

## Órganos electorales y rendición de cuentas horizontal: Revisión crítica del caso panameño

*Electoral bodies and horizontal accountability: A critical review of the Panamanian case*

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.214>

**Nataly Viviana Vargas Gamboa\***

<https://orcid.org/0009-0000-2492-5209>

**Resumen:** El Órgano Electoral ha sido insertado en muchos países de Latinoamérica como un verdadero Poder del Estado, con competencias en el marco de la rendición de cuentas horizontal. Su rol es el de controlar y sancionar a los demás órganos del Estado e impedir que estos usurpen las competencias electorales que los eximan de la correcta rendición de cuentas vertical. En Panamá, si bien no ha sido reconocido como tal de forma explícita, el Tribunal Electoral goza de plenas competencias para ser considerado el Cuarto Poder del Estado. El objetivo de este artículo es analizar el alcance de las competencias ligadas a la rendición de cuentas horizontal del Tribunal Electoral panameño, entendidas como las competencias de iniciativa legislativa, reglamentarias y jurisdiccionales. Se analizará la evolución de dichas competencias desde la normativa constitucional y legal, pero también desde el ejercicio práctico de las mismas a partir de los fallos de la Corte Suprema de Justicia. Se concluye que existe un continuo y sistemático deterioro de las competencias de sanción y control propias del Tribunal Electoral, lo que pone en riesgo no solo la independencia del órgano sino al sistema democrático en sí mismo.

**Palabras clave:** Cuarto poder del Estado, órganos electorales, Panamá, pesos y contrapesos, rendición de cuentas horizontal.

\* Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho y por la Universidad de Salamanca. Tiene tres maestrías en "Democracia y Buen Gobierno", "Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas" y "Estudios de la Unión Europea". Es además doctora en "Estado de Derecho y Gobernanza Global" por la Universidad de Salamanca de España y doctora en "Ciencias Jurídicas" por la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia. Ha sido presidenta del Tribunal Electoral Departamental de Tarija. Tiene considerable experiencia en Órganos Electorales y Procesos Electorales. Ha publicado sola y en coautoría diversos estudios en relación con estos temas. Es miembro del Centro de Derecho Internacional y Justicia de la Universidad de Estocolmo, investigadora invitada del Departamento de Derecho de la Universidad de DePaul de Chicago y miembro electa del Comité Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Correo de contacto: [natalyviviana@usal.es](mailto:natalyviviana@usal.es)

**Abstract:** *In many Latin American countries, the Electoral Organ has been established as a true Power of the State, with competences within the framework of horizontal accountability. Its role is to oversee and sanction the other branches of government and to hinder them from usurping the electoral functions that would exempt them from proper vertical accountability. In Panama, although it has not been literally recognized as such, the Electoral Tribunal enjoys full power, in such a way that it is considered the Fourth Organ of the State. The objective of this article is to analyze the scope of the Panamanian Electoral Tribunal's jurisdictions related to horizontal accountability. These functions include legislative initiative, regulatory, and jurisdictional ones. The evolution of these powers will be analyzed from a legal and constitutional perspective, as well as from their practical application through the decisions in the legal cases of the Supreme Court of Justice. The conclusion is that there is a continuous and systematic deterioration of the Electoral Tribunal's sanctioning and control powers, which jeopardizes not only the independence of the Tribunal but also the democratic system itself.*

**Key words:** *Checks and Balances, electoral bodies, fourth branch of power, horizontal accountability, Panama.*

## Introducción

Las competencias y dinámicas de los órganos electorales en Latinoamérica se han atendido principalmente desde la dimensión vertical de la rendición de cuentas, es decir, únicamente en lo que afecta directamente a la organización y administración de los procesos electorales. Desde la dimensión horizontal, es decir desde las competencias que les habilitan a relacionarse en términos de igualdad jerárquica con los otros Poderes del Estado, hacen falta más estudios, puesto que, según los modelos latinoamericanos de separación de poderes, los órganos electorales tienen una actuación fundamental en el sistema de pesos y contrapesos, especialmente a través de sus competencias jurisdiccionales, pero también de las de iniciativa legislativa y reglamentarias.

El presente trabajo tiene como objetivo profundizar un campo poco explorado: las competencias que hacen al órgano electoral panameño acreedor de la categoría de Cuarto Poder del Estado y el ejercicio de su rol en la rendición de cuentas horizontal. Para ello, el artículo se divide en dos partes. La primera dedicada a una breve revisión de las características del órgano electoral como un Poder del Estado, el diseño

del órgano electoral panameño y los mecanismos de selección de sus autoridades para resguardar su independencia. La segunda parte se dedica al análisis del ejercicio práctico de sus competencias de iniciativa legislativa, reglamentarias y jurisdiccionales. En pleno entendimiento de que estas constituyen las competencias que posibilitan el ejercicio de control y sanción a los otros poderes del Estado, garantizan el correcto desarrollo de los procesos electorales y, con ello, propician un adecuado ejercicio de rendición de cuentas vertical.

## **I. El poder electoral en Panamá**

La historia latinoamericana se ha caracterizado por la poca voluntad política de respetar los mandatos democráticos constitucionales (Colomer, 2013, p. 88). Esto ha generado la creación de órganos electorales que, desde la teoría, se han diseñado como independientes y transparentes, constituyendo un elemento característico en gran parte de la región (Pérez Cortés, 2016, pp. 77-83). El órgano electoral panameño en los últimos cuarenta años ha sufrido no solo los quiebres constitucionales derivados de la conflictividad interna con procesos electorales antidemocráticos y fraudulentos (1984 y 1989), sino que además ha enfrentado una invasión extranjera (1989). A pesar de este difícil contexto, tras la vuelta de la democracia, los magistrados electorales generaron un proceso electoral altamente valorado nacional e internacionalmente en 1994 (Gandásogui, 1994, pp. 4-9); logrando que en medio de la incertidumbre institucional general los procesos electorales sucesivos después de 1990 hayan sido percibidos como transparentes e imparciales (Araúz Sánchez, 2014, pp. 63-65).

Si bien el órgano electoral panameño no ha sido constitucionalizado explícitamente como el Cuarto Poder del Estado, la naturaleza de sus competencias lo elevan a este rango. Así, Pérez (2016, pp. 81-83) indicó que la Corte Suprema de Justicia reconoció el carácter de Poder al Tribunal Electoral al mencionarlo como órgano del Estado y que, al reconocer

en la práctica que la función electoral funciona como tal, promover su figura como Poder del Estado sería el reconocimiento de la necesidad de distinguir el valor y la importancia tanto del ejercicio electoral como de la solución pacífica de los conflictos sociales. A lo largo de este apartado se analizará muy brevemente la teoría relativa a la función de los órganos electorales latinoamericanos en la rendición de cuentas horizontal. En segundo lugar, se analizará la situación de los órganos electorales en un marco de progresivo retroceso democrático. En tercer lugar, se realizará un análisis de la conformación y evolución del órgano electoral panameño, considerando la naturaleza de las funciones que le han sido asignadas a lo largo de los años. En cuarto lugar, se analizará, como factor principal para la independencia del órgano judicial, las formas y requisitos destinados a la designación de sus magistrados.

### 1. El poder electoral

Numerosos países en regiones que han experimentado procesos de democratización tardía han implementado órganos independientes para la administración electoral (Wall et al., 2006; Pastor, 1999; Lehoucq, 2003; Barrientos del Monte, 2010; López-Pintor, 2000). Estos órganos tienen diferentes estructuras, ya sea siendo dependientes funcionalmente o no del gobierno central, o modelos mixtos (van Ham & Garnett, 2019; van Ham & Lindberg, 2015; Catt et al., 2014). Los órganos electorales han sido también dotados de diferentes competencias, desde la simple administración electoral hasta extensas competencias jurisdiccionales, precisamente estas últimas los han posicionado como el Cuarto Poder del Estado en varios países (Pal, 2016; Orozco Henríquez, 2006; Eisenstadt, 2002; Barrientos del Monte, 2010; Albert & Pal, 2018, p. 130; Tucker, 2018, p. 287). Los órganos electorales independientes nacieron en América Latina con la creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en 1948, siendo su modelo *exportado* a muchos otros países

en África (Campion & Jega, 2023, p. 377), Europa del Este y Asia del Sur, llegando a ser crucial para el mantenimiento de la democracia (Trebilcock & Chitalkar, 2009). Desde su creación en Costa Rica, los órganos electorales se han convertido en el modelo más usado para la administración electoral (Catt et al., 2014; Wall et al., 2006; Pastor, 1999).

La mayor parte de los académicos se han centrado en estudiar a los órganos electorales desde sus competencias de administración electoral, que incluyen el diseño de las reglas electorales y su aplicación pero únicamente circunscritas en lo referente a la votación, la tabulación de los votos y la certificación de estos (Mozaffar & Schedler, 2002, p. 3) . Menos atención se ha puesto en el diseño de estas reglas electorales en relación con sus competencias formales en la rendición de cuentas horizontal (van Ham & Garnett, 2019, p. 314; Lembke & Vargas Gamboa, 2024) que incluyen las de iniciativa legislativa y reglamentarias. Mucho menos aún se ha teorizado sobre sus competencias jurisdiccionales de control y sanción (Mozaffar, 2002; Gazibo, 2006; Vargas Gamboa, 2025a; Vargas Gamboa, 2025b). El ejercicio de las competencias jurisdiccionales privativas y de última instancia (Brenes Villalobos & Rivera Sánchez, Recurso de Amparo Electoral, 2006; Picado León, 2004; Sobrado González, 2018; Pérez Cortés, 2016; Sánchez González, 2022; Orozco Henríquez, 2006) ha significado una aportación singular latinoamericana a la teoría y práctica electoral y política (Araúz Sánchez, 2014).

Las competencias jurisdiccionales que tienen los órganos electorales latinoamericanos les permiten participar en el ejercicio de rendición de cuentas horizontal (Schedler, 1999, p. 14; Mainwaring, 2003, p. 13), dado que implican tener la capacidad de controlar y sancionar al resto de los poderes (Ackerman, 2000, p. 716; O'Donnell, 1994) cuando estos intenten usurpar competencias electorales, jugando un papel esencial en el sistema de los pesos y contrapesos (Orozco Henríquez, 2006, p. 54; Barrientos del Monte, 2010). Sin embargo, es importante remarcar

que esta capacidad es posible cuando las competencias jurisdiccionales se ejercen de forma privativa y en última instancia sobre los conflictos de derechos en materia electoral. A través del correcto ejercicio de la competencia jurisdiccional, el órgano electoral, es capaz de asegurar que el resto de los poderes respeten la legalidad vigente, impidiendo que el poder político se inmiscuya en los procesos electorales y obstaculice el correcto desarrollo de estos (Araúz Sánchez, 2014; Díaz Díaz, 2022, p. 95) y, con ello, garantizando la rendición de cuentas vertical.

