

EL REGIMEN ELECTORAL DE PANAMA

Humberto E. Ricord 321

I.	Nota inicial	323
II.	Democracia y sufragio en las normas electorales	324
III.	Antecedentes y estructura de la legislación electoral	326
IV.	Integración y elección de los órganos	
	Ejecutivo y Legislativo	327
	A. El Organo Ejecutivo	327
	B. El Organo Legislativo	328
V.	Partidos políticos	330
	A. Constitución y extinción	330
	B. Derechos y obligaciones	332
	C. Alianzas, coaliciones y fusiones	333
	D. Otras expresiones político-electorales	334
VI.	Organismos electorales	334
VII.	El proceso electoral	335
VIII.	El Registro Electoral	336
IX.	Sistema de escrutinios	337
X.	Impugnaciones y nulidades	339
XI.	Contencioso Electoral	340
XII.	Los delitos y las faltas electorales	341

EL REGIMEN ELECTORAL DE PANAMA

*HUMBERTO E. RICORD **

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Panamá, Maestro y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido profesor de Derecho de la Universidad de Panamá desde 1950. Fue Director del Centro de Investigación Jurídica de la Universidad de Panamá de 1972 a 1977 y Decano de la Facultad de Derecho de la misma universidad de 1980 a 1984.

Es autor de varios libros jurídicos y de numerosos artículos en revistas latinoamericanas.

I. NOTA INICIAL

El presente estudio se circunscribe a describir el ordenamiento jurídico electoral **vigente** en la República de Panamá. Agregaremos, cuando sea oportuno, alguna indicación crítica.

En esta nota inicial proceden ciertas precisiones históricas. El régimen de dictadura militar instaurado en Panamá desde octubre de 1968 no hizo ninguna concesión democrática en su Constitución de 1972, pese al establecimiento de una Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, integrada por 505 miembros, que sólo tenía unas escasas funciones protocolares. Era el único organismo electo popularmente, pero en cada corregimiento.

La descomposición de ese régimen militarista, bien conocida y fatal en la tradición política latinoamericana, le obligó a tomar la senda de una primera concesión, cuando en 1978 una reforma constitucional implantó la elección popular del Presidente de la República, para 1984. Sin embargo, la situación degenerativa del régimen abrió con mayor fuerza el camino de las reformas constitucionales democratizantes, y el propio Gobierno, en salvaguarda de su continuidad, designó una Comisión, en diciembre de 1982, con representantes de partidos políticos y sectores independientes, para que elaborara una amplia reforma a la Carta de 1972. El Órgano Ejecutivo prohijó textualmente el pliego de reformas emanado de la Comisión, y un Referéndum Nacional, celebrado con fuerte concurrencia de votantes reales, los aprobó casi unánimemente, en abril de 1983.

Esas reformas cubren un extenso campo, y como ellas mismas ordenaron que se promulgara un texto constitucional refundido, puede afirmarse legítimamente que a partir de ese año rige en Panamá la quinta Constitución que el país se ha dado en el presente siglo.

Era lógico que el repliegue institucional de la dictadura militar propiciara un régimen de democracia formal, para el sistema de elecciones y para la selección de los Órganos Ejecutivo y Legislativo.

II. DEMOCRACIA Y SUFRAGIO EN LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

En la Constitución panameña de 1983 figura el repertorio acostumbrado de ciertos principios democráticos, entre los cuales se destacan los siguientes:

el poder público sólo emana del pueblo (artículo 2);

El Gobierno de la República de Panamá:

es unitario, republicano, democrático y representativo (artículo 1).

En cuanto al Órgano Legislativo, el título V, en su artículo 140, preceptúa que lo integra una

Asamblea Legislativa cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista y votación popular directa.

Y el Presidente de la República, miembro principal del Órgano Ejecutivo,

será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos para un período de cinco años (artículo 172).

Estos preceptos caracterizan de manera normativa la condición democrática del Estado y del Gobierno panameños, y constituyen el cimiento jurídico de una democracia corriente.

Además, la Constitución dedica su título IV, a los “Derechos Políticos”, y los capítulos 2o. y 3o. del mismo a “El Sufragio” y a “El Tribunal Electoral”. Se proclama que:

LEGISLACION ELECTORAL: PANAMA

325

el sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos :

que:

el voto es libre, igual, universal, secreto y directo (artículo 129)

y que:

las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y honradez del sufragio (artículo 130).

Se prohíbe:

el apoyo oficial directo o indirecto a candidatos a puestos de elección popular y las actividades de propaganda y afiliación partidistas en las oficinas públicas ,

ordenándose que:

la Ley tipificará los delitos electorales y señalará las sanciones respectivas (artículo 130).

Recordando una norma de la última Constitución española, se establece que:

los partidos políticos 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 postulación libre en la forma prevista en la Ley (artículo 132).

La disposición que determina **la postulación partidista** de los miembros de la Asamblea Legislativa y el artículo que acabamos de reproducir, sobre el objetivo de los partidos políticos, sancionan una especie de limitada partidocracia.

