

COMISION REVISORA DE LA CONSTITUCION
POLITICA DE LA REPUBLICA DE PANAMA

ACTA No.27
SESION ORDINARIA No.27
FECHA: 20 de enero de 1983.

Hoy veinte de enero de 1983, se reunió nuevamente la Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá, con la finalidad de continuar la revisión de la Constitución de 1972. Asistieron a esta sesión los Comisionados Dr. Jorge Fábrega, Presidente de la Comisión Revisora, Dr. Roberto Alemán, Lcdo. Alvaro Arosemena, Dr. Roberto Arosemena J., Prof. César De León, Lcdo. Guillermo Endara, Dr. Mario Galindo, Ing. Carlos Enrique Landau, Lcdo. Fernando Manfredo Jr., Lcdo. Emeterio Miller, Dr. Campo Elías Muñoz, Dr. Carlos Bolívar Pedreschi, Dr. Humberto Ricord, Lcdo. José A. Sossa y el Lcdo. Nander Pitty, Secretario Ejecutivo de la Comisión Revisora.

Habiendo el quorum reglamentario el señor Presidente de la Comisión declaró abierta la sesión y se procedió así:

Dr..JORGE FABREGA: Procederemos con la sesión. Quisiera leer al Orden del Día señor Secretario.

Lcdo.NANDER PITY: Orden del Día: Primero: Consideraciones generales sobre Régimen Municipal

(continuación del punto IV del Temario denominado "Régimen Provincial y Municipal"), Segundo: Lo que propongan los Comisionados. Nota: al agotarse los puntos 1 y 2 del Orden del Día, continuarán sesionando las subcomisiones, sobre el Presupuesto y Corte Suprema de Justicia.

Dr..JORGE FABREGA: Naturalmente si hay otra subcomisión que desee laborar puede hacerlo también.

Dr.JORGE FABREGA: El Presidente de la Corte, el Licenciado Américo Rivera, vendrá las cuatro, para cambiar impresiones sobre "La norma transitoria", fue invitado y dijo que, tenía mucho interés en concurrir, así que estará aquí a las cuatro; que era el carácter que prevalecía en la Comisión en relación, pues con las normas transitorias, sin decir, el contenido de las mismas. Así que empezaremos con el Régimen Municipal. El artículo 212 en que Landau y Pedreschi, quienes estuvieron trabajando en eso. Hay dos documentos sobre el Régimen Municipal de los que habíamos hablado: Uno del 15 de enero y otro de 16 de enero. Yo estaba cambiando impresiones con algunos miembros; y la reunión en el Hotel La Siesta me ha parecido preferible cancelarla, por numerosísimas razones; la fundamental es ésta: en Secretaría tenemos que hacer muchos trabajos de clasificación de material. Como advierto que todos están de acuerdo, la decisión entonces es que no celebremos la reunión de fin de semana programada para el Hotel La Siesta. Pasemos ahora al examen de los documentos uno es el de la subcomisión; otro en que no aparece en nombre del Ing. Landau es de él.

Dr.CAMPO ELIAS MUÑOZ: Ese es del 19 ayer se repartió. Esa es la última propuesta de Landau. Ese es modificando el 212 nuevo de la reforma que le hicimos.

Lcdo.NANDER PITTY: El artículo 212 de la subcomisión, dice así:

Lcdo.NANDER PITTY:

Artículo 212. En cada Municipio habrá una corporación que se denominará Consejo Municipal, compuesta por un mínimo de cinco Representantes.

En los Distritos donde existan menos de cinco corregimientos, el resto de los Concejales serán electos directamente por el pueblo y por el mismo período que los Representantes, con base en el cuociente de población.

La primera modificación del Ingeniero Landau, dice así:

"En cada Municipio habrá una corporación que se denominará Consejo Municipal, compuesto por un mínimo de cinco Representantes de Corregimientos.

En los Distritos donde existan menos de cinco corregimientos, el resto de los Concejales serán electos directamente por el pueblo y por el mismo período que los Representantes".

En la última modificación del Ingeniero Landau, dice:

Artículo 212. "En cada Municipio habrá una corporación que se denominará Consejo Municipal integrada por un mínimo de cinco concejales. Los Representantes de Corregimientos actuarán como Concejales y en los Distritos en donde existán menos de cinco Representantes, los concejales faltantes serán electo por votación popular directa. La Ley reglamentará el procedimiento".

Dr.JORGE FABREGA: Bueno, vamos a empezar con el último.

Vamos a organizarnos. Vamos a empezar con el documento, artículo 212, según la versión que aparece en hoja suelta o sea el documento número tres.

Lcdo.GUILLERMO ENDARA: Es 3.

Dr.JORGE FABREGA: Documento número 3.

Lcdo.GUILLERMO ENDARA: Doctor, éste, a qué se refiere usted, cuando termina el artículo diciendo: "con base en el cuociente de población.

