

## REFORMA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE PANAMÁ

Eduardo VALDÉS ESCOFFERY

SUMARIO: I. *Introducción. Contexto político.* II. *Reformas para reequilibrar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.* III. *Instituciones de rendición de cuentas.* IV. *Reformas al sistema electoral.* V. *Reformas a la Ley de Partidos Políticos.* VI. *Reformas al Organismo Electoral.* VII. *Análisis integral de las reformas electorales.*

### I. INTRODUCCIÓN. CONTEXTO POLÍTICO

Panamá ingresó a la tercera ola democratizadora en 1977, cuando a raíz de la firma de los tratados Torrijos-Carter el Estado panameño se vio obligado a adoptar una serie de medidas para lograr el equilibrio necesario entre los tres poderes del Estado, especialmente entre el Ejecutivo y el Legislativo. No hay que olvidar que la Constitución vigente para ese entonces era la Constitución Política de 1972, que fue aprobada luego del golpe militar del 11 de octubre de 1968, la cual legalizó el régimen de hecho e instauró un sistema constitucional adaptado a las ideas del proceso revolucionario.

Para ese entonces ya se encontraban abolidos los partidos políticos; las libertades de expresión eran prácticamente inexistentes y podríamos decir que no existía una separación de los poderes del Estado, ya que el Ejecutivo, liderado por la Guardia Nacional, se había abrogado amplios poderes. Con la Constitución de 1972, el Órgano Legislativo, sin ser bicameral, quedó constituido por dos cuerpos legislativos, cada uno con funciones legislativas específicas. A la Asamblea Nacional de Representantes se le reservaron (no olvidemos que en principio este cuerpo fue el

constituyente) las siguientes funciones legislativas: aprobar o improbar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo; declarar la guerra y facultar al Ejecutivo para negociar la paz; aprobar o improbar las reformas a la división del territorio nacional que le proponga el Consejo Nacional de Legislación; conceder amnistía por delitos políticos, y dictar su reglamento interno. Por su parte, el Consejo Nacional de Legislación, controlado por el Ejecutivo, adoptaba todas las demás leyes que requería el país.

Cabe indicar que hasta 1983, cuando se reforma por segunda vez la Constitución de 1972, en esta ocasión por consenso entre el gobierno y la oposición y teniendo que recurrir a un referéndum (mal llamado plebiscito), fue que se dieron las bases reales para el sistema de gobierno democrático que rige en la actualidad, tal como veremos en el desarrollo de los diferentes temas de la presente investigación.

## II. REFORMAS PARA REEQUILIBRAR LAS RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

Bajo el contexto antes señalado, podemos indicar, sin temor a equivocarnos, que la primera etapa de democratización ocurre bajo la administración presidencial de Aristides Royo, con la aprobación de las reformas constitucionales de 1978, mediante Acto reformativo núm. 1 del 5 de octubre de ese año, expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, mediante las cuales se estableció que el presidente y vicepresidentes volverían a ser elegidos por votación popular directa, por mayoría de votos —a partir de 1984— y por un periodo de seis años.

Otro avance importante que introdujo la reforma constitucional de 1978 fue la referente a la puesta en vigencia de una especie de Órgano Legislativo, que recordemos era prácticamente inexistente. En tal sentido, tenemos que se mantiene la división de los poderes legislativos entre el Consejo Nacional de Legislación y la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, pero el primero sale de la esfera de control del Ejecutivo y pasa al control del Legislativo, permitiendo que un tercio sea electo mediante sufragio popular. Es decir, se avanzaba a cuenta gotas.

En efecto, dicho Consejo quedaría integrado por el presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, quien lo presidirá; un tercio de sus miembros, es decir, dos representantes provinciales

y uno por cada comarca, serían elegidos cada seis años por sufragio popular a partir del 6 de agosto de 1980, pero el periodo del primer grupo sería únicamente de cuatro años, para que después se hicieran elecciones simultáneas con las de presidente, que se darían en 1984; los otros dos tercios, es decir, cuatro representantes de corregimiento por cada provincia y uno por la comarca de San Blas y el corregimiento de Puerto Obaldía, serían elegidos por la Asamblea Nacional de Representantes de entre sus propios miembros, por un periodo de dos años. Los representantes de corregimiento de cada provincia elegían a los cuatro miembros que debían representar a la provincia en el Consejo Nacional de Legislación.

Si bien la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos continuó con las facultades identificadas en la Constitución de 1972, y el nuevo Consejo Nacional de Legislación asumió las facultades legislativas del anterior, el Ejecutivo retuvo la facultad de aprobar la política presupuestaria y el presupuesto nacional, incluyendo la de señalar los emolumentos que devengarían el presidente de la Asamblea Nacional de Representantes y los miembros del Consejo Nacional de Legislación.

En cuanto a los poderes del Ejecutivo para vetar leyes de forma total o parcial, tenemos que desde las reformas constitucionales de 1978 quedó establecido que el Ejecutivo disponía de 30 días para devolver al Consejo Nacional de Legislación cualquier proyecto de ley, ya sea de forma total o parcial, y cuál era el procedimiento para hacerlo. Se estableció, además, que cuando se trate de un proyecto de ley objetado por el presidente por inexecutable, que haya sido aprobado por los dos tercios del Consejo de Legislación, el Ejecutivo debía remitirlo a la Corte Suprema de Justicia para que decidiera sobre su inconstitucionalidad. El fallo de la Corte que declara el proyecto constitucional obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar. Esto también continúa vigente a la fecha.

Sobre este tema, debemos adelantar que con las reformas constitucionales de 1983 se incorporaron a la Constitución las causas por las cuales el Ejecutivo podía objetar los proyectos de ley, esto es, por considerarlos inconvenientes o inexecutable. También quedó establecido el procedimiento para devolver los proyectos de ley que continúa vigente hasta la fecha, el cual consiste en que si se trata de objetar el proyecto en su conjunto, el mismo debe volver a la Asamblea Nacional, a un tercer debate. Si el veto es parcial, el proyecto de ley debe volver a la Asamblea a segundo debate, con el único fin de resolver las objeciones. Si considera-

das por la Asamblea Nacional las objeciones, el proyecto fuere aprobado por dos tercios de los diputados que componen la Asamblea Nacional, el Ejecutivo está obligado a sancionarlo y promulgarlo sin poder presentar nuevas objeciones.

Cabe señalar que, en todo caso, la Asamblea Nacional puede dejar sin efecto el veto con una mayoría de dos tercios de sus representantes.

En materia legal, debemos destacar como un avance importante en la democratización panameña la expedición de la Ley 81 del 5 de octubre de 1978, que permitió nuevamente la formación de los partidos políticos. Asimismo, en 1980 se emite la Ley 10 del 30 de abril, que dictó las normas electorales para la elección directa de los legisladores provinciales, que debían ser electos directamente, y que completarían el Consejo Nacional de Legislación.

En 1983, durante la Presidencia de Ricardo de la Espriella Jr., y ejerciendo la Comandancia de la Guardia Nacional el general Rubén Darío Paredes, se negocia entre el gobierno y la oposición un paquete de reformas constitucionales que se aprobaron mediante referéndum, constituyendo las reformas constitucionales más importantes para democratizar la estructura de gobierno panameño, a tal grado que muchos constitucionalistas prefieren hablar de la Constitución de 1983 por el impacto tan significativo de las mismas y por los cambios radicales que propiciaron. Es más, todas las reformas que veremos a continuación continúan vigentes a la fecha, y las mismas restituyeron en gran medida el equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo. Veamos:

- a) Se eliminó a la fuerza pública dentro de la norma constitucional que identificaba a los órganos del Estado, lográndose por lo menos establecer la separación de los tres poderes del Estado normativamente, aun cuando no totalmente en la práctica.
- b) Desaparece la Asamblea Nacional de Representantes como parte del Órgano Legislativo, el cual quedó compuesto por una corporación denominada Asamblea Legislativa, integrada por miembros denominados legisladores y elegidos todos por el voto popular directo en virtud de postulaciones exclusivamente a cargo de los partidos políticos, y por circuitos electorales, de conformidad con los principios de configuración establecidos en la misma Constitución. La Asamblea Legislativa asume, pues, todos los poderes legislati-

- vos inherentes a ella, incluyendo la facultad de juzgar al presidente de la República y a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- c) Se vuelve a establecer la elección directa del presidente de la República y de dos vicepresidentes, en lugar de uno, por un periodo de cinco años en lugar de seis.
  - d) La Asamblea Nacional asume la facultad de nombrar al contralor y subcontralor general de la República y a uno de los tres magistrados del Tribunal Electoral.
  - e) Se le concede a la Asamblea Legislativa, hoy Asamblea Nacional, la facultad de emitir votos de censura en contra de los ministros de Estado, si bien ello no implica su destitución.
  - f) La Asamblea Legislativa puede, también, conceder al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea mediante decretos-leyes. Esta posibilidad excluye temas sobre tratados internacionales, el presupuesto, establecimiento de impuestos y monopolios para atender los servicios públicos, las garantías constitucionales, el sufragio, el régimen de partidos y la tipificación de delitos y sanciones. Estas últimas disposiciones también continúan vigentes.
  - g) En materia de presupuesto general del Estado, quedó establecido que le corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de presupuesto general del Estado y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación. En tal sentido, la Asamblea Nacional puede eliminar o reducir el monto de los gastos, excepto los correspondientes al servicio de la deuda, obligaciones contractuales del Estado y el financiamiento de inversiones públicas previamente autorizadas. La Asamblea Nacional no puede aumentar los gastos presupuestados ni incluir gastos nuevos sin la aprobación del gabinete, así como tampoco aumentar los ingresos sin la autorización del contralor general. Si se modifican los ingresos, se reducen los gastos o se eliminan ciertos rubros, la Asamblea Nacional puede aplicar las cantidades disponibles a otros gastos o inversiones, con la aprobación del Consejo de Gabinete.