Se ha dado categoría constitucional, desde 1956, a un organismo electoral superior, así: *Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, establecense un tribunal autónomo, que interpretará y aplicará privativamente la Ley electoral, con jurisdicción en toda la República, integrado por tres Magistrados, que nombran, para un período de diez años, el Órgano Legislativo, el Órgano Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia, correspondiendo designar un Magistrado a cada entidad (artículo 136).*

La teoría constitucional que hemos reseñado viene a ser una base jurídica aceptable para el establecimiento de un sistema democrático de gobierno. Los principios fundamentales del mismo, como el origen popular del poder público, la forma democrático-representativa para la selección de los Órganos Ejecutivo y Legislativo, las garantías esenciales del sufragio y la autoridad electoral escogida por acuerdo de las tres ramas gubernamentales, configuran un conjunto institucional sustantivo, para el funcionamiento de una democracia auténtica.

Conviene expresar que la mayor parte de estos postulados constitucionales aparecía en la Constitución panameña de 1946; pero la de 1972 los restringió bastante. Las reformas de 1983 los restablecieron y agregaron algunas pautas nuevas.

III. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA LEGISLACION ELECTORAL

Habiéndose confirmado en la Constitución de 1983 la elección directa del Presidente de la República, admitida por la reforma de 1978; y preceptuado que el Órgano Legislativo se integraría también mediante sufragio directo, las normas transitorias de las reformas constitucionales de 1983 fijaron las elecciones generales respectivas para el año siguiente y ordenaron que se dictara una “Ley reglamentaria de las elecciones de 1984”.

Con anterioridad a 1983, el Tribunal Electoral venía elaborando un proyecto de Código Electoral, reglamentario de la elección de Presidente de la República, de miembros del Consejo Nacional de Legislación y de Representantes de Corregimientos. Ese proyecto de Código Electoral, con las adaptaciones exigidas por las reformas constitucionales de 1983, fue remitido por el Tribunal Electoral al Consejo Nacional de Legislación, que aprobó el denominado Código Electoral, como Ley No.11 de 10 de agosto de 1983.

En Panamá, lo mismo que en muchos otros países latinoamericanos, ha habido una larga y accidentada experiencia, en materia de legislación electoral, durante el siglo XX. Se han ensayado muchas fórmulas para reglamentar el sufragio, para el funcionamiento de los partidos políticos, para organizar las autoridades administrativas y jurisdiccionales correspondientes, para sancionar los delitos electorales. Pero algunos cambios frecuentes de la Constitución y los vaivenes políticos no han permitido que esa legislación describa una curva de perfeccionamiento progresivo, al menos en Panamá.

La reforma constitucional de 1983, a un año de las elecciones generales de 1984, no pensó en una legislación más o menos estable, o con propósitos definitivos, sino que ordenó se aprobara una “Ley reglamentaria de las elecciones de 1984”. De allí que el denominado Código Electoral, con pretensiones de larga vigencia, tiene un plazo fatal, que constitucionalmente vencerá a más tardar, en 1989, cuando deban renovarse los Organos Ejecutivo y Legislativo.

El Código Electoral de 1983 tiene nueve títulos y 496 artículos, los cuales reglamentan el sufragio, los partidos políticos, los organismos y corporaciones electorales, las elecciones en general, las elecciones específicas de presidente, legisladores, alcaldes y representantes de corregimientos, los escrutinios, las nulidades electorales, los delitos y las faltas electorales, los procesos ante el Tribunal Electoral, los recursos ordinarios procedentes y los medios de prueba.

El proyecto de Código Electoral, que debía elaborar el Tribunal respectivo, en consulta con los partidos políticos, a fin de que el Consejo Nacional de Legislación, organismo de una mayoría gubernamental y una minoría opositora, a la usanza latinoamericana, aprobara ese Código, respondería en mucho a los intereses eleccionarios del momento.

En los apartes que siguen, señalaremos sus instituciones más relevantes.

IV. INTEGRACION Y ELECCION DE LOS ORGANOS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

A. *EL ORGANO EJECUTIVO*

La Constitución establece la integración y el sistema electoral de este órgano. De acuerdo con su artículo 170,

el Organo Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado.

Según el artículo 172,

el Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos para un período de cinco años. Con el Presidente de la República serán elegidos de la misma manera y por igual período un Primer Vicepresidente y un Segundo Vicepresidente, quienes reemplazarán al Presidente en sus faltas.

También consigna la Constitución algunos impedimentos usuales, en cuanto a la capacidad para ser candidato presidencial. El primero consiste en el viejo postulado de la **no reelección**, para los dos períodos inmediatamente siguientes (artículo 173). El segundo consiste en haber sido condenado por el órgano Judicial en razón de “delito contra la administración pública” (artículo 175).