Dr.CAMPO ELIAS MUÑOZ: Señor Presidente, para una cuestión de orden. Señor Presidente, señores Comisionados. Yo participé en la subcomisión que, estaba laborando sobre el Título VIII y Título IX, sobre el Régimen Provincial y Régimen Municipal. Cuando iniciamos el examen del Título Noveno, sobre el Régimen Municipal, el Ingeniero Landau elaboró dos Proyectos. El que aparece en el documento como número uno, identificado como número uno; artículo 212 y artículo 216; prácticamente no llegamos a discutir estos dos artículos, por eso abajo dice, presentado por el Ingeniero Carlos E. Landau. Pero formaba parte del documento que se presentó como trabajo de la subcomisión. El Ingeniero Landau, había tomado el artículo que aparece en la Constitución actual y había modificado el sistema de elección de los Concejales, en aquellos Corregimientos donde no hay la cantidad mínima de cinco Representantes de Corregimientos, para poder integrar los Concejos Municipales como un mínimo de cinco miembros. Sin embargo, él tenía la intención de variar el sistema que aparecía en la Constitución actual por un sistema en virtud del cual los Concejales fuésen escogidos directamente en votación popular y con base en el cuociente de población, pero en ese momento no se llegó

Dr. CAMPO ELIAS MUÑOZ: a discutir el problema y el artículo quedó ahí, y por eso él le puso abajo: "moción presentada por el Ingeniero Carlos Landau, porque en ese momento se suspendió la reunión, era la hora del almuerzo y por la tarde comenzamos el plenario y no volvimos a discutir más el asunto. En igual forma en el artículo 216, de éste mismo documento se incorporaron los dos sistemas que había para la elección de Alcalde, en la Constitución del 46 y en la Constitución del 72. En la Constitución del 46 se decía que el Alcalde podía ser electo o por votación directa ó por designación del Organo Ejecutivo. Entonces, él quiso incluir inmediatamente en el Proyecto la fórmula como se escogía cuando fuera por votación directa. Por eso ustedes verán que el artículo 216, dice: "La Ley establecerá, si los nombra el Ejecutivo, o si han de ser elegidos en votación directa", entonces a continuación se dan las reglas, que servirían para la elección directa y más adelante se hace referencia a las posibilidades de designación por el Organo Ejecutivo, en cuyo caso son de libre nombramiento y remoción y dice por Ejecutivo, pero había que entender que por el Organo Ejecutivo. Con posterioridad el Ingeniero Landau, varió de criterio y entonces en la próxima reunión presentó este proyecto que aparece identificado con el número dos, en donde se dispone en igual forma que en los Corregimientos donde no haya suficientes Concejales o no haya suficientes Representantes de Corregimientos; hay que escoger la diferencia de miembros de Concejales por

Dr.CAMPO ELIAS MUÑOZ: votación directa, pero ya no entra a determinar lo del cuociente, sino que establece que es por el mismo período de los Representantes; no quedando entonces, establecido aquí como va a ser esa elección directa y entendiendo que eso debe ser desarrollado por la Ley Electoral. Y en relación con el artículo 216, entonces, él dispone, exclusivamente, que sea por votación directa y separa y lo elimina y a referencia a la posibilidad de que sean electos por votación que sean designados por el Organo Ejecutivo. Con posterioridad, luego de la discusión que tuvimos en esta reunión en la que hicimos referencia a que no estaba muy clara la designación de los otros Concejales, él modificó el artículo 212, tal como aparece actualmente en el documento, que ustedes tienen como documento identificado con el número tres, que es el resultado de una modificación con motivo de las observaciones que se hicieron aquí en la última y en la que se le decía que no quedaba claro, que lo que sucedía era que el Concejo estaba integrado por los Representantes de Corregimientos y que en aquellos lugares en donde no hubiera menos de cinco Representantes de Corregimientos, había que escoger el resto de los Concejales para integrar el Concejo Municipal. Eso es todo lo que tengo que informar por ahora, señor Presidente.

Dr.JORGE FABREGA: Licenciado Miller.

Lcdo.EMETERIO MILLER: Usted, me puede hacer un favor; ahí donde dice artículo, qué es lo que vamos a discutir?

Dr. CAMPO ELIAS MUÑOZ: Bueno, depende de lo que disponga el señor Presidente y el Secretario, pero yo se....

Dr. JORGE FABREGA: Documento número tres. El documento número tres que es la última enmienda, es el documento número tres o sea el artículo 212, el que está solo.

Prof. CESAR DE LEON: El del 19 de enero.

Dr. JORGE FABREGA: El que parece en forma solitaria.

Lcdo. EMETERIO MILLER: Es el 212.

Dr. JORGE FABREGA: Ese. Quién desea intervenir, Licenciado Miller?

Lcdo. EMETERIO MILLER: Yo quiero aclarar, para ver si el Comisionado Campo Elías, que formó parte de la Comisión, me podría aclarar un poco la redacción. Aquí dice: "los Concejales faltantes serán electos por votación popular directa, la Ley reglamentará el procedimiento". Quiere decir, esto que se van a hacer la elecciones para Representantes de Corregimientos y luego se van a hacer otras elecciones para escoger los que faltan para llegar a los cinco.

Dr. CAMPO ELIAS MUÑOZ: Aún, cuando éste es un artículo propuesto por el Ingeniero Landau, Comisionado; yo tengo entendido que lo que él quiere decir en este precepto, es lo siguiente: "en aquellos lugares que luego de las elecciones de Representantes de Corregimientos,"

Dr.CAMPO ELIAS MUÑOZ: no haya cinco Representantes de Corregimientos, entonces como los Representantes de Corregimientos son Concejales, habrá que hacer con posterioridad una elección para elegir el resto de los Concejales que faltarían, para integrar el Concejo, eso no serán Representantes de Corregimientos, porque no hay Corregimiento que ése debe representar, pero serán Concejales exclusivamente, que integrarán con los Representantes de Corregimientos el número necesario para integrar el Concejo Municipal.

