

ISSN L 2805-1912

AÑO 5 / N.º 9 / ENERO-JUNIO DE 2026 / REP. DE PANAMÁ

# GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

9



ISSN L 2805-1912

AÑO 5 / N.º 9 / ENERO-JUNIO DE 2026 / REP. DE PANAMÁ

# GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

9

**DIRECTOR**

Narciso J. Arellano Moreno

**CONSEJO EDITORIAL DEL INED**

Salvador Sánchez G.  
Constantino Riquelme  
Joan Cisneros  
Leopoldo Alfaro  
Jorge Bravo  
Javier Vásquez R.  
Lilia Rodríguez

**TRADUCTOR**

Daysi Samaniego

**CORRECCIÓN Y ESTILO**

Cristóbal Navarro Martínez

**COORDINADOR EDITORIAL**

Isaac A. Ríos Samaniego

**MAQUETACIÓN / PORTADA**

**EDITORIAL-DIGITAL**

Javier Vásquez R.

**GOBIERNO & SOCIEDAD**

Revista especializada en Democracia y Elecciones del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. Publicada en formato físico y digital cada seis meses, desde enero de 2022.

**Licencia** creative commons:

CC BY-NC-SA 4.0



**ISSN L 2805-1912**

Impreso en Panamá, ciudad de Panamá, por el Tribunal Electoral de Panamá. Publicación de 192 páginas. Tiraje de 300 ejemplares. 2026.

**MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL**

Narciso J. Arellano Moreno

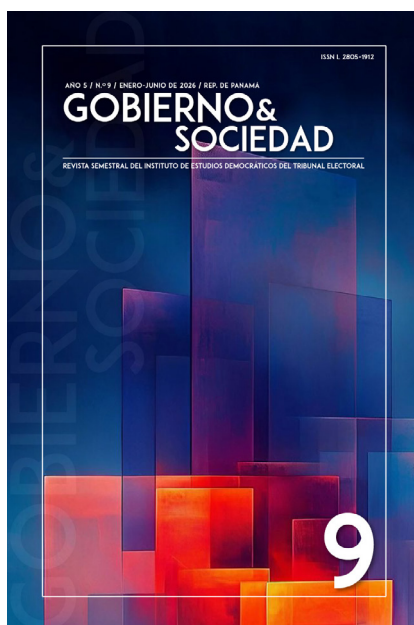
Magistrado presidente

Luis Alfonso Guerra Morales

Magistrado primer vicepresidente

Alfredo Juncá Wendehake

Magistrado segundo vicepresidente



Acceda a la versión digital de esta obra en el Repositorio del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral, enfocando con su celular el siguiente código QR:



**También en la dirección:**

<https://rinedtep.edu.pa/entities/publication/10c87831-b28f-4f90-8a5b-28bb526e456a>





## Índice

|                                                                                                                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Palabras del Director .....                                                                                                                                                                      | 9   |
| Órganos electorales y rendición de cuentas horizontal:<br>Revisión crítica del caso panameño<br>Nataly Viviana Vargas Gamboa .....                                                               | 13  |
| ¿Más vale diablo conocido que diablo por conocer?<br>Continuidad y cambio en las elecciones generales de<br>Panamá de 2024<br>Lucas Perelló y Juan Diego Alvarado.....                           | 55  |
| La desinformación electoral a través de medios digitales y<br>la respuesta del Tribunal Electoral de Panamá durante el<br>proceso electoral de 2024<br>Eduardo González y Ramón H. Benjamín..... | 75  |
| La elección de constituyentes en 1903:<br>Un caso de pacto partidario<br>Salvador Sánchez G. ....                                                                                                | 105 |
| De la austeridad estricta a la integración mediante inversión:<br>La construcción del sistema financiero y monetario europeo<br>(1970 - 2020)<br>William Peñaloza Urdaneta .....                 | 133 |
| Documento<br>Reforma Constitucional de 1956 que crea el<br>Tribunal Electoral.....                                                                                                               | 165 |



## Palabras del Director

**A**nte ustedes, estimados lectores, está la novena edición de la revista Gobierno y Sociedad, espacio editorial dedicado a las ciencias sociales y al análisis de los temas que configuran la realidad democrática y electoral, tanto en el contexto nacional como en el escenario internacional. Como siempre, nos anima el propósito de ofrecer a nuestro distinguido auditorio contenidos de calidad, y tengo la convicción de que, en esta ocasión, nuevamente, se ha logrado el objetivo.

Esta edición adquiere, además, un significado especial por el marco histórico en que se inscribe. En 2026, el Tribunal Electoral conmemora 70 años de su creación mediante la reforma constitucional de 1956, hito fundamental en la consolidación de la institucionalidad democrática panameña. Del mismo modo, este año evocamos el bicentenario del Congreso Anfictiónico de Panamá, celebrado en 1826, acontecimiento de singular trascendencia en la búsqueda de la unidad hemisférica y antecedente del permanente sueño de concertación entre las naciones americanas.

Es probable que el mantenimiento de la democracia en nuestra República, así como el avance de América Latina como un todo, sólo sea posible con el acompañamiento de la investigación y el fortalecimiento de los sistemas educativos. Los trabajos que hoy se publican van bien encaminados, como investigaciones que abren la puerta al perfeccionamiento constante de las instituciones.

En esta serie de trabajos, por ejemplo, Nataly Viviana Vargas Gamboa examina el papel del Tribunal Electoral panameño como posible cuarto poder del Estado. En particular, la autora examina las facultades de iniciativa legislativa, reglamentaria y jurisdiccional de la institución, y analiza tanto su evolución en el marco constitucional y legal como su aplicación práctica a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema de

Justicia. Ella advierte sobre el impacto que tiene el fortalecimiento o debilitamiento del Tribunal Electoral, en la calidad de la democracia.

En esa misma línea, Juan Diego Alvarado y Lucas Perelló estudian las elecciones generales panameñas de 2024 como un punto de inflexión en el sistema político: el electorado castigó a los partidos tradicionales y expresó su demanda de cambio tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas. El texto pone de relieve, así, una tensión entre continuidad política y renovación del mapa electoral.

Ese escenario descrito por Alvarado y Perelló se completa con el aporte de Ramón Humberto Benjamín Miranda y Eduardo González, quienes abordan la desinformación digital durante el proceso electoral de 2024 y la respuesta institucional del Tribunal Electoral. Su estudio destaca avances como la plataforma Verificado Contigo, pero también subraya desafíos persistentes en materia de sostenibilidad, alianzas estratégicas y equilibrio entre integridad electoral y libertad de expresión.

El uso indebido de las redes sociales fue durante 2024 un importante desafío para el Tribunal Electoral. Para enfrentarlo, el Tribunal impulsó diversos proyectos orientados a combatir la desinformación. No obstante, para los autores, persisten retos que deben ser atendidos más allá de las coyunturas electorales.

Desde una perspectiva histórica, Salvador Sánchez G. retrocede a 1903 para analizar la elección de la Convención Constituyente como un caso de pacto partidario deliberado. El artículo demuestra que la representación equilibrada entre fuerzas políticas no fue casual, sino el resultado de acuerdos previos orientados a asegurar estabilidad en los inicios del nuevo Estado panameño.

Finalmente, William Peñaloza Urdaneta amplía la mirada hacia Europa para explicar la transición de un modelo de austeridad rígida a otro más flexible, basado en la inversión y la coordinación económica. Su recorrido entre 1970 y 2020 muestra cómo las crisis, en particular la de la deuda soberana y la pandemia, impulsaron una arquitectura

financiera más adaptable y orientada a la resiliencia colectiva. La suya es una mirada retrospectiva al sistema económico-financiero europeo que muestra el tránsito desde un enfoque rígido, en el cual la observancia de las reglas fiscales constituía la prioridad, hacia otro en el que la arquitectura institucional resulta más adaptable a las circunstancias y es capaz de articular respuestas comunes para sostener el crecimiento, el empleo y la cohesión en contextos de elevada incertidumbre.

Sean todos bienvenidos y reciban nuestro sincero agradecimiento por acompañarnos en esta nueva edición, que ponemos en sus manos con el mayor respeto y consideración.

**Magistrado Narciso Arellano Moreno**



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

### *Electoral management 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.

\* Versión corregida (3 de agosto de 2026) — reemplaza la publicación original (31 de julio de 2026) por ajustes en la traducción. El contenido sustantivo permanece inalterado.

\*\* 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 Tarja. 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 Management Body has been established as a true branch of government with competences within the framework of horizontal accountability. Its role is to oversee and sanction other branches of government and prevent them from encroaching on electoral powers and hindering proper vertical accountability. In Panama, although it has not been literally recognized as such, the Electoral Tribunal enjoys full powers to be considered the Fourth Branch of Government. The objective of this article is to analyze the scope of the Panamanian Electoral Tribunal's powers related to horizontal accountability. These include legislative initiative, regulatory, and jurisdictional competences. The evolution of these powers will be analyzed from a legal perspective, as well as from their practical application through the rulings of the Supreme Court of Justice. The conclusion is that there is a continuous and systematic erosion of the Electoral Tribunal's sanctioning and oversight powers, which jeopardizes not only the independence of the body but also the democratic system itself.*

**Keywords:** *Checks and Balances, electoral management 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 (Gandásegui, 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 hacerles 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 Estado; 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.° 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 0680096-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 resolutoria 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 querellas 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 querella 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.
- Gandáségui, 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). Pais 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.
- Nevache, 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). Delegative 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.

## ¿Más vale diablo conocido que diablo por conocer? Continuidad y cambio en las elecciones generales de Panamá de 2024\*

*Better the devil you know than the devil you don't? Continuity and change in Panama's 2024 general elections.*

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.220>

**Lucas Perelló\*\***

<https://orcid.org/0000-0002-8142-7246>

**Juan Diego Alvarado\*\*\***

<https://orcid.org/0000-0002-3674-1535>

**Resumen:** En 2024, Panamá tuvo una de las elecciones más disruptivas desde su transición democrática. Los votantes castigaron al bloque dominante de partidos compuesto por el partido de gobierno, el Partido Revolucionario Democrático (PRD), y la principal coalición opositora integrada por Cambio Democrático (CD) y el Partido Panameñista (PAN). Desde 1999, los tres partidos habían obtenido más del 50% de los votos en todas las elecciones presidenciales. Sin embargo, en 2024 recibieron menos del 20% de los votos. Las elecciones legislativas y locales produjeron resultados similares. Es decir, los votantes hicieron notar que querían un cambio en el rumbo del país. Pero aquella demanda se expresó de dos formas notoriamente distintas. Por una parte, un segmento del electorado reivindicó el liderazgo y propuestas del expresidente Ricardo Martinelli (2009-2014), a través de la candidatura de Raúl Mulino—el ganador de las elecciones. Por otra parte, una porción relevante del electorado apostó por un quiebre más extenso con la oferta electoral, al respaldar candidaturas independientes.

**Palabras clave:** América Latina; candidaturas independientes; elecciones; realineamiento electoral; voto de castigo.

\* La versión original de este artículo fue publicada en el volumen 34 de la Revista Uruguaya de Ciencia Política. El artículo se publica con el consentimiento de los autores y de los editores de la RUOP.

\*\* El Dr. Perelló es profesor asistente de ciencia política. Obtuvo su doctorado en The New School. Su investigación se centra en la democracia y el comportamiento electoral en América Latina y el Caribe. Recibió una beca Fulbright Program para el periodo 2019-2020 con el fin de realizar el trabajo de campo de su tesis doctoral en Honduras. Las investigaciones del Dr. Perelló han sido publicadas en revistas académicas como Journal of Democracy, International Journal of Public Opinion Research, Studies in Comparative International Development, Contemporary Politics, Journal of Politics in Latin America and Politics. Asimismo, sus artículos de opinión han aparecido en The New York Times, Foreign Policy y Americas Quarterly. Antes de incorporarse a Florida Atlantic University, el Dr. Perelló impartió clases en Marist College, Skidmore College y New York University.

\*\*\* Maestro en Democracia y Política Comparada por la University College London. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Santa María La Antigua. Becario del Programa Chevening. Profesor universitario desde 2017, ha dictado los cursos de Ciencias Políticas y Teoría

**Abstract:** *In the year 2024, Panama experienced one of its most disruptive elections since its transition to democracy. Voters rejected the dominant bloc of parties, which included the ruling party, the Revolutionary Democratic Party (PRD), and the main opposition coalition composed of Democratic Change Party (Cambio Democrático (CD)) and the Very Panamanian Party (Panameñista Party (PAN)). Since 1999, these three parties won more than 50% of the votes in all presidential elections. In 2024, however, they received less than 20% of the votes. The Legislative and local elections also presented similar results. The results of the elections indicated that voters demanded a change in the country; which they expressed in two different ways. On the one hand, a segment of the electorate called for the return of former president Ricardo Martinelli (2009-2014) through the candidacy of Raúl Mulino—the winner of the elections. On the other hand, a significant portion of the electorate opted for a more comprehensive break from traditional parties by supporting independent candidates.*

**Keywords:** *Elections; electoral realignment; independent candidacies; Latin America; retrospective voting.*

## Introducción

El 5 de mayo de 2024, tres décadas después de las primeras elecciones libres y competitivas que marcaron un hito en la transición democrática de Panamá, los votantes volvieron a concurrir a las urnas. Los resultados de la elección dieron tres lecciones principales. En primer lugar, los votantes castigaron a los partidos políticos dominantes. Arrastrado por la impopularidad del presidente Laurentino Cortizo, el Partido Revolucionario Democrático (PRD), y su candidato presidencial, José Gabriel Carrizo, obtuvo el peor registro del partido en elecciones presidenciales con 5.8% de votos. Pero el descontento de los votantes también se extendió al principal bloque de oposición compuesto por el partido Cambio Democrático (CD) y el Partido Panameñista (PAN). Rómulo Roux, el candidato presidencial de dicha alianza, terminó en cuarto lugar con 11.4% de los votos.

---

de la Democracia. Miembro de la Latin American Studies Association (LASA), la International Political Science Association (IPSA) y de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Ha presentado ponencias en el Congreso Latinoamericano de Ciencia Política en 2017 y 2019. Doctorando en Gobierno y Política en la Universidad de Maryland, College Park.

El segundo mensaje tomó la forma de un voto económico retrospectivo. Durante gran parte de la carrera, el expresidente Ricardo Martinelli (2009-2014), lideraba ampliamente la intención de voto en los sondeos de opinión pública como el candidato del partido Realizando Metas (RM). Martinelli gobernó durante un *boom* económico donde el PIB del país sostuvo un crecimiento promedio de 7.7%. Pero *El Loco*, como es conocido popularmente, era el foco de varias investigaciones judiciales que terminaron forzando su retiro de la carrera. Al momento de celebrarse la elección, Martinelli se encontraba asilado en la embajada de Nicaragua en Panamá (Coriat, 2024). Desde ahí, Martinelli fue capaz de transferir gran parte de su apoyo electoral al candidato de su partido, José Raúl Mulino, quien fue elegido presidente con una primera mayoría de 34.2% de votos (Panamá no cuenta con segunda vuelta presidencial).

Pero los votantes no solo se volcaron a castigar a los partidos tradicionales y demandar el retorno de Martinelli—mediante la candidatura de Mulino—al Palacio de las Garzas, sede del poder ejecutivo. El tercer mensaje de los votantes clamaba la renovación de la clase política panameña. Así, un segmento relevante de electores apostó por rostros nuevos, particularmente aquellos candidatos que aspiraban a un cargo de representación popular en la Asamblea Nacional y en los principales gobiernos locales. Los candidatos de libre postulación o independientes obtuvieron más de 500 mil votos y un total de 20 escaños de los 71 que estaban en juego en el congreso unicameral (equivalente a un 28%), un hecho sin precedentes desde el retorno de la democracia en el país. Candidatos independientes también fueron electos en importantes alcaldías del país, como en San Miguelito y Colón.

Es decir, las elecciones generales de Panamá estuvieron marcadas por un castigo a los partidos tradicionales y por una tensión en torno al cambio solicitado: apostar por un liderazgo experimentado de Martinelli (y su candidato, Mulino) o por renovar la política al votar

por candidaturas independientes. Este artículo examina la elección en tres secciones. A continuación, examinamos los resultados. Después, resumimos los principales hitos de la elección de 2024. La cuarta sección resalta los desafíos que enfrentará la democracia panameña en los próximos años.

## **I. Radiografía electoral**

Panamá celebra elecciones concurrentes—a nivel presidencial, legislativo y local—cada cinco años. El voto no es obligatorio. La elección presidencial se realiza en una única circunscripción nacional, mediante mayoría simple y sin segunda vuelta. Las elecciones legislativas, en cambio, se desarrollan en 39 circuitos, de los cuales 26 son uninominales y 13 plurinominales, con una magnitud que varía entre dos y siete escaños. Aunque la representación proporcional está contemplada en la Constitución, el sistema de reparto y la baja magnitud de los circuitos generan un sesgo mayoritario que ha favorecido, históricamente, a los partidos grandes. A nivel subnacional, los alcaldes y representantes de corregimiento son elegidos por mayoría simple.

En 2024, la participación electoral alcanzó el 77.7% de votantes, la más alta registrada hasta la fecha. El bajo nivel de abstencionismo fue paralelo a un porcentaje muy alto de votos válidos: con apenas un 0.8% de votos en blanco y un 1.7% de votos nulos. Esto sugiere que la gran mayoría del electorado sigue participando activamente en el proceso electoral y, al hacerlo, elige entre las opciones disponibles. Cabe señalar que el abstencionismo y los votos nulos habrían sido mayores si la candidatura de Mulino hubiera sido inhabilitada.

La Figura 1 resume algunos indicadores electorales. La primera fila muestra los resultados para elecciones presidenciales y legislativas desde 1994 (medido en porcentaje de votos válidos). Después de la invasión de Estados Unidos en 1989 y la transición democrática, la

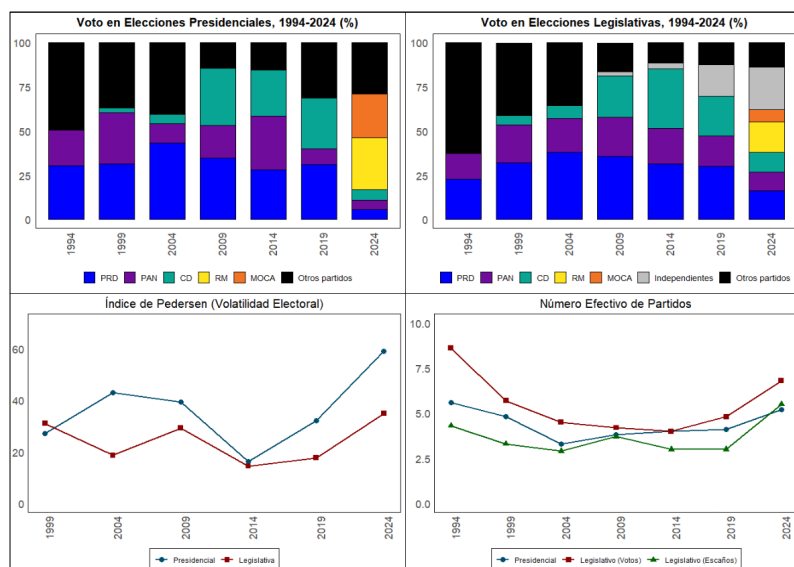
competencia electoral se estructuró en torno del clivaje autoritarismo versus democracia. Por una parte, el PRD era el partido sucesor del régimen autoritario (Loxton 2022). Por otra parte, el PAN representaba el movimiento civil pro-democracia. También surgieron varios partidos pequeños que intentaron consolidarse como terceras fuerzas (conocidos en Panamá como ‘partidos satélites’), pero, en definitiva, fueron incapaces de consolidar bases de apoyo.

El clivaje autoritarismo versus democracia se fue debilitando con el pasar del tiempo—creando oportunidades para que aparecieran nuevos partidos. En este período surge Cambio Democrático (CD), el primer partido de Martinelli. Tras un mal desempeño en el que recibió 5.3% de los votos en la elección presidencial de 2004, Martinelli se impuso en la elección de 2009 con el 60% de las preferencias—un respaldo que, hasta la fecha, no ha sido superado. En un hecho similar a otros partidos en la región, incluyendo Costa Rica y Honduras (Perelló y Navia 2021, 2023), Panamá experimentó un realineamiento abrupto con la elección de Martinelli en 2009, donde los partidos CD-PRD-PAN lograron concentrar más del 80% de los votos. La elección presidencial de 2014 confirmó dicho realineamiento, debido a que los tres partidos obtuvieron 98% de las preferencias. No obstante, en los últimos años, el sistema de partidos se ha caracterizado por la irrupción de las candidaturas independientes como expresión del malestar que existe en la ciudadanía (Alvarado De León 2021). La elección de 2019 vio un mayor crecimiento en el respaldo hacia candidatos presidenciales independientes. A su vez, en la elección de 2024, el 59% del voto se concentró en dos partidos que fueron creados en los últimos cinco años (RM y Movimiento Otro Camino), mientras que a nivel legislativo figura la elección de 20 diputados independientes, constituyendo la bancada con mayor cantidad de representantes en la Asamblea Nacional.

Los cambios experimentados por el sistema de partidos panameño también se pueden observar en la volatilidad electoral y el número efectivo

de partidos (ver Figura 1). A nivel presidencial, Panamá registró niveles importantes de volatilidad en la elección de 2004, cuando nuevos actores buscaron romper la hegemonía PRD-PAN. La volatilidad se redujo en la medida en que el sistema se estabilizó en 2014 en torno a tres partidos (PRD-PAN-CD). Sin embargo, la erosión de las bases de apoyo de los partidos, el auge de candidaturas independientes y el respaldo hacia RM y MOCA como nuevos referentes políticos, contribuyó a un aumento en la volatilidad en 2024. El número efectivo de partidos (NEP) revela una tendencia similar. Panamá contaba con un gran número de partidos pequeños que no sobrevivieron la década de los noventa.

**Figura 1. Indicadores electorales seleccionados de Panamá (1994-2024)**



Fuente: Autores, basados en el Tribunal Electoral de Panamá.

A medida que fueron desapareciendo, el NEP se redujo hasta llegar a tres partidos. En la elección de 2024, con el derrumbe de los partidos tradicionales y la irrupción de nuevos partidos, el NEP volvió a aumentar.

## **II. El camino al Palacio de las Garzas**

### **1. Un gobierno impopular**

En 2024, Panamá contaba con un gobierno impopular, cuyos niveles de aprobación estaban entre los más bajos desde su transición democrática. Cuatro hechos jugaron en contra del gobierno *perredista*. En primer lugar, el presidente Laurentino Cortizo no contaba con niveles altos de apoyo entre la ciudadanía. *Nito*, como es conocido popularmente, fue electo en 2019, en gran medida, debido a que era el candidato del principal partido de oposición. Cortizo comenzó su presidencia con un mandato débil. Debido a que Panamá no cuenta con un sistema de segunda vuelta presidencial, una mayoría simple basta para ser electo presidente. Así fue el caso de Cortizo. En 2019, obtuvo el primer lugar entre las preferencias del electorado, pero con apenas 33.4% de los votos, siendo el respaldo más bajo obtenido por un presidente desde la elección de 1994. Rómulo Roux, del partido Cambio Democrático (CD), le siguió de cerca con 31% de las preferencias.

Segundo, el 9 de marzo de 2020, a menos de un año de haber comenzado el nuevo gobierno, las autoridades confirmaron el primer caso de Covid-19 en el país (Ministerio de Salud, 2020). En su momento, Panamá tuvo la mayor cantidad de casos per cápita de coronavirus en Latinoamérica (Moreno, 2020). Al igual que en otros países, la pandemia reveló el precario estado del sistema de salud panameño, provocando un profundo malestar en la población. A su vez, la pandemia produjo severos problemas económicos. En 2020, el PIB de Panamá se contrajo en -17.7% (Fondo Monetario Internacional, 2024), causando la recesión más severa de la que existe registro en el istmo. La respuesta del gobierno, que resultó en uno de los confinamiento más largos y estrictos de la región, fue duramente criticada por el sector privado y la sociedad civil. Para empeorar la situación, hubo varios escándalos de corrupción vinculados

al manejo de la pandemia, incluyendo la compra irregular de ventiladores para pacientes con Covid-19 (La Prensa, 2020).

Tercero, Cortizo sufrió problemas de salud que dificultaron su mandato. A mediados de 2022, el presidente reveló que padecía de síndrome mielodisplásico, un tipo de cáncer (Ruíz, 2022). Debido a ello, se vio obligado a prescindir de actividades públicas e incluso ausentarse del país. Gabriel Carrizo, su vicepresidente, se convirtió en la cara del gobierno cuando el país atravesaba una doble crisis de salud y financiera—lo que le acarrearía costos tras obtener la nominación del PRD en las primarias de junio de 2023.

Cuarto, durante el gobierno de Cortizo, Panamá se convirtió en el epicentro de una ola de manifestaciones. Dichas protestas reflejaban un malestar con la clase política y el rumbo del país (Alvarado De León 2020). En 2019, meses después de haber asumido el mando de la nación, el gobierno de Cortizo y sus aliados en la Asamblea Nacional intentaron aprobar un paquete de 40 reformas constitucionales. La ciudadanía, especialmente los estudiantes universitarios, se opusieron a las medidas y organizaron protestas. Dichas protestas crearon la primera crisis del gobierno de Cortizo. El gobierno retiró las reformas constitucionales debido a la presión popular (Testa, 2019). En junio de 2022, volvieron a estallar protestas masivas a lo largo del país (Martínez, 2022). Una coalición informal de gremios docentes, estudiantes, y asociaciones indígenas lideraron un mes de manifestaciones (García-Rendón y Subinas, 2023). Una vez más, los manifestantes dejaron en evidencia el descontento generalizado que iba arrastrando el país debido a la corrupción, que ha gatillado protestas en otros países de la región (Navia, Perelló y Masek, 2020). Los manifestantes también hicieron notar su malestar con la falta de oportunidades laborales y el aumento en el costo de la vida. La respuesta del gobierno, en ese entonces liderada por Carrizo, fue errática. Eventualmente, el gobierno aceptó congelar, temporalmente, los precios de los combustibles (Martínez, 2022).

Pero las protestas volvieron a estallar poco más de un año después, en octubre de 2023 (Morales Tovar, 2023). Una mina de cobre, llamada Minera Panamá, estaba en el centro de la polémica. Ubicada en la costa del Mar Caribe, la mina a cielo abierto cubría una zona de más de 13 mil hectáreas que ocupaba parte del corredor biológico mesoamericano. Tras una larga batalla legal, sindicatos, asociaciones indígenas, ambientalistas, entre otros grupos, salieron a las calles a demandar el fin de la extensión de dicho contrato minero. Las protestas sumaron adherentes y terminaron siendo las más concurridas en décadas. Al situarse en una zona biodiversa, los detractores del proyecto sostenían que estaba causando un daño medioambiental irreparable. Las protestas ocurrieron en un año en que el Canal de Panamá registraba algunos de los niveles de agua más bajos en su historia (Eavis, 2023). Las protestas culminaron a principios de diciembre de 2023, después que la Corte Suprema declaró inconstitucional el contrato entre el Estado y *First Quantum Minerals*. El gobierno ordenó clausurar la mina, resultando en la pérdida de una inversión cercana a los US \$10,000 millones (Moreno y Hilaire, 2023) y una demanda internacional en la Corte Internacional de Arbitraje (Hernández, 2023), cuyo resultado aún está por definirse.

El PRD también estuvo expuesto a otro flanco: el auge de políticos con vínculos al partido de gobierno que optaron por levantar candidaturas propias. Martín Torrijos, expresidente (2005-2009) e hijo de Omar Torrijos, fundador del PRD, obtuvo la nominación del Partido Popular (PP), un partido demócratacristiano fundado en 1956. Gran parte del caudal electoral del PRD siguió a Torrijos. El ex mandamás recibió 16% de los votos—más de diez puntos porcentuales por sobre el candidato oficial del partido de gobierno. Un hecho similar ocurrió con Zulay Rodríguez, diputada del PRD, quien se presentó como candidata presidencial de libre postulación y obtuvo 15,525 votos más que Carrizo.

Por lo tanto, la impopularidad del gobierno de Cortizo, cuya aprobación había caído al 9% en los sondeos de opinión pública en los

meses previos a la elección presidencial (Panamá América, 2024), y de su candidato, Carrizo, añadido a la fuga de votantes hacia otras candidaturas con vínculos con el partido—particularmente la de Torrijos—habían condenado las aspiraciones presidenciales del *perredismo*. Sin embargo, pocos anticiparon la magnitud del pésimo desempeño que obtendría el partido: terminando en sexto lugar con menos del 6% de votos y perdiendo más de la mitad de su bancada legislativa.

## 2. El bloque tradicional de oposición: Castigo generalizado

La oposición tradicional no capitalizó la impopularidad del gobierno. La candidatura de Rómulo Roux, quien lideraba la coalición entre su partido, Cambio Democrático, y el Partido Panameñista, tuvo un mal desempeño electoral. Dos hechos explican este resultado. En primer lugar, el bloque tradicional de oposición también fue el blanco del descontento generalizado que existía en el electorado. En la elección de 2019, CD obtuvo la segunda mayoría de escaños en la Asamblea Nacional (25%), seguido por el PAN (11%). Si bien el PRD y su socio minoritario, el Movimiento Liberal Republicano (MOLINERA), contaban con mayoría en la Asamblea Nacional, CD y el PAN fueron incapaces de promover una oposición efectiva. Al contrario, ambos partidos contribuyeron a la imagen de una clase política coludida, que anteponía los intereses personales y partidarios por sobre los problemas del país, y que se encontraban distantes y fuera de sintonía con los votantes durante una de las mayores crisis sociales y económicas que Panamá había enfrentado en décadas.

