

MOVIMIENTO CONSTITUYENTE

DOCUMENTO CONCEPTUAL Y DE PRINCIPIOS PARA EL DEBATE CIUDADANO HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN



Febrero de 2019

INDICE

Introducción

Resumen de la Propuesta Constitucional

A. Principios Básicos

B. Explicación de los Principios para las Modificaciones

C. Preguntas sobre los conceptos claves

INNOVACIONES QUE SE PROPONEN

Tema I. Preámbulo

Tema II. El Estado Panameño

Tema III. Derechos Humanos

A. Derechos Civiles

B. Derechos económicos, sociales, culturales y de solidaridad

Tema IV. Derechos Políticos. Instituciones Electorales

Tema V. Órgano Ejecutivo.

A. Justificación del cambio a un régimen semi-presidencial

B. Propuesta de modificaciones

Tema VI. Órgano Legislativo

Tema VII. Órgano Judicial

A. Órgano Judicial

B. Jurisdicción Constitucional

C. Tema VIII. Régimen Municipal

D. Tema IX. Hacienda Pública, Organización y Control

E. A. Presupuesto General del Estado

B. Tribunal de Cuentas

Tema X. Procedimientos para Reformas a la Constitución

A. Reforma Parciales

B. Asamblea Constituyente

MOVIMIENTO CONSTITUYENTE

DOCUMENTO CONCEPTUAL Y DE PRINCIPIOS PARA EL DEBATE CIUDADANO

HACIA UNA NUEVA CONSTITUCION

Introducción

El Movimiento Constituyente ha estado durante los últimos tres años promoviendo la convocatoria de una Asamblea Constituyente como su principal objetivo, motivado por la crisis de institucionalidad democrática por la que atraviesa el país, la cual amerita se exploren las posibilidades para una impostergable transformación de la Nación a partir de un proceso constituyente.

Hemos preparado el presente “Documento Conceptual y de Principios”, como propuesta inicial que puede seguir siendo mejorada, como aporte al debate político nacional en torno a esta materia. Por los temas de fondo que implica y que buscan superar esa crisis institucional, invitamos a los ciudadanos a que nos acompañen a reflexionar al respecto.

Es importante hacer notar que el titular de la soberanía para realizar cambios constitucionales es el ciudadano. Esto nos lleva a distinguir entre el poder originario y el poder constituido, entendiendo que el primero es el que hace la Constitución y el segundo es un poder regulado y determinado por la propia Constitución. De esto se entiende que el poder originario es superior al establecido o constituido por la propia Constitución. Con esta aclaración, que explica que el poder constituyente originario no deriva sus atribuciones de la Constitución vigente y, en todo caso, el artículo 2 de la actual Carta Magna reconoce que “El Poder Público sólo emana del pueblo”. Por ende, no tiene que actuar de acuerdo a los procedimientos que para modificar la misma se han establecido. Se trata de un poder constituyente ilimitado, que no puede estar condicionado por ninguna otra norma preestablecida o limitación jurídica existente.

En este orden de ideas, es conveniente destacar que la intención en esta Propuesta de Principios es aportar al contenido de una nueva Constitución, elaborada en una Asamblea Constituyente. Esto es distinto a tratar de reformar la misma ya que en el caso de reformas hay una continuidad de la Constitución existente. La Propuesta que se presenta busca reemplazar la Constitución aprobada en el año 1972, a fin de superar los graves y evidentes desfases entre dicha Constitución y las exigencias de amplios sectores de la sociedad panameña que abogan por una refundación del Estado panameño.

Este documento fue preparado por una Comisión Especial designada por la Junta Directiva del Movimiento Constituyente, integrada por los siguientes profesionales: Anayansi Turner, Miguel Antonio Bernal, Vicente Archibold, Cristóbal Silva, Antonio Chan, Luis Platero, Luis Daniels y Marco Austin.

Para la preparación de la presente Propuesta Ciudadana hemos examinado experiencias institucionales exitosas de otros países, así como consultado los diversos textos constitucionales de España y América Latina. Hemos acogido la propuesta que nos hace Luis Adames González, en su obra “¿Cuál Constitución? La Constitución Pendiente de Panamá”, en lo atinente al Consejo Nacional Electoral, al Consejo Nacional Permanente de Participación Ciudadana y al diseño del régimen semi-presidencialista para nuestro país.

I. RESUMEN DE LA PROPUESTA CONSTITUCIONAL

A. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS que se proponen incorporar en la nueva Constitución pueden resumirse así:

1. Reconocimiento de la Nación panameña como Estado pluriétnico, pluricultural y plurilingüe.
2. Ampliación y fortalecimiento de los derechos humanos, entendidos éstos como un todo integral e interdependiente, dirigidos a preservar la dignidad humana y concebidos en armonía con las declaraciones, convenios internacionales y regionales de derechos humanos existentes.

3. Fortalecimiento de un Estado Constitucional Democrático y Social de Derecho, donde el poder público efectivamente emane del pueblo y responda a sus necesidades sociales; y las actuaciones de los gobernantes se constriñan al cumplimiento de la Constitución y la Ley.

4. Establecimiento de una democracia participativa, ejercida a través de instituciones de la democracia semi-directa como los son los cabildos, plebiscitos, referéndums, consultas, iniciativas populares de ley, veedurías ciudadanas, observatorios, revocatoria de mandato, etc. En concordancia con esto, se propone la

creación de un Consejo Nacional Permanente de Participación Ciudadana (CNPPC).

