



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 8 de agosto de 2024
Nota C-152-24

Licenciada
Dania Díaz de Laffaurie
Defensora Especial de Integridad y Transparencia
Ciudad.

Ref.: Incompatibilidad o no de la prestación de servicios en el Tribunal Electoral,
por servidores judiciales.

Señora Defensora:

Por este medio damos respuesta a su Nota N°117 DEIT 2024 de 15 de julio de 2024, recibida vía correo electrónico en esa misma fecha, en la que nos solicita que se emita criterio en relación a lo siguiente:

“El artículo 212 de Constitución Política de la República de Panamá establece que los cargos del Órgano Judicial son incompatibles con toda participación política, salvo la emisión del voto en las elecciones, con el ejercicio de la abogacía o del comercio y con cualquier cargo retribuido, excepto lo previsto en el artículo 208.

Frente a esta norma constitucional quisiera saber su opinión sobre si la norma permite que el servidor judicial pueda prestar servicios en el Tribunal Electoral durante el período de elecciones sin involucrarse en actividades político partidista o por el contrario este servicio es incompatible con lo que dispone la Constitución Política y la Ley 53 de 27 de agosto de 2015.”

Sobre el particular, la Procuraduría de la Administración es del criterio que el servidor judicial podrá ocupar cargos temporales (por el período de elecciones), no retribuidos, en el Tribunal Electoral, cuyo acceso y ejercicio exija neutralidad política; o bien, un alto estándar de imparcialidad en estos asuntos, en concordancia con el régimen de incompatibilidades establecido en la Constitución Política y la Ley No.53 de 27 de agosto de 2015 y previo el cumplimiento de los requisitos y autorizaciones que establecen las normas legales y reglamentos que, según sea el caso, resulten aplicables.

La opinión anterior la fundamentamos en las razones que más adelante se exponen, no sin antes señalarle que esta opinión no reviste un carácter vinculante.

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

La consulta que en esta oportunidad nos ocupa, recae sobre el régimen de incompatibilidades aplicable a los cargos del Órgano Judicial, específicamente, la viabilidad jurídica de que los funcionarios que los ocupan puedan, durante el período de elecciones, prestar servicios u ocupar cargos temporales en el Tribunal Electoral, o si ello sería incompatible con lo que dispone la Constitución Política y la Ley No.53 de 27 de agosto de 2015.

De acuerdo con el jurista francés Henry Capitant, una “incompatibilidad” es *“la imposibilidad legal de acumular funciones públicas, o mandatos electivos, con determinadas ocupaciones privadas¹”*. Por su parte, el Diccionario Panhispánico de Español Jurídico, define el término “incompatibilidad”, como *“impedimento o prohibición legal para ejercer una función determinada, para ejercer dos o más cargos a la vez, o para acceder a un cargo público representativo”*.

Tratándose de cargos del Órgano Judicial, las *incompatibilidades* para ejercicio de los mismos se fundamentan en el principio de moralidad; pues, de lo que se trata, es que el desempeño de la función judicial no se vea empañado por el ejercicio de otro cargo, o que esto pueda inducir a un estado de dependencia moral o económica del funcionario; o que se generen vínculos que pudiesen poner en duda la independencia e imparcialidad de la función judicial.

En el sentido anotado, los artículos 208 y 212 de la Constitución Política de la República de Panamá, señalan lo siguiente:

“Artículo 208. Los Magistrados y Jueces principales **no podrán desempeñar ningún otro cargo público, excepto el de profesor para la enseñanza del Derecho** en establecimientos de educación universitaria.” (Subraya del Despacho)

“Artículo 212. Los cargos del Órgano Judicial son incompatibles con **toda participación en la política, salvo la emisión del voto** en las elecciones, con el ejercicio de la abogacía o del comercio **y con cualquier otro cargo retribuido, excepto lo previsto en el artículo 208.**” (Resaltado del Despacho)

En desarrollo de las normas constitucionales anteriormente citadas, el numeral 12 del artículo 6 de la Ley No.53 de 27 de agosto de 2015 “Que regula la Carrera Judicial”, al referirse a la *exclusividad del desempeño*, como principio rector de dicha carrera pública, señala:

“Artículo 6. Principios rectores de las Carreras. Todas las carreras dentro del Órgano Judicial se regirán por los principios rectores siguientes:
(...)

