Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Panamá: antecedentes y evolución de los mecanismos encargados de las resoluciones de conflictos electorales

*Gerardo Solís**

Para los efectos de la exposición de nuestro tema resulta conveniente recordar que nuestro país, siguiendo las tendencias actuales de las constituciones latinoamericanas en materia electoral, cuenta con una jurisdicción electoral permanente, dotada de plena y absoluta autonomía, la cual ha sido consagrada en la propia Carta Magna, lo que en definitiva ha marcado a la jurisdicción electoral panameña como una jurisdicción de naturaleza especial.

Hay ordenamientos jurídicos electorales como el de Costa Rica y el nuestro en particular, que establecen una administración y jurisdicción autónoma o independiente que desliga la materia electoral de cualquier injerencia proveniente de alguno de los tres Poderes del Estado. Otras legislaciones, por su parte, establecen entidades electorales de competencia especializada en la materia, pero que remiten la función jurisdiccional electoral al órgano Judicial como es el caso de la legislación española.

Ahora bien nuestra jurisdicción electoral ha experimentado un proceso evolutivo en cuanto a la normativa que la regula y a los organismos competentes de aplicarla, por lo que pasaremos rápidamente a mencionar algunos antecedentes de relevancia:

Con el advenimiento de nuestra era republicana, en 1904, por medio de la legislación de la época se creo un organismo denominado Consejo Electoral y se

* Fiscal Electoral de la Fiscalía Electoral. *Panamá.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

dictaron normas sobre las Nulidades y sobre las sanciones por las infracciones a la ley electoral.

En 1925 se transformó el nombre de Consejo Electoral a Jurado Nacional de Elecciones y el tema de la justicia electoral para la resolución de contravenciones, faltas o delitos a la ley electoral era competencia de los Tribunales ordinarios de justicia.

No fue hasta 1956 con los actos legislativos que reformaron la Constitución Nacional de 1946 cuando la jurisdicción Especial Electoral fue creada en Panamá ya que nace un Organismo Electoral, denominado Tribunal Electoral, con carácter administrativo y jurisdiccional cuya importancia fundamental radicaba en su independencia del Poder Ejecutivo y Judicial. La norma constitucional no le otorgaba aún la independencia del Poder Legislativo.

En 1958, Panamá contó con un cuerpo de leyes electorales, con un Código Electoral, que reglamentó en forma clara y precisa el mecanismo del proceso eleccionario en el país. Estableció de manera sistemática y coordinada la normativa relacionada con la jurisdicción electoral, indicando el procedimiento para los juicios que se ventilaban ante el Tribunal Electoral por delitos electorales así como el procedimiento a seguir en asuntos contenciosos de competencia del Tribunal Electoral.

Cabe indicar que para esa época, aún cuando la jurisdicción penal electoral era parte de la Jurisdicción Especial Electoral cuyo conocimiento era competencia privativa del Tribunal Electoral Panameño, la investigación de los delitos y faltas electorales era competencia del Ministerio Público, llamada en otras legislaciones Ministerio Fiscal, que no es más que la Institución encargada de la investigación de los delitos comunes y de la defensa de los intereses de la sociedad en los procesos ordinarios. Tendencia que parece prevalecer aún en la mayoría de la legislación electoral de nuestros hermanos países latinoamericanos.

En enero de 1972, nuestro país incursionó en la creación de un nuevo organismo electoral *sui generis* con jurisdicción en toda la República, denominado Fiscalía Electoral al cual se le atribuyeron las funciones del Ministerio Público en materia electoral.

A su inicio, funcionó como parte integral del Tribunal Electoral, pero meses más tarde con la aprobación de la Constitución de 1972, la Fiscalía Electoral ejerció sus funciones como agencia independiente y coadyuvante de la jurisdicción especial electoral.