La dimensión de rendición de cuentas horizontal ha sido principalmente teorizada en relación con las facultades de control y sanción recíprocas entre los Poderes del Estado, propias de los pesos y contrapesos con origen en Europa Central (Montesquieu (Baron de), 1899) y los Estados Unidos (Ervin, 1970, p. 110; Plattner, 1999, p. 66). Sin embargo, el estudio de la dimensión de la rendición de cuentas horizontal desde un sistema clásico tripartito no es suficiente para entender la naturaleza excepcional de los sistemas latinoamericanos que incluyen un juego de sanción y control cuadrangular entre el Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral (Albert & Pal, 2018, p. 130; Tucker, 2018, p. 287). En este ámbito, además, se debe considerar la debilidad de los sistemas destinados a la rendición de cuentas en la región, especialmente en lo que respecta a la dimensión horizontal, lo que a su vez afecta directamente el sistema de pesos y contrapesos (Diamond et al., 1999, p. 2; Calabresi & Bady, 2010, p. 5; Ackerman, 2000, p. 640).

En estas circunstancias, es importante además reconocer que el poder electoral latinoamericano se encuentra sumido en un constante ataque por parte del resto de los poderes del Estado y sometido a relaciones transaccionales asimétricas y de cooperación disfuncionales (Carroll & Shugart, 2007). Dichas debilidades son el correlato de sistemas presidencialistas con tendencias autoritarias que han venido acaparando una serie de prerrogativas que les permiten sortear los mecanismos de control y sanción, inclinándose a sistemas hiperpresidencialistas (Colomer,

2013, p. 88) o de ejecutivos agrandados (Bermeo, 2016, pp. 10-11) que atacan al Estado de derecho y a la independencia de poderes, afectando al sistema democrático en sí mismo (Melo, 2009; Cheibub et al., 2013; O'Donnell, 1994; Linz, 1990). Es precisamente la capacidad potencial del poder electoral de contener estos ataques lo que paradójicamente le ha convertido en el objetivo principal de ataque en contextos de retroceso democrático (Vargas Gamboa & Lembke, 2025).

## 2. Retroceso democrático y poder electoral

En la discusión de los órganos electorales como poder del Estado, es relevante analizar el fenómeno del retroceso democrático, puesto que son las propias instancias de defensa de la democracia quienes se encuentran atacando a los procesos electorales (Cameron, 2022, p. 68). El mundo está experimentando un proceso generalizado de regresión democrática (Waldner & Lust, 2018, p. 95; Mechkova et al., 2017; Ahmed, 2014; Alemán & Yang, 2011; Erdmann, 2011; Wolkenstein, 2022; Lührmann et al., 2018, p. 61). La implementación, interpretación y aplicación de reglas electorales están siendo afectadas por malas prácticas que debilitan la democracia. En este contexto, la inclusión de instituciones electorales que en apariencia son más democráticas (Lührmann & Lindberg, *A third wave of autocratization is here: what is new about it?*, 2019, pp. 1104-1105), como las primarias presidenciales, en algunos casos no soportan un escrutinio minucioso en relación con los valores democráticos (Vargas Gamboa, 2025b).

Los ataques a la democracia han tomado diversas formas y han sido capaces de permear sutilmente las instituciones democráticas y cooptar poco a poco a los órganos electorales para cambiar las reglas electorales a favor del ejecutivo de turno (Bermeo, 2016, pp. 5-13; Lührmann & Lindberg, *A third wave of autocratization is here: what is new about it?*, 2019; Waldner & Lust, 2018, p. 95; Haggard & Kaufman, 2021,

p. 32; Schäfer & Zürn, 2024, p. 39; Little & Meng, 2024). Ante este fenómeno, es importante entender el retroceso democrático (Tomini, 2021, p. 7; Gerschewski, 2021, p. 12) yendo más allá de un enfoque formal que describe solo el aspecto normativo (Magalhães, 2021, pp. 179-180) y abarcando la interpretación y aplicación práctica de las normas electorales. Esto es necesario puesto que los índices de la democracia no son capaces de capturar el alcance complejo del retroceso democrático en países en los que las elecciones se realizan y los derechos políticos no se encuentran del todo restringidos. Se precisa entender cómo se menoscaban las elecciones a través del ataque a la separación de poderes que dejan espacios mínimos para el control y sanción sobre el ejecutivo y legislativo (Schäfer & Zürn, 2024, p. 39).

El análisis sobre el retroceso democrático requiere centrar la atención en los poderes que se ejercen en la práctica por los órganos electorales en lugar de los que se establecen solo en la teoría (Norris, 2015). Las democracias de la tercera ola no pudieron transitar procesos graduales de institucionalización y representación como las de Europa Central y los Estados Unidos, pues se encontraban plagadas de fragilidad, de una explosión de partidos políticos y corrupción (Schmitter & Karl, 1991, p. 80). En estas circunstancias, la introducción de órganos electorales independientes estaba llamada a jugar un rol fundamental en la administración electoral (Pastor, 1999). Sin embargo, la principal característica de los órganos electorales en Latinoamérica, esto es, sus competencias jurisdiccionales de control y sanción sobre los otros poderes del Estado que juegan un papel fundamental en la rendición de cuentas horizontal (Lembke & Vargas Gamboa, 2024), está todavía muy poco estudiada (Brenes Villalobos, 2013, pp. 306-307). Dado que estos órganos tienen un rol fundamental tanto en la rendición de cuentas vertical como en la horizontal, constituyen un punto de ataque sistemático para aquellos que intentan manipular las reglas electorales a su favor (Vargas Gamboa, 2025a; Vargas Gamboa, 2025b).

### 3. Estructura del Órgano Electoral Panameño: El Cuarto Poder

El desarrollo del órgano electoral panameño ha transitado diversas fases a lo largo de la compleja historia del país. Desde la creación de las primeras Juntas Electorales en cada capital en 1903 (Capítulo II Decreto No 25), la evolución de lo que en un principio fue un órgano desconcentrado, de carácter meramente administrativo, destinado únicamente a controlar y contar los votos para elegir a los diputados que integrarían la Convención Constitucional Constituyente de 1904, ha sido enorme. La primera versión de este órgano no estaba dirigida a controlar a los otros órganos del poder; al contrario, el énfasis se puso más bien en controlar y penalizar el posible mal comportamiento de su propia estructura: Juntas Electorales, Jurados de Votación y Consejos Municipales (Capítulo VI Penas). Esto fue así porque el paso que se abría a la democracia estaba amenazado por la politización de los encargados de contar los votos.

La Convención Nacional de Panamá, una vez establecida en 1904, creó el Consejo Electoral (Ley 89, Capítulo III). Esta vez se trataba de un órgano temporal de jurisdicción nacional instalado en la capital del país (Ley 89, Art. 21), con competencias de tipo administrativo, centradas especialmente en el escrutinio general de la votación (Ley 89, Arts. 94-100). La naturaleza de sus competencias no fue modificada aún cuando en 1916 se aprobó el Código Administrativo (Ley 1) que estableció el Jurado Nacional de Elecciones. Así, el órgano debía instalarse el día después de la elección presidencial con el fin principal de recibir los pliegos que contendrían los escrutinios verificados por los Jurados de Votación (Código Administrativo, Art. 285-291). En este nuevo cuerpo legal se estableció, sin embargo, la autoridad encargada de la resolución de los conflictos entre derechos electorales era el Poder Judicial, dejando claro que el órgano electoral no gozaba de ninguna competencia en el ámbito jurisdiccional (Código Administrativo 319).

En 1925 (Ley 60) se atribuyen competencias más amplias al Jurado Nacional de Elecciones. A partir de ese momento, el órgano electoral tenía entre sus competencias las de recibir y decidir sobre las reclamaciones presentadas por los partidos, agrupaciones políticas o por cualquier ciudadano (Ley 60, Art. 90.b) y 91.1); pero más importante, se le otorgó la capacidad de resolver con carácter privativo consultas sobre la interpretación de la normativa electoral (Ley 60, 91.3), siendo además sus resoluciones inapelables y definitivas (Ley 60, Art. 92). Si bien, como competencias, también se encontraban las tradicionales de verificación y cómputo de votos (Ley 60, 91.2). Resulta fundamental entender que al dotar al órgano electoral de capacidades jurisdiccionales de última instancia se dio un salto fundamental en la construcción de un órgano capaz de participar en el ejercicio de la rendición de cuentas horizontal y, por lo tanto, capaz de participar activamente en los pesos y contrapesos.

Sin embargo, es necesario aclarar que la evolución del órgano electoral panameño no fue lineal, y observó también una serie de retrocesos. Es así que la Constitución de 1941, al constitucionalizar al Jurado Nacional de Elecciones (Constitución de 1941, Art. 68), le atribuyó únicamente competencias de índole administrativo, dándole una muy modesta función jurisdiccional sobre las apelaciones y reclamaciones del proceso electoral (Constitución de 1941, Art. 69). Además, la Constitución de 1946 fue inclusive mucho más escueta y únicamente indicó que las características y competencias del Jurado Nacional de Elecciones serían establecidas por Ley (Constitución de 1946, Art. 105).

No es sino hasta 1956, con la reforma de la Constitución (Acto Legislativo No 2) y la institucionalización del Tribunal Electoral con jurisdicción nacional —sustituyendo al Jurado Nacional de Elecciones—, que se estableció de forma categórica su independencia en relación a los otros órganos del Estado y se elevó a rango constitucional, por un lado, sus competencias privativas de interpretar y aplicar la normativa electoral y, por el otro, sus competencias para dirigir, vigilar y fiscalizar todas las fases

del proceso electoral (Constitución reformada de 1946, Art. 105). Esta reforma marcó un punto de inflexión en la evolución del órgano electoral panameño, puesto que a partir de ella se cimentó una entidad con carácter autónomo, permanente e independiente de la política que opera en dos vertientes: tanto en la organización y ejecución de procesos electorales, como en la resolución de controversias acaecidas en la aplicación e interpretación de la ley electoral (Pérez Cortés, 2016, p. 78).

Es así como se dotó al órgano electoral tanto de competencias constitucionales que, primero, se suscriben a la dimensión horizontal de la rendición de cuentas al reconocer tanto competencias jurisdiccionales de última instancia, definitivas, irrevocables y obligatorias, con excepción al recurso de inconstitucionalidad (Constitución reformada de 1946, Art. 105.2,7), como competencias reglamentarias y de iniciativa legislativa (Constitución reformada de 1946, Art. 105.1,3) y; segundo, competencias que se enmarcan en la dimensión vertical de la rendición de cuentas al ser el órgano que administra y organiza los procesos electorales (Constitución reformada de 1946, Art. 105.4,5,6,8,9). De esta forma, se constitucionalizó un órgano electoral independiente, con plenas competencias para sancionar y controlar las posibles usurpaciones del resto de los poderes del Estado sobre sus competencias en materia electoral. Todos estos elementos, configuraron un verdadero Poder del Estado (Pérez Cortés, 2016, pp. 80-81).