El Código Electoral, en su título VI, reglamenta la elección presidencial, y siguiendo el beneficio de la partidocracia constitucionalmente establecida para la postulación de legisladores, su artículo 183 dispone que

sólo pueden postular candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República... los partidos legalmente reconocidos.

Una vez aceptadas las postulaciones por el Tribunal Electoral, cuando un candidato principal pierde ese carácter, su suplente o suplentes lo reemplazan en la principalía (artículo 187). Esta pérdida puede ocurrir por muerte, renuncia o impugnación aceptada.

En la elección de Presidente de la República, una Junta Nacional de Escrutinios es la competente para escrutar los votos y proclamar el candidato electo (artículo 267).

B. *EL ORGANO LEGISLATIVO*

Ya anotamos que, constitucionalmente,

el Organo Legislativo estará constituido por una corporación denominada Asamblea Legislativa cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista y votación popular directa (artículo 140).

La misma Constitución optó por el sistema de circuitos electorales, a base de un circuito por cada treinta mil habitantes, en los cuales se elige un legislador. Tal es la regla general, pero como las divisiones político-administrativas (provincias y distritos) tienen sus poblaciones agrupadas en núcleos formados homogéneamente desde hace muchos años, se admitió, también constitucionalmente, que un circuito electoral podrá tener un máximo de cuarenta mil habitantes y un mínimo de veinte mil, aceptando que la Ley elevara ese máximo o redujera el mínimo,

para tomar en cuenta las divisiones políticas actuales, la proximidad territorial, la concentración de la población indígena, los

lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de la población en Circuitos Electorales.

Se consignó la salvedad de que dos provincias pequeñas tuvieran, cada una, dos circuitos electorales y eligieran dos legisladores por provincia. Además, otra situación especial la constituyen unos cuantos distritos densamente poblados (los centros urbanos de mayor población en la República), los cuales forman un circuito electoral, eligiendo varios legisladores, a razón de uno por cada treinta mil habitantes, y en esos circuitos,

en que se deba elegir dos o más Legisladores, la elección se hará conforme al sistema de representación proporcional que establezca la Ley.

El distrito capital de la República fue dividido en cuatro circuitos electorales.

Todas estas modalidades constan en el artículo 141 de la Constitución, en el cual se ratifica que

únicamente los partidos políticos podrán postular candidatos a Legislador.

De esta abigarrada norma resultó una Asamblea Legislativa de 67 miembros, en la elección de 1984.

Extrañamente, pero intentando conciliar criterios divergentes, el artículo 144 constitucional dispone que

los Legisladores actuarán en interés de la Nación y representan en la Asamblea Legislativa a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su Circuito Electoral.

A su turno, el Código Electoral reglamenta la elección de legisladores, indicando que corresponde a cada Junta de Escrutinio de Circuito Electoral proclamar al candidato o candidatos triunfantes. Y en aquellos circuitos electorales en que se deben elegir dos o más Legisladores, el Código señala las pautas de escrutinio relativas a la representación proporcional, por el sistema de cuociente, medio cuociente y residuos electorales (artículos 272 y 273). El Código también acepta la eliminación de un candidato por medio de raya sobre su nombre, que ponga el votante (artículo 274).

Como las elecciones para Presidente de la República y para legisladores se efectúan, por mandato constitucional (artículo 142), el mismo día, cada votante debe emitir su voto con dos papeletas, una de presidente y otra de legislador.

V. PARTIDOS POLITICOS

A. CONSTITUCION Y EXTINCION

Al instaurarse la dictadura militar, en 1968, un Decreto de Gabinete disolvió los partidos políticos, aunque la acción de éstos siempre fue meramente electoral. Sin embargo, la Constitución de 1972 se refirió a la reglamentación legal para la formación, funcionamiento y subsistencia de los partidos políticos, aunque el régimen no legisló sobre la materia, sino en 1978, cuando se iniciaron las concesiones **estratégicas**, para suavizar la inconformidad nacional suscitada por los militares en el poder.

La Constitución de 1983, por natural reacción, ha intentado fortalecer el rol de los partidos políticos y ha establecido un sistema político un tanto partidocrático, según lo hemos visto.

El Código Electoral de 1983 recogió las normas de la Ley sobre partidos políticos promulgada en 1978. Reglamenta la materia en forma bastante completa, dedicándole el título III, con diez capítulos (artículos 42 a 122), sobre los requisitos de formación, inscripción de adherentes, reconocimiento, régimen de los partidos legalizados, alianza y fusión de partidos y extinción de los mismos.

Esa detallada reglamentación preceptúa que

los partidos políticos son organismos funcionales de la Nación. En consecuencia, lucharán por la participación cada vez más creciente de los sectores nacionales en las decisiones políticas; por el respeto y participación de las diversas tendencias ideológicas; por el fortalecimiento de la forma republicana, representativa y democrática de gobierno; y por la defensa de la soberanía nacional basada en la tradición de lucha del pueblo panameño (artículo 43).