Lcdo.EMETERIO MILLER: No, es que yo creo que, permiso señor Presidente. Mi opinión aquí, quiere decir, que esas elecciones se pueden efectuar el mismo día.

Dr.CAMPO ELIAS MUÑOZ: Eso le corresponde a la Ley.

En donde dice: "Los Concejales, serán electos en votación popular directa. La Ley reglamentará el procedimiento". Aquí no dice que tiene que ser una elección posterior, puede ser el mismo día, lo que disponga la Ley. No, la Ley reglamentará el procedimiento, si la Ley considera que debe ser el mismo día, un solo día, eso es cuestión de la Ley, por qué entrar en tantos detalles, nosotros. Esto creo que es la opinión del Ingeniero Carlos Landau, proponente de éste precepto.

Dr.JORGE FABREGA: Doctor Galindo y el Licenciado Alvaro Arosemena.

Dr.MARIO GALINDO: Yo quiero hacer dos observaciones pedantísimas. La primera es que la palabra

Dr.MARIO GALINDO: Concejal se escribe con "C".

Dr.CAMPO ELIAS MUÑOZ: Eso es lo que estoy diciendo aquí al
Doctor Fábrega.

Dr.MARIO GALINDO: Y la segunda, es que se debe decir: "serán
elegidos" y no "electos". La voz "electo",
se reserva para el que ya fue elegido y así se habla de Pre-
sidente electo, Representante Electo.

Dr.JORGE FABREGA: Eso es un acto referente al Presidente
electo.

Dr.MARIO GALINDO: Sí, como no.

Dr.JORGE FABREGA: Entiendo lo siguiente, en principio.
Miren, la forma "elegidos", se usa como
participio pasado si quiere decir, que es elegido.

Dr.MARIO GALINDO: Nos hace falta la presencia de Don Baltazar
Isaza y Calderón, aquí en el seno de la
Comisión.

Dr.JORGE FABREGA: Así que es, elegido.

Dr.MARIO GALINDO: Es elegido, indudablemente, definitiva-
mente.

Lcdo.ALVARO AROSEMENA: Para hacer unas observaciones en re-
lación a éste artículo. En primer
lugar estamos de acuerdo nosotros que estas elecciones se
debe llevar a cabo en la misma fecha en que se realizan las
de Representantes, porque de antemano se puede establecer
cuáles son los Distritos, que tienen menos de cinco Corre-
gimientos. Me parece que se debe indicar que esos Concejales

Lcdo.ALVARO AROSEMENA: deben ser elegidos por el mismo período que los Representantes de Corregimientos, de tal manera que pues, que yo quería hacer esas 2 observaciones, en relación con el artículo 212.

Prof.CESAR DE LEON: Señor Presidente, yo creo advertir aquí que la redacción que estamos viendo ahora, un elemento que yo diría que es bastante difícil de entender y aceptar. Me estoy refiriendo a lo siguiente: se señala que los Representantes de Corregimientos son representantes de Corregimientos son representantes de esas circunscripciones y por tanto son elegidos en función de los votantes de cada corregimiento, pero luego se dice que va a haber, o habrá otros miembros del Municipio; en ese caso, otros Concejales, ya sea uno o dos, o lo que sea, que también serán elegidos por votación popular directa. Entonces la pregunta que surge aquí es la siguiente: A quién representan, quiénes van a votar, es decir, cuál va a ser la base de sustentación de estos nuevos elegidos. Puede ocurrir que sea o se diga que es uno de los corregimientos, que ya tiene representante, que sería absurdo. O puede ser que se diga que es todo el distrito; y yo me hago la pregunta entonces, habría entonces 2 calidades de representante en un Municipio. Es eso aceptable que haya 2 calidades de representantes en un municipio, es decir, uno que represente un corregimiento o tres que representen un corregimiento, o cuatro que representen un corregimiento y otro que represente todo el distrito. A mí me parece que hay allí una

Prof. CESAR DE LEON: cosa que no compagina. Por eso yo tengo mis reservas frente a esta redacción que estamos estudiando. Yo no veo como se puede salir de la contradicción que hay allí, implícita allí, en la redacción que estamos nosotros analizando. Yo estaría de acuerdo de que todos sean generados por votación directa; pero a mí me parece que esa contradicción va a ser insalvable. Creo que por esa razón, la Constitución del 72 se emplea el otro método. Cuál otro método? El otro método consiste, de acuerdo con la Constitución del 72, en que el Alcalde del mismo, de acuerdo con los Representantes, designará la cantidad necesaria para completar dicho número. Como conozco algo de ese régimen de Representantes de Corregimientos, se que se ha prestado para múltiples componendas políticas y esto ha motivado también problemas, en las pequeñas comunidades. Pero a mí me parece que la solución propuesta en esta redacción tampoco es justa porque tendríamos, vuelvo y repito, porque tendríamos Concejos , 1 ó 3 ó 4 Representantes de Corregimientos y uno o dos, lo que sea, Representantes de Distritos. A mí me parece que allí hay una contradicción, personalmente no lo he podido resolver, de modo que yo declaro que no me convence la redacción de ese artículo, a pesar de que estaría de acuerdo en buscar una fórmula X, Y ó Z, que consignent la posibilidad de evitar las componendas o problemas que surgieron con la Constitución del 72 en ese aspecto. Porque qué era lo que se producía realmente, señor Presidente, una serie de arreglos o arreglillos entre el Alcalde y determinados Concejales, es

