

# REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN PANAMÁ

Eduardo VALDÉS ESCOFFERY

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos.* II. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación.* III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema.* IV. *Partidos políticos.* V. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional.* VI. *Requisitos para la constitución / formación de partidos a nivel regional, departamental, provincial, cantonal.* VII. *Estructura interna de los partidos.* VIII. *Democracia interna. Derecho de participación.* IX. *Tratamiento del tema de género.* X. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos.* XI. *Financiamiento de los partidos políticos.* XII. *Fusiones y alianzas.* XIII. *Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas.* XIV. *Otras formas de participación política.* XV. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas.* XVI. *Afiliación a organizaciones internacionales.* XVII. *Evaluación.* XVIII. *Reformas planteadas en la actualidad y tendencia.* XIX. *Bibliografía.*

## I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

Antes de entrar a hacer un recuento de la legislación panameña en materia de partidos políticos, debemos empezar por señalar que la historia republicana de nuestro país es bastante reciente, pues data de 1903, cuando nos constituimos en un país libre y soberano, luego de nuestra separación de Colombia el 3 de noviembre de 1903. Antes de eso, estuvimos unidos a España hasta 1821.

De nuestra unión a Colombia heredamos a nuestros primeros partidos, el Liberal y el Conservador; tanto así que cuando se ideó la bandera panameña, de color blanco, azul y rojo, se lo hizo pensando en esos partidos y la convivencia que deseábamos que existiera entre ellos. Así, el rojo representa al Partido Liberal, el azul al Conservador y el blanco la paz, aludiendo a las viejas rencillas políticas y electorales que se dieron mientras estuvimos unidos a la Gran Colombia.

Teniendo esto como marco de referencia, nuestro primer proceso electoral como nación fue la elección de la Convención Nacional Constituyente, la cual designó como primer presidente a Manuel Amador Guerrero y redactó la primera Constitución. Dicha Convención quedó conformada por 32 miembros, de los cuales 16 eran liberales y 16 conservadores, de manera tal que formaban un cuerpo bastante representativo de las corrientes políticas del país en aquel entonces, y tal vez gracias a esto se mantuvo la estabilidad política de la incipiente República que recién había salido de la histórica guerra de los “mil días” desatada entre liberales y conservadores.

Bajo estos parámetros, debemos entrar a reconocer que la normativa sobre partidos políticos no preocupaba a los primeros constituyentes, de manera que en la Constitución Política de 1904 no se abordó siquiera el tema. Los problemas sociales y la consolidación del país obtuvieron toda la atención en aquel entonces. Tampoco se aprobó ninguna ley sobre los partidos políticos, pero los mismos sí existían y de hecho eran una fuerza viva de la nación. Para 1906, año en que debía conformarse la primera Asamblea Legislativa por mandato de la nueva Constitución, ya habían empezado las pugnas entre liberales y conservadores. Según Jorge Conte Porras, “las diferencias entre ambos partidos políticos surgieron a raíz de la imposición de Amador Guerrero de querer controlar una mayoría en la Asamblea Nacional, para lo cual él escogió personalmente a los candidatos del Partido Conservador”. Añade el mismo autor que “las maniobras electorales de Amador Guerrero, llevaron al Pleno del Directorio Liberal la demanda de la presencia norteamericana en el proceso electoral de 1906, mediante la constitución de un comité mixto que finalmente supervisó el proceso electoral por medio del cual debía renovarse por completo el Órgano Legislativo”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Conte-Porras, Jorge, *Procesos electorales y partidos políticos*, San José, Litografía e Imprenta LIL, 2004.

En otro orden, la primera ley sobre elecciones generales fue la 89 de 7 de julio de 1904, pero la misma no hacía referencia alguna a los partidos políticos o agrupaciones similares o sobre quiénes podían postular a los candidatos. No fue hasta 1916, cuando se aprobó el Código Administrativo, mediante la Ley 1 de 22 de agosto de ese mismo año, que se legisló sobre el tema. En tal sentido, la ley en mención reconocía la existencia de los partidos políticos que tuvieran una organización completa en todo el país, accordada por medio de asambleas o convenciones. Además estableció que sólo los partidos políticos o agrupaciones de la misma naturaleza, cualquiera que fuera su denominación, tenían derecho a postular a candidatos a cargos de elección popular.

En 1919, mediante la Ley 46 de 24 de marzo, se reformaron algunas disposiciones del precitado Código Administrativo, estableciendo, entre otras cosas, la necesidad de contar con la cédula de identidad como documento de identificación en general e indispensable para votar. En tal sentido, la norma permitía a los representantes de los partidos en las mesas de votación estampar un sello en la cédula de los electores a fin de anularla para esa elección, luego de que ya habían sufragado. También establecía esta ley que el gobierno debía entregar a los directorios nacionales de los partidos suficientes sobres para las papeletas de votación, a fin de que los mismos fueran distribuidos por éstos.

Con posterioridad se dictó la Ley 60 de 31 de marzo de 1925, la cual mantuvo las disposiciones antes comentadas y añadía que los partidos políticos o agrupaciones, para poder postular candidatos a presidente y diputados, debían comunicar su existencia al Jurado Nacional de Elecciones, acompañando copia del acta de fundación, a más tardar 30 días antes del término fijado para las votaciones. Si deseaban postular consejeros municipales, tenían hasta 20 días antes de las elecciones para comunicar su existencia tanto al Jurado Nacional de Elecciones como al respectivo Jurado Distritorial.

En este punto es importante señalar que el Jurado Nacional de Elecciones no era para ese entonces un órgano permanente, sino que se instalaba de pleno derecho el 1o. de enero del año en que se celebraran elecciones o dentro de los diez días siguientes a más tardar. Mientras que las elecciones para consejeros municipales tenían lugar el segundo domingo de junio de cada dos años, las de presidente y diputado tenían lugar en la misma fecha, pero cada 4 años.

En cuanto a la postulación de candidatos a presidente y diputados, se señala que las designaciones debían hacerse con por lo menos 20 días de anticipación ante el Jurado Nacional de Elecciones o el Jurado Distrital, según fuera el caso. En caso se postulaciones a consejeros municipales, se tenía hasta 10 días antes del día de la votación para comunicar la designación de candidatos.

En otro orden, la Ley 60 de 1925 introdujo la necesidad de que cada partido adoptare un nombre distinto, prohibiendo que después de registrado un partido, otro pudiera inscribirse con la misma denominación. Esta ley estableció que la denominación del partido apareciera en la respectiva boleta junto con el nombre del candidato y el cargo por el que se postulaba. Asimismo, otorgó a los representantes de los partidos y agrupaciones la posibilidad de tener un representante en las mesas de votación con el propósito de fiscalizar a los miembros de la mesa y de consignar en el acta de votación cualquier protesta, para lo cual debían firmar el acta, a fin de que se tomara en cuenta su reclamo.

Otra norma que debemos mencionar es la Ley 28 de 5 de diciembre de 1930. Esta norma mantuvo la necesidad de comunicar la existencia de los partidos al Jurado Nacional de Elecciones para que pudieran postular, pero tal comunicación debía hacerse a más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de la celebración de las elecciones. En esta oportunidad, el Jurado Nacional de Elecciones debía instalarse por derecho propio un mes antes de la fecha antes indicada, es decir, el 1º. de diciembre del año anterior al de la celebración de las elecciones.

Esta norma fijó, por primera vez, la necesidad de que los partidos tuvieran una cifra mínima de adherentes para lograr su inscripción, cifra que quedó establecida en 5,000 personas, cuando la población del país era de aproximadamente 500,000 habitantes. Adicionalmente, los partidos tenían que presentar su acta de constitución, la cual debía ser, además, el acta de instalación de sus respectivas convenciones y en la que debían estar registrados todos los adherentes. Estos documentos debían ser registrados notarialmente en la capital de la República. Otro punto importante es que con esta norma se le empieza a exigir a los partidos la presentación a la Junta Nacional de Elecciones de sus estatutos o reglamentos, así como las nóminas de sus jefes o directores nacionales, provinciales y municipales, antes de que los mismos iniciaran sus funciones electorales.

En adición, la ley en cuestión mantiene la necesidad de que los partidos o agrupaciones políticas cuenten con nombres distintos entre sí e introduce la prohibición de denominar a los partidos o agrupaciones con nombres de personas vivas o muertas, lo cual continúa hasta nuestros días. La Ley 28 de 1930 permitió la creación de partidos provinciales y municipales, los primeros para que participaran en la elección de diputados y concejales y los segundos para que interviniieran solamente en la elección de concejales. Los partidos provinciales requerían tener por lo menos 500 adherentes, mientras que los municipales un mínimo de 100, y sus actas y adherentes debían registrarse ante notario público.

También se introdujo que los fundadores de los partidos debían saber leer y escribir el castellano. En cuanto a las candidaturas, añadía que las de presidente requerían ser adoptadas por convenciones nacionales, las de diputados por los directorios provinciales, con la aprobación del director nacional respectivo, y las candidaturas para concejales por el directorio municipal del partido político o agrupación política. Para finalizar, se estableció la posibilidad de formación de alianzas para postular candidatos comunes.

En 1941 se aprobó una nueva Constitución Política, pero la única disposición sobre partidos políticos (artículo 70) contempló que los partidos reconocidos tendrían derecho a contar con representantes con derecho a voz, pero no voto, en todas las corporaciones electorales.

Luego, mediante la Ley 98 de julio de 1941 se mantuvo la vigencia de las leyes antes mencionadas y se introdujeron nuevas disposiciones. Por ejemplo, con respecto a la existencia de los partidos, los mismos debían presentar su acta de constitución al Jurado Nacional de Elecciones a más tardar el 30 de abril del año en que debían celebrarse las elecciones. En cuanto a la cantidad de adherentes, se mantiene la cifra en 5,000, pero la inscripción debía hacerse ante el secretario del Consejo Municipal respectivo, para lo cual este funcionario debía dejar consignada en la cédula del ciudadano que se inscribía en el partido, una anotación sobre el particular. Añadía la norma que una vez inscrito en un partido, el ciudadano no podía inscribirse en otro, salvo previa cancelación de la inscripción vigente. Esta ley también mantuvo la postulación de candidatos sólo para partidos políticos, pero establece la posibilidad de libre postulación para el cargo de diputado a la Asamblea Nacional o a representante de un ayuntamiento provincial. En cuanto al mantenimiento de las alianzas, una

vez constituidas, los partidos no podían tener listas conjuntas y separadas al mismo tiempo.

En marzo de 1946 se dio una nueva Constitución Política y se dejó establecido que la ley regularía la constitución de los partidos políticos y que no era lícita la formación de partidos políticos que tuvieran como base el sexo, la raza o la religión, o que tendieran a destruir la forma democrática de gobierno.

En septiembre de 1946 se dicta una nueva ley para reglamentar las elecciones, la Ley 39 de 19 de septiembre. Esta ley no derogó en su totalidad las anteriores, sino únicamente en lo que no fueran compatibles. Entre otras cosas, podemos mencionar que introdujo la posibilidad de postulaciones independientes, y que se seguía exigiendo a los partidos para postular, que hubiesen sido reconocidos por el Jurado Nacional de Elecciones por lo menos tres meses antes de las elecciones. En adición, se mantiene la posibilidad de que se formen partidos nacionales y municipales, no así provinciales.<sup>2</sup>

Con respecto a la cantidad de adherentes, se estableció que se reconocería la existencia de partidos nacionales a los que tuvieran un número no inferior a 7,500 adherentes, y para los partidos municipales se exigían por lo menos 200 adherentes en los distritos de Panamá y Colón, mientras que 100 para el resto de los distritos del país. Esa misma cifra era la utilizada para subsistir.

En esta ley se empieza la conformación de una especie de libros de inscripción, los cuales eran llevados por los secretarios de los consejos municipales, y que debían incluir el nombre, la cédula, el nombre del partido y la firma del ciudadano. El secretario debía estampar la cédula del ciudadano con un sello que decía “inscrito”, colocando su firma y la fecha correspondiente; también se prohibió inscribirse en más de un partido durante el mismo periodo electoral, y para cambiar de partido había que esperar a que pasaran las elecciones.

La Ley 39 de 1946 también introdujo reformas sobre la democracia interna de los colectivos, tales como que se denegaba la inscripción en el registro de partidos a aquellos cuyos estatutos no expresaran que los dirigentes y delegados o convencionales debían ser elegidos mediante votación directa de sus afiliados o los representantes de éstos en asamblea general.

<sup>2</sup> Panamá se divide en provincias, distritos (municipios) y corregimientos.

Se introduce además que los partidos pueden disolverse en arreglo a lo dispuesto en sus estatutos, y tal disolución debía ser registrada en una notaría, al igual que ocurría con su constitución, para luego remitirle una certificación al Jurado Nacional de Elecciones sobre el particular.

Por último, se empieza a conformar un registro de partidos llevado por la Junta Nacional de Elecciones, en el cual se debía inscribir, para todos los efectos electorales, la constitución y disolución de los partidos, la modificación de los estatutos y símbolos y los cambios de dirigentes.

Continuando con el recuento de la legislación en materia de partidos políticos, tenemos que en 1952, mediante la Ley 1 de 22 de enero, se volvió a permitir la constitución de partidos provinciales, los cuales únicamente podían postular a todos los cargos a elegir en la respectiva provincia, siempre y cuando tuvieran organización electoral en todos los distritos de la misma e inscribieran, por lo menos 60 días antes de la elección, un total de 750 adherentes como mínimo en las provincias cuya población no pasara de 25,000 habitantes; de 1,000 adherentes si la provincia tenía más de 25,000 habitantes y no excediera de 75,000, y 1,500 adherentes si los habitantes sobrepasaban esa última cifra. Esta ley mantuvo la inscripción de los adherentes en las secretarías de los consejos municipales de las provincias. En cuanto a la extinción de los partidos, se estableció que los provinciales y municipales se extinguían si participaban en una elección sin obtener un número de votos por lo menos igual al número de adherentes exigidos para su constitución, pero los partidos nacionales necesitaban obtener por lo menos 10,000 votos para lograr su subsistencia.

Estas normas no tuvieron efecto en realidad, pues un año después, la Ley 1 de 1952 fue derogada por completo —después de la celebración de las elecciones de 1952—, por la Ley 6 de 6 de febrero de 1953, dejando sin efecto la existencia de los partidos provinciales, tal cual lo hacía la Ley 39 de 1946, que fue modificada en lo referente a la cantidad de adherentes necesarios para lograr la subsistencia de los partidos. En tal sentido, la Ley 6 de 1953 reconoció a los partidos nacionales existentes que tuvieran representación en todos los distritos del país y cuyo número de miembros representase no menos del 20% del total de votantes en las elecciones de 1952.<sup>3</sup> Además, debían haber obtenido un porcentaje igual al de los votos emitidos para lograr su subsistencia. En el caso de los

<sup>3</sup> En 1952, el padrón electoral era de 343,353 electores.

partidos municipales, subsistían si tenían el mismo porcentaje de adherentes y obtenían el mismo porcentaje de votos, pero con respecto a los habitantes y votos del distrito respectivo. Cabe indicar que con esta medida sólo lograron sobrevivir dos partidos, el Liberal y la Coalición Patriótica Nacional.

En otro orden, tenemos que en 1956, mediante el acto legislativo núm. 2, se introdujeron reformas a la Constitución Política de 1946. Con dichas reformas, se contempló en el artículo 105 la creación del Tribunal Electoral como organismo independiente del órgano Ejecutivo y Judicial, con privativa competencia para interpretar y aplicar la Ley Electoral y para dirigir, vigilar y fiscalizar todas las fases del proceso electoral. Quedó conformado dicho Tribunal por tres magistrados, escogidos uno por la Asamblea Nacional, otro por el Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia. Es importante señalar que quedó en manos del Tribunal Electoral el nombramiento de la Junta Nacional de Escrutinios, la cual ya sólo contaría con funciones específicas para el recuento de votos y la proclamación de los candidatos electos. El resto de las funciones quedan entonces asignadas al propio Tribunal Electoral. En materia de partidos políticos, este artículo consignó que la ley establecería entre los requisitos para la formación, reconocimiento jurídico y subsistencia de los partidos políticos, el número de afiliados y el de votos válidos que deben reunir. Y añade que no podrá subsistir ningún partido o agrupación política que obtuviese un total de votos inferior al de los adherentes exigidos para su reconocimiento.

