

La reforma constitucional del 2004 y el Tribunal Electoral (Panamá)

Dennis Allen Frías*

“A sabiendas de que la historia es floración del pasado, germen del presente y fruto del porvenir, hay perturbadores que conciben la evolución política artificiosamente, como sucesión de espasmos y no como el rodaje uniforme del progreso hacia un ideal de perfección.”¹

Como todos sabemos, nos encontramos inmersos dentro de una coyuntura reformativa de nuestra carta magna, y para el Tribunal Electoral, esta situación no representa otra cosa que un logro más en el proceso de fortalecimiento institucional del máximo organismo de la voluntad popular. Claro está, para entrar en vigencia todavía se requiere que el proyecto de reformas sea aprobado en el próximo quinquenio por la Asamblea Legislativa. Ahora bien, las reformas deberán ser aprobadas o rechazadas sin modificaciones, razón por la cual podemos realizar los análisis que a continuación voy a compartir con ustedes.

Para comprender en su justa dimensión lo que denominamos como “proceso de fortalecimiento institucional”, tenemos que realizar algunas acotaciones sobre la evolución histórica del Tribunal Electoral.

* Ex magistrado del Tribunal Electoral de Panamá. Intervención realizada en el seminario “Las Reformas Constitucionales del 2004”. Panamá, 25 de agosto de 2004.

¹ Goytía, Víctor F., *El liberalismo y la Constitución*.

Se trata de un largo proceso, todavía inconcluso, que se inició en el siglo XIX, se desarrolló durante la época republicana y ha progresado notablemente a partir de los años noventa.

Como punto de partida, debemos comprender que el desarrollo institucional del Tribunal Electoral se encuentra intrínsecamente relacionado con el perfeccionamiento de la democracia como fórmula moderna de gobierno y el desenvolvimiento de la figura del partido político como principal conductor del poder político.

Durante los primeros regímenes democráticos instaurados en el Panamá del siglo XIX, los organismos encargados de realizar las elecciones no eran permanentes, no contaban con las herramientas institucionales para garantizar la pureza del sufragio, e inclusive, el tratamiento jurídico que recibían era de menor jerarquía, porque las constituciones prerreplicanas no contemplaban esa figura institucional dentro de sus textos.

Esta situación tampoco cambió con la naciente república, toda vez que con la Constitución de 1904 ni siquiera se hizo referencia sobre la autoridad electoral encargada de velar por los procesos electorales. Y es que el tratamiento jurídico del tema electoral se desarrolló en sus inicios a un nivel inferior al de la Constitución. Así, con la Ley 89 del 7 de julio de 1904, se crearon las primeras corporaciones electorales con sus respectivas jurisdicciones. Se trata del Consejo Electoral de la República, integrado con cinco miembros principales y nombrados cada dos años por la Asamblea Nacional. También se crearon los ayuntamientos electorales, con jurisdicción en cada provincia, quienes eran elegidos por el Consejo Electoral, y los jurados municipales de elecciones, con jurisdicción en cada distrito y elegidos por los respectivos ayuntamientos electorales. Debemos observar que cada una de estas corporaciones electorales se encargaba de organizar todo el proceso electoral en sus respectivas circunscripciones.

A la referida Ley 89 le siguieron otras disposiciones legales reglamentarias que versaban sobre aspectos de forma, como la nomenclatura de las corporaciones electorales, los niveles de jurisdicción, los requisitos para poder ser miembro, el período de nombramiento de la autoridad electoral, el número de miembros que la conformarían y el mecanismo utilizado para su designación.

No fue hasta la Constitución de 1941 cuando se creó la primera autoridad electoral a nivel constitucional, elevando al “Jurado Nacional de Elecciones” a la categoría de Tribunal. Esta suprema autoridad electoral establecida en la Constitución de 1941 estaba conformada por cinco miembros: el presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien presidía el Jurado; un ministro de Estado, escogido por el Ejecutivo; un diputado y dos ciudadanos sin ningún cargo público. Estos tres últimos eran escogidos por la Asamblea Nacional.