Prof.CESAR DE LEON: decir Representantes de Corregimientos ya electos, entonces se producía la otra parte que faltaba. Por lo demás, yo creo que este problema es un problema en cuanto a vigencia muy ínfima, cuántos distritos tenemos nosotros aquí en Panamá, yo diría que son 3 o 4 nada más, o 5. Entonces yo digo que se debe arbitrar en una forma más expedita pues en un total de 65 distritos vamos a tener nosotros 5, 6 o 7 con este problema. Yo digo que se arbitre en una forma más expedita que no implique esas contradicciones. Esa es mi intervención señor Presidente.

Dr.HUMBERTO RICORD: Señor Presidente, señores Comisionados.

En realidad esta es una herencia del régimen de Representantes de Corregimientos, porque cuando se dió origen a este sistema, y luego después en la Constitución del 72 se quiso convertir o se convirtió a los Representantes de Corregimientos en Concejales, se estableció un mínimo de 5 Concejales para una corporación de esa naturaleza, en vista que con menos de cinco hubiera sido el colmo que funcionara un Consejo Municipal de 2 Concejales. Entonces hubo necesidad de adaptar una realidad geográfica a las exigencias de una vida comunal que difícilmente se daba, por lo cual se ordenó constitucionalmente que de alguna manera, se integrara un Consejo Municipal en aquellos distritos en donde no había 5 corregimientos, con 5 miembros. Ahora, nosotros queremos aquí reformar ese residuo geográfico que dejaba el sistema, con el método de la elección popular; la cosa se dificulta enormemente, porque entonces aparecen allí estas dos categorías, unos son Representantes de Corregimientos y los otros son Concejales nada más.

Dr. HUMBERTO RICORD: Un dualismo sumamente difícil, es una de las excrecencias del sistema, generado por el mismo, y si se quiere llevar la elección popular a esos Concejales restantes, digamos así, entonces habrá que reglamentar desde la Constitución, no en una forma detallada, pero en la forma esencial del caso, ese problema. Por más que sea un problema reducido en cuanto al número de corregimientos o de distritos, tal vez no pasen de diez en toda la República, de todos modos habrá que arbitrar una fórmula especial para optar por la elección popular. Por eso la Constitución del 72, que en algunos casos partió por la calle del medio, lo que hizo fue dejar eso en las manos del Alcalde y de los otros que estaban allí electos como Representantes de Corregimientos. Por otra parte, señor Presidente, la fórmula de redacción que tiene tanto la Constitución del 72 como el proyecto es de lo más pobre como redacción constitucional, porque esto es un menjurje, y yo no criticó la fórmula del Ingeniero Landau porque él ha tratado de tomarla de la Constitución del 72, y no variar mucho lo que allí hay, pero precisamente, al menjurje anterior, se le inocular en la fórmula que aquí se está discutiendo. Miren, aquí la corporación se denomina Consejo Municipal y dice: "integrada por cinco Concejales", pero resulta que en realidad a los que se eligen y cuando se eligen son Representantes de Corregimientos; y en todo caso sería mucho más racional decir que es una corporación denominada Consejo Municipal, integrada por los Representantes de Corregimientos con la denominación de Concejales. Eso es lo racional, porque esa

Dr.HUMBERTO RICORD: es la norma general. La norma general es que el Consejo Municipal sea integrado por los Representantes de Corregimientos del respectivo distrito; entonces la excepción es la de aquellos distritos en donde haya menos de cinco representantes habrá que elegir o nombrar a los otros miembros que falten para integrar cinco, o sea una coporación de cinco Concejales, esa es la excepción, y luego habrá que disponer que esta elección se llevará a cabo, la de los Concejales, porque ya lo Representantes tendrán sus períodos y sus términos en su respectiva norma creadora; habrá que redactar un inciso 3o. en el sentido de determinar que la elección de Concejales, o sean los propiamente Concejales, que son auténticamente Concejales, se hará, si se quiere por elección, o nombramiento por un período de tantos años. Esa sería la estructura de la norma y esto lo digo para destacar un poco estas situaciones que nos trajo la organización electoral a base de la geografía colonial de corregimientos, a la que se agregó, pues, la situación del ruralismo histórico panameño. Muchas gracias.

Dr.ROBERTO AROSEMENA: Señor Presidente, señores Comisionados. Yo sí creó que la subcomisión trató de buscar una fórmula para evitar el problema de que el Municipio tuviese una representación bastante reducida; y claro esta que se combina con un sistema de elección uninominal, que a través de los distritos o corregimientos en una elección abierta a nivel de todos los distritos, por los dos Concejales restantes. Sí comparto lo que dice el

