

Amenazas actuales a la institucionalidad electoral en América Latina: La experiencia panameña*



Eduardo Valdés Escoffery**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 14 de noviembre de 2016.

Revisión, corrección y aprobación: 8 de diciembre de 2016.

Resumen: Analiza la reforma constitucional de Panamá de 2004 y el conflicto de competencias que genera al darle a la Corte Suprema de Justicia la facultad exclusiva para juzgar penalmente a los diputados, sin excepción por tipo de delito. Por tal motivo, juzgará también los delitos electorales y por ende de forma implícita tendrá la potestad de interpretar la normativa electoral; competencia privativa del Tribunal Electoral desde su creación en el año 1956, donde se le asigna la jurisdicción de interpretar, reglamentar y aplicar la ley electoral.

Palabras clave: Jurisdicción electoral / Conflicto de competencias / Justicia electoral / Control constitucional / Debilitamiento de la democracia / Tribunales electorales / Panamá.

Abstract: The article analyzes the 2004 constitutional reform in Panama and the competence conflict that arises from granting the Supreme Court of Justice, the exclusive power to penally judge Congress members, with no exception as per type of felony. Therefore, it will also rule over electoral crimes; thus, it will implicitly have the power to interpret the electoral norm; exclusive right of the Electoral Tribunal since its creation in 1956 in which it was given the power to interpret, regulate and apply the electoral law.

Key Words: Electoral jurisdiction / Competence conflict / Weakening of democracy / Electoral tribunals / Panama.

* Ponencia presentada el 29 de junio de 2016 en el 8.º Congreso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales en América Latina (CEISAL) celebrado en Salamanca, España.

** Panameño, abogado y politólogo, correo evaldese@tribunal-electoral.gob.pa. Magistrado del Tribunal Electoral de Panamá desde 1990. Inició sus estudios de Derecho y Ciencias Políticas, en la Universidad Javeriana en Bogotá, Colombia y los terminó en la Universidad de Panamá en 1964. Luego realizó tres años de estudios de Economía a nivel de maestría en el Colegio de México en el Distrito Federal. Ha tomado cursos especializados en la Universidad de Buffalo, en el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Brookings de Washington, D.C.

La ponencia se limita a la experiencia vivida en Panamá en los últimos 26 años desde la reorganización del Tribunal Electoral (en adelante Tribunal) en 1990 y los conflictos vividos con el órgano judicial.

En Panamá, por mandato constitucional, el Tribunal tiene, desde su creación en 1956, competencia privativa en materia legal electoral y, por ello, es el único que puede interpretar, reglamentar y aplicar la ley electoral.

Sin embargo, el control constitucional de las decisiones del Tribunal radica en el Pleno de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). En efecto, quienes se sientan afectados con una decisión electoral, sólo tienen como recurso, presentar una demanda de inconstitucionalidad si consideran que en la administración de la justicia electoral, el Tribunal ha violado alguna garantía fundamental. La Corte, en el control constitucional, no puede interpretar la ley electoral, sino sólo verificar si la decisión atacada es o no inconstitucional por haber violado alguna garantía constitucional.

Ahora bien, con la reforma constitucional de 2004 se introduce lo que podríamos llamar una fisura en ese modelo de competencia privativa, porque a la CSJ se le da la facultad exclusiva para juzgar penalmente a los diputados sin hacer excepción por tipo de delito, lo que se traduce en que también los juzgará por delitos electorales, con la implícita facultad de interpretar las normas del Código Electoral. Es evidente con esa reforma se puede generar una fuente de conflicto si la CSJ llegara a interpretar las normas del Código de manera diferente a como lo ha hecho el Tribunal, lo que resulta muy probable al no estar la Corte especializada en la materia electoral.

Entre 1990 y 2009, la CSJ, en ejercicio de su rol de guardián de la Constitución, sólo había declarado la inconstitucionalidad de un fallo del Tribunal. Se trataba de una controversia a lo interno de un partido político en el que dos bandos se disputaban el control. El Tribunal negó las pretensiones invocadas por los dos grupos y decidió que las dos convenciones que se habían celebrado eran nulas; declarando en la acefalía a los órganos de dirección del partido. El fallo fue atacado de inconstitucional y el Pleno de la CSJ así lo declaró diciendo que el Tribunal había incurrido en un fallo *ultra petita*, es decir, que había utilizado hechos y fuentes de derecho que no habían sido invocados por las partes en sus demandas para negarles sus pretensiones. Esto ocurrió en 1992.

En 2009, recién había tomado posesión el Gobierno elegido en mayo de ese año, el Pleno de la CSJ acoge otra demanda de inconstitucionalidad a favor del partido gobernante, afectando directamente las proclamaciones de los diputados al Parlamento Centroamericano (Parlacen) elegidos ese año, y decide, darle efectos retroactivos. El artículo 2573 del Código Judicial no puede ser más claro cuando dice que "las decisiones de la Corte proferidas en materia de inconstitucionalidad son finales, definitivas, obligatorias y no tienen efecto retroactivo".

