

## **Una Nueva Constitución y Participación ciudadana. Objetivo Nacional prioritario**

**Por: Javier Ernesto Sheffer Tuñón**

Exauxiliar de Magistrado de Corte Suprema de Justicia  
Exdirector de Asesoría Legal del Ministerio de la Presidencia  
Exprofesor Universitario de la UDI  
Abogado en ejercicio

El país se ve abocado a encarar lo que se conoce como Proceso Constituyente, crear una nueva o introducir reformas a la Constitución. Esto último supone modificar la Constitución que nos rige desde el año 1972 que, a su vez, ha sido reformada en cuatro ocasiones anteriores (1978, 1983, 1994 y 2004). Es la que más ha durado vigente, durante 48 años.

Este escrito, por razones evidentes, no puede abordar en profundidad todo lo que envuelve un Proceso como el descrito; sin embargo, es importante orientar a la población sobre su génesis y la secuela del mismo, acerca de algunos aspectos que están envueltos en el fenómeno, para contribuir a la difusión y ponderación de este acontecimiento importante en la vida de los habitantes, nacionales y extranjeros, empresas, profesionales, sector obrero, estudiantes y en general, en el acontecer inmediato y venidero de Panamá.

Es importante encarar el fenómeno con valentía y luces largas, esto supone ver más allá de los intereses de grupos o sectores, para que la oportunidad que nos demos los panameños favorezca el desarrollo y logro de metas individuales y comunes del conjunto de la sociedad. Otros países cercanos al nuestro, en Latinoamérica, han adoptado una nueva Constitución, con reglas y principios innovadores del Derecho Constitucional, caso de Colombia, Ecuador, Bolivia, Venezuela, Perú, entre otros. Lo que ha supuesto, también, mejores rumbos en su realidad, con los altibajos que los cambios conllevan.

La Constitución que rige un Estado es esencial, ya que ésta no es cualquier Ley o una Ley más que norma su destino, y a la postre, el de sus habitantes; sino que consiste en la de mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico, es por ello la Ley Fundamental, que se encuentra en la cúspide de la pirámide jurídica y debajo de ella las leyes en general (emanadas de la Asamblea Nacional), decretos con valor de Ley, decretos del Órgano Ejecutivo, resoluciones y otros actos jurídicos.

No en vano ya desde antiguo se ha dicho que un Estado en el que no esté garantizada la separación de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), carece de Constitución (Art.16 de la Declaración de derechos del hombre y el ciudadano de 1789). La Constitución es el instrumento que organiza y estructura el Estado de Derecho, por eso a éste también se le denomina constitucional y social.

Por lo general, la Constitución contiene normas que establecen cómo ésta podrá ser reformada para actualizarla a los cambios y necesidades de una Nación: La actual prevé los artículos 313 y 314 para tales propósitos. El primero de los cuales refiere a reformas por medio de dos asambleas o períodos legislativos consecutivos. El día viernes 1 de noviembre de 2019, se aprobó el primer “Acto constitucional”, como denomina la propia Carta Magna, al instrumento mediante el cual se le modifica. Prosigue un segundo Acto constitucional cuyo debate debió darse a principios del año 2020, y junto con aquél estaba

destinado a ser sometido a consulta popular decisoria, es decir, mediante Referéndum, que es de carácter vinculante u obligatorio. No obstante, la Pandemia mundial, y a nivel local el Estado de Emergencia Sanitaria, causada por el SARS COV-2, que produce la enfermedad denominada COVID-19, declarado por el Gobierno Nacional, el 13 de marzo de 2020, ha retrasado este trámite. Además, se observa que el “liderazgo político”, ha visto como atendible la participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a fin de orientar este Proceso (como facilitador), alternativa que también permanece estancada hasta nuestros días.