La Constitución de 1972 continuó reconociendo la competencia jurisdiccional de última instancia del Tribunal Electoral, excluyendo lo referente al recurso de inconstitucionalidad. El establecimiento del recurso de inconstitucionalidad como mecanismo de control al órgano electoral es absolutamente pertinente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos, puesto que, si bien se le dotó de independencia y competencias de sanción y control sobre los otros poderes del Estado, el control recíproco (Montesquieu (Baron de), 1899) requiere también una instancia correctora sobre el propio órgano electoral para que este no tenga el poder de vulnerar la normativa constitucional. Sin embargo,

debe entenderse que el control jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia sobre el órgano electoral a través de la revisión del recurso de inconstitucionalidad no alcanza a las competencias interpretativas del Tribunal Electoral, sino que únicamente opera sobre resoluciones que se encuentren vulnerando flagrantemente a la norma constitucional.

Es importante también destacar que, desde 1972, se amplió el entendimiento de la jurisdicción electoral al constitucionalizar a la Fiscalía Electoral como agencia independiente coadyuvadora de las funciones del Tribunal Electoral, catapultando la competencia jurisdiccional penal especializada (Constitución de 1972, Art. 128). Las funciones de la Fiscalía Electoral fueron delimitadas y establecidas con mayor detalle en una posterior reforma (Constitución 1972 vigente, Arts. 144-145). Es así como la jurisdicción del Tribunal Electoral, al ostentar la materia electoral, al poder irradiarse inclusive en la materia penal electoral, al gozar de independencia y autonomía, y al ser únicamente revisada en materia constitucional, dio paso a la construcción de un órgano electoral equivalente a un verdadero Poder del Estado (Pérez Cortés, 2016, p. 81). Sin embargo, consolidarse en la práctica como el Cuarto Poder del Estado es posible únicamente a través de un correcto ejercicio de sus competencias jurisdiccionales (Vargas Gamboa, 2025b).

Las competencias del órgano electoral que se enmarcan en la vertiente de la rendición de cuentas horizontal se han visto reforzadas con las sucesivas reformas a la Constitución de 1972, que recalcaron la autonomía e independencia del Tribunal Electoral y su jurisdicción nacional, reconociéndole además patrimonio propio y derecho de administrarlo.<sup>1</sup> Por otro lado, se ratificó de forma clara que es el Tribunal Electoral quien interpreta y aplica privativamente la Ley Electoral, pero incluyendo además competencias para conocer las controversias que se originen de la aplicación de esta.

---

<sup>1</sup> Pliego de reformas constitucionales que se someterán a la consulta popular, gaceta 9.790 de 13 de abril de 1983; Acto legislativo 1 de 27 de julio de 2004 en Gacetas: 25.113 de 11 de agosto de 2004 y 25.176 de 15 de noviembre de 2004.

El reconocimiento de competencias relativas a la iniciativa legislativa (Constitución vigente, Arts. 143.10 y 165.d) le dotó de más consistencia en su labor en los pesos y contrapesos. Todas las competencias vinculadas a la interacción con los poderes del Estado y, por lo tanto, a la vertiente de rendición de cuentas horizontal se suman a las de carácter administrativo en relación al estado civil de las personas y los procedimientos electorales (Constitución vigente, Art. 142) que encarnan las competencias consagradas a posibilitar el ejercicio de la rendición de cuentas vertical.

El Tribunal Electoral en Panamá tiene todas las condiciones jurídicas que le avalan para actuar como un verdadero Poder del Estado, al tener competencias jurisdiccionales plenas que le permiten no solo interpretar y decidir en relación con los casos de conflictos de derechos entre los ciudadanos y partidos políticos en el marco de los procesos electorales, sino que también le habilitan para interpretar y aplicar la norma electoral en el ejercicio de competencias de control y sanción, de manera tal que sea capaz de frenar la usurpación de competencias y las posibles tendencias autoritarias del ejecutivo y legislativo. El Tribunal Electoral está llamado a ser un actor fundamental en el ejercicio de la rendición de cuentas horizontal en Panamá. Esta capacidad de control y sanción sobre el resto de los poderes, sumada a sus competencias en el ámbito de la organización y administración de los procesos electorales en el marco del ejercicio de rendición de cuentas vertical, lo sitúan como el órgano que está llamado a conectar las dimensiones horizontal y vertical de la rendición de cuentas, teniendo por ello la capacidad de ejercer lo que se ha denominado como la *tercera dimensión de la rendición de cuentas* (Lembke & Vargas Gamboa, 2024).

#### 4. Independencia del órgano electoral panameño

Si bien la teoría ensalza al Tribunal Electoral de Panamá como un verdadero Poder del Estado, es importante prestar atención a la esfera de

independencia con la cual los magistrados del órgano electoral pueden efectivamente ejercer sus competencias. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha reconocido que el estatus de los magistrados electorales, al ejercer amplias competencias jurisdiccionales, debe hacerlos merecedores de las mismas garantías de protección reforzada previstas para los operadores de justicia, esto en aras de proteger y defender la independencia judicial como uno de los valores supremos en los estados democráticos y modernos<sup>2</sup>. Dichas garantías de protección reforzada en el ámbito interamericano se entienden como: Mecanismos que aseguren una selección y designación meritocrática e independiente, que eviten presiones internas y externas, y que aseguren su no remoción por procedimientos ajenos a la norma sin que se haya cumplido el término establecido de mandato (CIDH 2013).

El proceso de nombramiento de las máximas autoridades electorales en Panamá transitó varios momentos. El inicio se marcó con una nominación realizada enteramente por la Asamblea Nacional (Capítulo III, Ley 89 de 7 de julio de 1904). Luego se equipararon los requisitos exigidos a los necesarios para gestionar como abogado en la Corte Suprema de Justicia o, en su caso, haber desempeñado cargos como magistrado de la Corte Suprema de Justicia, secretario de Estado o procurador general de la Nación (Ley 60 de 3 de marzo de 1925, Art. 12). Estos últimos requisitos muestran que el entendimiento que se tenía del órgano electoral como un órgano eminentemente jurisdiccional estuvo presente desde muy temprano en su historia. En ese momento se intentó de alguna manera separar la función electoral de la política. Es así que se estableció que los diputados en ejercicio no podrían acceder a ser las máximas autoridades electorales (Ley 60 de 3 de marzo de 1925, Art. 12).

---

<sup>2</sup> Casos: Colindres Schonenberg vs. El Salvador, Sentencia de 4 de febrero de 2019, Fondo, Reparaciones y Costas; Aguinaga Aillón vs. Ecuador, Sentencia de 30 de enero de 2023, Fondo, Reparaciones y Costas.

El proceso de ajuste destinado a la despolitización en la nominación de las autoridades electorales continuó en 1941. Año en el que se estableció que el Jurado Nacional de Elecciones estaría constituido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia —quien fungiría también como presidente de este órgano—, un ministro de Estado escogido libremente por el presidente de la República, un diputado y dos ciudadanos que no contasen con función oficial alguna, estos últimos escogidos en una sola elección por la Asamblea Nacional (Art. 68, Constitución de 1941). Tales designaciones no podían ser rechazadas ni gozar de remuneración. Se buscaba, para un órgano electoral temporal, una composición que permitiese diferentes orígenes en la designación de sus integrantes para intentar representar la pluralidad política del país. Dada la delicada naturaleza de sus funciones, se establecieron mecanismos de protección para las autoridades electorales, estableciéndose su inamovilidad, pudiendo únicamente ser suspendidos o removidos de sus cargos por sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia mediante procedimiento sumario, bajo causales preexistentes a su nombramiento establecidas en la Constitución y en la ley (Constitución 1941, Art. 72).

Con el cambio constitucional de 1946, sin embargo, se delegó la estructura y composición del Jurado Nacional de Elecciones a la legislación. De esta forma se estableció a nivel legislativo que el órgano electoral pasaba de tener cinco a siete miembros; sorprendentemente se rebajaron las formas y requisitos para su designación, indicándose que serían elegidos por la Asamblea Nacional, debiendo únicamente cumplir con los requisitos de tener al menos 25 años, ser panameño y contar con pleno goce de sus derechos políticos y civiles (Ley 39 de 19 de Septiembre de 1946). Evidentemente, se tiene en este momento una conformación que permitía la extrema politización de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones.

Con la reforma constitucional de 1956, el Jurado Nacional de Elecciones pasó a ser de naturaleza permanente y estar compuesto por tres

magistrados electos por un periodo de 12 años continuos. La nominación provenía de los tres órganos del Estados; así el primero debía ser elegido por la Asamblea Nacional, el segundo por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia. Cada titular debía tener dos suplentes. Es relevante destacar que las autoridades electorales electas no debían pertenecer al organismo proponente y debían reunir los mismos requisitos exigidos para pertenecer a la Corte Suprema de Justicia (Constitución 1946 reformada, Art. 105). De esta forma, nuevamente se intentó instituir un mecanismo para asegurar que la legitimidad de origen de los juristas que estaban llamados a ser autoridades electorales estuviese fundada en distintos órganos y así evitar su extrema politización.

La institucionalización del órgano electoral fue compleja, al igual que la realidad política del país. Con la Constitución de 1972 se estableció que el periodo de duración de los magistrados se reduciría a 7 años, pero el cambio más relevante fue el de exigir solamente ser jurista para el magistrado nominado por la Corte Suprema de Justicia (Constitución de 1977, Art. 126) (Araúz Sánchez, 2014, p. 63). La reducción del tiempo de mandato y el relajamiento de los requisitos habilitantes para ser autoridad electoral dan fe de los intentos de debilitamiento y sometimiento del órgano electoral al poder político. Es evidente que existió una pugna por el establecimiento del perfil requerido para los magistrados electorales, puesto que en la reforma constitucional de 1983 nuevamente se exigió que sus miembros debían cumplir con los mismos requisitos establecidos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, cuya exigencia rige hasta la fecha. Esto resulta acorde con las amplias competencias jurisdiccionales que posee el órgano electoral.

Otro mecanismo establecido para garantizar la independencia de los magistrados electorales frente al poder político de turno fue introducido con la reforma constitucional de 2004, mediante la cual se dispuso el nombramiento escalonado de las autoridades electorales. El objetivo de tal reforma fue evitar el dominio absoluto de las fuerzas políticas

dominantes en la institución de justicia democrática *más importante del país* (Araúz Sánchez, 2014, p. 64). La estructura institucional destinada a proteger a los magistrados electorales se ha visto atacada tal como se verá en los siguientes apartados.