5. En cuanto al sistema electoral, establecimiento de mecanismos que permitan mayor legitimidad y representatividad política en los cargos de elección popular, a través de la introducción de la segunda vuelta electoral en las elecciones presidenciales, fortalecimiento de la paridad electoral, así como posibilidades de postulaciones diversas (por partidos políticos, candidaturas independientes, agrupaciones ciudadanas, movimientos políticos y organizaciones indígenas) y nuevas modalidades de diputación (nacionales y provinciales); también mecanismos dirigidos a erradicar el clientelismo y la corrupción, como la prohibición de la reelección en todos los cargos de elección popular y las elecciones a medio término de los diputados.

6. Introducción de un régimen semi-presidencialista, que permita una distribución más equilibrada del poder político entre los diversos Órganos del Estado.

7. Fortalecimiento de la independencia, transparencia e imparcialidad en la administración de justicia, a través de la creación de un Consejo Superior de la Judicatura y del Tribunal Constitucional.

8. Retorno al Régimen Municipal establecido en la Constitución Nacional de 1946. Esto acompañado del Fortalecimiento de las instituciones de control, como la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, a través de un mecanismo de selección de sus titulares que garantice su independencia y la dotación de partidas presupuestarias suficientes.

B. EXPLICACIÓN DE PRINCIPIOS PARA LAS MODIFICACIONES

El cambio constitucional propuesto mediante una Asamblea Constituyente pretende, como centro de gravedad, la reorganización de la redistribución del poder político existente, proponiendo el reemplazo del sistema presidencialista por un nuevo sistema de gobierno que permita un real equilibrio entre los Órganos del Estado, lo que podría denominarse un sistema de gobierno semipresidencialista, el cual permitiría establecer un gobierno más democrático, responsable y gobernable, es decir, "un Buen Gobierno", tal como se merecen los gobernados por las autoridades nacionales elegidas cada 5 años, y que mediante el mismo se obtenga el bienestar, o Bien Común, para todos los panameños.

En cuanto a los Órganos del Estado, las modificaciones constitucionales propuestas, una vez introducidas, afectarían la estructura del Órgano Legislativo, la integración y funcionamiento del Órgano Judicial y el poder centralizado en el Órgano Ejecutivo.

En cuanto al tránsito desde la actual democracia representativa a una participativa, incorporando instituciones básicas de la democracia semidirecta, se presupone que produciría la incorporación de un moderno y funcional proceso de descentralización, no solo desconcentración del poder político, como se ha intentado hasta ahora, para reemplazar el excesivo e ineficiente gobierno centralizado. Se ampliarían las formas de participación ciudadana y con ella, se profundizaría y afianzaría la democracia panameña.

Se desburocratizaría la administración pública con la eliminación de los Suplentes a todos los niveles, al igual que la eliminación de la figura de Representantes de Corregimientos y su sustitución por concejales, cuyo número se establecería con base en la densidad poblacional.

C. PREGUNTAS SOBRE LOS CONCEPTOS CLAVES

Sin duda, el quid del asunto en una transformación constitucional está en definir, ¿Qué cambiar y Cómo cambiarlo? En otras palabras, ¿qué es lo fundamental en la problemática política de una nación? La respuesta general es el PODER. Hay que resolver la manera como debe organizarse y ejercerse el poder público para permitir conducir al país por caminos de justicia, solidaridad y equidad social. Esto sugiere hacer varias preguntas:

¿Por qué se requiere un nuevo Pacto Social?

La Constitución vigente fue elaborada en 1972 bajo un régimen de dictadura militar, fue aprobada para favorecer intereses del régimen del momento. Se le han introducido reformas parciales, los llamados parches, en los años 1978, 1983, 1994 y 2004. Ninguna de dichas reformas realizadas han resuelto los problemas fundamentales existentes en el país. Sigue la concentración del poder en el Ejecutivo, no hay independencia en actuar judicial, hay muy poca participación ciudadana y persiste una institucionalidad debilitada que ya no cumple con su propósito en pro de una real democracia. Todo esto nos lleva exigir una Constituyente.

¿Qué es una Constituyente?

Es una Asamblea integrada por representantes de todos los sectores políticos, económicos y sociales que integran la sociedad panameña escogidos por votación popular para debatir, confeccionar y aprobar una Constitución totalmente nueva o reformar la Constitución ya existente.

El Movimiento Constituyente aboga por una nueva Constitución que sea expresión del Poder Constituyente, es decir, de la capacidad política del pueblo panameño, el auténtico soberano, de darse una Carta suprema que lo rija.

¿Cuál son los efectos de una nueva Constitución?

A diferencia de reformas parciales (parches), una nueva constitución no sólo reformaría el Estado, sino que hasta podría llegar a la refundación de la Nación. Incorporaría nuevas e importantes instituciones en el sistema político, que serían instrumentos eficaces y adecuados para lograr un mejor ejercicio democrático.

¿Por qué se requiere consultar al pueblo para la convocatoria de una Constituyente?

Porque los gobernantes y políticos utilizan el tema de la Constituyente para manipularlo a su conveniencia y según sus particulares intereses, desvirtuándole su auténtico sentido democrático. Han utilizado la vía de reformas constitucionales a través de dos Asambleas, para maquillar el control vertical del poder, sin verificar cambios sustanciales.

Es por ello que propusimos en su momento un Anteproyecto de Ley que estableciera un referéndum (vinculante) vía una Quinta Papeleta en las próximas elecciones del 5 de mayo, para consultar a los ciudadanos si estarían de acuerdo con la convocatoria a una Constituyente, mediante sólo dos preguntas: ¿Quiere Ud. una Constituyente? y ¿Quiere Ud. que el próximo Presidente Electo convoque una Constituyente a principios de su gestión? Este Anteproyecto fue rechazado de plano por Asesoría Legal de la Asamblea Nacional.