¹ Citado en la opinión vertida por esta Procuraduría mediante la nota C-029-96.

12. Exclusividad del desempeño. Los cargos del Órgano Judicial son incompatibles con la participación en la política, el ejercicio de la abogacía, el comercio y cualquier otro cargo retribuido, salvo la enseñanza universitaria." (Resaltado del Despacho)

En concordancia, el artículo 204 del mismo cuerpo de normas, contenido en el Título IV sobre "Ética Judicial", Capítulo II "Conflicto de Intereses", dispone lo siguiente:

"Artículo 204. Deber de abstención. El desempeño de la función judicial debe realizarse con apego a los principios, deberes y prohibiciones que de ella se derivan, con absoluta abstención del ejercicio de ningún cargo privado que la obstaculice o pueda obstaculizarla. (...)".

La normativa constitucional y legal citada establece el régimen de incompatibilidades aplicable a **todos** los cargos del Órgano Judicial, previendo en tal sentido, que su ejercicio es incompatible con la *participación en la política*, salvo la emisión del voto en las elecciones; con el ejercicio de cualquier otro *cargo retribuido*, (entiéndase, *público o privado*), excepto la enseñanza universitaria del Derecho; o de cualesquiera *cargos privados no retribuidos*, que obstaculicen o pudiesen obstaculizar el desempeño de la función judicial.

Resulta necesario entonces, determinar, si prestar servicios o ejercer un cargo temporal en el Tribunal Electoral, durante el período de elecciones, implica incurrir en alguna de las incompatibilidades mencionadas, es decir, participación en la política o ejercer un cargo (público) retribuido. Veamos:

Una lectura atenta de las disposiciones contenidas en el Código Electoral, y los reglamentos que lo desarrollan, permite constatar que el Tribunal Electoral puede, para los efectos de un proceso electoral específico, nombrar o designar a ciudadanos de reconocida solvencia moral, que no sean servidores públicos de dicha institución o de la Fiscalía General Electoral, para que ejerzan determinadas funciones o presten determinados servicios, necesarios para el sano desenvolvimiento de los comicios.

Tal sería el caso, de los funcionarios electorales que señalan los numerales 5, 6 y 7 del artículo 156 del Código Electoral, cuyo texto expresa lo siguiente:

"Artículo 156. Son funcionarios electorales para los efectos de este Código:
(...)
5. Los miembros de corporaciones electorales.
6. Los delegados electorales.
7. Cualquier otro funcionario que el Tribunal Electoral designe como tal."

A continuación, nos permitimos abordar la situación particular de cada uno de ellos:

1. De los miembros de las corporaciones electorales.

De conformidad con el artículo 155 del Código Electoral, son corporaciones electorales, para los efectos de dicho cuerpo normativo, además del Tribunal Electoral, la **Junta Nacional de Escrutinio**, las **Juntas de Escrutinio de Circuitos Electorales**, las **Juntas Distritales de Escrutinio** donde exista elección para Concejales, las **Juntas Comunales de Escrutinio** y las **Mesas de Votación**, con jurisdicción en toda la República, en el circuito electoral, el distrito, en el corregimiento o en la mesa de votación.

Dicha norma igualmente señala, que los miembros de las corporaciones electorales y reservas, serán nombrados por el Tribunal Electoral, por lo menos quince días antes de las elecciones, por medio de publicación en el Boletín del Tribunal Electoral, de manera que los candidatos puedan ejercer el recurso de impugnación que señala el artículo 161, en el supuesto de que concurra algunos de los impedimentos señalados en el artículo 160.

Según se desprende de la normativa que regula su integración y funcionamiento, las corporaciones electorales, estarán conformadas por miembros designados por el Tribunal Electoral (un presidente, un secretario y un vocal) y, además, un representante propuesto por cada uno de los partidos políticos y candidatos por libre postulación, que hayan hecho postulaciones en la respectiva circunscripción y sus respectivos suplentes (uno o dos, dependiendo del tipo de corporación), designados de igual forma que el principal. Los cargos de presidente, secretario, vocal y suplentes de las corporaciones electorales (cuyo nombramiento corresponde al Tribunal Electoral), de conformidad con el artículo 157 del Código Electoral, son honoríficos y obligatorios.