## **II. El poder electoral panameño y la rendición de cuentas horizontal**

Una vez establecido que el órgano electoral en Panamá, además de las competencias administrativas en relación al registro civil y los procesos electorales, goza de plenas competencias reglamentarias, de iniciativa legislativa y jurisdiccionales en el marco de los derechos electorales, que inclusive llegan a la decisión en última instancia en materia penal electoral y que, por lo tanto, juega un rol fundamental en la rendición de cuentas horizontal, resulta importante establecer cuál ha sido el ejercicio práctico de tales competencias y si es que estas han sido respetadas por parte del resto de los poderes del Estado. Puesto que si bien se ha afirmado que las resoluciones del Tribunal Electoral han sido fundamentales para la estabilidad y fortalecimiento democrático (Díaz Díaz, 2022, p. 115), también es cierto que no siempre ha estado acompañado del resto de los poderes del Estado y, por lo tanto, sus competencias se encuentran constantemente bajo asedio. El ataque hacia el órgano electoral ha ido incrementando a lo largo de los años y se ha extrapolado hacia un ataque directo a sus magistrados.

El control y sanción recíproca entre órganos del Estado en el marco del ejercicio de la rendición de cuentas horizontal supone que son necesarias acciones de protección activas y pasivas. En el caso del Poder Electoral se requiere un órgano judicial que condene de forma activa las usurpaciones de las competencias de iniciativa legislativa y reglamentarias por parte del Ejecutivo y Legislativo y que, como mecanismo de protección pasiva, se declare incompetente de conocer las cuestiones que impliquen materia jurisdiccional electoral. Dentro de

este delicado equilibrio se inserta el control directo que se hace al propio Tribunal Electoral a través de los recursos de inconstitucionalidad cuando exista vulneración de la norma constitucional (Díaz Díaz, 2022, pp. 97-98). Sin embargo, el control que realiza el Órgano Judicial no debe colisionar con el principio de preclusión —también denominado de calendarización— que impide prolongar de forma indefinida las etapas del proceso electoral y funge como mecanismo esencial para la sucesión democrática, siendo este equilibrio difícil de encontrar en la práctica (Vallejo-Vásquez, 2023, pp. 214-215).

En este apartado se analizará el ejercicio de las competencias del Tribunal Electoral que se enmarcan dentro de la dimensión de la rendición de cuentas horizontal. Se analizará el rol que ha jugado la Corte Suprema de Justicia tanto para controlar como para defender las competencias de iniciativa legislativa, reglamentarias y jurisdiccionales ejercitadas por el órgano electoral. Dentro de este análisis se considerarán los cuestionamientos que han recibido los magistrados electorales. De este último punto no se considerarán los cuestionamientos en relación a las conductas no éticas, como el nepotismo (Chacón, 2015), sino los que derivan directamente de su actividad en la aplicación e interpretación de la norma electoral, aunque conscientes de que los primeros tienen un impacto importante en la legitimidad y confianza hacia el órgano electoral.

### 1. Competencias de iniciativa legislativa

El Tribunal Electoral ha institucionalizado un proceso de reformas electorales regulares (1993, 1997, 2002, 2005, 2010, 2015 y 2020) y participativas (Nevache, 2022, p. 160). Dicho proceso comenzó con la creación de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), instalada cada quinquenio al año siguiente de las elecciones generales. Se ha afirmado que a través de estos procesos se han producido reformas electorales ampliamente discutidas y consensuadas, contando con la

participación de la Fiscalía General Electoral y los órganos Ejecutivo y Legislativo (Díaz Díaz, 2025). Sin embargo, resulta llamativo el hecho de que el derecho a voz y voto dentro de esta comisión es ejercido principal y mayoritariamente por los representantes de los partidos políticos, donde el presidente del Tribunal Electoral solamente goza de derecho a voto en caso de empate y que el resto de los magistrados electorales solamente tendrían derecho a voz, siendo esta última una participación meramente facultativa (Díaz Díaz, 2025). Situación que se mantiene hasta la actualidad.

Es importante también notar que, a pesar de que se han calificado a estos procesos de exitosos, no han estado exentos de cuestionamientos en el ámbito jurisdiccional. La Corte Suprema de Justicia ha recibido y resuelto acciones públicas de inconstitucionalidad contra precisamente las reformas electorales que han salido de estos procesos participativos. Como resultado de dichas acciones, la Corte Suprema de Justicia ha venido interpretando la norma electoral, a pesar de que esta facultad le corresponde constitucionalmente de manera privativa al Tribunal Electoral desde 1956. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia ha ingresado en la valoración de la interpretación del Tribunal Electoral en cuestiones vinculadas a los miembros que ostentan voz y voto en el conteo de boletas de verificación<sup>3</sup>, el significado de la expresión “el mayor número de votos”<sup>4</sup>, la opcionalidad del procedimiento de primarias para cargos a diputados, alcaldes y representantes de corregimiento<sup>5</sup>, y la adjudicación de curules<sup>6</sup>.

Con la reforma constitucional de 2004 (Acto Legislativo 1 de 2004), el Tribunal Electoral adquirió competencias formales de iniciativa legislativa (Constitución 1972 reformada, Arts. 143.10 y 165.d). En

---

<sup>3</sup> Corte Suprema de Justicia, Fallo del 25 de enero de 1994, Acción Pública de Inconstitucionalidad contra el artículo 15 de la Ley 17 de 30 de junio de 1993, que modifica el párrafo segundo del artículo 159 del Código Electoral.

<sup>4</sup> Corte Suprema de Justicia, Fallo del 18 de abril de 1994, Demanda de inconstitucionalidad contra el primer inciso del artículo 255 del Código Electoral.

<sup>5</sup> Corte Suprema de Justicia, Sentencia del Pleno de 27 de febrero de 2019, Demanda de inconstitucionalidad de la oración final del numeral 2 del artículo 301 del Código Electoral.

<sup>6</sup> Corte Suprema de Justicia, Sentencia del Pleno de 27 de julio de 2000, Demanda de inconstitucionalidad contra los párrafos primero, segundo y tercero del numeral 4 del artículo 282 del Código Electoral.

este contexto, llama la atención que el Tribunal Electoral no reclamó dichas competencias para sí, sino que las continuó cediendo a una serie de actores —principalmente a los delegados de los partidos políticos— a través de la continua institucionalización de dicha comisión. Precisamente, la institucionalización de este proceso de reformas ha ido debilitando las competencias de iniciativa legislativa del Tribunal Electoral, a tal punto que su rol termina siendo completamente prescindible. Es así que en 2010, cuando el proyecto de reforma electoral fue modificado sustancialmente por el legislativo, el Tribunal Electoral solicitó el archivo del trámite apoyado por la mayoría de los miembros de la Comisión. Sin embargo, la reforma (Ley 54 de 17 de septiembre de 2012) fue igualmente aprobada por la Asamblea Nacional (Díaz Díaz, 2025). Esto dejó en evidencia que el rol del Tribunal Electoral en el ejercicio de su competencia de iniciativa legislativa no solo quedó en una labor meramente facilitadora de discusión para otros actores —principalmente representantes de partidos políticos—, sino que ejerció un poder de veto nulo a la hora de defender la usurpación de sus competencias por parte del legislativo.

También es importante destacar que la Corte Suprema de Justicia continuó mermando las atribuciones del Tribunal Electoral, puesto que al resolver demandas de inconstitucionalidad contra las reformas a la ley electoral indicó que “... el titular del poder político es el soberano o el pueblo, pero que ejercen su poder por medio de representantes y estos son los que desempeñan las funciones que la Constitución le asigne, a los tres órganos que ejercen el poder político...”. Esto implicó el desconocimiento del Tribunal Electoral como un órgano del Estado, a pesar de que su diseño institucional lo equipara a un Poder del Estado y de haber venido siendo reconocido como tal en el escenario panameño. La Corte Suprema de Justicia no solo desconoció el lugar que le es propio al Tribunal Electoral en la rendición de cuentas horizontal, sino que también, a la par, analizó e interpretó cuestiones de fondo como la representación y el ejercicio de la participación de los panameños,

ignorando que la interpretación de la norma electoral le corresponde de forma privativa al órgano electoral.<sup>7</sup>

En el 2015, la Comisión Nacional de Reformas Electorales extendió su vigencia jurídica por 5 años. De esta manera, este ente quedó institucionalizado de forma paralela al Tribunal Electoral y ejerce, en la práctica, la iniciativa legislativa que, en teoría, le era propia al órgano electoral, pero que en la práctica su rol se reduce al de presentación de un proyecto que no es el fruto del debate entre sus magistrados sino del de una miríada de actores políticos y sociales, a los cuales les sirve como mero facilitador de debate, contando con derecho a voto solo en caso de empate. Así las cosas, el 2016 (Ley 5 de 9 de marzo) se estableció como una función del Tribunal Electoral a la institucionalización del proceso de reforma electoral con participación de los partidos y los miembros de la sociedad civil, para que el órgano electoral *presente* iniciativas legislativas ampliamente consultadas. De esta forma, se redujo su función al mínimo posible a través de la legislación.

La Corte Suprema ha ido subiendo la intensidad en el control sobre las normas electorales salidas de los procesos de reforma coordinados por el Tribunal Electoral. Es así que llegó a afirmar que la importancia de uno de sus fallos fue el de fijar las directrices de una futura reforma de la norma electoral.<sup>8</sup> No solo llama la atención que los aspectos cuestionados por la Corte Suprema de Justicia se circunscribieron a cuestiones tales como los plazos relativos a la actuación de la fiscalía electoral, sino que se atribuyó en la práctica la iniciativa legislativa. En este aspecto, el fallo ha suscitado una serie de votos disidentes que expresaron que las acciones de inconstitucionalidad deberían ser presentadas contra hechos cumplidos, indicando también que esta acción en específico trataba de

---

<sup>7</sup> Corte Suprema de Justicia, Pleno de 29 de diciembre de 2015. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 (que constituyen la totalidad de la reforma) de la Ley 31 de 22 de abril de 2013 por la cual se reforma el código electoral.

<sup>8</sup> Corte Suprema de Justicia, Pleno de 28 de abril de 2016, Demanda de Inconstitucionalidad contra el texto completo de la Ley N.º 54 de 17 de septiembre de 2012.

un criterio de interpretación de la norma y no de una vulneración de la norma constitucional, aclarando también que se estaría limitando la facultad privativa de iniciativa legislativa del Tribunal Electoral siendo las modificaciones al Código Electoral el resultado directo de dicha facultad, que a su vez es una de las facultades más importantes en materia electoral.