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1941 se expidió la Ley 98, del 5 de julio de 1941, la cual le otorgaba al Jurado Nacional de Elecciones el carácter de permanente. Pero, como sabemos, la Constitución de 1941 tuvo poca duración, y la nueva reglamentación en materia electoral se desarrolló durante la vigencia de la carta magna de 1946.

Pasada la era Remón Cantera, en Panamá se sentaron las bases para el desarrollo institucional del Tribunal Electoral. Así, por un acuerdo entre Ricardo Arias Espinosa y Ernesto de la Guardia Jr., se reformó la Constitución de 1946 a través de los Actos Legislativos núm. 2, del 16 de febrero de 1956, y su ratificación, el Acto Legislativo núm. 2, del 24 de octubre de 1956. Ambos actos se constituyeron como las medidas en materia electoral más importantes hasta esa fecha, porque se creó en nuestro país el Tribunal Electoral de Panamá, como entidad independiente de los órganos Ejecutivo y Judicial, con autonomía financiera y competencia privativa en materia electoral.

Del mismo modo, se creó la jurisdicción penal electoral a cargo del Tribunal Electoral, y se le asignó a esta novísima institución la responsabilidad de expedir la cédula de identidad personal y de participar en los trámites de solicitud de naturalización.

Siguiendo esta estela de progreso, en 1958 se promulgó la Ley 25 del 30 de enero, por medio de la cual se aprobó el primer Código Electoral y se reglamentó la jurisdicción penal electoral recién adscrita al Tribunal en la reforma constitucional de 1956, en la que se estableció que en representación de la sociedad actuaría el Ministerio Público por conducto del procurador general o del procurador auxiliar.

Con la ruptura democrática que se produjo en octubre de 1968, se registró un retroceso en lo que se refiere a la evolución institucional del Tribunal Electoral. Este retroceso se inició con el Estatuto de la Junta Provisional de Gobierno, del 12 de octubre de 1968, porque en

su artículo octavo se dispuso la suspensión temporal de las funciones del Tribunal Electoral. Posteriormente, la Junta Provisional de Gobierno promulgó el Decreto de gabinete núm. 58, del 3 de marzo de 1969, en el cual se declaraba la extinción de los partidos políticos que el Tribunal Electoral había mantenido como vigentes, según los resultados de las elecciones de mayo de 1968. En ese mismo Decreto de gabinete también se anunciaba la conformación de un nuevo Tribunal Electoral que establecería los requisitos para la formación, reconocimiento jurídico, subsistencia y el número de afiliados necesarios para la existencia legal de los partidos.

Pocos días después, el 29 de octubre de 1968, se emitió el Decreto de Gabinete núm. 32 por medio del cual se nombraron a los nuevos magistrados del Tribunal Electoral, a quienes se les encomendó la misión de revisar el Código Electoral de 1958, aunque la revisión de ese cuerpo jurídico no llegaría sino hasta 1983.

En su defecto, la Junta Provisional de Gobierno emitió el 13 de enero de 1972, el Decreto de Gabinete núm. 2, por medio del cual se adoptó el estatuto de las elecciones populares que en ese año se celebrarían para elegir a los futuros representantes de corregimiento, quienes a su vez se convertirían en los Constituyentes de 1972. En este mismo Decreto de Gabinete núm. 2 se creó la Fiscalía Electoral para que instruyera los delitos electorales y representara los intereses de la sociedad en todos los asuntos de conocimiento del Tribunal Electoral.

Con la Constitución de 1972 se instituyó un Tribunal autónomo y se redujo el período de duración en el cargo de los magistrados, de doce a siete años; se estableció que sólo el magistrado nombrado por la Corte Suprema de Justicia tenía que ser abogado. Del mismo modo, la Fiscalía Electoral adquirió el rango constitucional como agencia independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral.

Posteriormente, bajo la administración de Ricardo de la Espriella (1983) se efectuó un serio esfuerzo por democratizar al país, a través de las reformas a la Constitución de 1972. Con las referidas reformas se estableció que los tres magistrados del Tribunal Electoral tienen que ser abogados y debían cumplir con los mismos requisitos que se exigen para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. También se estableció que el nombramiento del fiscal electoral por el Ejecutivo necesitaba de la ratificación de la Asamblea Legislativa.