Dr.ROBERTO AROSEMENA: Doctor Ricord, que uno de los problemas que trajo la división del país en base a corregimientos fue de cómo constituir los Concejos; y analizando los Concejos que están aquí, vemos que hay dos que son bastante grandes: el de Chitré y Aguadulce con solamente tres corregimientos. La experiencia ha sido, por lo menos, en cuanto yo conozco, que han sido dos distritos con bastantes conflictos a nivel de Alcaldes. La fórmula que presenta la subcomisión tiene la virtud de que en distritos grandes como Chitré y Aguadulce, puede haber una apertura para que la población pueda tener una digna representación a través de los Concejales restantes, con una votación global, a nivel de todo el distrito, y pienso que ese caso también se puede sentir, que se podría seguir el sistema de la proporcionalidad, ya que van a ser más de dos candidatos, aunque mínimo. Creo que esto nos trae a nosotros una gran dificultad, a la cual yo hacía referencia en el día de ayer, respecto a la Constitución de algunos corregimientos o de algunos distritos en donde la toma de decisiones se va a hacer a un nivel geográfico y no a nivel de población. Esto yo lo dejo para mayor análisis futuro; yo creo que sería conveniente, en algunos casos, no reducir el Concejo únicamente a cinco Concejales sino a mucho más, dependiendo de la cantidad de población que se tenga; y pienso que se amerita un mayor análisis para que los Municipios de Chitré y Aguadulce y algunos otros de mayor significación, como podría ser el de Changuinola y El Barú, tengan un análisis mucho más a fondo,

Dr.ROBERTO AROSEMENA: que el que ha hecho la subcomisión con esta fórmula general que se toma de la Constitución de 1972. Muchas gracias.

Lcdo.EMETERIO MILLER: Para proponer, señor Presidente, que se vuelva a subcomisión el artículo que estamos actualmente discutiendo, pues considero que todas las consideraciones han sido muy valiosas y amerita hacer un estudio más profundo del contenido del artículo.

Dr.JORGE FABREGA: Están de acuerdo con la proposición Miller?

Dr.CAMPO ELIAS MUÑOZ: Yo quería decir que nunca pasó por subcomisión. Yo tengo una propuesta del Ingeniero Landau, entonces yo quería

Dr.JORGE FABREGA: Como no, Licenciado Endara.

Lcdo.GUILLERMO ENDARA: Yo quiero hacer la observación de que algunos de los distritos preocupa en torno a los Corregimientos es precisamente que tiene tres corregimientos es Boquete, de donde proviene el Ingeniero Landau. Yo creo muy conveniente que este problema de distritos con tres corregimientos sea discutido con la presencia del Ingeniero Landau, porque él ha vivido ese problema y nosotros, yo creo que a la verdad, nosotros no.

Dr.JORGE FABREGA: Los que estén de acuerdo con la proposición Miller que levanten la mano.

Procedemos entonces al artículo siguiente que es el 216.

Dr.JORGE FABREGA: Prof. De León, tiene la palabra.

Prof.CESAR DE LEON: El Doctor Campo Elías Muñoz ha señalado hace un momento, primero en la introducción, y ahora lo ha repetido, que ese Título IX , Régimen Municipal, no fue discutido en una subcomisión; fue presentado pero no discutido. Por lo tanto, yo propongo que todo el articulado correspondiente al Régimen Municipal pase a subcomisión, esa es mi propuesta, señor Presidente.

Dr.MARIO GALINDO: // Estoy de acuerdo con la proposición que hace el Comisionado De León. De otra parte, yo quisiera proponer para que se le someta también a la subcomisión oportunamente, una nueva versión del artículo 216, que voy a someter por escrito. Se trata fundamentalmente de que la Constitución establezca el principio invariable de que los Alcaldes todos se elijan por votación popular directa. Yo pienso que cuanto más cerca esté el Gobierno de la comunidad y de los ciudadanos, tanto mayor debe ser el interés del Constituyente en el sentido de que los que han de ejercer la función pública de ese gobierno local sean elegidos por la propia comunidad. No le veo ningún sentido a la elección del Alcalde por decisión del Organismo Ejecutivo. Me parece que si la Constitución le confía al ciudadano la tarea de elegir Presidente de la República, con mayor razón le debe confiar la tarea de elegir al Alcalde de su distrito. De manera que yo propongo concretamente para todos los distritos del país la elección del Alcalde por votación popular directa. Agrego además, que no le

Dr.MARIO GALINDO: encuentro ningún sentido a la preocupación, que aparece a ratos en el tercero y a ratos en el segundo inciso de la versión de las distintas versiones del artículo 216 y, que se refiere al tema de la reelección del Alcalde. Aludo a la prohibición de que se reelijan el Alcalde o sus parientes dentro de cierto grado de consanguinidad. Recalco que la Comisión en cuanto al cargo de Representante de Corregimiento y en cuanto al cargo de legislador, no le ha establecido absolutamente ninguna prohibición en materia de reelección. No veo por qué haya que introducir prohibiciones respecto al Alcalde. En segundo lugar, si tampoco hay algún tipo de restricciones en cuanto a la posibilidad de que los parientes de un legislador o un Representante que aspiren a reemplazarlos en el cargo, no veo por qué tengamos que establecer esa restricción en cuanto al cargo de Alcalde. La norma que voy a someter leería así:

"Habrá en cada distrito un Alcalde, que será el Jefe de la Administración Municipal, elegido por votación popular directa, para un período de 5 años. El Alcalde tendrá 2 Suplentes elegidos de igual modo y el mismo día, los cuales lo reemplazarán en sus faltas, según el orden de su elección".