En segundo lugar, la alianza entre CD y el PAN no pudo evitar la fuga de votos hacia candidaturas rivales. Así quedó demostrado con el caso del expresidente, Ricardo Martinelli. Debido a la ausencia de fuertes clivajes ideológicos en el sistema de partidos de Panamá (Brown Araúz y Sonnleitner 2016; Perelló y Navia, 2024a), otros factores, particularmente las percepciones económicas, influyen sobre las preferencias de los votantes

(Perelló y Navia, 2024b). Durante el gobierno de Martinelli, Panamá experimentó un *boom* económico con un crecimiento promedio que superaba el 7%. El nivel de crecimiento fue tal que el país incluso evitó una recesión en medio de la *Crisis Subprime*. A su vez, el gobierno de Martinelli hizo hincapié en la inversión pública. El Metro de Panamá, inaugurado en 2014, se convirtió en uno de sus principales legados—siendo el primer y, hasta el momento, único metro en ser construido en América Central (Panamá América, 2023). Los logros de Martinelli fueron bien recibidos por la población y, como resultado, terminó su mandato con una aprobación de 60% (Dichter y Neira, 2014). Años después, en 2019, Gallup Panamá publicó un sondeo que situaba a Martinelli como el presidente mejor evaluado desde el retorno a la democracia (Panamá América, 2019). Debido a lo anterior, el nombre de Martinelli sonaba fuerte entre los votantes, quienes después de haber soportado desafíos financieros, aspiraban al retorno de un líder con credenciales demostradas de crecimiento económico. El equipo de Martinelli promovió dicho mensaje, tildándolo como *El Gurú* (Panamá América, 2024b) que haría que Panamá retomara el camino del crecimiento que anhelaban los votantes. Pero el gobierno de Martinelli estuvo marcado por controversias y era investigado por la justicia panameña por corrupción, espionaje, y blanqueo de activos. A pesar de ello, Martinelli logró eclipsar a la alianza CD-PAN durante la carrera presidencial.

Martinelli había creado CD en 1998 como un partido satélite del PRD. Pero tras dejar la presidencia, y a causa de sus múltiples problemas judiciales, el caudillo fundador de CD comenzó a ser desafiado por rivales internos, particularmente por una facción liderada por Rómulo Roux. A principios de 2020, cuando todo apuntaba a que Roux recibiría la nominación presidencial del partido, Martinelli renunció a la colectividad. Al mismo tiempo, el exmandatario anunció la creación de un nuevo referente para agrupar a los “Martinellistas” (González, 2020). En 2021, fundó Realizando Metas (RM), con el objetivo de volver al Palacio de

las Garzas. Martinelli nominó a José Raúl Mulino, su ex ministro de seguridad (2010-2014), como candidato vicepresidencial.

Aunque desde un comienzo las encuestas indicaban que Martinelli contaba con un gran apoyo popular, Roux apostó a que no llegaría lejos debido a sus problemas judiciales. Al mismo tiempo, Roux y sus aliados estaban bajo la impresión que Martinelli no sería capaz de traspasar su apoyo a Mulino. El PAN, liderado por José Isabel Blandón, ex alcalde de la Ciudad de Panamá (2014-2019), llegó a la misma conclusión. En septiembre de 2023, ambos partidos sellaron su alianza: Roux quedó al mando de la fórmula, mientras que Blandón asumió la candidatura vicepresidencial. Meses después, Martinelli fue condenado a 10 años y 8 meses de prisión por un caso de blanqueo de capitales. En febrero de 2024, la Corte Suprema de Justicia ratificó la condena, inhabilitando su candidatura (Triviño, 2024). Al conocerse su sentencia, Martinelli ingresó a la Embajada de Nicaragua en Panamá en condición de asilado político, donde fue recibido por la dictadura de Daniel Ortega. Fue en dicho momento que Mulino asumió la candidatura presidencial de RM. Con el apoyo de Martinelli, Mulino fue electo presidente con 34.2% de los votos.

### 3. El auge de candidaturas independientes

Si bien un candidato (Mulino) ligado estrechamente a un expresidente (Martinelli) ganó la presidencia, un segmento importante del electorado le dio la espalda a la clase política y apostó por renovar la política al votar por candidaturas independientes. Dicho resultado se manifestó a nivel presidencial, legislativo y municipal. En primer lugar, varios votantes inconformes con el gobierno, pero, principalmente, con la oferta de la oposición, se volcaron a apoyar la candidatura de Ricardo Lombana. Lombana había participado como candidato independiente en las elecciones de 2019. En dicha instancia, y debido a su discurso

crítico de los partidos tradicionales y la corrupción que afectaba al país, Lombana obtuvo 18.8% de los votos, logrando alcanzar el tercer lugar. Tras su éxito, Lombana se embarcó en crear un nuevo referente político y, a mediados de 2022, fundó el Movimiento Otro Camino (MOCA). Lombana volvió a competir por la presidencia en 2024, y recibió un mayor respaldo por parte del electoral con 24.6% de los votos. Si bien aumentó su apoyo en las urnas, MOCA tuvo un mal desempeño en las elecciones legislativas, al solamente obtener tres escaños para diputados.

Pero el mal desempeño de MOCA en la Asamblea Nacional no se vio reflejado en otras candidaturas independientes. Al contrario, las candidaturas de libre postulación—las que no pertenecían a un partido político—obtuvieron un buen resultado, al recibir poco más de 500 mil votos, lo que se tradujo a 20 escaños (equivalente al 28% del total de asientos en juego). Cabe señalar que 19 de los 20 escaños formaban parte de una coalición de candidaturas independientes llamada Vamos. Las candidaturas independientes se convirtieron en el principal bloque de diputados en la legislatura unicameral. A su vez, las candidaturas de libre postulación tuvieron un buen desempeño a nivel municipal.

Por lo tanto, los votantes expresaron su malestar al darle la espalda a los partidos tradicionales representados por el bloque PRD-CD-PAN. Si bien una parte relevante del electorado apostó por el regreso de Martinelli al poder (mediante la candidatura de Mulino), otro segmento optó por una mayor renovación de la política al respaldar candidaturas independientes.

### **III. El futuro de la democracia en Panamá**

Durante los próximos años, Panamá enfrentará cuatro principales desafíos políticos. El primer desafío atañe el apoyo hacia la democracia. Por años, la democracia en Panamá tuvo un nivel de excepcionalismo (Loxton, 2022). El país fue capaz de realizar una transición hacia la

democracia bajo un contexto adverso, liderado por un partido con fuertes vínculos al régimen autoritario y después de una invasión extranjera. A pesar de sus éxitos, por años ha existido un malestar latente con la democracia en el país. Dicho malestar tiene sus raíces en aspectos económicos y políticos. El país ha crecido. Pero la desigualdad se mantiene alta. Las elecciones siguen siendo el único mecanismo para elegir gobernantes. Pero los políticos han perdido sintonía y legitimidad con la ciudadanía. Las olas de protestas durante el gobierno de Carrizo revelaron qué tan descontentos están los panameños con la dirección política del país. El gobierno de Mulino tiene la oportunidad de volver a sintonizar con la ciudadanía panameña y, consecuentemente, fortalecer a la democracia. Pero si falla en el intento, arriesga seguir alimentando el malestar de la población y, como resultado, debilitar aún más a la democracia.

El segundo desafío involucra al expresidente, Ricardo Martinelli. Durante los próximos años, Mulino deberá navegar cuidadosamente su relación con Martinelli, quien al momento de escribir este artículo se mantiene asilado en la embajada nicaragüense. Es difícil imaginar un escenario donde Mulino habría ganado la presidencia sin el apoyo de Martinelli. Martinelli, por su parte, no dejará de recordárselo. Si bien está debilitado, *El Gurú* aún es popular y se mantiene influyente. En América Latina abundan los ejemplos de presidentes y sus herederos que pasan, de la noche a la mañana, de ser aliados a enemigos—con efectos negativos sobre la estabilidad y gobernabilidad democrática. Mulino debería tomar nota y aprender de las experiencias de Juan Manuel Santos en Colombia, Lenín Moreno en Ecuador, Luis Arce en Bolivia, entre otros, para evitar que un posible quiebre con Martinelli descarrile su presidencia.

El tercer desafío corresponde al sistema de partidos. Los grandes perdedores de la elección de 2024 (PRD-CD-PAN) tendrán que definir un nuevo rumbo. Al fin de cuentas, el primer y segundo lugar en la elección presidencial fueron ocupados por dos partidos, RM y MOCA, que fueron creados en los cinco años previos a la elección y concentraron el

59% del voto. La literatura especializada tildaría el mal desempeño de los partidos tradicionales como uno marcado por un *breakdown* (Lupu, 2016) electoral a nivel presidencial. Al menos que sean capaces de reconectar con sus bases y la ciudadanía, es difícil imaginar un escenario donde pueden retomar un rol protagónico en la política del país. De seguir así, el sistema de partidos que caracterizó a Panamá desde su transición a la democracia arriesga el colapso, similar a lo que ocurrió en otros países, como Perú a principios de los noventa (Seawright, 2012). Hace unos años, El Salvador contaba con uno de los sistemas de partidos más institucionalizados de América Latina. No obstante, sus partidos tradicionales, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), experimentaron un fuerte declive en su respaldo electoral, proceso que coincidió con el auge de Nayib Bukele a la presidencia en 2019. Al no renovarse, ambos partidos pasaron a ser irrelevantes y obtuvieron apenas un 12% de los votos en la elección presidencial de 2024 (Perelló y Navia, 2024c). Si bien Mulino no es Bukele, existe el riesgo que los partidos tradicionales de Panamá (PRD-PAN-CD) continúen debilitándose, tal como le ocurrió a ARENA y el FMLN.

En cuarto lugar, y de manera de manera relacionada al punto previo, las fuerzas independientes demostraron que pueden ganar elecciones e incluso superar a los partidos dominantes. De seguir esta tendencia, da la impresión de que el sistema de partidos de Panamá seguirá experimentado un proceso de deinstitucionalización. En su momento, tanto Costa Rica como Chile tuvieron sistemas de partidos institucionalizados. Pero en las últimas décadas, ambos países experimentaron el declive de partidos tradicionales. A pesar de algunas excepciones, las nuevas fuerzas políticas que desafiaron la hegemonía de los partidos tradicionales fueron incapaces de generar bases estables de apoyo. Dicho proceso ha resultado en mayores niveles de fragmentación y volatilidad electoral. La deinstitucionalización del sistema de partidos también ha dificultado la gobernabilidad demo-

crática. Panamá parece ser un reflejo de aquel proceso. Queda por ver si los independientes que ganaron en 2024 son capaces de convertirse en referentes políticos capaces de fortalecer la democracia—y ver, si, en definitiva, más vale diablo conocido que diablo por conocer.

## Bibliografía

- Alvarado De León, J.D. (2020). *¿Crisis o malestar?: La representación política y el sistema de partidos ante el surgimiento de las candidaturas por libre postulación*. Panamá: Tribunal Electoral
- Alvarado De León, J.D. (2021). Malestar e independencia: clase para entender las candidaturas por libre postulación en Panamá. En *La democracia en el momento actual*, ed. Tribunal Electoral de Panamá, IDEA, KAS, 267-295.
- Brown Araúz, H., y Sonnleitner, W. (2016). “La dinámica dual, entre cambio y continuidad, en el sistema de partidos de Panamá”. En *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, ed. Flavia Freidenberg. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Instituto Nacional Electoral, 339-98.
- Coriat, A. (2024). Martinelli se refugia en la embajada de Nicaragua. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/panama/politica/martinelli-se-refugia-en-la-embajada-de-nicaragua-DX6066555>
- Dichter & Neira. (2014). Encuesta Electoral. Dichter & Neira. [https://www.as-coa.org/sites/default/files/encuestaSP-DNOP\\_marzo\\_2014\\_medicio%CC%81n\\_MINI.pdf](https://www.as-coa.org/sites/default/files/encuestaSP-DNOP_marzo_2014_medicio%CC%81n_MINI.pdf)
- Eavis, P. (2023). Drought Saps the Panama Canal, Disrupting Global Trade. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2023/11/01/business/economy/panama-canal-drought-shipping.html>
- Fondo Monetario Internacional. (2024). Datos del país. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/en/Countries/PAN>
- García-Rendón, S., & Subinas, J. (2023). La irrupción de lo político después de la pandemia. El caso de Panamá. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (76), 13-31.
- González, E. (2020). Simpatizantes del expresidente Martinelli anuncian nuevo partido político en Panamá. CNN en Español. <https://cnnespanol.cnn.com/2020/02/04/alerta-tomar-esta-ultima-ver->

sion-simpatizantes-del-expresidente-martinelli-anuncian-nuevo-partido-politico-en-panama

Hernández, A. (2024). Empresa vinculada a First Quantum demanda a Panamá por \$5 mil millones. La Prensa. <https://www.prensa.com/economia/franco-nevada-demanda-a-panama-por-5-mil-millones-tras-cierre-de-mina-en-donosos/>

La Prensa. (2020). Fiscalía investigará ventiladores defectuosos. La Prensa. <https://www.prensa.com/impresa/panorama/fiscalia-investigara-ventiladores-defectuosos/>

Loxton, J. (2022). The Puzzle of Panamanian Exceptionalism. *Journal of Democracy*, 33(1), 85-99.

Lupu, N. (2016). *Party Brands in Crisis: Partisanship, Brand Dilution, and the Breakdown of Political Parties in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Martínez, K. (2022). ¿Qué desató las mayores protestas en años en Panamá? Los Angeles Times. <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2022-07-19/que-desato-las-mayores-protestas-en-anos-en-panama>

Morales Tovar, M. (2023). 5 claves para entender las masivas protestas en Panamá que tienen paralizado al país. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/articles/cl7x74vp7vro>

Moreno, E. (2020). ¿Por qué Panamá tiene la mayor cantidad de casos per cápita de coronavirus en Latinoamérica? Reuters. <https://www.reuters.com/article/world/americas/por-qu-panam-tiene-la-mayor-cantidad-de-casos-per-cpita-de-coronavirus-en-la-idUSKBN21I1ZO/>

Moreno, E., & Hilaire, V. (2023). Panama president directs First Quantum to shut copper mine after court ruling. Reuters. <https://www.reuters.com/markets/commodities/top-panama-court-rules-first-quantum-mining-contract-unconstitutional-2023-11-28/>

Ministerio de Salud. (2020). Panamá confirma primer caso de COVID-19. Ministerio de Salud. <https://www.minsa.gob.pa/noticia/panama-confirma-primer-caso-de-covid-19>

- Navia, P., Perelló, L., & Masek, V. (2020). The Determinants of Perception of Corruption in Guatemala, 2006–2016. *Public Integrity*, 22(5), 425-444.
- Panamá América. (2019). Ricardo Martinelli es el mejor presidente de la era democrática; Varela el peor, según encuesta. Panamá América. <https://www.panamaamerica.com.pa/politica/ricardo-martinelli-es-el-mejor-presidente-de-la-era-democratica-varela-el-peor-segun>
- Panamá América. (2023). El Metro que cambió la vida de los panameños. Panamá América. <https://www.panamaamerica.com.pa/politica/el-metro-que-cambio-la-vida-de-los-panamenos-1226619>
- Panamá América. (2024a). Desaprobación de gestión Cortizo-Carrizo supera el 88%, según encuesta. Panamá América. <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/desaprobacion-de-gestion-cortizo-carrizo-supera-el-88-segun-encuesta-1232093>
- Panamá América. (2024b). El Gurú: Martinelli y Dj Black lanzan estreno del Carnaval. Panamá América. <https://www.panamaamerica.com.pa/variedades/el-guru-martinelli-y-dj-black-lanzan-estreno-del-carnaval-1218228>
- Perelló, L., & Navia, P. (2021). Abrupt and gradual realignments: The case of Costa Rica, 1958–2018. *Journal of Politics in Latin America*, 13(1), 86-113.
- Perelló, L., & Navia, P. (2023). Jumpstarting ideological alignments in clientelist party systems: Evidence from Honduras's 2009 coup. *Studies in Comparative International Development*, 58(1), 103-127.
- Perelló, L., & Navia, P. (2024a). Partisanship with Rightist and Leftist Parties in Central America: A Test of Four Hypotheses. *International Journal of Public Opinion Research*, 36(2), edae008.
- Perelló, L., & Navia, P. (2024b). Bankers and Sheriffs? The Economy, Public Security, and Vote Intention for Presidential Incumbents in Central America. *Representation*, 1-12.

Perelló, L., & Navia, P. (2024c). Las elecciones generales de El Salvador de 2024: mano dura y permanencia inconstitucional. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 33.

Ruiz, N. (2022). Presidente Cortizo: ¿Qué es Síndrome de mielodisplasia?. Telemetro.com. <https://www.telemetro.com/nacionales/presidente-cortizo-que-es-sindrome-mielodisplasia-n5727607>

Seawright, J. (2012). *Party-System Collapse: The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.

Testa, M. (2019). Cortizo retira proyecto de reformas y firma acuerdo para un diálogo nacional. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/cortizo-retira-proyecto-reformas-FMLE417301>

Triviño, A. (2024). Panamá: confirmada la condena de 10 años y medio de cárcel al expresidente Martinelli por blanqueo. France 24. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20240203-panam%C3%A1-confirmada-la-condena-de-10-a%C3%B1os-y-medio-de-c%C3%A1rcel-al-expresidente-martinelli-por-blanqueo>

## La desinformación electoral a través de medios digitales y la respuesta del Tribunal Electoral de Panamá durante el proceso electoral de 2024\*

*Electoral misinformation through digital media and the response of the Electoral Tribunal of Panama during the 2024 elections.*

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.205>

Eduardo González \*\*

Ramón H. Benjamín\*\*\*

<https://orcid.org/0000-0003-2115-4343>

**Resumen:** El artículo examina el problema de la desinformación a través de medios digitales durante las elecciones generales de 2024 en Panamá, cuando el acceso a internet y el uso de redes sociales como canal de comunicación forma parte de la vida cotidiana de la mayor parte de la población. Tras identificar algunas acciones de verificación y docencia contra la desinformación en países de Latinoamérica, se muestran varios proyectos del Tribunal Electoral dirigidos a proveer información sobre el proceso electoral, y se enfoca con mayor detalle la labor de la plataforma Verificado Contigo, primera iniciativa de verificación de hechos, contra la desinformación electoral, desarrollada en el país. A pesar de los avances, reconocidos por los equipos de observación electoral, subsisten desafíos en la sostenibilidad de los proyectos más allá de las coyunturas electorales, en la necesidad de proteger y desarrollar los equipos humanos que trabajaron institucionalmente para enfrentar la desinformación electoral, en la conveniencia de desarrollar alianzas con medios de comunicación y sociedad civil, y en la obligación de equilibrar en las normas, por un lado, la garantía de la integridad del proceso electoral, y por el otro, el respeto y protección a la libertad de expresión.

**Palabras clave:** Desinformación, elecciones, medios digitales, Panamá, verificación de hechos.

\* Este artículo es un producto del proyecto de investigación Medios digitales y democracia en Panamá: el papel del Tribunal Electoral en el siglo XXI, que ejecutan el Instituto de Estudios Democráticos (INED) y el Centro de Estudio y Monitoreo Digital (CEMD), ambos del Tribunal Electoral de Panamá.

\*\* Periodista, panameño, egresado de la Licenciatura en Periodismo con énfasis en Producción Audiovisual de Medios, de la Universidad Latina de Panamá. Posee una experiencia de más de 13 años en medios impresos y más de 10 años en el ámbito digital. Miembro del equipo fundador de Verificado Contigo, el primer sitio de verificación de información electoral de Panamá. Actualmente se desempeña como administrador de comunidades digitales y periodista en esa plataforma, parte del Centro de Estudios y Monitoreo Digital del Tribunal Electoral de Panamá.

\*\*\* Investigador del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. Egresado de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá (2014), con diplomado superior en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales en FLACSO-Panamá (2016) y maestría en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia (2023).

**Abstract:** *This article analyses the problem of misinformation through digital media during Panama's 2024 general elections, at a time when internet access and social media use as a communication channel has become part of the daily life for most of the population. After identifying some verification and educational actions against misinformation in Latin American countries, the article presents various projects of the Electoral Tribunal aimed at providing Information about the electoral process, and it is focused on the work of Verificado Contigo, which is the country's first fact-checking platform initiative against electoral disinformation. Despite the progress acknowledged by electoral observation missions, challenges remain in the sustainability of projects beyond electoral periods, in the need to protect and develop the institutional teams that worked to combat electoral disinformation, in the importance of building alliances with media and civil society, and in the obligation to balance regulations between the guarantee of electoral process integrity, and the respect and protection of freedom of expression.*

**Keywords:** *Digital media, elections, fact checking, misinformation, Panama.*

## Introducción

La irrupción de los medios digitales en la vida cotidiana y en la actividad política puede ser vista, por un lado, como una democratización de la comunicación, y por el otro, como un desafío representado en nuevas formas de concentración de la capacidad de producir y distribuir contenidos, a veces más opacas que aquellas conocidas en otros momentos tecnológicos de la comunicación, entre los cuales destacan aquellos contenidos de carácter desinformativo sobre cada aspecto de la vida humana, incluyendo lo político y lo electoral.

Este capítulo se ocupa del problema de la desinformación durante el proceso electoral hacia mayo de 2024, cuando ya la mayoría de la población en Panamá contaba con alguna forma de acceder a internet y redes sociales, y estas últimas ya se encontraban consolidadas como un canal de comunicación principal. Explorando las acciones contra la desinformación ejecutadas en algunos países de la región latinoamericana, en este texto se enfocan aquellas realizadas desde el Tribunal Electoral de Panamá, dirigidas tanto a monitorear, identificar, verificar y desmentir contenidos desinformativos sobre el proceso y el organismo electoral, con énfasis en la herramienta Verificado Contigo, como aquellas destinadas a

formar capacidades en el público que eventualmente recibe contenidos desinformativos, mediante acciones de sensibilización y educativas.

En el marco de esta investigación, de acuerdo con el contenido del Decreto 7 de 2024, “que reglamenta la manipulación de medios digitales de forma masiva, con el propósito de afectar la integridad del proceso electoral”, se entiende como desinformación electoral a “la generación o difusión de información falsa para manipular la opinión pública en un proceso electoral” (artículo 1, numeral 1).

La expresión medios digitales refiere a los medios digitales como “espacios en los cuales se genera la comunicación y el intercambio de información, entre usuarios y productores de contenido digital. Es decir, todas aquellas plataformas que se encuentran disponibles en internet” (artículo 1, numeral 4).

Y por proceso electoral se entiende, según el Decreto 7 de 2024:

Artículo 1. Definiciones aplicables a este Decreto. Para efectos de este Decreto, se entiende por:

...

5. Proceso electoral: conjunto de actos concatenados y regulados por el Código Electoral y los decretos que lo reglamentan, que son efectuados por el Tribunal Electoral, a fin de que las elecciones se desarrollen ordenadamente, en el marco constitucional y con todas las garantías democráticas exigidas por la legislación aplicable, desde la convocatoria hasta la resolución de las reclamaciones contra las actas de proclamación de los resultados. (artículo 1, numeral 5)

La definición legal de desinformación recoge en esencia el contenido de aquella usada como referencia en una parte considerable de la literatura al respecto, de Claire Wardle, quien en un trabajo sobre desórdenes informativos la define como “información falsa que se crea o difunde

deliberadamente con el propósito expreso de causar daño” en base a “motivaciones políticas, financieras, psicológicas o sociales” de sus productores” (2018, p. 4). Otros autores añaden otros matices al concepto, por ejemplo, que la desinformación “implica publicar y compartir contenido con el objetivo de engañar o inducir a error” (Tsang, 2024, p. 6), o que es en esencia “un ataque a la integridad del conocimiento” (Pérez, Lilleker y Tapia, 2023, p. 2). Expresada en el contexto de procesos electorales, la desinformación se presenta como “información intencionalmente falsa y/o engañosa en relación con campañas políticas” (Larsen y Bélair-Gagnon, 2025, p. 288).

Wardle distingue entre *disinformation* y *misinformation*. La segunda consiste en información falsa o errónea, pero difundida sin intención de causar daño, por ejemplo, por desconocimiento de su falsedad (Wardle, 2018, p. 5). El Instituto Nacional Electoral (INE) de México refiere a la información falsa como “incorrección transmitida sin ánimo de perjudicar”, entre los tipos de desórdenes informativos, entendidos en su conjunto como un “fenómeno complejo que abarca la falsedad y descontextualización para transmitir informaciones que no correspondan a la realidad, errores informativos y manipulación política” (INE, 2022, p. 76). Para Tsang consiste en la “distribución no intencional de contenido falso, sin que el usuario sea consciente de su falsedad o naturaleza engañosa” (2024, p. 5).

Finalmente, *malinformation*, de malinformar, informar sobre algo o alguien de manera negativa, se puede traducir como “mala información” o información negativa: “información basada en la realidad usada para causar daño” (Wardle y Derakshan, 2017, p. 20) o “información genuina que se comparte para causar daño... (incluyendo) información privada o reveladora que se difunde para dañar a una persona o su reputación” (Wardle, 2018, p. 5). El INE también incluye entre los desórdenes informativos la “mala información”, aquella “en la que no hay falsedad, pero sí interés en perjudicar” (INE, 2022, p. 76), o *malinformation* haciendo

énfasis en su objetivo y flexibilizando la calificación de su contenido, al presentarla como un:

Tipo de desorden informativo que consiste en la difusión de informaciones parcialmente verdaderas para perjudicar a una persona, grupo u organización. Puede incluir la divulgación de informaciones privadas o la revelación de hechos sigilosos, con el propósito de causar daños a su reputación. (INE, 2022, 168)

Siguiendo a Tsang (2024), “toda desinformación es una forma de información falsa [pero] no toda información falsa califica como desinformación” (p. 2), y esta definición de los límites es una tarea relevante por varios motivos:

1. La política en las sociedades que aspiran a la democracia es un ámbito de competencia entre actores con distintas visiones del mundo, y en ese contexto, las personas deben poder: Reconocer qué es un hecho, qué es una interpretación ideológica de la realidad y qué es una opinión. Es importante que sepan qué fuentes son fiables y creíbles y cuáles fuentes deben ser tratadas con escepticismo. Si las líneas entre la realidad y la ficción, entre lo fiable y lo no fiable, se difuminan, entonces las creencias individuales son lo único que importa (Pérez, Lilleker y Tapia, 2023, p. 2)
2. Al entrar estos términos al ámbito del derecho, es importante distinguir la verdad o falsedad en el contenido de los mensajes, tanto como las conductas de producir o difundir contenidos, la intención de los agentes y los efectos concretos de sus acciones, en tanto estos matices conducen a la posible aplicación de sanciones administrativas y penales:  
Cuando hablamos de este enorme espectro [de desinformación] no podemos empezar a pensar en regulación, y no podemos

empezar a hablar de intervenciones, si no tenemos claro lo que queremos decir (Wardle, 2018, en Tsang, 2024, p. 2)

Considerando que la intención detrás de un contenido que desinforma es difícil de identificar, y que estos contenidos de cualquier forma circulan y tienen efectos a pesar de la intención de quien la produce y pone a circular, Tsang (2024) propone una tipología en que la calificación “depende del grado en que la información en cuestión esté vinculada a una verdad fundamental” (p.7), organizando los contenidos en 4 categorías:

1. Fabricación, que refiere al “uso de evidencia completamente ficticia para hacer una afirmación falsa sobre algo que nunca ocurrió. Este tipo de contenido falso implica la invención de una circunstancia, como un evento o incidente. Se puede presentar un documento inventado para respaldar una afirmación (Tsang, 2024, p.11).
2. Manipulación, que refiere a la alteración de “evidencia o pruebas genuinas para hacer una afirmación falsa sobre algo que realmente sucedió” (Tsang, 2024, p.11).
3. Mala interpretación, que refiere a errores en la interpretación de pruebas genuinas o en la comprensión de su contexto, produciendo una conclusión incorrecta o afirmación falsa: “por ejemplo, un documento se cita con precisión, pero el contenido se interpreta posteriormente fuera de contexto o se utiliza para respaldar una afirmación falsa” (Tsang, 2024, p. 11-12).
4. Información incompleta, usualmente llamada “contenido engañoso, que refiere al acto de realizar una afirmación de un hecho objetivamente verdadero, pero incompleta a causa de “falta de información contextual, lo que conduce a una interpretación defectuosa de una afirmación precisa”, es decir, induce al error (Tsang, 2024, p. 12)

Esta clasificación considera que la desinformación combina capas de información verdadera y falsa y por tanto las etiquetas “verdadera” o “falsa” son insuficientes, proponiendo un marco en el que se busca “identificar el rasgo subyacente que contribuye a su falsedad” y aclara el elemento de intencionalidad en la producción de la desinformación, ya que mientras que en los casos de mala interpretación e información incompleta “es difícil determinar si se trata de un acto malintencionado o un error”, los casos de manipulación (alteración de pruebas) y principalmente de fabricación (invención de pruebas) “apuntan a intenciones maliciosas”, lo que tiene consecuencias no solamente en la detección de contenidos de desinformación y la verificación de hechos, sino en la gravedad de las sanciones a aplicar en cada caso (Tsang, 2024, p. 13-14).