Otro aspecto importante de la Reforma de 1983, es que el Registro Civil quedó constitucionalmente bajo la responsabilidad del Tribunal Electoral.

Así, entrados los noventa, en Panamá se inició un proceso de transición democrática, el cual posiblemente ya ha sido superado, dado el éxito alcanzado en los últimos procesos electorales. Sin embargo, para los efectos de este trabajo reviste singular importancia el hecho de que la palabra "elecciones" se ha convertido en la llave que ha activado el retorno del procedimiento electoral como único método legítimo para ascender al poder.

Por otro lado, desde la década de los cincuenta se ha establecido en Panamá la formal persecución de los delitos electorales, pero no ha sido hasta la presente era cuando la justicia penal electoral ha sido efectiva, evitándose el proselitismo político en oficinas públicas en horas laborales, la utilización de los recursos del Estado en actividades políticas, el votar más de una vez en una misma elección, el comprar votos, el robo de urnas y tantas otras prácticas fraudulentas que otrora se ejercían.

Así llegamos a la actual coyuntura con reformas constitucionales en materia electoral muy importantes, ya que constituyen un gran avance en la evolución histórica del Tribunal Electoral y en el proceso democrático panameño.

Entre las reformas que afectan la institucionalidad del Tribunal Electoral están las que se refieren a las características, funciones y atribuciones del mismo, contenidas en los artículos 136 y 137 de la Constitución Política.

El artículo 136 habla del Tribunal Electoral como institución, y es para nosotros una de las reformas más importantes, por los siguientes aspectos:

- a) Se consagra la independencia económica del Tribunal Electoral con objeto de encarar en forma más eficiente los procesos electorales y las funciones normales de Registro Civil y Cedulación. Esta reforma es complementada por el nuevo artículo 137, el cual analizaremos más adelante.
- b) Las reformas han establecido que el nombramiento de los magistrados del Tribunal Electoral sea en forma escalonada, es decir, que los tres magistrados del Tribunal Electoral no entrarán a tomar posesión de su cargo al mismo tiempo, sino que

entrarán en períodos distintos, con la finalidad de que siempre haya en la institución un magistrado que tenga la experiencia, el manejo laboral, administrativo y que conozca bien el trabajo.

Este nombramiento de los magistrados en forma escalonada se logrará gracias a la disposición transitoria establecida en el artículo 321 de la Constitución Política reformada, el cual establece que

Los magistrados del Tribunal Electoral que se escojan al vencimiento del período de los actuales magistrados, se designarán por los siguientes términos: el designado por el Órgano Judicial, por un período de seis años; el designado por el Órgano Ejecutivo, por un período de ocho años, y el designado por el Órgano Legislativo, por un período de diez años...

También, dentro del tema de los nombramientos de los magistrados, se encuentra la eliminación de uno de sus dos suplentes, e inclusive se eliminó la prohibición de que el suplente no pueda ser funcionario del Tribunal Electoral.

Por su parte, la reforma al artículo 137, el cual se refiere a las atribuciones que posee el Tribunal Electoral, también fortalece la autonomía e independencia de la institución. Ustedes recordarán que en el análisis del artículo 136 decíamos que en materia de independencia económica, esta reforma era complementada por los cambios al artículo 137. Pues bien, en este artículo se desarrolla la llamada independencia económica del Tribunal Electoral, debido a que permite la formulación de su presupuesto y remisión oportuna al órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Estado, quedando a cargo del propio Tribunal la sustentación, en todas las etapas, de su proyecto de presupuesto. En dicho presupuesto se incorporarán los gastos de funcionamiento del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral, las inversiones y los gastos necesarios para realizar los procesos electorales y las demás consultas populares, así como los subsidios a los partidos políticos y a los candidatos independientes a los puestos de elección popular.