Luego de la creación del Tribunal Electoral, mediante Ley 25 de 30 de enero de 1958, se dictó el primer Código Electoral, en el cual se regula, en el título III, el régimen de los partidos políticos. En el mismo se da por vez primera la definición de partido político como la asociación de ciudadanos en goce de sus derechos políticos, formada con arreglo al Código Electoral, y al objeto de ejercer el sufragio popular en las formas establecidas en la Constitución y la ley, y de cooperar, mediante la discusión pública, a la solución de los problemas nacionales. Igualmente se establece a nivel legal la naturaleza jurídica de los mismos, en el sentido de que son órganos funcionales de la nación y, en consecuencia, son autónomos e independientes y no pueden ser ni fiscalizados ni intervenidos en su régimen interno por ningún órgano del Estado. Ambas normas, salvo algunas variaciones, son el sustento del régimen actual de partidos en

Panamá, y las mismas, sin duda, sentaron las bases necesarias para el desarrollo de nuestra cultura política.<sup>4</sup>

A diferencia de las leyes anteriores, el Código Electoral de 1958 estableció que para el reconocimiento de la personalidad jurídica de los partidos ya existentes y vigentes, se tomaría como base la ley vigente al momento de su creación y sólo se extinguirían por disolución voluntaria, por fusión con otros partidos o por no haber alcanzado una cantidad de votos equivalente al 2.5% del total de electores del país, porcentaje que también se exigía para poder constituirse como partido legalmente reconocido.

Se mantiene también la posibilidad de contar con partidos nacionales y municipales; estos últimos con la potestad de postular únicamente al cargo de concejal, a diferencia de los nacionales, que podían postular candidatos a todos los cargos de elección popular.

En cuanto al régimen interno de los partidos, se introdujeron la mayor parte de las normas que a la fecha están vigentes, tales como que los partidos tienen como fundamento la voluntad de la mayoría de sus miembros y que sus estatutos tienen fuerza de ley entre sus afiliados. Se establecen además las normas mínimas que debían contener los estatutos, entre las cuales se destaca la necesidad de que los delegados a las convenciones nacionales fuesen elegidos por la votación directa de sus afiliados y los directores por votación de los delegados a la convención. También los estatutos debían garantizar la intervención de los afiliados en las decisiones internas del partido y la posibilidad de recurrir cuando considerasen que los mismos eran violatorios de la ley, de los propios estatutos o de las reglamentaciones electorales. En este sentido, se establece la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Electoral una vez que se hayan agotado las instancias internas.

Se establecen, además, las normas para el reconocimiento y formación de los partidos, así como para la inscripción de miembros en libros suministrados por el Tribunal Electoral para tal efecto. Se exigía que los partidos tuvieran por lo menos cinco afiliados en cada uno de los distritos, así como una organización completa en cada uno de ellos. Se señalaba también cómo debían ser los libros de inscripción, así como la designación de registradores electorales en todos los distritos encargados de la

<sup>4</sup> En 1956, año en que se celebraron elecciones presidenciales, el padrón electoral ascendía a 386,672 electores.

guarda y atención de los libros de inscripción. Éstos conservaban la función de sellar la cédula del ciudadano al momento de efectuarse la inscripción. Se consagra, también, la posibilidad de impugnar las afiliaciones ante el registrador electoral y de recurrir ante el Tribunal Electoral en caso de inconformidad.

Por último, se mantiene la posibilidad de alianzas temporales y se permite la fusión de partidos. Se añade que los partidos municipales sólo podían aliarse o unificarse con partidos municipales de sus respectivas demarcaciones electorales.

Este Código Electoral sufrió varias modificaciones. Las más relevantes en materia de partidos políticos se encuentran en la Ley 21 de 30 de enero de 1959, mediante la cual se eliminó la disposición de que debía sellarse la cédula de los ciudadanos al momento de la inscripción, y se estableció en su defecto que se debía hacer una perforación en la tarjeta base de la cédula del ciudadano, que debía conservar el Tribunal Electoral, así como en el cupón del ciudadano al momento de solicitar su nueva cédula de identidad. Otra modificación que debemos mencionar es que, mediante la Ley 80 de 1963, se disminuyó la cantidad de adherentes necesarios para lograr el reconocimiento de los partidos a una cifra no menor al 2% de los habitantes del país para los partidos nacionales y al 2% de los habitantes del distrito respectivo para los partidos municipales.<sup>5</sup>

Estas últimas disposiciones estuvieron vigentes hasta 1969, cuando luego del golpe militar del 11 de octubre de 1968 se ordenó, mediante el decreto de gabinete 58 de 3 de marzo de 1969, la extinción de los partidos políticos que habían sido declarados vigentes por el Tribunal Electoral al concluirse las elecciones del 10 de mayo de 1968, donde había resultado electo Arnulfo Arias Madrid.

Durante ese tiempo se eliminó el Poder Legislativo y en su defecto se creó una Asamblea de Representantes de Corregimiento, conocida como los 505, por la cantidad de miembros que la conformaban, los cuales no fueron postulados por los partidos políticos —por haber sido eliminados—, sino mediante libre postulación. Esa Asamblea fue convocada como Asamblea Constituyente para adoptar una nueva Constitución Política, lo que ocurrió el 11 de octubre de 1972.

La nueva Constitución incluyó entre sus normas tres artículos sobre los partidos. En uno establecía que sería la ley la que regularía la forma-

<sup>5</sup> En 1960, la población era de 1,075,541 habitantes.

ción, funcionamiento y subsistencia de los mismos. En el segundo prohibió la formación de partidos que tuvieran por base el sexo, la raza, la religión o que pretendieran menoscabar la soberanía nacional o destruir las estructuras democráticas de gobierno. Y finalmente, introdujo una norma que permitía que el Estado fiscalizara y contribuyera a los gastos en que incurriesen las personas naturales y partidos políticos en los procesos electorales. La ley determinaría y reglamentaría dichas fiscalizaciones y contribuciones, asegurando la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato.

El proceso de reforma constitucional y legal para retornar al sistema de partidos e iniciar la apertura democrática se inicia después de la ratificación de los Tratados Torrijos-Carter sobre el Canal de Panamá en 1977, con base en un acuerdo político no escrito entre Omar Torrijos y Jimmy Carter. De ahí que la primera reforma constitucional se hace en 1978, y en ese mismo año se aprueba un nuevo Código Electoral, mediante Ley 5 de 10 de febrero, principalmente para que se realizaran nuevas elecciones a representante de Corregimiento. Sin embargo, dicha norma no contempló la existencia de los partidos y se limitó a detallar el procedimiento necesario para la celebración de las elecciones a representante de Corregimiento, cargo al que podía postularse cualquier ciudadano, siempre y cuando cumpliera con los requisitos.

Es en el segundo semestre de 1978, mediante la Ley 81 de 5 de octubre, cuando se autorizó finalmente la formación de partidos políticos para participar en las elecciones de 1980, e iniciar un proceso parcial de integración del Órgano Legislativo por el sufragio directo, toda vez que dicho órgano venía siendo integrado en su totalidad y de manera indirecta por elección que hacían los representantes de Corregimiento de entre sus miembros. Habían pasado 9 años desde que se extinguieran los partidos políticos en 1969.

La Ley 81 de 1978 definió a los partidos políticos como organismos funcionales de la nación, los cuales, en consecuencia, lucharían por la participación cada vez más creciente de los sectores nacionales en las decisiones políticas; por el respeto y participación de las diversas tendencias ideológicas-democráticas; por el fortalecimiento de la forma republicana-representativa y democrática del gobierno y por la defensa de la soberanía nacional sobre la base de la tradición de lucha del pueblo panameño. Esta ley básicamente mantiene todas las normas que estuvieron vigentes hasta antes de la extinción de los partidos; sin embargo, introdu-

jo que las inscripciones en los partidos políticos en formación se harían durante cuatro meses del primer semestre del año, mientras que los partidos legalmente constituidos podían hacerlo durante todo el año en las oficinas distritales que el Tribunal Electoral designara para tal efecto.

La Ley 81 estableció que para la subsistencia de los partidos, en caso de que se celebraran elecciones presidenciales directas, los mismos debían alcanzar por lo menos el 5% del total de votos emitidos en esa elección. En cuanto a la formación de los partidos, éstos debían alcanzar la cifra de 30,000 adherentes para poder solicitar su reconocimiento como partidos legalmente constituidos.

Es importante destacar que esta ley desarrolló la norma constitucional sobre la posibilidad de financiamiento a los partidos y a los candidatos de libre postulación, aun cuando nunca se puso en práctica. En tal sentido, el artículo 38 establecía que cuando el Estado contribuyera a los gastos de las actividades de los partidos o candidatos de libre postulación durante los procesos electorales en que participaren, entregaría a los partidos que hubiesen llenado los requisitos establecidos en dicha Ley para esa finalidad el 30% de dicha contribución al iniciarse el proceso electoral correspondiente, de la cantidad determinada por el Estado en el presupuesto de rentas y gastos de la nación; el 30% de la misma tres meses después, y el restante 40% diez días antes de fecha en que debían celebrarse las elecciones respectivas.

A las personas naturales que en virtud de la libre postulación clasificaran como candidatos a cargos de elección se les entregaría el 50% de la suma que como contribución estatal se fijara en el presupuesto dentro de los ocho días siguientes a la ejecutoria de la resolución que los declara candidatos, por haber logrado la cantidad de adherentes necesarios para la respectiva elección; y el 50% restante, quince días calendario antes del día de las elecciones.

Esas disposiciones de financiamiento nunca llegaron a cristalizar en partidas en el presupuesto general del Estado y quedaron en letra muerta.

En 1980, el Tribunal Electoral, haciendo uso de la iniciativa legislativa, propuso un proyecto de ley que quedó aprobado por el Consejo Nacional de Legislación como Ley 100 de 30 de abril de 1980. Lo más sobresaliente de esta norma fue que prorrogó la inscripción de adherentes en los partidos a fin de que los mismos pudieran alcanzar la cifra requerida y participaran en los comicios de 1980. En dichas elecciones únicamente se eligieron dos representantes por cada provincia y uno por la

Comarca de San Blas (hoy día llamada Kuna Yala), para completar el Consejo Nacional de Legislación con 19 nuevos miembros.

El 24 de abril de 1983 se celebra un referéndum para aprobar un paquete de reformas constitucionales negociadas por los partidos políticos, el gobierno y la Guardia Nacional, con el fin de retornar a un sistema de plena democracia, y en el que el pueblo vota a favor de la propuesta. Las principales reformas en materia electoral fueron:

- 1) Se estableció que el sufragio popular sería directo.
- 2) Se restablecen a nivel constitucional las prohibiciones de la Constitución de 1946 para garantizar que no habrá apoyo oficial a ningún candidato, que no se pueden hacer actividades político-partidistas en las oficinas públicas, exacción de cuotas a los servidores públicos para fines políticos y cualquier acto que impida o dificulte el obtener y tener la cédula de identidad.
- 3) Se adoptan nuevas normas sobre partidos políticos, a saber:
  - a) Se reconoce que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y que son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en la ley.
  - b) Se reiteró que la ley reglamentaría el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos, pero se añadió que en ningún caso podría establecerse que el número de los votos necesarios para su subsistencia fuese superior al 5% de los votos válidos emitidos en las elecciones para presidente, legisladores o representantes de Corregimiento, según la votación más favorable al partido.
  - c) Se estableció el derecho de los partidos políticos de poder usar, en igualdad de condiciones, los medios de comunicación social que el gobierno central administre, y de recabar y recibir informes de todas las autoridades públicas sobre cualquier materia de su competencia, que no se refiera a las relaciones diplomáticas reservadas.
  - d) Se mantuvo la norma de 1972 sobre la posibilidad del Estado de contribuir y fiscalizar a los partidos políticos y personas naturales en los procesos electorales.

- 4) Se instituye que el Tribunal Electoral tiene la función de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, y se le reconoce patrimonio propio y derecho de administrarlo. Al tener que cumplir con los mismos requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los tres magistrados del Tribunal Electoral deben ser abogados. Se le da constitucionalmente la responsabilidad del registro civil de las personas, y se le da a los partidos políticos el derecho de estar representados en las corporaciones electorales, de conformidad con la ley.
- 5) El fiscal electoral será nombrado por el Ejecutivo, pero dicho nombramiento estará sujeto a la aprobación del Legislativo.
- 6) Desaparece la Asamblea de Representantes como parte del Órgano Legislativo, y éste estará compuesto por una corporación denominada Asamblea Legislativa, integrada por miembros llamados legisladores y elegidos todos por el voto popular directo en virtud de postulaciones partidistas y por circuitos electorales, de conformidad con la configuración establecida en la misma Constitución, si bien se señala que después de la primera elección de legisladores, la ley podrá establecer, para la conformación de dichos circuitos, pautas distintas a las inicialmente establecidas, pero tomando en cuenta, como punto de partida, para la estructuración de los circuitos electorales, la división política administrativa actual de los distritos. Se consagró el principio de la representación proporcional para el evento en que deba elegirse a dos o más legisladores, y según el sistema que adopte la ley. Los legisladores deben ser residentes del circuito por el cual se eligen por lo menos durante el año anterior a la postulación.
- 7) Se consagró el reconocimiento de un legislador para todo partido que, habiendo subsistido por haber alcanzado el porcentaje de votos requeridos, no hubiese logrado la elección de ninguno de sus candidatos a legislador, correspondiéndole la curul al candidato más votado dentro de su partido. Esta innovación es conocida popularmente como el “llanero solitario”.
- 8) Se instituye la revocatoria del mandato a los legisladores por parte de sus respectivos partidos, sujetando tal decisión a recurso ante el Tribunal Electoral.
- 9) El presupuesto general del Estado lo debe aprobar por ley la Asamblea Legislativa.

- 10) El presidente de la República y dos vicepresidentes serán elegidos por el voto directo y por mayoría de votos para un periodo de cinco años en lugar de seis.
- 11) Los alcaldes serán elegidos como regla general por sufragio popular directo para un periodo de cinco años, pero por ley puede disponerse que serán nombrados por el Ejecutivo.
- 12) La conformación de los circuitos electorales para la elección de los legisladores quedó en veintiséis circuitos uninominales (que eligen a un legislador) que representan a cerca del 32% del electorado, eligiendo al 37% de la Asamblea Legislativa, y en catorce circuitos plurinominales (que eligen dos o más legisladores) que representan al 68% de los electores y eligen al 63% de los integrantes de la Asamblea. En los circuitos uninominales, al ganar el candidato que más votos obtenga, se elige con base en un sistema mayoritario pero relativo, porque el que gana no debe tener la mitad más uno de los votos (válidos) emitidos, sino simplemente ser el candidato que más votos tenga. En los circuitos plurinominales se aplica la fórmula de representación proporcional que apruebe la ley para dar representación a varios partidos en cada circuito.

Aprobadas las reformas político-electorales a nivel constitucional, se procede a adoptar el nuevo Código Electoral mediante la Ley 11 de 10 de agosto de 1983, que vendría a ser el segundo en la historia del país, y en relación con el cual destacamos:

- a) Se establece la depuración permanente del registro electoral.
- b) El registro electoral actualizado final (lo que hoy es el padrón electoral final) debe ser entregado a los partidos políticos tres meses antes de las elecciones.
- c) Se establece un listado de los cargos oficiales con mando y jurisdicción cuyo ejercicio, seis meses antes de las elecciones, produce inelegibilidad para optar a cargos de elección popular.
- d) Se crea el *Boletín Electoral* como la gaceta oficial para los asuntos electorales. Esta idea había sido planteada desde 1969 en el proyecto de Código Electoral elaborado por los expresidentes Ricardo J. Alfaro y Ricardo Adolfo de la Guardia.
- e) Se define a los partidos políticos como la asociación de ciudadanos en goce de sus derechos políticos, con principios, objetivos y pro-

gramas definidos, que se organice de acuerdo con el Código. Se reconoce que son organismos funcionales de la nación y que, en consecuencia, lucharán por la participación cada vez más creciente de los sectores nacionales en las decisiones políticas; por el respeto y participación de las diversas tendencias ideológicas; por el fortalecimiento de la forma republicana, representativa y democrática de gobierno, y por la defensa de la soberanía nacional basada en la tradición del pueblo panameño. Además, se dispone que la organización y el funcionamiento de los partidos políticos se sujetarán a un régimen democrático que asegure la participación de sus miembros en las actividades partidarias, así como en los cargos administrativos y de dirección y en los acuerdos que se adopten.