Vemos como entonces los procesos jurisdiccionales en materia electoral adquirieron una peculiar identidad procedimental por cuanto se ha establecido una entidad jurisdiccional a cargo de interpretar y aplicar la Ley electoral representada por el Tribunal Electoral y otra entidad de instrucción, de similar jerarquía institucional, encargada de representar a la sociedad panameña, salvaguardando los derechos políticos de los ciudadanos, denominada Fiscalía Electoral.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Este particular organismo electoral del Derecho Electoral panameño, como dijimos anteriormente, fue elevado a rango constitucional desde 1972, ha sido reglamentado por medio de la Ley 4 de 10 de febrero de 1978, que es la Ley Orgánica del Tribunal Electoral y de la Fiscalía Electoral y fue objeto de modificaciones mediante la aprobación de las reformas constitucionales de 1983.

Así pues ha quedado plasmada tanto en la Constitución Nacional como en la Ley que la actuación de la Fiscalía Electoral está presidida por las exigencias de la representación pública y de la defensa de la legalidad y por consiguiente se le atribuyen, entre otras, las siguientes funciones:

1) Salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos. Representando los intereses de la sociedad en todos los asuntos de conocimiento del Tribunal Electoral y emitir concepto en cualquier reclamación o recurso que se tramiten ante dicha corporación.
2) Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales.
3) Perseguir los delitos, faltas y contravenciones electorales mediante el ejercicio de las acciones derivadas de los mismos ante el Tribunal Electoral y sus dependencias. En consecuencia el Fiscal Electoral realiza todas las diligencias de instrucción necesarias para investigar los hechos punibles y la responsabilidad de sus autores y partícipes con iguales facultades que las inherentes a los Agentes del Ministerio Público. Terminado el sumario, el Fiscal Electoral lo remite con su concepto y solicitud correspondiente al Tribunal Electoral a fin de que éste resuelva, lo que en derecho corresponde.

De lo anterior queda en evidencia que los Organismos Electorales Panameños encargados constitucionalmente de la resolución de los conflictos electorales son el Tribunal Electoral y la Fiscalía Electoral, ambos con competencia privativa sobre la jurisdicción electoral, tanto en lo administrativo electoral, como en lo contencioso administrativo electoral y como en lo penal electoral.

Cabe indicar que en cuanto a la jurisdicción contenciosa administrativa electoral nuestra legislación ha previsto varios medios de accionar el aparato jurisdiccional durante el período electoral, así pues contamos con:

1) Procesos de Impugnación contra los Padrones Electorales Preliminares.
2) Procesos de Impugnación contra las Postulaciones de Candidatos a puestos de elección popular.
3) Procesos de Impugnación contra las inscripciones de adherentes a las candidaturas por Libre Postulación.
4) Procesos de Nulidad de Elecciones y Proclamaciones.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Los procesos anteriormente descritos pueden ser promovidos ante el Tribunal Electoral por medio de cualquier ciudadano, partido político o del propio Fiscal Electoral, en representación de la sociedad.

Para el período electoral que acabamos de pasar en mayo de 1999, la jurisdicción electoral resolvió 130 casos de impugnaciones al Padrón Electoral, que pretendían excluir 7599 electores; 18 casos de Impugnación contra las Postulaciones de Candidatos a puestos de elección popular, de los cuales 10 casos fueron promovidos por la Fiscalía Electoral; 7737 casos de Impugnación contra las inscripciones de adherentes a las candidaturas por Libre Postulación, todos promovidos por la Fiscalía Electoral; y 33 casos de Nulidad de Elecciones y Proclamaciones, entre los que figuraban las proclamaciones de 19 Representantes de Corregimientos, de 1 Alcalde y de 20 Legisladores.

Fuera del período electoral también pueden accionarse otra clase de procesos dentro de la jurisdicción administrativa electoral como son las objeciones u oposiciones contra la solicitud de autorización para la formación de un partido político, las impugnaciones a las inscripciones de adherentes de los partidos políticos legalmente reconocidos o en formación y las impugnaciones de los actos de los partidos políticos, una vez agotados los procedimientos internos de reclamación.

Resulta importante dejar claro que la legislación electoral nacional establece que aún cuando la Fiscalía Electoral no se constituya en parte del proceso, tiene asegurada su participación como garante de los derechos políticos de la sociedad, en cada uno de los procesos que se ventilen ante el Tribunal Electoral.

El tema de la Jurisdicción Penal Electoral como hemos venido argumentando a lo largo de nuestra exposición resulta particularmente interesante toda vez que nos atreveríamos a asegurar que no existe, dentro del Derecho Electoral latinoamericano, ninguna Jurisdicción Penal Electoral que goce de tanta autonomía e independencia como la que se aplica en Panamá.