El artículo 159 dispone que el Tribunal Electoral nombrará en las corporaciones electorales, personas que sean **garantía de imparcialidad**², previa comunicación a los partidos políticos. Indica también esta disposición que los ciudadanos designados en estas corporaciones deben ser de reconocida solvencia moral, actuarán responsablemente, con apego a las disposiciones de dicho Código y procurarán garantizar un proceso electoral pulcro, imparcial y rápido.

En virtud de dicha **exigencia de imparcialidad**, quienes cumplan con los requisitos para fungir como miembros de las corporaciones electorales (de las mesas o de las juntas de escrutinio), previo a su nombramiento o acreditación por el Tribunal Electoral, son informados del contenido del aludido artículo 159 y se les da oportunidad de decidir si se suman al personal del Tribunal Electoral, o por el contrario, respaldarán a un partido o a un precandidato por la libre postulación³. Siendo ello así, es claro a juicio de este Despacho, que las personas que integren las corporaciones electorales (bien sea en calidad de funcionarios del Tribunal Electoral, o en respaldo a un partido o candidato), no podrán estar inmersas en actividades de proselitismo político, debiendo exigirse un mayor estándar de imparcialidad a quienes opten por incorporarse a las mismas como funcionarios del Tribunal Electoral.

² Imparcialidad, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, “imparcialidad” es “Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud”.

³ <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/miembros-de-mesa-deben-ser-imparciales/>

Adicionalmente, los artículos 160 y 161 del Código Electoral, establecen el régimen de impedimentos y recusaciones aplicable a los miembros de las corporaciones electorales, como garantía de imparcialidad en sus actuaciones.

En concordancia, los artículos 250 y 251 del Reglamento de la Elección General de 5 de mayo de 2024⁴, regulan de manera respectiva, los impedimentos y limitaciones para las personas que nombre el Tribunal Electoral para actuar en las corporaciones electorales; e igualmente, las causales de impedimento que les serán aplicables; siendo especialmente relevante, a efectos de establecer la viabilidad jurídica de que los funcionarios judiciales ocupen estos cargos, lo dispuesto en el artículo 250 del mencionado Reglamento, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 250. Impedimentos y limitaciones para las personas que nombre el Tribunal Electoral para actuar en las corporaciones electorales. No podrán ser funcionarios electorales en las diversas corporaciones electorales, los candidatos de elección popular, el cónyuge y los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o primer o de afinidad de los candidatos y de los funcionarios electorales entre sí, en la circunscripción de que se trate.

De igual forma, están impedidos para actuar en las corporaciones electorales, **los funcionarios previstos en los artículos 33 y 34 del Código Electoral con excepción de los funcionarios del Órgano Judicial que mediante convenio hayan sido autorizados a participar por el Tribunal Electoral.** Las autoridades locales previstas en el artículo 33 del Código Electoral podrán participar en corporaciones electorales, siempre que se trate de una circunstancia distinta a aquella en la que ejercen sus funciones.

Acreditados los funcionarios del Tribunal Electoral en las corporaciones electorales, este velará porque no se incurra en estos impedimentos y limitaciones, absteniéndose de entregar credenciales en los casos antes señalados o bien anulándolas si se hubiesen emitido.”

De conformidad con el numeral 3 del artículo 33 del Código Electoral, no son elegibles para cargos de elección popular los servidores públicos que hayan ejercido, en cualquier tiempo, desde seis meses antes de la elección, los cargos de “3.Funcionarios del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral”.

⁴ Publicado en el Boletín del Tribunal Electoral de 31 de mayo de 2022.