La Corte decidió que la actuación del Tribunal era inconstitucional porque no garantizó el debido proceso al haber admitido una demanda fuera del período para impugnar. Para el Tribunal, se trataba de una nulidad absoluta por no ser subsanable; por lo que la acción no podía estar sujeta a ese término. Sin embargo, no bastando con declarar la inconstitucionalidad del fallo, se ordenó que se le entregaran credenciales a los postulados por el partido gobernante que habrían ganado por dicho partido como SI HUBIESEN COMPETIDO. Hay que aclarar que en Panamá, los diputados al Parlacen se proclaman con base en los votos presidenciales de cada partido, pues no hay una boleta para votar directamente por esos candidatos.

Esa decisión obligó al Tribunal a ordenar que se dejaran sin efecto todas las proclamaciones hechas y que se hiciera una nueva distribución de las 20 curules, tomando en cuenta a los candidatos del partido afectado.

Al año siguiente, en 2010, se produce otro fallo de la CSJ, ahora contra una norma del decreto reglamentario de las elecciones de mayo de 2009, después de celebradas estas. Históricamente, en Panamá un candidato se podía postular para más de un cargo, pero si resultaba electo en ellos, debía escoger uno, pues no podía ostentar más de una credencial y ejercer más de un cargo en el mismo período. La CSJ declara la inconstitucionalidad de la norma reglamentaria y dispone que el Tribunal le otorgue la credencial como concejal electo a varios diputados del partido gobernante que se habían postulado para más de un cargo, y que habían ganado en ambos.

Como resultado de este fallo, se ha generado un precedente nefasto en materia de conflicto de intereses, pues permite que un ciudadano llegue a ejercer, en teoría, todos los cargos para los cuales pueda tener derecho a ser postulado y electo: presidente de la República, diputado, alcalde y concejal.

El siguiente precedente se verificó en noviembre de 2013 en vísperas de las elecciones de 2014. La Sala Tercera de la CSJ (de lo Contencioso Administrativo) admite una demanda de ilegalidad en contra de una resolución del Tribunal en la que había ordenado la suspensión de una propaganda electoral a un grupo que defendía los intereses del partido oficialista y atacaba a un candidato de la oposición. Al admitir la demanda, la Sala Tercera ordena la suspensión de la decisión del Tribunal.

El Código Electoral faculta expresamente al Tribunal Electoral para suspender provisionalmente propagandas que han sido denunciadas como violatorias de alguna norma electoral.

Se trató de un acto totalmente ilegal. La Sala Tercera carece de competencia en materia electoral, así lo dispone la ley, y ya lo había reconocido previamente en su jurisprudencia.

El escándalo no se hizo esperar. El magistrado sustanciador, a la sazón presidente de la Corte, se había apoyado en dos suplentes por la ausencia de sus dos colegas que integraban la Sala, para llevar a cabo el exabrupto jurídico. Por suerte, tan pronto los otros dos magistrados principales regresaron al país, convocaron a un pleno de la Sala Tercera y dejaron sin efecto la suspensión decretada. El objetivo del intento de intromisión había fallado, pero el intento se llegó a materializar. Ese magistrado fue luego imputado ante la Asamblea Nacional por corrupción en el ejercicio del cargo en otros casos, negoció su condena y actualmente está preso en una cárcel panameña.

El conflicto que ahora tenemos con la CSJ es por razones de competencia, pues recién ha declinado el juzgar a varios diputados por delitos electorales, alegando que el Tribunal es el que tiene la competencia privativa para ello; y adopta esa decisión luego de haber entrado al fondo para conocer el caso de una diputada, seis meses antes, y en contra de su propia jurisprudencia, dada la reforma constitucional de 2004.

Como garante del debido proceso, el Tribunal Electoral ha tenido que devolver esos expedientes a la CSJ explicando por qué aquel no es competente y que existe una norma legal la cual expresamente dispone que cuando se traten de causas penales iniciadas en una agencia del Tribunal Electoral o de la Fiscalía General Electoral, en las cuales aparezca vinculado un diputado principal o suplente, estas serán remitidas al Pleno de la CSJ para su conocimiento.

El último episodio con la CSJ se refiere a la Sentencia del 28 de abril de 2016 proferida por la Sala Tercera, a través de la cual declaró nulo, por ilegal, un decreto del Órgano Ejecutivo que modificaba la reglamentación de la Carta Orgánica de una Comarca Indígena. Ese decreto posibilitó la participación del Tribunal en la organización de las elecciones de sus autoridades tradicionales.

La Sala Tercera sostuvo que el decreto ejecutivo era ilegal porque al modificar la reglamentación de la Carta Orgánica no se había tomado en cuenta a las autoridades tradicionales como mandaba dicha Carta. Y, en efecto, no se cumplió con ese paso por la sencilla razón de que no había autoridades legítimamente elegidas. Con la modificación lograda por el decreto en cuestión, se logran crear las condiciones para la participación del Tribunal y se eligen dichas autoridades.

Por suerte, la Sala Tercera no le dio efectos retroactivos a su sentencia, y se mantiene la legitimidad de las autoridades electas al amparo del decreto anulado.

Estas son las consideraciones del autor de este artículo sobre los retos y amenazas que ha afrontado la institucionalidad electoral en Panamá.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Panamá (2012). Código electoral. Ley n.º 54 del 17 de setiembre.

Panamá (2001). Código judicial. Publicado en La Gaceta n.º 24389 del 17 de setiembre.

Panamá (1972). Constitución Política. Con las modificaciones introducidas por el acto legislativo n.º 1 del 27 de julio de 2004.