También se hace énfasis en un régimen interno democrático de los partidos, conforme al cual sus miembros o adherentes tienen participación eficaz en la organización y funcionamiento del partido, en la dirección, en los cargos administrativos y en los acuerdos que adopte.

Se distingue claramente una etapa de formación del partido, con exigencia mínima de cuatrocientos adherentes en el cuarenta por ciento de los sesenta distritos del país y presentación al Tribunal Electoral de un proyecto de declaración de principios, un proyecto de programa de gobierno, un proyecto de estatutos y un faesímil de su símbolo distintivo. Cumplidos tales requisitos, el Tribunal declara la existencia del partido en formación y autoriza la inscripción de la cuota legal de adherentes que es de un mínimo del tres por ciento del total de votantes de la última elección presidencial. No obstante, como desde 1968 hasta 1984 no hubo ninguna elección directa de Presidente, la Ley de 1978 y el mismo Código exigieron la inscripción mínima de treinta mil adherentes, para satisfacer la exigencia de reconocimiento final del partido.

La formación del partido es un proceso que inician aproximadamente cuatrocientos adherentes en todo el país; que sigue con la autorización oficial para que inscriba la cuota mínima de miembros; con la inscripción efectiva de éstos; con la convención o congreso de constitución y el reconocimiento final pleno, que emana del Tribunal Electoral. Reconocida la personería jurídica, el partido accede a la etapa de existencia y funcionamiento legalizados.

Es importante lo que el Código dispone con respecto a las inscripciones individuales de miembros o adherentes, puesto que se trata de impedir las inscripciones fraudulentas, y se señalan las numerosas causas de nulidad de las mismas, a saber:

1. –Ser falsos los datos de identificación o declaración de residencia.

2. –Estar inscrito el ciudadano cuya inscripción se impugna en otro partido en formación o legalmente reconocido y no haber renunciado previamente o haberse inscrito antes en otro partido en formación durante el mismo período anual de inscripción de miembros.

3. –Haberse inscrito el ciudadano más de una vez en el mismo partido, salvo el caso de renuncia.

4. –No estar la persona inscrita en pleno goce de sus derechos de ciudadanía.

5. –Haberse efectuado la inscripción en libro distinto del que legalmente corresponda o por persona sin facultad legal para efectuarla.

6. –Haberse efectuado la inscripción mediante dolo, violencia o error grave.

7. –No existir la persona inscrita.

8. –Ser falsa la inscripción (artículo 88).

Cabe observar que las últimas leyes electorales no han sido muy consistentes en la materia. La Ley de 1978 admitió la renuncia tácita

de la inscripción, consistente en el simple hecho de inscribirse en otro partido, lo que daba lugar a que una persona pudiera hacerlo sucesivamente en los partidos que quisiera. Aprovechando esta larguezza se inscribieron varios partidos, y no pocas personas se registraron dos y hasta tres veces en diversos partidos. La Ley de 1980 derogó la **renuncia tácita** de la inscripción, limitando el ejercicio del derecho de inscripción a **una vez durante el período presidencial** (que era de seis años). Esta limitación legal drástica, que trataba de reducir las posibilidades de inscripción de partidos nuevos, en beneficio de los **viejos**, produjo una demanda de inconstitucionalidad, y la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 18 de febrero de 1983, declaró inconstitucional aquella norma, quedando un vacío que nuevos partidos en formación aprovecharon.

El Censo Electoral de diciembre de 1982 registró un total de 834 409 votantes potenciales. Entre 1978 y 1983 se inscribieron nada menos que 14 partidos políticos, y el total de inscripciones de los mismos fue de 731 039 personas, resultado en el cual influyó inegablemente el hecho, si no ilegal, por lo menos anómalo, de que una persona llegó a inscribirse en varios partidos, durante aquel lapso.

Como se advierte, el Código Electoral ha intentado refrenar esa proliferación de partidos, a base de los casos de nulidad de las inscripciones de adherentes. Pero ya esos 14 partidos estaban inscritos, y participaron como tales en las elecciones de 1984. Siete de esos partidos se extinguieron, al no obtener el mínimo de un tres por ciento de votantes en las elecciones de 1984.

Volviendo al Código, los partidos políticos se extinguen por disolución voluntaria, por fusión con otros partidos y por no haber obtenido un número de votos igual al tres por ciento de los votos válidos emitidos en la elección en que participaron (artículo 117).

B. DERECHOS Y OBLIGACIONES

El Código Electoral consigna detalladamente los unos y las otras. Dada la condición de personas jurídicas que se reconoce a los partidos políticos, éstos pueden ejercer los siguientes derechos principales:

1. adquirir y tener en propiedad bienes inmuebles y muebles y administrar y disponer de los mismos;
2. celebrar actos y contratos de acuerdo con el derecho común;
3. intervenir en la vida del Estado mediante la activa participación cívica de los ciudadanos y la capacitación de sus afiliados para que intervengan en la vida pública;

4. postular candidatos a todos los puestos de elección popular;
5. realizar actividades proselitistas y campaña política;
6. realizar reuniones al aire libre o bajo techo, desfiles y manifestaciones, así como asambleas, congresos o convenciones de sus distintos organismos;
7. difundir libremente su doctrina y programas y desarrollar las acciones tendientes a su organización y funcionamiento;
8. sancionar disciplinariamente o expulsar a sus miembros en los casos y con las formalidades previstas en los estatutos.