Existen varios mecanismos para intervenir en los escenarios de desinformación en medios digitales, algunos a nivel de plataformas, otros a nivel de usuarios. Estos últimos evitan la polémica de decidir sobre la visibilidad o presencia de contenidos y cuentas en medios digitales desde posiciones de poder corporativo o institucional, concentrándose en las competencias, creencias y conductas de los usuarios (Kozyreva et al., 2024, p. 3). La verificación de hechos es uno de esos mecanismos: interviene sobre las creencias de los individuos y desarrolla sus competencias para identificar la desinformación, con el objetivo de desacreditar y evitar la difusión de contenidos desinformativos, hayan sido producidos y difundidos intencionalmente, o difundidos con desconocimiento de su falsedad (p. 4).

Wardle define la verificación de hechos como “el proceso de determinar la veracidad y exactitud de la información oficial publicada, como las declaraciones de los políticos y los informes de noticias” surgida “en Estados Unidos en la década de 1990, como una forma de autenticar las afirmaciones hechas en los anuncios políticos que se emitían en la televisión”, evolucionando hasta la actualidad para ocuparse también de “la información errónea y la desinformación de fuentes no oficiales que circulan en línea” (2018, p. 4).

## **I. La lucha contra la desinformación electoral en Latinoamérica**

Inicialmente vistos como una promesa de democratización frente al predominio de las empresas “tradicionales” de comunicación, con el tiempo, los medios digitales han desarrollado una dimensión problemática, hasta derivar en el predominio de otras empresas con la capacidad de vigilar, extraer datos y, por último, definir quién y qué se hace visible a los usuarios, al igual que sus antecesoras en el mundo analógico, aunque a través de otros mecanismos.

En los últimos años, la desinformación a través de medios digitales “se ha llegado a reconocer como un problema social grave que es estudiado cada vez más a nivel mundial y parece ser cada vez más preocupante” (Pérez, Lilleker y Tapia, 2023, p. 9).

En relación con la política y lo electoral:

Existe cierto consenso académico y periodístico alrededor de que, a partir de las elecciones estadounidenses de 2016, la desinformación se establece como un elemento crucial en el diálogo político, incluso como parte de las estrategias de campaña (Vega, 2022, p. 17).

Su presencia en los procesos electorales ha llegado a “parecer, más que un error, una característica de las campañas políticas” (Larsen y Bélair-Gagnon, 2025, p. 287), un fenómeno caracterizado por:

Narrativas orquestadas, sea de origen interno o externo, cuyo propósito es desprestigiar a las instituciones que participan en los procesos electorales... o poner en duda el propio sistema... con el fin de influir en la opinión pública y generar desconfianza en el electorado (Rubio, Álvarez, y Sánchez, 2024, p. 79).

Expresa el JNE de Perú (2024) que:

Si bien la desinformación ha estado presente históricamente en procesos electorales, las nuevas tecnologías han facilitado su difusión. Redes sociales como Facebook, Twitter, Tik Tok, Instagram y WhatsApp son utilizadas como canales principales para la circulación de esta clase de noticias. Estas plataformas fomentan la viralización de contenido... De esta manera, la desinformación se propaga fácilmente entre millones de usuarios en cuestión de minutos (p. 4).

Como sostiene el INE de México, en la actualidad “la desinformación, contrario a lo que puede pensarse, radica... en el exceso de información, no en la falta de esta” habiéndose identificado “gobiernos, corporaciones o grupos organizados (que) lanzan campañas de desinformación que buscan alterar o causar polémica en el espacio y la opinión pública” (2022, p. 73-74), dada la abundancia, segmentación, multiplicidad de productores, sentidos de circulación y velocidad de difusión de contenidos a través de medios digitales.

Actualmente, los estudios de la desinformación incluyen “reflexiones en torno a la polarización política, la difusión de información falsa y los dilemas asociados a esta y a la libertad de expresión”, aunque “ninguno de estos fenómenos o dilemas ha sido creado por el internet”, sin embargo, “existe consenso alrededor de su capacidad para exacerbar, intensificar y ampliar su alcance e impacto” (Vega, 2022, p.13); además de que “entender la desinformación parte por incorporar otras variables de análisis [como] la desconfianza, el descrédito de actores políticos y la significativa polarización política” (p. 18).

Desde una visión más sistémica:

Toda desinformación socava la verdad e imposibilita el debate público y la comprensión social. La desinformación en el ámbito

científico tiene graves consecuencias para la salud y el bienestar de las sociedades, pero también las tiene la desinformación política, ya que socava la confianza en las instituciones (Pérez, Lilleker y Tapia, 2023, p. 10).

En consecuencia, durante la última década, los organismos electorales de la región se han visto exigidos a reaccionar contra la desinformación, ofreciendo respuestas que pueden agruparse (UNESCO, 2021, p. 25) en cuatro categorías de acciones:

1. Enfocadas en identificar la desinformación, centradas en labores de monitoreo y verificación de la información y los responsables de su difusión
2. Enfocadas en los públicos destinatarios de la desinformación, y en intervenciones de carácter educativo para fortalecer las capacidades del público
3. Enfocadas en la producción y distribución de desinformación, actuando en el ámbito de los canales de difusión (por ejemplo, las relaciones con plataformas y los *chatbots* institucionales en esas plataformas)
4. Enfocadas en la producción y distribución de desinformación, interviniendo comportamientos mediante el uso del poder (por ejemplo, el bloqueo de plataformas por falta de cooperación, el bloqueo de cuentas o contenidos, o el tratamiento del problema de la desinformación electoral mediante el derecho penal).

El primer y segundo tipo de acciones corresponden al contenido de este artículo, por lo que se desarrollan a continuación:

1. Acciones enfocadas en identificar la desinformación, centradas en labores de monitoreo y verificación de la información y los responsables de su difusión

Dentro de esta categoría encontramos las iniciativas de monitoreo y verificación de información realizadas desde los organismos electorales, a través de sitios web y cuentas institucionales de redes sociales, como ocurre en Panamá con el CEMD y Verificado Contigo, o en Perú, a través del Comité Técnico de *Fact Checking* (CTFC) conformado por miembros de distintas áreas del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

El CTFC, creado en 2021, se encarga de investigar casos de desinformación y, luego de consultar instituciones y especialistas, publica verificaciones “en un lenguaje sencillo, directo y pedagógico” a través de actividades “para formar conciencia en la ciudadanía sobre la difusión de información falsa” (Vega, 2022, p. 38).

También se encuentran las alianzas entre organismos electorales y espacios de sociedad civil, como es el caso peruano, con Ama Llulla, una alianza de organizaciones de verificación y difusores de contenido verificado, que incluye medios digitales y no digitales, por ejemplo, radios que difunden en lenguas originarias, ampliando el alcance de la labor contra la desinformación hasta alcanzar territorios alejados de los principales centros de población y usuarios cuyo primer idioma es distinto al español, o que no utilizan redes sociales, demostrando preocupación por la “pertinencia cultural para informar a comunidades rurales e indígenas” (UNESCO, 2021, p. 31).

Según el PNUD (2021), Ama Llulla opera como red de verificadores en alianza con el CTFC del JNE:

No todos los datos podían ser desmentidos por el JNE. Esto debido a que dicho organismo tiene funciones de juez en materia electoral y algunas verificaciones podrían ser luego citadas como adelanto de opinión. En este sentido, la alianza con Ama Llulla les permitió, como entidad, precisar datos factuales como fuente oficial a la red de Ama Llulla, sin comprometerse jurídicamente en eventuales litigios (p. 26)

Una recomendación similar presenta la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), también de Perú: no responder a políticos participantes del proceso electoral, y en caso de que estos difundan contenidos desinformativos con impacto en redes sociales, realizar “una respuesta de carácter impersonal que no aluda al político. Ello para preservar el principio de neutralidad de la institución” (ONPE, s.f., p. 10). En el mismo sentido, el Servicio Electoral de Chile (SERVEL), aclara que su labor de verificación se enfoca sobre contenidos cuyo “objetivo sea confundir y desinformar al electorado sobre aspectos alusivos al Servicio Electoral, instalar la idea de fraude electoral y/o desincentivar la participación en eventos electorales”, pero que no está facultado legalmente para “tomar acciones frente a contenidos desinformativos relacionados con opciones plebiscitadas o candidaturas de una elección” (Servel, 2025) .

Aunque las alianzas en muchas ocasiones han sido creadas en el contexto de los procesos electorales, también se trabaja en su sostenibilidad y permanencia como herramienta educativa; en el fortalecimiento de las capacidades a lo largo del territorio, no solamente en las ciudades capitales; y en la difusión de información verificada en los idiomas de los pueblos originarios.

En el caso panameño, las categorías de verificación son “verdadero”, “falso” y “engñoso”, mientras que otros proyectos en la región añaden categorías como “no verificable”, “impreciso” (sin elementos suficientes para calificar), “discutible” (abierto al debate según variables o factores a interpretar) o “verdadero, pero...” (omite información). Una mayor variedad de categorías podría ser positiva, en la medida que estas sean excluyentes, considerando que en la política democrática no toda expresión es necesariamente verdadera o falsa, sino que depende de visiones sobre aspectos de la realidad que delimitan problemas a partir de la selección de algunos elementos, excluyendo otros, justificando así el carácter “discutible” de algunos contenidos.

Por su parte, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica informa la realización de un “análisis del entorno digital”, en el cual monitorea la conversación pública para identificar acciones de desinformación, organizadas y trabajadas por ejes temáticos, para luego responder mediante “la implementación de estrategias comunicacionales y la elaboración de productos que atiendan dichos vacíos encontrados” (comunicación personal con oficial de la Dirección General de Estrategia y Gestión Político Institucional, del TSE, febrero de 2025).

El Consejo Nacional Electoral de Colombia (CNE-Colombia), relata la creación de una “Unidad de Pensamiento” encargada de diseñar y ejecutar “estrategias de combate contra la desinformación”, con el objetivo de “informar correctamente a la ciudadanía” sobre el proceso electoral”, refutando la información falsa, aclarando la información engañosa y difundiendo contenidos de manera masiva (Vega, 2022, p. 51-52).

El Servicio Electoral de Chile (SERVEL) reconoce la doble necesidad que emerge del monitoreo de la conversación en medios digitales, por un lado, el uso de herramientas tecnológicas de avanzada, y por el otro, la profesionalización del personal, ya que “se sabe que los robots no pueden revisar el lado sentimental, por eso se tiene el personal humano que se requiere” (Vega, 2022, p. 46). Además, en el marco de esta estrategia que denominan “reactiva”, incluyen “la creación de un repositorio de noticias falsas, conversatorios virtuales, coordinación con organismos públicos y relacionamiento permanente con los medios de comunicación, así como la identificación de “picos” de desinformación que permiten predecir escenarios de crisis (Vega, 2022, p. 48).

Muy importante, mencionan la conformación del equipo de redes sociales entre periodistas y científicos políticos, que identifican “las necesidades de servicio ante la ciudadanía, lo que permitió la continua adaptación de los contenidos y la respuesta rápida ante las alertas recibidas”, apoyados en un grupo multidisciplinario externo que aporta “una

serie de capacidades: entendimiento social, lectura política, exploración estadística, información documental y análisis comunicacional”, además de la alianza con medios de verificación, medios tradicionales y la ciudadanía en general (Vega, 2022, p. 49).

2. Acciones enfocadas en los públicos destinatarios de la desinformación y en intervenciones de carácter educativo para fortalecer las capacidades del público

En esta categoría destacan los programas de formación de capacidades mediáticas e informacionales para investigar, verificar y difundir información; aquellos dirigidos a mejorar el conocimiento de la población sobre la legislación, el organismo y los procedimientos electorales; y los proyectos de “voto informado” que ponen a disposición de los usuarios la información sobre la oferta electoral.

El SERVEL de Chile, por ejemplo, desarrolla acciones como campañas informativas, colaboraciones con medios de verificación, sociedad civil y otras instituciones que permiten ampliar la difusión, dentro de su plan de comunicaciones (Vega, 2022, p. 47), en la vertiente preventiva de su estrategia contra la desinformación (2025).

El CNE-Colombia habla de una “oferta de formación a la ciudadanía y a los actores electorales políticos” como complemento a la estrategia reactiva, desarrollada a través de “canales y espacios de comunicación y participación ciudadana”, y entendida como “una alternativa de trabajo preventivo que contribuye a proteger a la ciudadanía ante información electoral falsa e imprecisa” (Vega, 2022, pp. 52 – 53).

El Consejo Nacional Electoral de Ecuador (CNE-Ecuador) menciona entre estas acciones la “capacitación a periodistas, editores y gerentes de los medios de comunicación”, los contenidos con información oficial, la comunicación directa a través de vocerías, canales digitales y redes sociales institucionales (Vega, 2022, p. 54).

También se encuentran las propuestas de autorregulación ofrecidas a la población en general y a los actores políticos. Es interesante la integración de lo digital en el Pacto Ético Electoral en Perú, que incluye entre sus compromisos el “uso veraz de redes sociales” y el rechazo a la discriminación o el acoso político, especialmente en contra de mujeres participantes en la política, así como lineamientos de conducta en redes sociales:

- No generar, promover o difundir campañas de desinformación, ni contenidos falsos.
- Mencionar fuente, año, link, portal web o autor cuando se publique información.
- Certificar las páginas web y cuentas oficiales en las redes sociales.
- Evitar y desalentar los agravios, expresiones de odio o discriminatorias.
- Promover una campaña utilizando las nuevas tecnologías.
- Sancionar las campañas de desinformación o campañas de agravio.
- Usar de manera ética y responsable la inteligencia artificial.
- Presentar disculpas públicas/aclaración como desagravio si se incurre en desinformación.
- Evitar campañas de desinformación.

El PEE peruano tiene un tribunal colegiado formado por ciudadanas y ciudadanas que dan seguimiento a los compromisos del pacto y pueden recibir denuncias o informes de monitoreo, e imponer sanciones morales. El reto es mantener los programas de capacitación a través del tiempo, no solo durante los procesos electorales, y fortalecer los sistemas de difusión y acceso a la información.

En Costa Rica destacan proyectos como Votante Informado y Ciudadanía Digital Responsable. El primero, con más de 15 años de trayectoria, presenta datos sobre los territorios, el proceso y las candidaturas; mientras que el segundo, creado en 2021, ofrece “herramientas a la ciudadanía

que se enfrenta cotidianamente al uso de las plataformas digitales y posee dentro de su contenido, la formación crítica, abordaje conceptual, ejes de atención y detección de la desinformación a nivel digital” (TSE, 2025). Además, la institución realiza procesos de formación y actualización continua para los funcionarios electorales.

En Panamá estas acciones, desarrolladas más adelante, incluyen sitios web como [Plagel2024.com](http://Plagel2024.com), [pactoetidodigital.com](http://pactoetidodigital.com), [tribunalcontigo.com](http://tribunalcontigo.com), [verificate.te.gob.pa](http://verificate.te.gob.pa), [votoinformado2024.com](http://votoinformado2024.com) y [verificadocontigo.com](http://verificadocontigo.com), además del uso de medios digitales institucionales, programas de formación ciudadana, capacitación a los actores políticos y vocerías institucionales.

## **II. El Tribunal Electoral frente a la desinformación en el proceso electoral de 2024**

A diferencia del período 2004-2014, durante el cual los indicadores de acceso a internet y redes sociales no superaban el 50% de la población, y estas apenas empezaban a construir una masa de usuarios con la cual posteriormente irrumpieron como canal de comunicación en la campaña política del proceso electoral de 2014, al inicio del 2024, según DataReportal (2024), el 78.8% de la población en Panamá tenía acceso a Internet, posiblemente más según el mismo informe, y el 57% era usuaria de redes sociales, aunque según datos de estas mismas plataformas, el número podría superar el 80% de la población mayor de 18 años (DataReportal, 2024).

Según el Informe Final de la Misión de Expertos Electorales (MEE) de la Unión Europea (UE), “la penetración de Internet en Panamá es alta, y el uso de las redes sociales para el debate electoral ha sido intensivo durante las dos últimas elecciones” (2024, p. 19), siendo TikTok la red social con más usuarios en Panamá, seguida de Instagram y YouTube; todas alrededor de los 2,5 millones de usuarios; seguidas de Facebook, cercana a los 2 millones; y en último lugar la red social X, antes Twitter, por encima

de los 600 mil usuarios (2024, p. 46). El momento tecnológico genera un cambio en la comunicación y la política: “si bien históricamente las campañas se han concentrado en los medios tradicionales, como la radio y la televisión, los medios digitales y las redes sociales han ido cobrando cada vez más preponderancia” (MOE, 2024, p. 145).

Al proceso electoral del 2024 se llega luego de experiencias con los primeros contenidos de campañas políticas en medios digitales durante las elecciones de 2009, la posterior irrupción de medios digitales como canales para la difusión de campañas sucias en las elecciones de 2014, la creación de la Unidad de Medios Digitales (UMD) del Tribunal Electoral y el Pacto Ético Digital (PED) en 2018, y las primeras regulaciones sobre campañas políticas en medios digitales en las elecciones de 2019.

La MEE destaca que “a diferencia de las elecciones de 2019, que se vieron empañadas por el uso de centros de llamadas para difundir información falsa o engañosa..., no identificó ningún caso significativo de desinformación en las elecciones de 2024” (p.19-20); y el contexto de la campaña electoral de 2024 fue considerado “en líneas generales... un clima pacífico, pero de alta tensión política” (MOE, 2024, p. 7). Aunque más adelante lo describe, en un aspecto menos general y más relacionado con el tema de esta investigación, como “un clima tenso y polarizado, que se evidenció en el discurso de las y los candidatos, en las redes sociales y en la cobertura mediática”, a pesar de lo cual “la autoridad electoral [junto a entidades de la sociedad civil] consiguió generar espacios de discusión en torno a propuestas” a nivel nacional y por regiones, destacando la importancia de las actividades de comunicación fuera y dentro de los medios digitales, “para que las y los candidatos que optaron por participar pudieran intercambiar ideas y transmitir sus propuestas” (MOE, 2024, p. 6).

El mismo informe reconoce, en sentido positivo, las reformas a la ley electoral desde las elecciones en 2019, “para monitorear y fiscalizar las actividades de campaña en el entorno digital”, redefiniendo el concepto de propaganda electoral, incluyendo las redes sociales y centros de llamadas

entre los medios digitales de comunicación, y estableciendo las obligaciones de los candidatos y candidatas de registrar sus cuentas oficiales de redes sociales y sus administradores en el Tribunal Electoral, e identificar sus contenidos digitales de campaña electoral (MOE, 2024, p. 145).

Además, reconoce la labor del CEMD en el monitoreo de las redes sociales. Por otro lado, señala la persistencia de “obstáculos para una fiscalización efectiva de la propaganda electoral en redes sociales” (MOE, 2024, p. 150), y recoge las quejas de algunos actores políticos respecto a las autoridades del Tribunal Electoral de no haber sido “lo suficientemente activas en perseguir los contenidos digitales maliciosos y la propaganda electoral vedada” (MOE, 2024, p. 152).

El Decreto 7 de 2024 es el primero producido por el Tribunal Electoral en la materia, y una de las primeras de la región, aunque desde su título se observa la necesidad de ajustes. Busca responder, según refleja su parte considerativa, a los posibles efectos (desmotivación, violencia, pérdida de legitimidad, entre otros) sobre la integridad del proceso electoral, que pueden provocar la difusión fácil y veloz de contenidos informativos (información falsa y campañas de desinformación) en medios digitales, y la falta de verificación de estos contenidos por parte de las personas que los reciben.

El decreto, “una de las primeras disposiciones electorales sobre desinformación en la región” (MEE, 2024, p. 20), consta de cuatro artículos: el primero define conceptos, el segundo define conductas, el tercero autoriza a cualquier ciudadano o al organismo electoral a presentar denuncias ante la Fiscalía [General] Electoral, y el último ordena su vigencia a partir de su publicación. Además, responde de manera directa a la necesidad de definir las formas de manipular medios digitales de forma masiva con el objetivo de alterar o afectar la integridad del proceso electoral, surgida de la creación del capítulo sobre Delitos Informáticos Electorales, mediante Ley 247 de 2021, que establece el artículo 539 del Código Electoral (Texto Único):

Artículo 539. Se sancionará con pena de prisión de dos a cuatro años y suspensión de los derechos ciudadanos e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por igual período a quien, de forma directa o quienes resulten responsables en la manipulación de medios digitales de forma masiva, con el propósito de alterar o afectar la integridad de un proceso electoral.

Una lectura superficial del artículo deja ver la necesidad de ajustes hacia el futuro proceso electoral, para alcanzar la claridad necesaria en una norma de este tipo. La MOE coincide al respecto, señalando que “la redacción de esta norma es excesivamente ambigua, ya que no existe precisión sobre qué constituye la manipulación masiva de medios digitales” (2025, p 30).

Durante el proceso electoral, sin embargo, la ausencia de conductas en la ley electoral fue resuelta mediante una lista de 20 acciones listadas en el artículo 2 de Decreto 7 de 2024 que incluía la difusión de desinformación a través de plataformas de mensajería privada, la apropiación de cuentas de personas reales para difundir desinformación a sus audiencias, la creación de perfiles o contenidos falsos mediante IA, incluyendo imágenes, audios o videos, el uso de grupos y páginas privadas en redes sociales para difundir noticias falsas, la propagación de teorías de la conspiración, entre otras.

Nuevamente, la MOE (2025) observa que “si bien el fin que se persigue –proteger la integridad del proceso– es legítimo, las sanciones previstas para estas conductas podrían resultar desproporcionadas”. Recomendamos corregir esa ambigüedad, y apostar por reacciones “no regulatorias”, distintas a la privación de libertad” (p. 150) y precisar, mediante ley o reglamento, los actos o conductas, y la escala de estos, que constituirían una “manipulación masiva” de medios digitales (p. 156).

Aparte de estos desarrollos en la legislación electoral, durante el proceso electoral de 2024, el Tribunal Electoral desarrolló una serie de

iniciativas con el objetivo de poner información sobre el proceso electoral a disposición de la población. El primer paso en la lucha contra la desinformación no es regular, organizar estructuras, monitorear, identificar, analizar, desmentir y sancionar, sino transparentar y hacer accesible la información “sobre la composición y la actuación de las instituciones y los procedimientos electorales” ya que la información “produce conocimiento, genera transparencia, aclara estructuras y procedimientos, facilita el análisis y la comprensión de la actuación de instituciones y actores políticos y sociales” (Carrillo, 2017, p. 533-534), y además, dificulta el aprovechamiento de vacíos de información y promueve el derecho al voto informado en el proceso electoral.

Entre esas iniciativas se encuentran los sitios web del Plan General de Elecciones (Plagel2024.com)<sup>1</sup>, el Pacto Ético Digital<sup>2</sup> (pactoetico-digital.com), además de tribunalcontigo.com<sup>3</sup>, verificate.te.gob.pa<sup>4</sup> y votoinformado2024.com<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> En él los usuarios tenían a su alcance el contenido del Plan General de Elecciones (PLAGEL), un programa de trabajo específico por comisiones para desarrollar el proceso electoral, actualizado con todos los detalles del proceso electoral: datos relacionados con el calendario electoral, normativas, estadísticas, educación cívica, sectorización de la información por provincias y comarcas, entre otros temas.

<sup>2</sup> Una propuesta de autorregulación para usuarios de medios digitales, que promueve el uso responsable de internet y redes sociales, y desarrolla actividades de capacitación contra las campañas sucias y desinformación. Sobre el PED, la MEE expresa que fue un apoyo para lograr una “campaña digital... competitiva y respetuosa [en la que] a diferencia de las elecciones de 2019, no se detectaron casos significativos de desinformación” (p. 19), mientras que la MOE (2024) valora positivamente la iniciativa señalando que: Aunque algunos actores indicaron en reuniones que dudaban de su eficacia... es una estrategia adecuada para sensibilizar a la población acerca de la importancia de no contribuir a la contaminación informativa y para avanzar hacia la autorregulación de contenidos por parte de actores políticos (p. 154).

Sin embargo, advierte la ausencia de “un mecanismo de seguimiento a la implementación del pacto ni sistemas de monitoreo o alertas en caso de incumplimiento” (p. 154), y recomienda “crear, en conjunto con la sociedad civil y medios de comunicación, un mecanismo de monitoreo permanente de conductas violatorias del Pacto Ético Digital, y publicar sus hallazgos en una plataforma de datos abiertos y de fácil acceso al público” (p. 156).

<sup>3</sup> Ofrece la realización en línea de trámites de inscripción a partidos y partidos en formación, renuncia a partidos, cambio de residencia, entre otros.

<sup>4</sup> También en forma de aplicación móvil, ofreció al votante la facilidad de confirmar si se encontraban inscritos en el Padrón Electoral Final (PEF), es decir, si eran parte de la población habilitada para ejercer su voto en las elecciones del 5 de mayo de 2024, y consultar cómo llegar a su centro de votación el día de los comicios, utilizando aplicaciones como las de Waze o Google Maps.

<sup>5</sup> Canal que permitió a la población conocer la hoja de vida y propuestas de las candidaturas a presidencia, alcaldías, diputaciones y representantes que compitieron en las elecciones generales. Esta iniciativa fue destacada por la MOE como una desarrollada “para que el electorado tuviera acceso a información confiable, plural, equilibrada y objetiva sobre los candidatos, sus plataformas políticas, sus propuestas y sus campañas” (p. 152).

También se contó con el TER (Visor de Actas), que permitió, a través de una plataforma virtual, que la población tuviese la oportunidad de acceder y consultar, en tiempo real, la información de los resultados del TER (sistema de Transmisión Extraoficial de Resultados), hojas de control público de escrutinio y las actas de mesa.<sup>6</sup>

A estas iniciativas se añade la labor institucional de comunicación a través de redes sociales y el recorrido de voceros institucionales en medios de comunicación y reuniones con sectores organizados, compartiendo información o aclarando contenidos desinformativos, y los debates nacionales y regionales, también transmitidos a través de las plataformas del Tribunal Electoral, reconocidos como buenas prácticas en materia de acceso a la información por la MOE:

La Misión valora positivamente que se haya aumentado el número de debates presidenciales televisados, que los mismos hayan involucrado a diferentes sectores sociales... y que se haya tomado en cuenta al electorado joven... Adicionalmente, la MOE/OEA saluda que el TE haya realizado más de un centenar de debates regionales con candidatos y candidatas a alcaldes, diputados y otros representantes, que fueron transmitidos en su canal de YouTube (p. 32).

La Misión observó positivamente que, aun en un clima tenso y polarizado... la autoridad electoral consiguió generar espacios de discusión en torno a propuestas. Se destaca, en primer lugar, que se haya aumentado el número de debates presidenciales televisados y que se hayan celebrado centenares de debates regionales con candidatos y candidatas a alcaldías y diputaciones (p. 145).

---

<sup>6</sup> En 2019, el Tribunal Electoral ya había utilizado esta plataforma, aunque en ese entonces fue de acceso exclusivo para los partidos políticos, candidatos por libre postulación y autoridades de la institución.

Sin embargo, recuerda que “aún el 30% de los hogares panameños no cuenta con Internet fijo, y que este porcentaje asciende al 90% para el caso de los hogares en comunidades indígenas” (p. 32).

Finalmente, el proyecto específicamente creado como herramienta contra la desinformación electoral es el sitio web Verificado Contigo, el “sitio web oficial del Tribunal Electoral... para la verificación de contenidos y hacer frente a la desinformación sobre temas electorales, que se difunden, principalmente, a través de redes sociales y medios digitales” (Tribunal Electoral, 2025). Constituye el primer canal digital en Panamá dedicado a la verificación de información electoral, con el objetivo de proteger la integridad del proceso electoral panameño y el derecho al voto informado. El Observatorio Complutense de la Desinformación señala:

El creciente interés y la demanda por la información brindada por Verificado Contigo a medida que se acercaba el día de la elección. La página demostró ser relevante y útil para los usuarios que buscaban información verificada sobre el proceso electoral, ya sea a través de búsquedas orgánicas, publicidad, redes sociales o referencias externas (2024, p. 108).

¿Por qué se crea un canal exclusivamente destinado a combatir la desinformación en el proceso electoral panameño?

Las elecciones generales de 2019 en Panamá fueron un importante llamado de atención para el TE en materia de desinformación. La institución se encontró bajo un ataque digital sin precedentes, con aproximadamente 92 millones de intentos de desestabilización, que incluyeron noticias falsas (*fake news*), *deepfakes* y otro tipo de herramientas que promueven la desinformación, representando un daño al proceso electoral y la institución, obligada a fortalecer sus defensas en el ámbito digital.

El TE ya estaba formando parte de la conversación digital con iniciativas como el PED y el CEMD, además de tener alianzas estratégicas con

medios y plataformas digitales. No obstante, la magnitud y el impacto de la desinformación electoral exigían una respuesta más directa y focalizada.

La plataforma digital se lanzó en dos fases: una primera, de prueba, que inició el 26 de julio de 2023, y una segunda, ya oficial, realizada el 23 de enero de 2024. La herramienta fue reconocida como una “una iniciativa importante de *fact checking* en el contexto electoral, especialmente dado que ninguno de los principales medios de prensa se abocó a esta tarea de verificación” (OEA, 2024, p. 23).