Dr.JORGE FABREGA: //Muchas gracias Doctor Galindo. La Presidencia decide lo siguiente: que se formulen consideraciones de carácter general sobre el 212 y sobre el 216, de modo que la subcomisión esté en condiciones de recoger ciertas opiniones. Ahora, en el orden tenemos la subcomisión que está formada por Pedreschi,

Dr. JORGE FABREGA: Landau, Muñoz, Alvaro Arosemena y Sucre. //

Ahora mismo se encuentran presente Muñoz, Arosemena. De modo que podemos seguir hasta las cuatro, emitiendo consideraciones de carácter general para que la subcomisión tenga algunos elementos, algunas pautas. Que otra persona desea intervenir? Doctor Campo Elías Muñoz.

Dr. CAMPO ELIAS MUÑOZ: Señor Presidente, con la finalidad que nos sirva realmente, por lo menos de antecedentes para preparar estos Proyectos de artículos, yo quisiera preguntar a los miembros aquí de la Comisión que nos dijeran más o menos, sobre ciertos aspectos para ver sobre qué temas hay cierto consenso. Si están de acuerdo o no, en que los Alcaldes sean elegidos por votación popular directa. En segundo lugar, el término; en tercer lugar, si debe haber algún tipo de restricciones, como las que aparecen. Son básicamente tres. Si lo prefieren por votación directa, si prefieren que sea designado por el Ejecutivo, o si prefieren la fórmula que hay actualmente, que sean electos por los Representantes de Corregimientos, de forma que propone el Gobernador, el Ejecutivo, acá es el Gobernador, o si prefieren la fórmula que aparece en la Constitución del 46 que decía, que me parecía muy sabia, "puede ser por votación directa o puede ser nombrado por el Organo Ejecutivo, la Ley dispondrá". Tercero, el término. Porque aquí se habla de tres años, sin embargo noté que perseguían cinco años para Representante de Corregimiento y creo que debe haber uniformidad en ese punto. Tercero, si debe haber

Dr.CAMPO ELIAS MUÑOZ: restricciones de esta naturaleza, de que si pueden o no ser reelectos, y la inhabilitación de los parientes dentro de cierto grado. Son básicamente los tres aspectos que yo creo que valdría la pena....

Dr.JORGE FABREGA: Deseo advertir que estamos sesionando con mayoría muy precaria de modo que se puede tomar eso pero a título de inventario.

¶ Lcdo.GUILLERMO ENDARA: Yo quisiera hablar al respecto con la elección del Alcalde. Yo no niego que en la actualidad existe un gran ambiente, un gran deseo popular de mayor participación del pueblo, e incluyendo la figura del Alcalde; y me parece que en las próximas elecciones del 84 sería muy saludable, ya sea por Ley o por Constitución, que todas las Alcaldías estuvieran sujetas a elección popular. Pero tengo cierta aprehensión de que quede este querer, en este momento histórico, plasmado con carácter más o menos permanente, como es, o como debiera ser una Constitución, porque puede ocurrir que el experimento de elección general de todas las Alcaldías de la República puede ser que no resulte. Ojalá sí resulte, porque creo que todo lo que es democrático debiéramos propugnarlo. Yo no estoy muy enterado. Ojalá hayan otras personas en esta Sala que nos puedan ilustrar el por qué en 1946 ó 47 hubo de Alcalde por elección popular y parte de los Alcaldes y después se optó de que fueran nombrados directamente por el Presidente. Hay quienes me han dicho que el experimento ese fracasó y

Lcdo.GUILLERMO ENDARA: que se daban muchos problemas en la administración local con los Alcaldes electos porque eran Municipios muy pobres, y se daban una serie de problemas de índole política que hacía que no funcionara el sistema. Repito que ojalá funcionase el sistema, pero me parece a mí prudente la atinada posición que tuvo la subcomisión o el documento que aparece aquí como primer documento de la subcomisión, que se le deje a la Ley. Y creo que a la hora de hacer la ley, yo creo que debe haber ambiente para que todas las Alcaldías debían ser sometidas a elección popular, pero habría el escape de que si no resulta el experimento, o resulta parcialmente en determinado tipo de Municipios y en otros no, establecer en qué tipo de distritos se produciría elecciones. Esta es mi forma de pensar, señor Presidente, pero me gustaría oír otras opiniones de personas más versadas sobre este tema y la experiencia histórica, sobre todo.

Dr.JORGE FABREGA: Muchas gracias, Licenciado Endara. Doctor Ricord.

Dr.HUMBERTO RICORD: Señor Presidente, señores Comisionados.

En realidad, estamos cambiando impresiones, más que discutiendo fórmulas, ahora mismo de artículos constitucionales. La Constitución del 72 quiso fundar todo su andamiaje político electoral en los Representantes de Corregimientos y por eso tenía que disminuir el papel del Alcalde, que en las Constituciones anteriores había sido preponderante a escala local. Anteriormente había una elección del Consejo Municipal, no por corregimiento, sino por

Dr. HUMBERTO RICORD: distrito, de manera que cuando la Constitución del 72 hace descansar toda la estructura política electoral en el Representante de Corregimiento, entonces disminuye, precisamente porque se daba pues, ese énfasis al Representante de Corregimiento, la condición del Alcalde, quien quedaba prácticamente subordinado a los Representantes, porque ellos tenían una influencia preponderante o considerable en la selección del Alcalde, a través de ternas y del Gobernador, del Ejecutivo, etc., etc... El sistema del Alcalde electo con Representantes de Corregimientos pone en máxima tensión todo el andamiaje electoral del Distrito, porque entonces vamos a tener un funcionario de elección popular, que será el Alcalde y al Representante de Corregimiento, cuya figura un poco incierta todavía en esta Comisión, va a tener bastante fuerza y bastante preponderancia.