El ex presidente Varela antes de su salida presentó la iniciativa de la Quinta Papeleta de una manera desfasada, extemporánea, sin que la consulta tenga fuerza vinculante y con base en 2 preguntas que legitiman el exabrupto jurídico de la Constituyente Paralela.

Abogamos para que se convoque a un referéndum, donde la población decida si quiere o no una Asamblea Constituyente.

¿Qué tipo de Constitución se propone?

Sin duda, una Constitución principista y no una reglamentaria muy extensa. Se incluirían los principios fundamentales que habrían de regir en materia programática (naturaleza y características del Estado panameño); en lo dogmático (derechos humanos de los ciudadanos); en lo orgánico (configuración de los Órganos de Poder del Estado y sus relaciones entre sí); en lo social (instituciones para promover el bienestar social); y las cláusulas de reformas a la Constitución).

¿Con respecto al Estado de Derecho?

La nueva Constitución tendría como finalidad fundamental, afianzar el Estado Constitucional Democrático y Social de Derecho, mediante una efectiva democracia participativa y un equilibrio real entre los tres órganos del Estado. Esto lograría materializar una sociedad más democrática, inclusiva y representativa de los ciudadanos, así como también generaría procesos con mayor transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública.

¿Y respecto a los Órganos del Estado?

Se propone además, modificar la estructura del Órgano Legislativo introduciendo los diputados provinciales y nacionales; introduciendo un régimen de semi-presidencialista para permitir una más equilibrada distribución del poder político.

¿Y en los temas electorales?

Se propone introducir un sistema de elecciones escalonadas, la eliminación de privilegios de los diputados, la prohibición de la reelección, la paridad electoral, la creación de partidos municipales y provinciales. Se introduce la figura de la Segunda Vuelta y un Consejo Electoral separado en dos funciones, una para la de organización electoral y la otra para el tratamiento de conflictos e impugnaciones.

¿y respecto a administración de justicia?

Se considera impostergable el fortalecimiento de la independencia, transparencia e imparcialidad en la administración de justicia mediante la creación de un Consejo Superior de la Magistratura, el cual propondría los candidatos para magistrados de la Corte Suprema y sus calificaciones.

¿Y la Descentralización?

La misma se aborda bajo los conceptos de retornar al régimen municipal de 1946. Para un régimen descentralizado, lo que no es igual a un régimen desconcentrado, es de suma importancia el fortalecimiento de las instituciones de control, como la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Tribunal de Cuentas. Se propone introducir mejores mecanismos de selección de los titulares en cada una de estas instituciones, de manera tal que se garantice su independencia y dotación de presupuestos adecuados en cada una.

INNOVACIONES QUE SE PROPONEN

Tema I. Preámbulo. Proponemos que los principios básicos antes expuestos deben ser contenidos en el Preámbulo de la nueva Constitución.

Tema II. El Estado Panameño. Reconocimiento de la Nación panameña como Estado pluriétnico, pluricultural y plurilingüe.

Pluriétnico en tanto el país cuenta con una composición multiétnica caracterizada por la existencia de siete (7) pueblos indígenas: ngäbe, buglé, kuna, emberá, wounaan, bri-bri, naso; más grupos poblacionales descendientes de inmigrantes con un común origen étnico.

Pluricultural porque la multiétnicidad incide en la multiplicidad de tradiciones culturales, que deben ser preservadas.

Plurilingüe para oficializar el reconocimiento de las lenguas ancestrales de los pueblos indígenas de Panamá, garantizando la

educación bilingüe en territorios comarcales.

Tema III. Derechos Humanos. Abogamos por actualizar el Título III constitucional en cuanto a su denominación y ponerlo a tono con las categorías de los derechos humanos reconocidas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: derechos civiles y políticos; derechos económicos, sociales y culturales; derechos de solidaridad.

A. Los Derechos Civiles. En este tema, nos circunscribimos a señalar la necesidad de que se amplíe el segundo párrafo del Artículo 17 de la Constitución vigente, reconociendo en el bloque de la constitucionalidad, todos los derechos humanos consignados en pactos y convenios internacionales firmados por el país, partiendo de la concepción de que los derechos humanos son un todo integral e interdependiente.

B. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Solidaridad

En materia de Trabajo, proponemos la incorporación de nuevos derechos como el derecho de los trabajadores a negociar convención colectiva; subir la edad mínima para trabajar a 15 años, de conformidad con el Convenio 138 de la OIT del cual Panamá es signataria; y reconocimiento del teletrabajo (trabajo fuera de una oficina central o centro de producción mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación) sin menoscabo de la relación de trabajo.

En el ámbito de la Educación, proponemos que se incluya el 6% del presupuesto nacional para la educación, tal como está establecido en la Ley Orgánica de Educación. Asimismo que se establezca como obligatorios el primer y segundo nivel de enseñanza y que se incluya la educación universitaria como un derecho.

En cuanto al Régimen Ecológico planteamos la incorporación de los principios de sostenibilidad y no regresión; el reconocimiento de la jurisdicción ambiental y la protección de los defensores ambientales.

En relación al Régimen Agrario, debe plasmarse la necesidad de que el Estado garantice a través de políticas públicas concretas y

fehacientes, la seguridad y soberanía alimentarias, así como la protección de la producción nacional de alimentos.

En cuanto a las comunidades indígenas debe consignarse expresamente el reconocimiento de su derecho a sus tierras ancestrales, reconocidas como comarcas o tierras colectivas y la propiedad colectiva sobre las mismas para el logro de su bienestar económico y social.