La administración y dirección de Verificado Contigo está bajo la responsabilidad del CEMD, que, como establece el artículo 2 del Decreto 43 del 20 de diciembre de 2019, tiene entre sus funciones desarrollar proyectos de participación de la institución electoral en medios digitales y, asimismo, le corresponde llevar a cabo el monitoreo en Internet, redes sociales y otras plataformas digitales, a fin de detectar irregularidades que puedan afectar los procesos electorales.

En cuanto a su metodología, Verificado Contigo implementó un proceso de verificación riguroso y transparente, que inicia con el monitoreo de contenidos e informaciones electorales en las redes sociales y los medios digitales. Los reportes generados por parte del equipo especializado en monitoreo se someten a criterios cualitativos y cuantitativos para determinar su impacto y prioridad. Luego, un equipo de periodistas analiza la información, la verifica con fuentes oficiales y la clasifica como “verdadero”, “falso” o “engñoso”. Finalmente, las verificaciones se publican en el sitio web y se compartían en las redes sociales de Verificado Contigo.

El objetivo principal de Verificado Contigo es el de proteger el derecho al voto informado, permitiendo a los ciudadanos tomar decisiones electorales basadas en hechos verificados. Además, la plataforma tiene el compromiso de promover la alfabetización digital, brindando constante información sobre la normativa electoral y educando a los usuarios sobre cómo detectar y combatir la desinformación, especialmente en el plano electoral.

Desde su puesta en marcha hasta el 5 de mayo de 2024, día de las elecciones generales, Verificado Contigo desmintió 70 informaciones falsas o engañosas que circularon en el ecosistema digital, de las cuales 54 respondían a desinformaciones que atentaron contra la integridad del proceso electoral, el Tribunal Electoral, sus magistrados o directores.

También se llevaron a cabo otras 121 acciones que corresponden a campañas de docencia electoral, que, sin responder directamente a una publicación desinformativa, desarrollan con mayor profundidad algunos temas identificados como relevantes durante la labor de verificación.<sup>7</sup>

La MOE reconoce el valor de la iniciativa Verificado Contigo como uno de “los esfuerzos para evitar la diseminación masiva de desinformación” argumentando que a pesar de que:

Diferentes representantes de la sociedad civil advirtieron que el alcance de esta plataforma era limitado, dado que solamente se verificaba la información que hacía referencia al propio TE o a la organización de los comicios, dejando por fuera otro tipo de “fake news” que podrían afectar la contienda, como aquellas que buscaban desprestigiar a un determinado partido o candidato con base en mentiras. No obstante ello, la MOE/OEA considera que ésta fue una iniciativa importante de *fact checking* en el contexto electoral, especialmente dado que prácticamente ninguno de los principales medios de prensa u organizaciones de la sociedad civil se abocó a esta tarea de verificación. (p.153)

Sobre este tema recomendó trabajar de manera conjunta con otros actores interesados para crear “iniciativas de verificación de noticias,

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, voto adelantado por internet, padrón electoral, veda electoral, voto electrónico, nulidad del voto, plataformas del Tribunal Electoral para promover el voto informado, sistema de transmisión extraoficial de resultados, Junta Nacional de Escrutinio, validez del voto, voto nulo, voto en blanco, miembros de mesa, entre otros.

dentro y fuera del contexto electoral, que contribuyan a un acceso a la información confiable y plural (MOE, p. 156).

Al revisar el contenido de las piezas de desinformación identificadas y desmentidas por Verificado Contigo, se observan menciones principalmente dirigidas al Tribunal Electoral, como era de esperarse, en tono de acusación (atribuir culpa por un hecho sancionable), cuestionamiento (poner en duda la actuación) o interpelación (requerir explicación). En menor proporción, los contenidos se dirigen hacia magistrados, partidos políticos o hacia el proceso electoral en general, sin mención de ningún actor en particular. Las conductas que se atribuyen al organismo electoral utilizan verbos como “permitir, limitar, favorecer, enturbiar, patrocinar, entorpecer, inventar, imponer, acosar” o “puede decidir quién gana” (arbitrariamente), “no decir nada” (ante supuestas irregularidades), “deja hacer” (algo permitido en la ley), “cambia reglas” o “traspasa votos”.

Todas estas conductas, cuando no están directamente vinculadas a la categoría de “fraude”, mayoritaria entre las piezas revisadas, refieren al derecho al voto, los requisitos de las candidaturas, la validez del voto, las normas sobre paridad o propaganda electoral, o la relación del organismo electoral con los partidos políticos, entre otras.

La narrativa de fraude es “uno de los fenómenos más preocupantes... durante las contiendas electorales. En los últimos años, hemos visto el auge de este discurso —casi siempre sin ninguna evidencia— durante las elecciones de varios países de América Latina”, y continúa:

La narrativa del fraude cumple el papel de una teoría de la conspiración. Se basa en denuncias sin fundamento sobre el sistema electoral, alienta la polarización política y busca sembrar dudas sobre la credibilidad del proceso electoral. No se trata, claro está, de cuestionamientos legítimos, que deberían ser atendidos de manera transparente por los organismos correspondientes,

sino de la difusión intencionada de denuncias falsas que buscan crear inestabilidad y fragilidad institucional (JNE, 2024, p. 13).

A falta de conocer la intencionalidad de los autores, que en la mayoría de los casos no es explícita, los contenidos expresan, en el mejor de los casos, desconocimientos a nivel constitucional sobre los procesos de formación de la ley electoral y reforma constitucional, y sobre las funciones y atribuciones del Tribunal Electoral, que podrían ser tratados institucionalmente como vacíos en la información electoral, susceptibles de ser objeto de acciones adicionales de transparencia y acceso a la información. También expresan desconocimiento de la ley electoral, del trabajo desarrollado por el Tribunal Electoral (por ejemplo, en materia de capacitación a lo interno de partidos políticos), o desconfianza en las autoridades del organismo electoral y en la tecnología aplicada a la votación y escrutinio.

En el peor de los casos, no expresarían desconocimientos, sino la producción intencional de contenidos desinformativos. En cualquier escenario, la identificación de las materias y narrativas empleadas permite al Tribunal Electoral realizar acciones preventivas de acceso a la información electoral y preparar planes de reacción contra la desinformación electoral.

## **Conclusión**

La desinformación en los procesos electorales es una constante en la región, de igual manera la respuesta de los organismos electorales, que puede ser vista como la construcción progresiva de un mosaico de iniciativas, experiencias compartidas y avances regionales, en relación con el mundo.

El caso panameño muestra los profundos cambios entre el inicio del período cubierto por esta investigación, en cuanto al acceso a internet y redes sociales, medios de difusión de la propaganda electoral y existencia de regulación sobre el uso de medios digitales en procesos electorales. También muestra continuidades, por ejemplo, en la presencia de sectores

sociales sin acceso a medios digitales, en la necesidad de mantener actividades presenciales como mecanismo de acceso a la información, en el espíritu de innovación institucional y la persistencia de malas prácticas en la política electoral que constantemente vuelven a poner a la legislación electoral en condición de insuficiencia.

Por supuesto, muestra retos importantes, como la sostenibilidad de los proyectos contra la desinformación más allá de los períodos electorales, de manera que sirvan como herramientas de educación permanente a disposición de la población, convirtiendo las acciones reactivas en herramientas de prevención; la construcción de alianzas con actores interesados en la lucha contra la desinformación; y la profesionalización de los equipos humanos con experiencia en la lucha contra la desinformación, necesarios para mantener y mejorar el desempeño institucional en la materia.

En materia normativa, persiste el reto de generar reglas sobre el uso de inteligencia artificial en procesos electorales y definir con precisión las conductas que constituyen delitos informáticos electorales, y las sanciones correspondientes, procurando un balance entre la protección de la integridad del proceso electoral y la libertad de expresión. En este proceso de desarrollo normativo, es necesario, además, fortalecer la coordinación con redes de organismos electorales, principalmente para plantear una relación más equilibrada con las grandes empresas tecnológicas, cuyas normas y procedimientos con frecuencia obstaculizan la aplicación de la ley en los Estados, especialmente en los más pequeños.

Sin embargo, el problema de la desinformación en general, y en particular en los procesos electorales, no se resuelve únicamente con tecnología y leyes aplicadas a los medios digitales. Su origen está en la desconfianza hacia instituciones, partidos políticos, medios de comunicación; y, por tanto, debe enfrentarse con transparencia por parte del Estado, protección de derechos individuales y colectivos, como la educación, la información, la organización y la participación, y una voluntad política, personal e institucional sostenida hacia objetivos de democratización profunda del país.

## **Bibliografía**

- Carrillo (2017). Información electoral. En *Diccionario Electoral* (3ª. Ed.). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://www2.iidh.cr/capel/publicaciones/diccionario-electoral>
- Código Electoral (2022). Texto Único. Gaceta Oficial 29482-A. [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482\\_A/90301.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482_A/90301.pdf)
- DataReportal (2024). Digital 2024: Panamá. <https://datareportal.com/reports/digital-2024-panama?rq=Panama>
- Kozyreva, A., Lorenz-Spreen, P., Herzog, S.M. *et al.* Toolbox of individual-level interventions against online misinformation. *Nat Hum Behav* 8, 1044–1052 (2024). <https://doi.org/10.1038/s41562-024-01881-0>
- Jurado Nacional de Elecciones (2024). Desinformación electoral en América Latina. La narrativa del fraude busca empañar los procesos electorales en la región. <https://factchecking.jne.gob.pe/img/informesEspeciales/desinformacionElectoralAmericaLatina.pdf>
- Larsen, R. y Bélair-Gagnon, V. (2025). Social platforms and the spread of disinformation. *The Routledge Handbook of Political Campaigning* (pp. 286-299). DOI 10.4324/9781003333326.
- Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea en Panamá (2024). Informe Final de la Elección General 2024. Unión Europea. [https://www.eeas.europa.eu/delegations/panam%C3%A1/misi%C3%B3n-de-expertos-electorales-panam%C3%A1-2024-informe-final\\_es](https://www.eeas.europa.eu/delegations/panam%C3%A1/misi%C3%B3n-de-expertos-electorales-panam%C3%A1-2024-informe-final_es)
- Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (2025). Informe final: Elecciones Generales, República de Panamá, 5 de mayo de 2024. Organización de Estados Americanos.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (s.f.). Instructivo: Detección y respuestas antes fenómenos desinformativos.

- Observatorio Complutense Desinformación (2024). Informe Elecciones Panamá 2024. <https://www.ucm.es/observatoriodesinformacion/noticias/69932>
- Pérez, M., Lilleker, D. y Tapia, A. (2023). A systematic literature review of the phenomenon of disinformation and misinformation. *Media and Communication*, Vol. 11. Issue 2.
- Rubio, R., Álvarez, T. y Sánchez, V. (2024). La búsqueda de respuestas eficaces en la lucha contra la desinformación electoral”. *Elecciones* (julio-diciembre), 23(28): 77-110. DOI: 10.53557/Elecciones.2024.v23n28.03
- Servicio de Elecciones de Chile (2025). Desinformación electoral [sitio web]. <https://www.servel.cl/que-hacemos/>
- Tsang, S. (2024). Misinformation, disinformation, and fake news? Proposing a typology framework of false information. <https://doi.org/10.1177/14648849241304380>
- Tribunal Electoral (2019). Decreto 43 del 20 de diciembre de 2019. Que crea el Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD), reestructurando la Unidad de Medios Digitales (UMD). *Boletín Electoral* 4316-B.
- Tribunal Electoral (2024). Decreto 7 de 23 de enero de 2024, que reglamenta la manipulación de medios digitales de forma masiva con el propósito de afectar la integridad del proceso electoral. *Boletín Electoral* 5560.
- Tribunal Electoral (2025). VerificadoContigo [sitio web]. <https://verificadocontigo.com/>
- Vega, Gabriela (2022). Desinformación y organismos electorales: experiencias de la gestión del fenómeno en Chile, Colombia, Ecuador y Perú. <https://www.gob.pe/institucion/onpe/informes-publicaciones/3789924-desinformacion-y-organismos-electorales-experiencias-de-la-gestion-del-fenomeno-en-chile-colombia-ecuador-y-peru>
- Wardle, C. (2018). Information disorder: the essential glossary. [https://www.globacademy.org/wp-content/uploads/2023/03/infoDisorder\\_glossary.pdf](https://www.globacademy.org/wp-content/uploads/2023/03/infoDisorder_glossary.pdf)

- Wardle, C. y Derakhshan, H. (2017). Information disorder. Toward and interdisciplinary framework for research and policymaking. <http://tverezo.info/wp-content/uploads/2017/11/PREMS-162317-GBR-2018-Report-desinformation-A4-BAT.pdf>
- UNESCO (2020). Periodismo, “Noticias Falsas” & Desinformación. Manual de Educación y Capacitación en Periodismo. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373349/PDF/373349spa.pdf.multi>
- (2021). Respuestas para combatir la desinformación en procesos electorales en Perú. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378233.locale=es>
- UNESCO (2021). Respuestas para combatir la desinformación en procesos electorales en Perú. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378233.locale=es>

## La elección de constituyentes en 1903: Un caso de pacto partidario\*

### *The Election of Constituents in 1903: A Case of Interparty Pact*

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.195>

**Salvador Sánchez G.\*\***

<https://orcid.org/0000-0002-7533-2937>

**Resumen:** El artículo examina el proceso de elección, en 1903, de la Convención Constituyente de Panamá, destacando su relevancia como primer evento electoral del nuevo Estado. El autor demuestra que la paridad partidaria en dicha asamblea fue producto de un acuerdo político deliberado. A partir del análisis de las normas electorales, listas de candidatos y actas de votación, se constata que los partidos organizaron listas únicas por provincia, distribuyendo las candidaturas de manera equilibrada. El sistema mayoritario simple aplicado, junto a la ausencia de regulación sobre partidos políticos, facilitó este diseño. El estudio identifica además márgenes de flexibilidad en la ejecución del pacto, ya que aproximadamente un tercio de los candidatos propuestos originalmente fue reemplazado sin alterar el balance global. El hallazgo central es que el pacto partidario fue el mecanismo clave para garantizar estabilidad y representación compartida en la convención.

**Palabras clave:** Convención Constituyente, pacto partidario, sistema electoral, historia constitucional panameña, elecciones de 1903.

**Abstract:** The article examines the election process, in 1903, of the Constituent Convention of Panama, highlighting its relevance as the first electoral event of the new State. The author demonstrates that the party parity in that assembly was the product of a deliberate political agreement. Based on the analysis of the electoral regulations, lists of candidates and voting records, it is found that the parties organized single lists by province, distributing the candidacies in a balanced manner. The simple majority system applied, together with the absence of regulations on political parties, facilitated this design. The study also identifies margins of flexibility in the execution of the pact, since approximately a third of the originally proposed candidates were replaced without altering the overall balance. The central finding is that the interparty pact was the key mechanism to guarantee stability and shared representation in the convention.

**Keywords:** Constituent Assembly, interparty pact, electoral system, Panamanian constitutional history, 1903 elections.

\* Aprovecho para agradecer al exdirector del Archivo Nacional, Gustavo Joel Cerrud, a la directora de la Biblioteca Nacional, María Magela Brenes, y al exdirector de la Biblioteca Roberto F. Chiari, Orlando Acosta, por toda su colaboración en el marco de la investigación.

\*\* Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la USMA. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política, por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España. Magister en Derecho Electoral, Universidad de Castilla - La Mancha, España.

## Introducción

La Convención Nacional Constituyente de 1904 es uno de los eventos más significativos para la República de Panamá en el siglo XX. Produjo la primea Constitución panameña del período independiente (que estuvo vigente durante más de 35 años), eligió al primer presidente constitucional de la República y funcionó como primer legislativo ordinario del siglo XX.

Pese a su fundamental importancia, ha sido objeto de poca atención. Se menciona brevemente en artículos o capítulos de libros dedicados a la Constitución Política de 1904 (Vargas Velarde, 2017; González Montenegro, 2004; Bernal, 2003).

Alguno de los temas, especialmente polémicos, de la Constitución Política de 1904, como la adopción del artículo 136, recibieron mayor examen. Así Henríquez aborda la introducción de la norma constitucional que autoriza la intervención de los Estados Unidos de América en Panamá, para restablecer la paz y el orden constitucional (Henríquez, 1985).

Sin embargo, el tema que motiva esta investigación, siendo fundamental, ha sido desatendido casi por completo: el sistema electoral aplicado a la integración respecto de la Convención Constituyente de 1904. El hecho genera cierta perplejidad porque es parte del conocimiento general que la Convención de 1904 quedó integrada por liberales y conservadores a partes iguales. Pero, ¿es cierto que se produjo ese resultado paritario? Y, de ser cierto ¿cuál fue el sistema electoral que garantizó ese desenlace?

En particular, llama la atención la forma en que se ha construido el conocimiento sobre la integración de la Convención de 32 diputados, en alineamiento con la narrativa de que el momento constituyente era

---

Ha dictado los cursos de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Derechos Humanos. Sus publicaciones aparecen en revistas especializadas de Panamá, España, Colombia, Chile y México. Actualmente es el director del INED.

de consenso político entre los panameños, lo que coincide con la tesis de que el movimiento independentista supuso una homogénea acción panameña frente a la dominación colombiana.

En lo puramente electoral, el proceso se llevó a cabo con el marco jurídico creado por el decreto 25 de 12 de diciembre de 1903, mediante el cual la Junta Provisional de Gobierno convocó a la Convención Nacional Constituyente. Entre sus disposiciones se indicaba que los candidatos a constituyentes serían presentados al electorado en una única lista, y que se votaría por los candidatos de forma directa y secreta. Eso sería suficiente para el desenlace pretendido de representación partidaria paritaria si los candidatos hubieran sido, en efecto, 16 liberales y 16 conservadores, y si esos candidatos hubieran sido los únicos candidatos. Al parecer, no fue así. ¿Qué ocurrió entonces?

## **I. El régimen electoral de la Regeneración**

Se conoce por “Regeneración” el período iniciado por el presidente Rafael Núñez en 1885, y que pone fin a la experiencia federalista del liberalismo radical en Colombia, y cuyo marco constitucional lo será la Constitución de la República de Colombia de 1886, en reemplazo de la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863.

El punto de partida para esta indagación es el sistema electoral vigente inmediatamente antes del aplicado en las elecciones para constituyentes del 27 de diciembre de 1903.

La ley 7ª de 1888, sobre elecciones populares, modificada por la ley 119 de 1892, era la legislación que desarrollaba las disposiciones constitucionales sobre elección de representantes populares al congreso bicameral (senadores y representantes), la elección de los miembros de las asambleas departamentales y las autoridades locales.

Un rasgo distintivo del período lo fue la restricción al ejercicio del derecho al sufragio. En efecto, aunque Panamá había disfrutado del

sufragio universal masculino desde prácticamente 1853, su utilización general en el Istmo se interrumpió con la desaparición del régimen federal y el Estado Soberano de Panamá en 1886.

Adicionalmente, los sistemas aplicados en la elección de los diversos cargos de representación eran diferentes. Tratándose del Congreso, el sistema utilizado para la Cámara de Representantes era directo y uninominal, y para el Senado era indirecto. En ese sentido, el sistema aplicado en la integración de las asambleas departamentales era más parecido al sistema que se utilizaría en la elección de los miembros de la Convención Constituyente de Panamá. Las circunscripciones eran plurinominales, y se les denominaba distritos electorales. En el departamento de Panamá había seis.

La forma de votación aplicada era el denominado “voto en bloque”. Se aplicó el mismo sistema para la integración de los consejos municipales (cada dos años), así como para electores del presidente y vicepresidente (cada seis años), según Delgado (2002, pp. 100-101).

La ley 7ª de 1888 sobre elecciones populares indicaba, al momento de producirse la independencia, lo siguiente:

Artículo 48. Las papeletas para la elección de Consejeros municipales, Diputados á las Asambleas departamentales, Representantes y Electores, deberán expresar separadamente los nombres de los individuos por quienes se vota para principales y los de aquellos por quienes se vota para suplentes.

Los que obtengan mayor número de votos para principales serán declarados electos con este carácter; y los que tal mayoría obtengan como suplentes, serán declarados electos suplentes, según el orden descendente de votos. En caso de igualdad, decidirá la suerte.

El artículo 51 de la ley mencionada establecía por su parte que las papeletas debían contener tantos candidatos como cargos en disputa había.

Así se aplicó en 1892 y 1898, en las elecciones más recientes antes de la independencia de Panamá (Delgado, 2002, p. 101). Por la guerra de los Mil Días no se efectuaron elecciones para asambleas y consejos en 1900 y 1902, como hubiera correspondido. Lo que se observa en las elecciones constituyentes de 1903, por tanto, es la continuación del sistema electoral inmediatamente precedente.

## **II. El régimen electoral aplicado a la elección de los constituyentes**

Mediante el decreto 25 de 12 de diciembre de 1903 la Junta Provisional de Gobierno convocó a la Convención Nacional Constituyente de 1904 y estableció las reglas para la elección de los diputados constituyentes. Un aspecto destacado de estas elecciones –y en adelante– es la vuelta al sufragio universal masculino. Este aspecto del sistema electoral constituyó una victoria estratégica de los liberales, llamada a tener importantes consecuencias.

El decreto mencionado indica en su artículo 3 que los diputados principales y los suplentes a la Convención serán elegidos “por votación directa y secreta en una sola lista para cada Provincia.” Las provincias operan como circunscripciones plurinominales. En el momento de la elección: Bocas del Toro, Colón, Chiriquí, Veraguas, Los Santos, Coclé, con cuatro convencionales cada una, y Panamá, con ocho. Hubo, por lo tanto, siete listas.

Otro importante rasgo del sistema electoral aplicado a las elecciones constituyentes es la falta de regulación, de lo que hoy llamaríamos un procedimiento de postulación. Si observamos la regulación, no es necesario ser postulado por un partido político, cuya existencia tampoco requiere de registro estatal o reconocimiento formal de personería, como ocurre en la actualidad.

De esta forma, toda persona que cumpliera los mínimos requisitos podría ser electo diputado a la Convención Constituyente, como lo señala el primer párrafo del artículo 5 del decreto 25 de 12 de diciembre de 1903, sin perjuicio de lo que indica sobre inelegibilidades. Dice el mencionado texto jurídico:

Artículo 5. Pueden ser elegidos Diputados a la Convención Nacional Constituyente todos los individuos nacidos en el territorio del Istmo de Panamá, mayores de veintiún años, en el goce de sus derechos políticos, y los naturales de Colombia que hayan jurado fidelidad á la República ó firmado las Actas de independencia ó manifestado su voluntad de hacerse ciudadanos de ella con anterioridad á la publicación de este Decreto.

Adicionalmente, el artículo 18 indicaba que cada elector tendría un único voto –esto es, depositar un única papeleta–, y el artículo, 20 que la papeleta de votación debía tener claramente el nombre de aquellos por los cuales se votaba, y que serían declarados ganadores los más votados, en orden descendente, decidiendo la suerte en caso de empate. Dice así, literalmente, el artículo 20:

Artículo 20. Las papeletas para la elección de Diputados á la Convención Nacional Constituyente deberán expresar separadamente los nombres de los individuos por quienes se vota para principales y los de aquellos por quienes se vota para suplentes.

Los que obtengan mayor número de votos para principales serán declarados electos con ese carácter, y los que tal mayoría obtengan como suplentes serán declarados electos suplentes, según el orden descendente de votos. En caso de igualdad decidirá la suerte.

En el artículo 40 del decreto 25 de 12 de diciembre de 1903 se completa el procedimiento señalado, al indicarse lo siguiente:

Artículo 40. La Junta Electoral, una vez hecho el cómputo general á que se refiere el artículo anterior, declarará elegidos

Diputados principales y suplentes á la Convención Nacional Constituyente, por la respectiva circunscripción electoral á los ciudadanos que hayan reunido la mayoría de los votos válidos emitidos y en el orden descendente de éstos...

Se desprende de estas disposiciones que se trata de una lista única de candidatos por provincia, y adjudicación por mayoría simple a los más votados, hasta agotarse el número de curules en disputa.

Los electores pueden votar por todos los que aparecen en la papeleta, simplemente depositándola tal y como se les suministra. Siendo que en todas las provincias el número de candidatos a diputados y de suplentes es par (8 en Panamá y 4 en cada una de las otras provincias), se comprende que una distribución paritaria de candidatos entre dos partidos políticos tienda a producir un resultado paritario, siempre que todos los que votan depositen la misma papeleta, sin modificaciones.

Sin embargo, el mecanismo admitía la posibilidad de alterar la lista de candidatos ofrecida en la papeleta de votación (tachando y agregando nombres), lo que generó un cierto grado de incertidumbre.

### **III. El pacto partidario**

En los textos de historia de Panamá se repite o se confirma la descripción del proceso electoral de 1903, que puede extraerse de la lectura de las normas que lo regulan. En el temprano Compendio de Historia de Panamá, de Sosa y Arce, de 1911, se indica lo siguiente:

Las elecciones se verificaron con el orden más perfecto, habiéndose votado **por una sola lista, acordada previamente en la comunidad de los partidos**, que borraron momentáneamente sus líneas divisionarias. De ese modo, cada colectividad se esmeró en escoger para formar la representación nacional un personal

inteligente y capaz, no igualado con posterioridad (Sosa & Arce, p. 387). (El énfasis es mío).

Por su parte, Araúz y Pizzurno señalan:

El 12 de diciembre de 1903, apenas algo más de un mes de declarada la independencia y creada la República, la Junta de Gobierno Provisional expidió el decreto 25 sobre convocatoria a la Convención Nacional Constituyente, a fin de elegir los diputados que la compondrían. La misma debería estar integrada por 32 diputados principales y otros tantos suplentes, a razón de cuatro por cada una de las Provincias de Bocas del Toro, Coclé, Chiriquí, Colón, Los Santos, Veraguas y 8 por Panamá. **Los mismos serían elegidos por votación directa y secreta** (Araúz Monfante & Pizzurno Gelós, 1996, p. 25). (El énfasis es mío).

Entre los constitucionalistas, algunos le han dedicado líneas que reiteran lo antes dicho:

Esta elección estuvo tan hábilmente **planeada y convenida entre los dirigentes de los partidos heredados de Colombia, que exactamente la mitad de los convencionales fueron liberales y la otra mitad conservadores** (Quintero Correa, 1987, p. 47) (El énfasis es mío).

Pese a este consenso, es poco o nada lo que se dice en la literatura conocida sobre el procedimiento electoral aplicado a la elección de los convencionales. Ricord solo menciona que la Convención se eligió por sufragio popular (1988, p. 324). Frecuentemente se reitera que la Convención fue paritaria entre liberales y conservadores (Vargas Velarde, 2003, p. 89).

Entre los autores que se han ocupado de la historia electoral, Valdés Escoffery se refiere a la tesis del pacto partidario citando un informe no publicado, brindado al Tribunal Electoral por Diógenes de la Rosa, y luego de constatar que el pacto partidario no es evidente en la norma que regula la elección de los convencionales, señala: “Probablemente el convenio estuvo cristalizado en las listas de candidaturas” (2006, p. 10).

De las fuentes estadounidenses, se obtienen expresas menciones a la estrategia del reparto paritario de las curules en la Convención Constituyente:

Pronto se propusieron candidatos a través de toda la República, muchos de los cuales parecen haber sido miembros de los consejos municipales locales. Hubo un informe de que liberales y conservadores habían acordado repartirse las posiciones. La subsecuente división casi equitativa de los delegados electos añade credibilidad a este informe (Mellander, 1971, p. 46). (La traducción es mía).

La fuente que Mellander cita para esa afirmación es una comunicación del Enviado Extraordinario y ministro Plenipotenciario de los Estados Unidos de América en Panamá, William Insko Buchanan, fechado el 5 de enero de 1904, al secretario de Estado de ese país, John Hay.

Más información proporciona Conte Porras, quien relata la realización de una importante reunión, el 15 de diciembre de 1903:

Ese mismo día se celebró una numerosa reunión política en el Palacio Municipal en donde se **escogió la Junta de Electores que seleccionaría los candidatos a la Convención Nacional Constituyente** (Conte Porras, 2005, p. 96). (El énfasis es mío).

Aunque Conte Porras no menciona la fuente que sustenta esa afirmación, hubo reporte periodístico de la reunión a la que hace mención. En efecto, se indica:

El domingo pasado se realizó una importante reunión política con el objetivo de nombrar una junta de 10 miembros, encargados de nominar a los candidatos para la Convención Nacional que se celebraría en Panamá el 15 de enero de 1904.

La mayoría de los votos fueron obtenidos por Heliodoro Patiño, Domingo Díaz, José Brígido Villarreal, Ciro L Urriola, Jil F. Sánchez, Manuel Amador Guerrero, Manuel J. Cucalón P., Jil Ponce J. José M. de la Lastra, Francisco Antonio Facio (L Etoile de Panama, 1903, p. 1).<sup>1</sup>

La misma noche del 15 de diciembre la junta recién instalada decidió una lista de candidatos, a los que se debía “sondear”, en lo que parece expresión de la necesidad de contar con su voluntad de participar en el torneo electoral.

Hoy sabemos que algunos de los propuestos por la junta no llegaron a participar en las elecciones (es el caso de Facundo Mutis Durán, conservador, candidato por la provincia de Los Santos), quien fue remplazado por Arístides Arjona, luego electo convencional.