Entre las obligaciones legales de los partidos políticos se destacan las siguientes:

1. acatar en todos sus actos la Constitución y las Leyes;
2. respetar la participación en la actividad política de todas las tendencias ideológicas;
3. proceder de acuerdo con la voluntad mayoritaria de sus miembros;
4. llevar libros de contabilidad.

Está prohibido a los partidos políticos hacer discriminaciones en la inscripción de miembros por razón de raza, sexo, credo religioso, cultura o condición social, así como adoptar decisiones que contravengan sus estatutos.

C. ALIANZAS, COALICIONES Y FUSIONES

Se permite a los partidos políticos

formar alianzas temporales, sin que ello altere su organización interna (artículo 113),

las cuales deberán ser comunicadas a la autoridad electoral. No se precisan, en el Código, los posibles objetivos de esas **alianzas temporales**.

Conforme a los artículos 191 y 194, dos o más partidos podrán postular a una misma persona como candidato a presidente; y también una persona puede ser postulada como candidato a legislador, por dos o más partidos.

Generalmente, los vocablos **alianza** y **coalición** se consideran como sinónimos. La Ley electoral panameña se refiere muy parcamiente a **alianzas** y no emplea la palabra **coalición**.

También regula de modo sintético las fusiones de partidos políticos, en virtud de las cuales puede extinguirse un partido, incorporándose a otros; o varios partidos pueden formar uno nuevo, extin-

guiéndose los anteriores, aunque los artículos 115 y 116 no establecen claramente estas dos posibilidades.

D. OTRAS EXPRESIONES POLITICO-ELECTORALES

A más de los partidos políticos, el Código Electoral contempla una sola forma adicional de expresión político-electoral: la candidatura individual, llamada **postulación libre**. Esta expresión política proviene de la Constitución, que se limita a mencionarla en el artículo 132, pero la Carta ya impide la candidatura individual para legislador, reservándola a los partidos políticos.

La Ley Electoral amplía esa limitación, pues la extiende también a las candidaturas para Presidente de la República, y sólo acepta las **candidaturas independientes** para alcaldes y representantes de corregimientos, o sea en el nivel local.

En tanto que la postulación de candidatos por los partidos políticos es un derecho de éstos, sin más exigencias que las simplemente formales, la **candidatura independiente** obliga a inscribir porcentajes determinados de adherentes (5, 4 y 3%, según la cantidad de votantes potenciales en el distrito o en el corregimiento), conforme a los artículos 208 y 209 del Código.

VI. ORGANISMOS ELECTORALES

La autoridad u organismo máximo electoral lo constituye el denominado Tribunal Electoral, a cuya integración constitucional ya nos hemos referido. Su jurisdicción se extiende a toda la República y ejerce una competencia privativa en la materia.

Pero la misma Constitución, a propósito de la elección de la Asamblea Legislativa, toma en cuenta a las provincias administrativas en que está dividido el territorio nacional; y la elección directa de alcaldes y representantes de corregimientos la basa en los distintos distritos y corregimientos, que son divisiones administrativas inferiores. Esta adhesión constitucional a la división político-administrativa del país, para fines electorales, determina una organización paralela de organismos electorales, en las provincias, en los distritos y en los corregimientos.

Cada provincia tiene un director provincial de organización electoral; y cada distrito, un registrador electoral. Estas autoridades permanentes tienen funciones administrativas, para los fines de la organización electoral.

Otra autoridad permanente es el Fiscal Electoral, que representa al Ministerio Público en los asuntos electorales.

Las autoridades electorales permanentes devengan sueldos que paga el Estado.

Existen, además, las autoridades de escrutinio, de funcionamiento temporal, en escala nacional, de circuito electoral, de distrito y de corregimiento. El Código las denomina Junta Nacional de Escrutinio, Junta de Circuito Electoral, Junta Distritorial de Escrutinio, Junta de Escrutinio Comunal o de Corregimiento y Jurado de Mesa de Votación, con vistas a las correspondientes elecciones de Presidente de la República, Legisladores, Alcaldes y Representantes de Corregimientos, y en las Mesas de Votación.

Cada Junta de Escrutinio (la nacional y las locales) tiene un presidente, un secretario y un vocal, nombrados por el Tribunal Electoral. Lo mismo ocurre en las mesas de votación. Adicionalmente, cada partido político tiene derecho a nombrar un miembro de la Junta de Escrutinio.

Todos los miembros de las Juntas de Escrutinio prestan sus servicios ad-honorem.