Otro aspecto importante sobre la independencia económica del Tribunal Electoral es que se elevó a rango constitucional la práctica que de hecho se venía ejerciendo por decisión subjetiva de los controladores, de que durante el año inmediatamente anterior a las elec-

ciones generales y hasta el cierre del período electoral, el Tribunal Electoral fuera fiscalizado por la Contraloría General de la República, solamente mediante el control posterior.

Pero el Tribunal Electoral ya no sólo es independiente en el aspecto financiero, sino que también es “claramente” autónomo en la toma de sus decisiones, al establecer el artículo 137 que “contra las decisiones del Tribunal Electoral sólo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad”. Este punto es muy importante, ya que fortalece al Tribunal Electoral como institución vigilante de la democracia panameña y al mismo tiempo como órgano de justicia en materia electoral. Esta nueva redacción no da margen a que surjan otras interpretaciones como se ha dado con la Constitución vigente.

Igualmente, el artículo 137 en comento restablece como una de las atribuciones del Tribunal Electoral, la iniciativa legislativa en las materias de su competencia; es más, esta situación se complementa con el artículo 159 reformado, el cual le da derecho a voz al Tribunal Electoral en las sesiones de la Asamblea Legislativa, siempre y cuando se trate de proyectos presentados por la propia institución.

También, la reforma al artículo 137 eleva a la categoría constitucional, el principio de la doble instancia de la jurisdicción penal electoral, la cual fue establecida en las reformas al Código Electoral del 2002. Sin lugar a dudas, la incorporación de la doble instancia significa un gran avance a la jurisdicción electoral, porque garantiza el cumplimiento del principio del debido proceso.

Y ya que hablamos de la jurisdicción penal electoral, vamos a hacer un paréntesis sobre la modificación al artículo 130 que versa sobre la prohibición de exacción de cuotas. Como ustedes saben, nuestra carta magna prohíbe “la exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos, aun a pretexto de que son voluntarias”. Como se observa, la norma constitucional solamente se aplica a los funcionarios públicos, dejando por fuera al sector privado. Pero con la reforma al sector privado también se le prohíbe la exacción de cuotas con fines políticos, logrando una efectiva equidad en el tratamiento de todos los ciudadanos panameños.

Otro factor que influye en el fortalecimiento institucional es la incorporación en el artículo 299, de la “obligación” de los magistrados del Tribunal Electoral y del Fiscal Electoral, de realizar una declaración jura-

da de su estado patrimonial al inicio y al término de sus funciones. Esto fortalece a estas dos instituciones, porque contribuye a que no haya dudas de que las personas que ejercen y ejercieron estos altos cargos trabajaron por el bien de nuestro país y no por intereses puramente personales.

Las reformas constitucionales no solamente constituyen un avance al Tribunal Electoral *per se*, sino que afectan a otros organismos que son parte del mismo, como el Registro Civil y a otra institución que no es menos importante y que es un organismo coadyuvante del Tribunal Electoral: la Fiscalía Electoral.

La Dirección Nacional de Registro Civil, como todos sabemos, se encarga en términos generales, de los hechos vitales y del estado civil de las personas. En ese sentido, se han proyectado reformas muy importantes, que a continuación les explico.

La Constitución Política vigente establece en su artículo 11, que los nacidos en el extranjero, adoptados antes de cumplir siete años por nacionales panameños, adquieren nuestra nacionalidad, automáticamente, es decir, sin carta de naturaleza, siempre y cuando a más tardar un año después de su mayoría de edad, manifiesten su voluntad de acogerse a la nacionalidad panameña. En otras palabras, quiere decir que los menores de siete años, adoptados en el extranjero por panameños, tienen que esperar a cumplir dieciocho años para que se les otorgue la nacionalidad panameña.

Con la reforma constitucional esta situación cambia, pues estos menores adoptados antes de los siete años ya no tienen que esperar a cumplir su mayoría de edad para acogerse a la nacionalidad panameña, pues adquieren la misma desde el momento en que la adopción se inscriba en el Registro Civil panameño.