Según lo dispuesto en el artículo 250 del Reglamento de la Elección General de 5 de mayo de 2024, en concordancia con el numeral 3 de artículo 33 del Código Electoral, anteriormente citados, solo aquellos funcionarios de Órgano Judicial que mediante convenio hubieren sido autorizados por el Tribunal Electoral, podrán ser nombrados miembros de las corporaciones electorales. Siendo ello así, a juicio de este Despacho, sólo si mediare convenio en los términos señalados, los cargos en las corporaciones electorales podrían entenderse compatibles con los cargos del Órgano Judicial.

2. De los Delegados Electorales.

El artículo 149 del Código Electoral⁵, contenido en el Capítulo II “Delegados Electorales” del Título IV, titulado “Organismos y corporaciones electorales”, crea el Cuerpo de Delegados Electorales, así:

“Artículo 149. Se crea el Cuerpo de Delegados Electorales con carácter ***ad honorem***, de libre nombramiento y remoción por el Tribunal Electoral, con el fin de que lo asista en su responsabilidad constitucional y legal de **garantizar la libertad, la honradez y la eficacia del sufragio popular**.

(...).” (Resaltado del Despacho).

De manera concordante, el numeral 6 del artículo 156 del Texto Único del Código Electoral, establece que, para los efectos de dicho cuerpo normativo, **los delegados son funcionarios electorales**; por lo que es claro que **el delegado electoral ejerce un cargo público, no retribuido**, de libre nombramiento y remoción, en el Tribunal Electoral.⁶

Por otra parte, una lectura atenta de las disposiciones legales que regulan el ejercicio funcional del Cuerpo de Delegados Electorales, permite constatar que el mismo no está llamado a asumir o desarrollar actividades político-partidistas.

Así se desprende del catálogo de funciones que establecen los artículos 150 y 571 del Texto Único del Código Electoral, cuyo texto se cita a continuación:

⁵ Ordenado por la Ley N°247 de 22 de octubre de 2021.

⁶ Sobre el alcance que tiene el concepto “ad honorem”, en el caso de los delegados electorales, el Manual del Cuerpo de Delegados Electorales publicado por el Tribunal Electoral, señala:

“En el caso de los Delegados Electorales, el concepto ad honorem, va mucho más allá de ser un trabajo voluntario o no remunerado. Quien aspira a convertirse en un Delegado Electoral completo, debe tener presente que muchas veces tendrá que trabajar cuando su familia y amigos disfrutan de momentos de descanso o esparcimiento; que sabe cuándo inicia la jornada pero no cuándo termina; que será incomprendido por conocidos y desconocidos; y que su única recompensa o reconocimiento será la satisfacción del deber cumplido.”

“Artículo 150. El Cuerpo de Delegados tendrá las funciones siguientes:

1. Actuar como amigables componedores en los conflictos que encuentran en el desempeño de sus funciones.
2. Velar por el cabal cumplimiento de las órdenes y medidas que acuerde el Tribunal Electoral, tendientes a que las consultas populares y las actividades internas de los partidos políticos, a petición de estos, se desarrollen en condiciones de orden y libertad irrestrictas.
3. Servir como representantes directos de los magistrados del Tribunal Electoral ante los gobernadores, los alcaldes, los jueces de paz, los regidores y los miembros de la Fuerza Pública, en todo lo relativo a la vigilancia de la consulta popular respectiva.
4. Comunicar al Tribunal Electoral los actos de desobediencia de alguna autoridad a sus instrucciones y presentar las pruebas pertinentes.
5. Disponer lo que estimen oportuno y conveniente para que las reuniones, los mítines políticos, las manifestaciones o los desfiles que organicen los partidos políticos y candidatos, previa comunicación a la autoridad correspondiente, se celebren sin ser perturbados por personas o grupos adversos, y sin confrontaciones que puedan ser causa de desórdenes públicos.”

“Artículo 571. El director y subdirector nacional de organización electoral, sus directores regionales, el presidente de todas las corporaciones electorales y los **delegados electorales**, durante el ejercicio de sus funciones, podrán ordenar arresto hasta por dos días por la desobediencia y falta de respeto de que fueran objeto. (...). (Resaltado del Despacho)

Como se aprecia, las funciones que la ley le atribuye al delegado electoral, no conllevan la realización de actividades político partidistas, sino que, por el contrario, tales atribuciones se subsumen dentro del ámbito de su misión de “cumplir y hacer cumplir las normas y disposiciones electorales para el buen desempeño de los diversos procesos electorales en todo el territorio de la República de Panamá” y fungir como “amigable componedor”, “mediador” o “conciliador”, según lo establece el acápite “5.” del Manual del Cuerpo de Delegados Electorales, publicado por el Tribunal Electoral.