VII. EL PROCESO ELECTORAL

Todo el conjunto de actos que se cumple por razón de las elecciones es denominado **proceso electoral**, por el Código.

Corresponde al Tribunal Electoral abrir dicho proceso y convocar a elecciones, señalando los períodos y las fechas en que deben llevarse a efecto los diversos actos electorales. Por lo menos seis meses antes de una elección el Tribunal debe abrir el período electoral y formular la convocatoria correspondiente (artículo 171).

El Código reglamenta las candidaturas, las postulaciones para cada elección, las impugnaciones de candidatos, lo relativo a las papeletas o boletas de votación, el desarrollo de la votación misma, los escrutinios, la proclamación de candidatos triunfantes, las impugnaciones de proclamación, la entrega de credenciales, la nulidad de las elecciones.

Cuando se hayan vencido todos los plazos de los períodos electorales; celebradas las elecciones respectivas, y falladas las controversias suscitadas, el Tribunal Electoral declarará cerrado el proceso electoral.

Las elecciones para presidente de la república y para legisladores deben celebrarse el primer domingo de mayo, del año en que han de llevarse a efecto dichas elecciones. Las de alcaldes y representantes de

corregimientos se celebrarán el domingo inicial de junio, del año correspondiente (artículo 174 del Código). La Constitución dispone que el Presidente y la Asamblea Legislativa comienzan sus funciones el primero de septiembre del año de la elección, y en ambos casos el período de ejercicio es de cinco años.

Sería excesivamente prolífico entrar en los detalles de la extensa reglamentación legal de los diversos actos electorales (convocatoria a elecciones, candidaturas, postulaciones, votación, proclamación de candidatos triunfantes, impugnaciones de candidaturas y de elecciones, etc., etc.). Lo que hemos anotado sobre el proceso electoral suministra una idea sintética del mismo.

VIII. EL REGISTRO ELECTORAL

Con el fin de inventariar a los votantes potenciales, el Código Electoral ordena la elaboración de un Censo Electoral, conforme al lugar de residencia y al número de la cédula de identidad personal de cada votante (artículo 12).

Con base en el Censo Electoral, el Tribunal Electoral confecciona el Registro Electoral, por corregimientos, distritos y provincias de la República. En el Registro Electoral aparece el nombre del votante, el número de su cédula y la ubicación del centro electoral (número y lugar de mesa de votación) en donde le corresponde ejercer el derecho de votar.

Como el lugar de votación depende del lugar de residencia del votante, en el caso de cambio de residencia, el votante debe comunicar oportunamente ese cambio. Además, cada año, gran cantidad de personas llegan a la mayoría de edad y adquieren automáticamente la condición de votantes; otras personas fallecen; son condenadas a la suspensión de sus derechos ciudadanos o pierden su nacionalidad panameña. Todo ello obliga a que el Censo Electoral deba hacerse periódicamente y a que el Registro Electoral deba actualizarse. Algunas de estas situaciones están previstas por el Código Electoral.

Al menos, se expresa en él que seis meses antes de las elecciones se suspenden

los trámites de inclusión o cambio de residencia en el Registro Electoral (artículo 23).

Ello es necesario para que se pueda publicar un Registro Electoral actualizado, con vistas a la elección.

El sistema adoptado por el Código Electoral panameño, con respecto al registro de los electores, ha dado lugar a dificultades prove-

nientes de la circunstancia de que los errores del Censo Electoral se transmiten automáticamente al Registro Electoral, y ha sido difícil que los votantes se preocupen por revisar ese registro con la necesaria anticipación, para corregir oportunamente sus fallas.

El Censo Electoral es el resultado de un empadronamiento que se hace por medio de una boleta, en la cual el empadronador incluye a mano los datos necesarios: nombre de la persona, número de su cédula, calle y casa de residencia, etc. Un número o letra ilegibles, o cualquier otro dato equivocado, ya producirá un error importante en el Registro Electoral. Por otro lado, el Registro es la lista de los votantes, con indicación de la mesa en que cada uno debe votar. La elección exige una edición básica del Registro Electoral, que se hace por medios mecánicos de impresión, y por lo menos una segunda edición (a veces una tercera), como Registro Electoral Actualizado Preliminar o como Registro Electoral Actualizado Final. Censo y Registro son documentos ocasionados a numerosos errores, que perjudican a un votante despreocupado. Ambos documentos resultan, también, muy costosos.

Sea como fuere, el Fiscal Electoral, cualquier partido político o ciudadano pueden impugnar los cambios introducidos en el Registro Electoral Actualizado Final, dentro de los quince días siguientes a su publicación (artículo 29).

La población electoral de Panamá alcanzó los ochocientos mil votantes potenciales a fines de 1982, cuando se hizo el primer Censo Electoral. Un total de seiscientos mil votantes tenían una edad que oscilaba entre los dieciocho y los treinta y cinco años.