El Tribunal Electoral, a pesar de tener la iniciativa legislativa, nunca la ha ejercido, sino que la ha delegado a una comisión cada vez más grande de actores políticos y civiles, llegando inclusive a evidenciarse el debilitamiento de sus competencias a través de la propia legislación a tal efecto. En este sentido, además de los representantes de cada uno de los partidos, cuatro representantes de la sociedad civil y un representante de las candidaturas de libre postulación, tienen voz y voto, siendo el Tribunal Electoral un solo voto, que únicamente se solicita en caso de empate. Resulta importante reconocer que no es banal el cuestionamiento en relación con la legitimidad de los actores que intervienen en dicho proceso, lo cual fue más que evidente después de la crisis de 2019, momento en el que el descontento de la población derivó en el fracaso de una reforma limitada a aspectos institucionales y técnicos, en el marco de un órgano que había triplicado la desconfianza recibida por parte de la población desde 2006, llegando esta al 74.1% en 2018 (Nevache, 2022, p. 163).

Precisamente, la politización de la competencia de iniciativa legislativa del Tribunal Electoral ha culminado en un evidente fracaso en septiembre de 2021. Durante dicho proceso de reforma, el órgano electoral anunció su retiro durante la fase de las discusiones parlamentarias, denunciando falta de transparencia en los debates y una serie de retrocesos democráticos en las propuestas de los diputados, por ejemplo, la de dejar de hacer obligatoria la presentación de cuentas y finanzas de campaña (García Armuelles, 2021). En estas circunstancias se aprobó el nuevo Código Electoral, con el Tribunal Electoral exigiendo el veto del mismo (Nevache, 2022, p. 165), sin poder defender su competencia de iniciativa legislativa y sin que ni siquiera haya logrado un proceso

legitimado por la población. La cuestionada reforma electoral de 2021, como afirmó Nevache (2022, pp. 165-166), trajo como consecuencia una fuerte arremetida de demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia sobre cuestiones cruciales que pertenecían inclusive a reformas pasadas, generando incertidumbre en los procesos electorales.

## 2. Competencias reglamentarias

El Tribunal Electoral tiene entre sus competencias privativas la de reglamentar la Ley Electoral (Constitución 1972 vigente, Art. 143.3). A través de esta competencia puede materializar cuestiones de tipo ejecutivo para la organización y administración de los procesos electorales y con ello dar paso a la rendición de cuentas vertical, puesto que es a través de las elecciones que se controla y sanciona a los Poderes del Estado a través del ciudadano. Sin embargo, tampoco esta competencia ha sido ejercida lejos de la confrontación. Es así que también se han planteado recursos de inconstitucionalidad con relación al ejercicio de la competencia reglamentaria del Tribunal Electoral.

La actuación de la Corte Suprema de Justicia no siempre ha respetado las competencias reglamentarias del Tribunal Electoral. Puede observarse de manera clara esta situación cuando se planteó un caso que no debió ser admitido por la Corte Suprema de Justicia, puesto que la acción se centró estrictamente en el cuestionamiento de las competencias para reglamentar y, con ello, crear organismos que efectúen el cómputo oficial y la proclamación de los resultados electorales<sup>9</sup>. Es decir se trató del cuestionamiento de una facultad reglamentaria que versó directamente sobre la organización y administración de procesos electorales. Si bien, en el caso señalado, tanto el procurador de la Administración como

---

<sup>9</sup> Corte Suprema de Justicia, Fallo de 15 de enero de 1993, Recurso de Inconstitucionalidad contra la Resolución N.º 27 de 5 de febrero de 1990 y el Decreto N.º 5 de 26 de enero de 1990, ambos expedidos por el Tribunal Electoral.

el Pleno de la Corte Suprema de Justicia defendieron la competencia reglamentaria del Tribunal Electoral en el fallo, lo que resulta lesivo es que ingresaron al fondo del asunto cuando debió cursarse el rechazo por incompetencia en razón de materia.

Resulta importante entender que el Tribunal Electoral no debe estar exento del ejercicio de control recíproco en la dimensión horizontal de la rendición de cuentas. Es así que la Corte Suprema de Justicia, tal como la norma lo indica, debe realizar el control de la constitucionalidad de las resoluciones del órgano electoral, no en relación a la valoración de su interpretación, la cual es competencia privativa del Tribunal Electoral, sino en aquellos casos en los que se lesionen derechos constitucionalmente defendidos. Este es el caso del fallo que declaró la inconstitucionalidad de la cancelación de inscripciones de nacimiento con efecto retroactivo tras el establecimiento de requisitos no contemplados en la Constitución para tal efecto.<sup>10</sup> Otro ejemplo de un ejercicio correcto de restricción al Tribunal Electoral es el fallo de la Corte Suprema de Justicia al exceder el órgano electoral sus competencias en materia reglamentaria, habiendo incursionado en normativa para el cumplimiento de cuestiones relativas a la transparencia en la gestión pública, el hábeas data y otras disposiciones que son potestad reglamentaria del poder ejecutivo. Es así que la Corte dejó claro que al Tribunal Electoral le están reservadas de manera exclusiva las competencias reglamentarias relativas a la ley electoral y no sobre otras cuestiones.<sup>11</sup>

Un caso que ilustra esta situación puede verse cuando el Tribunal Electoral emitió un decreto que permitía que, dentro de una alianza, el partido más votado pudiese ceder una curul al partido menos votado.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Corte Suprema de Justicia, Fallo de 12 de junio de 1998, Recurso de Inconstitucionalidad contra el Decreto N.º 34 del 9 de septiembre de 1996 dictado por el Tribunal Electoral, que demanda el incumplimiento del principio de irretroactividad.

<sup>11</sup> Corte Suprema de Justicia, Fallo 14 de febrero de 2003, Demanda de inconstitucionalidad promovida contra el acuerdo N.º 1 de 10 de junio de 2002 del Tribunal Electoral por el cual se establecen normas para el cumplimiento de la Ley N.º 6 de 22 de enero de 2002, sobre transparencia en la gestión pública, acción de hábeas data y otras disposiciones.

<sup>12</sup> Corte Suprema de Justicia, Fallo de 19 de enero de 2009, Demanda de Inconstitucionalidad contra el Decreto N.º 19 de 17 de junio de 2003 del Tribunal Electoral, por el cual se reglamenta el segundo

En este caso, la Procuraduría General entendió que el Tribunal Electoral había desbordado los límites propios de su competencia reglamentaria. Entendiendo que reguló el Código Electoral de forma contraria a lo que se establece por él. En este sentido, el órgano electoral no reglamentó el Código Electoral sino que modificó lo establecido por él, desconociendo la intención del voto ciudadano y contradiciendo la legalidad constitucional. Se observó el correcto control por parte de la Corte Suprema de Justicia sobre las competencias del Tribunal Electoral en este caso.

Sin embargo, el tipo de decisiones arriba descritas pone al sistema en un debate mucho más amplio y delicado, puesto que a partir de resoluciones de este tipo tienen lugar actuaciones del Tribunal Electoral que, al cumplir con los fallos de la Corte Suprema, rompen con el principio de preclusión que es clave en materia electoral, puesto que es el pilar de la garantía de seguridad jurídica electoral. En este caso, adjudicar una curul que ya había sido previamente adjudicada a través del acto que generó la inconstitucionalidad. El efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad sobre decretos electorales genera inestabilidad en el sistema electoral. Tal es el caso de la declaratoria de inconstitucionalidad en 2018 de un decreto que reglamentaba las elecciones parciales de 14 de diciembre de 2014<sup>13</sup>, dejando al Tribunal Electoral sumido en un caos electoral al no saber cómo aplicar dicha nulidad en un proceso electoral realizado cuatro años antes del fallo. Es así que el debate sobre el efecto retroactivo que ocasionan los fallos de la Corte Suprema sobre algunos casos que recaen sobre la materia electoral (Valdés Escoffery, 2017, p. 151; Sánchez González, 2022, pp. 87-100) se agrava aún más si se añade el quiebre del principio de preclusión en materia electoral.

La competencia reglamentaria del Tribunal Electoral tiene a su vez matices que hacen compleja su función en el sentido de la administración

---

párrafo del Artículo 292 del Código Electoral.

<sup>13</sup> Corte Suprema de Justicia, Fallo de 16 de abril de 2018, Demanda de Inconstitucionalidad contra el Decreto N.º 25 de 11 de noviembre de 2014 emitido por el Tribunal Electoral.

del proceso electoral y respeto a la voluntad del elector. El Tribunal Electoral, consciente de que la ley permite la postulación a más de un cargo de elección popular, decidió reglamentar la imposibilidad de ejercer más de un cargo en simultáneo, debiendo el elegido escoger por uno de ellos. La Corte Suprema de Justicia determinó que esta reglamentación era inconstitucional y sobrepasaba su competencia reglamentaria.<sup>14</sup> La reglamentación del Tribunal Electoral se dirigía a organizar y respetar el Estado de Derecho y, en este marco, la declaratoria de inconstitucionalidad del mismo genera un precedente lesivo en el sistema político (Valdés Escoffery, 2017, p. 149). Pero aún más allá de esta situación, nuevamente se quebró el principio de preclusión electoral al ordenar la emisión de las credenciales para aquellos que habían sido elegidos a más de un cargo cuando el Tribunal ya había decidido la extensión de la credencial a únicamente uno de los cargos obtenidos.

Más adelante, el Tribunal Electoral intentó reglamentar el trámite de recolección de firmas para la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana<sup>15</sup>, cuestión que se encontraba dentro de sus competencias reconocidas por la norma constitucional. Sin embargo la Corte estableció que la determinación de plazos, realizada priorizando el proceso electoral general y haciendo que no coincidan procesos electorales de ámbito nacional, era inconstitucional y que el Tribunal Electoral había sobrepasado sus competencias de reglamentación. Se ignoró que es el órgano electoral quien se encuentra con la competencia de organizar y administrar los procesos electorales y, en este ámbito, con la competencia de generar, a través de la reglamentación oportuna, condiciones para que los procesos no constituyan obstáculos entre sí. Evidenciando las grandes limitaciones al ejercicio pleno de la administración electoral.

---

<sup>14</sup> Corte Suprema de Justicia, Fallo de 13 de mayo de 2010, Acción de Inconstitucionalidad contra el artículo 7 del Decreto N.º 16 de 4 de septiembre de 2008 del Tribunal Electoral.

<sup>15</sup> Corte Suprema de Justicia, Fallo de 27 de mayo de 2022, Demanda de Inconstitucionalidad contra el art. 5 N.º 16 de 8 de junio de 2021 emitido por el Tribunal Electoral que subroga el Decreto 2 del 4 de febrero de 2021.