También desde la reforma constitucional de 1983 quedó señalado que si el proyecto de presupuesto del Ejecutivo no es aprobado el primer día del año fiscal correspondiente, se adopta el proyecto por decisión del Consejo de Gabinete. Si la propuesta es rechazada,

se extiende una prórroga al presupuesto del año anterior hasta la aprobación de uno nuevo. Los rubros del presupuesto actual relativos al servicio de la deuda, obligaciones contractuales asumidas por el Estado y el financiamiento de inversiones previamente autorizadas se aprueban en forma automática. La Asamblea Nacional no puede aprobar leyes destinadas a abolir o modificar aquellas relativas a los ingresos sin antes determinar las nuevas fuentes de ingresos sustitutivos, o los mayores ingresos obtenidos a partir de las fuentes existentes, si no cuenta con un informe de la Contraloría General que avale su efectividad fiscal.

- h) En cuanto a los poderes de nombramiento, tenemos que los nombramientos de los diferentes cargos fueron repartidos entre los tres poderes del Estado para lograr cierto equilibrio. En tal sentido, el presidente tiene el poder exclusivo de nombrar y destituir a los ministros del gabinete. También tiene la facultad de nombrar a un magistrado del Tribunal Electoral y a su respectivo suplente por el periodo constitucional correspondiente. Además tiene la atribución con el ministro respectivo de nombrar y separar a los directores y demás funcionarios públicos del gobierno central y descentralizado, así como a los gobernadores de las provincias, a los jefes, gerentes y directores de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales, según lo dispongan las leyes respectivas.

Por su parte, el Órgano Legislativo tiene la facultad de nombrar privativamente al contralor general de la República, al subcontralor de la República, al defensor del Pueblo, a un magistrado del Tribunal Electoral y al suplente que le corresponde conforme a la Constitución. Puede, además, aprobar o improbar los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del procurador general de la Nación, del procurador de la Administración, del fiscal general Electoral y de todos aquellos que requieran la ratificación de la Asamblea Nacional.

- i) En cuanto a los votos de censura o destitución de los ministros por parte del Legislativo, tenemos que la Asamblea Nacional puede emitir votos de censura contra los ministros de Estado cuando, a su juicio, sean responsables de actos atentatorios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicio a los intereses del Estado. Debe ser propuesto por escrito con por lo menos seis días de anticipación a su debate al menos por la mitad de los diputados y contar,

como mínimo, con la aprobación de dos tercios de la Asamblea. La Constitución señala que la ley establecerá la sanción que corresponda, pero la ley no ha reglamentado la materia y en la práctica se considera, en ausencia de una sanción legal prevista, como una sanción moral y no supone la destitución del ministro.

- j) Asimismo, la Asamblea Nacional tiene facultades judiciales para juzgar al presidente de la República y a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. En tal sentido, el presidente puede verse obligado a rendir cuentas, por extralimitación de funciones constitucionales, por actos de violencia o coerción durante los procesos electorales, por obstaculizar las funciones de la Asamblea Nacional o de otras instituciones públicas, y por delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la administración pública. En los primeros dos casos la sanción consiste en la destitución del funcionario y la prohibición para que asuma otros cargos públicos durante un periodo definido por la ley. En el tercer caso se aplica el derecho común.

### III. INSTITUCIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS

En realidad, las mayores reformas legales o iniciativas para promover instituciones de rendición de cuentas se refieren a iniciativas dadas en los últimos 12 años. Veamos, pues, una breve reseña de cada uno de los avances que ha dado Panamá en este sentido.

En materia legal:

- 1) La Ley de Contratación Pública establece los principios generales de la contratación pública, garantiza a los proponentes el acceso de los expedientes, informes y actuaciones relativos a los actos públicos de todas las instituciones públicas y sanciona con nulidad absoluta los actos públicos y contratos suscritos en violación a la Constitución y a la ley. Fue inicialmente aprobada por la Ley 56 del 27 de diciembre de 1995, pero recientemente ha sido subrogada por la Ley 22 del 27 de junio de 2006, que entró en vigor en enero de 2007. Esta nueva ley, al igual que la anterior, regula la contratación pública, con la diferencia de que crea nuevas instituciones y sirve además de sustento legal para el funcionamiento de dos nuevos por-

tales electrónicos que ya se encontraban funcionando: “Panamá-compra” y “Panamá-tramita”. La ley establece la obligatoriedad para todas las entidades estatales de utilizar el portal de Panamá-compra para divulgar a la ciudadanía en general y de manera gratuita, todas las compras y licitaciones.

Por otra parte, en Panamá-tramita es posible conocer la mayoría de los trámites de las instituciones públicas y, en algunos casos, bajar los formularios que se requieran.

La Ley 22 de 2006 también crea la Dirección General de Contrataciones Públicas, un ente autónomo que regulará, asesorará y fiscalizará los procedimientos de selección de contratistas, y también crea un Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas que conocerá, en única instancia, de los recursos de impugnación que puedan interponerse contra los actos que pongan fin al procedimiento de selección de contratista que regula esta nueva Ley.

- 2) El Decreto Ejecutivo 366 del 28 de diciembre de 2006, por el cual se reglamenta la Ley 22 del 27 de junio de 2006.
- 3) Ley núm. 6 del 22 de enero de 2002, Ley de Transparencia (*Gaceta Oficial* núm. 24,476 del 23 de enero de 2002). Dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de *habeas data* y dicta otras disposiciones.
- 4) Códigos de ética de diferentes ministerios e instituciones públicas, adoptados en virtud de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 22 del 6 de enero de 2002.
- 5) Decreto Ejecutivo 246 del 15 de diciembre de 2004. Dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las Entidades del Gobierno Central.
- 6) Ley 38 del 31 de julio de 2000 (Ley de Procedimiento Administrativo). Dispone en los artículos 74 al 88 los parámetros de consultas, denuncias y quejas administrativas, dando un plazo de dos meses para su tramitación a fin de determinar el mérito de las mismas e imponer las sanciones correspondientes.

En otro orden, cabe destacarse que además de leyes nuevas se han dado reformas importantes dentro de la legislación vigente en el tema de la rendición de cuentas, tales como la Ley 39 del 19 de julio de 2001, la cual modifica y adiciona disposiciones al Código Penal y al Código Judicial y dicta normas para la prevención de la corrupción. Esta Ley, en su capítu-

lo III, contempla que los servidores públicos que por disposición legal deben rendir declaración jurada sobre sus bienes antes de iniciar y al finalizar sus funciones, deben remitirla a la Dirección Nacional contra la Corrupción del Ministerio de Economía y Finanzas (denominada ahora de Auditorías Especiales) o al organismo que establezca la ley, para que sea incorporado al Sistema Único de Información de Personal.

Otra reforma importante se dio en la Ley 60 del 7 de julio de 2002, que modificó el Código Electoral incorporando a dicho código el artículo 188, que establece la obligación de registrar las contribuciones privadas que reciban los partidos y candidatos.

En cuanto a instituciones creadas especialmente para promover la rendición de cuentas y el combate a la corrupción habría que destacar las siguientes, las cuales enumeramos desde las más recientes hasta las más antiguas:

- 1) Secretaría de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, creada el 2 de septiembre de 2004, mediante Decreto Ejecutivo núm. 102. La misma es responsable por la gestión de la estrategia de uso e implementación de la tecnología en el gobierno panameño y tiene como objetivos primordiales el mejorar las condiciones actuales de información y comunicación e identificar las necesidades del Estado y crear nuevas iniciativas, tomando como base el uso de la tecnología. Desde su creación, esta Secretaría ha desarrollado los portales electrónicos: Panamá-compra, Panamá-tramita y ha colaborado con otras entidades públicas para la puesta en Internet de otros sitios que promueven la transparencia y lucha contra la corrupción, tales como Denuncia Ciudadana (<http://www.denunciaciudadana.gob.pa>), una nueva Dirección de la Contraloría General de la República. En este portal se invita al ciudadano a formular sus denuncias por uso indebido de bienes y recursos del Estado. El sitio recién comenzó en junio de este año, por lo que habrá que esperar a ver si resulta exitoso.
- 2) Otros sitios son: el Sistema de Información Integral de Vivienda - Módulo Dirección Nacional de Ventanilla Única (<http://201.224.217.165/ventanilla>), que coordina el proceso de revisión y registro de planos de urbanizaciones y parcelaciones en todo el territorio nacional; el Centro de Atención al Docente (CAD) del Ministerio de Educación (<http://meduca.innovacion.gob.pa>); la *Gaceta Oficial Di-*

gital (<http://www.gacetaoficial.gob.pa>), creada mediante el artículo 10 de la Ley 53 del 28 de diciembre de 2005, el cual faculta a la Dirección General de la Gaceta Oficial del Ministerio de la Presidencia a la creación de la página Web para la publicación a través de Internet, permitiendo el acceso a todas las publicaciones estatales que la ley ordena sean publicadas en la *Gaceta Oficial*, órgano oficial de divulgación de la administración pública.

- 3) Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción. Creado mediante Decreto Ejecutivo 179 del 27 de octubre de 2004. El mismo está conformado por el ministro o ministra de la Presidencia, el procurador o procuradora general de la Nación, el procurador o procuradora general de la Administración, el contralor general de la República, el defensor del Pueblo y un representante por cada una de las siguientes instituciones: Consejo Nacional de la Empresa Privada; Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (Conato); del Comité Ecuménico; organizaciones sociales sobre ética, integridad y transparencia, y medios de comunicación social. Consta de una Secretaría Ejecutiva adscrita al Ministerio de la Presidencia, la cual es responsable del trabajo operativo y administrativo y es designada por el Órgano Ejecutivo.

Entre los objetivos principales del Consejo están el de garantizar una gestión pública transparente, eficiente y eficaz que contribuya al desarrollo sostenible; contribuir a que la administración del Estado se ejecute en un marco de legalidad e integridad en el que los derechos ciudadanos estén protegidos, y vigilar que las estrategias de desarrollo nacional brinden beneficios generales a la nación de forma comprensiva e incluyente.

Entre las actividades desarrolladas por la Secretaría Ejecutiva del Consejo están la creación de varios programas, tales como: Fortalecimiento de la Cultura de la Legalidad; Capital Humano y Formación de Valores; Sistema de Integridad Pública; Fortalecimiento de la Rendición de Cuentas; Sistema de Creación de un Programa de Integridad Pública, y la Revista *Transparencia y Cambio*, que salió publicada en mayo de 2006.