Este apunte lo hago desde la perspectiva de la estructura política y gubernamental del Distrito y del Corregimiento. El otro problema es el de que las funciones del Alcalde, por regla general, son de cierta importancia y en lo administrativo es superior el Alcalde a los Representantes de Corregimiento. Por ejemplo, el Alcalde administra la justicia local, la administrativa, de tipo administrativo, imparte la justicia policiva el Alcalde tiene, creo, que firmar los Acuerdos Municipales y desempeña una serie de funciones administrativas de conjunto en el Distrito, de cierta relevancia; el Alcalde electo trae y trajo cierta discrepancia institucional con el Organo Ejecutivo, porque el Organo

Dr.HUMBERTO RICORD: Ejecutivo no tenía una vía de control político, y al decir político no me refiero a la política partidista, sino de uniformidad en el funcionamiento del país, ante Alcaldes electos popularmente que se consideraban independientes y divorciados de toda directriz del Organo Ejecutivo y esto trajo ciertos conflictos institucionales en el país.

De otro lado, como la elección de Representantes hasta ahora ha sido cada seis años, ésto ha alejado un poco en el tiempo, las tremendas pugnas de montescos y capuletos que se escenifican en escala local en todas partes cuando hay elección de campanario, en los Corregimientos; y sobre todo en los Distritos; hay cuatro o cinco familias poderosas que dominan, como grandes caciques, las actividades económicas. Por ejemplo, supónganse ustedes un Corregimiento donde haya un ingenio de propiedad particular. Dos o tres familias que dominan totalmente la vida política del Distrito y entonces pueden controlar en elecciones de Alcaldes, esta posición.

La elección de Concejales ha sido tradicional en América Latina, como integrantes del Consejo Municipal, nosotros tuvimos la extraordinaria originalidad de los famosos Representantes de Corregimientos; de transformarlos en Concejales y ésto cambió un poco la situación, pero de todos modos la elección de Alcaldes resucitaría en buena parte, todas aquellas controversias de esfera local, a través de estas familias poderosas que no faltan en la gran mayoría de nuestros Distritos, que como hablo de la gran mayoría, son eminentemente rurales, y ese es uno de los problemas que trae la

Dr. HUMBERTO RICORD: elección popular de Alcaldes en Panamá, amén de los otros ya aludidos de carácter institucional. Por esto fracasó la experiencia que se hizo en el 46, entre otras razones, y creo que en esa ocasión -no recuerdo exactamente- la Ley dispuso que el primer nombramiento de Alcalde, después de la vigencia de la Ley, fuera por el método de elección popular, para hacer un experimento y después nadie quiso resucitar ese experimento por los desastrosos resultados que dió; nadie volvió a tocar el tema de la elección popular de Alcaldes.

La Constitución del 46, como ha dicho el Comisionado Muñoz, dejó la puerta abierta para que la Ley decidiera el problema. Los Constituyentes deben ser lo suficientemente sabios para no incorporar a las Constituciones, textos que pueden traer serios problemas en la vida institucional de un país, porque esas fórmulas constitucionales tan problemáticas son una bomba de tiempo en las Constituciones y a veces traen, como consecuencia, que se vengán abajo. La Constitución del 41 tuvo alguna de esas bombas de tiempo, no duró mucho; por ejemplo quitarle la nacionalidad a personas que eran panameños conforme a una determinada fórmula constitucional, ese es un problema serio y no se deberían incorporar a la Constitución normas que pueden desatar conflictos institucionales porque eso conjura en contra de la estabilidad de la misma Constitución y a veces por un solo artículo se puede venir abajo una Constitución o toda una serie de reformas se va a abrir el compás con una serie de reformas constitucionales, cuando se incorporan a las Constituciones

Dr.HUMBERTO RICORD: ciertas normas sumamente conflictivas, que si no se hacen de una manera muy flexible sino rígida, entonces traen por consecuencia una inmediata crisis constitucional.

Estas son las reflexiones que me suscita el problema de la elección de Alcaldes. Muchas gracias señor Presidente. //

Dr.JORGE FABREGA: Muchas gracias Doctor Ricord, tiene la palabra el Doctor Arosemena.

Dr.ROBERTO AROSEMENA: Señores Comisionados, señor Presidente.

Frente al problema de los Municipios, que es lo que nos aboca en estos momentos, la experiencia, la poca experiencia que he tenido en los últimos diez años, es de que la mayoría de los Municipios en Panamá han tenido grandes problemas; problemas de administración, problemas financieros, problemas incluso de corrupción administrativa bastante fuertes; creo que la mecánica de constitución de los Municipios en base a los Representantes de Corregimientos, es una herencia a la cual nosotros vamos a pasar por encima en esta revisión de la Constitución de 1972?, posiblemente por falta de tiempo.