### 3. Competencias jurisdiccionales

En su ejercicio jurisdiccional, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido acertadamente que su rol no es la valoración de la competencia interpretativa del Tribunal Electoral; es más, reconoció que el órgano electoral está conminado a ejercer esta competencia para resolver los conflictos jurídicos en el ámbito electoral<sup>16</sup>, reconociéndole autonomía dentro de su jurisdicción especial.<sup>17</sup> Así, la Corte Suprema de Justicia no solo reafirmó la competencia penal electoral del Tribunal Electoral, sino que continuó sosteniendo que lo único a observar en el marco de una demanda de inconstitucionalidad es la contradicción con la norma constitucional. En este sentido, analiza por ejemplo únicamente el principio de irretroactividad y no así la interpretación realizada por el órgano electoral.<sup>18</sup>

Sin embargo, esta práctica no fue seguida de manera sistemática en todos los casos en los que, si bien se reconoce la competencia jurisdiccional del Tribunal Electoral para interpretar y aplicar la norma electoral, la Corte Suprema sí entró a valorar la interpretación de este. Así, valoró cuestiones relativas a los efectos de estar inscrito y ser postulado por un partido.<sup>19</sup> También se ha considerado que el rompimiento de la competencia privativa jurisdiccional ha sido ahondado al otorgarle a la Corte Suprema de Justicia la facultad exclusiva de juzgar en materia penal a los diputados sin que haya excepciones por el tipo de delito, por lo tanto, siendo capaz de juzgarlos por delitos electorales y, con esto,

---

<sup>16</sup> Corte suprema de justicia, Fallo del 27 de agosto de 1990, Demanda de Inconstitucionalidad contra la Resolución del TE de 22 de marzo de 1988, que declara no fundada la impugnación presentada contra la Convención Extraordinaria del Partido Laborista celebrada el 26 de abril de 1987.

<sup>17</sup> Corte Suprema de Justicia, Fallo de 8 de septiembre de 1995, Demanda de inconstitucionalidad en contra de las resoluciones N.º 2 de la Sala de Acuerdos N.º 61 fechada el 8 de agosto de 1994. Ambas dictadas por el Tribunal Electoral.

<sup>18</sup> Corte Suprema de Justicia, Fallo de 5 de diciembre de 1994, Demanda de Inconstitucionalidad contra la Sentencia del Tribunal Electoral de 4 de abril de 1994.

<sup>19</sup> Corte Suprema de Justicia, Fallo de 8 de septiembre de 1995, Demanda de Inconstitucionalidad contra de las resoluciones N.º 2 de la Sala de Acuerdos y N.º 61, fechadas el 8 de agosto de 1994, ambas dictadas por el Tribunal Electoral.

interpretando la norma electoral, generando un conflicto competencial en el que el Tribunal Electoral ha terminado cediendo (Valdés Escoffery, 2017, pp. 148-150).

El andamiaje de la competencia jurisdiccional ha sido construido progresivamente en Panamá. En el 2002, se crearon los juzgados Penales Electorales (Ley 60 de 17 de diciembre) para garantizar la doble instancia exigida por los convenios internacionales en materia de derechos humanos (Araúz Sánchez, 2014, p. 63). En el 2007, se facultó a la Sala de Acuerdos del Tribunal Electoral para la creación de los Juzgados Penales Electorales permanentes o temporales (Decreto 12 de 16 de julio). De esta manera, los fallos serían apelables ante el Tribunal Electoral, quien resuelve con competencia privativa. Antes de la reforma electoral de 2017 (Ley 29 de 29 de mayo), las impugnaciones o reclamaciones propias del proceso electoral de tipo administrativo o correctivo eran resueltas por el Tribunal en procesos de única instancia. Luego de eso se crearon los Juzgados Electorales con carácter temporal y competencias específicas que cesaron sus funciones en 2020 (Decreto 4 de 31 de enero de 2020). Posteriormente se establecieron los juzgados administrativos electorales permanentes con una gama más alta de competencias, contribuyendo a la ampliación de las competencias jurisdiccionales del ente electoral (Ley 247 de 23 de octubre de 2021; Art. 615 del Código Electoral; Díaz Díaz, 2022, pp. 101-102).

Como se ha sostenido, en el marco del control recíproco, las resoluciones del Tribunal Electoral deben ser revisadas por la Corte Suprema de Justicia en casos de vulneración de la norma constitucional. Entre los fallos que evidencian la delicadeza del ejercicio recíproco de rendición de cuentas horizontal se encuentra el relativo a los candidatos a diputados al Parlamento Centroamericano (Parlacen).<sup>20</sup> Este caso se resolvió en la Corte

---

<sup>20</sup> Corte Suprema de Justicia, Fallo de 16 de noviembre de 2009, Acción de Inconstitucionalidad contra la Resolución de 30 de marzo de 2009 del Tribunal Electoral por la cual anuló las resoluciones identificadas con los Nos. 0680084-NA-A a 06080096-NA mediante las cuales había admitido previamente las postulaciones de trece candidatos principales y trece candidatos suplentes a los cargos de Diputados al Parlacen presentadas por el Partido Cambio Democrático.

Suprema de Justicia bajo el entendimiento de que existió una violación flagrante al debido proceso, puesto que el Tribunal Electoral aceptó y resolvió extemporáneamente un recurso destinado a la inhabilitación de 26 candidaturas, incumpliendo así el principio de estricta legalidad. La Corte actuó dentro de sus competencias y no usurpó las competencias del Tribunal Electoral. Sin embargo, las consecuencias de dicha resolución impactaron profundamente en el sistema político panameño. El fallo entendió que las postulaciones referidas fueron indebidamente anuladas y, por lo tanto, ordenó al Tribunal Electoral dejar sin efecto las proclamaciones ya realizadas (Valdés Escoffery, 2017, p. 149), para proclamar y entregar credenciales a otros candidatos de acuerdo a lo establecido por el Código Electoral (Sánchez González, 2022, pp. 102-103). La parte resolutive del fallo implicó nuevamente el rompimiento del principio de preclusión electoral.

Otro caso polémico fue la incursión de la Corte Suprema de Justicia en la valoración de los requisitos habilitantes en relación a la candidatura a la vicepresidencia por parte de la pareja sentimental del entonces presidente en ejercicio.<sup>21</sup> En este caso, si bien el fallo fue acorde con la interpretación del Tribunal Electoral, para llegar a este resultado la Corte interpretó la norma, usurpando las competencias de este. En este sentido, la Corte no debió ingresar en el fondo del asunto y debió declarar la inadmisión del caso, puesto que no se trataba de una vulneración flagrante a los principios y derechos constitucionales, sino que encarnaba una cuestión de mera interpretación que le correspondía solo al órgano electoral.

Es importante volver a aclarar que las resoluciones del Tribunal Electoral sí pueden y deben ser revisadas por la Corte Suprema de Justicia, pero únicamente en casos de inconstitucionalidad y no así de divergencia en interpretación (Valdés Escoffery, 2017, p. 148). Este es precisamente

---

<sup>21</sup> Corte Suprema de Justicia, Fallo de 12 de febrero de 2015, Demanda de Inconstitucionalidad contra las Resoluciones No. 01080004-NA-A y 01080006-NA-A de 1 de febrero de 2014, dictadas por la Dirección Nacional de Organización Electoral del Tribunal Electoral, por las cuales se admite la postulación de la señora Marta Linares de Martinelli como candidata al cargo de Vicepresidente de la República por el Partido Cambio Democrático.

el caso de sanciones por normas que no son aplicables a un determinado caso concreto, vulnerando el debido proceso en su vertiente de legalidad y la tutela judicial efectiva.<sup>22</sup> Entendiendo este aspecto, todo lo que no tiene que ver con una vulneración palmaria de la norma constitucional, debe ser declarado no viable, puesto que la Corte no es una segunda instancia y no puede ir contra el criterio de la autoridad electoral o la interpretación de las normas electorales.<sup>23</sup>

Más adelante, el Juzgado Segundo Administrativo Electoral dispuso levantar el fuero penal a un expresidente de la República, bajo el entendimiento de que los procesos en los que se había solicitado el desaforamiento no habían sido instruidos ni utilizados para entorpecer el proceso electoral o realizado por motivaciones políticas que conculcasen derechos políticos. La Procuraduría General de la Nación, en este caso, manifestó que el Tribunal Electoral juzgó un asunto que no era de su competencia, puesto que analizó la posible existencia o no del Principio de Especialidad a favor de un aforado. La Corte expresó que resolvió sin hacer una revisión oficiosa del criterio del Tribunal Electoral ni un nuevo examen probatorio de elementos allegados al proceso.<sup>24</sup> En uno de los votos razonados del presente caso se indicó que si bien el Tribunal Electoral había considerado un aspecto que no era de su competencia para motivar su decisión, resultó que, como tribunal de apelaciones y basado en el Principio de Motivación, atendió el pedido del apelante sobre un pronunciamiento sobre el principio de especialidad. Los votos razonados derivados de esta sentencia se inclinaron sobre la tesis de que la Corte Suprema de Justicia estaría valorando la interpretación del Tribunal Electoral, por lo que sería conveniente aplicar la sustracción de materia

---

<sup>22</sup> Corte Suprema de Justicia, Fallo de 28 de diciembre de 2021, Demanda de Inconstitucionalidad contra la Resolución de 20 de agosto de 2020 emitida por el Tribunal Electoral.

<sup>23</sup> Corte Suprema de Justicia, Fallo de 20 de diciembre de 2021, Demanda de Inconstitucionalidad.

<sup>24</sup> Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 11 de agosto de 2022, Demanda de Inconstitucionalidad contra la Resolución de 22 de marzo de 2022 emitida por el Tribunal Electoral, que dejó sin efecto la Resolución N.º 2-2022 de 23 de febrero de 2022 que dispuso levantar el fuero penal electoral del Señor Ricardo Alberto Martinelli.

en este caso concreto dado que los efectos jurídicos o la lesión apelada habían desaparecido antes de la resolución del caso.

La judicialización de los magistrados electorales por causa de sus decisiones e interpretaciones tuvo su punto más álgido a partir precisamente de la resolución del caso arriba mencionado. El 6 de abril de 2022 se presentaron tres querrelas penales —la principal por parte del Partido Alternativa Independiente Social— contra los magistrados del Tribunal Electoral, tras haber tomado la decisión de mantener en el fuero penal electoral al expresidente. Esta decisión fue controversial y de gran impacto político puesto que tenía como resultado directo eximirle de ser juzgado en los casos de corrupción New Business y Odebrecht. Si bien la querrela principal fue desistida alegando falta de transparencia y acción por parte del procurador general de la Nación (Morales Q., 2022), esta circunstancia generó un gran revuelo dentro del escenario político electoral del país y marcó el inicio de un ataque más agresivo hacia los magistrados electorales.