- f) Se desarrolla la norma constitucional que permite a los partidos el uso de los medios de comunicación del gobierno central y se dispone que será el Tribunal Electoral quien reglamentará la materia, asegurando la igualdad de condiciones; pero que durante los procesos electorales, la distribución de dichos medios se haría tanto a partidos como a candidatos independientes.
- g) Se señala en 3% de los votos presidenciales la cuota de adherentes que deberán alcanzar los partidos políticos para ser reconocidos como tales y para subsistir. Como medida transitoria se dispuso que los partidos que se constituyan antes de las elecciones presidenciales de 1984 serán reconocidos si inscriben un número de adherentes no inferior a 30,000 ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos, y que las inscripciones realizadas por los partidos en formación antes de dichas elecciones serían válidas y se tomarían en cuenta para la cuota de miembros que rija después de las mismas.
- h) Se exige a los partidos en formación una inscripción anual de una cantidad de adherentes equivalente al diez por ciento de la cuota de inscripción.
- i) Se permite a los contribuyentes una deducción anual de seis mil balboas en la declaración del impuesto sobre la renta.
- j) El proceso electoral se inicia seis meses antes de cada elección, y debe haber una convocatoria por el Tribunal Electoral treinta días antes al inicio de ese periodo.
- k) Las elecciones para presidente y legisladores deben celebrarse el primer domingo de mayo del año en que correspondan, en tanto

que las elecciones municipales se harán el primer domingo del mes de junio siguiente.

- l) Los alcaldes se elegirán por votación popular para un periodo de cinco años.
- m) Se concede estabilidad laboral a los candidatos a puestos de elección popular desde el momento de su postulación y hasta tres meses después de las elecciones.
- n) Las actas en las mesas de votación ya no desglosarán los votos nulos de los votos en blanco, puesto que éstos se reputan como nulos.
- o) La fórmula de representación proporcional para la elección de cargos en donde deban elegirse a dos o más, se establece con base en el cociente, medio cociente y residuo; pero para aplicar este último criterio deberá deducirse a cada lista el cociente o medio cociente según se le hayan adjudicado curules con base en ellos, y las listas con el residuo más alto, hayan o no tenido representación, darán derecho a obtener una curul siempre que queden puestos por adjudicar.
- p) Se suprime la reglamentación de los referéndum y plebiscitos municipales al haberse eliminado de la Constitución, y se reglamenta el nuevo referéndum constitucional que es factible para el evento de los Tratados del Canal y las reformas constitucionales, así como el plebiscito para lo previsto en la ley de la revocatoria de mandato de los representantes de Corregimiento.

En las elecciones de mayo de 1984, de conformidad con la reforma constitucional de 1983, se vuelve a la elección directa del presidente y vicepresidentes de la República, así como de los legisladores.<sup>6</sup> En esa ocasión, también se eligen a los representantes de Corregimiento, que eran los únicos que se elegían directamente por sufragio popular. En ese entonces, los alcaldes no eran electos sino designados por el Órgano Ejecutivo. Se trata, entonces, de la primera elección general en la que vuelven a postular los partidos políticos después de las elecciones generales de 1968.

De cara a las elecciones generales de mayo de 1989 se adoptan reformas al Código Electoral mediante Ley 9 de 21 de septiembre de 1988, dentro de las que podemos resaltar:

<sup>6</sup> Así se llamaban en esa época los miembros del Órgano Legislativo.

- Los altos funcionarios de la administración pública así como los que tengan mando y jurisdicción que aspiren a un puesto de elección popular, podrán ocupar sus puestos hasta tres meses antes de las elecciones en lugar de seis.
- Se establece en 25% el descuento mínimo que tienen que darle los medios de comunicación social a los partidos políticos sobre las tarifas de propaganda que han mantenido durante los últimos doce meses. También se estableció el mecanismo de recurrir al Tribunal Electoral cuando un medio considera que un determinado partido atenta contra la moral y las buenas costumbres, a fin de determinar si se autoriza o no la difusión del mismo.
- Se da a los partidos el derecho de tener, sin cargos, una línea telefónica con franquicia para llamadas locales en una sede permanente en la cabecera de cada provincia, y gozarán, además, de un descuento del 50% en la tarifa de electricidad. También podrán importar, libre de derechos de introducción y demás gravámenes, hasta cinco vehículos de trabajo cada cuatro años, así como cinco sistemas de amplificación de sonido o comunicación. En cuanto al acceso a los medios de comunicación social que administre el gobierno central, se modifica la norma previa para eliminar a los candidatos independientes y limitar su uso a los partidos políticos, tal como lo señala la Constitución, y se aclara que dichos medios de comunicación podrán usarse para difundir propaganda, programas de opinión pública, debates y cualquier evento político.
- Se modifica la fórmula de representación proporcional en la asignación de curules en los circuitos plurinominales para establecer que en la aplicación del residuo, a los que hubieren sacado uno o más cocientes, se les deducirá un medio cociente por cada cociente alcanzado, y a los que hubieren sacado medio cociente se les deducirá medio cociente. También se estableció que cuando se hubiese hecho adjudicación de curules por cociente, los partidos que no hubieren obtenido representación, es decir, obtenido curules, no podrán participar en el residuo. Esta medida perjudica, obviamente, a los partidos chicos y favorece a los mayoritarios.
- Se elimina la elección de alcaldes, y las elecciones nacionales y municipales se celebrarán el mismo día: el primer domingo de mayo del año que corresponda.

Con la ley 22 de 30 de octubre de 1992, a iniciativa del nuevo Tribunal Electoral reorganizado como producto de la controversial invasión estadounidense a Panamá el 20 de diciembre de 1989, se logra la aprobación de las siguientes medidas:

- 1) Con el fin de asegurar los medios de transporte que requiere el Tribunal Electoral para el funcionamiento de las mesas de votación, se ordena que todo el sector público ponga a disposición del Tribunal la flota de vehículos, naves, aeronaves y equipos de comunicación, desde 48 horas antes y después de las elecciones.
- 2) Se crea el Cuerpo de Delegados Electorales como un cuerpo de voluntarios, de libre nombramiento y remoción por parte del Tribunal Electoral, con el fin de asistirlo en su responsabilidad constitucional y legal de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular. Esta nueva institución es una adaptación del exitoso modelo aplicado en Costa Rica.

Pensando en las elecciones generales del 8 de mayo de 1994 se introducen nuevos cambios en materia electoral mediante Ley 17 de 30 de junio de 1993, previo el trabajo coordinado de los partidos políticos, constituidos y en formación, en una comisión de reformas electorales dirigida por el Tribunal Electoral cuyo trabajo se había iniciado en 1991:

- a) Se adopta la papeleta única de votación por tipo de elección en lugar de las papeletas independientes por partidos, en contra de la voluntad de los partidos tradicionales, que consideraban que el pueblo panameño no estaba preparado para su uso, además de que la introducción de dicho sistema generaría una cantidad tal de votos nulos que podría viciar la elección, lo que no sucedió porque dio un excelente resultado protegiendo la libertad y el secreto del voto como nunca antes, y la cantidad de votos nulos fue insignificante.
- b) Se le quita a los partidos políticos el derecho a voto en las corporaciones electorales pero reteniendo el derecho a voz en ellas. Las decisiones serían tomadas únicamente por los representantes del Tribunal Electoral.
- c) Se modifica la fórmula de representación proporcional en la elección de legisladores y concejales en los circuitos plurinominales en lo concerniente al residuo, de forma que la competencia fuese entre

candidatos, independientemente de las listas de los partidos, y sin hacer deducción alguna a éstos en función de los que hubiesen alcanzado representación. Se vuelve a las fórmulas originales de la República pero sin introducirle un tope en la adjudicación de curules como existía en aquella época. Consecuentemente, la fórmula favorece al partido mayoritario en el respectivo circuito en lo que a la adjudicación de los residuos se refiere. Sin embargo, la disciplina del voto plancha entre los partidos mayoritarios ha permitido que el segundo partido con más votos en un circuito plurinominal se lleve los residuos si ha logrado que sus seguidores practiquen más el voto plancha que el partido con más votos. Ésta continúa siendo una de las controversias más importantes en el sistema electoral panameño por la inequidad de la fórmula.

- d) Los funcionarios públicos de alto rango y con mando y jurisdicción que aspiren a ser postulados para cargos de elección popular deberán renunciar seis meses antes de las elecciones y no tres, como se establecía anteriormente.
- e) Todos los alcaldes del país serán elegidos por el voto popular con base en un sistema de mayoría simple.
- f) El control de la fuerza pública pasará al Tribunal Electoral seis días antes de las elecciones y hasta la proclamación del presidente de la República, en todo lo concerniente a la materia electoral.
- g) Se le quitó al Tribunal Electoral la facultad de decretar de oficio la nulidad de las elecciones.
- h) Se establecieron fuertes penas en contra de las personas que interpongan impugnaciones temerarias.
- i) Se crea el término “padrón electoral” para diferenciarlo del de registro electoral, siendo utilizado el primero de ellos para un proceso electoral en particular, mientras que el segundo es la lista permanente que lleva el Tribunal Electoral de los votantes de acuerdo con las personas que obtienen diariamente su cédula de identidad, que cambian de residencia, y que fallecen o pierden los derechos políticos y deben ser dados de baja del registro.
- j) Se eliminó la tarifa especial de que gozaban los partidos políticos al hacer su propaganda electoral en los medios de comunicación.
- k) Se aumentó de seis a diez mil balboas anuales las contribuciones deducibles del impuesto sobre la renta.

En 1997, mediante Ley 22 de 14 de julio, y de cara a las elecciones generales de 1999, se aprueban las siguientes reformas:

- Se facultó al Tribunal Electoral para realizar los estudios sobre la conveniencia o no de establecer el voto de los panameños en el extranjero.
- Se estableció la obligación de los partidos políticos de realizar elecciones primarias para postular al candidato a la Presidencia de la República, dejándolas como opcionales para los otros cargos de elección popular. Las primarias serían aplicables solamente a los partidos políticos cuyos miembros aspirasen a la Presidencia. Los demás partidos que apoyaran tal candidatura, así seleccionada, la endosarían mediante una convención nacional.
- Se instituyó el Consejo Nacional de Partidos Políticos, integrado por todos los partidos políticos constituidos, como órgano consultivo permanente del Tribunal Electoral.
- Se instituyó, finalmente, el subsidio estatal directo a los partidos políticos y candidatos independientes. La fórmula del subsidio panameño es muy propia y balanceada para atender tanto las necesidades preelectorales como las pos-electorales, sujeto a una auditoría y seguimiento del Tribunal Electoral. Al final de los cambios introducidos por la reforma de 1997 describimos los principios sobre los cuales descansa del financiamiento público adoptado en Panamá.
- Se dictaron normas para regular, por primera vez, la propaganda electoral y las encuestas de opinión política.
- Se estableció que los partidos deben garantizar que, en sus elecciones internas o postulaciones, el 30% de los precandidatos deben ser mujeres. La fórmula no garantiza que la lista final de candidatos de los partidos políticos deba estar integrada en 30% por mujeres, sino solamente las listas de precandidatos. La integración final de las listas de los postulados dependerá del voto libre de quienes dentro del partido deban decidirlo. Cuando el partido deba hacerlo por primarias, serán los adherentes del partido los que tomarán esa decisión. Cuando deba hacerlo por convención, serán los respectivos convencionales.
- Se estableció que los suplentes de legisladores son personales y corren la misma suerte que el principal con el que se postulan.

- Se dictaron las normas para la elección de los diputados al Parlamento Centroamericano.
- Se dictaron normas sobre los partidos en formación para flexibilizar su proceso de inscripción de adherentes.
- Se dictaron nuevas normas y se reordenó el tema penal electoral.

La naturaleza del financiamiento público directo adoptado en 1997 se describe con base en los seis principios que presentamos a continuación, lo que permite conocer las preocupaciones a las que responde cada uno.

- 1) El primer principio lo hemos denominado de *seguridad jurídica y económica*. Se deseaba que, por una parte, el subsidio no dependiera de la voluntad del gobierno nacional, como había ocurrido en el pasado, sino que el mismo respondiera a una obligación legal y fija del Estado, y por la otra, que el monto se ajustara económicamente por sí mismo sin requerir intervención posterior de nuevas normas legales. Por eso se llegó a establecer que el monto del subsidio para cada proceso electoral será del 1% de los ingresos corrientes del gobierno central correspondientes al año anterior al de las elecciones, lo cual es fácilmente determinable recurriendo a la Ley Anual del Presupuesto General del Estado. La norma legal hace depender el subsidio de la suma presupuestada como ingresos corrientes del gobierno central y no de la efectivamente recaudada. De ahí que si la suma recaudada resultare mayor que la presupuestada, el subsidio no se incrementa, así como tampoco disminuye si la recaudación fuere inferior a lo presupuestado.
- 2) El segundo principio es el de *igualdad de oportunidades*, al garantizar, antes de las elecciones, un reparto igualitario entre todos los partidos del 40% del monto del subsidio, es decir, el 40% del subsidio que corresponda a un proceso electoral se reparte por igual entre todos los partidos que participan en las elecciones generales siempre que hagan postulaciones para presidente y vicepresidentes de la República. La idea es que todos los partidos, nuevos o viejos, antes de las elecciones, estén en igualdad de condiciones al tener acceso al subsidio electoral del Estado, y que el tamaño del partido o los votos obtenidos en la última elección no sean los criterios de reparto inicial del mismo.

Este porcentaje igualitario que se distribuye antes de las elecciones sólo puede tener, por ley, dos propósitos, y se desglosa en la siguiente proporción: 10% para reembolsar los gastos en que incurran los partidos para hacer sus postulaciones a todos los cargos de elección popular, ya fuese mediante elecciones directas, llamadas primarias, o mediante elecciones indirectas, a través de convenciones; y 30% para gastos de publicidad.

Los candidatos de libre postulación, por su parte, tienen derecho a recibir por concepto de subsidio preelectoral, treinta centavos de balboa por cada adherente que inscriban en respaldo a su candidatura, siempre que llenen la cuota requerida a su circunscripción y que resulten ser uno de los tres candidatos independientes en su circunscripción con mayor cantidad de adherentes de respaldo a su candidatura. El Código Electoral limita a tres la cantidad de candidatos independientes que pueden correr en cada circunscripción frente a los partidos políticos. Es oportuno aclarar que los candidatos independientes solamente pueden postularse para los gobiernos locales, es decir, para cargos de alcaldes y miembros de los consejos municipales. Para ser candidato de libre postulación hay que inscribir el 5% de adherentes de respaldo a la candidatura, tomando como base el registro electoral preliminar de la respectiva circunscripción (distrito o corregimiento, según el caso).

- 3) El tercer principio en que se sustenta la fórmula del subsidio directo es el de la *representación popular*, al garantizar un reparto pos-electoral del 60% del subsidio, con base en el dictamen del pueblo el día de las elecciones. Se busca que sea el pueblo el que con su sufragio decida el reparto. Esta distribución, sin embargo, se hace con base en los votos presidenciales que obtengan los partidos que han subsistido. Es decir, solamente se computan los votos en la elección presidencial, y los partidos que no subsisten por no alcanzar la cuota necesaria para sobrevivir no participan en el reparto. Para subsistir, los partidos políticos deben alcanzar en cada elección general, por lo menos, el 4%<sup>7</sup> de los votos válidos emitidos en la elección presidencial o en la de legisladores o en la de representantes de corregimiento, la que más le convenga. Es decir, los parti-

<sup>7</sup> En 1999 ese porcentaje fue de 5%. Se rebajó con la reforma de 2002 mediante Ley 60 de 27 de diciembre de 2002.

dos políticos tienen tres opciones para subsistir, ya que algunos partidos resultan tener más fuerza a nivel municipal que a nivel nacional, o bien en un proceso electoral partidos pequeños postulan a un candidato importante y el voto presidencial les resulta muy superior al obtenido en la elección de legisladores o de gobiernos locales. Esta base del voto presidencial para distribuir el subsidio pos-electoral ha resultado fuente de controversia para muchos partidos pequeños que han postulado a candidatos presidenciales con poca opción.

Para calcular el subsidio pos-electoral que le corresponde a cada partido y candidato de libre postulación, se sumará el total de votos presidenciales obtenidos por todos los partidos que subsistieron junto con los votos de los candidatos independientes que fueron proclamados triunfadores, sea cual fuere el cargo al cual aspiraron. A esta suma la llamaremos votos válidos para el subsidio pos-electoral. Entonces, el monto del subsidio que quede por distribuir,<sup>8</sup> después de los desembolsos correspondientes al gasto preelectoral entregado tanto a los partidos como a los candidatos independientes, se dividirá entre la referida suma de votos válidos para el subsidio pos-electoral. El resultado de esta operación nos dará el monto por voto que tiene derecho a recibir cada partido y candidato por igual. Este monto es entonces multiplicado por el total de votos que obtuvo cada partido que subsistió y cada candidato independiente que ganó, resultando el total del subsidio que le corresponde a cada partido y candidato.