Tema IV. Derechos Políticos. Instituciones Electorales.

1. Derecho a candidatizarse en igualdad de condiciones a cargo público y paridad electoral:

Se propone que dentro de los derechos políticos, se consigne expresamente el derecho a candidatizarse en igualdad de condiciones a cargo público, mismo que debe fortalecerse con el principio de paridad electoral, entendiéndose por tal, una participación equilibrada de hombres y mujeres en las nóminas electorales en proporción de 50% y 50% de manera alternada. Elevar el mismo a principio constitucional, no sólo fortalece este derecho, sino que constituye una mayor garantía de su cumplimiento, en tanto su establecimiento en el Código Electoral o en Decreto correspondiente del Tribunal Electoral no ha sido respetado por los partidos políticos a la hora de postular a sus candidatos.

2. Nueva prohibición para garantizar la libertad de sufragio:

Se propone incluir dentro de las prohibiciones a fin de garantizar la libertad y honradez del sufragio, contempladas en el artículo 136 constitucional, un numeral adicional: "5. el pedido de adhesiones o afiliaciones a partidos políticos para lograr acceso o permanencia en el empleo", lo cual nos parece adecuado.

3. Principio de No Reelección:

En cuanto al sistema electoral, abogamos por la incorporación del principio de no reelección en todos los cargos de elección popular (en la actualidad sólo existe la prohibición constitucional para Presidente y Vicepresidente en los dos períodos siguientes), toda vez que en este momento constituye una reclamación extendida de la ciudadanía, en virtud de los escándalos de corrupción que han

abrazado a diputados, alcaldes y representantes de corregimiento, los cuales han venido financiando sus campañas y actividades políticas reeleccionistas a través de fondos públicos. La no reelección favorecería la rotación en los cargos, limitaría el abuso de poder, la utilización de dinero del Estado para financiar campañas y el autoritarismo, profundizando, de esta manera, la democracia. Abogamos por extender la prohibición de la reelección a los dos períodos siguientes, que existe ya para Presidente y Vicepresidente, a los demás cargos de elección popular.

4. Introducción de la Segunda Vuelta para la elección presidencial:

Mucho se ha cuestionado en nuestro país el hecho de que Presidentes de la República hayan sido escogidos con una tercera parte de los votos válidos, lo cual deja un sabor amargo en torno a la calidad de nuestro sistema democrático donde no se pondera realmente el querer de la mayoría ciudadana en las urnas. A este respecto, 14 países de Latinoamérica han optado por una segunda vuelta o balotaje. En nuestra propuesta estamos optando por segunda vuelta electoral con mecanismo de acceso simple, donde los dos candidatos más votados en elección presidencial, sin que ninguno de ellos hayan obtenido más de la mitad de los votos emitidos, irían a una segunda ronda para definir al triunfador en la contienda electoral presidencial. Por añadidura, la segunda vuelta fortalecería un sistema de participación pluralista de partidos, organizaciones y postulaciones independientes, superando la tendencia hacia el bipartidismo y tripartidismo de nuestro sistema partidocrático.

5. Elecciones escalonadas de los diversos funcionarios sujetos a cargos de elección:

Se plantea la no coincidencia de las elecciones del Ejecutivo con las del Legislativo, con la finalidad de que unas no condicionen a las otras, y haya más dinamismo en la renovación de los representantes políticos de la población y en su rendición de cuentas.

6. Elección de diputados provinciales y nacionales:

Se considera que debe retornarse al régimen de diputados provinciales y nacionales que se estableció con la Constitución de 1946 y sustituir el sistema de circuitos electorales vigente. Esto, con el fin de garantizar que los diputados cumplan su función legislativa para la cual están llamados y erradicar de manera decisiva el clientelismo actual, que los obliga a practicar una política de favores y compra de votos en la circunscripción circuital, situación que les consume todas sus energías y distorsiona la actividad política de su real esencia. Igualmente, esta propuesta permite catapultar a personas con proyección nacional y trayectoria de servicio como diputados; así como proyectar una visión política más totalizadora y menos localista.

7. Eliminación de los privilegios de los diputados:

A pesar de que la Constitución actual no contempla privilegios de ningún tipo para los diputados de la Asamblea Nacional, éstos gozan de prerrogativas, que ellos mismos se han otorgado por ley, tales como derecho a importar vehículos libre de impuestos cada dos años, planillas para contratar personal por montos considerables, altos niveles salariales, no se les descuenta el salario por no asistir a las sesiones, etc. Consideramos que hay que incluir alguna norma específica que impida que éstos se doten de estos y otros privilegios a través de leyes de la República.

8. Financiamiento público de los partidos políticos y de las campañas electorales:

Se considera que el financiamiento de los partidos políticos y candidatos independientes debe ser 100% con fondos públicos, con la finalidad de garantizar acceso equitativo a los mismos y aliviar las desigualdades en la participación política condicionada por el financiamiento privado. Tal propuesta impediría la influencia de intereses creados en las decisiones de los representantes políticos, los cuales sólo se deben solamente a sus electores, situación que impediría la corrupción y fortalecería la transparencia en las finanzas de los partidos y candidatos.