Es altamente relevante que, en los últimos casos descritos, se observó un grado bastante alto de disensos en el pleno de la Corte Suprema de Justicia en relación a las competencias del Tribunal Electoral. Esto es evidente, por ejemplo, en el caso de la inhabilitación de un candidato a presidente por contar con una condena penal ejecutoriada sobreviniente<sup>25</sup>. Si bien se observó que la tendencia parece ser la usurpación de las competencias propias del órgano electoral de interpretación de la norma electoral —puesto que en el fondo se entró a valorar la interpretación de la normativa electoral de este—, existió una parte de la Corte que se inclinó por el respeto de dichas competencias. Se alegó que lo decidido por la Corte se centró en la forma de corregir la equivocación del Tribunal Electoral sin causar un mayor perjuicio, actuando como un tribunal revisor o de segunda instancia,

---

<sup>25</sup> Corte Suprema de Justicia, Pleno de 3 de mayo de 2024, Demanda de Inconstitucionalidad contra el punto resolutivo segundo del Acuerdo del Pleno N.º 11/1 de 4 de marzo de 2024 proferido por el Tribunal Electoral, que inhabilita a un candidato a presidente por ser condenado a delito doloso con pena privativa de libertad mayor a cinco años mediante sentencia ejecutoriada proferida por un tribunal de justicia.

excediendo el ámbito de la acción de inconstitucionalidad. El efecto fue el cuestionamiento de la potestad interpretativa y de aplicación que le corresponden de manera exclusiva al órgano electoral. Los salvamentos de voto indicaron que la usurpación de tales competencias resultaron en un atentado contra el Estado de derecho, debiendo haberse preferido la improcedencia o no viabilidad de la acción impetrada.

El debilitamiento del órgano electoral también se materializó en un ataque directo a los propios magistrados electorales que progresivamente subió en intensidad en los últimos años. También en el año 2022, los tres magistrados del Tribunal Electoral fueron denunciados por un delito contra la fe pública y abuso de autoridad, alegando que habían suspendido ilegalmente la aplicación informática destinada a la recolección de firmas para candidaturas (Redacción de TVN Noticias, 2022). Se denunció también un aumento de sueldo de los magistrados electorales para equipararse al de la Corte Suprema de Justicia (Arcia Jaramillo, 2025). Pero quizá el episodio más grave de amedrentamiento, hasta la fecha, vino del propio poder Ejecutivo. En 2025 fue presentada una acción penal contra el presidente José Raúl Mulino por presunta intimidación a los magistrados del Tribunal Electoral por haber indicado antes de las elecciones de 2024 que “les prendería este país por las cuatro esquinas” si es que no le permitían participar en las elecciones (Alzamora, 2025). El incumbente Mulino fue habilitado como candidato y ganó las elecciones.

## **Conclusiones**

El órgano electoral en Panamá ha ido evolucionando hasta institucionalizarse con pleno goce de competencias reglamentarias, de iniciativa legislativa, y jurisdiccionales en el marco de los derechos electorales, que inclusive llegan a la decisión en última instancia en materia penal electoral. Estas competencias le dan la fuerza necesaria para participar activamente en el ejercicio de rendición de cuentas horizontal y se suman a las administrativas con relación

al registro civil y los procesos electorales. En este sentido, el órgano electoral panameño tiene la capacidad de posicionarse como un actor fundamental tanto en la rendición de cuentas horizontal como en la vertical, teniendo la posibilidad de servir de conexión entre ambas. Si bien no se lo reconoce como tal explícitamente, el Tribunal Electoral panameño está llamado a ser el Cuarto Poder del Estado por la naturaleza de sus competencias.

Sin embargo, a pesar de su arquitectura constitucional y legal, el órgano electoral panameño enfrenta serios desafíos que todavía lo alejan de fungir efectivamente como un verdadero Poder del Estado. Puesto que, en primer lugar, no ejerce directamente sus competencias de iniciativa legislativa sino que las delega a los actores políticos. Esta práctica continuada hace que su rol en el diseño de la norma electoral se diluya y ha sido uno de los elementos más importantes para el fracaso de la legitimidad y aplicabilidad de las normas electorales. Esta situación se agrava cuando la Corte Suprema ingresa en el conflicto y declara la inconstitucionalidad de las normas electorales por no estar de acuerdo con la interpretación de las mismas y, más gravemente, cuando esta se arroga la capacidad de interferir en el proceso de configuración de la norma electoral.

En segundo lugar, en lo que respecta a la competencia reglamentaria del Tribunal Electoral se observa un quiebre en el momento en que la Corte comienza a paralizar la actuación de este en materia reglamentaria, haciendo un análisis que termina usurpando dichas competencias. La competencia reglamentaria es el brazo ejecutivo del órgano electoral, puesto que a través de esta dirige y materializa las acciones de tipo administrativo para la realización de los procesos electorales. Cuando se coarta el ejercicio de la competencia reglamentaria se crea un desbalance en los presupuestos del Estado de derecho. Esto es, al declararse inconstitucionales los Decretos Electorales, se generan escenarios que potencialmente cambian las reglas del juego en el medio de los procesos electorales y, con ello, se afecta al principio de preclusión que es el garante del debido proceso electoral, pudiendo llevar a momentos de caos electoral.

En tercer lugar, en el ejercicio de la competencia jurisdiccional, que a su vez es privativa y de última instancia, se ha observado una paulatina usurpación por parte de la Corte Suprema de Justicia. El ejercicio de la Corte Suprema de Justicia debería estar basado en la autorrestricción, es decir, rechazar los casos que no son de su competencia y así afirmar la competencia del órgano electoral. Ante estas circunstancias se entiende que la Corte Suprema de Justicia tiene no solo la obligación, sino que el deber de practicar la autorrestricción y, por lo tanto, no admitir aquellos casos que no se dirijan directamente a la vulneración de los principios constitucionales de manera flagrante. Sin embargo, se ha generado una práctica sistemática en la que la Corte interpreta la norma electoral, lo que también lleva al rompimiento del principio de preclusión electoral y genera incertidumbre electoral. En este sentido, la competencia jurisdiccional se ha ido limitando y disminuyendo progresivamente. Lo mismo ha ocurrido con la competencia jurisdiccional penal, por ejemplo, al sustraerse el juzgamiento de los diputados en ejercicio.

Es evidente que Panamá se ha mantenido democráticamente estable, pero es innegable que ha comenzado un peligroso camino de retroceso democrático si consideramos la continua merma de las competencias de sanción y control que posee el Tribunal Electoral. A ello se debe sumar el continuo crecimiento de las denuncias y amedrentamiento a los magistrados electorales por causa de su aplicación e interpretación en materia electoral, poniendo en duda su actuación independiente. Ello puede derivar en graves afectaciones al sistema democrático panameño, por lo que resulta urgente crear los mecanismos necesarios para la defensa de la independencia y las competencias del Tribunal Electoral, que a su vez debe ser reconocido como el Cuarto Poder del Estado. El caso panameño, desde una visión crítica, pone en relevancia los ataques que sufren los órganos electorales en América Latina. Su análisis genera la necesidad de plantear un debate mucho más amplio en lo que respecta a los mecanismos de protección de los órganos electorales y su reforzamiento institucional para salvaguardar la democracia.

## Bibliografía

- Ackerman, B. (2000). The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, 113(3), 633-729. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/1342286>
- Ahmed, A. (2014). Rethinking backsliding: insights from the historical turn in democratization studies. *APSA Comparative Democratization Newsletter*, 12(3), 2.
- Albert, R., & Pal, M. (2018). The Democratic Resilience of the Canadian Constitution. In M. Graber, S. Levinson , & M. Tushnet (eds), *Constitutional Democracy in Crisis?* New York: Oxford University Press.
- Alemán, J., & Yang, D. (2011). A Duration Analysis of Democratic Transitions and Authoritarian Backslides. *Comparative Political Studies*, 44(9), 1123-1151. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/001041401140546>
- Alzamora, M. (2025, noviembre 25). Denuncian a Mulino por presunta intimidación al Tribunal Electoral. *Mi Diario*. <https://www.midiario.com/nacionales/denuncian-a-mulino-por-presunta-intimidacion-al-tribunal-electoral/>
- Araúz Sánchez, H. (2014). Justicia Electoral y Constitucional. *Revista Justicia Electoral y Democracia*, 1(1), 63-65.
- Arcia Jaramillo, O. (2025, agosto 11). Equiparación salarial: Magistrados del Tribunal Electoral ganan \$14 mil como los de la Corte Suprema de Justicia. *La Prensa*. <https://www.prensa.com/politica/equiparacion-salarial-magistrados-del-tribunal-electoral-ganan-14-mil-como-los-de-la-corte-suprema-de-justicia/>
- Barrientos del Monte, F. (2010). Confianza en las Elecciones y el Rol del los Organismos Electorales en América Latina. *Derecho Electoral*, 10, 1-35. <https://gente.itam.mx/emagar/cv/cites/estevezEtalElecStud/Barrientos.pdf>
- Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy, Johns Hopkins University Press*, 27(1), 5-19. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/on-democratic-backsliding/>

- Brenes Villalobos, L. (2013). *El Rol Político del Juez Electoral*. Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Tribunal Supremo de Elecciones. Costa Rica. [https://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/el\\_rol\\_politico\\_juez\\_electoral.pdf](https://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/el_rol_politico_juez_electoral.pdf)
- Brenes Villalobos, L., & Rivera Sánchez, J. (2006). Recurso de Amparo Electoral. *Revista Digital de Derecho Electoral*(1), 1-24.
- Brown Araúz, H. (2005). Elementos para un marco estratégico de reformas electorales en Panamá. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*(5), 155-194. <https://rmee.org.mx/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/88>
- Calabresi, S., & Bady, K. (2010). Is the separation of powers exportable? *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 33(1), 5-16. <https://journals.law.harvard.edu/jlpp/wp-content/uploads/sites/90/2010/01/calabresi.pdf>
- Cameron, M. (2022). O'Donnell's parable. Guillermo O'Donnell Democracy Award and Lectureship. *LASA*, 62-69.
- Campion, S., & Jega, A. (2023). African election management bodies in the era of democratic backsliding. *South African Journal of International Affairs*, 30(3), 375-394. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/10220461.2023.2274852>
- Carroll, R., & Shugart, M. (2007). Neo-Madisonian theory and Latin American institutions. In G. L. Munck (ed), *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Catt, H., Ellis, A., Maley, M., Wall, A., & Wolf, P. (2014). *Electoral Management Design*. IDEA International. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>
- Chacón, J. (2015, mayo 22). Corte rechaza denuncias de nepotismo contra el magistrado Erasmo Pinilla. *Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/corte-rechaza-denuncias-de-nepotismo-contra-el-magistrado-erasmo-pinilla-977198>

