

LAS PROPUESTAS EN MATERIA DE JUSTICIA DEL FORO PANAMÁ 2020

Por Jorge Giannareas

SOBRE LA MESA NUEVA CONSTITUCIÓN Y SUS PROPUESTAS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL

Cuando en mayo del 2002 una serie de representantes de organizaciones cívicas y no gubernamentales se reunieron en la sede del Instituto de Ecumenismo y Desarrollo para organizar un movimiento de revitalización de la democracia y orientar a la ciudadanía en general sobre la necesidad de retomar el sendero que conduce a una verdadera paz y justicia social, en los términos en que hacía pocos años lo había concebido el documento Visión Panamá 2020, suscrito en 1998 por todos los actores políticos y sociales de relevancia en el país, el tema de los cambios constitucionales figuró alto en la agenda, y desde esa perspectiva se abordaron las cuestiones relativas a la administración de justicia.

Por esa razón, cuando se organizó el trabajo del Foro Panamá 2020 en una serie de mesas a las que asistirían representantes de cada una de las organizaciones firmantes de la Visión 2020, se conformó la Mesa Nueva Constitución. El objetivo de la mesa consistió en formular un conjunto de propuestas de consenso a través del diálogo libre y el debate entre representantes del gobierno, los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales que suscribieron el documento de la Visión 2020. Pronto la Mesa estableció como su sede de reuniones una de las aulas del edificio de Postgrado de la Universidad Santa María La Antigua (USMA), en la cual se reunió, regularmente, cada jueves a las 7 de la mañana. Este trabajo se hizo por espacio de casi dos años, hasta abril de 2004. Dicha labor contó con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En este lapso de tiempo se celebraron cuatro Asambleas Generales del Foro 2020. En la Asamblea General del 15 de abril de 2003, la Mesa Nueva Constitución presentó un total de 101 propuestas de cambio constitucional. El contenido de estas propuestas abarcaba tanto lo atinente a los derechos constitucionales y sus mecanismos de protección, como las secciones relativas al funcionamiento y reglamentación de los tres órganos del Estado. La Mesa no hizo recomendación alguna sobre los métodos de cambio constitucional y se limitó a dejar constancia de que el tema no había sido materia de consenso. La Asamblea del Foro 2020 aprobó las propuestas de la Mesa, pero en tres casos muy específicos una de las organizaciones miembro manifestó reservas.

En el periodo que va de mayo a agosto de 2003, la Mesa acogió una propuesta acerca de cómo proceder a la implementación de los cambios consensuados. Dicha propuesta, junto con un plan de divulgación y participación ciudadana, también formulado y aprobado por la Mesa, fue presentada en la segunda Asamblea General del Foro, que tuvo lugar el 28 de agosto de 2003. Al ordenar la discusión se dejó dicho tema como último punto de la agenda y el quorum se rompió antes de que se abordara la cuestión.

A partir de septiembre la Mesa tomó la decisión de ampliar el conjunto de propuestas de consenso en cuanto al cambio constitucional. Se introdujeron nuevos elementos en materia de derechos fundamentales y rediseño institucional y se abordaron nuevos temas como los relativos a defensa y seguridad. La Mesa formuló un nuevo conjunto de propuestas adicionales y las llevó a la Asamblea del 19 de febrero de 2004. Para facilitar la discusión, las nuevas propuestas fueron

divididas en bloques. Aunque el primer bloque recibió el concepto favorable de la mayor parte de los asistentes a la Asamblea, luego se decidió posponer la discusión completa de las nuevas propuestas para una jornada posterior, pues otros puntos en la agenda fueron priorizados.

El 27 de abril de 2004 se celebró la cuarta Asamblea General del Foro 2020 y se aprobó en su totalidad el segundo paquete de propuestas. En una fecha posterior, con ocasión del debate que se escenificaba en la Asamblea Legislativa sobre el Proyecto de Reformas Constitucionales, el Grupo Dinamizador del Foro 2020 hizo publicar en un diario nacional la totalidad de las propuestas consensuadas.

Las propuestas de cambio constitucional del Foro 2020 son el resultado del consenso entre las organizaciones que lo integran y tienen el propósito de señalar los principios básicos y los elementos esenciales con que ha de renovarse el orden constitucional, de modo que el Estado y la sociedad panameñas puedan transitar ordenadamente de la democracia que tenemos a la democracia que queremos.