9. Partidos políticos municipales y provinciales:

Considerando que la democracia y participación política se

consolida al posibilitar la constitución de partidos políticos, no sólo nacionales, sino también municipales y provinciales, los cuales serían instrumentos para la formulación y realización de la actividad política en la circunscripción municipal y provincial, respectivamente. Su organización, estructura y funcionamiento será democrática y sus estatutos garantizarán la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

10. Democratización de las postulaciones a cargos de elección popular:

Se propone una decisiva apertura en materia de postulación a cargos de elección popular, de forma tal que lo puedan hacer los partidos políticos, los ciudadanos independientes (no inscritos en partidos), agrupaciones ciudadanas, movimientos políticos y organizaciones indígenas, tal como lo permiten las Cartas Magnas de Colombia y Bolivia. En cuanto a las comunidades indígenas, que éstas puedan escoger sus candidatos, según sus normas de democracia comunitaria (cfr. Fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Awas Tingni –vs- Nicaragua*).

11. Fortalecimiento de la participación ciudadana:

La participación ciudadana es clave en un nuevo modelo de democracia participativa por el cual propugnamos. Se ejerce a través de mecanismos variados de la democracia representativa, directa y comunitaria (voto, iniciativa, consulta popular, cabildo abierto, revocatoria de mandato, referéndum, plebiscito, veeduría ciudadana, entre otros), sobre la base del reconocimiento de todas las formas de organización social como expresión de la soberanía popular, tal como hacen las Constituciones de Colombia (1991), Ecuador (2008), Bolivia (2009), España (reformada en el 2011).

12. Instituciones de Participación Ciudadana y Control Social:

Las instituciones de Participación y Control Social serían las siguientes: Consejo Nacional Permanente de Participación Ciudadana, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y las Superintendencias. Sus representantes serían nombrados por un período de cinco (5) años, mediante concurso público de oposición y méritos.

a) Consejo Nacional Permanente de Participación Ciudadana:

Se propone la creación del Consejo Nacional Permanente de Participación Ciudadana, entidad con personería jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.

Le correspondería promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, y la rendición de cuentas del sector público; designaría al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República, a los Directores Generales de las Superintendencias y a dos (2) consejeros del Consejo Nacional Electoral.

El Consejo estaría integrado por siete (7) miembros de reconocido prestigio y solvencia moral seleccionados por organizaciones representativas de los diversos sectores de la sociedad civil, de la siguiente manera:

- Uno por la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (COONAPIP), en representación de las diversas etnias nacionales
- Uno por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), en representación del sector privado
- Uno por el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), en representación de los trabajadores del país
- Uno por la Federación Nacional de Servidores Públicos de Panamá (FENASEP), en representación de los funcionarios públicos
- Uno por la Federación de Profesionales de Panamá (FEDAP), en representación de los profesionales panameños
- Uno por el Consejo de Rectores de Panamá (CRP), en representación de las universidades panameñas
- Una escogida por las organizaciones de mujeres que cuenten con personería jurídica de más de cinco (5) años. El proceso de selección sería organizado por el Consejo Nacional Electoral.

b) Superintendencias: Serían organismos técnicos de vigilancia, auditoria, intervención y control de actividades económicas, sociales y ambientales y de los servicios públicos y de los prestados por entidades privadas. c) Defensoría del Pueblo: Se fortalecería la autonomía e independencia de la Defensoría del Pueblo, tomando en cuenta su importante papel en velar por la protección de los derechos y las garantías fundamentales consagradas en la Constitución, los convenios internacionales de derechos humanos y la Ley, mediante el control no jurisdiccional de los hechos, actos u omisiones de los servidores públicos y de quienes presten servicios públicos. Para ser elegido Defensor del Pueblo se requiere haber cumplido 35 años de edad, no tiene que ser abogado de profesión y debe acreditar su no afiliación a partidos políticos por lo menos en los cinco (5) años anteriores a su postulación. d) Contraloría General de la República: La Contraloría General de la República es un organismo técnico independiente, responsable del control de la utilización de los recursos estatales y de la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas que dispongan de recursos público, cuya dirección estará a cargo de un funcionario que se denominara Contralor General, secundado por un SubContralor, quienes serán nombrados por el Consejo Nacional Permanente de Participación Ciudadana, para un periodo de siete (7) años, dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos sino por la Asamblea Nacional mediante el voto de las tres quintas partes de sus miembros.

13. Consejo Nacional Electoral y Fiscalía Electoral:

La función electoral será ejercida por el Consejo Nacional Electoral, con sede en la ciudad de Panamá, con jurisdicción nacional, autonomía administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica.

El presupuesto anual destinado al ejercicio de la funciones electorales no será inferior al medio por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

El Consejo Nacional Electoral se integrará por cinco (5) miembros

principales, no vinculados a organizaciones con fines políticos, escogidos así: dos (2) por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social, a propuesta de las organizaciones de la sociedad civil y ciudadanas; uno (1) por el Órgano Ejecutivo; otro (1) por la Asamblea Nacional, por mayoría absoluta de sus miembros y otro (1) por el Órgano Judicial (Corte Suprema de Justicia), quienes ejercerán sus funciones por seis (6) años, y se renovarán parcialmente (escalonados) cada tres (3) años; dos (2) miembros en la primera ocasión, tres (3) en la segunda y así sucesivamente. Tendrá como funciones las siguientes:

a) Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados y posesionar a los ganadores de las elecciones.

c) Ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales.

d) Conocer y resolver las impugnaciones y reclamos administrativos sobre las resoluciones de las corporaciones electorales, e imponer las sanciones que correspondan.

e) Conocer y resolver privativamente los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de las corporaciones electorales, y los asuntos litigiosos de los partidos políticos y candidatos independientes.

f) Sancionar el incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales.

La Fiscalía General Electoral es una agencia de instrucción independiente y coadyuvante del Consejo Electoral. Se le reconocerá personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo.

El Fiscal General Electoral será nombrado por la Asamblea Nacional, para un periodo de seis (6) años sin posibilidad de reelección; deberá reunir los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y tendrá iguales restricciones.