Otros estaban en la lista, pero al ser consultados no aceptaron la candidatura antes de realizarse las elecciones, ni la curul luego de salir electos (es el caso del liberal Belisario Porras, también en la provincia de Los Santos).

Se observa que el pacto partidario permitió mantener el balance de la propuesta pese a las diferencias territoriales. Así, pese a poder presentar una oferta balanceada en provincias como Panamá o Veraguas, propuso un candidato liberal más en Panamá y un candidato conservador más en Veraguas, lo que demuestra que se tomaba en cuenta la diferente implantación geográfica de los partidos.

---

<sup>1</sup> Lo mismo se reportaba en La Estrella de Panamá de ese 16 de diciembre (La Estrella de Panamá, 1903, p. 1).

El estar en la lista del pacto partidario no garantizaba ser elegido popularmente. Es el caso del conservador José Domingo de Obaldía y de los liberales Manuel Espinosa B. y Manuel J. Cucalón P., en la provincia de Panamá, que Conte Porras reporta que no fueron elegidos (Conte Porras, 2005, p. 98). En su lugar, otros candidatos ganaron las curules.

Los candidatos iniciales de la Junta de Selección fueron elegidos íntegramente en Coclé y Veraguas; pero en el resto del país, algunos fueron reemplazados o fueron derrotados por otros candidatos. De hecho, la variación respecto de la lista inicial propuesta es de 10 sobre 32 curules, lo que equivale a un 31.25% del total.

**Tabla 1**

*Candidatos Propuesto por la Junta de Selección a la Convención Constituyente de 1904, según provincia y afiliación partidaria.*

| Provincia      | Nombre                   | Partido Político |
|----------------|--------------------------|------------------|
| Bocas del Toro | Nicolás Justiniani       | Conservador      |
|                | Porfirio Meléndez        | Liberal          |
|                | J.M. Lambert             | Liberal          |
|                | Cástulo Villamil*        | Conservador      |
| Coclé          | Emiliano Ponce Jaén*     | Conservador      |
|                | Rodolfo Chiari*          | Liberal          |
|                | Modesto Rangel*          | Liberal          |
|                | Sebastián Sucre*         | Conservador      |
| Colón          | Ricardo Arias            | Conservador      |
|                | Juan Antonio Henríquez*  | Liberal          |
|                | Julio Icaza*             | Conservador      |
|                | Gerardo Ortega*          | Liberal          |
| Chiriquí       | Rosendo Herrera          | Liberal          |
|                | José María de la Lastra* | Conservador      |
|                | Salvador Jurado          | Liberal          |
|                | Nicolás Victoria Jaén*   | Conservador      |

| Provincia  | Nombre                  | Partido Político |
|------------|-------------------------|------------------|
| Los Santos | Belisario Porras*       | Liberal          |
|            | Facundo Mutis Durán     | Conservador      |
|            | Antonio Burgos*         | Conservador      |
|            | Ignacio Quinzada*       | Liberal          |
| Panamá     | Manuel Amador Guerrero* | Conservador      |
|            | Pablo Arosemena*        | Liberal          |
|            | Manuel J. Cucalón P.    | Liberal          |
|            | José Domingo de Obaldía | Conservador      |
|            | Heliodoro Patiño*       | Liberal          |
|            | Gil F. Sánchez*         | Conservador      |
|            | Manuel Espinosa B.      | Liberal          |
|            | Ciro L. Urriola*        | Liberal          |
|            | Juan B. Amador G.*      | Conservador      |
|            | Bernardo E. Fábrega*    | Conservador      |
| Veraguas   | Luis García Fábrega*    | Conservador      |
|            | Manuel S. Pinilla*      | Liberal          |

Fuente: Elaboración propia en base a la noticia publicada (L Etoile de Panama, 1903, p. 1).

\*Candidatos propuestos por la Junta de Selección y electos popularmente.

En resumen: la tesis ampliamente extendida de que hubo un pacto partidario para distribuirse las curules, por lo visto, corresponde a la realidad. La estrategia electoral, según la entiendo, pretendía proponer a los ciudadanos un número de candidatos equivalente al total de curules en disputa en cada una de las siete circunscripciones, y equitativamente distribuido entre liberales y conservadores. Si no se producían intervenciones adicionales, el resultado debía ser que todos saldrían elegidos.

Las variaciones observadas entre la lista del pacto partidario y los candidatos finalmente postulados y elegidos, dan muestras de que las cosas no funcionaron exactamente como estaban planificadas. Sin embargo, esa desviación estaba también prevista en el diseño original de las reglas electorales, y así parecía entenderse. El 30 de diciembre decía La Estrella de Panamá:

Nosotros entendemos que ningún buen ciudadano, ningún buen patriota debe abstenerse de votar. **¿No le gustan los candidatos acordados en reuniones políticas previas? Pues borre el nombre de esos candidatos y escriba el de otros que les parezcan mejores**, pero no debe abstenerse de emitir su voto; porque abstenerse, volver la espalda a los comicios, es perjudicar a la patria, es lesionar los intereses colectivos (La Estrella de Panamá, 1903, p. 1). (El énfasis es mío).

La integración de la convención fue ligeramente más conservadora que liberal, a partir de la no participación de Belisario Porras, que había sido electo, pero que fue reemplazado por un suplente conservador (Juan Vásquez García). Esto, porque los suplentes no eran personales, tal y como hemos indicado.<sup>2</sup>

**Tabla 2**

*Integrantes de la Convención Constituyente de 1904, según provincia y afiliación partidaria*

| Provincia      | Nombre                    | Partido Político |
|----------------|---------------------------|------------------|
| Bocas del Toro | Alberto García de Paredes | Conservador      |
|                | Pacífico Meléndez         | Liberal          |
|                | Rafael Neira A.           | Liberal          |
|                | Cástulo Villamil          | Conservador      |
| Coclé          | Emiliano Ponce Jaén       | Conservador      |
|                | Rodolfo Chiari            | Liberal          |
|                | Modesto Rangel            | Liberal          |
|                | Sebastián Sucre           | Conservador      |
| Colón          | Aurelio Guardia           | Conservador      |

<sup>2</sup> Sin embargo, Manuel Amador Guerrero (conservador por Panamá), si pudo ser reemplazado en la convención por el también conservador Demetrio H. Brid (quien suscribió la Constitución), para ser elegido primer presidente constitucional de la República (Conte Porras, 2005, p. 98).

| Provincia  | Nombre                     | Partido Político |
|------------|----------------------------|------------------|
| Chiriquí   | Juan Antonio Henríquez     | Liberal          |
|            | Julio Icaza                | Conservador      |
|            | Gerardo Ortega             | Liberal          |
|            | Manuel C. Jurado           | Liberal          |
|            | José María de la Lastra    | Conservador      |
|            | Manuel Quintero Villarreal | Liberal          |
| Los Santos | Nicolás Victoria Jaén      | Conservador      |
|            | Belisario Porras*          | Liberal          |
|            | Arístides Arjona           | Conservador      |
|            | Antonio Burgos             | Conservador      |
| Panamá     | Ignacio Quinzada           | Liberal          |
|            | Manuel Amador Guerrero**   | Conservador      |
|            | Pablo Arosemena            | Liberal          |
|            | Fabio Arosemena            | Liberal          |
|            | Luis de Roux               | Conservador      |
|            | Heliodoro Patiño           | Liberal          |
|            | Gil F. Sánchez             | Conservador      |
|            | Nicolás Tejada             | Liberal          |
|            | Ciro L. Urriola            | Liberal          |
|            | Juan B. Amador G.          | Conservador      |
| Veraguas   | Bernardo E. Fábrega        | Conservador      |
|            | Luis García Fábrega        | Conservador      |
|            | Manuel S. Pinilla          | Liberal          |

\* Reemplazado por Juan Vásquez García.

\*\*Reemplazado por Demetrio H. Brid.

**Fuente:** Elaboración propia con base en la atribución de identidad partidaria, según Conte Porras (2005, p. 97-99).

Con la intención de mejorar nuestra comprensión del asunto, este artículo examina las actas de votación, y en concreto, un Acta de jurado de votación de la provincia de Los Santos, y otro de la provincia de Veraguas.

#### **IV. Las actas de los jurados de votación**

Según disponían las normas vigentes, se integraban jurados de votación para la recepción de los sufragios. Eran los equivalentes a las actuales “mesas de votación”, e igual que ahora existen “actas de mesas”, en 1903 se producían “actas de los jurados de votación”.

Para comprender cómo operó la votación en 1903, se han consultado dos actas de esos jurados de votación, correspondientes a Los Santos (anexo 1) y a Santiago de Veraguas (anexo 2).

El acta de Los Santos fue identificada en 2020, en el Archivo Nacional de Panamá. Está fechada el 27 de diciembre de 1903 y está firmada por el presidente<sup>3</sup>, el vicepresidente<sup>4</sup> y tres vocales<sup>5</sup>, que integraban el jurado de votación N.º 2 del distrito de Los Santos, en la provincia del mismo nombre. Hay constantes referencias a las obligaciones del jurado de votación, en cumplimiento del Decreto 25 de 12 de diciembre de 1903, de la Junta Provisional de Gobierno. El resultado de la votación se comunica tanto a Junta Provisional de Gobierno, como a la Convención y al presidente de la junta electoral de la provincia. Los cuatro candidatos a diputado propuestos por el pacto partidario, fueron los cuatro ganadores en este jurado de votación y por la provincia de Los Santos.

El acta de Santiago de Veraguas fue identificada en 2024, también en el Archivo Nacional de Panamá.<sup>6</sup> Está fechada igualmente el 27 de diciembre de 1903, y está firmada por su presidente<sup>7</sup>, los vocales<sup>8</sup> y el secretario.<sup>9</sup> En el acta se identifica un vicepresidente, que luego es mencionado como vocal, y que finalmente aparece firmando entre los

---

<sup>3</sup> Juan de M. Correa.

<sup>4</sup> José G. Moreno.

<sup>5</sup> Domitilo Castillo, Santiago Peña y Alfredo Coréz.

<sup>6</sup> Agradezco a la investigadora Yamileth Bellido por este hallazgo.

<sup>7</sup> Wenceslao Bustos.

<sup>8</sup> Lorenzo Macías y Félix Guillén.

<sup>9</sup> Clemente Ramos R.

vocales.<sup>10</sup> El acta señala que corresponde al jurado de votación “número segundo”. Los cuatro candidatos a diputado propuestos por el pacto partidario para Veraguas, fueron los cuatro ganadores en este jurado de votación, y fueron los finalmente electos por la provincia. Lo mismo ocurre en otras dos actas identificadas posteriormente en el Archivo Nacional, correspondientes también al distrito de Santiago y del distrito de Calobre, ambos de la provincia de Veraguas.

Hay otros reportes sobre los resultados electoral del 27 de diciembre de 1903, en la literatura consultada. Conte Porras reproduce los resultados de la elección en la provincia de Panamá:

**Tabla 3**

*Resultados electorales en la provincia de Panamá, 1903*

| Candidato              | Votos | Partido     |
|------------------------|-------|-------------|
| Manuel Amador Guerrero | 1670  | Conservador |
| Ciro Luis Urriola      | 1618  | Liberal     |
| Pablo Arosemena        | 1606  | Liberal     |
| Heliodoro Patiño       | 1279  | Liberal     |
| Gil F. Sánchez         | 1160  | Conservador |
| Luis Guillermo de Roux | 1042  | Conservador |
| Fabio Arosemena        | 53    | Liberal     |
| Nicolás Tejada         | 472   | Liberal     |

**Fuente:** Elaboración propia con base en la atribución de identidad partidaria según Conte Porras (2005, pp. 97-98).

Como se ha dicho, el conservador José Domingo de Obaldía y los liberales Manuel Espinosa B. y Manuel J. Cucalón P., propuestos por el pacto partidario en la provincia de Panamá no fueron elegidos (Conte Porras, 2005, p. 98). Ganaron las curules Luis Guillermo de Roux (conservador), Fabio Arosemena (liberal) y Nicolás Tejada (liberal),

<sup>10</sup> Oscar Ramos.

lo que no cambió la distribución partidaria prevista para la provincia (cinco liberales y tres conservadores). Sin embargo, no está claro con esa información si los tres “no elegidos” llegaron a aparecer en la papeleta.

La práctica del acuerdo previo en el reparto de curules fue ensayada posteriormente a la convención de 1904 en diversas ocasiones (Sánchez G., 2025, pp. 127-129).

## **Conclusiones**

En primer lugar, cabe decir que está bastante más clara la forma en que se concretó el pacto partidario para la integración de la convención constituyente de 1904, utilizando las elecciones del 27 de diciembre de 1903.

En efecto, los partidos políticos existentes, liberales y conservadores, produjeron una lista única por provincia, integrada paritariamente. Algunas estrategias adicionales, como la creación de la provincia de Bocas del Toro (y, consiguientemente, su aparición como una nueva circunscripción electoral con derecho a cuatro convencionales), o la duplicación del número de convencionales de la provincia de Panamá, parecen estar pensadas para incorporar a un mayor número de voces dentro de las fuerzas participantes.

También es de destacar que el pacto partidario fuera sensible con la diferente implantación geográfica de los partidos, creando desbalances entre liberales y conservadores dentro de algunas provincias, pero garantizando el balance global.

Una vía adicional que sirvió para incorporar a los disidentes del acuerdo partidario inicial fue la movilización de los partidos para reemplazar a aquellos en las boletas de votación, lo que ocurrió en casi un tercio de las ocasiones. Sin embargo, esto parece haber tenido impacto más dentro de cada partido que entre los partidos. Así, si se reemplazaba un candidato, se reemplazaba un liberal por un liberal o un conservador

por un conservador. El balance final es que, pese a los cambios, la lógica del pacto partidario se mantuvo.

La estrategia de lograr acuerdos partidarios y realizar una liturgia electoral, que aportara una validación popular, se planteó repetidas veces a principios del siglo XX como una forma de evitar la violencia entre los bandos políticos enfrentados. Esto se observa incluso antes de 1903 en la propuesta de Rafael Uribe Uribe para la participación de los liberales en la excluyente política electoral colombiana (De La Pedraja Tomán, 2006, p. 28), y luego en varias ocasiones después de su utilización en las elecciones para la Convención Constituyente de 1904 (Sánchez G., 2025, pp. 127-129).

## Bibliografía

- Araúz Monfante, C. A., & Pizzurno Gelós, P. (1996). *Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989)*. Panamá: Mafer.
- Bernal, M. A. (2003). Evolucion Constitucional desde la separación de Panamá. En A. C. (editor), *Historia General de Panamá* (pp. 55-75). Panamá.
- Conte Porras, J. (2005). *Procesos Electorales y Partidos Políticos*. Panamá.
- De La Pedraja Tomán, R. (2006). *Wars of Latin America, 1899–1941*. McFarland.
- De Roux, L. (1928). Cómo se hizo la Constitución de Panamá. *Semanario Gráfico*.
- De Roux, L. (1929). *La Constitución de la República de Panamá. Edición de las Bodas de Plata, compilada y revisada por el doctor Luis De Roux*. Panamá.
- Delgado, O. (2002). Los Sistemas Electorales para el Congreso en Colombia (1821–2002). *Estudios Sociojurídicos*, 67-129.
- Ford González, J. (2007). *Comisiones legislativas. Historia y actualidad*. Panamá: Asamblea Nacional.
- García de Cruz, M. (2019). La Constitución de 1904 y el movimiento reformista. En I. C. Procesal, *Obra en homenaje al maestro Dr. Jorge Fábrega* (pp. 383-476). Panamá: Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal.
- González Montenegro, R. (2004). Antecedentes histórico y proyecciones de la constitución de 1904. *Debate*, 16-23.
- Goytía, V. F. (1976). Constitución de 1904. *Iustitia et Puchritudo*, 109-163.
- Guardia Grimaldo, F. (2005). Reseña Histórica de Nuestros Partidos. En M. Galindo, C. I. Zúñiga Guardia, & J. Conte-Porras, *Ensayos sobre los Partidos Políticos en Panamá* (pp. 58-86). Panamá.
- Henríquez, J. A. (1985). Para la historia : de cómo tuvo su origen, se redactó, modificó, discutió y aprobó el artículo 136 de la Constitución de la República de Panamá. *Revista Lotería*(346-347), 112-118.

- L Etoile de Panama. (16 de diciembre de 1903). La Convention. *L Etoile de Panama*, p. 1.
- La Estrella de Panamá. (30 de Diciembre de 1903). Las Elecciones para diputados a la Convención. *La Estrella de Panamá*(1718), p. 1.
- La Estrella de Panamá. (16 de Diciembre de 1903). Lista de candidatos a la Convención. *La Estrella de Panamá*, p. 1.
- Mellander, G. A. (1971). *The United States in Panamanian Politics. The intriguing formative years*. Danville: The Interstate Printers and Publishers.
- Mellander, G. A., & Maldonado Mellander, N. (s.f.). *Charles Edward Magoon: The Panama Years*. Plaza Mayor.
- Pizzurno Gelós, P. (1990). *Antecedentes, hechos y consecuencias de la Guerra de los Mil Días*. Panamá: Ediciones Formato 16.
- Porras, B. (24 de abril de 1904). Carta a sus amigos. San Salvador.
- Porras, B. (s.f.). *Los sucesos de Panamá en 1903 (1904)*. Panamá.
- Quintero Correa, C. A. (1987). Evolución Constitucional de Panamá. En J. F. (compilador), *Estudios de Derecho Constitucional Panameño* (pp. 9-60). Panamá: Editora Jurídica Panameña.
- Quinzada, I. (1965). Apuntamientos para la historia de Panamá (1868-1922). *Lotería*, 60-96.
- Ricord, H. (1988). Las constituciones panameñas del siglo XX. En *El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX* (Vol. III, pp. 321-346). México: IIJ-UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/648/18.pdf>
- Sánchez G., S. (2021). La lista incompleta en las elecciones legislativas de 1924. *Mundo Electoral*, 51-57.
- Sánchez G., S. (2025). La representación proporcional en Panamá (1925-1928). *Gobierno & Sociedad*(7), 121-162. <https://doi.org/https://doi.org/10.61311/2805-1912.177>
- Sisnett, M. O. (1972). *Belisario Porras o la vocación de la nacionalidad*. Panamá: Imprenta Universitaria.

- Sosa, J. B., & Arce, E. J. (s.f.). *Compendio de Historia de Panamá*. Panamá: Autoridad del Canal de Panamá.
- Szok, P. A. (s.f.). Rey sin Corona. Belisario Porras y la formación del Estado Nacional: 1903-1931. En A. C. (editor), *Nueva Historia General de Panamá* (p. 109). Panamá.
- Turner, D. H. (1958). La constituyente de 1904 y su obra. *Lotería*, 2(26), 6-7.
- Valdés Escoffery, E. (2006). *Acontecer Electoral Panameño*. Panamá: Tribunal Electoral.
- Vargas Velarde, O. (2003). La evolución constitucional en el Panamá republicano. En S. S. (Editor), *César A. Quintero Correa (1916-2003). Libro Homenaje* (pp. 89-144). Panamá: CIDEM/IIDC Panamá.
- Vargas Velarde, O. (13 de Febrero de 2017). *La Constitución Política de 1904 y el movimiento de reforma*. <https://tribunaldecuentas.gob.pa/>: <https://tribunaldecuentas.gob.pa/wp-content/uploads/2013/05/113%C2%B0-aniversario-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-1904.-Mgdo.-Oscar-Vargas-Velarde.pdf>
- Vásquez García, J. (1929). Historia de la Constitución. En *La Constitución de la República de Panamá. Edición de las Bodas de Plata, compilada y revisada por el doctor Luis de Roux*. Panamá.

## ANEXO N.º 1

En la cabecera del Distrito Municipal de Los Santos, Provincia del mismo nombre, República de Panamá, a los veintisiete días del mes de Diciembre de 1903, a las 8: a.m. se reunieron los señores Juan de Matos Correa, José Sergio Moreno, Santiago Peña, Domitilo Castillo y Alfredo Cortéz, V. que componen el Jurado de votación Número 2, previamente posesionados ante el Alcalde, presidiendo el vocal Juan de Mata Correa, y actuando como Secretario el vocal Alfredo Cortéz. V. – El Acto continuo y se abrió la urna la cual fue exhibida y examinada por el público a fin de que adquiriese el conocimiento de que se hayan visto completamente vacía.

Dado el redoble de tambor indicativo de la apertura de la votación, la misma que se declaró abierta por la Presidencia.

El vocal Santiago Peña fue encargado de inscribir los nombres de las sufragantes en el registro correspondiente. –A las cuatro de la tarde se dio el redoble de tambor como señal de que se había cerrado la votación, la cual se declaró cerrada. – -Inmediatamente, después de este acto el vocal Santiago Peña leyó en alta voz la lista de los ciudadanos que han sufragado y se puso al pie de ella la nota de que habla el Art. 26, la misma que fue firmada por todos los miembros del Jurado. —Hecho lo cual se abrió públicamente la urna en que fueron depositadas las papeletas. – -El Secretario las contó una a una y resultó un número igual al de sufragantes. – – Se procedió a hacer el escrutinio de los votos emitidos para Diputados a la Convención Nacional nombrándose escrutadores a los vocales Alfredo Cortéz y Santiago Peña, quienes publicaron el siguiente resultado:

### Principales:

|                      |                             |
|----------------------|-----------------------------|
| Por Belisario Porras | Ciento ochenta y tres votos |
| Por Arístides Arjona | Ciento ochenta y un votos   |

|                      |                             |
|----------------------|-----------------------------|
| Por Antonio Burgos   | Ciento ochenta votos        |
| Por Ignacio Quinzada | Ciento setenta y seis votos |
| Por Mauricio Correa  | Seis votos                  |
| Por Jesús Ma. Moreno | Seis votos                  |
| Por Lucas Escala     | Un voto                     |

### **Suplentes**

|                       |                              |
|-----------------------|------------------------------|
| Por Diego Icaza       | Ciento setenta y siete votos |
| Por Juan Vásquez      | Ciento ochenta y tres votos  |
| Por Manuel M. Correa  | Ciento ochenta y tres votos  |
| Por Demetrio Quintero | Ciento setenta y siete votos |
| Por Manuel Vásquez Q. | Un voto                      |
| Por Geraldino de León | Cinco votos                  |
| Por Evaristo Almengor | Cinco votos                  |
| Por Ignacio Quinzada  | Un voto                      |
| Por Mauricio Correa   | Un voto                      |

Terminado que fue el escrutinio y leído en alta voz el resultado se pusieron en un paquete las papeletas de la votación y se extendió en la cubierta el certificado de que trata el Art. 31 del Decreto Número 25 sobre Elecciones. Se extendieron tres ejemplares de esta Acta para ser enviadas a la Convención, a la Junta de Gobierno Provisional y al Presidente de la Junta Electoral de la Provincia a quien se le envía también el paquete que contiene las papeletas y la lista de sufragantes. Se cumplió con las prevenciones del Art. 19 del Decreto referido y se firmó el registro por todos los miembros del Jurado y por los concurrentes que han querido hacerlo.  
Los Santos, Diciembre 27 de 1903.

*El Presidente*  
Juan de M. Conca

*El vicepresidente:*

José G. Moreno

El vocal

Domitilo Castillo

*El Vocal:*

Santiago Peña

*El vocal*

Alfredo Cortéz N.

## **ANEXO N.º 2**

### **Acta**

Del registro de votación para Diputados a la Convención Nacional Constituyente, verificados en el Jurado de Votación del Distrito de Santiago, el día veintisiete de diciembre de mil novecientos tres.

En el Distrito Municipal de Santiago, Provincia de Veraguas República de Panamá, a las ocho de la mañana del día veintisiete de Diciembre de mil novecientos tres, en lugar público se reunió el Jurado de Votación nombrado por el Consejo Municipal, con asistencia de los Miembros Principales Señores Wenceslao Bustos, Presidente, Oscar Ramos, Vicepresidente, los Vocales Señores José Félix Guillen y Lorenzo Macías y el miembro Secretario, Clemente Ramos R. con el objeto de verificar el escrutinio de los votos que ante dicho Jurado emitan los ciudadanos el día de hoy para Diputados a la Convención Nacional Constituyente.

El Vocal Oscar Ramos fue designado por el Presidente para inscribir en el registro respectivo los nombres de los individuos que se presenten a votar. Acto continuo se abrió la urna que fue examinada para el público. Diose el redoble de tambor como indicativo de la apertura de la votación.

A las cuatro de la tarde, previo al redoble de tambor, se declaró cerrada la votación. Conforme al dato suministrado por el registro, resultó que habían votado cuatrocientos noventa y nueve sufragantes, incontinentemente se abrió la urna, y contados los votos depositados en ella se hallaron cuatrocientos noventa y nueve, número igual al de los que han votado. Contado y recogidos los votos por el secretario, abiertos y leídos por el vocal José Félix Guillen, y anotados por los escrutadores Oscar Ramos y Lorenzo Macías, dieron el resultado siguiente.

### Para Diputados Principales

|                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| Cuatrocientos noventa y nueve votos por el Señor Juan B. Amador G. | 499 votos |
| Cuatrocientos noventa y nueve votos por el Señor Luis García F.    | 499 votos |
| Cuatrocientos noventa y nueve votos por el Señor Bernardo Fábrega  | 499 votos |
| Cuatrocientos noventa y nueve votos por el Señor Manuel S. Pinilla | 499 votos |

### Para Diputados Suplentes

|                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------|-----------|
| Cuatrocientos noventa y ocho votos por el Señor José María Goitia | 498 votos |
| Cuatrocientos noventa y cuatro votos por el Señor Pedro López P.  | 494 votos |
| Cuatrocientos noventa y tres votos por el Señor Abel Grajales     | 493 votos |
| Cuatrocientos noventa y dos votos por el Señor Demetrio Dutary    | 492 votos |
| Tres votos por el Señor Raúl Amador                               | 3 votos   |
| Dos votos por Gil Ponce J.                                        | 2 votos   |
| Dos votos por el Señor Manuel José Aponte                         | 2 votos   |
| Dos votos por el Señor Joaquín Velarde                            | 2 votos   |
| Un voto por el señor Santiago Pinilla                             | 1 voto    |
| Un voto por el Señor Aníbal Vernaza                               | 1 voto    |
| Un voto por el Señor Plácido Suarez                               | 1 voto    |
| Un voto por el Señor Eleodoro Patiño                              | 1 voto    |
| Un voto por el Señor Gregorio Ramos M.                            | 1 voto    |
| Un voto por el Señor José Del Carmen Pino                         | 1 voto    |
| Un voto por el Señor Oscar Fábrega                                | 1 voto    |
| Un voto por el Señor José S. Mendoza                              | 1 voto    |
| Un voto por el Señor Alejandro Méndez                             | 1 voto    |
| Un voto por el Señor Nicolás Alcedo                               | 1 voto    |

Se hace constar que antes del escrutinio se dio cumplimiento al Artículo 26 del decreto de la Junta de Gobierno.

Concluido el escrutinio a las cinco y media de la tarde se extiende la presente acta por triplicado para darles el destino que señala el artículo (32) treinta y dos del decreto referido. Previamente se formó un paquete de las boletas examinadas para acompañarla al ejemplar del acta que se va a enviar al Señor Presidente de la Junta Electoral de la Provincia.

Este escrutinio corresponde al Jurado de votación Número segundo.

*El Presidente*

*Wenceslao Busto*

*Vocales*

*Oscar Ramos*

*Lorenzo Macías*

*Félix Guillen*

*El Secretario*

*Clemente Ramos R.*



## De la austeridad estricta a la integración mediante inversión: La construcción del sistema financiero y monetario europeo (1970 - 2020)

*From the strict austerity to the integration through investment: The Construction of the European Financial and Monetary System (1970–2020)*

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.213>

**William Peñaloza Urdaneta\***

**Resumen:** El artículo analiza la evolución del sistema económico-financiero europeo desde 1970, cuando la entonces Comunidad Económica Europea comenzó a desarrollar mecanismos de coordinación monetaria bajo un modelo rígido, basado en la estabilidad económica y disciplina presupuestaria. Este enfoque mostró sus límites sobre todo durante la crisis de deuda soberana europea. A partir de estas experiencias, la Unión Europea fue incorporando progresivamente mayor flexibilidad y una política económica más activa, orientada a ampliar los instrumentos de política económica y la capacidad de intervención pública. El artículo se estructura en varias partes: una primera dedicada al origen del modelo alemán de austeridad, estabilidad y disciplina fiscal; una segunda centrada en las tensiones y limitaciones evidenciadas durante la crisis de la deuda soberana europea; y una tercera que aborda la evolución hacia un enfoque más orientado a la inversión, la coordinación y la resiliencia, culminando en la respuesta al COVID-19 con instrumentos como el NextGenerationEU. En resumen, analizamos cómo el sistema ha pasado de un enfoque rígido, en el cual la obligación de las reglas fiscales es la prioridad, a una donde la arquitectura es más adaptable a la situación, capaz de articular respuestas comunes y sostener el crecimiento, el empleo y la cohesión en contextos de elevada incertidumbre.

**Palabras clave:** Arquitectura financiera europea, gobernanza económica, integración europea, política pública europea, unión monetaria.