El trabajo de la Mesa Nueva Constitución se inspiró en la Visión 2020 y buscó, al mismo tiempo, ajustar los principios y metas suscritos en 1998, año en que se elaboró dicho documento, a la realidad de su momento. El segundo eje de la Visión 2020 desarrollo las metas relativas a la institucionalidad democrática. La Meta 2.9 decía: “Dotar al país de una estructura normativa e institucional con capacidad de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes”. Los objetivos operacionales en los que se desdoblaba este propósito colectivo fueron formulados de la siguiente manera:

- Modernización del sistema judicial, en el sentido de agilizar procesos judiciales, uso de nuevas tecnologías, pronta y efectiva administración de justicia
- Reforma del Código Penal
- Establecimiento de un sistema penitenciario respetuoso de los derechos de las personas
- Establecimiento de mecanismos para evitar la impunidad

Las propuestas de cambio constitucional del Foro 2020 expresan un compromiso ciudadano del que han sido parte representantes del gobierno, de los partidos políticos y de la sociedad civil organizada. No se ofrecen como enunciados normativos listos para ser aprobados, pues la redacción de un conjunto sistemático de normas constitucionales involucra un esfuerzo de carácter técnico-jurídico que escapa a los objetivos del Foro 2020.

Las propuestas fueron entregadas a la ciudadanía con el objeto de promover el debate constitucional y aportar elementos de juicio a la construcción de una sociedad más justa, más libre y más equitativa.

PROPUESTAS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA

A continuación se detallan las Propuestas de Cambio Constitucional aprobadas por el Foro Panamá 2020 en materia de justicia. Estas propuestas representan una parte de las que fueron elaboradas entre mayo de 2,002 y abril de 2,004 por los miembros de la Mesa Nueva

Constitución y que fueron oportunamente discutidas y aprobadas por la Asamblea General del Foro 2020.

Principios y Derechos Fundamentales

1. La finalidad primordial de la Constitución es la protección y defensa de los derechos y garantías de las personas.
2. Las autoridades no podrán desconocer o disminuir las libertades y los derechos establecidos en la Constitución so pretexto de interpretar las leyes.
3. La detención previa no debe sobrepasar las 12 horas y cuando el arresto no se haga en debida forma, será nulo.
4. Se garantiza la inviolabilidad de domicilio, comunicaciones y correspondencia, su protección debe ampliarse a los medios modernos que les van sustituyendo.
5. Los Tratados Internacionales, los Convenios, Convenciones y Pactos de Derechos Humanos, Derechos Civiles y Políticos, ratificados por la república de Panamá, tienen rango constitucional y forman parte del derecho interno, obligan a las autoridades a su cumplimiento y ninguna ley podrá contravenir sus normas.
6. El Estado tiene la obligación de adoptar todas las medidas dirigidas a alcanzar la plena eficacia de los derechos económicos, sociales y culturales de forma progresiva, sin otra limitación que los recursos disponibles.
7. Todos los derechos económicos, sociales y culturales deben ser interpretados a la luz del derecho a la no-discriminación y demás derechos complementarios.
8. Se elimina la facultad de penar sin juicio previo.
9. Se mantiene la no extradición de los nacionales, salvo lo dispuesto en los Tratados, Pactos y Convenios ratificados por el Legislativo.
10. Se amplía el amparo de garantías constitucionales a actos u omisiones provenientes de particulares, sean ellos personas naturales o jurídicas, cuando se trate de la prestación de servicios públicos por parte de ellos.
11. No podrá decretarse detención preventiva ni imponerse pena de arresto o prisión en los casos de calumnia e injuria; la probada comisión de estos delitos acarreará una sanción de carácter pecuniario.
12. Los medios de comunicación no serán objeto de secuestro por causa de demandas de calumnias e injurias.
13. Los derechos a la intimidad y a la privacidad son atributos fundamentales de la persona; a las personas jurídicas se les reconoce solo el segundo de ellos.

14. El libre acceso a la información pública es un derecho fundamental y el Habeas Data es la garantía constitucional que lo protege.
15. El Estado garantiza la formación de mecanismos encaminados a velar por los intereses de los consumidores ante las distorsiones o fallas económicas del mercado.
16. Se prohíben los fueros y privilegios para todos los servidores públicos, incluyendo a quienes ocupen cargos de elección popular
17. Los servidores públicos serán responsables solidarios, penal y civilmente, de los actos lesivos al patrimonio de la Nación y de los que injustificadamente dañen o vulneren, ya sea con acciones u omisiones, los derechos ciudadanos.
18. Se debe procurar una reducción gradual de las disparidades en los emolumentos del sector público, de modo que lo máximo pagados a los servidores públicos de mayor jerarquía no sean más de veinte veces lo mínimo pagado a los de menor jerarquía.
19. Los niños, y adultos mayores tienen derecho a solicitar protección frente a cualquier acto de explotación, o abuso, incluyendo los que ocurran en el seno familiar.
20. Es obligatoria la enseñanza de los derechos y garantías fundamentales contenidos en la Constitución.