Nuestras anteriores aseveraciones se fundamentan en que ha sido tradicionalmente nuestra normativa electoral, la que ha recogido los tipos penales de los delitos y faltas electorales, pues éstos nunca han sido parte del ordenamiento jurídico penal ordinario. En la actualidad nuestro Código Electoral reformado por medio de la Ley 22 de 14 de julio de 1997, ha clasificado los delitos electorales como delitos contra la libertad del sufragio, contra la honradez del sufragio, contra la eficacia del sufragio y contra la Administración de Justicia Electoral. También ha descrito las conductas que se enmarcan como faltas electorales y faltas administrativas con sus respectivas sanciones e igualmente ha dejado plasmada la normas adjetivas sobre procedimiento para los delitos y faltas electorales y para las faltas administrativas.

La creación de organismos especializados en el tema electoral, independientes y con funciones permanentes, asegura el buen desenvolvimiento de la jurisdic-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

ción penal electoral. Así pues, Panamá cuenta con una Fiscalía Electoral, encargada primeramente, de investigar los delitos y faltas electorales y posteriormente de ejercer la acción penal electoral ante un Tribunal Electoral con competencias privativas para interpretar y aplicar la ley electoral y responsable, a su vez, de sancionar delitos y faltas que se cometen en contravención a la legislación electoral.

Por otra parte queremos indicar, también, que existen otros mecanismos de resolución de conflictos electorales en nuestro país, como lo son los mecanismos extrajudiciales a cargo del Cuerpo de Delegados Electorales y de la Comisión de Justicia y Paz.

Siguiendo el exitoso precedente de Costa Rica, Panamá adoptó la figura de los Delegados Electorales, la cual introdujo por medio de la Ley 22 de 30 de octubre de 1992. Estos tuvieron su primera participación en el referéndum para las reformas constitucionales, celebrado ese mismo año. El Cuerpo de Delegados Electorales está conformado por un grupo de ciudadanos voluntarios, sin filiación político partidista, que sirven como amigables componedores entre los conflictos que surjan o puedan surgir entre los partidos políticos o entre éstos y las autoridades. La función que han desarrollado cada uno de estos Delegados Electorales durante las contiendas electorales o consultas populares (referéndum del 92 y del 98 y las elecciones del 94 y del 99), en las que han participado ha sido muy valiosa, no sólo porque han ayudado a mantener el orden durante estos procesos, sino también porque han significado una garantía de neutralidad y posibilidad de diálogo ante conflictos surgidos al calor de las pasiones político partidistas.

Tenemos también a la Comisión de Justicia y Paz como un organismo activo de la sociedad civil panameña creado por la Iglesia Católica. Justicia y Paz fue la promotora para las elecciones de 1994, del Compromiso Ético Electoral de Santa María La Antigua y para las elecciones de 1998, del llamado Pacto Etico Electoral. No podemos dejar de reconocer que estos dos acuerdos han brindado un marco de referencia para que los sectores políticos de la sociedad y la ciudadanía electoral en general contribuyan a la formación de una cultura de respeto, tolerancia y transparencia de nuestros procesos comiciales.

Por último queremos expresar que la credibilidad que tiene la ciudadanía panameña en las instituciones electorales establecidas, en las autoridades que las rigen, en las decisiones que estos imparten y en la plena existencia de garantías para poder accionar ante la jurisdicción electoral ya sea administrativa o penal, ha hecho posible que los conflictos electorales que se presentan durante un período electoral o fuera de éste sean solucionados de forma ininterrumpida, expedita y sobre todo eficaz.

Concluimos nuestra intervención señalando que nos satisface el hecho de que nuestros procesos electorales, por lo menos los celebrados en esta última década

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

han sido reconocidos no sólo a nivel interno, sino a nivel de los observadores internacionales que nos han visitado, como procesos electorales caracterizados como pacíficos, dotados de gran legitimidad y civismo, con lo cual se le ha brindado a nuestro pueblo la garantía del respeto de su voluntad y se ha dado un gran paso a la consolidación de la Democracia de Panamá.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/