El artículo 314 de la Carta Magna, incluido en las Reformas de 2004, prevé la opción jurídica de reformar total o parcialmente la Constitución, mediante un mecanismo que él denomina “Constituyente Paralela”, que significa que los órganos y autoridades constituidas continúan en funciones; aunque la Asamblea Constituyente esté ejerciendo la labor para la cual ha sido escogida, a través de la elección de *60 Constituyentes*. Esta fórmula no se observa muy democrática por razones del número de sus integrantes. Por medio de este mecanismo también puede adoptarse “...una nueva Constitución”, según el mencionado artículo. Pero en tal sentido, ¿de qué depende crear una Nueva Constitución, utilizando una Constituyente Paralela?

La verdad es que la desconfianza de la población en el “liderazgo político”, es manifiesta, debido al ambiente y percepción, según los hechos, de prácticas de corrupción, por parte de quienes detentan el poder político y económico, aparentemente los principales interesados en mantener las circunstancias imperantes, “cuyos vientos les son favorables”, y mantenerlas dentro de la “hacienda familiar”, a modo de legado a su propia descendencia. Se avizora así, si no se siembra en la realidad los cambios que requiere la República, entre ellos, ajustes en el modelo económico para que sea funcional en favor de todos, puede ocasionar una polarización de clases, división de la sociedad, una parte de ella abundante en privilegios y la otra desposeída incluso de una vida digna y decorosa.

Actualizar asimismo al Órgano Judicial (para procurar su real independencia e imparcialidad), al Legislativo y al Ministerio Público resulta una exigencia impostergable. Otro tanto requiere el excesivo presidencialismo e inmunidad presidencial, que no debe quedar fuera de la revisión en una Nueva Constitución. Qué decir del régimen de los partidos políticos y la revocatoria de mandato partidaria que debe ser reemplazada por la revocatoria popular; así como darle fundamento constitucional para que sea aplicable esa revocatoria popular a los demás cargos de elección (Presidente, Representante de Corregimiento y Alcalde), bajo la premisa muy soslayada en Panamá, que todo mandato es revocable por el mandante (que es el Pueblo elector), lo que ha traído una suerte de coraza inexpugnable, al punto que la revocatoria de mandato partidaria, por ejemplo, en la práctica es ineficaz, pese a la infracción evidente y flagrante de miembros de dichos partidos (luego llamados saltamontes, tráfugas, entre otros epítetos), que revelan un síntoma generalizado de la “cultura de la incultura”, que es parte de la descomposición social que afecta a esta Nación. Son múltiples los temas objeto de reforma o nueva inserción en el Texto Constitucional que necesita la República, y pueden ser abordados en una entrega distinta a este escrito.

La sociedad aglutinada en gremios multisectoriales (comerciantes, asociaciones cívicas, oenegés), grupos estudiantiles de todos los niveles, profesionales (entre éstos, maestros y profesores), trabajadores organizados, productores agrícolas, los medios de

comunicación, y el habitante común, están a la expectativa, ya que se produjo la percepción de que el Proyecto de Reformas enviado por el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Nacional en el mes de octubre de 2019, que a su vez provenía de la Mesa de la Concertación Nacional, creada en el año 2008, no recogía las aspiraciones de dichos grupos y personas, a lo que se aúna los hechos visibles de adiciones y alteraciones por la Asamblea de turno (2019-2024) del texto remitido, que reflejan un oportunismo para beneficio propio de los Diputados en funciones.

En este escenario, la fórmula de una “Asamblea Constituyente Originaria”, que es uno de los tres mecanismos, mas no está normado en la Constitución, pero sí tiene como fuente natural el artículo 2 de dicha Carta, no puede desestimarse. Cabe destacar tal cual reseña gran parte de la doctrina del Derecho Constitucional y la Ciencia Política, éste es un método no sometido a limitaciones preconcebidas como las *cláusulas pétreas* contenidas en los artículos 313 y 314 someramente comentados. Rasgo esencial que se traduce en que la participación ciudadana real, es siempre el voto decisorio y la opción más aconsejable, ya que los planes no consultados por la cúpula gobernante o discutidos con la amplitud requerida, o que traten de soslayar la voluntad de la mayoría, están condenados al fracaso. Si nos equivocamos, que sea la decisión de la mayoría. Las elecciones generales de los últimos 30 años, dan muestra de una huella, que debemos corregir, que debemos borrar, y es la del “Gobierno de minorías”; pero esto es tema de otro debate.