Más adelante se aprecian las cifras absolutas del subsidio correspondiente a las elecciones de 1999 y 2004.

- 4) El cuarto principio es el de la *dilución del aporte fiscal en el tiempo* en lo que al impacto en las finanzas del fisco se refiere, buscando reducir el costo de oportunidad del dinero dedicado al subsidio. Es bien sabido que una de las críticas al financiamiento público consiste en que ese dinero es requerido o sería mejor invertido en obras sociales. Así pues, el monto pos-electoral que le corresponda a cada partido se entregará en cinco partidas anuales iguales contra un presupuesto de actividades que elaborará cada partido, concebido para cubrir, principalmente pero no limitado, los siguientes gastos, se-

<sup>8</sup> Que debe ser un poco menos del 60% del monto total del subsidio.

gún la reglamentación del Tribunal Electoral: *a)* aquellos relacionados con el funcionamiento de sus oficinas provinciales y comarcales, y *b)* aquellos relacionados con el desarrollo de actividades de educación cívico-política entre sus adherentes y la ciudadanía en general.

Esta entrega a través del tiempo permite diluir el aporte del fisco en seis presupuestos anuales distintos en lugar de concentrarlos en uno o dos.

- 5) El quinto principio es el de la *eficacia del subsidio*, es decir que el dinero aportado por el Estado para las actividades específicas determinadas por la ley, financie en efecto esas y no otras. Para ello, tanto en la ley como en la reglamentación expedida por el Tribunal Electoral se han tomado medidas para reducir el riesgo de malos manejos que desvén los fondos para fines distintos de los contemplados en la normativa legal. Estas medidas descansan sobre mecanismos de control y fiscalización por tipo de gasto. Primero, las partidas que se entregan antes de las elecciones se desembolsan contra facturas que evidencian la prestación real y efectiva del servicio o suministro del bien, y los partidos tienen, por lo tanto, que recurrir a financiar las mismas hasta en tanto se les reembolse el Estado por conducto del Tribunal Electoral. El pago del 30% correspondiente a publicidad lo efectúa el Tribunal Electoral directamente al proveedor del servicio y no a través del partido. Segundo, la entrega de las partidas pos-electorales está condicionada al cumplimiento satisfactorio de un presupuesto trimestral que debe ser previamente aprobado por el Tribunal Electoral, y auditada su ejecución al final de cada trimestre para poder continuar desembolsando el siguiente trimestre, y así sucesivamente en cada trimestre. Estas medidas de control han implicado desarrollar una extensiva capacitación y reglamentación en materia de registros contables.
- 6) El último principio sobre el cual descansa la filosofía de nuestro subsidio es el de la *solución parcial*, y consiste en que el aporte del Estado es sólo una contribución parcial a los gastos de los partidos y candidatos independientes, y no pretende cubrir la totalidad del costo de sus campañas, y si bien en el caso de los partidos esa contribución es significativa, no puede alegarse, como sucede en otros países, que es de carácter simbólico por lo insignificante que resul-

ta en función de la totalidad de los gastos que deben enfrentar los partidos cuando participan en las elecciones generales.

En el 2002, mediante la Ley 60 de 17 de diciembre, y para enfrentar las elecciones generales de mayo de 2004, se adoptaron las siguientes reformas:

- Se establece que cuando el ciudadano declare su cambio de residencia de un corregimiento a otro, tendrá que realizarlo ante el funcionario de la oficina distrital del Tribunal Electoral que corresponda al corregimiento de la nueva residencia. También se convino con el Tribunal Electoral en una nueva reglamentación para hacer más estrictos los criterios de residencia electoral, los cuales quedaron aprobados mediante decreto núm. 10 de 19 de junio de 2002, publicados en el *Boletín Electoral* núm. 1557.
- En cuanto al cierre del padrón electoral preliminar, se decide ampliar el plazo para la suspensión de trámites de cambio de residencia en el registro electoral de cara a una elección, que previo a la reforma se producía seis meses y medio antes de las elecciones generales, al 30 de abril del año anterior a las mismas, es decir, el plazo es de un año. Esto permitiría reducir los cambios de residencia ilegales que se hacen con ocasión de cada elección y ampliar el periodo que el Tribunal Electoral tiene disponible para tramitar las impugnaciones al padrón electoral preliminar, proceso que deberá concluir el 15 de octubre del año anterior a las elecciones.
- Se reduce del 5% al 4% el porcentaje de votos obtenidos en la anterior elección, necesarios (o en la próxima elección para su supervivencia) para inscribir un partido político a fin de favorecer la participación de nuevos partidos y para flexibilizar su subsistencia en los futuros procesos electorales.
- El Tribunal Electoral podrá suspender las inscripciones de adherentes o miembros en partidos políticos en formación o legalmente constituidos durante los años en que se celebren elecciones generales o consultas populares. Se eliminó la restricción de que las inscripciones de adherentes en las oficinas del Tribunal Electoral debían hacerse solamente de lunes a viernes, dado que el Tribunal tiene una oficina en un centro comercial que abre de martes a sábado hasta las 19:00 horas.

- Se crean juntas circuitales especialmente para el escrutinio de la elección de presidente, separadas de las de legisladores, lo cual permitirá acelerar de manera considerable la proclamación de estos últimos.
- Se reduce el número de funcionarios del Tribunal Electoral en las corporaciones electorales, al establecerse que al Tribunal Electoral le corresponde determinar el número de suplentes que actuarán en dichas corporaciones, sin que sea un número fijo establecido previamente en la ley. Esta medida permitirá disminuir el costo de las elecciones y aliviar la tarea de reclutamiento y capacitación de tales funcionarios. En la práctica se han reducido de seis a cuatro.
- Los saldos del subsidio preelectoral que no utilicen los partidos políticos pasarán a engrosar el fondo del subsidio pos-electoral. Se adicionó, además, que los dineros provenientes del subsidio y los bienes adquiridos con él, no podrán ser objeto de secuestro o embargo, salvo previa autorización del Tribunal Electoral, en razón de que son fondos públicos. También se requerirá esta autorización previa para el descarte o venta de los bienes adquiridos con recursos del subsidio. El registro público y los municipios no podrán inscribir actos de disposición de bienes de los partidos si no existe la aprobación previa del Tribunal Electoral. En caso de extinción de los partidos, los bienes obtenidos con el subsidio pasarán al Tribunal Electoral.
- Reconociendo el principio de libre empresa con responsabilidad social, se establece que los partidos políticos y candidatos tendrán derecho a contratar propaganda electoral bajo los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades y condiciones. Asimismo, las tarifas para la propaganda electoral serán iguales para todos los partidos y candidatos, para la misma cantidad de cuñas y forma de pago. Las empresas publicitarias y de comunicación social deben suministrar al Tribunal y a la Fiscalía Electoral, en un término no mayor de 3 días, la información que se les solicite sobre propaganda electoral, y el Tribunal Electoral tiene la facultad de suspender provisionalmente la propaganda que ha sido demandada por violar alguna norma del Código Electoral. El Tribunal Electoral realizará monitoreos para publicar el grado de cobertura que los medios otorgan a cada partido y candidato, independientemen-

te de las cuñas o espacios contratados por los mismos. Igualmente, se amplían las restricciones en cuanto a la colocación de propaganda electoral, para preservar la visibilidad en las carreteras, el sistema ecológico y la propiedad privada. Se faculta expresamente al fiscal electoral para interponer denuncias por violaciones a las normas referentes a la propaganda electoral. En la propuesta original, las tarifas de la propaganda electoral tenían que ser iguales a las de la propaganda comercial; ahora tienen que ser iguales entre partidos y candidatos, no así en relación con la propaganda comercial. Se eliminó la reforma que proponía limitar la campaña electoral en los medios de comunicación a 60 días antes de la elección.

- Se establece la obligatoriedad para los partidos políticos de registrar las contribuciones privadas que reciban tanto para su funcionamiento como para sus campañas, aunque dicha información no podrá ser divulgada por el Tribunal Electoral. Los candidatos tienen igual obligación pero solamente durante las campañas, ya que después del proceso electoral desaparece la figura del candidato. Si se detecta que hay indicios de violaciones a la ley penal, el Tribunal Electoral compartirá la información con el Ministerio Público, o bien se la remitirá a requerimiento de éste o del Órgano Judicial. También se eliminó de la propuesta de la Comisión el artículo que establecía quiénes no podían hacer contribuciones a partidos y candidatos, a saber: concesionarios del Estado o en trámite de contratar con el Estado desde un año antes de la elección; asociaciones religiosas, cooperativas, gremios de empresarios, profesionales o sindicales.
- Se eliminaron las elecciones primarias obligatorias para la postulación del candidato a presidente de la República.
- Los partidos políticos determinarán si un candidato puede optar a uno o más cargos de elección popular por el mismo partido. La propuesta original era que ningún candidato podía postularse a más de un cargo de elección popular.
- El candidato que pierda dentro de un partido la postulación a un cargo de elección popular no podrá ser postulado por otro partido a ningún otro cargo de elección popular en el mismo proceso electoral.
- Se elimina la presentación de los documentos que se requieren para formalizar las postulaciones, reemplazándolas por la presenta-

ción de memoriales firmados bajo la gravedad del juramento por el representante legal del partido y otro directivo designado por la Junta Directiva o Comité Ejecutivo Nacional del partido. Con el fin de facilitar la presentación de las postulaciones, los partidos políticos que lo deseen podrán hacerlo mediante Internet vía correo electrónico y debidamente respaldado por certificados digitales emitidos por el Tribunal Electoral.

- Los candidatos principales y suplentes de libre postulación no podrán ser postulados por los partidos políticos.
- Para facilitar las alianzas y ayudar a los partidos minoritarios, se abrió el compás para que las listas de candidatos no tengan que ser idénticas, por lo que en los circuitos plurinominales, dos o más partidos podrán postular candidatos comunes a legislador y éstos competirán en su partido para el cociente, medio cociente y residuo, pero en el partido aliado sólo lo harán para el residuo. Esta medida aumenta las posibilidades de los candidatos de los partidos medianos y pequeños que sean postulados en alianza por los partidos mayoritarios.
- Se elimina el tope que tenía el Código Electoral de 500 votantes por mesa y se deja al criterio del Tribunal Electoral, previa consulta con el Consejo Nacional de Partidos Políticos. Esta medida permitirá reducir el número de mesas y el costo de las elecciones.
- Las escuelas particulares podrán ser escogidas por el Tribunal Electoral como centros de votación. Esta medida garantiza un adecuado acceso de los votantes a los centros de votación disponibles en cada circuito electoral, dado que en algunos no hay suficientes escuelas públicas o, si las hay, no tienen suficientes aulas.
- Para hacer más rápido el proceso de escrutinio de los votos, se eliminaron algunos artículos del Código que contenían pasos muy detallados y rígidos.
- Para la confección de las actas, se eliminaron los requisitos de estampar la huella digital y colocar la dirección de las personas que deben firmar el acta. También se da la opción de que las actas puedan elaborarse no sólo manualmente, sino también usando medios tecnológicos modernos. El tener actas matemáticamente cuadradas y confeccionadas en impresoras, disminuye sustancialmente los reclamos en los circuitos plurinominales, donde las juntas de escrutinio deben descartar actas por sus inconsistencias matemáticas.

- En materia de género, se eliminó la propuesta consensuada en la Comisión de Reformas Electorales de que en los circuitos en que hay que elegir a tres candidatos o más para legislador, por lo menos un candidato debía ser mujer, pero se aprobó que del monto del subsidio estatal que reciben los partidos políticos para capacitación (y que asciende al 25% de la anualidad respectiva), el 10% lo deben dedicar a la capacitación del género femenino.
- Se reconocerá una compensación de dos y tres días libres remunerados a quienes actúen como miembros de las mesas de votación y juntas de escrutinio, además de los días en que ejerzan sus funciones.
- Se establecen sanciones morales a los partidos políticos que inscriban adherentes por prebendas. Por ejemplo, cuando resulten sancionados más de cien ciudadanos por inscribirse a cambio de bienes u objetos materiales, o más de cinco como instigadores de dicha inscripción, el Tribunal Electoral ordenará la publicación, con cargo al subsidio estatal que recibe el partido, de un aviso pagado de página entera en los diarios, respecto a la condena al miembro del partido que recibió pago en dinero u otro bien por inscribirse, y diez días antes de las elecciones se hará nuevamente la publicación. En estos casos, la Fiscalía Electoral está obligada a hacerlo del conocimiento del partido, quien puede cooperar en las investigaciones y quedaría exento de la sanción.
- Se establecen, a partir de 2003, juzgados penales electorales de primera instancia con el fin de garantizar la doble instancia que exigen los convenios internacionales en materia de derechos humanos. Se establecen tres juzgados regionales, además de normar sobre los requisitos y su funcionamiento. Sus decisiones son apelables ante los magistrados del Tribunal Electoral.
- Se adoptaron medidas para impedir el crecimiento innecesario de la Asamblea Legislativa. De conformidad con el censo de población de 2000, la Asamblea Legislativa crecería, como en efecto creció, de setenta y uno a setenta y ocho legisladores.
- Las votaciones no podrán iniciarse antes de las 7:00 horas.
- El Decreto Reglamentario de las Elecciones se promulgará en el *Boletín Electoral* por lo menos un año antes de las elecciones en lugar de 6 meses antes, como lo estipulaba el Código Electoral.

- Los partidos políticos podrán publicar en el *Boletín Electoral*, de forma gratuita, las convocatorias, postulaciones, impugnaciones y proclamaciones dentro de sus procesos de elecciones internas, y que requieran de publicación para validar el acto.
- Los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil podrán solicitar al Tribunal Electoral orientación y capacitación en materia de organización y procesos electorales internos, así como cooperación en la organización de sus convenciones y elecciones primarias internas, con sujeción a la autonomía e independencia de los mismos.
- En materia de encuestas y *exit polls*, se incluyen como normas del Código Electoral las contenidas en el decreto reglamentario de la materia, tales como la presentación de una copia de los resultados al Tribunal Electoral dentro de los tres días hábiles siguientes a su divulgación o publicación.
- Se incorpora en la legislación la reglamentación adoptada por el Tribunal Electoral para el Sistema de Transmisión Extraoficial de Resultados (TER) con el fin de brindar rápidamente información de los resultados de la elección presidencial y la de legisladores, por lo menos a nivel de partidos. Los candidatos presidenciales tendrán derecho a ser representados en los centros de captación. Los miembros del Consejo Nacional de Partidos y un representante de la sociedad civil, a sus costas, podrán conectarse en línea a la base de datos del Tribunal Electoral para ver la recepción de los resultados extraoficiales.
- En cuanto al tema de los delitos, faltas penales y faltas administrativas, se tomaron las siguientes medidas:
  - a) Se efectuó un cambio en la denominación del título VII, a “Delitos, faltas electorales y faltas administrativas”, así como la denominación del capítulo primero, la cual será: “Delitos contra la libertad y pureza del sufragio”, adecuándolo al texto constitucional.
  - b) Se tipificaron nuevas conductas como la falsa declaración al inscribir una postulación para cargos de elección popular.
  - c) Se aprobó sancionar a las personas que obstaculicen en forma grave el desarrollo de un escrutinio.

- d) Se establecen agravantes y atenuantes para aquellas personas que declaren como testigos.
  - e) Al delito contra la administración de la justicia electoral se le agrega la sanción accesoria de inhabilitación.
  - f) Se tipifica como delito electoral el acto de inducir a un testigo o perito a dar una declaración, dictamen o interpretación falsa, a cambio de dinero u otro beneficio.
  - g) Es importante destacar la introducción de normas que eximen de responsabilidad penal electoral, como es el caso de declarar exponiendo a los parientes cercanos. También se exime al imputado cuando no se le ponga en conocimiento de sus garantías.
  - h) Se aprobó sancionar a los funcionarios o empleadores que impidan laborar, como miembro de una corporación electoral, a quienes estén representando a un partido político o candidato de libre postulación.
  - i) Se tipificó como delito el que los funcionarios electorales incurran en culpa o negligencia leve en el cumplimiento del deber.
- 
- Se sanciona a los partidos o candidatos que no registren las contribuciones que reciban para su funcionamiento y campaña.
  - Se faculta al Tribunal Electoral para separar del cargo a cualquier funcionario público que sea llamado a juicio por la comisión de un delito electoral y que interfiera con la administración de la justicia penal electoral.
  - Se introducen cambios para hacer más expedito el manejo del presupuesto del Tribunal Electoral, tales como la asignación mensual de fondos o como lo establece la Ley de Presupuesto y la posibilidad de realizar cambios en la estructura de puestos, siempre que se cumpla con los mandatos que ya existen en la Ley de Presupuesto. Se incluye también la posibilidad de que en cualquier momento, y no solamente cuando existan procesos electorales, el Tribunal Electoral contrate servicios y adquiera equipos directamente cuando exista urgencia evidente que le impida seguir los trámites ordinarios de contratación pública.
  - Se incorporan al Código Electoral aquellas normas del Código Judicial y del Código Penal de mayor uso en la administración de la justicia penal electoral.