- 4) Defensoría del Pueblo. Creada mediante Ley núm. 7 del 5 de febrero de 1997. Con las reformas constitucionales de 2004 se elevó a nivel constitucional, específicamente los artículos 129 y 130. El *Ombudsman* actúa por medio de resoluciones, sugerencias, adver-

tencias, recordatorios y algunas veces mediante la crítica, pero ninguna de estas actuaciones tiene poder coercitivo, coactivo ni jurisdiccional. Las actuaciones del defensor del Pueblo están dirigidas a proteger a las personas de los posibles abusos que cometa la administración pública y que de alguna manera violen sus derechos humanos; sin embargo, las sanciones del *Ombudsman* se encuentran en el plano moral y cívico y es un juzgador de conciencia frente a la comunidad nacional e internacional. El *Ombudsman* presenta informes anuales o especiales al Parlamento sobre el contenido de sus investigaciones y su resultado. En el informe deberán constar todos los detalles inherentes a las investigaciones, así como las renuncias de los funcionarios públicos a colaborar con la investigación.

Cabe destacar, en materia de rendición de cuentas, la creación por parte de la Defensoría del Pueblo del Nódulo de Transparencia, en el que aparece la planilla de casi todas las entidades públicas y el Código de Ética de las mismas, y que se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa>. Este nódulo ha permitido, como señala la propia Defensoría, que los ciudadanos sientan que en realidad los servidores públicos están a su servicio; este proyecto es, sin duda, una acción concreta para instrumentar la transparencia en el manejo de la cosa pública y por lo tanto en la lucha contra la corrupción, y uno de los avances más significativos en materia de rendición de cuentas.

- 5) Dirección de Responsabilidad Patrimonial (DRP) de la Contraloría General de la República. Creada mediante Decreto núm. 36 del 10 de febrero de 1990, y reglamentada por los decretos núm. 65, del 23 de marzo de 1990, y núm. 69, del 31 de marzo de 1998. Es un Tribunal de Cuentas que actúa en desarrollo de la atribución contemplada en la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Su principal objetivo es determinar la responsabilidad patrimonial que frente al Estado les pueda corresponder a los agentes de manejo, empleados públicos y aquellas personas particulares que hayan hecho uso indebido o se hayan beneficiado de los bienes y valores públicos en detrimento del patrimonio nacional. Sus sanciones son únicamente patrimoniales y no incluyen pena de arresto o prisión. En la reforma constitucional de 2004 se le dio rango constitucional y, a la fecha, la primera ley que desarrolla la norma está en consideración de la Asamblea Na-

- cional. Este Tribunal de Cuentas reemplazará a la referida Dirección de Responsabilidad Patrimonial.
- 6) Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Contraloría General de la República. Instituida mediante la resolución núm. 204 del 13 de julio de 1995, tiene entre sus funciones recibir denuncias sobre irregularidades sobre el manejo, cuidado, administración y uso de fondos y bienes públicos.
  - 7) Fiscalías anticorrupción (antes eran conocidas como fiscalías delegadas). Son competentes para investigar los actos de corrupción cometidos principalmente por funcionarios públicos y en los que se vea afectado el patrimonio del Estado.
  - 8) Unidad de Análisis Financiero (UAF). Está adscrita al Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional y fue creada mediante Decreto Ejecutivo núm. 136 de 1995. Tiene entre sus funciones recibir de las instituciones informes sobre cualquier hecho, transacción u operación respecto de la cual el banco tenga sospecha de que está relacionada con el lavado de dinero, procedente de actividades ilícitas relacionadas con drogas.
  - 9) Departamento de Responsabilidad Profesional de la Policía Técnica Judicial (PTJ) (artículo 42 de la Ley 16 del 9 de julio de 1991, Ley Orgánica de la PTJ). Tiene como función detectar y ayudar al director general de la PTJ a corregir abusos relacionados con la ejecución del trabajo, corrupción, conducta impropia, criminalidad y otros asuntos que puedan afectar la confianza pública en la administración de justicia.

Para finalizar este tema tenemos que indicar que lograr que un país adopte en todos sus actos una cultura de rendición de cuentas como una de las armas más importantes en la lucha contra la corrupción es un camino arduo que requiere de esfuerzos de todos los estamentos del Estado y de la voluntad de todos los ciudadanos. No nos cabe duda de que en Panamá se han estado dando cambios significativos en ese sentido, sobre todo al expedirse nuevas legislaciones e incluir en las ya existentes mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La implementación de la Ley de Transparencia es, sin duda, uno de los principales avances en el tema, ya que ha permitido a los medios de comunicación y a la comunidad en general tener acceso a información del sector gubernamental que antes estaba vedada. En adición a las recientes reformas constitucio-

nales, se incorporó a la Constitución Política dentro del capítulo relativo a las garantías fundamentales, el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información pública o de interés colectivo que repose en bases de datos o registros a cargo de servidores públicos o de personas privadas que presten servicios públicos, así como la información que sobre sí mismos tengan dichas agencias. Se insta, además, la acción de *habeas data*.

En síntesis, la lucha contra la corrupción incluye un sinnúmero de factores y no es solamente tener la legislación adecuada, sino que la misma se cumpla y sea respetada tanto por los funcionarios públicos como por los propios ciudadanos, quienes, en muchos casos, son parte esencial de la corrupción.

Por otro lado, tanto el Estado como la sociedad civil deben mejorar los mecanismos de divulgación de las acciones concretas que se están adoptando, a fin de que la comunidad en general asuma un papel más activo y se mantenga más al tanto de los avances en la materia.

#### IV. REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL

##### 1. Elección presidencial y elección legislativa

El actual sistema electoral panameño es presidencialista y se fundamenta en el ejercicio del sufragio popular directo, con excepción de la interrupción entre 1968 y 1972 por el golpe militar, y luego entre el periodo comprendido entre 1972 y 1984, cuando las elecciones presidenciales se dieron de manera indirecta. La reelección presidencial solamente está permitida luego de dos periodos presidenciales.

En cuanto a la periodicidad en la celebración de los comicios, tenemos que entre 1968 y 1972 no se dieron elecciones. La primera elección después del golpe de 1968 se da en 1972, y a partir de esa fecha se repiten cada seis años hasta 1984. Sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales de 1978, el Órgano Legislativo fue renovado en 1980. Con la reforma constitucional de 1983, las elecciones generales se celebran cada cinco años a partir de la elección de 1984.

Ahora bien, a partir de 1994 las elecciones para todos los cargos de elección popular siempre se han realizado simultáneamente y reciben el

nombre de elecciones generales, en las que se escogen: un presidente y sus dos vicepresidentes;<sup>1</sup> veinte diputados al Parlamento Centroamericano con un suplente cada uno; setenta y ocho legisladores con dos suplentes cada uno;<sup>2</sup> setenta y cinco alcaldes con dos suplentes cada uno; y seiscientos veintiún representantes de corregimiento con un suplente cada uno. Todavía se eligen siete concejales, con un suplente cada uno, en los distritos que tienen menos de cinco corregimientos, lo que hace, actualmente, un gran total de 1,758 cargos de elección popular, 803 para principales y 956 para suplentes.

En cuanto a las postulaciones de candidatos a todos los cargos de elección popular, tenemos que están a cargo, principalmente, de los partidos políticos. Hasta la elección general de 2004 solamente se permitían postulaciones de candidatos independientes o libre postulación para los gobiernos municipales, es decir, para alcalde, representante de corregimiento y concejal. Sin embargo, a partir de las elecciones de 2009, y como producto de las reformas constitucionales de 2004, será posible aspirar a una diputación como candidato independiente. El artículo 146 de la carta magna establece que los requisitos para la libre postulación de diputados serán equivalentes y proporcionales a los que se exigen para la inscripción de los partidos políticos y para la presentación de las postulaciones partidistas en lo que sean aplicables; por lo tanto, aquellos que deseen postularse sin el apoyo de un partido político deberán obtener en el circuito respectivo un mínimo de 4% de adherentes a la candidatura, conforme al total de votos válidos emitidos en la última elección para diputado a la Asamblea Nacional en el circuito electoral de que se trate. En tal sentido, el proyecto de ley presentado a la Asamblea Nacional por el Tribunal Electoral para llevar a cabo la reforma electoral que deberá regir para las elecciones de mayo de 2009 (aún no aprobado), incorpora al Código Electoral las normas de procedimiento necesarias para llevar esta iniciativa a la práctica.

Volviendo a la elección presidencial, tenemos que la misma es a una sola vuelta y por lo tanto sale electa la nómina presidencial que tenga la mayoría relativa de votos. Los votos presidenciales son contados en la me-

<sup>1</sup> Con la reforma constitucional de 2004, a partir de 2009 se elegirá solamente un vicepresidente.

<sup>2</sup> Con la reforma constitucional de 2004, a partir de 2009 la Asamblea Nacional estará constituida por un número fijo de 71 diputados, cada uno con un suplente.

sa de votación por jurados de mesa reclutados y capacitados por el Tribunal Electoral de la sociedad civil, sin compromiso con partido o candidato alguno, donde se produce un acta primaria. El país está dividido en 41 circuitos electorales, y en cada circuito hay una Junta Circuital de Escrutinio que recibe las actas de mesa de la elección presidencial de su respectivo circuito para producir un acta circuital de la elección presidencial, y luego remitirla a la Junta Nacional de Escrutinios, que escruta las 41 actas circuitales de todo el país, respaldada cada una por sus respectivas actas de mesa. Es la Junta Nacional de Escrutinio la que proclama al presidente y vicepresidentes electos. La Junta Nacional de Escrutinio se integra con los mismos criterios que las mesas de votación. De esta forma, es el pueblo el que maneja la votación y el escrutinio en todas las corporaciones electorales.

La elección de diputados al Parlamento Centroamericano está en función de la elección presidencial. No hay boleta independiente, sino que las curules se distribuyen por lista fija y cerrada, con base en los votos presidenciales obtenidos por cada partido, por un sistema de cociente electoral entre los partidos que hayan logrado subsistir, utilizando el orden en que los candidatos fueron postulados. No habiendo boleta individual para esta elección, la Junta Nacional de Escrutinio, después de hacer la proclamación presidencial, y conociendo del Tribunal Electoral los partidos que han subsistido, procede con las proclamaciones de los diputados al Parlamento Centroamericano.