\* William Peñaloza Urdaneta es politólogo con formación de posgrado en Análisis Económico del Derecho por la Universidad de Salamanca. Su trabajo se centra en la integración europea y la gobernanza institucional de la Unión, con especial atención a la evolución de sus instrumentos de política pública y financiación común. Su investigación reciente analiza la posible utilización de mecanismos financieros europeos para el desarrollo de una política de defensa común. Ha participado en actividades académicas y de simulación internacional, así como en iniciativas de divulgación sobre instituciones europeas en el marco de la Cátedra Jean Monnet. Filiación institucional: Universidad de Salamanca. Correo electrónico: [wpenalozaurdaneta@gmail.com](mailto:wpenalozaurdaneta@gmail.com)

**Abstract:** *This article analyzes the evolution of the European economic and financial system since 1970, when the then European Economic Community began developing mechanisms for monetary coordination under a rigid framework based on economic stability and audit discipline. This approach revealed its limitations, particularly during the European sovereign debt crisis. From these experiences, the European Union has been progressively incorporating greater flexibility and has adopted a more active economic policy aimed at expanding policy instruments and strengthening the capacity for public intervention. The article is structured in several sections: The first examines the origins of the German model of austerity, stability, and audit discipline. The second section focuses on the tensions and constraints that became evident during the European sovereign debt crisis. The third one addresses the evolution towards a more investment-oriented, coordinated, and resilient approach, culminating in the response to the COVID-19 Pandemics through instruments such as NextGenerationEU. In summary, the article analyzes how the system has evolved from a rigid framework in which compliance with audit rules was the overriding priority to one characterized by a more adaptable architecture, capable of coordinating common responses and sustaining economic growth, employment, and social cohesion in contexts of heightened uncertainty.*

**Key words:** *Economic governance, European financial architecture, European integration, European public policy, monetary union.*

## Introducción

El artículo analiza cómo y por qué el sistema económico-financiero europeo ha evolucionado desde un modelo centrado en la estabilidad y la disciplina hacia otro que incorpora la estimulación económica como mecanismo para sostener el crecimiento y evitar divergencias entre Estados miembros. La pregunta de fondo es sencilla: cómo un sistema diseñado para proteger la moneda y limitar la discrecionalidad fiscal fue transformándose, a lo largo de cinco décadas, hasta admitir un papel más activo de la política económica en la corrección de crisis y desequilibrios internos. El recorrido parte de la década de 1970, cuando la entonces Comunidad Económica Europea comenzó a construir mecanismos de coordinación monetaria inspirados en un modelo rígido, orientado a la estabilidad y a la contención de la inflación, y culmina en la etapa posterior al COVID-19, donde la Unión ya había asumido una lógica más flexible y con mayor capacidad de intervención.

Desde el punto de vista teórico, el artículo utiliza el *ordoliberalismo* como marco interpretativo para comprender la formación inicial de la arquitectura económica y monetaria europea. Esta corriente, asociada a la Escuela de Friburgo y desarrollada en la posguerra, sostiene que el mercado requiere un orden jurídico e institucional sólido que garantice la competencia, la estabilidad monetaria y la previsibilidad pública. Así, más que un objeto de estudio en sí mismo, el *ordoliberalismo* explica por qué la integración europea se configuró en torno a la independencia del banco central, la estabilidad de precios, la disciplina fiscal y la primacía de las reglas sobre la discrecionalidad política; una orientación reforzada por la histórica sensibilidad alemana hacia la hiperinflación y el endeudamiento excesivo.

Metodológicamente, el trabajo adopta un enfoque cualitativo e histórico-institucional organizado en tres niveles. En primer lugar, recurre a la literatura teórica *ordoliberal*, especialmente a la obra de Walter Eucken (1952), para reconstruir los fundamentos del modelo alemán de estabilidad. En segundo lugar, analiza fuentes normativas de la Unión Europea y el Banco Central Europeo para examinar cómo se incorporaron estos principios al diseño de la Unión Económica y Monetaria. Finalmente, traza un recorrido cronológico entre 1970 y 2020 para observar la evolución de este modelo: desde una disciplina monetaria estricta hacia una arquitectura más flexible, orientada a la inversión, la coordinación y la resiliencia frente a las crisis.

La evolución descrita no responde a un giro abrupto, sino a una acumulación de ajustes sucesivos que fueron modificando la arquitectura económica europea. Durante años, la disciplina presupuestaria y la primacía de las reglas ofrecieron un marco de credibilidad, pero la crisis financiera internacional y, sobre todo la crisis de deuda soberana europea, mostraron sus límites. A partir de entonces, la Unión fue incorporando mecanismos de supervisión, apoyo y coordinación más intensos, y el discurso económico fue desplazándose gradualmente desde la austeridad estricta hacia una mayor atención al crecimiento,

la resiliencia y la cohesión. En ese proceso, la etapa de la Comisión Juncker marcó un punto de inflexión importante, al consolidar un enfoque más orientado a reforzar la capacidad de respuesta del conjunto europeo ante *shocks* asimétricos.

## **I. La progresiva integración económica europea**

La integración económica europea después de la Segunda Guerra Mundial condujo gradualmente a la creación de instituciones financieras comunes, culminando en la Unión Económica Monetaria (UEM) y la adopción del euro. Un rasgo distintivo de esta evolución institucional fue la fuerte influencia del modelo alemán: la Unión Europea ha edificado todo su poderío financiero a imagen y semejanza del *Bundesbank*, reconocido por ser el garante de la estabilidad monetaria. Este diseño ha permitido mantener a lo largo de los años el foco en la estabilidad de precios y la disciplina fiscal, reflejando la mentalidad económica alemana marcada por el temor a la inflación como el peor de todos los males que puede sufrir una nación. En gran medida, este enfoque se explica por el trauma histórico que ocasionó el ciclo hiperinflacionario en la República de Weimar durante el período de entreguerras, experiencia que inculcó en la sociedad germana una aversión profunda a la pérdida de valor de la moneda. Como se ha señalado en la introducción, la preferencia alemana por la estabilidad de precios y la disciplina fiscal no puede comprenderse únicamente desde una perspectiva histórica. A la experiencia traumática de la hiperinflación de entreguerras se suma una tradición doctrinal específica: el *ordoliberalismo*, desarrollado en Alemania a partir de los años treinta y consolidado en la posguerra, especialmente a través de la Escuela de Friburgo. Esta corriente sostiene que el libre mercado no puede existir sin un marco normativo sólido que garantice el orden económico. A diferencia del *laissez-faire*, el *ordoliberalismo* defiende un Estado fuerte en su función ordenadora, encargado de establecer reglas

claras y previsibles, especialmente en materia monetaria y fiscal, para evitar distorsiones que pongan en riesgo la estabilidad económica (Eucken, 1952). En este sentido, la doctrina propone que el Banco Central de la nación debe ser independiente, con un mandato explícito de estabilidad monetaria, y el gasto público debe ser limitado para evitar efectos nocivos sobre la economía. Esta doctrina fue determinante en la configuración institucional del *Bundesbank* y, por implicación, en los bocetos de los primeros diseños de coordinación monetaria europea. Las primeras iniciativas surgieron en la década de los 70; la Comunidad Económica Europea intentó estabilizar los tipos de cambio mediante la llamada “serpiente monetaria” en el año 1972, fue un intento de coordinación monetaria cuyo objetivo fue mantener las monedas europeas dentro de una banda del más o menos 2.25% en sus fluctuaciones. Si bien es cierto que no funcionó del todo bien, preparó el camino para el Sistema Monetario Europeo de 1979, un acuerdo entre los bancos centrales de la Estados de la Comunidad que introdujo el *European Currency Unit* como unidad de cuenta y estableció el Mecanismo de Tipos de Cambio para reducir las fluctuaciones. Durante estos años es posible observar la clara influencia que tiene el marco alemán sobre el SME (Comisión Europea, 1993). Mas adelante, entre 1979 y 1985, se logró cierta estabilidad cambiaria con una constante: la continua revalorización del marco alemán, lo que refleja el liderazgo del Bundesbank en la política monetaria europea; las demás naciones debían seguir el compás de la moneda alemana, cuya fortaleza derivada de una inflación baja y controlada. La hegemonía del marco presagiaba que cualquier futura unión monetaria se basaría en criterios de estabilidad dictados por la disciplina alemana. A finales de la década de 1980, el impulso político hacia una moneda única se intensificó. El informe Delors (Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales de la Comunidad Europea, 1989) trazó el plan para la UEM en tres fases, y en 1992 los doce miembros de la Comunidad Europea firmaron el Tratado de Maastricht, que acercó cada vez más al continente a una moneda

común. Mediante este Tratado, los países se impusieron a ellos mismos criterios de convergencia estrictos en materia de inflación, déficit público y estabilidad monetaria para poder adoptar la moneda única. En otras palabras, la adopción del euro exigiría que las economías de los Estados Miembros imitaran el desempeño macroeconómico alemán: inflación baja, finanzas públicas saneadas y monedas estables (Unión Europea, 1992). Asimismo, los criterios de Maastricht exigen: una inflación no superior al punto y medio a la de los países más estables de la zona, un déficit fiscal por debajo del 3% del PIB, y una deuda pública inferior al 60% del PIB, entre otros parámetros. Tan rigurosas restricciones, inéditas en procesos de integración monetarios, evidencian, una vez más, que la solidez de la moneda única europea dependería de la convergencia hacia la estabilidad propuesta por Alemania.

Una vez aceptados los Criterios de Maastricht, se creó, en 1994, el Instituto Monetario Europeo como precursor del Banco Central Europeo, aquel que cuatro años después se inauguró con el nombre por el cual le conocemos hoy, tan solo unos meses antes del lanzamiento oficial del euro como moneda de curso legal en enero de 1999. Desde el inicio se pretendió un banco central independiente, con mandato exclusivo de controlar la inflación. La intención política del momento aseguró que el nuevo BCE no estuviera “al servicio de los gobiernos” y gozara de plena independencia del poder político. El resultado fue que en 1998 nace el Banco Central Europeo con sede en Frankfurt y con la prohibición expresa de financiar deuda pública comprándola en el mercado primario (Banco Central Europeo, 2012). Inclusive, esta última fue recogida en los tratados, hoy en día corresponde al Art. 123 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016), la cual impide al BCE monetizar déficits gubernamentales, un principio impuesto por Alemania tras la experiencia de Weimar. De esta forma, se consagra así una estructura supranacional que replica las características del Bundesbank: independencia, focalización en la estabilidad de la moneda y la aversión a cualquier interferencia fiscal.

Paralelamente al énfasis institucional en la estabilidad de precios, el diseño de la UEM incorporó la disciplina fiscal directa como condición necesaria para la estabilidad monetaria. Los países más disciplinados en materia presupuestaria temían que, en una unión monetaria, la indisciplina fiscal de algún miembro supusiera un peligro para la estabilidad económica de todo el grupo. Por ello, además de los criterios de déficit y deuda para entrar al euro fijados por los Criterios de Maastricht, se acordó en 1997 el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Este pacto jurídicamente vinculante comprometía a los Estados de la Eurozona a mantener finanzas públicas saneadas de forma permanente (Consejo de la Unión Europea, 1997). Desde la perspectiva *ordoliberal*, presentada al inicio del artículo, el PEC puede interpretarse como la traducción jurídica de una concepción de la política económica basada en reglas: la creencia de que la estabilidad macroeconómica solo es posible si los actores públicos están sometidos a normas fiscales estrictas y previsibles, lo cual protege el orden económico frente a la arbitrariedad política y preserva la disciplina dentro de un marco monetario común. En la práctica, el PEC operacionaliza los umbrales que impuso el Tratado de Maastricht; estableció el déficit público máximo del 3% del PIB y la deuda pública no superior al 60% del PIB como valores de referencia. Para entonces, si un país rebasaba el 3% del déficit (salvo en circunstancias excepcionales), se activará el Procedimiento de Déficit Excesivo con posibles sanciones orientadas a corregir el desvío. Este marco fiscal refleja el impulso alemán por evitar políticas presupuestarias laxas. Mientras que los criterios de Maastricht establecen las condiciones económicas necesarias para el ingreso a la UEM; el PEC se interpreta como la consolidación jurídica de esos principios, transformándolos en obligaciones permanentes para los Estados miembros. De esta forma, el PEC actúa como un mecanismo de disciplinamiento fiscal, diseñado para perpetuar el espíritu del Tratado en el funcionamiento cotidiano del euro. Ambas cuestiones responden a la cultura de estabilidad de precios

propugnada por el Bundesbank, con una clara preferencia por las reglas frente a la discrecionalidad.

Si bien la arquitectura institucional e ideológica inspirada en el *Bundesbank* dio credibilidad inicial al euro, también limitó seriamente las opciones de política expansiva en caso de shock. Al no disponer los Estados miembros de política monetaria propia (puesto que la competencia ha sido delegada al BCE) ni de libertad para elaborar políticas fiscales contracíclicas amplias (debido a las obligaciones autoimpuestas del PEC), la Eurozona entró en la década de 2000 con menos amortiguadores macroeconómicos que otras grandes economías en el teatro global. En épocas de crecimiento, estas reglas impusieron moderación, pero en épocas de crisis impondrán austeridad, incluso si ellas agravaban la recesión. Un ejemplo de lo expuesto anteriormente lo encontramos en la moderada recesión de 2001 – 2003, producto del estallido de la burbuja puntocom, aquella ocurrida tras la fiebre inversora en empresas tecnológicas emergentes que ocasionó el disparo de los precios. A pesar de que la recesión ocasionada por la burbuja tecnológica fue relativamente moderada en términos agregados, dejó en evidencia las limitaciones estructurales del marco institucional europeo para aplicar políticas fiscales de corte contracíclico (Ferrara, 2006). En efecto, los Estados miembros, incluso frente a una desaceleración económica, se encontraban constreñidos por los compromisos del PEC, cuyo diseño respondía fielmente a la lógica *ordoliberal*: evitar discrecionalidad fiscal a través de normas claras, previsibles y legalmente vinculantes. A pesar de las carencias en competencias Estatales, la arquitectura macroeconómica europea no solo permaneció intacta, sino que se consolidó en la práctica institucional durante los años siguientes. La recuperación posterior a la crisis de las tecnológicas coincidió con un ciclo económico global expansivo, marcado por la liberalización financiera, el auge del crédito y un entorno prolongado de bajos tipos de interés. En este contexto, el BCE mantuvo una política monetaria centrada exclusivamente en

cumplir su único mandato formal, y se mostró renuente a considerar otros objetivos como el crecimiento económico o el empleo. Esta orientación, nuevamente, refuerza la primacía de la estabilidad monetaria como principio rector, en línea con la tradición financiera germana. Por otro lado, la supervisión del sistema financiero permaneció fragmentada a nivel nacional, lo que impidió la detección coordinada de riesgos sistémicos, aun cuando comenzaban a manifestarse desequilibrios crecientes en distintas economías del bloque.

Durante este período de aparente bonanza, se acentuaron las divergencias estructurales entre las economías del norte y del sur de Europa: mientras países como Alemania y los Países Bajos acumulaban superávits de cuenta corriente gracias a su competitividad y contención salarial (Priewe, 2018), otros como España, Irlanda, Portugal o Grecia experimentaron un crecimiento basado en el endeudamiento privado, el sobrecalentamiento inmobiliario y déficits persistentes. No obstante, el diseño institucional europeo, inspirado por la idea alemana de que las reglas son preferibles a la intervención discrecional, no contemplaba mecanismos comunes de estabilización ni advertencias preventivas frente a desequilibrios macroeconómicos internos. Se asumía, por el contrario, que el respeto a las normas fiscales y la estabilidad de precios generarían, por sí mismas, convergencia real y estabilidad duradera. Esta confianza en la autorregulación de los mercados impidió respuestas coordinadas frente a la acumulación de vulnerabilidades. La rigidez del marco, lejos de ser corregida, era celebrada como señal de credibilidad. De este modo, se asentaron las condiciones que dejarían al descubierto las debilidades del proyecto europeo con el estallido de la crisis financiera internacional de 2008, cuando los fundamentos *ordoliberales* que hasta entonces habían otorgado estabilidad al sistema, comenzarían a enfrentarse a sus propios límites.

Teniendo en cuenta que la cultura alemana logró inspirar la construcción del modelo económico europeo, es preciso relatar sobre los cambios nacionales que ha sufrido a lo largo de todo este proceso. Aunque

la estabilidad monetaria, la disciplina presupuestaria y la preferencia por reglas continuaron ocupando un lugar central en la posición alemana, la crisis del euro obligó a Berlín a reinterpretar gradualmente los límites prácticos de su propia ortodoxia. El primer cambio relevante consistió en pasar de una defensa abstracta de las reglas a la aceptación de mecanismos europeos de rescate y contención de crisis, siempre que estos quedaran rodeados de condicionalidad estricta. La reforma del artículo 136 del TFUE reflejó precisamente esta lógica: los mecanismos de estabilidad para la eurozona solo podrían activarse cuando fueran indispensables para preservar la estabilidad del conjunto, y toda asistencia financiera quedaría sujeta a condiciones estrictas (Consejo Europeo, 2011). De esta forma, Alemania no aceptó incondicionalmente una mutualización de riesgos, pero sí aceptó que la supervivencia del euro requería instrumentos comunes nuevos. El segundo cambio fue institucional. En junio de 2012, los líderes de la eurozona afirmaron que era imprescindible romper el círculo vicioso entre bancos y deuda soberana, vinculando esa prioridad a una supervisión bancaria europea bajo el BCE y a la posibilidad de recapitalización directa de entidades financieras mediante el MEDE una vez existiera un mecanismo supervisor efectivo. Alemania llegó a esta posición con reticencias y trató posteriormente de limitar su alcance, pero lo decisivo es que aceptó una ampliación de la escala europea de intervención que ya no encajaba con una lectura puramente nacional de la disciplina (Consejo de la Unión Europea, 2012). Esta transformación quedó formalizada con el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), que transfirió al BCE competencias supervisoras específicas sobre las entidades de crédito de la eurozona (Consejo de la Unión Europea, 2013).

En este sentido, la posición alemana no evolucionó como una ruptura doctrinal, sino como una adaptación pragmática. La solidaridad europea solo resultaba políticamente admisible si quedaba encuadrada por derecho, temporalidad, condicionalidad y control institucional. Este matiz es fundamental: Alemania no abandonó la disciplina presupuestaria

ni la primacía de las reglas, pero aceptó que la estabilidad del sistema ya no podía garantizarse únicamente mediante normas nacionales ex ante, sino también mediante instrumentos europeos de estabilización ex post. Como resumió Angela Merkel en uno de los momentos decisivos de la crisis, “*si el euro fracasa, Europa fracasa*”. Precisamente por ello, la defensa alemana de las reglas terminó coexistiendo con la aceptación de mecanismos extraordinarios, orientados a evitar la desintegración del sistema (Spiegel, 2014).

## **II. La Unión frente a la crisis financiera de 2008**

Tal como hemos observado anteriormente, el sistema financiero europeo fue capaz de superar la cuasi recesión de 2001, lo que produjo el refuerzo de su legitimidad como garante de la estabilidad monetaria. Sin embargo, al mismo tiempo se fue gestando un desequilibrio estructural entre las economías del norte y el sur de la Eurozona, mientras que el diseño del sistema restringiría las posibilidades de corregir tales desajustes. Es de esta manera cómo aquella estructura, rígida e inamovible, se mostró expuesta cuando en el 2008 estalló la crisis financiera.

Comenzó con el colapso del mercado inmobiliario en Estados Unidos, producto de la expansión del crédito hipotecario a través de préstamos de alto riesgo. A medida que los impagos se multiplicaban, el valor de los activos ligados a estos préstamos (reempaquetados y distribuidos globalmente mediante derivados financieros) se desplomó, desatando una crisis de liquidez y confianza en los mercados. La quiebra de la banca de inversión global Lehmann Brothers, en septiembre de dicho año, marcó el punto de inflexión: los flujos de crédito se congelaron, los bancos dejaron de prestarse entre sí y muchas economías entraron rápidamente en recesión. El estallido afectó con severa intensidad a aquellos países con desequilibrios macroeconómicos acumulados en forma de déficits por cuenta corriente, burbujas inmobiliarias o altos niveles

de endeudamiento privado. Cuando estalló la burbuja inmobiliaria, el colapso de la demanda interna arrastró los sistemas bancarios nacionales, dejando al descubierto una deuda privada insostenible que en muchos casos fue absorbida por el Estado, transformándose rápidamente en crisis de deuda soberana. Al carecer de una política monetaria propia o de mecanismos de transferencias fiscales dentro de la Unión, estos países se vieron obligados a aplicar medidas de ajuste severas en plena recesión, agravando aún más sus problemas sociales y económicos. En contraste, las economías del norte de Europa, con superávits sostenidos y sistemas bancarios más robustos, pudieron capear la tormenta con mucha menor intensidad (Szczepanski, 2019).

La segunda década del siglo XXI abrió con una Europa sumida en una rotunda crisis económica. La crisis bancaria fue tan abrumadora y veloz, la deuda tan disparada y exorbitante, que los Estados tuvieron que absorber la deuda privada, por lo que los mercados comenzaron a dudar de su solvencia, convirtiendo así el fenómeno en una crisis de deuda soberana. En términos prácticos, el caso de Grecia fue el más emblemático. En 2010 se reveló un déficit mucho mayor al reportado, perdiendo acceso al financiamiento y desatando el pánico entre los inversores. En la primavera de dicho año, la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobaron el primer rescate europeo diseñado para los helenos basado en préstamos bilaterales por un valor conjunto de alrededor de €73 mil millones (Mecanismo Europeo de Estabilidad, 2018) a cambio de implementar severas y austeras medidas fiscales y reformas impuestas por la *Troika*, compuesta por el FMI, BCE y la Comisión Europea. No obstante, pese a los ajustes, la deuda griega siguió creciendo y la recesión se profundizó, forzando en 2012 a un segundo programa de rescate, el cual introdujo una reestructuración de la deuda soberana denominada *Private Sector Involvement*, por la cual los griegos aceptaron medidas radicales tales como la reducción del valor nominal de los bonos en circulación en manos de acreedores privados, aceptaron la condonación de cerca del

53,5% del valor de las deudas, y aceptaron el intercambio voluntario de sus instrumentos financieros por nuevos bonos con vencimientos extendidos e intereses significativamente más bajos (Gong Cheng, Bank for International Settlements, 2020). La severidad del caso griego evidenció los riesgos sistémicos para toda la Eurozona. Los contagios financieros alcanzaron a Irlanda, cuando en noviembre de 2010 debió firmar un rescate de €85 mil millones a cambio de reformas en el sistema bancario y esfuerzos en consolidación fiscal (Comisión Europea, 2011a); a Portugal, cuando en mayo de 2011 acordó un rescate de €78 mil millones con la condición de promover privatizaciones de empresas públicas, recortes presupuestarios y reformas laborales (Comisión Europea, 2011b); y a España, cuando tras el estallido de su propia burbuja inmobiliaria, en junio de 2012 solicitó un rescate de 100 mil millones (de los cuales solo se utilizó el 42%) a cambio de la segregación de activos deteriorados de los balances de las cajas de ahorro con el fin de permitir a la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) absorber los activos tóxicos, además de gestionar la recapitalización y reestructuración de bancos viables y resolución ordenada de los no viables, y la estandarización de las condiciones bancarias para fortalecer los marcos regulatorios, de supervisión y regulación bancaria para proteger a los consumidores (Comisión Europea y Reino de España, 2012). La respuesta inicial de la Unión Europea se centró en la austeridad: como era de esperarse si seguimos el cauce ordoliberal, en general, se exigieron recortes presupuestarios draconianos y reformas estructurales orientadas a corregir desequilibrios, aquello con la intención de restaurar la confianza en las finanzas públicas. Empezando por el enfoque legislativo, en 2011 se reforzó el PEC con un paquete normativo conocido como *Six Pack*, compuesto por cinco reglamentos y una directiva que entraron en vigor en diciembre de 2011. El paquete supone una mayor vigilancia fiscal ya que establece que los países están obligados a reportar sus acercamientos a objetivos presupuestarios de medio plazo, introduce una nueva regla

del gasto que limita el crecimiento anual del mismo si no se cumplen los objetivos fiscales. Además, el paquete crea el llamado Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos (MIP, por sus siglas en inglés) para vigilar indicadores como la balanza por cuenta corriente, precios inmobiliarios, endeudamiento privado, etc., con el fin de prevenir o corregir con recomendaciones específicas para cada país y posibilidad de sanciones; sanciones que a partir del paquete serán automáticas y podrían alcanzar hasta el 0,5% del PIB, salvo que una mayoría cualificada de Estados miembros se oponga (Comisión Europea, 2014). La vigilancia fiscal introducida mediante legislación europea se redobló en 2013 con el *Two Pack*, normativas que obligan a cada gobierno miembro de la zona euro a someter sus proyectos de presupuesto anual a la Comisión Europea antes de su aprobación, lo que permite a la Comisión mayor intervención y supervisión cuando se presenten riesgos de desviación fiscal.

En segundo lugar, en términos políticos, ante la exorbitante crisis, el FMI decide presentar una serie de recomendaciones conocida como el Informe Larosiére a la Unión. Fue este un punto de inflexión ya que la Unión Europea reconoce que necesita mecanismos de vigilancia y supervisión financiera más sólidos y coordinados para prevenir nuevas crisis y garantizar la estabilidad del sistema. En septiembre de 2010, el Informe comienza a dar sus frutos, pues es cuando el Parlamento aprueba oficialmente la creación del Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF). Comienza sus operaciones el 1 de enero de 2011 y cuenta con una estructura multinivel que procura, de forma coordinada, garantizar tanto el correcto funcionamiento del mercado como la protección de los consumidores. El SESF está conformado por tres pilares fundamentales: en primer lugar, está la Junta Europea de Riesgos Sistémicos (JERS), órgano encargado de la supervisión macroprudencial sobre todos los Estados miembros, y tiene el mandato de prevenir o mitigar la aparición de riesgos sistémicos que puedan afectar negativamente la estabilidad financiera de toda la Unión (UE28). Entiéndase por riesgos sistémicos

como todos aquellos que, en caso de producirse, pueden generar efectos negativos encadenados que rápidamente pueden propagarse a todas las entidades financieras, provocando una crisis a nivel regional. Para ejercer su función, el JERS debe monitorear las vulnerabilidades de gran escala en bancos, aseguradoras y mercados financieros, burbujas de crédito o activos y el impacto de la política monetaria del BCE (Comisión Europea, 2010a). En paralelo, actúa el segundo pilar, y son los responsables de la supervisión microprudencial, compuesto por las tres Autoridades Europeas de Supervisión, que velan por sus respectivas actividades sectoriales: la Autoridad Europea Bancaria (EBA), encargada de promover la convergencia supervisora y la armonización normativa en cada entidad financiera, emitir normas técnicas vinculantes y fomentar la protección del consumidor de productos bancarios (Comisión Europea, 2010b); seguido tenemos a la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA), con las competencias de supervisar directamente las agencias de calificación crediticia y repositorios de operaciones, luchar contra los abusos en el mercado y proteger a los inversores (Comisión Europea, 2010c); y, por último, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EIOPA), que se encarga de supervisar el cumplimiento de las directivas que regulan los requerimientos de capital de las aseguradoras, velar por la protección de los consumidores de seguros y planes de pensiones y contribuir a la evaluación de riesgos y vulnerabilidades en el sector (Comisión Europea, 2010d). El tercer y último pilar del SESF es representado por las autoridades reguladoras y supervisoras de cada país de la Unión. En el caso español, la competencia recae sobre la Comisión Nacional de Mercados de Valores (CNMV); y se encargan de aplicar y desarrollar las normativas y recomendaciones expedidas por el segundo pilar del Sistema. Antes de cerrar esta mención es de gran importancia destacar que, aunque muchas de las directrices y recomendaciones que emiten las autoridades reguladoras no son legalmente obligatorias (*non-binding*), en la práctica los supervisores nacionales las cumplen con

severa rigurosidad. La razón por la que procede de esta manera es porque la gran mayoría de las directrices de las ESAs funcionan bajo la cláusula de *“comply or explain”*, de forma que las autoridades nacionales, en caso de decidir no seguir la recomendación, deben explicar públicamente por qué, lo que genera una presión de transparencia y rendición de cuentas contundente. No seguir la recomendación expone al supervisor nacional a quedar aislado del consenso europeo, lo que acaba socavando su credibilidad y reduciendo su influencia. En definitiva, el SESF supone el primer gran esfuerzo por construir una arquitectura de supervisión multinivel en la Unión, en respuesta a las fallas de coordinación detectadas durante la crisis, aquello que en su momento fue detectado por el tan solemne informe Larosière.

En 2012, la Unión Europea (salvo el Reino Unido y la República Checa) firmó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, por el cual los países se obligaron a consagrar la regla de equilibrio presupuestario en sus legislaciones nacionales. Las reformas nacionales fueron vistas como señales políticas de compromiso con la disciplina fiscal exigida particularmente por Alemania y por las autoridades comunitarias europeas (Consejo Europeo, 2012). En paralelo, la Comisión creó mecanismos financieros de emergencia como el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), con capacidad de préstamo de hasta €440 mil millones, pero resultó ser una medida temporal. El FEEF abrió paso a la creación y sustitución por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE o ESM por sus siglas en inglés), que entró en funciones en septiembre de 2012 como una institución intergubernamental con base jurídica propia con sede en Luxemburgo que actúa como el nuevo fondo de rescate permanente con capital de €700 mil millones, con la diferencia que solo incluye a los países de la Eurozona. Con el paso de los años, el MEDE sustituyó completamente al FEEF como mecanismo institucional de rescate. En definitiva, la combinación de austeridad fiscal, rescates condicionados y nuevas reglas de gobernanza

presupuestaria lograron contener la crisis de la deuda soberana, pero a costa de profundizar la recesión económica en los países más vulnerables (Blyth, 2013). Antes de continuar, es de gran importancia recordar que la crisis de la deuda soberana fue profundamente asimétrica: mientras algunos Estados miembros mantuvieron una situación fiscal y financiera relativamente estable, otros, como los casos ya mencionados, sufrieron consecuencias mucho más severas debido a vulnerabilidades estructurales preexistentes. Esta disparidad en los impactos fue de los principales motivos de las tensiones entre el norte y el sur de Europa, especialmente en lo relativo a la distribución de esfuerzos y las condiciones impuestas por los programas de rescate.