- Se derogó la norma del Código Electoral que establecía que si el partido donde está inscrito el legislador proclamado desaparece, o si el candidato no está inscrito en ninguno de los partidos que lo postularon, la curul se le adjudicaba al partido que hubiera subsistido y que más votos le aportó, quedando sujeto a los estatutos de dicho partido. El tema aquí cubierto era para efectos de la revocatoria de mandato.

En el 2004 se aprueba una reforma constitucional por el mecanismo de dos asambleas, esto es, la que concluyó e inició su periodo en ese año, producto de las elecciones de mayo de 2004, lo que implicó una negociación entre el gobierno saliente y entrante. Mediante esta reforma se establecieron los siguientes cambios en materia electoral:

- 1) La prohibición de exacción de cuotas o descuento de contribuciones a los servidores públicos con fines políticos, aun a pretexto de que son voluntarias, y se hizo extensiva a los trabajadores de la empresa privada.
- 2) En la norma constitucional que habla de los partidos políticos se añadió la siguiente frase: “la estructura interna y funcionamiento de los partidos políticos, estarán fundados en principios democráticos”, elevando a rango constitucional normas similares que están vigentes en el Código Electoral.
- 3) En el capítulo correspondiente al Tribunal Electoral se adoptaron los siguientes cambios:
  - a) Además de autónomo, se calificó de “independiente”. Originalmente la propuesta decía “autónomo e independiente de los órganos del Estado”.
  - b) Se dispuso, como en el caso de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que el nombramiento de los magistrados del Tribunal Electoral será escalonado. Para ello, en las disposiciones transitorias se estableció que al vencer el periodo de los actuales magistrados, el que debe nombrar la Asamblea Nacional lo será por diez años; el del Órgano Ejecutivo por ocho y el de la Corte Suprema de Justicia por seis.
  - c) Se eleva a rango constitucional la norma introducida en la última reforma al Código Electoral para garantizar la doble instancia en las faltas y delitos electorales.

- d) Se exime al Tribunal Electoral del control previo que ejerce la Contraloría General de la República, desde el año inmediatamente anterior al de las elecciones y hasta el cierre del periodo electoral.
  - e) Se le reconoce iniciativa legislativa al Tribunal Electoral en las materias que son de su competencia.
  - f) Se le reconoce competencia privativa para conocer de los recursos y acciones que se presenten en contra de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral.
  - g) Se aclara que las decisiones del Tribunal Electoral, en esta materia, solamente pueden atacarse por vía del recurso de inconstitucionalidad, excluyendo de esa forma la interposición de los amparos y advertencias de inconstitucionalidad.
- 4) En el capítulo de la Fiscalía Electoral, se le cambia el nombre a Fiscalía General Electoral y se le reconoce el derecho a administrar su presupuesto.
- 5) Respecto al Órgano Legislativo, se aprueban los siguientes cambios:
- a) Se cambia el nombre de Asamblea Legislativa a Asamblea Nacional, y a sus integrantes de legisladores a diputados.
  - b) Se acepta la libre postulación para el cargo de diputado y se dispone que los requisitos y procedimientos legales para formalizarla serán equivalentes y proporcionales a los que se exijan para la inscripción de los partidos políticos.
  - c) Se fija en setenta y uno la cantidad de diputados, poniendo fin a la tradición que había estado vigente en toda la vida republicana, de que dependiera del crecimiento de la población según el censo de cada diez años.
  - d) Se mantiene la elección de diputados con base en circuitos uninominales y plurinominales, estableciendo que todo distrito en donde se elijan dos o más diputados integrará un solo circuito, con excepción del distrito de Panamá, en donde los circuitos no podrán tener menos de tres diputados. Los circuitos plurinominales se conformarán en proporción al número de electores que aparezcan en el último padrón electoral.
  - e) A las comarcas indígenas se les garantiza la misma cantidad de diputados que tenían al entrar en vigencia la reforma constitucional.

- f) Se establece que el proyecto de ley para reconformar los circuitos electorales, al haberse establecido un número de diputados que es inferior al existente, deberá ser elaborado y presentado por el Tribunal Electoral, previa consulta con los partidos políticos, en el marco del organismo de consulta instituido, es decir, del Consejo Nacional de Partidos Políticos.
  - g) Se reducen los suplentes de los diputados de dos a uno.
  - h) En materia de revocatoria de mandado se adoptan las siguientes medidas:
    - Se adiciona una causal que consiste en haber sido condenado por delito doloso a pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada expedida por un tribunal de justicia.
    - Los partidos políticos podrán, si así lo desean, hacer una consulta popular a los electores del circuito antes de iniciar el proceso de revocatoria.
    - Se instituye la revocatoria de mandato popular para los diputados que sean electos por libre postulación, según lo disponga la ley.
    - En los requisitos de postulación a diputados, se cambia el tipo de delito que constituía impedimento. Antes de la reforma no debían haber sido condenados por el Órgano Judicial por un delito contra la administración pública con pena privativa de libertad, o por el Tribunal Electoral por delito contra la libertad y pureza del sufragio. Con la reforma se estableció que no deben haber sido condenados por delito doloso con pena privativa de libertad de cinco años o más; que es la nueva causal para la revocatoria de mandato. Este impedimento para postularse como candidato a diputado se hace extensivo, en la reforma, a todos los demás cargos de elección popular.
- 6) Se reducen los vicepresidentes de dos a uno, al igual que con los suplentes de los alcaldes.
  - 7) Se instituye la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente paralela para adoptar una nueva Constitución. Los parámetros de dicha medida son los siguientes: podrá ser convocada por decisión del Órgano Ejecutivo, ratificada por la mayoría absoluta del

Órgano Legislativo, o 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 la Asamblea Constituyente en un término no menor de tres meses ni mayor de seis. 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 períodos 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.

## II. UBICACIÓN DEL TEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS DENTRO DE LA LEGISLACIÓN

El tema de los partidos políticos se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Panamá, así como en el Código Electoral vigente. Este último contempla no sólo lo relativo a los procesos electorales, sino también todo lo referente a la constitución y extinción de los partidos, la inscripción de sus miembros e incluso su funcionamiento interno. En este punto, es importante destacar que no existe una ley distinta al Código Electoral que regule a los partidos, y que la reglamentación de dichas normas ha sido dictada por el Tribunal Electoral a través de decretos en el ejercicio de la potestad reglamentaria que le concede la propia Constitución.

En ese orden, la actual Constitución, que data de 1972 y ha sido reformada por los actos reformatorios núms. 1 y 2 de 5 y 25 de octubre de 1978, respectivamente; por el acto constitucional de 24 de abril de 1983;

los actos legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994, y por el acto legislativo 1 de 2004, contempla en su título IV, “Derechos políticos”, específicamente en el capítulo 2 sobre “El sufragio”, los principales artículos que guardan relación con el tema que nos ocupa, a saber: 138, 139, 140 y 141. Si bien es cierto que ninguno de ellos define el término “partido político”, el artículo 138 establece la naturaleza jurídica de los mismos, a la vez que aclara que será por ley que se reglamentará el reconocimiento y la subsistencia de los partidos, sin que en ningún caso pueda establecerse que el número de votos necesario para la subsistencia de éstos sea mayor al 5% del total de votos emitidos en las elecciones para presidente, diputados o representantes de Corregimiento, tomando como base los resultados que le sean más favorables al partido de que se trate.

Por su parte, el artículo 139 establece que está prohibida la formación de partidos que tengan como base el sexo, la raza, la religión o que tiendan a destruir la forma democrática de gobierno. El artículo 140 se refiere al uso en igualdad de condiciones de los medios de comunicación estatales y al derecho que tienen estos organismos de recabar y recibir informes de todas las autoridades públicas, siempre y cuando la información solicitada no se refiera a relaciones diplomáticas reservadas.

El artículo 141 de la Constitución, por otro lado, es la norma clave del financiamiento público, puesto que establece la posibilidad de la contribución del Estado, en igualdad de condiciones, en los gastos en que incurran dentro del proceso electoral tanto los partidos políticos como los candidatos. Otros artículos de la Constitución que guardan relación con los partidos son:

El numeral 8 del artículo 143, que establece la obligación del Tribunal Electoral de garantizar la representación de los partidos políticos legalmente constituidos en las corporaciones electorales.

En cuanto a quién representan los diputados en la Asamblea, el artículo 144 establece que los diputados actuarán en interés de la nación y representan en la Asamblea Nacional a sus respectivos partidos y a los electores de su circuito electoral.

Por último, tenemos que el artículo 151 señala la posibilidad que tienen los partidos políticos de revocar el mandato a los diputados que hayan postulado, señalando el mismo artículo los requisitos para ello.

Veamos ahora a los partidos políticos a la luz de la legislación panameña. En tal sentido, todo lo relativo a la constitución, extinción, fusión de partidos, así como las normas relativas a la inscripción de adherentes,

se encuentra regulado por el actual Código Electoral, el cual fue adoptado mediante la Ley 11 de 10 de agosto de 1983, y ha sido reformado por las leyes 4 de 14 de febrero de 1984, 9 de 21 de septiembre de 1988, 3 de 15 de mayo de 1992, 17 de 30 de junio de 1993, 22 de 14 de julio de 1997 y 60 de 17 de diciembre de 2002.

En tal sentido, tenemos que la mayoría de las disposiciones relativas al tema se encuentran en el título III del Código Electoral, el cual se titula “Partidos políticos”, y está dividido en once capítulos, a saber:

- Capítulo primero, “Disposiciones fundamentales” (artículos 38-40).
- Capítulo segundo, “Requisitos” (artículos 41-45).
- Capítulo tercero, “Formación” (artículos 46-55).
- Capítulo cuarto, “Inscripción de los adherentes de los partidos en formación” (artículos 56-59).
- Capítulo quinto, “Reconocimiento” (artículos 60-63).
- Capítulo sexto, “Régimen de los partidos políticos en formación” (artículos 64-67).
- Capítulo séptimo, “Normas sobre la inscripción de los miembros” (artículos 68-85).
- Capítulo octavo, “Régimen de los partidos políticos legalmente reconocidos” (artículos 86-104).
- Capítulo noveno, “Alianza y fusión de los partidos políticos” (artículos 105-108).
- Capítulo décimo, “Extinción” (artículos 109-114).
- Capítulo decimoprimer, “Consejo Nacional de Partidos Políticos”.

El Código Electoral también contempla temas adicionales, como los establecidos en el título V relativo a los “Gastos y facilidades electorales”, que regula los beneficios de que gozan los partidos políticos, entre ellos: incentivos (artículos 163-165), subsidio estatal (artículos 166-173) y otras facilidades electorales (artículos 174-178). Todos estos temas serán desarrollados en las siguientes líneas.

### III. OTROS PODERES U ÓRGANOS DEL ESTADO QUE PUEDEN RESOLVER SOBRE EL TEMA

En Panamá, por mandato constitucional es el Tribunal Electoral quien tiene competencia privativa para conocer todo lo relativo a los partidos

políticos. En tal sentido, el numeral 3 del artículo 137 de la Constitución establece que dicho organismo es el responsable de reglamentar, interpretar y aplicar la ley electoral, así como de conocer las controversias que origine dicha aplicación.

Así, el Tribunal Electoral es el organismo encargado de reconocer la existencia de los partidos, de reglamentar los trámites para la constitución de los mismos, de custodiar y registrar las inscripciones de los ciudadanos en los partidos políticos, de manejar el subsidio estatal y de resolver las controversias que surjan en cualquiera de dichas actividades, entre otros muchos aspectos.

En tal sentido, la propia Constitución Política establece que las decisiones del Tribunal Electoral en materia electoral, únicamente son recurribles ante él mismo y una vez cumplidos los trámites de ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Contra estas decisiones sólo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad, el cual es de competencia exclusiva del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Igualmente, cuando se trata de decisiones de carácter administrativo adoptadas por el Tribunal Electoral, resulta competente la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, conocida como “De lo Contencioso, Administrativo y Laboral”.

En este punto es importante agregar que la Contraloría General de la República puede auditar los fondos de los partidos políticos provenientes del subsidio, ya que se trata de fondos públicos. De igual forma, la Contraloría pre-audita con su refrendo cada desembolso del subsidio estatal que efectúa el Tribunal Electoral a los partidos políticos. No obstante, en las contribuciones privadas que reciban los mismos, no tienen competencia alguna.

#### IV. PARTIDOS POLÍTICOS

##### 1. *Concepto*

En primer lugar, debemos reiterar lo señalado en líneas precedentes en torno a que la Constitución Política de Panamá no contempla una definición de lo que son o de lo que debe entenderse por partido político. A *contrario sensu*, el Código Electoral en su artículo 38 establece que un partido político es la asociación de ciudadanos en goce de sus derechos

políticos, con principios, objetivos y programas definidos, que se organice de acuerdo con los objetivos del Código Electoral. Esta definición deja fuera cualquier otra forma de participación electoral, llámese grupo cívico, grupo afiliado u otras denominaciones.

En la doctrina, por ejemplo, Bolívar y Franco afirman que “los partidos políticos no son sólo organizaciones que disputan el poder político cada cierto tiempo, sino que, además, sirven de mediadores entre el pueblo y el Estado”. Añade, asimismo, que esta mediación es importante, “ya que cuando no se ejerce puede provocar el rechazo —o el malestar generalizado— por parte de la población a tales organizaciones, con la consecuente deslegitimación y crisis de los partidos políticos”.<sup>9</sup>

## 2. Naturaleza jurídica

En la Constitución Política, específicamente en el artículo 138, se evidencia la naturaleza jurídica de los partidos políticos, estableciendo que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en la Constitución y la ley. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos estarán fundados en principios democráticos”.

Por su parte, el artículo 39 del Código Electoral establece que los partidos políticos son organismos funcionales de la nación y que en consecuencia lucharán por la participación cada vez más creciente de los sectores nacionales en las decisiones políticas; por el respeto y participación de las diversas tendencias ideológicas; por el fortalecimiento de la forma republicana, representativa y democrática de gobierno; y por la defensa de la soberanía nacional basada en la tradición de lucha del pueblo panameño.

En igual sentido, el artículo 87 del Código Electoral recalca que los partidos políticos son autónomos e independientes y no podrán ser intervenidos ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano o dependencia del Estado, excepto por el Tribunal Electoral en el manejo de los fondos que provea el Estado para sus gastos en los procesos electora-

<sup>9</sup> Franco R. y Bolívar, E., *Los partidos políticos en los 90 entre elecciones y transformaciones. Agenda del centenario*, Universidad de Panamá, 2001.

les y en los demás términos que establece dicho Código. Sobre el particular, tanto el Tribunal Electoral como la Corte Suprema de Justicia, en reiterados fallos, han reconocido y respetado el concepto vertido por el Código Electoral. Es más, la Corte Suprema, en virtud de demandas de inconstitucionalidad que han sido interpuestas en contra de normas establecidas dentro de los estatutos de los partidos políticos, ha señalado que son de carácter privado y que sólo pueden impugnarse ante el Pleno de la Corte las leyes, decretos de gabinete, decretos leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad pública que se consideren inconstitucionales, y los estatutos o resoluciones expedidos por los partidos no reúnen estas características, pues no son actos dictados o expedidos por autoridad pública.