La elección de los diputados, al igual que la Presidencial, se realiza en los 41 circuitos electorales en los que está dividido el país, de los cuales 27 son uninominales y 14 plurinominales. Estos últimos eligieron en las últimas elecciones a 51 miembros de la Asamblea Nacional, o sea, a casi dos tercios, en circuitos donde se eligen entre dos y ocho diputados, según la población electoral del circuito. Las listas de candidatos que se presentan al elector son cerradas y desbloqueadas, de modo que el elector puede ejercer su voto de manera preferencial y selectiva, sin tope, a favor de uno o más candidatos, o bien votar por toda la nómina postulada por un partido, voto éste que se conoce en Panamá como “plancha”.

Las curules, por su parte, se distribuyen mediante un sistema mixto de representación proporcional basado en el sistema Hare, que toma en cuenta los votos de los partidos en la primera parte de la repartición y de

mayoría de votos en la segunda (tomando en cuenta los votos de los candidatos). Los cocientes y medios cocientes se distribuyen proporcionalmente entre los votos de los partidos, pero los residuos, si los hubiere, se distribuyen exclusivamente entre los candidatos más votados, independientemente del partido al que pertenezcan, situación que favorece a los partidos mayoritarios, ya que a éstos pertenecen, por lo general, los candidatos más votados, en relación con los otros partidos.

Dentro de los dos partidos más votados en un circuito, el sistema favorece al más votado de los dos. Recalamos que utilizamos la palabra “favorece” porque no “garantiza” o “asegura” que el partido más votado en el circuito se llevará el o los residuos. Todo depende de la cantidad de votos plancha que hayan recibido los dos partidos más votados en el circuito y si la diferencia de votos entre ellos es estrecha o no. El segundo partido más votado en un circuito puede llevarse las curules por residuo si: *a)* la diferencia de votos con el más votado no es muy grande, y *b)* si recibe más votos plancha que el partido más votado. Este sistema ha creado un mecanismo para ayudar al partido más votado en la elección legislativa a lograr el control de la Asamblea Legislativa. Si el partido más votado en la elección legislativa gana la elección presidencial, la norma le facilita a dicho partido la gobernabilidad al darle un número mayor de curules que aquellas que le corresponden con base en los votos obtenidos. Esta realidad, sin embargo, ha creado una distorsión en el sistema electoral que genera inequidad al no traducir en escaños los votos obtenidos por los partidos en la elección de diputados.

Las actas de mesa de la elección legislativa van a la respectiva Junta de Escrutinio de Circuito, que escruta solamente las actas de diputados y por ende distinta de la Junta que hace el escrutinio presidencial en el mismo circuito, donde se suman los votos de todo el circuito y se procede con las proclamaciones correspondientes a los diputados.

Una particularidad muy especial del sistema electoral panameño es que las boletas de votación marcadas por los electores en cada tipo de elección son quemadas en las mesas de votación después de que el acta respectiva ha sido confeccionada y firmada por todos los funcionarios de la mesa y los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes, de forma que las actas son la única fuente de prueba en caso de impugnaciones.

## 2. *Reformas a instituciones de democracia directa*

### A. *Consulta popular e iniciativa popular*

Ya en la Constitución de 1972 se señalaba dentro de la normativa del régimen municipal que los ciudadanos podían utilizar el mecanismo de iniciativa y referéndum en los asuntos relativos a los consejos municipales, lo cual se encuentra vigente aún en nuestros días, pero ha sido inoperante toda vez que jamás ha sido reglamentada legalmente para que pueda ser utilizada por los ciudadanos.

Esa misma Constitución señalaba que los tratados que celebrara el Órgano Ejecutivo sobre el Canal de Panamá debían ser sometidos a plebiscito. Posteriormente, con las reformas de 1983, se señaló que los tratados sobre el canal y/o la construcción de un canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas debían ser sometidos a la aprobación del Órgano Legislativo y luego sometidos a referéndum nacional, que no podría celebrarse antes de los tres meses siguientes a la aprobación legislativa.

Luego, con la Constitución de 1983 se introdujo al texto constitucional que la iniciativa para proponer reformas constitucionales correspondería a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gabinete o a la Corte Suprema de Justicia, siendo uno de los mecanismos para la aprobación de las reformas, que las mismas fueran sometidas a tres debates por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa e igualmente en tres debates por la misma Asamblea en la legislatura inmediatamente siguiente. El acto legislativo así aprobado debía someterse a referéndum dentro de un plazo no menor de tres meses ni mayor de seis. Bajo esta norma se celebraron los referendos constitucionales de 1992 y 1998, y en ambos casos las reformas constitucionales propuestas fueron rechazadas claramente, dos a uno, por el pueblo, en lo que se ha interpretado como un voto de castigo al gobierno de turno más que un voto conciente sobre el contenido de las reformas propuestas.

En Panamá se ha celebrado un mal llamado plebiscito en 1977 para aprobar los tratados Torrijos-Carter, y tres referendos (1983, 1992 y 1998) sobre reformas constitucionales. Únicamente las reformas de 1983 fueron aprobadas, dado que habían sido negociadas y acordadas entre el gobierno y la oposición. Al momento de escribir estas líneas el país se

encontraba en el proceso electoral de un referéndum convocado para el 22 de octubre de 2006 sobre la propuesta de construcción de un tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá.

Con las últimas reformas constitucionales de 2004 se instituyó la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente paralela para adoptar una nueva Constitución, la cual puede ser convocada por decisión del Órgano Ejecutivo y ratificada por la mayoría absoluta del Órgano Legislativo, o convocada por el Órgano Legislativo con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, o por iniciativa ciudadana, la cual deberá ser acompañada por las firmas de, por lo menos, el 20% de los integrantes del registro electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud. Los peticionarios tendrán seis meses para cumplir con este requisito de conformidad con el reglamento que al efecto expida el Tribunal Electoral. Le corresponderá al Tribunal Electoral acoger la iniciativa propuesta y hacer la convocatoria a la elección de Constituyente en un término no menor de tres meses ni mayor de seis meses. La Asamblea Constituyente estará integrada por sesenta constituyentes y se permitirá la libre postulación, además de la postulación partidaria. La Constituyente podrá reformar total o parcialmente la Constitución, pero en ningún caso las decisiones que adopte tendrán efectos retroactivos ni podrán alterar los periodos de los funcionarios electos o designados que estén ejerciendo su cargo al momento en que entre en vigencia la nueva Constitución. La Constituyente tendrá entre seis y nueve meses para cumplir con su labor, y el nuevo acto constitucional será, entonces, sometido a referéndum convocado por el Tribunal Electoral en un periodo no menor de tres meses ni mayor de seis meses.

### B. *Revocatoria de mandato*

Nuestro sistema electoral permite revocar el mandato tanto a los representantes de corregimiento como a los diputados a la Asamblea Nacional. Actualmente, el mecanismo para ello es completamente distinto. La principal diferencia radica en que para revocar el mandato de los representantes de corregimiento, la iniciativa debe provenir directamente de los ciudadanos; en el caso de los diputados postulados por partidos, debe provenir necesariamente del partido que los postuló, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos, los cuales veremos más adelante.

La Constitución Política panameña contiene una disposición única en el mundo, hasta donde conocemos, y altamente controversial, que le permite a los partidos políticos revocarles el mandato a los diputados, principales y suplentes, que hayan postulado. Para ello, deben cumplirse los siguientes requisitos:

- a) Que los diputados hayan incurrido en una violación grave a los estatutos del partido y a su plataforma ideológica, política o programática.
- b) Las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable deben estar previstos en los estatutos del partido. Esto quiere decir que la revocatoria es opcional y que los partidos no están obligados a incorporarla a sus estatutos.
- c) Los estatutos con esas causales deben haber sido aprobados por el Tribunal Electoral mediante resolución dictada antes de la fecha de postulación del diputado.
- d) Que se le garantice al diputado el derecho a ser oído y a defenderse en dos instancias dentro del partido.
- e) La decisión del partido en la que se adopte la revocatoria estará sujeta a recurso ante el Tribunal Electoral, el cual tendrá efecto suspensivo.

También opera la revocatoria de mandato a los diputados cuando renuncian al partido o cuando son condenados por delito doloso mediante sentencia ejecutoriada con pena privativa de libertad de cinco años o más.

Desde que la revocatoria de mandato fue instituida en la Constitución Política con la reforma de 1983 solamente han existido dos precedentes, y ellos se han producido en un mismo partido, el Partido Revolucionario Democrático (PRD), el cual ha aplicado la revocatoria de mandato en los periodos 1994-1999 y 1999-2004.

La institución de la revocatoria de mandato, que ha sido muy controversial entre los partidos políticos y a la cual se ha opuesto la sociedad civil, por considerar que solamente el pueblo que elige a un diputado puede revocarle el mandato, ha sido finalmente adoptada por todos los partidos políticos y no hay duda de que ha influido para fortalecer la disciplina partidaria en las bancadas en el Órgano Legislativo, y por lo tanto a su institucionalización, evitando el transfuguismo político e inestabilidad en la estructura partidaria del Órgano Legislativo.

Con la reforma constitucional de 2004, al abrirse el compás para los diputados de libre postulación, se ha instituido su revocatoria de mandato pero por parte del electorado del respectivo circuito, de conformidad con una reglamentación legal que ha sido aprobada recientemente por la Ley 60 del 29 de diciembre de 2006.

Es oportuno dejar constancia de que los miembros de los consejos municipales, conocidos como representantes de corregimiento, están sujetos desde la Constitución de 1972 a la pérdida de la representación por tres causales: *a)* cambio de residencia a otro corregimiento; *b)* la condena judicial fundada en delito, y *c)* por revocatoria de mandato conforme lo reglamente la ley. La ley vigente desde 1980 sobre la revocatoria de mandato exige que el 75% de la población electoral del corregimiento solicite personalmente ante el Tribunal Electoral la revocatoria, y luego que en un plebiscito convocado al efecto, el 75% de los votantes vote a favor de la revocatoria. Además, la revocatoria no se puede pedir ni en el primer ni en el último año de ejercicio del cargo. Obviamente, con requisitos tan exigentes, la ley no se ha aplicado en ningún caso.

Con las reformas electorales aprobadas mediante la Ley 60 del 29 de diciembre de 2006 se extendió dicha facultad a los partidos políticos sobre los representantes de corregimiento electos que hayan sido postulados por ellos. Para los de libre postulación también hay revocatoria, pero sólo por iniciativa popular.

