

Reformas Electorales y la experiencia de la Comisión Nacional de Reformas Electorales en Panamá*

Eduardo Valdés Escoffery

Resumen: *El autor, por muchos años magistrado del Tribunal Electoral de Panamá, analiza en detalle el proceso de reformas a la legislación electoral, que ha sido típico de este país desde principios de los años noventa. En ese sentido, explica desde el origen de la iniciativa de reforma, pasando por el qué, cuando y cómo se realiza la reforma. El texto culmina con una lista de los principales cambios introducidos en la legislación electoral panameña en el período señalado, y con la lista de los aspectos novedosos del proyecto de reforma al Código Electoral, actualmente en discusión en la Asamblea Nacional.*

Palabras clave: *Reforma electoral; Tribunal Electoral; democracia; elecciones; Panamá.*

Summary: *The author, for many years a magistrate of the Electoral Tribunal of Panama, analyzes in detail the process of reforms to electoral legislation, which has been typical of this country since the early 1990s. In that sense, it explains from the origin of the reform initiative, through what, when and how the reform is carried out. The text culminates with a list of the main changes introduced in the Panamanian electoral legislation in the period indicated, and with a list of the novel aspects of the project of reform to the Electoral Code, currently under discussion in the National Assembly.*

Keywords: *Electoral reform, Electoral Tribunal, democracy, elections, Panama.*

* Seminario Internacional Reforma Política y Fortalecimiento Democrático. Buenos Aires, 16 de diciembre de 2016.

Antes de entrar en el tema del modelo que hemos adoptado en Panamá para llevar a cabo nuestras reformas electorales a partir de 1990, es pertinente hacer una breve introducción sobre las responsabilidades que tiene el Tribunal Electoral en nuestro país.

Primero, estamos a cargo del registro civil de las personas naturales.

Segundo, emitimos el documento de identidad personal que por ley debe portar todo panameño y extranjero residente, sea mayor o menor de edad.

Tercero, estamos a cargo de todo lo relacionado con los partidos políticos (su reconocimiento, extinción, y decisión de controversias internas), la organización de las elecciones y consultas populares; el manejo del financiamiento público a los partidos y candidatos independientes; y las controversias que surjan en torno al padrón preliminar, las postulaciones y los resultados de las elecciones.

Cuarto, la justicia penal electoral, está a cargo del Tribunal Electoral y de una Fiscalía General Electoral que es independiente del Tribunal.

Contamos con juzgados penales y la Fiscalía General con fiscalías delegadas que conocen los casos en primera instancia, salvo que se trate de funcionarios con mando y jurisdicción a nivel nacional, cuya competencia corresponde directamente al Pleno del Tribunal y del Fiscal General.

En materia de educación cívica electoral, estamos inmersos en el sistema educativo desde 1996 cuando iniciamos un proceso paulatino de reforma de la enseñanza de la tradicional materia llamada en ese entonces “cívica”. Logramos cambiar los contenidos, capacitar a los maestros y luego profesores, y mantener una permanente actualización del programa con diversos concursos anuales.

Finalmente, tenemos un Museo de la Cultura Democrática con un diseño interactivo y moderno, al cual se puede acceder no solo físicamente sino virtualmente a través de Internet. Iniciamos produciendo un documental sobre Historia de la Democracia, y luego hemos otros sobre diversas personalidades panameñas que han hecho importantes contribuciones a la Nación, empeñándonos en rescatar los aportes de las mujeres.

Veamos ahora el tema de la institucionalización de la reforma electoral.

El Tribunal comparte la visión alemana de que estamos frente a una legislación que nunca termina. **The never ending legislation**, dicen ellos. Y, en efecto, el proceso de perfeccionar la legislación electoral es permanente, no solo porque con cada elección surgen situaciones que se detectan que requieren mejoras o ajustes, sino que como en cada reforma no se consigue todo lo que se desea, quedan temas pendientes para legislar para la siguiente elección. También estamos comprometidos con un proceso de permanente innovación para ser más eficientes en la logística electoral.