## V. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN / FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL NACIONAL

En esta materia, el Código Electoral establece dos etapas para la constitución y formación de los partidos políticos. En la primera, los partidos son reconocidos como entes en formación con una serie de derechos y deberes, similares en algunos aspectos y disímiles en otros con los partidos legalmente constituidos. La segunda etapa es cuando los mismos son reconocidos como partidos legalmente constituidos con personalidad jurídica propia y con plena capacidad de participar en un proceso electoral. Veamos:

### 1. Partidos en formación

Primeramente, el grupo de ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos que, de conformidad con las normas del Código Electoral, deseen formar un partido político, deberá elevar al Tribunal Electoral un memorial en papel simple por el cual solicita la autorización correspondiente, documento que debe dirigir al magistrado presidente del Tribunal y presentar personalmente el representante provisional designado ante el secretario general. En el memorial se consignarán los nombres, sexo, número de cédula de identidad personal, la residencia y firma de los iniciadores. Igualmente, se deberá expresar el nombre del partido, la descripción de su símbolo distintivo y, si lo tuvieren, el de su bandera, escudo,

himno y emblema. Por último, debe contener los datos generales del representante provisional y de las demás personas que integran la directiva provisional.

Ese memorial debe estar acompañado con los proyectos de declaración de principios, programa de gobierno y estatutos del partido; además de un facsímil a colores del símbolo y de su bandera, escudo, himno y emblema y su descripción.

En esa primera etapa se requiere que dicha solicitud esté firmada por lo menos por mil ciudadanos, y además de entregar un certificado donde conste que en cada provincia residen por lo menos cincuenta de esos iniciadores, y que en cada comarca residen por lo menos veinte.

Posteriormente, la Secretaría General del Tribunal Electoral tiene un plazo de ocho días para revisar toda la documentación, y si ésta se encuentra en orden, el Tribunal Electoral dicta una resolución donde se ordena dar aviso público de la solicitud presentada. Dicho aviso se publica dos veces en el *Boletín* del Tribunal Electoral y por tres días consecutivos, por lo menos, en un diario de circulación nacional.

Hasta ocho días después de esa publicación, tanto el fiscal electoral como cualquier ciudadano o partido político legalmente reconocido o en formación, pueden objetar esa solicitud presentando un recurso de impugnación, el cual debe ser resuelto por el Tribunal Electoral. Si no se presenta ninguna objeción, el Tribunal Electoral debe dictar una resolución motivada en la que autorizará a los iniciadores del partido político para que procedan a formarlo; declarará abierto el periodo de inscripción de miembros del partido; ordenará la entrega a los registradores electorales de los libros de registro de inscripción electorales en todo el país y reconocerá como representantes provisionales a las personas que ostenten dicha calidad, según la solicitud del partido en formación respectivo.

Por otro lado, si el Tribunal encuentra alguna objeción en la documentación o en la firma de los iniciadores, concede un plazo de hasta quince días para corregir cualquier defecto de forma o de fondo. Entre los problemas más comunes está que no se haya presentado el número de adherentes requeridos o que no se haya logrado demostrar la residencia de los cincuenta iniciadores en cada provincia o de los veinte requeridos en cada comarca. Otro problema más serio, sería que la declaración de principios, los programas de gobierno o los estatutos no se ajusten a las disposiciones del Código Electoral, o bien que el partido esté indicando un nombre igual o similar al de otro partido ya inscrito. Cabe señalar que si

los iniciadores del partido no presentan oportunamente las correcciones solicitadas, se entiende desistida la solicitud y el Tribunal Electoral ordena el archivo de la misma.

## *2. Partidos legalmente constituidos*

Una vez declarados partidos en formación, los mismos se abocan a la tarea de inscribir la cifra de adherentes requerida para ser declarados como partidos legalmente constituidos. Hasta hace poco, era necesario inscribir un total de adherentes equivalente al 5% del total de los votos válidos emitidos en la última elección para presidente y vicepresidentes de la República, según los datos oficiales del Tribunal Electoral. No obstante, con las reformas electorales de 2002 se disminuyó el porcentaje a 4%, por lo que, a la fecha, luego de la celebración de las elecciones de mayo de 2004, la cifra requerida es de 59,961 adherentes.

Dentro de esa cifra, se debe demostrar que se han inscrito un mínimo de 15 adherentes en por lo menos el 40% de los distritos en que se divide el territorio panameño. Actualmente hay 75 distritos, por tanto, la norma se traduce en que se deben inscribir 15 adherentes en por lo menos 30 de los 75 distritos.

Una vez alcanzada la cifra, el representante legal solicita el cierre de los libros de inscripción y procede a solicitar a la Dirección de Organización Electoral del Tribunal Electoral una certificación donde se haga constar que ha alcanzado la cifra de adherentes requerida a nivel nacional y en el 40% de los distritos.

Ahora bien, vencido el término para impugnar la inscripción de adherentes, los partidos tienen seis meses para celebrar su convención o congreso constitutivo, en el cual deberán aprobar en forma definitiva su nombre, distintivo, estatutos, declaración de principios y programas. Además, si lo tuvieren, bandera, escudo, himno y emblema; y designar los primeros directivos y dignatarios nacionales del partido.

Luego de ello, tendrán que presentar la solicitud formal de reconocimiento, con la cual deberán entregar la declaración de principios, estatutos, programa de gobierno y símbolos definitivos aprobados. Recibida la solicitud, el Tribunal Electoral debe dar traslado de la misma por tres días hábiles al fiscal electoral y dispondrá de hasta treinta días ordinarios para decidir mediante resolución si reconoce o no la existencia legal del

partido. Dicha resolución ordenará la inscripción en el libro de registro de partidos que para tales efectos se lleva en el Tribunal Electoral.

### *3. Inscripción de adherentes*

No cabe duda de que la inscripción de adherentes es una de las más arduas tareas que enfrentan los partidos políticos. Lograr la cifra de adherentes necesaria requiere de una gran organización y muchos recursos. También para el Tribunal Electoral resulta una tarea delicada y costosa, pues debe poner a disposición de los diferentes partidos, tanto los que están en formación como los legalmente constituidos, los libros de inscripción de adherentes y los respectivos registradores electorales en todas sus oficinas del país y en los puestos estacionarios que se hayan solicitado. Estos últimos son puntos fuera de las dependencias del Tribunal que se instalan a requerimiento de los partidos y previo cumplimiento de algunos requisitos.

En este punto es importante indicar que la inscripción de adherentes para los partidos legalmente constituidos se realiza durante todo el año en las oficinas del Tribunal Electoral y en puestos estacionarios durante los fines de semana y a requerimiento de los partidos. Por otro lado, la inscripción de adherentes a partidos en formación se puede efectuar durante 11 meses al año, de febrero a diciembre, así: durante los cuatro meses que el Tribunal Electoral determine, las inscripciones se harán en las oficinas del Tribunal y en el horario regular de trabajo; en puestos estacionarios (fuera de las oficinas del Tribunal Electoral), los días jueves, viernes, sábados y domingos, previa programación del partido con el Tribunal Electoral. Durante los siete meses restantes, las inscripciones se harán únicamente en las oficinas del Tribunal.

En cuanto al derecho de inscripción, el artículo 75 del Código Electoral establece que todo ciudadano es libre de inscribirse en cualquier partido en formación o legalmente reconocido, así como de renunciar, expresa o tácitamente, en cualquier momento, a su condición de miembro.

La renuncia será expresa cuando el ciudadano manifiesta que renuncia a su condición de miembro de un partido constituido o en formación, independientemente de si se inscribe o no en otro partido; y será tácita en los casos en que el ciudadano se inscriba en otro partido político constituido o en formación, sin haber renunciado previamente al partido en el que estaba inscrito.

De lo anterior se deduce que no hay problemas de doble afiliación debido a que existe la renuncia tácita, por lo que una vez inscrito en un nuevo partido, se entiende que el ciudadano ha renunciado al partido anterior; esto para las personas que estando en un partido en formación o constituido se inscriben en un partido legalmente constituido. No ocurre lo mismo con las personas que se inscriben en partidos en formación dentro del mismo periodo anual de inscripciones.

Cada año, el Tribunal Electoral dicta un decreto en el que se establece el periodo anual de inscripciones en partidos en formación, estableciéndose en el mismo los cuatro meses en que se pueden realizar inscripciones fuera de las oficinas de la institución. Así, el artículo 76 del Código Electoral establece que sin perjuicio del derecho de renuncia y del derecho de inscripción a que se refiere el artículo anterior, cuando se trate de partidos políticos en formación, el ciudadano sólo podrá inscribirse en un partido durante cada periodo anual de inscripción de miembros, salvo que el partido en el cual se inscriba desista de su solicitud.

El no acatar esta disposición trae como consecuencia la anulación de ambas inscripciones, la primera por la renuncia tácita que se produce con la segunda inscripción, y la segunda por ser nula de pleno derecho, ya que nunca se debió haber efectuado. En adición, los electores que caigan en esta práctica pueden ser sancionados con multa de cincuenta a mil balboas, ya que la misma está tipificada como una falta administrativa en el artículo 358 del Código Electoral.

Por otro lado, en materia de inscripción de adherentes, es importante destacar que está tipificado como delito electoral pagar o recibir dinero u objetos materiales a cambio de inscribirse o renunciar a un partido político. La pena por ese delito es prisión de seis meses a un año y suspensión de los derechos ciudadanos e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas de uno a dos años, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 334 del Código Electoral.

## VI. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN / FORMACIÓN DE PARTIDOS A NIVEL REGIONAL, DEPARTAMENTAL, PROVINCIAL, CANTONAL

Dada la legislación actual, no es factible la formación de partidos regionales o departamentales, pues se exige, como vimos en el punto ante-

rior, que los partidos estén representados en la mayor parte del territorio nacional.

## VII. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS

La estructura interna de los partidos políticos en Panamá descansa principalmente en lo dispuesto por el artículo 138 de la Constitución Política ya mencionado, y en el artículo 86 del Código Electoral, que establece que todo partido político constituido procederá de acuerdo con la voluntad de la mayoría de sus miembros y se regirá por sus estatutos, que una vez reconocidos por el Tribunal Electoral tendrán fuerza de ley entre sus afiliados. En adición a lo anterior, el artículo 87 indica que los partidos políticos son autónomos e independientes y no podrán ser intervenidos ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano o dependencia del Estado, excepto por el Tribunal Electoral en el manejo de los fondos que provea el Estado para sus gastos en los procesos electorales y en los demás términos que establece el Código Electoral. De lo anterior se desprende que los partidos son libres de organizar su régimen interno sin la intervención del Tribunal Electoral o de cualquier otro organismo, siempre y cuando procedan de acuerdo a la voluntad de la mayoría de sus miembros.

En tal sentido, en diversos artículos el Código Electoral se ha procurado indicar los requisitos mínimos que deben contemplar los partidos al momento de organizarse internamente. Todo ello a fin de asegurar la participación democrática de sus miembros.

Así, en diferentes artículos del Código Electoral se establece la necesidad de contar con una convención, congreso o asamblea nacional, el cual es el máximo organismo de todos los partidos en Panamá.

Por su parte, el artículo 99 del Código Electoral señala que los estatutos del partido podrán disponer que los delegados a las convenciones provinciales, distritoriales o comunales sean los miembros directivos del partido a nivel distritorial, del corregimiento o de las organizaciones de base, cuando se trate de convenciones comunales, siempre que se den los siguientes requisitos:

- 1) Cuando se trata de convenciones provinciales o en un circuito electoral, que los delegados a las convenciones sean el conjunto de los directorios distritoriales incluidos en el respectivo circuito electoral.

- 2) Cuando se trate de convenciones distritoriales, que los delegados a las convenciones sean el conjunto de los directorios comunales.
- 3) Cuando se trate de convenciones comunales, que el partido tenga en el corregimiento varias organizaciones de base y que los delegados sean el conjunto de los directorios de dichas organizaciones.
- 4) Que en los casos a que se refieren los numerales 1 y 2, el partido tenga organizaciones de base en todos los corregimientos del distrito o circuito electoral respectivos.
- 5) Que en todos estos casos, al elegir a los directivos, expresamente se les otorgue la representación para participar como delegados a las convenciones provinciales, distritoriales o comunales que se celebren, como máximo, dentro de los tres años siguientes.

En adición a lo anterior, el artículo 100 del Código Electoral establece que los directorios del partido en un corregimiento deberán tener un mínimo de tres miembros, y los directorios provinciales y comarcales un mínimo de cinco.

Por otro lado, si bien se señala cuáles son los organismos principales, no hay disposiciones que impidan que un partido político adopte organismos distintos a los establecidos en el Código Electoral; de hecho, los partidos han nombrado a sus organismos de manera distinta, pero siempre respetando los parámetros que establece el Código Electoral. En tal sentido, los estatutos de los partidos, por regla general, contemplan la creación de un organismo principal, el cual recibe el nombre de Convención Nacional o Congreso Nacional, conformado por los delegados o convencionales que han sido electos por todos los miembros inscritos en las distintas circunscripciones. Adicionalmente, cuentan con un Directorio Nacional, algunos con un Comité Ejecutivo Nacional, además de los directorios provinciales, distritales y de corregimiento de los que se habló en líneas precedentes. Muchos partidos cuentan también con organismos especializados en distintas áreas, como mujeres, juventud y otros, a los que se suele llamar secretarías. En adición, cuentan con tribunales de ética y de honor y disciplina, los cuales se encargan de los procesos de expulsión de miembros y de la revocatoria de mandato de los diputados, entre otras funciones.

Con respecto a la revocatoria de mandato, resulta oportuno señalar que Panamá es el único país en Latinoamérica en el que existe el derecho de los partidos políticos de revocar el mandato a los diputados que hu-

biesen postulado. Tal derecho está consagrado en la Constitución Política, y para poder aplicar la revocatoria de mandato, la Constitución exige que las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable a la misma estén previstos en los estatutos de los partidos y hayan sido aprobados por el Tribunal Electoral antes de la postulación. Además, las causales de revocatoria deben referirse a violaciones graves de los estatutos y de la plataforma ideológica, política y programática del partido. La decisión de un partido de revocarle el mandato a un diputado debe cumplir con un proceso interno de dos instancias, y luego estar supeditada a la decisión del Tribunal Electoral si el diputado decide recurrir ante él. La Constitución Política también contempla como causal de revocatoria el hecho de que el diputado renuncie expresamente al partido.

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, el cual la aplicó en los periodos 1994-1999 y 1999-2004. En el primer caso, un diputado fue sorprendido in fraganti en un presunto soborno y el partido decidió aplicarle la revocatoria de mandado. Luego de agotar los procedimientos internos y el recurso ante el Tribunal Electoral, se hizo efectiva la revocatoria, por lo que el suplente asumió la curul. En el segundo caso, a un diputado se le abrió un proceso de revocatoria en el 2002 por haber votado en la Asamblea en contra de la decisión política que, formalmente, había adoptado el partido de oponerse a la ratificación de dos abogados propuestos por el Órgano Ejecutivo para ocupar cargos de magistrados en la Corte Suprema de Justicia. Cuando la revocatoria llegó al Tribunal Electoral, el afectado utilizó una argucia legal<sup>10</sup> para involucrar a la Corte Suprema de Justicia a través de una ad-

<sup>10</sup> Que consistió primero en recusar a dos magistrados; luego en presentar una advertencia de inconstitucionalidad, y finalmente en interponer un recurso de hecho ante la Corte Suprema de Justicia, alegando que la advertencia no había sido fallada por el Tribunal en el término legal, lo cual era imposible dado el trámite que se estaba cumpliendo para evacuar la recusación. El recurso de hecho tampoco era procedente porque éste es aplicable cuando un órgano jurisdiccional tiene un superior ante el cual se apelan sus decisiones, que no es el caso del Tribunal Electoral en Panamá, que es un tribunal de única instancia, donde sus decisiones en materia electoral únicamente son recurribles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de ley, son definitivas, irrevocables y obligatorias. Contra estas decisiones sólo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad. Parágrafo final del artículo 143 de la Constitución Política.

vertencia de inconstitucionalidad y lograr, como en efecto logró, que el expediente fuera remitido a dicha Corte, paralizando el procedimiento hasta que venciera el periodo constitucional para el cual fuera elegido. No fue sino hasta abril de 2005 cuando la Corte se pronunció en el sentido de declarar no viable la advertencia de inconstitucionalidad, dado que ante la jurisdicción electoral solamente caben las demandas de inconstitucionalidad, luego de que el Tribunal Electoral ha dictado su fallo.

Las advertencias de inconstitucionalidad, en el sistema jurídico panameño, se interponen antes de que el funcionario que administra justicia dicte su fallo cuando una de las partes considera que la norma legal que se pretende aplicar al caso es inconstitucional. Las demandas de inconstitucionalidad se interponen en contra de leyes, decretos, acuerdos y resoluciones que por razones de fondo o forma violen alguna garantía constitucional. La institución de 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, su institucionalización.