## V. REFORMAS A LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

### 1. *Democratización interna*

Como hemos reiterado en investigaciones anteriores,<sup>3</sup> el tema de la democratización interna de los partidos políticos ha cobrado relevancia en los últimos años, especialmente en lo relacionado con dos temas puntuales: *a)* la celebración de elecciones primarias para la postulación de cargos de elección popular, y *b)* si los organismos de los partidos deben

<sup>3</sup> Valdés, Eduardo, *Mejores prácticas de institucionalización y cambio partidario en las Américas: la reforma política y electoral: caso Panamá*, Programa Valores Democráticos-Gerencia Política de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Organización de Estados Americanos (OEA), 2005.

adoptar obligatoriamente un mecanismo de votación secreta, en vez de la votación nominal que de hecho ha adoptado tradicionalmente la mayoría de los colectivos políticos, especialmente cuando se tratara de convenciones de postulación.

El tema de las primarias fue tocado por primera vez durante el proceso de reformas electorales de 1997, con las cuales se introdujo la obligación de que los candidatos presidenciales debían ser postulados a través de elecciones primarias, siempre que el candidato fuera miembro del partido que lo postulaba. No obstante, en casos de alianzas los partidos aliados que postulasen al cargo de presidente a un candidato de otro partido, no tenían que celebrar elecciones primarias sino que la convención nacional del colectivo podía efectuar la postulación presidencial.

En un principio, la obligación de celebrar elecciones primarias para la postulación de los candidatos a la Presidencia de la República resultó muy controversial, pues la intención original de algunos partidos políticos era hacer la medida de carácter optativo. Sin embargo, una vez adoptada por ley esta medida, cuando concluyó el proceso de postulaciones presidenciales para las elecciones de 1999, el consenso fue de que resultó muy saludable el exigirle a los partidos que convocaran a todos sus afiliados a escoger a la persona que sería su candidato presidencial en lugar de continuar con la medida tradicional de que fuesen los delegados a la Convención Nacional los que ejercieran esa atribución.

Además, el precedente sirvió de base para que en la reforma electoral que se discutió en 2001 se propusiera que el sistema de primarias se hiciera extensivo a otros cargos de elección popular. No obstante, dicha propuesta no tuvo suficientes adeptos y se acordó mantener el sistema de primarias obligatorias únicamente para las postulaciones al cargo de presidente y vicepresidentes. Sin embargo, cuando el Órgano Ejecutivo recibió el paquete de reformas del Tribunal Electoral, que debía ser presentado luego a la Asamblea Legislativa para su discusión y aprobación, eliminó de las propuestas la obligatoriedad de las elecciones primarias para presidente y se cambió el artículo para hacer optativo el mecanismo de las primarias para todos los cargos.

En la práctica, sólo el Partido Revolucionario Democrático (PRD) ha venido efectuando en los últimos tres procesos electorales (1994, 1999 y 2004) elecciones primarias para elegir a su candidato a la Presidencia de la República. Es decir, incluso antes de que las mismas fueran introduci-

das en el Código Electoral en 1997 el partido ya había modificado su estatuto para adoptar el sistema de primarias para poder escoger a todos sus candidatos a cargos de elección popular.

El tema de la adopción de un mecanismo de votación secreta, especialmente cuando se vote en las convenciones en donde se elige a los candidatos que han de ser postulados, fue también discutido durante el proceso de reforma electoral de 2002. Los partidos propugnaron que se incorporara al código, a fin de que cualquiera que fuera el mecanismo de elección interna o de postulación a cargos de elección popular, la votación fuera secreta. La comisión aprobó por unanimidad dicho tema, no obstante ocurrió algo similar a lo de las primarias, ya que el tema fue excluido del proyecto de reformas electorales que el Órgano Ejecutivo presentó ante la Asamblea Legislativa en 2002.

Con las reformas constitucionales de 2004 se elevó a rango constitucional la norma del código relativa a que “la estructura interna y funcionamiento de los partidos políticos estarán fundados en principios democráticos”. Dentro de ese paraguas, con las reformas electorales de 2006 se introdujo al Código Electoral que los partidos están obligados a elegir, mediante votación secreta, a los miembros y dignatarios de los directorios u otros organismos equivalentes, por medio de elecciones directas o convenciones.

Se crea, además, un organismo dentro de cada colectivo que debe estar encargado de las elecciones internas; otro para que los partidos identifiquen a lo interno al organismo partidario, quienes deben resolver las controversias internas, y cuáles son las instancias que deben agotarse antes de poder recurrir ante el Tribunal Electoral. Muchos partidos utilizaban el sistema de votación nominal, levantando la mano en aceptación o en contra de una propuesta, o el de aclamación, y estos mecanismos habían sido fuertemente criticados por los propios miembros de los colectivos, pues podían inducir a que por temor se vote a favor de la facción que se encuentra al mando del colectivo.

También las reformas aprobadas por la Ley 60 de 2006 señalan que los partidos deben establecer un calendario electoral para el desarrollo de las elecciones, el cual deberá contener: la convocatoria pública anunciada en un medio de comunicación social escrito de circulación nacional, por tres días, dirigida a todos los miembros del partido, en la que se señale la fecha de cierre de libros de inscripción de miembros, para esta-

blecer el padrón electoral que utilizará el partido en esa elección; el periodo para recibir postulaciones; el periodo donde se den a conocer las postulaciones presentadas; el periodo para impugnarlas y el periodo para publicar las postulaciones en firme para efecto de las elecciones.

El aspecto de la institucionalización de los partidos políticos podemos concluirlo con comentarios en torno a la democracia interna que debe regir la vida de los partidos. ¿Podemos hablar de instituciones sin que las mismas respondan a una estructura democrática? Obviamente sí, porque existen instituciones autoritarias en donde las decisiones se toman de arriba hacia abajo, pero cuando las mismas se analizan en el contexto de un sistema político democrático, lo más elemental es esperar o más bien exigir que los partidos, que son la vía principal para ejercer el poder político en una sociedad democrática, deban practicar la democracia interna. ¿Cómo van a regir los destinos de una nación democrática si ellos no la practican en lo interno? Es una paradoja que se explica por el fenómeno del liderazgo de los caudillos dentro de los políticos y cómo las masas tradicionalmente se han dejado guiar por la mística, carisma y oratoria de sus líderes, como regla general. Sin embargo, con la desaparición de los grandes caudillos en torno a los cuales surgieron la mayoría de los partidos en América Latina en el siglo XX, los nuevos dirigentes han tenido que depender de un liderazgo colectivo que descansa sobre estructuras de participación de los copartidarios, que vienen exigiendo la práctica de reglas democráticas dentro de sus respectivos colectivos, es decir, exigen compartir el poder y no aceptan más que un grupo o que una sola persona sea la que tome las decisiones.

De igual manera, las legislaciones electorales vienen estableciendo paulatinamente disposiciones que obligan a que los partidos practiquen la democracia interna. Por ejemplo, en el caso panameño, desde la primera ley que reglamentó la reactivación de los partidos políticos, se estableció que el órgano supremo de los partidos debe ser la convención o congreso nacional, elegida por todos los adherentes inscritos en el partido. De este órgano, en la base piramidal, van surgiendo todos los demás organismos partidarios. El mismo principio se aplica a las estructuras geográficas o por regiones del país. Las postulaciones a cargos de elección popular, a su vez, han estado a cargo de las convenciones respectivas, por regla general, pero hay un tendencia reciente en Panamá hacia dar más facultades directas a los miembros del partido para que sean és-

tos los que elijan a muchos órganos internos del partido que históricamente correspondía a la convención nacional elegir.

La existencia de un subsidio estatal o financiamiento público, por su parte, ha venido a contribuir a los costos que conlleva la vida democrática al interior de los partidos. Sin embargo, los partidos medianos y pequeños, si bien reciben del subsidio preelectoral la misma cantidad de dinero que los partidos mayoritarios, que es el que puede financiar las primarias para las postulaciones, cuando hablamos de la vida interna de los partidos durante los cinco años que separan una elección general de la otra, es el subsidio o financiamiento pos-electoral el determinante como fuente de financiamiento, y de éste los partidos medianos y pequeños reciben pocos recursos por haber obtenido una baja votación de parte del electorado. Lo que resulta evidente es que a mayor democracia interna mayor grado de institucionalización y mayor cohesión intrapartidaria, todo lo cual lleva a mejores resultados electorales.

## 2. *Financiamiento de los partidos políticos*<sup>4</sup>

El financiamiento a los partidos políticos en Panamá es de carácter mixto, toda vez que incluye la posibilidad de que los partidos y candidatos reciban contribuciones tanto del Estado como de particulares, e incluso que se utilicen fondos propios. Para las contribuciones privadas no existen límites en el monto de los fondos y únicamente hay obligación por parte de los partidos políticos y candidatos de registrar las contribuciones ante el Tribunal Electoral (monto e identidad del donante) y manejar la totalidad de las contribuciones privadas que reciban, tanto para su funcionamiento como para campañas electorales, a través de una cuenta bancaria destinada para cada uno de esos propósitos. Sin embargo, esa información es de carácter confidencial y restringida y solamente tienen derecho a ella, fuera de las personas que autoricen los partidos y candidatos, los funcionarios de auditoría del Tribunal Electoral y las autoridades del Órgano Judicial y del Ministerio Público, cuando exista mérito

<sup>4</sup> Basado en la investigación preparada por el autor, titulada “Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en Panamá”, el cual forma parte del libro *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2004.

legal para ello. Los partidos y candidatos tampoco están obligados a registrar los montos que utilicen de sus propios fondos, pero sí está prohibido que reciban y manejen fondos por intermediación de terceros y al margen de los controles señalados en la ley electoral y el decreto del Tribunal Electoral que reglamenta la materia. Las sanciones están previstas en el Código Electoral y en el caso de los partidos políticos conlleva sanciones que oscilan entre los cien y los mil balboas, así como la retención de los montos del subsidio estatal. Para los candidatos, las sanciones van de cien a quinientos balboas.