Por eso hemos institucionalizado un proceso de reforma al cual nos abocamos cada cinco años a través del modelo que voy a presentarles. México también ha institucionalizado su proceso de reforma, el cual incluye reformas no solo a ley como en Panamá sino a la Constitución. En Panamá, lograr una reforma constitucional es mucho más complejo que en México.

Veamos los parámetros de la reforma panameña:

Primer Parámetro: ¿De quién es la iniciativa?

La iniciativa es del Tribunal Electoral. Desde 1990 los magistrados hemos ejercido el liderazgo para activar el mecanismo de reforma, sin que exista un mandato para ello, y cuando el Tribunal ni quiera tenía siquiera iniciativa legislativa, como la tiene ahora con la reforma constitucional de 2004.

Hemos decidido ser el **agente de cambio activo** para perfeccionar la ley que aplicamos, para cambiar el estatus quo, porque sabemos que la ley vigente no cumple con todos los parámetros de integridad electoral. Se necesita más **equidad, más transparencia y más rendición de cuentas**. Estos son los tres principios que nos han inspirado desde hace 26 años para mejorar nuestro sistema electoral. La reforma tiene que ser promovida, y el motor de la reforma, en nuestra experiencia, tiene que ser el árbitro, es decir, el Tribunal Electoral.

Los cambios profundos no tienen energía propia y, además, encuentran mucha resistencia.

Segundo Parámetro: ¿Cómo y con quién se reforma?

El mecanismo que activa el Tribunal, es emitir un decreto convocando a una Comisión Nacional de Reformas Electorales, estableciendo la estructura de participación para aquellos que tendrán derecho a voz y voto, y los que solo tendrán derecho a voz.

Con derecho a voz y voto, participan, por un lado, los partidos políticos constituidos, y por el otro, la sociedad civil organizada y que ha demostrado interés en los temas electorales; la cual hemos dividido en 4 áreas en lo que hoy se denomina el Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales.

Un área es la de los trabajadores, otra la empresarial, la tercera es la académica y la cuarta la de las ONGs. Cada área tiene un voto y cada partido tiene un voto. Como los partidos son 5, éstos han venido controlando las decisiones.

Cada organización que quiere participar, se enmarca en el componente que le corresponde en la estructura del Foro. Los cuatro componentes debaten entre sí cada tema para tratar de llevar una posición unida como Foro al momento de la votación.

Si bien las decisiones se toman por mayoría, que la tienen los partidos políticos, se promueve que las decisiones se adopten por consenso; lo que no siempre se logra.

El Tribunal modera el debate y lleva propuestas o convierte en propuestas las ideas acogidas; y para eso provee el apoyo técnico que se requiere; pero solo vota en caso de empate.

Con derecho a voz, participan: el órgano legislativo, el órgano ejecutivo, la fiscalía general electoral, los partidos políticos en formación, el foro nacional de mujeres de partidos políticos, el foro de las juventudes, el foro de las etnias originarias, y varias otras organizaciones de la sociedad civil.

El decreto que emitimos para la última comisión queda a disposición de los interesados.

El esfuerzo de esta comisión ha venido contando con el apoyo técnico del Centro Carter, PNUD e IDEA. Se traen expertos de otros países para conocer en la práctica cómo ha funcionado el derecho comparado sobre los temas más conflictivos.

La amplia consulta y discusión que se genera en la Comisión, garantiza que la iniciativa del Tribunal Electoral no se ejerce a espaldas de nadie que quiera participar. Podemos decir que no hay proyecto de ley más discutido y consultado que el que presenta el TE cada cinco años.

Tradicionalmente, los órganos del Estado que tienen iniciativa legislativa, preparan sus proyectos de ley y es en la Asamblea donde se lleva a cabo el largo y complejo proceso de consulta; lo que le complica la tarea a los diputados y con frecuencia estanca los proyectos.