### VIII. DEMOCRACIA INTERNA. DERECHO DE PARTICIPACIÓN

En principio, el artículo 40 del Código Electoral establece que tanto la organización como el funcionamiento de los partidos políticos se sujetarán a un régimen democrático que asegure la participación de sus miembros en las actividades partidarias, así como en los cargos administrativos y de dirección.

En igual sentido, el artículo 98 del Código Electoral establece que en las convenciones que celebren los partidos políticos, tendrán derecho a participar directamente, o a estar representados indirectamente por los delegados, de acuerdo con sus estatutos, todos los miembros legalmente inscritos en el partido y que sean residentes en la respectiva circunscripción. En las convenciones, los delegados deberán ser elegidos directamente por los miembros legalmente inscritos en el partido y que tengan residencia en la circunscripción que sirve de base para la representación.

Mientras que en las convenciones nacionales, los delegados podrán escogerse a nivel de provincia, circuito, distrito o corregimiento o de circunscripciones partidarias inferiores; y en las comunales, a nivel de corregimiento o de circunscripciones partidarias inferiores.

Por otro lado, en las elecciones primarias tienen derecho a participar, de acuerdo con los estatutos del referido partido, todos los miembros legalmente inscritos que sean residentes en la respectiva circunscripción. Cabe destacar que esta norma establece que los estatutos de un partido político solamente pueden condicionar la participación de sus miembros en las elecciones primarias, al tiempo previo de su inscripción en el partido, el cual no será menor de tres meses ni mayor de seis meses.

En definitiva, en Panamá solamente pueden participar los miembros inscritos de los partidos tanto en sus decisiones internas como en las elecciones primarias que se celebren para elegir a los candidatos a puestos de elección popular. En tal sentido, el artículo 100 del Código Electoral establece, entre otras cosas, que los miembros de los directorios y demás directivos y dignatarios deberán pertenecer al partido y residir en la circunscripción de que se trate.

## IX. TRATAMIENTO DEL TEMA DE GÉNERO

En sus elecciones internas, los partidos políticos deben garantizar que por lo menos el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección sean mujeres, tal como lo establece el artículo 210 del Código Electoral panameño.

El mismo artículo también señala que en aquellos casos donde la participación femenina sea inferior al porcentaje referido por esta norma, los partidos políticos podrán llenar los espacios con otros de sus miembros que aspiren a los respectivos cargos de elección.

Otro punto importante que vale la pena destacar 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, pero con la reforma electoral aprobada mediante Ley 60 de 17 de diciembre de 2002, de dicho porcentaje el 10% debe ser necesariamente destinado a la capacitación de mujeres.

En Panamá hay actualmente ocho partidos legalmente constituidos. De ellos, la mitad no tiene contempladas normas referentes a cuotas de participación de las mujeres dentro de los cargos al interior de sus colectivos o a puestos de elección popular. Estos partidos son el Partido Popular, el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista, el Liberal Nacional y el Liberal.

Los otros cuatro partidos, es decir, el Partido Revolucionario Democrático, el Panameñista, el Solidaridad y Cambio Democrático, incluyen normas para promover la postulación de la mujer a cargos de elección popular en el 30% de los cargos. Dichos partidos, con excepción de Cambio Democrático, también tratan de garantizar dicho porcentaje para la postulación de cargos directivos al interior del partido. Sin embargo, lo anterior no es garantía de que efectivamente se elija al 30% de mujeres en los cargos.

Es importante señalar que casi todos los partidos cuentan con secretarías especializadas en asuntos de la mujer, 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.

Presentamos a continuación las disposiciones contempladas en los estatutos de los partidos que contemplan el tema de género:

### 1) Partido Revolucionario Democrático (PRD):

- Establece que en los organismos de dirección deberán postularse mujeres para por lo menos el 30% de los cargos. Añade, además, que la oferta electoral regulada atenderá la representación de hombres y mujeres, de tal forma que ningún grupo de sexo tenga una presencia menor al 30% ni mayor del 70%. Esta proporción será aplicable tanto a la composición de las candidaturas electorales como en el conjunto de puestos sobre los que exista previsión de resultar electos.
- Establece también que en los circuitos plurinominales en los que se postulen tres o más candidatos a diputado, necesariamente se postulará por lo menos a una mujer. El reglamento de postulaciones establecerá los procedimientos que aseguren el cumplimiento de lo dispuesto en esta norma.

### 2) Partido Panameñista (ex Arnulfista):

- Sus estatutos señalan que se respetará la igualdad de la mujer dentro de la organización política y respecto a los puestos elegibles, además de que se destinará el 30% de la financiación del Estado para promover la formación y la participación política de la mujer.
- Por otro lado, agregan los estatutos que el partido se compromete a garantizar el mínimo que establece la Ley Electoral para la participación de la mujer en los cargos de elección interna del colectivo y que se asegurará una cuota importante de participación de las mujeres en los cargos de gobierno, tales como ministras, viceministras, directoras de entidades autónomas, semiautónomas y demás entidades gubernamentales, durante los periodos en que asume dicha jefatura.
- En las recientes reformas a sus estatutos, este colectivo desarrolló ampliamente la creación, funcionamiento y estructura de la Secretaría Nacional de la Mujer, la cual tendrá entre sus funciones la organización electoral de la participación de las mujeres en las elecciones internas y nacionales y supervisar que se cumpla la Ley de Cuotas en la conformación de las listas electorales tanto en las elecciones a convencionales, a cargos de dirección interna y en las listas para cargos de elección popular.
- También señala que dentro de la Secretaría Nacional existirá —entre otras comisiones— la Comisión de Formación, Capacitación y Liderazgo, la cual deberá establecer un programa de formación política íntegra para las mujeres del partido sobre diversos temas relacionados con la mujer y su participación política.

### 3) Partido Solidaridad:

- Los estatutos de este colectivo señalan que dentro del calendario electoral que se expida por la Junta Directiva, se establecerá un periodo amplio de aspiraciones para que las mujeres miembros del partido manifiesten su deseo de participar como candidatas, de manera que se garantice que, por lo menos, el 30% de los aspirantes a ser postulados para cargos de elección popular e internos sean mujeres.

#### 4) Partido Cambio Democrático:

— Este partido establece que en la convocatoria para postulaciones, la Junta Directiva Nacional debe hacer un llamado específico en el sentido de que las nóminas que se postulen deberán estar integradas por lo menos por el 30% de mujeres.

Asimismo, indica que se garantiza la participación del 30% de las mujeres en las elecciones internas del Partido, en todo lo concerniente a la postulación de las mismas a cargos de elección popular, de conformidad con el artículo 196 del Código Electoral.

### X. NORMAS EN RELACIÓN CON OTROS GRUPOS AFILIADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En Panamá no está regulado el tema, y si bien no está taxativamente prohibida la afiliación de grupos a los partidos, las normas actuales están dirigidas a mantener la supremacía de los mismos.

Por otro lado, en la práctica, los propios partidos son bastante cerrados y la mayoría de ellos han creado dentro de su propia organización y entre sus propios miembros diferentes organizaciones. Así, al interior de cada uno se desarrollan actividades dirigidas a la mujer, la juventud, a los profesionales y otros más.

### XI. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### 1. *Contribución del Estado*

Al explicar la reforma electoral de 1997 describimos en detalle la fórmula del financiamiento público panameño y los principios sobre los cuales descansa.

A continuación presentamos un cuadro con los montos asignados a los partidos políticos con ocasión de las elecciones generales de 1999 y 2004.

### MONTOS Y DISTRIBUCIÓN DEL SUBSIDIO ESTATAL DIRECTO

<i>Partido</i>	<i>Elecciones 1999</i>		<i>Elecciones 2004</i>	
	<i>Preelectoral</i>	<i>Pos-electoral</i>	<i>Preelectoral</i>	<i>Pos-electoral</i>
PRD	511,633.26	3,138,362.40	1,145,047.44	5,168,259.51
Arnulfista	511,628.30	2,860,142.56	1,145,047.48	1,296,370.05
PP	508,114.86	1,098,472.33	1,145,047.48	493,668.35
Molirena	485,997.50	1,090,363.02	1,145,047.48	478,533.55
Liberación Nacional	463,322.46	280,762.26	1,145,047.87	180,184.53
CD	417,433.07	280,427.93	1,145,047.48	632,867.11
SOL	503,571.65	182,898.60	1,145,047.40	3,684,770.46
MPE	507,310.03			
RC	511,328.60			
PNP	504,147.35			
Liberal	502,145.48			
Morena	466,407.14			
Suma no gastada por los partidos	246,559.50		0.73	
Totales	6,139,599.20	8,931,429.10	8,015,332.63	11,934,653.56

*Nota:* Cifras en balboas, que son equivalentes al dólar estadounidense. Las sumas no gastadas son devueltas al tesoro nacional.

Por otro lado, el Estado concede otras ventajas a los partidos políticos, además del subsidio que hemos mencionado antes. En los artículos 141 de la Constitución y 174 del Código Electoral se establece que los partidos políticos podrán utilizar en igualdad de condiciones todos los medios de comunicación que administre el Estado. En tal sentido, se ha es-

tablecido mediante el decreto 20 de 11 de mayo de 1998 del Tribunal Electoral, el uso de la televisión educativa canal 11 y la radio difusión estatal, únicos medios de comunicación que administra el gobierno en la actualidad.

Igualmente, el artículo 92 del Código Electoral contempla que estos organismos puedan realizar importaciones libres de impuestos de artículos de propaganda que no se produzcan en Panamá. Mientras que el artículo 163 del Código Electoral establece el uso gratuito de los correos y telégrafos nacionales y que las gestiones y actuaciones de carácter electoral que realicen los partidos políticos están exentas del pago de timbres e impuestos.

En igual sentido, el artículo 164 del Código Electoral contempla que las actividades de recaudación de fondos efectuadas por los partidos políticos están exentas del pago de impuestos, timbres y demás derechos fiscales.

Otra medida, plasmada en el artículo 175 del Código Electoral, concede una línea telefónica sin cargos para llamadas locales y a teléfonos celulares desde la sede permanente del partido en las cabeceras provinciales, y un descuento del 50% en la tarifa de electricidad en sus sedes provinciales.

Para finalizar, el artículo 176 del Código Electoral señala que los partidos pueden importar libre de impuestos hasta cinco vehículos de trabajo de hasta una y media tonelada y vehículos de pasajeros de hasta treinta plazas cada cuatro años, así como hasta cinco sistemas de amplificación de sonido o de comunicación cada cuatro años.

## *2. Contribución de particulares*

### *A. Prohibiciones*

No hay prohibición en la Ley Electoral con respecto al origen de las donaciones que pueden recibir candidatos y partidos políticos provenientes de fondos lícitos. No obstante, con la reforma de 2002 se introdujo la obligatoriedad, tanto para los partidos como para los candidatos, de registrar todas y cada una de las donaciones que reciban. Para los partidos, la obligación es aplicable tanto para épocas de campaña como para su funcionamiento, mientras que para los candidatos es solamente para los períodos de campañas electorales. Si bien dichos registros no son públi-

cos, sí están sujetos a una auditoría por parte de la Dirección de Auditoría Interna del Tribunal Electoral.

En tal sentido, el decreto 23 de 22 de julio de 2003, que reglamenta el artículo 188 del Código Electoral, estableció que está prohibido que los partidos políticos y candidatos reciban y manejen recursos por intermediación de terceros y al margen de controles señalados en la reglamentación. En adición, el decreto obliga a que dentro de los 60 días siguientes a cada elección, los partidos entreguen un informe pormenorizado de los ingresos y egresos, donde quede claro el origen y destino de las contribuciones privadas que hayan recibido. Los partidos deben presentar su informe debidamente certificado por un contador público autorizado, y los candidatos deben presentar una declaración jurada.

El Código Penal, por su parte, tipifica como delito el recibir dinero, valores u objetos provenientes de actividades delictivas, incluyendo el blanqueo de capitales, por lo que las donaciones que tengan estos orígenes quedan prohibidas.

#### B. *Límites*

No hay límites en el monto de las donaciones que los nacionales o extranjeros pueden brindar a los partidos; sin embargo, solamente son deducibles del impuesto sobre la renta las contribuciones hasta por 10 mil balboas.

#### 3. *Sanciones (administrativas, penales, económicas) por infracción a las prohibiciones*

- a) A los partidos. Hay sanciones administrativas y económicas por no registrar las contribuciones que reciban. Los partidos pueden ser sancionados con multas 100 a 1,000 balboas o con la retención de los fondos asignados mediante el subsidio estatal.
- b) A los candidatos. Al igual que los partidos, los candidatos pueden ser sancionados con multas de 100 a 1,000 balboas o con la retención de los fondos asignados mediante el subsidio estatal, por no registrar las contribuciones que reciban de particulares.

Cabe señalar que no hay sanciones ni para los representantes de los partidos ni para los contribuyentes.

#### *4. Acceso a los medios de comunicación*

A continuación presentamos los temas dispersos que se han expuesto a lo largo del documento sobre el tema del acceso a los medios de comunicación pero que se han presentado desde la perspectiva de las reformas electorales o del tema del financiamiento indirecto del Estado a los partidos políticos.

##### *A. En cuanto a los medios de comunicación social del Estado*

Desde la reforma constitucional de 1983 y con las subsiguientes modificaciones a la legislación electoral, los partidos políticos en Panamá tienen derecho a utilizar gratuitamente la radio y la televisión estatal en igualdad de condiciones, con base en los tiempos y horarios que ha reglamentado el Tribunal Electoral; los cuales tienen a su disposición de manera permanente y no exclusivamente para los procesos electorales. Cada partido decide quién o quiénes tendrán acceso a los tiempos que les han sido asignados. Quizá porque los medios de comunicación social estatales no tienen la sintonía de los comerciales y las horas asignadas no eran las de mayor audiencia, los partidos sólo usan los mismos cuando desarrollan campañas electorales cada cinco años o cuando hay consultas populares.

En cuanto a la televisión educativa, se trata de un canal de televisión con cobertura nacional y programación de orden cultural, cuyo acceso formal fue reglamentado por vez primera por el Tribunal Electoral mediante decreto núm. 37 de 27 de octubre de 1993 para las elecciones generales del 7 de mayo de 1994. Se concedieron quince minutos a cada uno de los diez partidos que participaron en la contienda, de ocho a ocho y media de la noche, a razón de dos partidos diariamente, y de lunes a viernes, limitando la participación al proceso electoral previo a las elecciones que contempla el Código Electoral y que fue del 8 de noviembre hasta el 6 de mayo. El orden de los partidos fue determinado al azar y los programas debían ser pregrabados. Luego, mediante decreto núm. 20 de 11 de mayo de 1998 se hizo una nueva reglamentación para garantizar ese acceso de manera permanente y no ya con ocasión de los procesos electorales. Los espacios se mantuvieron en quince minutos para cada partido en razón de dos partidos diariamente, los siete días de la semana en el siguiente horario: de lunes a viernes de diez a diez y media de la

noche, y los sábados y domingos de doce a doce y treinta del mediodía. El orden en que se usa el espacio es el orden en que fueron inscritos los partidos.

El otro medio de comunicación social que administra el gobierno central es la Radio Difusión Estatal. Su uso por parte de los partidos quedó incorporado mediante el mismo decreto 20 del 11 de mayo de 1998 y los espacios asignados se limitan a los sábados y domingos, tres horas diarias, de siete a diez de la mañana. Cada espacio de una hora será dividido en cuatro espacios de quince minutos para cada partido. El orden en el uso será la fecha de inscripción de los partidos en el Tribunal Electoral.

#### *B. En cuanto a los medios de comunicación social privados*

Los medios de comunicación social privados están a disposición de todos los partidos y candidatos y se convierten, como ocurre en casi todos los países, en el rubro más importante y costoso de las campañas electorales debido a la sintonía de los mismos, particularmente a las horas de mayor “rating”: noticieros, novelas y transmisiones en vivo de eventos deportivos nacionales e internacionales. Si bien en el pasado existió la obligación de estos medios privados de otorgar a los partidos y candidatos un descuento sobre las tarifas comerciales, en el presente no existe un beneficio similar. El Código Electoral se ha limitado a garantizar que todos los partidos y candidatos tengan el mismo acceso en igualdad de condiciones, de forma que no exista discriminación ni pueda excluirse a ningún partido o candidato del acceso a los medios de comunicación social privados, como ocurrió alguna vez en el pasado lejano cuando candidatos y partidos de oposición eran rechazados por ciertos medios afines al gobierno, independientemente de que estuviesen en condiciones de pagar las tarifas establecidas. Asimismo, la norma legal vigente garantiza que las tarifas para la propaganda electoral serán iguales para todos los partidos y candidatos, para la misma cantidad de cuñas y forma de pago.