Tema V. Órgano Ejecutivo. A. Justificación del cambio a un régimen semi-presidencialista.

1. El régimen presidencialista que históricamente ha prevalecido en Panamá se caracteriza porque el Presidente de la República es al mismo tiempo “Jefe de Estado” y “Jefe de Gobierno”. Esto le permite al Órgano Ejecutivo tener más poderes y atribuciones que los otros Órganos del Estado (Legislativo y Judicial), lo que le permite ejercer sobre ellos un predominio que condiciona su accionar. Esta situación genera un desequilibrio de poderes entre los tres Poderes del Estado, lo que hace inoperante el mecanismo de frenos y contrapesos que debe existir entre los mismos.

2. El diseño constitucional actual atribuye al Presidente de la República competencias que le confieren preeminencia extraordinaria sobre los demás Órganos del Poder Público, entre otros: a) elaboración del Presupuesto General del Estado; b) nombramientos de los altos cargos de la Administración Central; c) potestad discrecional para nombrar y destituir mayoría de servidores públicos en el gobierno central; d) control de la agenda de la Asamblea Nacional con iniciativa legislativa y convocatoria para sesiones extraordinarias con orden del día definida; e) dirección y control discrecional de los estamentos de la Fuerza Pública y organismos de Seguridad del Estado.

3. Evidentemente, este esquema, si bien promueve una mayor estabilidad del Ejecutivo, entrega una alta concentración del poder unipersonal, que en un sistema pluripartidista genera un juego de poderes de suma cero, en el cual el ganador de las elecciones presidenciales concentra todo el poder en sus manos.

4. Estos graves desequilibrios en la distribución del Poder Público entre los Órganos del Estado, que se observan en el sistema de gobierno panameño, hace necesario intentar una transformación del régimen político, con cambios sustanciales en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, inclusive alcanzando a las principales instituciones del Poder Público. El nuevo esquema mejoraría la distribución del Poder Público evitaría la ocurrencia de tentaciones totalitarias que es conveniente desterrar para siempre en nuestro país.

5. Con base a lo anteriores argumentos, se propone el tránsito hacia un sistema semipresidencialista como fórmula eficaz para alcanzar mayor gobernabilidad democrática, mejorar la calidad de la representación política y hacer responsable políticamente a la Asamblea Nacional ante la sociedad; y al Ejecutivo frente a la Asamblea Nacional.

B. Propuesta de Modificaciones

1. En el Sistema Semipresidencialista que se propone, el Ejecutivo está dividido entre un Jefe de Estado, el Presidente de la República, y un Gabinete presidido por el Jefe de Gobierno, que sería el Primer Ministro.

a. El Jefe de Estado (el Presidente) es elegido por el voto popular de manera directa, por un período determinado. Es independiente del Legislativo, pero no se le permite gobernar solo o directamente.

b. El Jefe de Estado comparte el Poder Ejecutivo con un Primer Ministro, Jefe de Gobierno, a quien nombra y quien presidiría el Gabinete o Consejo de Ministros. Este Gabinete es propuesto por el Jefe de Gobierno al Presidente, para su nombramiento.

c. La Asamblea Nacional otorga al Primer Ministro y su Gabinete, un voto de confianza, o bien, puede provocar su destitución mediante la aprobación de una moción de censura. El Presidente puede nombrar otro Gabinete o convocar a elecciones generales anticipadas, si se producen tres sustituciones del Gobierno.

d. La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la condición de que la autonomía de cada componente subsista.

e. El Presidente y el Primer Ministro están obligados a colaborar según sus competencias concurrentes.

2. Se mantiene la prohibición de reelección del Presidente por los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes.

3. Se instituye como procedimiento para la elección del Presidente, una segunda vuelta electoral.
4. Se propone a su vez, la eliminación de la posición de vicepresidente de la República, por no ser necesaria en este esquema de gobierno.
5. Para adoptar un régimen semipresidencialista en Panamá, se requiere un redimensionamiento de la Asamblea Nacional, garantizando una mayor representatividad política de la población electoral y una sustancial mejoría en la calidad de sus miembros.

TEMA VI. Órgano Legislativo

1. Se propone una Asamblea Nacional conformada por setenta y uno (71) Diputados principales, de los cuales quince (15) corresponderán a diputados nacionales; y cincuenta y seis (56) corresponderán a diputados provinciales y comarcales.
2. La Asamblea Nacional se integraría por los Diputados elegidos de conformidad con la bases siguientes:
 - a) Diputados Nacionales: Habrá una circunscripción nacional (donde votan todos los electores a nivel nacional) que elegirá quince (15) Diputados Nacionales (uno por cada una de las 10 provincias y 1 por cada una de las 5 comarcas).
 - b) Diputados provinciales y comarcales: Cada provincia y comarca indígena constituirá un circuito electoral, cuyo número de diputados se fijará a razón de 1 diputado por cada 50,000 electores y un diputado adicional por cada residuo de 25,000 electores, pero garantizando, al menos, a un diputado por cada provincia y comarca, aún cuando no cuenten con este número de electores, para seleccionar a un máximo de cincuenta y seis (56) diputados entre todas las provincias y comarcas. Los números de 50,000 y 25,000 electores pueden variar, según la densidad de población, pero manteniendo el tope de 56 diputados provinciales y comarcales.
 - c) Los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, movimientos

políticos y organizaciones indígenas podrán postular a candidatos al cargo de diputados, así como también podrán darse las postulaciones independientes.

d) El principio de no reelección aplicaría a los diputados, por los dos (2) períodos siguientes.

e) Estarían sujetos a una segunda vuelta electoral en caso de que no cuenten con los votos mayoritarios de los electores.

f) Se implementa la elección escalonada de los diputados: 36 escogidos en las mismas elecciones a Presidente de la República y 35 escogidos a mitad del período presidencial, todos por 5 años.