El segundo semestre de 2012 marcó un punto de inflexión en la gestión de la crisis. El presidente del BCE, Mario Draghi, lanzó un contundente mensaje de respaldo a la moneda común durante la *Global Investment Conference*, celebrada en Londres el 26 de julio de dicho año, en su discurso afirmó: “*Within our mandate, the European Central Bank is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough.*” (Draghi, 2012). Esta célebre promesa logró, con efectos inmediatos, calmar los mercados, reflejando un gran giro político-institucional: las autoridades europeas mostraban por fin la voluntad inequívoca de evitar el colapso de la Eurozona. Las acciones dirigidas a respaldar el poderoso discurso, se anunciaron en septiembre del mismo año mediante las Operaciones Monetarias Directas (OMT, por sus siglas en inglés). Bajo este esquema, el BCE se comprometía a comprar deuda soberana en el mercado secundario, en cantidad potencialmente ilimitada, de aquellos países en apuros que solicitaran ayuda al MEDE y cumplieran con estrictas condiciones macroeconómicas. El objetivo de la medida era restaurar la eficacia de la política monetaria en países en Estados miembros de la Eurozona, donde los altos costos de endeudamiento impiden que las decisiones del BCE se transmitan adecuadamente y eliminar las primas de riesgo injustificadas asociadas a temores de reversibilidad del euro,

es decir, el riesgo de que la nación abandone la moneda única. (Banco Central Europeo, 2012). Curiosamente, gracias a la credibilidad del BCE y sus dirigentes del momento, el programa nunca se activó oficialmente, por lo que bastó su mero anuncio en septiembre de 2012 para tener un impacto significativo en los mercados financieros. De este modo, una vez más, podemos contrastar la importancia de la credibilidad de las instituciones en el mundo financiero para marcar importantes tendencias, en este caso, el mercado financiero entendió que el BCE estaba dispuesto a convertirse en un “prestamista de último recurso” para la zona euro, y eso redujo drásticamente las primas de riesgo sin necesidad de intervenir. El *“whatever it takes”* de Draghi comienza a surtir efecto.

Para entonces, las autoridades políticas comenzaron a entender que la austeridad pura y dura resultaba contraproducente. Por ejemplo, la canciller alemana, Angela Merkel, abandonó hacia finales de 2012 la idea de forzar la salida de Grecia del euro, reconociendo que el costo político sería demasiado alto: para entonces, las primas de riesgo de España e Italia se encontraban preocupantemente altas, por lo que se temía un efecto dominó si Grecia se retiraba. Esto dio paso a un enfoque más pragmático que combina la disciplina fiscal con cierta flexibilidad y con una acción monetaria más agresiva para estimular la economía. A partir de 2013, la zona euro ingresó en una fase lenta de recuperación económica, aunque persistía una elevada tasa de desempleo, sobre todo en los Estados del sur de Europa, y riesgos de deflación, lo que empujó al BCE a desplegar medidas monetarias no convencionales adicionales. El paso más audaz de su nueva política monetaria expansiva empieza en enero de 2015, cuando anuncia el Programa Ampliado de Compras de Activos (usualmente conocido como APP), por el cual se decidió la compra mensual de €60 mil millones en activos financieros. El objetivo del programa era restaurar la estabilidad de precios, acercando la inflación al objetivo del BCE de cerca pero por debajo del 2% anual, además de la inyección de liquidez al sistema financiero mediante la reducción de las

tasas de interés a largo plazo, facilitando el acceso al crédito para empresas y hogares, estimulando la inversión y el consumo y, en definitiva, apoyando la creación de empleo y el crecimiento económico (Banco Central Europeo, 2015). De esta manera, las compras de bonos a gran escala, algo impensable en los primeros años del sistema financiero europeo, se convirtió en una herramienta clave para evitar la espiral deflacionaria y apoyar la frágil recuperación económica. En paralelo, fue a partir de la Comisión liderada por Jean Claude Juncker en 2014 que comenzó desde el brazo ejecutivo de la Unión una gradual flexibilización política del PEC. Esto permitió, por ejemplo, excluir temporalmente del cómputo de déficit ciertos gastos en inversión pública o en reformas estructurales, siempre que impulsaran el potencial de crecimiento y se mantuviera la sostenibilidad fiscal a medio plazo (Comisión Europea, 2015). Antes de continuar, es preciso aclarar las distintas naturalezas políticas que ha tenido la Comisión Europea durante este período de tiempo: mientras que la Comisión presidida por el ex primer ministro portugués, José Manuel Durão Barroso, durante sus dos períodos 2004-2009 y 2009 – 2014, en funciones durante los años más duros de la crisis, adoptó un enfoque marcadamente tecnocrático y administrativo, en gran medida supeditado por el mandato y dirección de Consejo de Europa, centrado en aplicar con rigor la disciplina fiscal y la supervisión reforzada; la Comisión Juncker (2014-2019) introdujo un estilo de gobernanza europea más político y proactivo. Juncker promovió desde el inicio una Comisión política con vocación de ejercer mayor influencia en la dirección estratégica de la Unión. La primera fue concebida principalmente como ejecutora de decisiones acordadas por el Consejo, mientras que la segunda se abrió paso a una interpretación más flexible y contextual del marco fiscal europeo, orientando el esfuerzo a recuperar el crecimiento económico sin doblegar la responsabilidad presupuestaria.

Fruto de este nuevo liderazgo político y su consiguiente reinterpretación normativa es la introducción de la Unión Bancaria, que consiste en un

conjunto de normas e instituciones diseñadas para reforzar la estabilidad y la integración del sistema bancario en la zona euro (para entonces, UE20), rompiendo el vínculo entre bancos y Estados y garantizando una gestión centralizada de los riesgos bancarios. La UB se basa en una estructura con dos pilares fundamentales: En primer orden encontramos el Mecanismo Único de Supervisión, cuyo objetivo principal es garantizar la supervisión coherente de todos los bancos de la zona euro, aproximadamente 110 bancos que representan más del 80% de los activos bancarios. A diferencia de otras autoridades europeas de supervisión bancaria, el MUS tiene un mandato específico y técnico, pues sus funciones incluyen la concesión (y posible retirada) de licencias bancarias, la evaluación de adquisiciones y fusiones de entidades bancarias, la realización de pruebas de resistencia (*stress test*) la emisión de sanciones y medidas correctivas y, en definitiva, la coordinación de la armonización supervisora dentro de la zona euro. El segundo pilar es representado por el Mecanismo Único de Resolución (MUR), y se entiende como la estructura encargada de corregir el riesgo de default y gestionar la insolvencia bancaria sin desestabilizar el sistema financiero y sin que el coste recaiga sobre los contribuyentes, como ocurrió tras la crisis de deuda soberana. El MUR está respaldado por el Fondo Único de Resolución (FUR), el cual es financiado por contribuciones anuales de los bancos que sirve para cubrir los costes de la resolución en caso de necesitarlo, no obstante, este fondo actúa como último recurso durante el proceso (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2014). En su momento se pensó en la implementación de un tercer pilar conocido como el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (EDIS) que complementaría el esquema general de la UB. El EDIS propone crear una protección común de los depósitos bancarios en la zona euro, se trata de una garantía para el consumidor basado en un fondo europeo único que permita responder de forma conjunta ante quiebras bancarias. No obstante, el proyecto de ley ha sido fuertemente debatido y está bloqueado políticamente en la actualidad; la causa principal yace en la falta

de confianza entre los países del norte y del sur, pues los primeros temen tener que cubrir las pérdidas de sistemas bancarios de sus homólogos del sur. Continuando con los frutos de esta nueva gestión es el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), también conocido por la prensa como “Plan Junker”. Su propósito principal consistía en la utilización de fondos públicos, incluida una garantía del presupuesto general, para atraer inversiones privadas hacia una amplia variedad de proyectos en sectores estratégicos como infraestructuras, investigación e innovación, educación, salud y tecnologías de la información y la comunicación (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2015). El FEIE logró movilizar inversiones reales en la economía, con una garantía presupuestaria de €21 mil millones; superó su objetivo inicial de movilizar €315 mil millones para 2018. Fue tal el éxito que, incluso durante el Comisariado siguiente, ampliaron su duración por dos años más hasta 2020 y aumentó su objetivo de inversión a €500 mil millones.

En conclusión, la salida gradual de la crisis de la deuda soberana no fue sólo producto de una expansión monetaria sin precedentes, sino también del incipiente giro político hacia una mayor acción coordinada a nivel europeo. Mientras que el BCE, a través del APP, preparó el terreno financiero mediante una política de tipos bajos y abundante liquidez, la Comisión Europea lo sembró económicamente con el lanzamiento del FEIE. Esta coordinación institucional que fomenta la estabilidad monetaria y el estímulo a la inversión sentó un precedente crucial: por primera vez, la política económica europea combinada explícitamente política monetaria expansiva del BCE con una respuesta fiscal articulada desde la Comisión Europea, no solo para estabilizar, sino para reactivar el crecimiento económico. Por primera vez, se está dejando de lado la desconfianza hacia el crecimiento del gasto público y a la participación más activa, aunque claramente supeditada por un marco jurídico sólido, de las autoridades financieras. En retrospectiva, la crisis de la deuda soberana fue mucho más que un desafío económico, consistió en una

prueba de resistencia institucional para el conjunto de la Unión. El impacto asimétrico de la crisis y la presión constante sobre la estabilidad de la moneda común evidenciaron las limitaciones del diseño inicial de la UEM. Sin embargo, incluso al borde del colapso, el sistema financiero mostró una gran adaptabilidad a la situación, redefiniendo sus mecanismos de gobernanza, creando nuevas instituciones y plataformas, llegando al punto de revisar sus principios rectores tradicionales como la neutralidad fiscal o la no intervención monetaria en mercados secundarios en aras de salvaguardar este proyecto de unión financiera tan añorado por los primeros europeístas. Tal como concluye el propio Tribunal de Cuentas Europeo: *“la Unión ha aprendido de las crisis pasadas y ha reforzado su arquitectura institucional y normativa para prevenir y gestionar mejor los futuros desafíos”* (Tribunal de Cuentas Europeo, 2020).

Conviene precisar que el tránsito desde la austeridad estricta hacia una mayor orientación inversora no implicó la desaparición de los instrumentos clásicos de disciplina fiscal. El modelo rígido europeo no nació como un bloque institucional cerrado, sino que fue construyéndose por capas. En primer lugar, los criterios de Maastricht fijaron los valores de referencia que funcionarían como anclaje cuantitativo de la disciplina fiscal: déficit público inferior al 3% del PIB y deuda pública no superior al 60% del PIB. Posteriormente, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento convirtió esos criterios en obligaciones permanentes para los Estados miembros de la eurozona. Tras la crisis de deuda soberana, lejos de ser abandonada, esta arquitectura fue reforzada mediante nuevos mecanismos de vigilancia y corrección, como el Six Pack, el Two Pack y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. Por ello, el cambio del modelo europeo no debe entenderse como una sustitución lineal de la austeridad por la inversión. Lo que se produjo fue una reordenación progresiva de la gobernanza económica: los instrumentos de disciplina permanecieron como base del sistema, pero dejaron de operar como respuesta suficiente ante crisis de carácter sistémico. A partir de la

experiencia de la crisis del euro, la Unión comenzó a combinar esas reglas fiscales con mecanismos de supervisión, estabilización financiera, intervención monetaria extraordinaria y, más adelante, instrumentos de inversión común. En este sentido, la evolución del sistema no consistió en abandonar la estabilidad presupuestaria, sino en reconocer que dicha estabilidad no podía preservarse únicamente mediante reglas fiscales *ex ante*, sino que requería también capacidades comunes de respuesta, coordinación e inversión.

### **III. De la Comisión Von der Leyen al NextGenerationEU**

Con el nuevo Comisariado, presidido por Ursula von der Leyen, asumido el 1 de diciembre de 2019, se trazó una ruta sostenible para la Unión. En sus primeros días se presentó el Pacto Verde Europeo (PVE), orientado a alcanzar la neutralidad climática para el 2050, así como un paquete legislativo estratégico para impulsar el liderazgo en innovación digital, todo con el fin de posicionar a Europa como referente mundial en la lucha por la transición verde y digital; este será el núcleo del programa político de la nueva Comisión. Es relevante destacar que, pese al cambio de liderazgo, ninguna institución, en concreto ni la Comisión ni el BCE, han intentado revertir el giro monetario expansionista consolidado durante el Comisariado anterior; por el contrario, se reconoció su eficacia y se le integró como parte estructural del marco de actuación económica europeo. De esta manera, la continuidad del enfoque expansionista sentó el terreno para orientar el nuevo impulso inversor bajo criterios de sostenibilidad, cohesión y resiliencia, facilitando cada vez más los instrumentos posteriores, como es el caso del InvestEU, explicado a continuación.

En el ámbito financiero, la Comisión Von der Leyen dio continuidad al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, pues se demostró su eficacia movilizand o la inversión privada. Es por ello que se propuso un nuevo instrumento permanente para el marco financiero: InvestEU,

adoptado en 2021, el programa se concibe como un fondo único que reúne en un solo mecanismo tanto el FEIE en adición a los otros 13 fondos de inversión estratégica en sectores especializados del período 2014-2019. Este programa dispone de una garantía presupuestaria de €26,2 mil millones, con la cual pretende asumir mayores riesgos respecto al programa anterior y movilizar más de €372 mil millones en inversiones (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2021a). El programa se organiza en cuatro ejes principales, cada uno con cuotas presupuestarias específicas: En primer lugar, Infraestructuras sostenibles, destinado a proyectos en transporte, energía, conectividad digital y economía circular (€9.9 mil millones); seguido, PYMES (€6.9 mil millones), a continuación investigación, innovación y digitalización (€6.6 mil millones); y, por último, inversión social y desarrollo de competencias, destinado a proyectos en educación, salud, inclusión social y formación profesional (€2.8 mil millones). Adicionalmente, así como las distintas partidas responden a la dirección política por la cual apuesta la Comisión Von der Leyen, los proyectos de los interesados en adherirse al programa también deben cumplir con ciertos criterios de elegibilidad que demuestren estar alineados con las políticas de la Unión, demostrando un valor de contribución civil y europeo. Por último, los fondos del programa son implementados a través de socios financieros como el el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y otros bancos nacionales de desarrollo, que gestionan la garantía de la Unión para respaldar los proyectos de inversión. Por otro lado, las empresas y entidades interesadas pueden solicitar el acceso a la financiación mediante entidades bancarias intermediarias. Como podemos observar, este programa, además de procurar la estandarización y la homogeneización de las distintas plataformas de créditos europeos ya asentados en la Comisión Juncker, procura que la acción política lleve ese abanderamiento sostenible, resiliente y digital por el cual se apostó y se enmarcó en el PVE.

Si bien es cierto que el período de implementación del programa comienza y termina con el Marco Financiero Plurianual, por el período correspondiente a 2021-2027, hasta la fecha el programa ha demostrado ser un instrumento eficaz para movilizar inversiones en la Unión. Según la Evaluación Intermedia del Programa InvestEU (Comisión Europea, 2024), para diciembre de 2023 se han producido avances significativos en la implementación: ha sido asignado el 90% de la garantía total del programa, de los cuales el 80% ya está aprobado para iniciar operaciones. Se estima que para entonces el programa ha logrado movilizar €218 mil millones de euros.

En conjunto, el giro expansionista, iniciado por el BCE a través de la APP, blindado legislativamente por la flexibilización de las jurisprudencia financiera y a la voluntad de los Estados miembros, evidenciado en el compromiso al adherirse al TCEG, reforzado políticamente por la Comisión Juncker mediante el lanzamiento del FEIE que continúa hasta hoy gracias a su armonización mediante el InvestEU; se ha logrado configurar un ecosistema institucional robusto que combina estabilidad monetaria, estímulo a la inversión y capacidad normativa para coordinar respuestas comunes ante inesperadas crisis. Esta arquitectura, formada tras décadas de reformas e innovación institucional, permitió a la Unión sentar las bases de una nueva manera de concebir la respuesta a los siguientes desafíos económicos. Así, cuando en 2020 la crisis sanitaria del COVID-19 desencadenó una contracción económica mundial sin precedentes, la Unión Europea ya contaba con una estructura política financiera y normativa adecuada para ejecutar una respuesta inédita: el NextGenerationEU, concebido no solo como una medida de emergencia, sino como una apuesta estratégica para transformar el modelo económico europeo al ritmo al que apunta la actual Comisión: sostenibilidad medioambiental, transformación digital y resiliencia económica.

## **Conclusión**

El análisis desarrollado permite concluir que el sistema económico-financiero europeo ha demostrado una notable capacidad de adaptación a lo largo de las últimas cinco décadas. Partiendo de un modelo inicial centrado en la estabilidad monetaria, la disciplina fiscal y el predominio de reglas estrictas, la Unión Europea ha ido incorporando progresivamente elementos que amplían su margen de actuación económica. Este proceso no ha supuesto una ruptura con el enfoque original, sino una evolución en la que la estabilidad continúa siendo un pilar fundamental, pero se complementa con una mayor capacidad de intervención, orientada a sostener el crecimiento y mitigar divergencias entre Estados miembros.

Las crisis han desempeñado un papel decisivo en esta transformación, actuando como catalizadores que han evidenciado las limitaciones del modelo inicial y han impulsado ajustes en la gobernanza económica. En particular, la crisis de deuda soberana europea marcó un punto de inflexión al poner de manifiesto la insuficiencia de un enfoque exclusivamente basado en la disciplina. A partir de entonces, se consolidó una orientación más flexible, que se materializa en la adopción de instrumentos capaces de reforzar la resiliencia del sistema y evitar respuestas fragmentadas.

La respuesta al COVID-19, con la puesta en marcha de mecanismos como NextGenerationEU, representa la expresión más avanzada de esta evolución. Sin embargo, este desarrollo plantea también interrogantes relevantes sobre el alcance y la sostenibilidad futura de este modelo, especialmente en relación con su posible consolidación o su carácter excepcional. En este sentido, el sistema económico europeo continúa enfrentando el reto de equilibrar estabilidad y capacidad de actuación, en un contexto marcado por nuevas incertidumbres económicas y geopolíticas.

## Bibliografía

- Banco Central Europeo. (2012). *Historia del Banco Central Europeo*.  
<https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/html/index.es.html>
- Banco Central Europeo. (2015). *ECB announces expanded asset purchase programme*. [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122\\_1.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.en.html)
- Blyth, M. (2013). *Austerity. The history of a dangerous idea*. Oxford University Press.
- Comisión Europea. (1993). *Una Europa, una moneda*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication6730\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6730_es.pdf)
- Comisión Europea. (2010a). Reglamento (UE) n.º 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre la supervisión macroprudencial del sistema financiero de la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico. *Diario Oficial de la Unión Europea*(L 331), 1-11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32010R1092>
- Comisión Europea. (2010b). Reglamento (UE) n.º 1093/2010 por el que se crea la Autoridad Bancaria Europea (EBA). *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32010R1093>
- Comisión Europea. (2010c). Reglamento (UE) no.º 1094/2010 por el que se crea la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EIOPA). *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32010R1094>
- Comisión Europea. (2010d). Reglamento (UE) n.º 1095/2010 por el que se crea la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA). *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32010R1095>

- Comisión Europea. (2011a). *The Economic Adjustment Programme for Ireland*. [https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/financial-assistance-ireland\\_enessay.utwente.nl+2](https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/financial-assistance-ireland_enessay.utwente.nl+2)
- Comisión Europea. (2011b). *The Economic Adjustment Programme for Portugal*. [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/op79\\_en.html](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/op79_en.html)
- Comisión Europea. (2014). *Review of the ‘Six-Pack’ and ‘Two-Pack’*. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542182-Review-six-pack-two-pack-FINAL.pdf>
- Comisión Europea. (2015). *Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (COM(2015) 12 final)*. Comisión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52015DC0012>
- Comisión Europea. (2024). *Evaluación Intermedia del Programa Inve-  
stEU. Documento de trabajo del personal de la Comisión SWD(2024)  
229*. Comisión Europea. [https://commission.europa.eu/document/download/2cb72ebe-0a12-4f8d-beaa-2d89eb15b460\\_en?filename=Commission+Staff+Working+Document+%E2%80%93InvestEU+Interim+Evaluation+Executive+Summary+of+the+Eva-  
luation.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/2cb72ebe-0a12-4f8d-beaa-2d89eb15b460_en?filename=Commission+Staff+Working+Document+%E2%80%93InvestEU+Interim+Evaluation+Executive+Summary+of+the+Eva-<br/>luation.pdf)
- Comisión Europea y Reino de España. (2012). *Memorando de Enten-  
dimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en  
Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia  
Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012*.  
Boletín Oficial del Estado, núm. 296, 84550–84620. [https://www.  
boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-14946](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-14946)
- Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales de la Comunidad  
Europea. (1989). *Informe Delors sobre la Unión Económica y Monetaria  
en la Comunidad Europea*. [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/  
publications/pages/publication7454\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication7454_en.pdf)

- Consejo de la Unión Europea. (1997, Julio 7). Reglamento (CE) n° 1466/97 sobre el fortalecimiento del seguimiento de las posiciones presupuestarias y de la coordinación de las políticas económicas (Texto consolidado). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*(L 209), 1-16. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj>
- Consejo de la Unión Europea. (2012, Junio 29). Euro Area Summit Statement. Council of the European Union. <https://www.consilium.europa.eu/media/21400/20120629-euro-area-summit-statement-en.pdf>
- Consejo de la Unión Europea. (2013). Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions. *Official Journal of the European Union*(L 287), 63-89. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R1024>
- Consejo Europeo. (2011). European Council Decision 2011/199/EU of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro. *Official Journal of the European Union*(L 91), 1-2. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011D0199>
- Consejo Europeo. (2012). Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union [International agreement]. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)yqid=1754755768298ç](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)yqid=1754755768298ç)
- Draghi, M. (2012, Julio 26). Verbatim of the remarks made by Mario Draghi [Discurso]. Banco Central Europeo. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>
- Eucken, W. (1952). *Grundsätze der Wirtschaftspolitik [Principios de política económica]*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

- Ferrara, F. M. (2006). Le cause della moderazione della crisi economica del 2001. *Munich Personal RePEc Archive*. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/4042>
- Gong Cheng, Bank for International Settlements. (2020). The 2012 private sector involvement in Greece (Discussion Paper No. 11). *European Stability Mechanism*. <https://www.esm.europa.eu/system/files/document/esmdp11.pdf>
- Mecanismo Europeo de Estabilidad. (2018). Explainer on ESM and EFSF financial assistance for Greece. *European Stability Mechanism*. <https://www.esm.europa.eu/assistance/greece/explainer-esm-and-efsf-financial-assistance-greece>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2014). Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2014 por el que se establece un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución para las entidades de crédito y determinadas empresas de inversión. *Diario Oficial de la Unión Europea*(L 225/1). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0806>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2015). Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de junio de 2015 por el que se establece el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y el Portal Europeo de Proyectos de Inversión. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 169, 1-38. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32015R1017>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2021a). Reglamento (UE) 2021/523 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de marzo de 2021 por el que se establece el Programa InvestEU y se modifica el Reglamento (UE) 2015/1017. *Diario Oficial de la Unión Europea*. *Diario Oficial de la Unión Europea*(L 107), 30-89. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0523>

- Priewe, J. (2018). Germany's Continuing Current Account Surplus: A Problem for the Eurozone? *IMK Study N°59 Hans-Böckler-Stiftung*. [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_study\\_59\\_2018.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_59_2018.pdf)
- Spiegel, P. (2014, mayo 15). If the euro falls, Europe falls. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/b4e2e140-d9c3-11e3-920f-00144feabdc0>
- Szczepanski, M. (2019). A decade on from the crisis: Main responses and remaining challenges (PE 642.253). *European Parliament Research Service*. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2019\)642253](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)642253)
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2020). Prevención de futuras crisis bancarias en la UE: Lecciones aprendidas de las crisis anteriores (Review 05/2020). *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20\\_05/RW\\_Financial\\_Crisis\\_Prevention\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20_05/RW_Financial_Crisis_Prevention_ES.pdf)
- Unión Europea. (1992). *Tratado de Maastricht*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0026>
- Unión Europea. (2016). Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada). *Diario Oficial de la unión Europea*(C 202).



## **Documento**

*Reforma Constitucional de 1956 que crea el  
Tribunal Electoral*



## REFÓRMASE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

### ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 2

(DE 24 DE OCTUBRE DE 1956)

reformatorio de la Constitución

*[Nota editorial: la Gaceta Oficial N.º 13,166 reproduce el texto del Acto Legislativo N.º 2 tal como fue aprobado en dos legislaturas sucesivas, conforme al procedimiento de reforma constitucional del Artículo 256 de la Constitución de 1946. A continuación, se transcribe primero el texto aprobado en la legislatura de 1956 (sanción ejecutiva del 16 de febrero de 1956) y luego el texto aprobado en segundo debate (sanción ejecutiva del 24 de octubre de 1956).]*

#### **Texto aprobado — primera legislatura**

**(sanción del 16 de febrero de 1956)**

*La Asamblea Nacional de Panamá*

teniendo en cuenta el Acto Legislativo reformatorio de la Constitución que a la letra dice:

**Artículo 1º.**—Refórmase la Constitución de la República en los términos de los artículos siguientes:

**Artículo 2º.**—El artículo 102 quedará así:

Artículo 102.—El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. La Ley lo reglamentará sobre estas bases:

1ª El sufragio es universal y libre. El voto, igual, directo y secreto.

2ª Toda elección popular, y las que deban hacer las corporaciones públicas cuando se trate de elegir a más de dos ciudadanos, se hará por cualquier método que asegure la representación proporcional de los partidos.

3ª Es obligación de todo ciudadano obtener una cédula de identidad personal que lo identificará al sufragar y en los demás actos indicados por la Ley.

4ª Las autoridades están obligadas a garantizar imparcialmente la libertad y honradez del sufragio.

5ª Se prohíben:

- a) el apoyo oficial directo o indirecto a candidatos a puestos de elección popular, aun cuando fueren velados los medios empleados a tal fin;
- b) las actividades de propaganda y afiliación partidarias en las oficinas públicas;
- c) la exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos, aun a pretexto de que son voluntarias;
- d) cualquier acto que impida o dificulte a un ciudadano obtener, guardar o presentar personalmente su cédula de identidad.

**Artículo 3º.**—El artículo 104 quedará así:

**Artículo 104.**—Constituyen delito las transgresiones del artículo 102. Entiéndese como tal cualquier acción u omisión del funcionario público que, amparándose en la autoridad o funciones de su cargo, de modo directo o indirecto, por sí o por interpuesta persona:

- a) ejerza coacción, valido de su investidura oficial, para inducir a un particular o empleado público a darle su respaldo o su voto o a negarlo uno o lo otro a determinado partido o candidato;
- b) autorice, permita o lleve a efecto la sustracción o deducción de parte cualquiera del sueldo de los empleados públicos para aplicarla a fines políticos;
- c) emplee u ofrezca emplear en cargo público a cualquier persona con el compromiso u objeto de que apoye o adirse a determinado partido o candidato;
- d) impida o dificulte a cualquier persona obtener su cédula de identidad o guardarla o presentarla ella misma.

La Ley señalará las penas principales correspondientes, acompañándoles como accesoria, según la gravedad del delito, la interdicción permanente para el ejercicio de cargos públicos o por el término de uno a ocho años. Se exceptúa lo dispuesto en el artículo 148.

**Artículo 4º.**—El artículo 105 quedará así:

Artículo 105.—Al objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, establécese un tribunal electoral independiente de los Órganos Ejecutivo y Judicial y con privativa competencia para interpretar y aplicar la ley electoral, y para dirigir, vigilar y fiscalizar todas las fases del proceso electoral.

El tribunal electoral tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres magistrados de reconocida honorabilidad, los cuales serán elegidos para un período de doce años, así: uno por la Asamblea Nacional, uno por el Órgano Ejecutivo y uno por la Corte Suprema de Justicia, todos fuera del seno de dichas entidades y con iguales calidades que las exigidas a los miembros de esta última. Para cada principal se nombrarán en la misma forma dos suplentes. El tribunal contará con los empleados subalternos que determine la Ley.

Dichos magistrados son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el desempeño de sus funciones y les comprenden las disposiciones de los artículos 168, 170, 171, 172, 173 y 174, con las sanciones que determine la Ley.

Además de las que le confiere la Ley, el tribunal electoral tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los ordinales 2ª, 3ª y 8ª:

1ª Reglamentar la ley electoral ajustándose a su letra y su espíritu, interpretarla y aplicarla; y conocer de las controversias que origine su aplicación.

2ª Perseguir y sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio.

3ª Redactar proyectos sobre ley electoral y sus reformas y remitirlos a la consideración de la Asamblea Nacional.