En la actualidad, en materia de financiamiento político estatal indirecto, tenemos que el mismo contempla el acceso a los medios de comunicación que administra el gobierno central, es decir, al Sistema de Radio y Televisión Educativa, mejor conocida como SERTV; a una línea telefónica sin cargos y descuento del 50% en la tarifa de electricidad en cada una de sus sedes provinciales, lo cual incluye la gratuidad en las llamadas a celulares desde dichas sedes;<sup>5</sup> la importación libre de impuestos de hasta cinco vehículos de trabajo y cinco sistemas de amplificación de sonido o de comunicación, cada cuatro años, así como artículos de propaganda que no se produzcan en Panamá; el uso gratuito de los correos y telégrafos nacionales; exención del pago de impuestos, timbres y demás derechos fiscales en las actividades de recaudación de fondos, y un beneficio adicional que tienen los partidos y que comparten con los candidatos consistente en que los contribuyentes pueden deducir como gastos en sus declaraciones del impuesto sobre la renta las donaciones hechas a los partidos y candidatos, hasta por diez mil balboas al año. Los primeros apoyos del Estado a los partidos políticos se introdujeron en el Código Electoral de 1983 y han ido evolucionando hasta lo que se ha descrito previamente.

Si bien la Constitución Política contempla desde 1972 la posibilidad de que el Estado contribuya al financiamiento de los partidos y candidatos, se tuvo que esperar hasta la reforma electoral de 1997,<sup>6</sup> de cara a las elecciones del 2 de mayo de 1999, para que se adoptara la fórmula de financiamiento estatal directo que todavía prevalece y que representa un

<sup>5</sup> La exoneración de las llamadas a teléfonos celulares fue incorporada en la reforma de 2002 con carácter retroactivo por razón de las deudas que mantenían algunos partidos políticos.

<sup>6</sup> Que fueron aprobadas mediante Ley 22 del 14 de julio de 1997.

sistema balanceado de subsidio preelectoral y pos-electoral. Este subsidio cubre tanto la etapa preelectoral como la pos-electoral, es decir, con la primera se contribuye a los gastos de la campaña y con la segunda se contribuye al funcionamiento de los partidos durante los cinco años que separan a una elección de la otra. En el caso de los candidatos independientes, el subsidio pos-electoral se hace efectivo en un solo pago.

El Tribunal Electoral de Panamá es el órgano de control en materia de administración y auditoría del subsidio estatal o financiamiento público directo.

El que los partidos políticos puedan contar con un apoyo económico entre los periodos electorales, particularmente cuando deben desempeñar un rol político desde la oposición, ha sido uno de los ingredientes más importantes que ha contribuido a su fortalecimiento como instituciones, es decir, a convertirlos en organismos funcionales de la nación (como son concebidos en el Código Electoral), y para que, como tales, tengan un carácter permanente, con una presencia y actividad que vaya más allá de las elecciones, poniendo fin a su rol meramente electorero como era su característica en el pasado. Los recursos del subsidio pos-electoral solamente pueden tener dos destinos principales: *a)* cubrir los gastos de funcionamiento requeridos para mantener abiertas y funcionando una oficina en cada provincia y comarca indígena, y *b)* desarrollar programas de capacitación política entre sus adherentes y ciudadanos en general, por un monto equivalente a un mínimo del 25% del subsidio, del cual se deberá garantizar un porcentaje mínimo del 10% para la capacitación de mujeres.

Si entendemos, entonces, la institucionalización de los partidos políticos como la hemos explicado, podemos decir que en Panamá se ha producido un avance importante en ese sentido en el quinquenio 1999-2004, y ello se ha debido, en buena medida, a la existencia de un subsidio estatal directo pos-electoral que se desembolsa periódicamente entre una elección y otra con fines muy específicos para lograr ese reforzamiento institucional. Que todavía falta mucho por avanzar, por supuesto. Se ha completado, apenas, un primer quinquenio de experiencia durante el cual tanto los partidos como el Tribunal Electoral han aprendido a identificar y a superar obstáculos, pero lo que se ha logrado, sin lugar a dudas, es un mecanismo que seguirá perfeccionándose con el tiempo a favor de la institucionalización del sistema de partidos políticos.

### 3. *Discriminación positiva*

Con las reformas de 1997 se incorporó al Código Electoral una disposición que señala que los partidos deben garantizar que en sus elecciones internas o postulaciones el 30% de los precandidatos sean mujeres.

En la reforma de 2002 se trató de incorporar una propuesta consensuada en la Comisión de Reformas Electorales, respecto a que en los circuitos plurinominales en que había que elegir a tres candidatos o más para legislador, por lo menos un candidato debía ser mujer, la cual fue eliminada.<sup>7</sup>

El tema de destinar fondos especiales a promover la participación de las mujeres no ha sido muy acogido ni difundido en Panamá. El único aspecto que ha sido considerado de manera específica es el hecho de que los partidos políticos deben destinar un porcentaje mínimo del 25% del subsidio pos-electoral a la capacitación de sus miembros en general y que el 10% de dicho porcentaje debe ser necesariamente destinado para la capacitación de mujeres.

En cuanto a normas para promover la participación política y/o electoral de la juventud y de los sectores indígenas, no se han dado iniciativas legales sobre estos temas en particular, ni que contemplen la perspectiva de género o la participación de la mujer o el acceso de la misma en relación con los fondos del partido político o la asignación a campañas electorales, con excepción de lo señalado respecto a los fondos para capacitación.

Algunos partidos cuentan en sus estatutos con normas para garantizar la participación de la mujer, pero no garantizan que las mismas sean electas para cargos de elección interna o como candidatas a puestos de elección popular. Sin embargo, las reformas de 2006 señalan que cuando para las postulaciones internas la participación femenina, de manera comprobada por la secretaría femenina del partido, sea inferior al 30% establecido, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos.

Para finalizar, podemos agregar que casi todos los partidos cuentan con secretarías especializadas en asuntos de la mujer, asuntos indígenas

<sup>7</sup> Sin embargo, esta norma no garantiza la elección de la mujer en virtud del voto preferencial y selectivo que tiene el elector para escoger de la lista que presentan los partidos.

y de la juventud, las cuales se encargan de difundir los planteamientos de su partido entre estos grupos y recoger las aspiraciones de los mismos para llevarlas a las instancias superiores.

#### 4. *Otras formas de participación política*

##### A. *Candidaturas independientes*<sup>8</sup>

En Panamá hay candidaturas independientes para los cargos de representantes de corregimiento, alcaldes y concejales (gobiernos locales), y a partir de las elecciones de 2009 y en virtud de la reforma constitucional de 2004 y las electorales de 2006, las habrá para el cargo de diputado a la Asamblea Nacional. Los únicos cargos que deben ser postulados necesariamente por partidos políticos son los de presidente, vicepresidente y diputados al Parlamento Centroamericano.

Hasta ahora, los candidatos independientes han tenido muy poco éxito frente a los partidos políticos en la competencia por los cargos a nivel de gobiernos locales, a pesar de que la mayoría de las postulaciones se ha dado en circunscripciones pequeñas para el cargo de representante de corregimiento, donde ha sido fácil reunir la cantidad de firmas requeridas para ser reconocido como candidato independiente. El Código Electoral exige que el interesado recoja firmas de ciudadanos equivalentes al 5% del registro electoral preliminar de la circunscripción en la cual se desea participar. Sin embargo, una crítica al sistema de libre postulación ha sido el poco tiempo que el Tribunal Electoral ha concedido para obtener las firmas requeridas. Hasta las elecciones de 1999, inclusive, se concedió un mes, pero ya para las de 2004 se duplicó ese término y se otorgaron dos meses. Obviamente, para circunscripciones pequeñas el referido tiempo no es problema, pero a medida que la circunscripción tiene más electores, se requiere más tiempo para recoger las firmas.<sup>9</sup> De ahí que la participación ciudadana en la política, al margen de los partidos políti-

<sup>8</sup> Valdés, Eduardo, *op. cit.*, nota 3.

<sup>9</sup> La circunscripción más grande en la cual ha participado y triunfado un candidato de libre postulación en el pasado ha sido para el cargo de alcalde en el distrito de La Chorrera, provincia de Panamá, en las elecciones de 1999, cuando solamente se disponía de un mes para conseguir las firmas. La Chorrera es hoy el sexto distrito más grande del país y para abril de 2005 su padrón electoral era de 89,790 electores.

cos, por medio de la libre postulación, haya funcionado en su mayoría en las circunscripciones pequeñas, de las cuales en Panamá hay una buena cantidad gracias al proceso de atomización<sup>10</sup> que, desafortunadamente, se ha venido dando con la creación de corregimientos, que es la división político-administrativa más pequeña y en la cual se dividen los municipios o distritos del país. El país se divide en provincias y comarcas, y ambas se dividen en distritos, y éstos a su vez en corregimientos. En 1972 el país tenía 505 corregimientos *versus* 621 en 2004.

Si bien se ha abierto el compás para que existan candidatos de libre postulación para el cargo de diputado a la Asamblea Nacional, todavía está pendiente la reglamentación legal de los requisitos y procedimientos que se habrá de exigir para que esta nueva posibilidad se haga efectiva. De acuerdo con la norma constitucional que prevé la libre postulación para diputados, los requisitos y procedimientos son equivalentes y proporcionales a los que se exigen para la inscripción de los partidos políticos. Ello quiere decir que si para el reconocimiento de un nuevo partido político se requiere reunir firmas equivalentes al 4% de la última elección válida para presidente de la República, para el reconocimiento de un candidato de libre postulación para diputado debería exigirse una cantidad de firmas equivalente al 4% de la votación válida en el circuito en que se desea participar.