También en lo que respecta al tema del Registro Civil, se modificó lo regulado en el artículo 54 de la Constitución, concerniente al tema de las uniones de hecho:

- Se estableció en primer lugar, que para que una unión de hecho surta los efectos de un matrimonio civil, ésta debe ser entre personas de distinto sexo (un hombre - una mujer, como lo establece el artículo 54 del Código de la Familia); es decir, que nuestra legislación, ahora a nivel constitucional, no permite el matrimonio civil entre personas del mismo sexo, bajo ninguna posibilidad, incluyendo las uniones de hecho.

- El actual artículo 54 de la Constitución permite que la solicitud de inscripción de matrimonio de hecho pueda hacerse a través de los corregidores; sin embargo, con la reforma se elimina este procedimiento, estableciéndose como función exclusiva y privativa del Registro Civil.

Con relación a la Fiscalía Electoral, ésta adquiere mayor importancia a nivel constitucional, porque se le otorgan las mismas prerrogativas de los magistrados del Tribunal Electoral y de la Corte Suprema de Justicia y además hace responsable al fiscal electoral ante la Corte Suprema de Justicia, por las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Otros dos aspectos importantes sobre la reforma que recibió esta institución es la contemplada en el artículo 138 de la Constitución Política, que le permite a la Fiscalía Electoral administrar su propio presupuesto y no depender en este aspecto del Tribunal Electoral, ya que es un organismo independiente del mismo. Por otro lado, se le da una nueva denominación al fiscal electoral, siendo ahora el de "fiscal general electoral".

Existen, dentro del proyecto de reformas, una serie de modificaciones que aunque no versan sobre la institucionalidad del Tribunal Electoral, tienen que ver de una forma u otra con las funciones que desempeña. Hablamos específicamente de los partidos políticos, de la conformación del órgano Legislativo, de la revocatoria de mandato y de la constituyente paralela como mecanismo reformativo.

Por ejemplo, el artículo 132 de la Constitución Política vigente define a los partidos políticos como aquellas organizaciones que expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la libre postulación.

La reforma fundamental que se le hace al artículo 132 es que se le agregó al anterior párrafo lo siguiente: "La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos estarán fundados en principios democráticos". Con esto se trata de garantizar el respeto a la democracia interna de los partidos políticos, es decir, que se respetará la voluntad de la mayoría de sus miembros.

Por su parte, el órgano Legislativo ahora tendrá nuevas denominaciones. La Asamblea Legislativa se denominará "Asamblea Nacional" y

nuestros honorables legisladores se llamarán “honorables diputados” como antaño, y sólo tendrán un suplente. Pero más allá de estas reformas de forma, tenemos sustanciales modificaciones en cuanto a la nueva configuración de circuitos electorales, la libre postulación de los diputados y la figura de la revocatoria de mandato.

En cuanto al tema de la conformación de los circuitos electorales, se le da al Tribunal Electoral la función de elaborar y presentar a la Asamblea Nacional, el proyecto de ley que crea los circuitos electorales que servirán de base para la elección de diputados.

La configuración de los circuitos electorales fue cambiada en su totalidad:

- En primer lugar, se estableció un número fijo de legisladores, setenta y uno específicamente, acabándose así con el problema del crecimiento de la actual Asamblea Legislativa.
- Los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último padrón electoral, y no como aparece en la Constitución vigente, que es con base en una cantidad determinada de población: un circuito por cada treinta mil habitantes.
- A la provincia del Darién y a las comarcas indígenas les tocará elegir el número de diputados que tengan al momento de entrar en vigencia la nueva Constitución. Esto también evita el crecimiento de la Asamblea Nacional.

La libre postulación para el cargo de legislador es una de las innovaciones más importantes de estas reformas a la Constitución. Efectivamente, esta modificación del artículo 140 deja atrás el concepto partidista que se tenía sobre esta figura y fortalece la democracia de nuestro país. Naturalmente, con posterioridad, el proyecto de ley será presentado por el Tribunal Electoral, previo a una amplia consulta a los partidos políticos y a la sociedad civil, correspondiéndole a la Asamblea Nacional reglamentar la materia y garantizar que este nuevo derecho político sea llevado a la práctica con prudencia y eficacia.