4ª Formar el censo electoral con la colaboración de los funcionarios de la estadística nacional.

5ª Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y la cedulaación y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren.

6ª Incoar los expedientes de las solicitudes de naturalización que le enviará el Ejecutivo y remitirlos a éste, con el correspondiente dictamen, para su decisión.

7ª Expedir instrucciones para la celebración de elecciones populares y resolver las consultas y quejas que sobre la materia se le dirijan.

8ª Informar a los tribunales de justicia y ministerio público de los delitos que se cometan con motivo de las elecciones y que fueren de la competencia de aquéllos.

9ª Nombrar los miembros de la Junta Nacional de Escrutinio.

Las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo, y una vez cumplidos los trámites de ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad.

Habrà una Junta Nacional de Escrutinio que hará o revisará la cuenta de votos y declarará la elección de los funcionarios de elección popular, según disponga la Ley. Esta Junta será nombrada por el Tribunal Electoral escogiendo un vocal y dos suplentes de cada terna presentada por los partidos nacionales legalmente constituidos y designando un vocal presidente, con derecho a voto sólo en caso de empate. Habrá las corporaciones electorales inferiores y los empleados subalternos que disponga la Ley.

Las agrupaciones políticas legalizadas tendrán también en las corporaciones escrutadoras representantes con derecho a fiscalización y voz.

La Ley establecerá entre los requisitos para la formación, reconocimiento jurídico y subsistencia de los partidos políticos el número de afiliados y el de votos válidos que deben reunir. No podrá subsistir ningún partido o agrupación política que obtuviese en una elección un total de votos inferior al de los adherentes exigidos para su reconocimiento.

Las autoridades públicas están obligadas a acatar y cumplir las órdenes y decisiones emanadas de los funcionarios de la jurisdicción electoral, prestándoles a éstos la obediencia, cooperación y ayuda que requieran para el desempeño de sus atribuciones. La omisión o negligencia en

el cumplimiento de tal obligación apareja la pérdida del empleo y la inhabilitación por uno a ocho años para el ejercicio de puestos públicos, aparte de otras sanciones que la Ley imponga.

**Artículo 5º.**—El artículo 109 quedará así:

Artículo 109.—La Asamblea Nacional se reunirá por derecho propio, sin previa convocatoria, en la capital de la República, desde el primero de octubre hasta el treinta de enero siguiente en cada uno de los tres primeros años del período para el cual fueren electos los diputados. En el cuarto año se reunirá desde el primero de octubre al treinta de noviembre al objeto de considerar con prelación a todo otro proyecto los de presupuesto de rentas y gastos y el plan de obras públicas.

**Artículo 6º.**—El artículo 110 quedará así:

Artículo 110.—Se denomina legislatura cada período de sesiones ordinarias o extraordinarias. Los períodos señalados en el artículo anterior forman legislaturas ordinarias y son improrrogables.

Se denominarán sesiones judiciales las dedicadas al ejercicio de las atribuciones jurisdiccionales de la Asamblea, sea cual fuere el tiempo en que se celebren y la forma como la Asamblea hubiere sido convocada para tal efecto. Su celebración no alterará la continuidad y la duración de una legislatura, ni se les pondrá término sino cuando la Asamblea fallare la causa pendiente.

**Artículo 7º.**—El artículo 111 quedará adicionado así:

Artículo 111.—Para ejercer funciones judiciales la Asamblea Nacional podrá reunirse por derecho propio, sin previa convocatoria, o ser convocada por la Comisión Legislativa Permanente en los casos previstos en el ordinal 5º del artículo 123.

**Artículo 8º.**—El artículo 116 quedará así:

Artículo 116.—Los diputados devengarán un sueldo anual y sólo percibirán gastos de representación cuando fueren convocados a sesiones extraordinarias por el Ejecutivo, siempre que no fuere para el ejercicio de funciones judiciales. La Ley señalará la cuantía y sueldo de dichas

asignaciones; pero su aumento o disminución sólo serán efectivos después de terminar el período de la Asamblea que los hubiere votado.

**Artículo 9º.**—Modifícase el artículo 118 así:

a) El numeral 21 reazará así:

«Decretar los gastos de la administración en vista del proyecto de presupuesto que le presente el Ejecutivo, aprobándolo con o sin modificaciones. Si por cualquier motivo la Asamblea no expidiere el presupuesto, el Ejecutivo llevará el proyecto respectivo a la Comisión Legislativa Permanente que lo aprobará modificándolo o no».

b) Agrégase, bajo el número 27, el siguiente párrafo:

«27.—Dictar el reglamento orgánico de su régimen interno».

**Artículo 10.**—El ordinal 6º del artículo 120, quedará así:

«6º—Nombrar al Procurador General de la Nación y un Procurador Auxiliar y sus suplentes y al Contralor General y Sub-Contralor de la República; y aprobar o improbar los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus suplentes».

**Artículo 11.**—El artículo 122 quedará así:

Artículo 122.—Habrá una Comisión Legislativa Permanente formada por siete miembros principales y sendos suplentes, de los cuales seis serán elegidos por la Asamblea Nacional entre los diputados en ejercicio con antelación no menor de tres días al término de la legislatura ordinaria. El otro miembro será el último Presidente de dicha legislatura, quien presidirá la Comisión y será reemplazado en sus faltas por el Primer Vice-Presidente y en defecto de éste por el Segundo Vice-Presidente. La elección se efectuará así:

1º El número total de los diputados que componen la Asamblea Nacional se dividirá por el número de miembros de la Comisión que se va a elegir. El resultado se denominará cuociente de elección.

2º Cada diputado votará en una sola papeleta por un principal y un suplente y se declarará electos a los que hayan obtenido un número de votos igual al cuociente de elección, por lo menos.

3º Si después de adjudicadas las representaciones, por razón del cociente de elección quedaren puestos sin proveer, se declarará electos para ocuparlos a los que hubieren obtenido el mayor número de votos. En los casos de empate decidirá la suerte.

**Artículo 12.**—El artículo 123 quedará así:

Artículo 123.—La Comisión Legislativa Permanente funcionará desde el momento en que se clausure una legislatura ordinaria hasta el día anterior a la instalación de la siguiente y sus atribuciones son:

1ª Aprobar o negar la solicitud del Órgano Ejecutivo para declarar el estado de sitio y suspender temporal, parcial o totalmente los efectos de los artículos constitucionales, 22, 24, 26, 27, 29, 38, 39 y 45.

2ª Aprobar o improbar los proyectos de decretos-leyes que le someta el Ejecutivo.

3ª Aprobar los proyectos de presupuesto de rentas y gastos y plan de obras públicas en caso de que no hubiesen sido adoptados por la Asamblea.

4ª Aprobar o improbar, total o parcialmente, sin modificar la cuantía y destino de las partidas, los proyectos de decretos sobre créditos suplementales y extraordinarios que le envíe el Ejecutivo.

5ª Acoger o rechazar las acusaciones contra los diputados y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y, en caso de acoger alguna, remitirla a la Asamblea Nacional para su consideración en la siguiente legislatura ordinaria o convocarla, si la gravedad de la denuncia lo hiciere inaplazable, para que ejerza las funciones judiciales de su competencia.

6ª Dar su aprobación para que el Presidente de la República pueda salir del territorio nacional y concederle licencia para separarse de su cargo hasta por seis meses.

7ª Efectuar estudios sobre problemas y necesidades del país y redactar, con la cooperación de los ministros de Estado y entidades administrativas, proyectos de ley para someterlos a la consideración de la Asamblea.

Los ministros de Estado tienen derecho a voz en la Comisión para exponer o sustentar el criterio del Órgano Ejecutivo en materias de que ella conozca.

Las decisiones de la Comisión se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes en las sesiones.

**Artículo 13.**—El artículo 165 quedará así:

Artículo 165.—La Corte Suprema de Justicia se compondrá de nueve magistrados nombrados al tenor del ordinal 18 del artículo 144, uno cada dos años para un período de dieciocho años que comenzará el primero de noviembre. Cada principal tendrá un suplente, nombrado para el mismo período, que lo reemplazará en sus faltas, conforme a la Ley. La vacante absoluta de un magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento por el resto del período respectivo.

La Ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres miembros permanentes y dos rotativos, entre las que habrá necesariamente una para lo Civil, una para lo Penal y otra para lo Contencioso-Administrativo; y determinará sus atribuciones.

Corresponde a la Corte en pleno el conocimiento de los casos de inexecutable de los proyectos de leyes y de los recursos de constitucionalidad.

**Artículo 14.**—El artículo 167 quedará así:

Artículo 167.—Junto con sus demás atribuciones constitucionales y legales, la Corte Suprema de Justicia tendrá las siguientes:

1ª La guarda de la integridad de la Constitución, a cuyo efecto decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o el Procurador Auxiliar, sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hubiere objetado el Ejecutivo como inconstitucionales por razones de fondo o de forma y sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que, por las mismas causas, impugnase ante ella cualquier persona.

También decidirá la Corte sobre la exequibilidad de una reforma constitucional que objetare el Ejecutivo por no haberse ajustado su expedición a las normas de la Constitución.

Cuando en un proceso el funcionario encargado de impartir justicia advirtiere o se le advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o

reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, suspenderá el curso del negocio y someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte. 2ª El ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten o expidan, en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semi-autónomas. A tal fin la Corte Suprema de Justicia, con audiencia del Procurador General de la Nación o el Procurador Auxiliar, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas, y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción popular, cualquier persona natural o jurídica, domiciliada en el país, en todo caso en que un funcionario o autoridad públicos incurriese en injuria contra derecho.

No se admitirán recursos de inconstitucionalidad contra los fallos de la Corte y sus Salas.

Las decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas y obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.

**Artículo 15.**—El artículo 177 quedará así:

Artículo 177.—El ministerio público será ejercido por el Procurador General de la Nación, el Procurador Auxiliar, los fiscales y personeros y por los demás funcionarios que designe la Ley. El Procurador Auxiliar ejercerá por delegación, conforme lo determine la Ley, las funciones del Procurador General.

Cada funcionario del ministerio público tendrá dos suplentes, quienes lo reemplazarán en su orden, en las faltas temporales y en las absolutas mientras se llene la vacante.

**Artículo 16.**—El artículo 180 quedará así:

Artículo 180.—El período del Procurador General de la Nación y el Procurador Auxiliar será de diez años.

**Artículo 17.**—Inclúyense bajo el título de «disposiciones transitorias» los artículos siguientes, que se numerarán según lo que dispone el artículo 21:

Artículo...—La Corte Suprema de Justicia será ampliada conforme lo dispone este Acto Legislativo el día primero de noviembre de mil novecientos cincuenta y seis, y asumirá las funciones del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo que quedará así extinguido, y cuyos magistrados pasarán a serlo de la Corte por el término de diez años el primero que sea nombrado bajo la vigencia de esta reforma, y hasta el final de su período respectivo los otros dos. Los magistrados de la Corte que estuvieren en ejercicio al entrar a regir esta reforma, servirán sus cargos hasta cumplir el término que les correspondiere.

A partir de la vigencia de este Acto Legislativo, los nombramientos de magistrados se harán así:

- a) en 1956, uno por diez años, otro por doce y otro por catorce;
- b) en 1958, uno por catorce años y otro por dieciséis;
- c) en 1960, uno por dieciséis años y otro por dieciocho;
- d) de 1962 en adelante, uno cada dos años por dieciocho años.

«Artículo....—El tribunal electoral se instalará para iniciar sus labores el día primero de enero de mil novecientos cincuenta y siete».

Artículo....—El primer nombramiento de magistrados del tribunal electoral se hará así: por cuatro años el que designe la Asamblea Nacional; por ocho años el que designe el Órgano Ejecutivo; y por doce años el que nombre la Corte Suprema de Justicia.

**Artículo 18.**—Derógase el ordinal 1º del artículo 120.

**Artículo 19.**—Derógase el título XIV sobre jurisdicción contencioso-administrativa.

**Artículo 20.**—Deróganse por haber surtido sus efectos los artículos 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270 y 271.

**Artículo 21.**—Ordénase una edición de la Constitución conforme a las modificaciones de este Acto Legislativo en la cual se revisará la numeración de los títulos, capítulos, artículos y numerales que lo requiriesen a fin de mantener la continuidad de ella.

**Artículo 22.**—Este Acto Legislativo rige desde el día primero de noviembre de mil novecientos cincuenta y seis.

Pase al Órgano Ejecutivo para los efectos del Artículo 256 de la Constitución.

Dado en la ciudad de Panamá, a los veinticuatro días del mes de octubre de mil novecientos cincuenta y seis.

El Presidente,  
INOCENCIO GALINDO V.  
El Secretario General,  
*G. Sierra Gutiérrez*

República de Panamá.—Órgano Ejecutivo Nacional.—Presidencia.—  
Panamá, 24 de octubre de 1956.

Ejecútese y publíquese.

RICARDO M. ARIAS E.  
El Ministro de Gobierno y Justicia,  
ALEJANDRO REMON C.

**Texto aprobado — segunda legislatura  
(sanción del 24 de octubre de 1956)**

y en atención a lo que dispone el Artículo 256 de la Constitución,

**DECRETA:**

Artículo 1º.—Refórmase la Constitución de la República en los términos de los artículos siguientes:

**Artículo 2º.—El artículo 102 quedará así:**

Artículo 102.—El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. La Ley lo reglamentará sobre estas bases:

1ª El sufragio es universal y libre. El voto, igual, directo y secreto.

2ª Toda elección popular, y las que deban hacer las corporaciones públicas cuando se trate de elegir a más de dos ciudadanos, se hará por cualquier método que asegure la representación proporcional de los partidos.

3ª Es obligación de todo ciudadano obtener una cédula de identidad personal que lo identificará al sufragar y en los demás actos indicados por la Ley.

4ª Las autoridades están obligadas a garantizar imparcialmente la libertad y honradez del sufragio.

5ª Se prohíben:

a) el apoyo oficial directo o indirecto a candidatos a puestos de elección popular, aun

cuando fueren velados los medios empleados a tal fin;

b) las actividades de propaganda y afiliación partidarias en las oficinas públicas;

c) la exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos, aun a pretexto de que son voluntarias;

d) cualquier acto que impida o dificulte a un ciudadano obtener, guardar o presentar personalmente su cédula de identidad.

**Artículo 3º.—El artículo 104 quedará así:**

Artículo 104.—Constituyen delito las transgresiones del artículo 102.

Entiéndese como tal cualquier acción u omisión del funcionario público

que, amparándose en la autoridad o funciones de su cargo, de modo directo o indirecto, por sí o por interpuesta persona:

- a) ejerza coacción, valido de su investidura oficial, para inducir a un particular o empleado público a darle su respaldo o su voto o a negarlo uno o lo otro a determinado partido o candidato;
- b) autorice, permita o lleve a efecto la sustracción o deducción de parte cualquiera del sueldo de los empleados públicos para aplicarla a fines políticos;
- c) emplee u ofrezca emplear en cargo público a cualquier persona con el compromiso u objeto de que apoye o adrese a determinado partido o candidato;
- d) impida o dificulte a cualquier persona obtener su cédula de identidad o guardarla o presentarla ella misma.

La Ley señalará las penas principales correspondientes, acompañándolas como accesoria, según la gravedad del delito, la interdicción permanente para el ejercicio de cargos públicos o por el término de uno a ocho años. Se exceptúa lo dispuesto en el artículo 148.

**Artículo 4º.—El artículo 105 quedará así:**

Artículo 105.—Al objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, establécese un tribunal electoral independiente de los Órganos Ejecutivo y Judicial y con privativa competencia para interpretar y aplicar la ley electoral, y para dirigir, vigilar y fiscalizar todas las fases del proceso electoral.

El tribunal electoral tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres magistrados de reconocida honorabilidad, los cuales serán elegidos para un período de doce años, así: uno por la Asamblea Nacional, uno por el Órgano Ejecutivo y uno por la Corte Suprema de Justicia, todos fuera del seno de dichas entidades y con iguales calidades que las exigidas a los miembros de esta última. Para cada principal se nombrarán en la misma forma dos suplentes. El tribunal contará con los empleados subalternos que determine la Ley.

Dichos magistrados son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el desempeño de sus funciones y les comprenden las disposiciones de los artículos 168, 170, 171, 172, 173 y 174, con las sanciones que determine la Ley.

Además de las que le confiere la Ley, el tribunal electoral tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los ordinales 2ª, 3ª y 8ª:

1ª Reglamentar la ley electoral ajustándose a su letra y su espíritu, interpretarla y aplicarla; y conocer de las controversias que origine su aplicación.

2ª Perseguir y sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio.

3ª Redactar proyectos sobre ley electoral y sus reformas y remitirlos a la consideración de la Asamblea Nacional.

4ª Formar el censo electoral con la colaboración de los funcionarios de la estadística nacional.

5ª Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y la cedulación y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren.

6ª Incoar los expedientes de las solicitudes de naturalización que le enviará el Ejecutivo y remitirlos a éste, con el correspondiente dictamen, para su decisión.

7ª Expedir instrucciones para la celebración de elecciones populares y resolver las consultas y quejas que sobre la materia se le dirijan.

8ª Informar a los tribunales de justicia y ministerio público de los delitos que se cometan con motivo de las elecciones y que fueren de la competencia de aquéllos.

9ª Nombrar los miembros de la Junta Nacional de Escrutinio.

Las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo, y una vez cumplidos los trámites de ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad.

Habrá una Junta Nacional de Escrutinio que har  o revisará la cuenta de votos y declarará la elección de los funcionarios de elección popular, según disponga la Ley. Esta Junta será nombrada por el Tribunal Electoral escogiendo un vocal y dos suplentes de cada terna presentada por los partidos nacionales legalmente constituidos y designando un vocal presidente, con derecho a voto sólo en caso de empate. Habr  las corporaciones electorales inferiores y los empleados subalternos que disponga la Ley.

Las agrupaciones políticas legalizadas tendrán también en las corporaciones escrutadoras representantes con derecho a fiscalización y voz. La Ley establecer  entre los requisitos para la formación, reconocimiento jurídico y subsistencia de los partidos políticos el número de afiliados y el de votos válidos que deben reunir. No podrá subsistir ningún partido o agrupación política que obtuviese en una elección un total de votos inferior al de los adherentes exigidos para su reconocimiento.

Las autoridades públicas están obligadas a acatar y cumplir las órdenes y decisiones emanadas de los funcionarios de la jurisdicción electoral, prestándoles a éstos la obediencia, cooperación y ayuda que requieran para el desempeño de sus atribuciones. La omisión o negligencia en el cumplimiento de tal obligación apareja la pérdida del empleo y la inhabilitación por uno a ocho años para el ejercicio de puestos públicos, aparte de otras sanciones que la Ley imponga.

**Artículo 5 .—El artículo 109 quedará así:**

Artículo 109.—La Asamblea Nacional se reunirá por derecho propio, sin previa convocatoria, en la capital de la República, desde el primero de octubre hasta el treinta de enero siguiente en cada uno de los tres primeros años del período para el cual fueren electos los diputados. En el cuarto año se reunirá desde el primero de octubre al treinta de noviembre al objeto de considerar con prelati n a todo otro proyecto los de presupuesto de rentas y gastos y el plan de obras públicas.

**Artículo 6 .—El artículo 110 quedará así:**

Artículo 110.—Se denomina legislatura cada período de sesiones ordinarias o extraordinarias. Los períodos señalados en el artículo anterior forman legislaturas ordinarias y son improrrogables.

Se denominarán sesiones judiciales las dedicadas al ejercicio de las atribuciones jurisdiccionales de la Asamblea, sea cual fuere el tiempo en que se celebren y la forma como la Asamblea hubiere sido convocada para tal efecto. Su celebración no alterará la continuidad y la duración de una legislatura, ni se les pondrá término sino cuando la Asamblea fallare la causa pendiente.

**Artículo 7º.—El artículo 111 quedará adicionado así:**

Para ejercer funciones judiciales la Asamblea Nacional podrá reunirse por derecho propio, sin previa convocatoria, o ser convocada por la Comisión Legislativa Permanente en los casos previstos en el ordinal 5º del artículo 123.

**Artículo 8º.—El artículo 116 quedará así:**

Artículo 116.—Los diputados devengarán un sueldo anual y sólo percibirán gastos de representación cuando fueren convocados a sesiones extraordinarias por el Ejecutivo, siempre que no fuere para el ejercicio de funciones judiciales. La Ley señalará la cuantía y sueldo de dichas asignaciones; pero su aumento o disminución sólo serán efectivos después de terminar el período de la Asamblea que los hubiere votado.

**Artículo 9º.—Modifícase el artículo 118 así:**

a) El numeral 21 reizará así: «Decretar los gastos de la administración en vista del proyecto de presupuesto que le presente el Ejecutivo, aprobándolo con o sin modificaciones. Si por cualquier motivo la Asamblea no expidiere el presupuesto, el Ejecutivo llevará el proyecto respectivo a la Comisión Legislativa Permanente que lo aprobará modificándolo o no».

b) Agrégase, bajo el número 27, el siguiente párrafo:

«27.—Dictar el reglamento orgánico de su régimen interno».

**Artículo 10.—El ordinal 6º del artículo 120, quedará así:**

«6º—Nombrar al Procurador General de la Nación y un Procurador Auxiliar y sus suplentes y al Contralor General y Sub-Contralor de la

República; y aprobar o improbar los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus suplentes».

**Artículo 11.—El artículo 122 quedará así:**

Artículo 122.—Habrà una Comisión Legislativa Permanente formada por siete miembros principales y sendos suplentes, de los cuales seis serán elegidos por la Asamblea Nacional entre los diputados en ejercicio con antelación no menor de tres días al término de la legislatura ordinaria. El otro miembro será el último Presidente de dicha legislatura, quien presidirá la Comisión y será reemplazado en sus faltas por el Primer Vice-Presidente y en defecto de éste por el Segundo Vice-Presidente.

La elección se efectuará así:

1º El número total de los diputados que componen la Asamblea Nacional se dividirá por el número de miembros de la Comisión que se va a elegir.

El resultado se denominará cuociente de elección.

2º Cada diputado votará en una sola papeleta por un principal y un suplente y se declarará electos a los que hayan obtenido un número de votos igual al cuociente de elección, por lo menos.

3º Si después de adjudicadas las representaciones, por razón del cuociente de elección quedaren puestos sin proveer, se declarará electos para ocuparlos a los que hubieren obtenido el mayor número de votos. En los casos de empate decidirá la suerte.

**Artículo 12.—El artículo 123 quedará así:**

Artículo 123.—La Comisión Legislativa Permanente funcionará desde el momento en que se clausure una legislatura ordinaria hasta el día anterior a la instalación de la siguiente y sus atribuciones son:

1ª Aprobar o negar la solicitud del Órgano Ejecutivo para declarar el estado de sitio y suspender temporal, parcial o totalmente los efectos de los artículos constitucionales, 22, 24, 26, 27, 29, 38, 39 y 45.

2ª Aprobar o improbar los proyectos de decretos-leyes que le someta el Ejecutivo.

3ª Aprobar los proyectos de presupuesto de rentas y gastos y plan de obras públicas en caso de que no hubiesen sido adoptados por la Asamblea.

4ª Aprobar o improbar, total o parcialmente, sin modificar la cuantía y destino de las partidas, los proyectos de decretos sobre créditos suplementales y extraordinarios que le envíe el Ejecutivo.

5ª Acoger o rechazar las acusaciones contra los diputados y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y, en caso de acoger alguna, remitirla a la Asamblea Nacional para su consideración en la siguiente legislatura ordinaria o convocarla, si la gravedad de la denuncia lo hiciere inaplazable, para que ejerza las funciones judiciales de su competencia.

6ª Dar su aprobación para que el Presidente de la República pueda salir del territorio nacional y concederle licencia para separarse de su cargo hasta por seis meses.

7ª Efectuar estudios sobre problemas y necesidades del país y redactar, con la cooperación de los ministros de Estado y entidades administrativas, proyectos de ley para someterlos a la consideración de la Asamblea.

Los ministros de Estado tienen derecho a voz en la Comisión para exponer o sustentar el criterio del Órgano Ejecutivo en materias de que ella conozca.

Las decisiones de la Comisión se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes en las sesiones.

**Artículo 13.—El artículo 165 quedará así:**

Artículo 165.—La Corte Suprema de Justicia se compondrá de nueve magistrados nombrados al tenor del ordinal 18 del artículo 144, uno cada dos años para un período de dieciocho años que comenzará el primero de noviembre. Cada principal tendrá un suplente, nombrado para el mismo período, que lo reemplazará en sus faltas, conforme a la Ley. La vacante absoluta de un magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento por el resto del período respectivo.

La Ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres miembros permanentes y dos rotativos, entre las que habrá necesariamente una para lo

Civil, una para lo Penal y otra para lo Contencioso-Administrativo; y determinará sus atribuciones.

Corresponde a la Corte en pleno el conocimiento de los casos de inexequibilidad de los proyectos de leyes y de los recursos de constitucionalidad.

**Artículo 14.—El artículo 167 quedará así:**

Artículo 167.—Junto con sus demás atribuciones constitucionales y legales, la Corte Suprema de Justicia tendrá las siguientes:

1ª La guarda de la integridad de la Constitución, a cuyo efecto decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o el Procurador Auxiliar, sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hubiere objetado el Ejecutivo como inconstitucionales por razones de fondo o de forma y sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que, por las mismas causas, impugnase ante ella cualquier persona.

También decidirá la Corte sobre la exequibilidad de una reforma constitucional que objetare el Ejecutivo por no haberse ajustado su expedición a las normas de la Constitución.

Cuando en un proceso el funcionario encargado de impartir justicia advirtiere o se le advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, suspenderá el curso del negocio y someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte.

2ª El ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten o expidan, en ejercicio de sus funciones o pretextando el ejercerlas, los funcionarios y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semi-autónomas. A tal fin la Corte Suprema de Justicia, con audiencia del Procurador General de la Nación o el Procurador Auxiliar, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas, y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción popular, cualquier persona natural o jurídica, domiciliada en el país, en todo caso en que un funcionario o autoridad públicos incurriese en injuria contra derecho.

No se admitirán recursos de inconstitucionalidad contra los fallos de la Corte y sus Salas.

Las decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas y obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.

**Artículo 15.—El artículo 177 quedará así:**

Artículo 177.—El ministerio público será ejercido por el Procurador General de la Nación, el Procurador Auxiliar, los fiscales y personeros y por los demás funcionarios que designe la Ley. El Procurador Auxiliar ejercerá por delegación, conforme lo determine la Ley, las funciones del Procurador General.

Cada funcionario del ministerio público tendrá dos suplentes, quienes lo reemplazarán en su orden, en las faltas temporales y en las absolutas mientras se llene la vacante.

**Artículo 16.—El artículo 180 quedará así:**

Artículo 180.—El período del Procurador General de la Nación y el Procurador Auxiliar será de diez años.

**Artículo 17.—**Inclúyense bajo el título de «disposiciones transitorias» los artículos siguientes, que se numerarán según lo que dispone el artículo 21:

Artículo...—La Corte Suprema de Justicia será ampliada conforme lo dispone este Acto Legislativo el día primero de noviembre de mil novecientos cincuenta y seis, y asumirá las funciones del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo que quedará así extinguido, y cuyos magistrados pasarán a serlo de la Corte, por el término de diez años el primero que sea nombrado bajo la vigencia de esta reforma, y hasta el final de su período respectivo los otros dos. Los magistrados de la Corte

que estuvieren en ejercicio al entrar a regir esta reforma, servirán sus cargos hasta cumplir el término que les correspondiere.

A partir de la vigencia de este Acto Legislativo, los nombramientos de magistrados se harán así:

- a) en 1956, uno por diez años, otro por doce y otro por catorce;
- b) en 1958, uno por catorce años y otro por dieciséis;
- c) en 1960, uno por dieciséis años y otro por dieciocho;
- d) de 1962 en adelante, uno cada dos años por dieciocho años.

«Artículo....—El tribunal electoral se instalará para iniciar sus labores el día primero de enero de mil novecientos cincuenta y siete».

Artículo....—El primer nombramiento de magistrados del tribunal electoral se hará así: por cuatro años el que designe la Asamblea Nacional; por ocho años el que designe el Órgano Ejecutivo; y por doce años el que nombre la Corte Suprema de Justicia.

**Artículo 18.**—Derógase el ordinal 1º del artículo 120.

**Artículo 19.**—Derógase el título XIV sobre jurisdicción contencioso-administrativa.

**Artículo 20.**—Deróganse por haber surtido sus efectos los artículos 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270 y 271.

**Artículo 21.**—Ordénase una edición de la Constitución conforme a las modificaciones de este Acto Legislativo en la cual se revisará la numeración de los títulos, capítulos, artículos y numerales que lo requiriesen a fin de mantener la continuidad de ella.

Dado en la ciudad de Panamá, a los veinticuatro días del mes de octubre de mil novecientos cincuenta y seis.

El Presidente,

**MANUEL R. ARIAS E.**

El Secretario General,

**Francisco Bravo.**

República de Panamá.—Órgano Ejecutivo Nacional.—Presidencia.—

Panamá, 24 de octubre de 1956.

Ejecútese y publíquese.

**ERNESTO DE LA GUARDIA JR.**

El Ministro de Gobierno y Justicia,

**MAX HEURTEMATTE.**





INSTITUTO DE  
ESTUDIOS  
DEMOCRÁTICOS