- Cheibub, J., Elkins, Z., & Ginsburg, T. (2013). *Beyond Presidentialism and Parliamentarism*. University of Chicago, Public Law Working Paper No. 450.
- Colomer, J. (2013). Elected Kings with the Name of Presidents. On the origins of presidentialism in the United States and Latin America. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7, 79-97.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2013). *Garantías para la independencia de las y los Operadores de Justicia*. OEA. Doc.44 5 de diciembre 2013. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6732/1.pdf>
- Diamond, L., Schedler, A., & Plattner, M. (1999). Introduction. In M. Plattner, L. Diamond, & A. Schedler, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner.
- Díaz Díaz, C. (2022). Sistema de Justicia Electoral Panameño. Énfasis en la justicia administrativa electoral. *Revista Ratio Legis*, 2(4), 93-115. <https://doi.org/https://doi.org/10.61311/2953-2965.49>
- Díaz Díaz, C. (2025). Evolución normativa de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) 1991-2025. *Revista Mundo Electoral*, 18(52), 36-50. <https://revistamundoelectoral.com/articulo-nacional/evolucion-normativa-de-la-comision-nacional-de-reformas-electorales-cnre-1991-2025/>
- Eisenstadt, S. (2002). *Paradoxes of Democracy: Fragility, Continuity, and Change*. Johns Hopkins University Press.
- Erdmann, G. (2011). Decline of Democracy: Loss of Quality, Hybridisation and Breakdown of Democracy. In G. Erdmann, & M. Kneuer (eds), *Regression of Democracy? VS Verlag für Sozialwissenschaften*. [https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-531-93302-3\\_2](https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-531-93302-3_2)
- Ervin, S. (1970). Separation of Powers: Judicial Independence. *Law and Contemporary Problems*, 108-127.
- Gandásegui, M. (1994, Julio–Agosto). Panamá. Años decisivos. *NUEVA SOCIEDAD*(132), 4-9.

- García Armuelles, L. (2021, septiembre 06). Magistrados del TE se retiran de la discusión de las Reformas Electorales. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/magistrados-retiran-discusion-reformas-electorales-NILE454832>
- Gazibo, M. (2006). The Forging of Institutional Autonomy: A Comparative Study of Electoral Management Commissions in Africa. *Canadian Journal of Political Science*, 39(3), 611-633.
- Gerschewski, J. (2021). Erosion or Decay? Conceptualizing Causes and Mechanisms of Democratic Regression. *Democratization*, 28(1), 43-62. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1826935>
- Haggard, S., & Kaufman, R. (2021). The Anatomy of Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 32(4), 27-41.
- Lehoucq, F. (2003). Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences. *Annual Review of Political Science*, 6, 233-256.
- Lembke, M., & Vargas Gamboa, N. (2024). Checks and Balances: Electoral Management Bodies as the Third Dimension of Accountability in Latin America. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 33.
- Linz, J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
- Little, A., & Meng, A. (2024). Measuring Democratic Backsliding. Comment and Controversy: Special Issue on Democratic Backsliding. *Cambridge University Press*, 57(2), 149-161. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/S104909652300063X>
- López-Pintor, R. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Bureau for Development Policy United Nations Development Programme. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Elections-Pub-EMBbook.pdf>
- Lührmann, A., & Lindberg, S. (2019). A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, 26(7), 1095-1113. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>

- Lührmann, A., Tannenberg, M., & Lindberg, S. (2018). Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes. *Politics and Governance*, 6(1), 60-77. <https://doi.org/https://doi.org/10.17645/pag.v6i1.1214>
- Magalhães, P. (2021). *The Legitimacy of Modern Democracy. A study on the Political Thought of Marx Weber, Carl Schmitt and Hans Kelsen*. Routledge. <https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9781315157566>
- Mainwaring, S. (2003). Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In S. Mainwaring, & C. Welna, *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 3-33). Oxford University Press.
- Mechkova, V., Lührmann, A., & Lindberg, S. (2017). How Much Democratic Backsliding? *Journal of Democracy*, 28(4), 162-19.
- Melo, M. (2009). Strong Presidents, Robust Democracies? Separation of Powers and Rule of Law in Latin America. *Brazilian Political Science Review*, 3(2), 30-59. <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/1981-3858200900020002>
- Montesquieu (Baron de). (1899). The Spirit of Laws, trans. Thomas Nugent. *The Colonial Press*, 2(1), 151-162.
- Morales Q., Y. (2022, diciembre 15). País desiste de la denuncia penal contra magistrados del Tribunal Electoral. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/pais-desiste-denuncia-penal-magistrados-tribunal-electoral-AFLE482893>
- Mozaffar, S. (2002). Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies. *International Political Science Review*, 23(1), 85-101.
- Mozaffar, S., & Schedler, A. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction. *International Political Science Review*, 23(1), 5-27.
- Neveche, C. (2022). Ciudadanos contra los “residuos”: la reforma electoral de 2021 en Panamá. *Gobierno & Sociedad*, 1(2), 159-167. <https://doi.org/https://doi.org/10.61311/2805-1912.29>
- Norris, P. (2015). *Why Elections Fail*. Cambridge University Press & Assessment.

- O'Donnell, G. (1994). Delegates Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- Orozco Henríquez, J. (2006). The Mexican System of Electoral Conflict Resolution in Comparative Perspective. *Taiwan Journal of Democracy*, 2(1), 51-60.
- Pal, M. (2016). Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government. *Review of Constitutional Studies*, 21(1), 85-114. <https://www.constitutionalstudies.ca/wp-content/uploads/2019/08/21-1-Pal.pdf>
- Pastor, R. (1999). The role of electoral administration in democratic transitions: Implications for policy and research. *Democratization*, 6(4), 1-27. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/13510349908403630>
- Pérez Cortés, J. (2016). Tribunal Electoral, Jurisdicción Electoral, Poder Electoral. *Revista Mundo Electoral*(26), 77-83.
- Picado León, H. (2004). El amparo electoral. *Revista Costarricense de Derecho Constitucional, Tomo V, Mayo*.
- Plattner, M. (1999). Traditions of Accountability. In M. Plattner, L. Diamond, & A. Schedler (eds), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*.
- Redacción de TVN Noticias. (2022, octubre 25). Televisora Nacional, S.A. TVN Media: [https://www.tvn-2.com/nacionales/interponen-denuncia-magistrados-irregularidades-recoleccion\\_1\\_2014369.html](https://www.tvn-2.com/nacionales/interponen-denuncia-magistrados-irregularidades-recoleccion_1_2014369.html)
- Sánchez González, S. (2022). La Sentencia de Inconstitucionalidad y sus Efectos. Tres casos sobre decisiones del Tribunal Electoral. *Revista Ratio Legis*, 2(3), 83-115. <https://doi.org/https://doi.org/10.61311/2953-2965.18>
- Schäfer, A., & Zürn, M. (2024). *The Democratic Regression: The Political Causes of Authoritarian Populism*. Polity Press.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In M. Plattner, L. Diamond, & A. Schedler, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*.

- Schmitter, P., & Karl, T. (1991). What Democracy Is... And Is Not. *Journal of Democracy*, 2(3), 75-88.
- Sobrado González, L. (2018). *El Tribunal Supremo de Elecciones y la Justicia Electoral*. San José, Costa Rica: Instituto de Formación y Estudios de la Democracia. <https://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/El-TSE-Justicia-Electoral.pdf>
- Tomini, L. (2021). Don't Think of a Wave! A Research Note about the Current Autocratization Debate. *Democratization*, 28(6), 1191-1201. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1874933>
- Trebilcock, M., & Chitalkar, P. (2009). From Nominal to Substantive Democracy: The Role and Design of Election Management Bodies. *The Law and Development Review*, 2(1), 191-224.
- Tucker, P. (2018). *Unelected Power: The Quest for Legitimacy in Central Banking and the Regulatory State*. Princeton University Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/j.ctvc7789h>
- Valdés Escoffery, E. (2017). Amenazas actuales a la institucionalidad electoral en América Latina: La experiencia panameña. *Revista Derecho Electoral*(24), 147-151.
- Vallejo-Vásquez, S. (2023). El control constitucional de los actos jurisdiccionales en materia electoral. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 6(2), 208-216. <https://www.redalyc.org/pdf/7217/721778123024.pdf>
- van Ham, C., & Garnett, H. (2019). Building Impartial Electoral Management? Institutional Design, Independence and Electoral Integrity. *International Political Science Review*, 40(3), 313-334. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0192512119834573>
- van Ham, C., & Lindberg, S. (2015). When Guardians Matter Most: Exploring the Conditions Under Which Electoral Management Body Institutional Design Affects Election Integrity. *Irish Political Studies*, 30(4), 454-481. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/07907184.2015.1099097>

- Vargas Gamboa, N. (2025a). Pesos, Contrapesos y Poder Electoral: Primarias Presidenciales en Bolivia y el quiebre del oficialismo. *Política. Revista De Ciencia Política*, 63(2), 157-178. <https://doi.org/https://doi.org/10.5354/0719-5338.2025.79137>
- Vargas Gamboa, N. (2025b). Primarias Presidenciales y Órganos Electorales: Bolivia y Perú. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1(35), 39-65. <https://doi.org/https://doi.org/10.62174/10950>
- Vargas Gamboa, N., & Lembke, M. (2025). Electoral Management Bodies and Democratic Dissatisfaction. In D. Stockemer, E. Abou-El-Kheir, & K. Kolodziejczyk, *Democracy Under Scrutiny*. (pp. 109-132). [https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-032-06596-4\\_7](https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-032-06596-4_7)
- Waldner, D., & Lust, E. (2018). Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding. *Annual Review of Political Science*, 21, 93-113. <https://doi.org/https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050517-114628>
- Wall, A., Ellis, A., Ayoub, A., Dundas, C., Rukambe, J., & Staino, S. (2006). *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. IDEA International. [https://constitutionnet.org/sites/default/files/EMD\\_inlay\\_final.pdf](https://constitutionnet.org/sites/default/files/EMD_inlay_final.pdf)
- Wolkenstein, F. (2022). What is democratic backsliding? *Wiley Constellations*, 1-15.

#### Normas

Acto Legislativo N.º 2 del 16 de febrero de 1956.

Constitución Política de la República de Panamá. 1904, 1941, 1946 y 1972.

Decreto N.º 25 de 12 de diciembre de 1903.

Ley 89 de 7 de julio de 1904.

Ley 1 del 22 de agosto de 1916.

Ley 60 de 3 de marzo de 1925.

Ley 54 de 17 de septiembre de 2012.