## XII. FUSIONES Y ALIANZAS

En principio, en Panamá se permite que los partidos se fusionen entre sí, disolviendo su identidad y organización anteriores y constituyéndose en un sólo partido. También es posible que se formen alianzas, ya sean

éstas permanentes o temporales. Estas últimas se dan principalmente durante los procesos electorales, básicamente para postular candidatos en común.

### *1. Requisitos para fusiones*

El artículo 108 del Código Electoral establece que la fusión de dos o más partidos será acordada por las respectivas convenciones, congresos o asambleas nacionales ordinarias o extraordinarias, por no menos de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Agrega el mismo artículo que las inscripciones de los miembros de los partidos fusionados subsistirán para el partido que resulte de la fusión, salvo el caso de renuncia.

### *2. Requisitos para alianzas*

El artículo 105 del Código Electoral establece que los partidos podrán formar alianzas temporales sin que ello altere su organización interna, y que las decisiones relativas a las alianzas se tomarán de conformidad con sus estatutos, y si éstos no lo contemplan, por acuerdo del Directorio o de la Convención Nacional. En adición, el artículo 106 del Código Electoral señala que las alianzas que acuerden los partidos políticos serán comunicadas dentro de los quince días hábiles siguientes al Tribunal Electoral por sus representantes legales, personalmente o por apoderado legal, mediante memorial que será presentado ante la Secretaría General del Tribunal.

Luego de ello, el Tribunal Electoral ordenará, mediante resolución, las anotaciones pertinentes en el libro de registro de partidos políticos, sin perjuicio de las impugnaciones que puedan presentarse. La resolución se publicará en el *Boletín* del Tribunal Electoral y, por lo menos, en un diario de circulación nacional.

En cuanto a la terminación de las alianzas, los partidos tienen plena facultad para disolverlas en cualquier momento. No obstante, lo que ocurre en la práctica es que las mismas solamente son válidas para postular candidatos comunes y luego de las elecciones las mismas quedan sin efecto. A manera de ejemplo podemos señalar que la conformación de la Asamblea Legislativa para el periodo 1999-2004 inició con las mismas alianzas electorales que se dieron durante la postulación de candidaturas.

No obstante, esa conformación cambió producto de nuevas alianzas, ya no de carácter electoral sino político, que se suscitaron a mediados de dicho periodo.

### XIII. EXTINCIÓN / CANCELACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: CAUSAS

En este punto, hay que distinguir entre los partidos en formación y los legalmente constituidos.

En tal sentido, los partidos en formación pueden mantener ese carácter mientras inscriban un número de adherentes al menos igual al 10% de la cuota mínima necesaria para su reconocimiento en cada uno de los períodos de inscripción siguientes a aquel en que inició sus inscripciones. En caso contrario, al finalizar el periodo respectivo, el Tribunal Electoral ordenará, de oficio o a solicitud de cualquier ciudadano y sin más trámite, la cancelación de la solicitud y de las inscripciones, y el archivo del expediente. Es importante también resaltar que un partido político no puede mantener su condición de partido político en formación durante más de cinco años, los cuales se cuentan a partir de la declaratoria de tal condición por parte del Tribunal Electoral.

Adicionalmente, los partidos en formación también pierden el carácter de tales si no realizan su convención o congreso constitutivo dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que alcanzaron la cuota de adherentes necesaria para ser declarados partidos legalmente constituidos.

En cuanto a los partidos legalmente constituidos, los artículos 109 y 64 del Código Electoral establecen que los mismos pueden extinguirse por las siguientes razones:

- 1) Por no haber alcanzado un número de votos al menos igual al 4% del total de los votos válidos emitidos en la respectiva elección, si participaron en las elecciones para presidente y vicepresidentes de la República, o en las de diputados o representantes de corregimientos.
- 2) Por no haber participado en más de una elección general para presidente y vicepresidentes de la República, para diputados, para alcaldes —si dicho cargo fuese de elección popular— y para representantes de corregimiento.
- 3) Por haberse fusionado con otros partidos.

#### XIV. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

En Panamá, la principal forma de participación política es a través de los partidos, ya sea como miembro, y que luego aspire a un cargo dentro del partido o a un cargo de elección popular, para lo cual espera a que el partido lo postule de conformidad con los procedimientos estatutarios. No existe otra clase de agrupaciones, movimientos o colectivos que puedan participar en la vida política nacional distinta de los partidos políticos. Para los ciudadanos que no están inscritos o no quieran pertenecer a un partido, la alternativa de participación política es mediante una candidatura o postulación independiente, las cuales se conocen como de libre postulación.

En la actualidad, cualquier ciudadano puede postularse por “la libre” a los cargos de representante de corregimiento, alcalde, concejal y diputado,<sup>11</sup> para lo cual debe contar con el apoyo de un número de ciudadanos equivalente al 5% del total de electores de la circunscripción (ya sea circuito, distrito o corregimiento) respectiva. No se ha previsto la libre postulación para presidente y vicepresidente de la República, aunque no hay ninguna disposición constitucional que la impida. Se trata de una medida estrictamente a nivel del Código Electoral que habría que modificar.

Cabe destacar que al igual que los partidos, los candidatos de libre postulación tienen derecho a participar del subsidio estatal. Dicha ayuda se divide en un subsidio preelectoral, equivalente a treinta centavos de balboa por adherente inscrito, y un subsidio pos-electoral —si son proclamados como ganadores— proporcional al número de votos que obtuvieron, y utilizando como base la misma fórmula que se aplica a los partidos políticos. Es decir que los candidatos independientes y los partidos políticos reciben del subsidio estatal pos-electoral la misma cantidad de dinero por voto obtenido. A los partidos se les aplica sobre el voto presidencial, pero en la reforma que se discute actualmente se ha consensuado una propuesta que utiliza el promedio de la votación obtenida por los

<sup>11</sup> Los requisitos para la libre postulación de diputado están por ser reglamentados en la reforma electoral actualmente en discusión en la Comisión Nacional de Reformas Electorales que dirige el Tribunal Electoral. La propuesta del Tribunal es aplicar los mismos que han regido y rigen para los cargos municipales.

partidos en las cuatro elecciones que se celebran cada cinco años: presidente, diputados, alcaldes y representantes de corregimiento.

## XV. ÓRGANO DEL ESTADO ENCARGADO DE LLEVAR EL CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

El organismo encargado de llevar el control de los partidos políticos es el Tribunal Electoral, el cual es un órgano independiente de los tres poderes del Estado, creado y establecido a nivel constitucional. En tal sentido, debemos señalar que el artículo 142 de la Constitución Política establece su creación como un tribunal autónomo e independiente, con personería jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo.

También por mandato constitucional, el Tribunal está conformado por tres magistrados elegidos cada uno por uno de los órganos del Estado, es decir, uno por el Ejecutivo, uno por el Legislativo y uno por el Judicial, para un periodo de 10 años. Cabe señalar que no hay impedimentos para que un magistrado pueda ser designado por más de un periodo.

Las principales funciones del Tribunal Electoral se encuentran establecidas en los artículos 142 y 143 de la Constitución, a saber:

- Interpretar y aplicar privativamente la ley electoral, así como conocer de las controversias que origine su aplicación.
- Dirigir, vigilar y supervisar la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalizaciones y demás actos jurídicos que guarden relación con el estado civil de las personas.
- Expedir la cédula de identidad personal.
- Levantar el padrón electoral.
- Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren.
- Nombrar a los miembros de las corporaciones electorales, garantizando la participación de los partidos políticos.
- Organizar las fases del proceso electoral.
- Ejercer iniciativa legislativa en las materias que son de su competencia.
- Conocer privativamente de los recursos y acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral.

- Sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio de conformidad con la ley, garantizando la doble instancia.
- Tramitar los expedientes de las solicitudes de migración y naturalización.

Adicionalmente, y por disposición del Código Electoral, conoce privativamente de los procesos de impugnación de partidos, además de ser el encargado de dirimir en última instancia las controversias internas de éstos cuando los afectados recurran ante la autoridad electoral. También lleva el registro de inscripción de miembros de los partidos.

## XVI. AFILIACIÓN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La afiliación a organizaciones internacionales no está regulada, pero en la práctica algunos partidos lo han hecho.

## XVII. EVALUACIÓN

No cabe duda de que en Panamá se ha avanzado en materia de partidos políticos, no sólo en cuanto a la legislación aplicada en la actualidad, sino en la agilización y transparencia con que se llevan todos los trámites que guardan relación con los mismos, en particular la defensa de los derechos de sus miembros frente a violaciones estatutarias o de la ley por parte de los que dirigen el partido.

El fortalecimiento de los partidos como instituciones permanentes, gracias al subsidio estatal o financiamiento público, ha permitido la continuidad de los mismos entre un proceso electoral y otro. Tanto es así que todos los partidos políticos vigentes y que participaron en las pasadas elecciones de mayo de 2004 lograron alcanzar la cantidad de votos requeridos para su subsistencia. De los siete partidos, cinco lograron subsistir con los votos obtenidos en la elección de presidente, y los otros con los votos obtenidos en las restantes elecciones (diputados y gobiernos locales).

Por otro lado, el uso de tecnología de punta ha permitido brindarle a los partidos políticos un sinnúmero de beneficios, los cuales no tienen otro fin que fortalecerlos como instrumentos fundamentales de la partici-

pación política y de actuar como verdaderos auditores de la organización electoral que lleva a cabo el Tribunal Electoral en ocasión de la celebración de elecciones generales o consultas populares.

La capacitación política que tienen que llevar a cabo, como parte de sus obligaciones al recibir la contribución estatal pos-electoral, representa un cambio significativo no solamente en lo que se refiere a conducta e imagen de los partidos políticos frente a sus adherentes y simpatizantes, sino por las oportunidades que ofrecen en materia de capacitación y superación personal a los beneficiarios de dichos programas. Obviamente, los partidos con más recursos, por haber recibido mayor cantidad de votos, son los que más impacto tienen en este aspecto a nivel provincial y nacional, ya que es el pueblo panameño, con el ejercicio del sufragio, el que decide qué partido recibe más y en qué proporción frente a los demás.

A pesar de los avances, se sigue criticando en la opinión pública la imagen de los partidos políticos, pero un poco más de la mitad de los electores están inscritos en ellos y los partidos continúan siendo los mecanismos principales para que cada cinco años el pueblo panameño envíe mensajes claros sobre los cambios que quiere que se den en la forma como se conducen los destinos del país desde el ejercicio del poder político de la nación. Hay partidos que tienen estatutos más democráticos que otros, y hay partidos que ofrecen más oportunidades de participación no solamente a lo interno, sino de aspirar a cargos de elección popular. Esa democracia interna que demuestran unos más que otros se ve lógicamente traducida en resultados electorales cuando, en ocasión de las elecciones generales cada cinco años, los candidatos de unos reciben más respaldo que otros de parte del electorado.

## XVIII. REFORMAS PLANTEADAS EN LA ACTUALIDAD Y TENDENCIA

Antes que nada, debemos señalar que en los últimos 10 años los procesos de reforma electoral se han caracterizado porque la iniciativa de las reformas proviene del Tribunal Electoral.

En el primer año de gestión de todo nuevo gobierno, cada cinco años, el Tribunal procede, por tradición y realmente sin que exista ninguna norma legal al efecto, a convocar e instalar a una Comisión Nacional de Reformas Electorales en la que participan todos los partidos políticos

constituidos y en formación, la sociedad civil, los órganos Ejecutivo y Legislativo, y la Fiscalía Electoral. En dicha comisión todos los integrantes tienen derecho a voz, pero solamente los partidos políticos constituidos, la sociedad civil y la Fiscalía Electoral tienen derecho a voz y voto, y el Tribunal Electoral vota exclusivamente en caso de empate. La sociedad tiene dos votos: uno que es ejercido por las entidades académicas y otro que ejercen las demás entidades no gubernamentales que integran la Comisión. Los dos grupos se organizan y nombran al representante que cada mes ejercerá el derecho al voto, es decir, han establecido un sistema rotativo de representación. Todos los miembros están muy conscientes de que las reformas que se recomiendan deben tener viabilidad de ser aprobadas por la Asamblea Nacional, ya que no tendría sentido llevar a dicho órgano del Estado un proyecto de ley que ha sido impuesto por votos de la sociedad civil y/o los partidos minoritarios en una comisión de reformas que no tiene ninguna capacidad jurídica ni política de imponer su criterio ante un Órgano Legislativo que, constitucionalmente, tiene competencia privativa para aprobar las leyes.

Lo que ha venido haciendo el Tribunal Electoral es actuar de agente facilitador, promoviendo la discusión a fondo y de manera amplia de todos los temas que son aportados al debate en momentos alejados de los procesos electorales, que es cuando las emociones no empañan el buen juicio. De hecho, se ha convertido en una especie de subcomisión de la Asamblea Nacional que ha logrado ya en tres ocasiones generar importantes proyectos de leyes electorales que se han traducido en leyes de la República, haciendo avanzar significativamente el sistema electoral panameño, si bien no a la velocidad ni con todos los cambios que ha venido exigiendo la sociedad.

Las comisiones de reforma electoral son de naturaleza *ad-hoc*, trabajan por aproximadamente un año y se constituyen seis meses después de instalado el nuevo gobierno; es decir, cada cinco años. La filosofía descansa en el principio de que “los temas calientes hay que discutirlos en momentos fríos”, es decir, lo más alejado de los procesos electorales. Esto no sólo garantiza una discusión más objetiva sino que le da más estabilidad y garantía a las reglas electorales, evitando cambios de última hora y sorpresas que manchen la transparencia de las elecciones.

Falta mucho por avanzar para que todos los partidos practiquen no solamente la democracia interna, sino que ofrezcan más transparencia en el manejo de los recursos que obtienen del sector privado y lograr mayor

eficiencia en el manejo del financiamiento público, pero ya están enfrentando la necesidad de aceptar leyes que impongan topes tanto al aporte que puede hacer una persona a la campaña de un partido y candidato, como al total del gasto que se puede hacer por tipo de elección, entre otras medidas, que contribuirían a mejorar la equidad y transparencia en los procesos electorales, como es la divulgación del origen de las contribuciones privadas. En el actual proceso de reforma, éstas y otras innovaciones están bajo seria consideración de los partidos.

## XIX. BIBLIOGRAFÍA

CONTE PORRAS, J., *Procesos electorales y partidos políticos*, San José, Litografía e Imprenta Lil, 2004.

FRANCO R. y BOLÍVAR, E., *Los partidos políticos en los 90, entre elecciones y transformaciones. Agenda del centenario*, Panamá, Universidad de Panamá, 2001.

GALINDO H. et al., *Ensayos sobre los partidos políticos en Panamá*, Panamá, 2005.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.

### *Leyes y decretos*

Ley 17 de 30 de junio de 1993.

Ley 9 de 21 de septiembre de 1988.

Ley 4 de 14 de febrero de 1984.

Ley 11 de 10 de agosto de 1983, por la cual se adopta el Código Electoral y sus reformas.

Ley 22 de 14 de julio de 1997.

Ley 3 de 15 de mayo de 1992.

Ley 60 de 17 de diciembre de 2002.

Constituciones Políticas de la República de 1904, 1941, 1946 y 1972.

Ley 89 de 7 de julio de 1904, sobre Elecciones Populares.

Ley 1 de 22 de agosto de 1916, Código Administrativo.

Ley 46 de 24 de marzo de 1919. Reforma el título IV del Código Administrativo.

Ley 60 de 31 de marzo de 1925, sobre Elecciones Populares.

Ley 28 de 5 de noviembre de 1930, sobre Elecciones Populares.

Ley 28 de 27 de noviembre de 1934, sobre la Cédula de Identidad.

Ley 98 de 5 de julio de 1941, sobre Elecciones Populares.

Ley 39 de 19 de septiembre de 1946, sobre Elecciones Populares.

Ley 1 de 22 de enero de 1952, reforma la Ley 39 de 1946.

Ley 6 de 6 de febrero de 1956, deroga la Ley 1 de 1952 y reforma la Ley 39 de 1946.

Ley 25 de 30 de enero de 1958, primer Código Electoral.

Ley 21 de 30 de enero de 1959, reforma el Código Electoral.

Ley 80 de 1963, modifica el Código Electoral.

Ley 81 de 5 de octubre de 1978, sobre Partidos Políticos.

Ley 100 de 30 de abril de 1980, sobre Inscripción de Adherentes.