Órgano Legislativo

21. Todos los altos funcionarios del Estado, cuyo período excede el período presidencial, el Contralor General y el SubContralor General de la República, deberán ser nombrados o ratificados por un mínimo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Órgano Ejecutivo

22. El Órgano Ejecutivo podrá dictar indultos por delitos comunes sólo cuando exista, previamente, sentencia ejecutoriada.

Administración de Justicia

23. La administración de los recursos del Órgano Judicial, así como la aplicación de la Carrera Judicial, a través de un sistema de méritos y evaluación del desempeño, estará a cargo de un Consejo de Administración Judicial.
24. El presupuesto del Órgano Judicial será propuesto por la Corte Suprema de Justicia a la Asamblea Legislativa, a quien corresponderá determinar los cambios a que haya lugar en el acto de aprobación del Presupuesto General del Estado. La Corte Suprema de Justicia decidirá las partidas que deberán afectarse en la ejecución presupuestaria por razón de las medidas de contención del gasto ordenadas por Contraloría.
25. El Órgano Judicial y el Ministerio Público, además de la memoria anual, debe presentar una rendición de cuentas y publicar las estadísticas sobre los servicios prestados a la comunidad.
26. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia deberán reunir los siguientes requisitos:

- a. Veinte años de experiencia en el ejercicio de la profesión de abogado, en la judicatura o como profesor de Derecho de alguna de las Universidades reconocidas del país.
 - b. Tener reconocida solvencia moral.
 - c. Formación o experiencia especializada en el área de la Sala de la Corte respectiva.
 - d. Que el Consejo de Administración Judicial haya certificado la idoneidad del aspirante.
 - e. No ser ni haber sido ministro de Estado en los últimos cinco años anteriores al nombramiento, ni funcionario público del Órgano Ejecutivo nominador.
 - f. No ser legislador durante el periodo presidencial en que se hace el nombramiento.
27. Habrá una Sala Social en la Corte Suprema de Justicia con competencia para conocer los casos de casación en materia laboral, de familia, niñez y agropecuaria.
28. Habrá cuatro Magistrados Permanentes Adjuntos que suplirán a las ausencias temporales y parciales de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
29. Las decisiones en materia de Habeas Corpus, Habeas Data, el Amparo de Garantías Constitucionales y los Recursos de Inconstitucionalidad serán de competencia de un Tribunal Constitucional.
30. Contra los fallos de las salas de la Corte Suprema de Justicia o del Pleno, no caben recursos de inconstitucionalidad.
31. La Corte Suprema de Justicia decidirá sobre el levantamiento de la inmunidad legislativa y será la autoridad competente para juzgar a los legisladores cuando a ello hubiere lugar.
32. Son medios alternativos de resolución de conflictos la mediación, el arbitraje, la conciliación, la negociación, la facilitación; las autoridades deberán promover el uso de estos medios con el objeto de descongestionar el sistema tradicional de administración de justicia.
33. El Procurador General de la Nación y el de la Administración y sus suplentes, serán seleccionados de ternas que presenten el Consejo de Rectores y las asociaciones profesionales de derecho. Le corresponderá a la Asamblea Legislativa hacer el nombramiento con la aprobación de los dos tercios de los legisladores.
34. Se aplican a los Procuradores los mismos requisitos que se proponen para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
35. A excepción de los Procuradores, los demás funcionarios del Ministerio Público se registrarán por los principios establecidos en la Ley de Servicio Civil.
36. Los Procuradores elaborarán y presentarán sus respectivos proyectos de presupuesto a la Asamblea Legislativa, para garantizar una mayor independencia en el ejercicio de sus funciones.
37. El Órgano Judicial y el Ministerio Público serán autónomos en su gestión financiera.

38. Los custodios del sistema penitenciario no formarán parte de la Fuerza Pública y quedarán bajo la Dirección de Sistema Penitenciario.

Instituciones de Fiscalización

39. Se crea una Jurisdicción de Cuentas a nivel constitucional que reemplazaría a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República.

Descentralización y Gobiernos Locales

40. La justicia de policía que actualmente es competencia de las alcaldías, se transferirá al Órgano Judicial, para que sea ejercida por Juzgados de Paz Municipales.