Otra reforma trascendental es la que guarda relación con la figura de la revocatoria de mandato, la cual corresponde al artículo 145 de la Constitución Política. Sobre este tema hay dos importantes aspectos a destacar:

- El primer aspecto es que se ha agregado una nueva causal de revocatoria del mandato, la cual consiste en la condena por delito doloso con pena privativa de la libertad por cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.
- El segundo aspecto guarda relación con la aplicación misma de la revocatoria de mandato. En este sentido, la reforma permite a los partidos establecer, con anticipación, mecanismos de consulta popular con los electores del circuito correspondiente.

Inclusive, la reforma contempla la facultad a los electores de un circuito electoral determinado, de solicitarle al Tribunal Electoral la revocatoria de mandato a un diputado principal o suplente que haya sido postulado por la libre, solicitud que debe cumplir con los requisitos que señale la ley respectiva.

La otra reforma que indirectamente compete al Tribunal Electoral, es la que se refiere a la constituyente paralela como nuevo mecanismo para modificar la Constitución Política, el cual corresponde a su artículo 308.

En este sentido, el Tribunal Electoral deberá intervenir en la reglamentación de la recolección de firmas del 20% de los electores de todo el país y, de cumplirse con este prerrequisito, deberá convocar a la elección de los constituyentes, así como proceder a la entrega de credenciales a los que resulten elegidos por el pueblo para tal fin.

Finalmente, debemos señalar que existen otras reformas importantes, como la del artículo 239, el cual establece la obligatoriedad de escoger a los alcaldes con su suplente, única y exclusivamente por votación popular, y no como lo establece la Constitución vigente, la cual permite el libre nombramiento y remoción de los alcaldes por parte del órgano Ejecutivo, con lo que se constituye en una norma constitucional, una práctica realizada con las tres últimas elecciones generales de la República de Panamá.

Quisiéramos despedir esta intervención con una reflexión:

La historia constitucional panameña recoge una realidad: los políticos panameños han sabido negociar en momentos trascendentales, con la finalidad de crear instituciones a favor del país. Como ejemplo, recordamos los actos reformativos de 1956 acordados por los

presidentes Ricardo Arias Espinoza y Ernesto de la Guardia Jr. para la creación del Tribunal Electoral, y el acto reformativo de 1994, cuando Guillermo Endara y Ernesto Pérez Balladares, de común acuerdo, logran el capítulo constitucional que produce la Comisión del Canal de Panamá, como un organismo estatal autónomo.

Mucho se ha debatido en la actualidad sobre el procedimiento que se está siguiendo para reformar la Constitución, producto de un acuerdo entre la presidenta Mireya Moscoso y el presidente electo, Martín Torrijos Espino, y precisamente, ese es uno de los valores democráticos que debemos preservar: el espacio para el debate público de los temas de interés nacional. Pero lo que sí debemos dejar por sentado es que independientemente del camino adoptado, las actuales reformas a nuestra carta magna representan un notable avance para el fortalecimiento de las instituciones democráticas de nuestro país.

Bibliografía

- Acto Legislativo núm. 1 de 27 de julio de 2004, "que reforma la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos núm. 1 de 1993 y núm. 2 de 1994". *Gaceta Oficial* 25, 113 del 11 de agosto de 2004.
- Constitución Política de la República de Panamá de 1972*, Editorial Mizrachi & Pujol, 2000.
- Fábrega F., Ramón E. y Boyd Galindo, Mario, *Constituciones de la República de Panamá 1972, 1946, 1941, 1904*, Talleres Gráficos del Centro de Impresión Educativa, septiembre de 1981.
- Goytia, Víctor F., *El Liberalismo y la Constitución*.
- Quintero, César, *Derecho constitucional*, Librería, Litografía e Imprenta Antonio Lehmann. San José, 1967, tomo I.
- Samartín, Antonio Ariel, *El escenario electoral panameño*. Tesis de Grado. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2002.
- Valdés, Eduardo, *Historia del Tribunal Electoral de la República de Panamá*, Imprenta del Tribunal Electoral de Panamá.