Podemos concluir, entonces, que el sistema electoral panameño desde su retorno a la democracia y hasta la última reforma constitucional de 2004 ha venido favoreciendo al sistema de partidos políticos al concederles el monopolio de hacer postulaciones a los cargos de elección popular más importantes a nivel nacional. Esta situación ha variado con la referida reforma, y en el futuro habrá más oportunidad, para los que adversan a los partidos políticos, de confrontarlos frente a la opinión pública y al electorado, para que sea éste quien decida si el sistema de libre participación al margen de los partidos políticos habrá de representar o no una verdadera opción para acceder a los cargos de elección popular, toda vez que a nivel de gobiernos locales hasta el presente no se ha convertido en tal opción. Ahí donde han competido los candidatos de libre postulación frente a los de los partidos, la regla general ha sido que el pueblo favorece a estos últimos. Puede ser que al abrirse el compás para

<sup>10</sup> Para las elecciones de 2004, 256 corregimientos tenían menos de 1,000 electores (49.1%).

cargos de mayor atractivo político, personas con más recursos se interesen por participar como independientes, y este mecanismo permita que un porcentaje mayor de cargos de elección popular quede fuera del control de los partidos políticos. Todo ello está por verse, pero más opción deberán tener los independientes en los circuitos uninominales que en los plurinominales, en lo que al cargo de diputados se refiere. Los circuitos uninominales están en áreas de poca población semiurbana y rural, donde prevalece el caciquismo, y los líderes naturales que todavía no hayan participado en los partidos políticos, podrán hacerlo por la vía de la libre postulación. Hay que advertir que en la actual reforma electoral que se está elaborando ya ha sido consensuado entre los partidos políticos que las personas que compitan dentro de un partido en la búsqueda de una postulación y no la logren, porque pierden frente a un copartidario, no solamente no podrán ser postulados por otro partido en el mismo proceso electoral, tal cual existe ya en el Código Electoral desde la reforma de 2002, sino que tampoco podrán postularse como independientes, es decir, que no podrán participar en el mismo proceso electoral por libre postulación. Esta nueva circunstancia limitará las opciones de los políticos de participar en un proceso electoral al margen de sus partidos en los casos citados, y limitará por ello el ejercicio de la libre postulación, todo como producto de haber tomado la decisión de hacer carrera política dentro de un partido político. El propósito de esta norma es fortalecer la disciplina partidaria, fortalecer la vida democrática interna de los partidos y, con ello, la institucionalización de los mismos. Los partidos políticos se ven afectados con las divisiones internas cuando los copartidarios que han perdido una postulación a lo interno no aceptan la victoria de su oponente y deciden abandonar las toldas del partido para ir a formar el propio o buscar una postulación con otro partido.

### *B. Movimientos y grupos políticos*

La única participación política permitida para grupos o movimientos políticos es en la realización de referendos para la aprobación o rechazo de reformas constitucionales o aquellos realizados en virtud de aprobar o rechazar asuntos relativos al Canal de Panamá. En tal sentido, desde 1992 el Tribunal Electoral reglamentó vía decreto la posibilidad de que los grupos de una y otra tendencia, es decir los grupos del *sí* y los grupos

del *no*, cuenten con un representante común cada uno de ellos en las corporaciones electorales.

Más recientemente y con motivo de la celebración del referéndum sobre la propuesta de construir un tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá, llevado a cabo en octubre de 2006, se incorporó dentro de la reglamentación de dicho evento una norma que permite la participación de un representante principal y un suplente por cada uno de los grupos, los cuales cuentan con los mismos derechos y obligaciones que los representantes de los partidos políticos.

Para participar, los grupos deben inscribirse en el Tribunal Electoral, presentando su estatuto o reglamento constitutivo, aun cuando éstos sean informales, e indicar además el nombre de su representante legal y las generales donde puede ser ubicado (teléfono, fax, correo electrónico).

Esta reglamentación encuentra su fundamento en el artículo del Código Electoral que permite que los representantes del *sí* y del *no* cuenten con representación en los centros de captura de datos que implemente el Tribunal Electoral para poner en funcionamiento el sistema de transmisión extraoficial de resultados (TER), con el fin de informar conforme al orden en que se reciban los resultados de la elección o consulta popular de que se trate.

Asimismo, los grupos del *sí* y del *no* cuentan con la facilidad de utilizar los medios de comunicación estatales, prácticamente en las mismas condiciones que los partidos políticos.

### 5. *Transfuguismo político*

Para evitar que quienes hayan competido a lo interno de un partido político para ser postulados a un cargo de elección popular y hayan perdido la postulación, sean postulados por otro partido o busquen la postulación independiente, es decir, que no acaten la decisión interna partidaria, el Código Electoral ha establecido una prohibición en ese sentido, de forma que en cada proceso electoral solamente se puede competir en un partido para buscar la postulación a un cargo de elección popular, salvo que el partido lo autorice expresamente a ser postulado por otro o a postularse como candidato independiente. Algo similar tiene la legislación colombiana, inclusive a nivel constitucional.

Para impedir el transfuguismo político también se ha establecido desde 1983 el poder de los partidos políticos de revocarle el mandato a sus

legisladores, hoy día diputados, cuando incurren en violaciones graves a los estatutos o renuncian al partido.

En la práctica se han dado casos de transfuguismo político legislativo. En el caso del PRD, durante el periodo 1999-2004, tres legisladores de este colectivo se fueron al partido oficialista, es decir al Arnulfista. El partido no tomó acciones en contra de dos de ellos, mientras que al tercero se le abrió un expediente interno con base en la facultad de revocatoria del mandato, pero el proceso no pudo concluir, ya que se interpuso un recurso de hecho ante la Corte Suprema de Justicia, producto de una advertencia de inconstitucionalidad solicitada dentro del expediente que estaba bajo la jurisdicción del Tribunal Electoral. La Corte Suprema de Justicia, a pesar de los señalamientos del Tribunal Electoral en torno a que dentro de los procesos electorales no procede la advertencia de inconstitucionalidad, solicitó al Tribunal el envío del expediente. El recurso de hecho fue eventualmente negado por la Corte, pero ésta retuvo la advertencia de inconstitucionalidad para su análisis y, con ello, mantuvo interrumpida la actuación del Tribunal Electoral. El 13 de abril de 2005, después de que había vencido el periodo constitucional para el cual fue electo el legislador objeto de la revocatoria, la Corte falla finalmente la advertencia de inconstitucionalidad diciendo que resultaba improcedente dentro de la justicia electoral. Los tres legisladores fueron postulados en las elecciones de 2004 por el partido Arnulfista y resultaron electos. Los escaños fueron conservados por los legisladores, quienes votaron adhiriéndose a la bancada del Partido Arnulfista.

Otro ejemplo se dio en el Partido Arnulfista, hoy denominado Panameñista, cuando dos legisladores, al final del periodo legislativo, se cambiaron al partido Solidaridad. Los mismos votaron de manera independiente a la bancada del Partido Arnulfista y se sumaron formalmente a la bancada de Solidaridad. Cabe añadir que los dos fueron postulados por Solidaridad para el actual periodo 2004-2009, y resultaron electos.

## VI. REFORMAS AL ORGANISMO ELECTORAL

Las principales reformas electorales de los últimos 16 años que guardan relación directa con las funciones administrativas y jurisdiccionales del Organismo Electoral panameño son las siguientes:

1) Facultades especiales durante el proceso electoral:

- a) Con las reformas de 1992 se obliga a todas las entidades públicas a que pongan a disposición del Tribunal Electoral su flota de vehículos, naves, aeronaves y equipo de comunicación requerido para la logística electoral.
- b) En 1993, con las reformas electorales que regirían para las elecciones de 2004, se estableció en la legislación que desde seis días antes de las elecciones y hasta la proclamación del presidente y vicepresidente electos, el mando de la fuerza pública está a cargo del Tribunal Electoral. Esto fue aplicado vía decreto en las elecciones parciales de 1991, tomando como modelo la experiencia de Costa Rica.

2) Autonomía del Tribunal Electoral. Si bien desde su creación mediante el Acto Legislativo núm. 2 de 1956, el Tribunal Electoral fue establecido desde su inicio como un organismo autónomo al cual se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo, podemos señalar que en la práctica tal autonomía, sobre todo la financiera, no estaba del todo consolidada, ya que no existían los mecanismos legales para exigirla. En tal sentido, se han ido dado avances paulatinos en la materia:

- a) Con las reformas de 1997 se lograron incorporar al Código Electoral tres medidas importantes:
  - Se le restituyó al Tribunal Electoral la facultad de contratar directamente bienes y servicios necesarios para su funcionamiento sin necesidad de seguir los trámites normales de contratación, cuando exista urgencia evidente y siempre que el Tribunal se encuentre ejecutando un presupuesto de elecciones. Esta facultad venía consagrada en el Código Electoral desde 1983, pero en 1994 fue declarada inconstitucional por error, cuando se decidió la demanda interpuesta por la Contraloría General de la República contra los artículos introducidos en la reforma de 1993 para eliminar el control previo de dicha entidad.
  - Se instituye la carrera electoral, la cual, sin embargo, tenía que ser reglamentada por una ley especial. Si bien se presen-

- tó un proyecto de ley en tal sentido, a la fecha no ha sido posible la aprobación de la misma en la Asamblea Legislativa.
- Se garantiza la libre movilidad de los vehículos del Tribunal Electoral y de la Fiscalía Electoral para que no estén sujetos a controles ni restricciones de ninguna otra entidad, salvo por orden de autoridad competente del Órgano Judicial o la Fiscalía Electoral.
- b) Es oportuno señalar que en materia de contratación de personal se viene incluyendo desde hace diez años en la Ley de Presupuesto de la Nación una norma que garantiza que durante el proceso electoral, el Tribunal Electoral no requiera de la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas para ejecutar sus nombramientos, los cuales quedan sujetos únicamente al control posterior de la Contraloría General de la República. Con las reformas electorales de 2006 se ha incorporado esta disposición al Código Electoral.
- c) Con las últimas reformas constitucionales (de 2004) se logró incluir:
- La facultad que tiene el Tribunal Electoral de formular su presupuesto y remitirlo al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de presupuesto general del Estado. Por otro lado, el Tribunal Electoral puede sustentar, en todas las etapas, su proyecto de presupuesto, el cual —una vez aprobado— debe procurar garantizarle los fondos necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- 3) Manejo de subsidio estatal. Desde la reforma de 1997 —que introdujo el subsidio estatal a los partidos políticos y candidatos independientes— el Tribunal Electoral es el responsable de manejar los recursos, es decir, hacer los desembolsos y auditar su uso de conformidad con las normas del Código Electoral y los decretos reglamentarios expedidos por el Tribunal a ese efecto. De igual manera, impone ciertas sanciones a los partidos y candidatos cuando incumplan ciertas obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos del financiamiento público.