IX. SISTEMA DE ESCRUTINIOS

Conforme a la Constitución, las elecciones para Presidente de la República y para miembros de la Asamblea Legislativa o Legisladores deben celebrarse el mismo día (artículo 142). El Código Electoral ordena la celebración de elecciones para alcaldes y representantes de corregimientos en la misma fecha, si bien en día distinto a la elección nacional mencionada.

Estas normas dan lugar a que el votante deba seleccionar dos papeletas al ejercer su derecho, colocándolas en un sobre. Aunque las mesas de votación funcionan en los denominados **centros electorales** (casi siempre, en los edificios de escuelas), en cada mesa votan solamente cuatrocientos ciudadanos, para evitar dificultades prácticas. Al Jurado de la Mesa de Votación (un Presidente, un Secretario, un Vocal nombrados por el Tribunal Electoral, y un miembro más design-

nado por cada partido político) corresponde hacer un escrutinio primario: determinar los votos válidos y nulos; separar los votos de presidente, de los votos de legisladores; llenar los formularios de actas de votación, indicando las particularidades que hubieren ocurrido, y remitir los votos presidenciales a la Junta Nacional de Escrutinios, y los de legisladores, a la Junta de Circuito Electoral correspondiente.

Como la elección se lleva a cabo en los sesenta y seis distritos del territorio nacional, la mayoría de ellos de carácter netamente rural, no es fácil designar jurados de mesas de votación que tengan el conocimiento básico para tomar decisiones legales en torno al escrutinio primario que deben hacer. En ocasiones, un votante selecciona la papeleta presidencial de un partido y la papeleta para legislador de otro partido. Y a veces, al votar para legislador, tacha a uno o más candidatos. Ello propicia complicaciones en el escrutinio primario. Como esos votos llegan a diferentes juntas de escrutinio (una nacional y otra del circuito electoral), si no se consigna en el acta el número de papeletas para legislador de cada partido, sino únicamente los votos obtenidos por cada candidato, entonces se suscitan dificultades insalvables en las juntas de escrutinio de circuito electoral, que en ocasiones deben adjudicar una curul de legislador por cuociente, medio cuociente o residuo, conforme al número de papeletas que obtiene cada partido, siendo que esa Junta recibe únicamente las actas de las mesas, y no los votos emitidos, que por mandato legal son incinerados al terminar el escrutinio en cada mesa. Al día siguiente de la elección, no hay uno solo de los votos emitidos, sino actas que hasta incompletamente en no pocos casos tratan de reflejar lo que aconteció en la votación y en el escrutinio.

Hay cinco grupos de autoridades escrutadoras: la Junta Nacional de Escrutinios, para proclamar presidente y vicepresidentes de la república; la Junta de Escrutinio de Circuito Electoral (son cerca de sesenta juntas), que proclama el o los legisladores electos en cada Circuito; la Junta Distritorial de Escrutinio (son sesenta y seis juntas), que proclama al alcalde en cada distrito; la Junta Comunal o de Corregimiento de Escrutinio (son 505 juntas), que proclama al representante en cada corregimiento, y el Jurado de Mesa de Votación (son algo más de mil mesas), que funciona en cada una de las mesas que el Tribunal Electoral establezca. Ya sabemos que cada junta se integra con tres funcionarios nombrados por el Tribunal y un representante o miembro designado por cada partido político.

El Código Electoral, así como las Leyes electorales de 1978 y 1979, obedecieron a proyectos redactados por el Tribunal Electoral, siguiendo una tradición que se originó en 1956: la del Tribunal como máxima autoridad electoral. Esos proyectos y esas leyes optaron por

encargar de los diversos escrutinios a juntas integradas, en su mayoría, por representantes de los partidos políticos. Lo que significa que éstos, con sus conocidas alianzas o bloques, tienen en sus manos el escrutinio, y actúan como **juez y parte** electorales. Lo que se presta para toda clase de manipulaciones, de tardanzas y celeridades por igual, de malabarismos y hasta fraudes abiertos, en los escrutinios, a más de lo que sucede en la votación propiamente dicha.

El Tribunal Electoral ha tenido, así, la pretensión legal de dejar a los partidos políticos que intervengan en el pugilato campal de los escrutinios. Pero como el Tribunal es el competente para decidir las impugnaciones y recursos de nulidad electoral que se formulen, por esa vía de impugnaciones y nulidades, al fin y al cabo, es al Tribunal Electoral al que ha correspondido siempre **la última palabra**, sobre todo porque varios días o semanas después de la votación, las juntas de escrutinio se han disuelto en la práctica, de hecho, y sólo queda el Tribunal para hacer los escrutinios problemáticos.

A menos que se mecanice el voto y que los escrutinios se hagan también automáticamente, es muy difícil estructurar un sistema de escrutinio que haga nulo el axioma latinoamericano de que **quien escruta, elige**.

X. IMPUGNACIONES Y NULIDADES

El Código Electoral panameño reglamenta minuciosamente un enjambre de impugnaciones y nulidades, en la materia de partidos políticos y elecciones. Establece la acción pública, en beneficio de los partidos y de cualquier ciudadano.