Que acierte o se equivoque la mayoría, lleva en sí la consecuencia de la estabilidad producto del consenso; las decisiones de la minoría, no tienen asegurada la estabilidad social. Esto es lo que en parte explica la disfunción entre los sectores contenidos en esta sociedad.

Los argumentos acerca de una posible apología del delito o atentar contra la personalidad interna del Estado, que pregonan algunos para descartar e infundir miedo sobre la viabilidad jurídica de la Constituyente Originaria, consisten en eso sofismas o incluso falacias, que no son sustentables al tenor de principios codificados que dicen que la Constitución es la Ley reformativa y derogatoria de la legislación preexistente (Art. 35 del C. Civil), además de que se suele para prevenir inseguridad jurídica y hacer llevadero la transición de una Constitución al amparo de una Nueva o reformada, incluir cláusulas transitorias como las previstas, por ejemplo, en los artículos 326 y 327 de la caduca Constitución de 1972.

Las autoridades están compelidas a abrir un espacio de diálogo transversal y transparente plural, en el que, entre otros instrumentos, las herramientas tecnológicas son útiles; pero no sustituyen, no han de ser usados como paliativos o modo de distraer momentáneamente la atención del pueblo espectador.

El Proceso Constituyente servirá para escuchar el legítimo clamor nacional, a fin de no dejar perder una valiosa oportunidad de proveer al País de una Nueva Constitución, para lo cual debemos organizarnos desde las asambleas barriales (a modo de cabildos abiertos, en los Corregimientos), oyendo y recolectando el sentir de las mayorías en forma de propuestas concretas, fundamentado en la siempre vigente Soberanía Popular, contenida en el artículo 2 de la Constitución; Soberanía que es anterior a cualquier Ley positiva, porque deriva del Derecho Natural, del origen mismo y causa genuina de las cosas, tal como la *dignidad de las personas* y el conjunto de derechos y garantías estatuidos en

defensa de la democracia y el sistema republicano de gobierno, que fue escogido en el año 1903, desde el inicio del Estado panameño.

Creo que es un prejuicio además de una idea muy interesada, que a la opción de una Constituyente Originaria se le intente oponer el miedo y la incertidumbre, pregonados por los agoreros y azuzadores (también, por qué no, algunos asesores) del status quo; aquellos que dicen querer el cambio para que nada varíe. Si las cosas se hacen bien y con la pausa y participación requeridas, a nada hay que temer; por el contrario, se abrirán las puertas de un mejor futuro con equidad social y justicia, de la que está urgida la Nación en su conjunto. La participación y consulta inclusiva de todos los sectores, es requisito indispensable para llevar a buen puerto el Proceso Constituyente.

De otro modo, si la exclusión, la discrecionalidad, la inobservancia del sentir popular discrepante no son ponderados por las autoridades que dirigen el Proceso, podría culminar en un voto de rechazo del Proyecto, cuando sea sometido a Referéndum. Esta consecuencia sería un despropósito y podría agravar la ya compleja y prolongada crisis institucional (de palpable e impune corrupción generalizada) e inequidad, que algunos se empeñan en soslayar.

Un mejor Panamá para todos es posible; que el estado de Pandemia no apague la luz que brilla tras el objetivo nacional de una Constituyente Originaria! Esto sobre la base de una *real participación*, sin discriminación y con igualdad, en un Estado constitucional, democrático y social de Derecho, aupado por el constitucionalismo social, ya desde un poco antes de mediados de la centuria pasada, obra inacabada; pero solo hay que seguir trabajando, genuinamente, en esa senda y por ese destino inclusivo y de beneficio común, equilibrado y estable.

La Chorrera, Diciembre de 2020.