Qué significa ésto? Esto significa que todo el Régimen Municipal, para nosotros, debería ser enfrentado con mucha flexibilidad, con mucha flexibilidad en el sentido de que si va a estar constituido en base a los Representantes de Corregimientos, vuelvo y repito, no siempre se constituye un Distrito con Representantes de Corregimientos que representen a la mayoría de la población del Distrito. El Ingeniero

Dr.ROBERTO AROSEMENA: Landau mencionaba que el Corregimiento de Boquete (que es la mayoría de la población) tenía que verse subordinado a los otros dos Corregimientos que eran de la minoría. Digo ésto pensando en que el problema del Municipio, si es posible dejarlo todo al arbitrio de la Ley, sería mucho más conveniente que regularlo a nivel constitucional.

Otro de los grandes problemas, a lo cual el Licenciado Manfredo no le quiere hacer frente a nivel de presupuesto nacional, es a los presupuestos de los Municipios. Nosotros sabemos que son pocos los Municipios de Panamá que tiene autosuficiencia económica, muy pocos. La definición teórica del Municipio, sería la comunidad organizada con autosuficiencia económica. Sin embargo en Panamá ninguno, o muy pocos de los Municipios quieren autosuficiencia económica. Qué significa entonces ésto?

Que de una u otra manera nosotros no podemos divorciar al Municipio directamente del Organo Ejecutivo, no lo podemos divorciar; ni tampoco lo podemos divorciar de la población de cada uno de los Distritos.

Personalmente, no tengo ninguna opinión clara de lo que debería ser la organización de los Municipios. Por las consideraciones del Doctor Ricord y por mí experiencia propia, sí considero sumamente importante que la subcomisión trate de ser lo más flexible frente al problema de los Municipios; que se logre que en éstos pueda existir una vinculación directa con el Organo Ejecutivo y no divorciarlo directamente y en otro sentido, definir si el Municipio va a tener una

Dr.ROBERTO AROSEMENA: realidad en base a la autosuficiencia económica o por el contrario, los Municipios van a ser subvencionados por el Organo Ejecutivo. Este tipo de problemas -vuelvo y repito- nos debería llevar a ser lo más flexible posible frente al problema de los Municipios. Si se puede dejar que a nivel legal sería mucho mejor. Muchas gracias.

Dr.JORGE FABREGA: Muchas gracias Doctor Arosemena. Alguna otra persona desea hablar? Doctor Galindo.

Dr.MARIO GALINDO: Yo personalmente insisto en la elección directa de los Alcaldes. Estoy consciente de que la elección de Alcalde por votación popular directa puede ocasionar algún problema; pero los mismos problemas puede ocasionar la elección de los Representantes de Corregimientos en aquellos Distritos en que haya cuatro o cinco grupos económicos poderosos o tal vez uno solo. Se que en la experiencia que se vivió en el pasado hubo conflictos como, entre otras cosas, los que ha apuntado el Doctor Ricord entre los Alcaldes elegidos por votación popular directa y el Organo Ejecutivo. Tradicionalmente el Alcalde ha sido un representante del Organo Ejecutivo a nivel municipal y cuando se da la circunstancia de que ese Alcalde es elegido por votación popular directa, el Alcalde se siente ya emancipado y no necesariamente obediente a las directrices que emanan de la Presidencia de la República. En todo caso, yo no hago de ésto un problema de Estado, pero insisto en que no le veo

Dr.MARIO GALINDO: sin embargo grandes desventajas a la posibilidad de que el Alcalde sea elegido por votación popular directa y sí le veo ventajas. //

En relación con el tema que trajo a colación el Doctor Roberto Arosemena, quiero llamar la atención de la Comisión respecto a un documento que ha sometido a la consideración nuestra el Profesor Edison Gñazzo que es catedrático de Derecho Fiscal en las Universidades Santa María y Nacional. El propone una redacción nueva al Artículo 219 de la Constitución, que evidentemente va enderezada a fortalecer el patrimonio de los municipios; ciertamente, como bien apunta el Doctor Arosemena, el patrimonio tan raquítico de los Municipios no les permite a éstos hacerles frente a sus necesidades más vitales. El Doctor Gñazzo propone, entonces, la posibilidad de que la propia Ley establezca tributos nacionales cuyo producido (dice él debe ser una palabra técnica) sea destinado total o parcialmente.

Dr.HUMBERTO RICORD: Es un término uruguayo.

Dr.MARIO GALINDO:...Debe ser...sea destinado total o parcialmente a los Municipios.

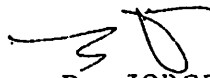
Unicamente quería agregar dos palabras. Hay Municipios que son sumamente ricos por la actividad que se desarrolla en ellos, pero ocurre que el Estado o Gobierno Central absorbe la capacidad contributiva de los mismos y los deja en la inopia. Yo creo que se puede pensar en la solución de estos problemas mediante el recurso de establecer que de esos impuestos nacionales una determinada porción revierta al Municipio. Esa porción se puede establecer en función de una

Dr.MARIO GALINDO: determinada cantidad per cápita.

Dejo planteadas estas inquietudes para que la subcomisión se ocupe de ellas. Muchas gracias señor Presidente.

Dr.JORGE FABREGA: Muchas gracias Doctor Galindo. Tenemos pues al Presidente de la Corte Suprema de Justicia quien ha accedido a la invitación que se le ha hecho, y quien se reunirá de inmediato con nosotros en sesión privada y sin acta.

No habiendo más nada que tratar se da por terminada esta sesión.



Dr.JORGE FABREGA P.
Presidente de la
Comisión Revisora



Lcdo. NADER PITY V.
Secretario Ejecutivo
de la Comisión Revisora