La autorización preliminar dada por el Tribunal Electoral para la formación del partido; las inscripciones de adherentes; el reconocimiento de la personería jurídica del partido, están sujetos a impugnación, ante el Tribunal, lo que origina un proceso, con traslado a la parte demandada, período de pruebas y decisión.

De la misma manera, los actos internos del partido, como las convenciones o congresos, la elección de directorios y hasta la expulsión de un miembro pueden suscitar impugnaciones que el Tribunal Electoral debe tramitar y decidir. Hasta la postulación de candidatos y su aceptación por la autoridad electoral pueden ser impugnadas.

La elección en una mesa; o toda la elección en un circuito electoral, en un distrito, en un corregimiento, o en todo el país, quedan abiertas al recurso de nulidad, no sólo promovido por un partido político, sino también por cualquier ciudadano. Lo mismo se establece con respecto a la proclamación de cualquier candidato triunfante.

Los diversos actos electorales emanan del Tribunal Electoral, del Director Provincial de Organización Electoral, de las numerosas juntas de escrutinios, y aun de los propios partidos políticos. En ocasiones, si existe la primera instancia, la decisión puede ser apelada; y generalmente, se admite el recurso de reconsideración. Pero cuando el acto proviene del Tribunal Electoral, en instancia única, sólo puede solicitarse este último, y no hay apelación posible.

En el caso específico de las elecciones, la nulidad puede ser declarada de oficio o a solicitud de parte, por algunas de las causales expresamente previstas en la Ley, como la celebración de ellas sin convocatoria legal; su celebración en día o local distintos a los señalados; la constitución ilegal de la mesa de votación; la violencia ejercida, cuando impida el ejercicio del sufragio; cuando se violen las urnas; la elaboración o intervención en las actas por personas no autorizadas, o la alteración de las mismas, etc., etc. (artículo 290).

También reglamenta el Código especialmente la nulidad de proclamación de candidatos triunfantes, señalando las causales de tal nulidad (artículo 296).

La Ley debería restringir las oportunidades de impugnación y de nulidad, porque de otro modo el proceso electoral se convierte en una serie interminable de recursos dilatorios y perturbadores, aunque improcedentes o sin base legal de pruebas o de fundamento jurídico.

XI. CONTENCIOSO ELECTORAL

La Constitución panameña le adscribe competencia privativa al Tribunal Electoral en la materia. Sus tres miembros se denominan **magistrados** y se les exigen los mismos requisitos que deben cumplir los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El Tribunal es un organismo de instancia única, y en ciertos casos, decide los recursos de apelación, con respecto a actos emanados de autoridades electorales inferiores.

En otras palabras el ordenamiento jurídico panameño crea una organización administrativa electoral y una jurisdicción electoral, colocando en la cima de ellas al Tribunal Electoral, al que adscribe una competencia final y definitiva. Las autoridades electorales no pertenecen a la rama administrativa ordinaria, sino que se ha estructurado una administración y una jurisdicción electorales, con especialidad, para que toda la materia electoral sea decidida por ese mecanismo privativo.

Ello excluye el recurso contencioso-administrativo electoral, y las decisiones del Tribunal Electoral sólo pueden ser impugna-

das por razones de inconstitucionalidad, ante la Corte Suprema de Justicia. Así como no hay recurso o demanda algunos contra las decisiones de la Corte Suprema, en la materia constitucional, tampoco hay recurso de ilegalidad contra las decisiones del Tribunal respectivo, pues la Constitución le reconoce la facultad de interpretar y aplicar **privativamente** la Ley Electoral.

XII. LOS DELITOS Y LAS FALTAS ELECTORALES

En su título de “Derechos Políticos”, la Constitución panameña prohíbe una serie de acciones, en materia electoral, y señala que corresponde a la Ley tipificar los delitos electorales y las sanciones respectivas (artículo 130). Además, al determinar las funciones principales del Tribunal Electoral, en el artículo 137, lo faculta para

sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio de conformidad con la Ley (artículo 130, numeral 4).

El Código Electoral desarrolla este aspecto, en su título VII (artículos 312 a 336). Enumera los delitos, separadamente de las faltas. Determina las sanciones, que pueden ser de prisión, arresto y multa. Y en el título XIII (Normas de Procedimiento), dedica el capítulo noveno, al

procedimiento para delitos y faltas electorales y para sanciones especiales.

Hay unos once artículos que tipifican delitos, y algunos de ellos incluyen numerosos actos. Ocho artículos contemplan las faltas electorales específicas. La delincuencia electoral tipificada legalmente es muy voluminosa.

Sin embargo, desde 1956, cuando una reforma constitucional creó el Tribunal Electoral y le asignó competencia para sancionar los delitos y las faltas electorales, no ha habido un solo caso de sanción, pese a los grandes y pequeños fraudes que se han perpetrado en todas las elecciones.

Panamá, mayo de 1985