- 4) Iniciativa legislativa. Se le otorgó iniciativa legislativa para proponer leyes concernientes a su materia en las reformas constitucionales aprobadas en 2004. Desde ese entonces, el Tribunal Electoral ha propuesto y logrado la aprobación de la nueva Ley de Registro Civil, las últimas reformas al Código Electoral del 29 de diciembre de 2006 y la nueva ley de reconfiguración de los circuitos electorales para la elección de los diputados, la cual se aplicará en las elecciones de 2009 cuando se reduzca la cantidad de diputados de 78 a 71.
- 5) Independencia del Tribunal Electoral de los otros órganos del Estado y de los partidos políticos. En la actualidad, el Tribunal Electoral es un órgano colegiado integrado por tres magistrados, cada uno de los cuales es elegido para un periodo de diez años, por uno de los órganos del Estado. Es decir, uno por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Asamblea Nacional y el otro por el Órgano Ejecutivo.

Con la aprobación de las últimas reformas constitucionales se dispuso que los suplentes de los magistrados pueden ser funcionarios de la jurisdicción electoral. Por esta vez, y por mandato constitucional, la elección de los magistrados se hizo de manera escalonada para impedir que sus periodos vuelvan a vencer en una misma fecha, como ocurrió en noviembre de 2004. La Corte Suprema designó a un nuevo magistrado para un periodo de seis años, el Órgano Legislativo le renovó su nombramiento al magistrado que estaba ejerciendo el cargo por diez años más, y el Ejecutivo nombró al magistrado que había ejercido funciones en el periodo anterior nombrado por la Corte Suprema de Justicia, para un periodo de ocho años. Cabe señalar que los tres órganos del Estado nombraron como suplentes de los actuales magistrados a tres abogadas que ya eran funcionarias del Tribunal Electoral. También se redujo el número de suplentes de los magistrados de dos a uno.

- 6) Creación de los juzgados penales electorales. En cuanto a sus funciones jurisdiccionales relacionadas con la facultad de juzgar penalmente a los infractores de la ley electoral, fueron incorporados con las reformas electorales de 2002 los juzgados penales electorales como tribunales de primera instancia. Cabe indicar que los mismos ya han sido reconocidos a nivel constitucional con la reforma de 2004, toda vez que la Constitución Política reconoce que es facultad de los magistrados resolver en grado de apelación los recursos y

acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral. Esta reforma se hizo para cumplir con los convenios internacionales en materia de derechos humanos que exigen que, en materia penal, toda persona tenga derecho a dos instancias al momento de ser procesada, y el Tribunal Electoral, siendo de única instancia, solamente admite el recurso de reconsideración.

## VII. ANÁLISIS INTEGRAL DE LAS REFORMAS ELECTORALES

Después de las elecciones de 1989, que es cuando podemos decir que Panamá retornó a una plena democracia, el proceso de reforma electoral ha sido impulsado periódicamente por el propio organismo electoral y con la anuencia y participación de los partidos políticos y la sociedad civil. Las reformas en todos estos procesos han sido de carácter integral, de manera que se han ido discutiendo y perfeccionando todas las materias que guardan relación con el proceso electoral, y a las demás funciones del Tribunal Electoral.

Tenemos, pues, que en los últimos 15 años se han aprobado reformas al Código Electoral (1992, 1993, 1997, 2002 y 2006), además de una reforma constitucional de carácter electoral en 2004, las cuales han logrado un significativo avance en el sistema electoral panameño. El Tribunal Electoral se ha dado a la tarea de propiciar e impulsar periódicamente reformas al sistema electoral, de cara a la celebración del proceso electoral siguiente, tomando como base las experiencias aprendidas del proceso electoral anterior. El mecanismo de reforma ha consistido en crear comisiones de reforma integradas tanto por los partidos políticos constituidos y en formación, como por las organizaciones de la sociedad civil que se han activado en materia electoral, lo cual incluye a las universidades que tienen facultad de derecho.

Todo esto ha permitido que las reformas que llegan a la Asamblea Nacional, al estar previamente consensuadas, no sufran grandes cambios al momento de su discusión. Ha habido sus excepciones; por ejemplo, en 2002, cuando el Tribunal Electoral no contaba con iniciativa legislativa, pasó el paquete de reformas aprobadas en la Comisión al Ejecutivo para que éste a su vez lo presentara al Legislativo para su discusión; el Ejecutivo incluyó una modificación en el sentido de que las elecciones prima-

rias para la elección de candidatos a la Presidencia no fueran obligatorias, lo cual fue aprobado en la Asamblea y representó un retroceso en la materia.

Como hemos señalado en otros estudios, el proceso ha sido incluyente y evolutivo, y si bien en cada una de las experiencias no se han logrado todas las reformas que el Tribunal Electoral, la sociedad civil y los partidos minoritarios deseaban, hay un hecho indubitable en el sentido de que el país tiene un sistema electoral más moderno y eficiente, habiéndose eliminado las tradicionales causas de fraude que afectaban la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular. Todavía quedan imperfecciones en el sistema que favorecen a los partidos mayoritarios y que seguirán siendo objeto de controversia en cuanto a la equidad del sistema.

La principal imperfección consiste en cómo se adjudican los residuos en la fórmula de representación proporcional que se aplica en los circuitos plurinominales, donde se eligen diputados y concejales. Los escaños por residuo se adjudican con base en una competencia entre candidatos que son escogidos con el voto preferencial de los electores, independientemente del partido al que pertenezcan, lo cual favorece a los partidos más votados en el circuito, ya que es en éstos donde se encontrará a los candidatos más votados. Esta distorsión del sistema electoral en materia de representación legislativa se ha convertido en una especie de cláusula de gobernabilidad porque le facilita al partido mayoritario la posibilidad de lograr alianzas para alcanzar la mayoría en el Órgano Legislativo, lo cual se produjo en las elecciones generales de 2004, cuando el PRD alcanzó, él solo, la mayoría legislativa.

En cuanto a los niveles de participación electoral, los mismos han venido creciendo de manera clara y paulatina en las últimas tres elecciones generales, al aumentar del 73.7% a 76.7% entre 1994 y 2004.

Sin embargo, con cada proceso de reforma son menos los temas verdaderamente cruciales que quedan pendientes por mejorar. Los sistemas electorales son dinámicos y con la celebración de cada proceso electoral surgen nuevas situaciones, producto de la conducta humana en la lucha por el poder político del país, que requieren consideración y ajustes al sistema.

El consenso político ha sido lograr aprobar las reformas con la suficiente antelación a la celebración de las elecciones, lo cual ha permitido que las reuniones de las distintas comisiones de reforma electoral que he-

mos tenido, se lleven dentro de un ambiente tranquilo, no dando cabida a lo improvisación y minimizando los intereses políticos particulares de cada partido.

No cabe duda del éxito alcanzado en los procesos de reforma, aun con las deficiencias anotadas, pues tanto el Tribunal Electoral como los partidos políticos y la sociedad civil siguen comprometidos con el sistema utilizado para el fortalecimiento y mejoramiento del sistema electoral.

Una de las lecciones aprendidas fue que se debió haber dado el derecho a voto a la sociedad civil desde el primer proceso de reforma. Esto se dio paulatinamente, pues al principio únicamente tenía derecho a voz, y no se logró consensuar que pudieran contar con derecho a voto sino hasta las reformas que se discutieron entre 2005 y 2006, donde contaron con dos votos, uno por la sociedad civil representada por las instituciones académicas y otro por el resto de las organizaciones.

En este punto es importante destacar que el Tribunal Electoral ha incitado el consenso en la toma de decisiones al discutir cada tema, promoviendo flexibilidad en la redacción de las reformas, pero ha estado consciente de que algunas reformas se deberán aprobar por mayoría de votos. Por otro lado, dentro de los debates llevados a cabo en las comisiones siempre se ha planteado el aspecto de la viabilidad política de cada cambio cuando los mismos lleguen a la consideración de la Asamblea Legislativa. La posición de algunos de los miembros de las comisiones ha sido querer exigir que lo que se apruebe en la Comisión por consenso debe ser respetado tanto por el Órgano Ejecutivo como por el Legislativo, lo cual no es ni constitucional ni realista. La Asamblea Legislativa no va a declinar ni tiene por qué declinar su responsabilidad constitucional de estudiar, discutir y aprobar cada ley, con o sin modificaciones. Por lo tanto, el Tribunal Electoral, como coordinador de la Comisión, siempre aclara que la labor de la Comisión es, por lo tanto, la de elaborar, conjuntamente con los partidos y la sociedad civil, un proyecto realista para que sufra la menor cantidad de cambios en su etapa final cuando llegue a la Asamblea Legislativa, lo cual ha venido ocurriendo. Dicho de otra forma, las reformas electorales aprobadas entre 1990 y 2006, lo han sido por los grupos políticos que han tenido el control de la Asamblea en el momento de la reforma, pero el consenso previo logrado en el proceso de discusión ha logrado minimizar sustancialmente los cambios hechos al texto consensuado.

Las reformas electorales en Panamá, tal como ha sido reconocido internacionalmente, se han institucionalizado, y son esperadas y tomadas con seriedad por todos los involucrados, quienes están conscientes de que con una sola reforma no se lograrán todos y cada uno de los cambios que todos los miembros desean, sobre todo los partidos minoritarios. Lo anterior, en vista de que se trata de un proceso de evolución y por lo tanto de cambios paulatinos y periódicos, pues con cada reforma se avanza tanto como se pueda convencer a los que deben tomar la decisión final.

En resumidas cuentas, el impacto de las reformas políticas de los últimos años ha presentado un saldo positivo en todos los aspectos del sistema electoral panameño y de partidos políticos. Tal vez lo más visible sea la institucionalización de los partidos, logrado en gran medida por el subsidio o financiamiento estatal que éstos reciben. Los partidos políticos han sido inducidos, pues, a convertirse en organizaciones permanentes de la vida política partidaria, en mayor o menor grado según el monto del financiamiento que reciben, en lugar de electorera. Además, con los recursos suficientes los partidos políticos pueden mantener oficinas en todas las provincias del país.

Asimismo, los partidos, si bien todavía tienen que mejorar, han desarrollado su capacidad administrativa como ente partidario y por ende su democracia interna, lo cual les ha permitido fortalecerse como instituciones, sobre todo por estar obligados a invertir parte del financiamiento en capacitación. Se ha disminuido la dependencia de los tradicionales caciques que financiaban las actividades de los partidos, quienes, además, se limitaban a los periodos de campaña.