Cabe señalar, además, que en el ejercicio de sus funciones, los delegados electorales están llamados a mantener, en todo momento, la más absoluta **neutralidad política**. Tanto es así, que la ley electoral establece, entre los requisitos para acceder al cargo de delegado electoral,

el **no ser miembro de un partido político**. Así lo disponen los artículos 151 y 152 del Código Electoral, cuyo texto es el siguiente:

“**Artículo 151.** En el desempeño de sus funciones, los delegados electorales **mantendrán en todo momento la más absoluta neutralidad política**⁷ y portarán una credencial que los identifique como tales.” (Resaltado del Despacho)

“**Artículo 152.** Para ser delegado electoral se requiere:

(..)

3. **No ser miembro de partido político, en formación o constituido.**” (Resaltado del Despacho)

3. Otros funcionarios que designe el Tribunal Electoral.

El Tribunal Electoral, mediante Acuerdo del Pleno N°18-2 de 12 de abril de 2022⁸, delegó en las Direcciones Regionales de Organización Electoral, conjuntamente con el coordinador de Capacitación, la facultad de nombrar personal eventual de apoyo que fuese requerido para el desarrollo de las actividades inherentes a la organización de eventos electorales partidarios y de las Elecciones Generales del 5 de mayo de 2024, con cargo a las partidas asignadas al respectivo presupuesto regional.

En su artículo TERCERO, el aludido Acuerdo N°18-2 establece un listado abierto de correspondientes al personal eventual de apoyo (Entre estos, los “reproductores de actas”). El Artículo NOVENO, le atribuye a la Dirección de Finanzas la realización de los trámites necesarios para que al personal eventual de apoyo, nombrado de acuerdo con el procedimiento establecido en dicho acuerdo, se le pague directamente en la respectiva Dirección Regional donde ejerza sus funciones, con cargo a la cuenta bancaria que para tal fin se maneja en cada oficina regional.

Cabe señalar que ni el Código Electoral, o el Acuerdo N°18-2, establecen de modo expreso en qué concepto ha de efectuarse el referido pago (V.g., si es de carácter retributivo o se trata de un viático), como tampoco señalan, si quienes aspiren a ocupar estos cargos, están sujetos a las mismas exigencias de imparcialidad aplicables a los miembros de las corporaciones electorales; por lo que a juicio de este Despacho, debe ser el Tribunal Electoral, en su calidad de intérprete primario de la Ley electoral y autoridad competente para resolver las controversias de su aplicación, el ente que esclarezca estos aspectos (Cfr., numeral 2 del artículo 11 de la Ley N°5 de 9 de marzo de 2016, orgánica del Tribunal Electoral).

⁷ El acápite 5.1(10) del Manual del Cuerpo de Delegados Electorales define la “neutralidad”, como uno de los principios rectores de la actuación de los delegados electorales, así:

“**10. Neutralidad:** Abstenerse de realizar cualquier tipo de manifestación a favor o en contra de algún partido, candidato, actor político u opción a escoger en algún evento, elección o consulta popular en el que deba ejercer sus funciones.”

⁸ Publicado en el Boletín del Tribunal Electoral N°5041, de 26 de abril de 2022.

4. Conclusión.

Con fundamento en la normativa y consideraciones anotadas, este Despacho opina, en respuesta a la interrogante planteada que, el servidor judicial podrá ocupar cargos como funcionario electoral, de los señalados en los numerales 5, 6 y 7 del artículo 156 del Código Electoral, siempre que estos sean **no retribuidos** y les sean aplicables los principios de **imparcialidad o neutralidad política**; pues siendo ello así, su ejercicio resultaría compatible con lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley N°53 de 27 de agosto de 2015.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/dc
C-127-24