3. Los miembros de la Asamblea Nacional, bajo ningún concepto, tendrán inmunidad civil ni inmunidad penal respecto a las diligencias de investigación adelantadas legítimamente por autoridades competentes, las cuales deberán solicitar a la Corte Suprema de Justicia autorización para investigar.

4. La Asamblea Nacional podrá formular interpelaciones y exigirá el rendimiento de cuentas a los Ministros y Directores de entidades públicas y votará mociones de censura contra éstos cuando, a juicio de la Asamblea, sean culpables de actos inconstitucionales e ilegales o culpables de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos. Para que el voto de censura produzca la remoción del Ministro de Estado o Director, se requiere que sea aprobado con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

5. La Asamblea Nacional tiene por misión aprobar las leyes del país, así como su correspondiente reglamentación. Dentro de sus funciones le corresponderá determinar el pie de fuerza de los diversos estamentos de seguridad nacional.

6. Las Comisiones permanentes de la Asamblea se escogerán cada dos (2) años y medio, al iniciar los diputados su respectivo período legislativo.

7. La Asamblea Nacional nombraría a tres (3) Magistrados del Tribunal Constitucional. 8. También nombraría a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

9. Nombraría al Magistrado del Tribunal de Cuentas, que le corresponde conforme a la Constitución.

Tema VII. Órgano Judicial. A. Órgano Judicial.

1. El Órgano Judicial estaría constituido por instancias jurisdiccionales que administran justicia (Corte Suprema de Justicia y tribunales creados por la ley) y por el Consejo Superior de la Judicatura, que ejerce su gobierno y administración. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría Pública serán órganos autónomos dentro del Órgano Judicial.

2. El Consejo Superior de la Judicatura es el órgano de Gobierno del Órgano Judicial. Será el encargado de la selección y del nombramiento de los Magistrados de los Tribunales Superiores y Jueces, asegurando una capacidad mínima técnico-jurídica a través de concursos públicos de antecedentes y oposición; así como administrar la carrera judicial y ventilar los procesos disciplinarios del personal judicial. También seleccionará a un miembro del Tribunal Constitucional. El Consejo escogerá de entre sus miembros un Presidente (sin suplente), cada dos (2) años.

Estará integrado por siete (7) miembros, a los cuales se les exigirá ser abogados o jueces de reconocida competencia, con más de veinte (20) años de ejercicio profesional, elegidos por un período de seis (6) años de la siguiente manera:

a) Tres (3) escogidos por Asamblea de Jueces y Magistrados. b) Tres (3) elegidos por Asamblea del Colegio Nacional de Abogados.

c) Uno (1) seleccionado por las Facultades de Derecho de las universidades del país.

3. La Corte Suprema de Justicia estaría compuesta del número de Magistrados que determine la ley (sin suplentes), elegidos por mayoría de la Asamblea Nacional, mediante un proceso de oposición y méritos, con impugnaciones y control social, para un período de siete (7) años, y no podrán ser reelectos. Cada dos (2) años se designarán dos Magistrados. Para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, el candidato deberá contar con el título de Licenciado en Derecho y con veinte (20) años de experiencia como abogado o como profesor de Derecho en una entidad

universitaria. La Corte Suprema escogerá a un (1) miembro del Consejo Nacional Electoral.

4. El Procurador General de la Nación y su suplente serán nombrados por el Consejo Nacional Permanente de Participación Ciudadana de una terna remitida por el Presidente de la República.

5. La Dirección de Investigación Judicial pasará al Ministerio Público.

6. Se elimina la Procuraduría de la Administración.

7. Se eleva a rango constitucional el Instituto de Defensoría de Oficio, el cual será dirigido por un Defensor Público General escogido por el Consejo Nacional Permanente de Participación Ciudadana para un período de seis años y no podrá ser reelecto.

8. El presupuesto del Órgano Judicial no será inferior al 3% de los ingresos corrientes del Gobierno Central, y el presupuesto del Ministerio Público no será inferior al 1% de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

B. Jurisdicción Constitucional
1. Se crea un Tribunal Constitucional como órgano independiente y especializado para

atender la guarda e integridad de la Constitución. Sería un órgano de control y administración de la justicia constitucional. Su presupuesto será independiente al de cualquier otro Órgano del Estado. Dirimiría los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución entre los órganos superiores del Poder Público. Conocería del recurso de hábeas corpus, en los casos establecidos en esta Constitución y la ley.

2. El Tribunal Constitucional estaría integrado por cinco (5) Magistrados elegidos escalonadamente por un período de siete (7) años (sin poder ser reelegidos), los cuales deben ser juristas de reconocida competencia con más de veinte años (20) de ejercicio profesional. Serían designados de la siguiente forma:

a) Tres elegidos por la Asamblea Nacional con el voto favorable de las tres quintas partes de sus integrantes

b) Uno designado por el Órgano Ejecutivo
c) Otro por el Consejo

Superior de la Judicatura

Tema VIII. Régimen Municipal.

1. El Estado descansa sobre una comunidad de municipios autónomos. El Municipio es la organización política de la comunidad local, establecida en un territorio determinado (Distrito) por relaciones de vecindad y con la capacidad económica suficiente para mantener el gobierno propio en condiciones adecuadas. La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

2. El Alcalde será el jefe de la administración municipal, escogido por votación popular directa, por un período de cinco (5) años, sin posibilidades de reelegirse por los dos (2) períodos siguientes. Estará sujeto a una segunda vuelta electoral en caso de no contar con la mayoría de votos de sus electores.

