal, si fuere el caso, situación anómala e irresponsable que sólo refleja ambiciones políticas desmedidas y poca seriedad institucional.

Para evitar estas plúrimas postulaciones incomprensibles para la gran mayoría de los ciudadanos, nos parece apropiado adoptar una norma semejante a la

contenida en el artículo 212 de la Constitución boliviana de 2009, según la cual:

Ninguna candidata ni ningún candidato podrán postularse simultáneamente a más de un cargo electivo, ni por más de una circunscripción electoral al mismo tiempo.

9. Amparo de garantías constitucionales o la acción de tutela contra actos de particulares

Los actos arbitrarios que lesionan derechos fundamentales de las personas, no los cometen única y exclusivamente los servidores públicos, también los particulares, personas naturales o jurídicas, pueden incurrir en estos agravios.

En el Derecho constitucional comparado el juicio de amparo de garantías constitucionales o la acción de tutela también proceden en contra de actos u omisiones cometidos por personas o empresas particulares cuando éstas llevan a cabo actos que se asemejan a los de una autoridad, y que pueden generar afectaciones a los derechos humanos de las personas.

Por ejemplo, según el artículo 88 de la Constitución del Ecuador:

Art. 88 La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los

derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

10. Previsión de la segunda vuelta electoral

La segunda vuelta electoral o balotaje (del francés *ballottage*) es un mecanismo presente en algunos sistemas electorales que consiste en realizar una segunda elección limitada a los candidatos que más votos obtuvieron en la primera elección —habitualmente los dos primeros—, en caso de que ningún candidato haya obtenido un mínimo de votos preestablecido. Entre las finalidades del mecanismo se encuentra la intención de dotar al candidato ganador de una mayor representatividad y legitimidad.

En América Latina, se sigue la llamada segunda vuelta de acceso simple, según la cual si ningún candidato obtiene una mayoría absoluta (más del 50 %), entonces se

celebra la segunda vuelta electoral entre los dos candidatos más votados.

Este tipo de sistema de votación existe en Brasil (1988), Chile (1989), Colombia (1991), Ecuador (2008), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Perú (1979), República Dominicana (1996) y Uruguay (1996).

En Panamá, no lo tenemos previsto pues según el artículo 177:

El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por la mayoría de votos, para un periodo de cinco años. Con el Presidente de la República será elegido, de la misma manera y por igual periodo, un Vicepresidente, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a lo prescrito en esta Constitución.

Es sabido que los últimos presidentes de la República han sido elegidos con menos del 40% de los sufragios válidos lo que les resta la representatividad y legitimidad necesarias para gobernar.