3. El Concejo Municipal es la corporación del Distrito presidida por el Alcalde e integrada por Concejales. Éstos últimos serán escogidos por votación popular directa por los ciudadanos panameños que habitan el distrito respectivo. El número de Concejales por Distrito se establece con base en las siguientes reglas:

- 5 Concejales mínimo en los Distritos con menos de 100,000 habitantes
- 10 Concejales en los Distritos con una población entre 100,000 a 200,000 habitantes
- 15 Concejales en los Distritos con una población entre 200,000 a 300,000 habitantes
- 20 Concejales en los Distritos con una población entre 300,000 a 500,000 habitantes
- 25 Concejales en los Distritos con una población de más de 500,000 habitantes

3. Se instituye la descentralización como un instrumento de organización democrática y como política permanente y obligatoria del Estado con la finalidad de alcanzar el desarrollo integral del país.

Para garantizar el cumplimiento de estos fines, el Órgano Ejecutivo realizaría el proceso de descentralización con base en los principios de autonomía, subsidiariedad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, de manera que garantice una adecuada asignación de competencias y la transferencia de recursos del Gobierno Central a los gobiernos locales.

2. Además de los Concejos Municipales, se reconocen como Gobiernos Autónomos Descentralizados, los Congresos Generales, Regionales y Locales en las Comarcas indígenas del país. Cada gobierno regional establecerá en su Estatuto o Carta Orgánica comarcal, los instrumentos de participación ciudadana previstos en la Constitución.

3. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de los Municipios y Comarcas tendrán facultades legislativas y administrativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

4. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.

5. El presupuesto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados no será inferior al 15 % de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas y se harán efectivas mediante la transferencias desde la Cuenta General del Tesoro Nacional a las cuentas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Tema IX. Hacienda Pública, Organización y Control A. Presupuesto General del Estado

1. El Presupuesto General del Estado será el mecanismo a través del cual se asignarán los recursos y se determinarán los gastos para el cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan de Obras Públicas para una vigencia anual.

2. Será elaborado por una Comisión integrada por representantes de los Órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y la Contraloría General de la República.

3. La Asamblea Nacional podrá eliminar, reducir o modificar, bajo criterios rigurosos, gastos contemplados en el proyecto de ley de presupuesto, excepto los destinados al servicio de la deuda pública, al cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y al financiamiento de las demás inversiones públicas previamente autorizadas por la ley.

4. La Asamblea Nacional podrá aumentar los gastos previstos en el proyecto de presupuesto, o incluir alguno nuevo, y al mismo tiempo aumentar el cálculo de los ingresos. Estas modificaciones no requieren la aprobación del Consejo de Gabinete o del concepto favorable de la Contraloría General de la República. Esto requerirá una verificación exhaustiva de los ingresos propuestos en el proyecto de presupuesto, en coordinación con el Órgano Ejecutivo.

B. Tribunal de Cuentas

En cuanto a la Jurisdicción de Cuentas, se mantienen sus objetivos y composición. En cuanto a la forma de elección de los tres (3) Magistrados que lo integran, éstos serían elegidos por la Asamblea Nacional, sin suplentes. En relación con el período de duración de los Magistrados en sus cargos, se reduciría de diez (10) a seis (6) años y se prohibiría su reelección.

Tema X. Procedimientos para Reformas de la Constitución

A. Reformas parciales: La modificación de uno o varios artículos de la Constitución que no altere la estructura fundamental del Estado o sus elementos constitutivos, como el sistema de gobierno el régimen electoral, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizaría así:

1. Mediante referéndum solicitado por el Órgano Ejecutivo, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el dos por ciento (2%) de las personas inscritas en el registro electoral.

2. Por la aprobación de dos (2) legislaturas distintas. La iniciativa de reforma constitucional será aprobada por la Asamblea Nacional en tres debates por la mayoría absoluta de sus miembros en una legislatura y aprobada igualmente en la legislatura inmediatamente

siguiente. Se convocaría a un referéndum dentro de un plazo no mayor de tres meses contados desde la aprobación por la segunda legislatura. Se requerirá más de la mitad de los votos emitidos en el referéndum para la aprobación. El Tribunal Constitucional determinará previamente el procedimiento previsto para cada caso.

B. Asamblea Constituyente:

Se podrá adoptar una nueva Constitución mediante una Asamblea Constituyente, la cual puede ser convocada a través de los siguientes procedimientos:

1. Por iniciativa del Órgano Ejecutivo, con la ratificación de la mayoría absoluta del Órgano Legislativo;
2. Por iniciativa de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional;
3. Por decisión ciudadana, la cual deberá ser acompañada por las firmas de por lo menos el 2% de las personas inscritas en el registro electoral al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud. Los peticionarios tendrán hasta doce meses para cumplir con este requisito.

En cualquiera de las circunstancias anteriores, la convocatoria para la elección de los integrantes de la Asamblea Constituyente la haría el Consejo Nacional Electoral. Una vez elaborado un texto constitucional por esta Asamblea, el mismo será sometido a aprobación de la ciudadanía por un referéndum, para lo cual se requerirá más de la mitad de los votos emitidos en el mismo. Los poderes constituidos no podrán en ninguna forma impedir las decisiones de la Asamblea Constituyente.

El Acto Constitucional aprobado empezará a regir 30 días después de su promulgación en la Gaceta Oficial, la cual deberá hacer el Órgano Ejecutivo, dentro de los diez días hábiles que siguen a su aprobación.