El mecanismo del tribunal, facilita el proceso de toma de decisiones por parte de los diputados, pues éstos se pueden concentrar en los temas controversiales y darle curso expedito a los consensuados, que son la mayoría. **Somos pues, facilitadores o auxiliares del Órgano Legislativo.**

Es una iniciativa que se ejerce con mucho respeto del derecho constitucional que tienen los diputados para hacer las modificaciones que la mayoría o el consenso legislativo decida aprobar.

Tercer parámetro: ¿Cuándo se reforma?

Para el cuándo, utilizamos el lema: “Los temas calientes se discuten en momentos fríos”

Obviamente, los **momentos calientes** son los que están más cerca de la apertura del proceso electoral, por lo que los **momentos fríos** son los que están más distantes, cuando nadie está pensando en las próximas elecciones; y de ahí que en Panamá, iniciamos el proceso de reforma a los seis meses de concluidas las elecciones y de instalado el nuevo gobierno cada cinco años, es decir, en enero del año siguiente al de la toma de posesión. Y de esa manera, hemos logrado **institucionalizar** un proceso de reforma que se ha venido cumpliendo sin interrupción en 26 años.

Cuarto parámetro: ¿Qué se reforma?

Trabajamos con una agenda abierta, si bien llevamos una lista inicial de temas que comienzan con los que quedaron pendientes de la reforma anterior; por lo que se añaden todos los temas que traigan los comisionados. Me refero a modificaciones al Código Electoral, es decir, a la Ley, no a la Constitución Política.

Quinto parámetro: ¿Cuánto tiempo se trabaja?

La CNRE trabaja durante doce meses a partir de enero e iniciando con una reunión semanal de dos horas, pero el último trimestre comienza a sesionar con dos o más sesiones semanales para tener listo el proyecto de ley en el mes de enero del año siguiente.

Esto es sin perjuicio del tiempo que le dedica a las visitas de los expertos internacionales cuando vienen a conversar y presentar sus informes.

Sexto parámetro: ¿Cómo se cabildea la reforma?

Una vez presentado el proyecto de ley con su exposición de motivos ante la Asamblea Nacional, lo publicamos como suplemento en un diario de circulación nacional, y los Magistrados, acompañados de miembros de la CNRE, sali-

mos a explicar el proyecto en las cabeceras de las principales provincias del país congregando a los periodistas locales que tienen programas de radio y representan a medios nacionales.

También visitamos a los gremios que tienen representación en el Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales y que integran la CNRE.

Para explicar el proyecto a los diputados, dado que los representantes de sus partidos en la CNRE no logran hacer docencia con todos, los invitamos a eventos dedicados para ellos en hoteles fuera de la ciudad, donde traemos como expositores a diputados y politólogos de otros países que ya han adoptado importantes reformas electorales o están en proceso de hacerlo, como son los casos de México y Chile, con el fin de que entre políticos dialoguen sobre las ventajas de aprobar reformas y las desventajas de no hacerlo a tiempo.

Séptimo parámetro: ¿Cuáles son las expectativas de la reforma?

Estamos conscientes de que no se aprueban todas las iniciativas propuestas, pero sistemáticamente se ha avanzado de manera significativa en cada reforma, a grado tal que hoy podemos decir que el sistema electoral vigente en Panamá, no se parece en nada al que encontramos en 1990.

En la pasada administración, por primera vez, no se aprobó nada de la reforma consensuada en la CNRE, pero fue una excepción que esperamos confirme lo que ha sido la regla.

Hasta aquí, el resumen de la presentación del modelo de reforma electoral institucionalizado en la República de Panamá.

Además de la meta de lograr en la próxima reforma constitucional, el establecimiento de un porcentaje del presupuesto nacional para garantizar el funcionamiento de la justicia electoral, así como el de su manejo independiente del Ejecutivo, aspiramos a tener una norma que garantice la estabilidad del sistema electoral con la que tiene la hermana república de Costa Rica, y que dice:

“Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones. Para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros.

Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá sin embargo convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo.”

Tenemos un anexo con la lista de las principales reformas logradas en los últimos 26 años y las principales innovaciones de la nueva reforma que están en la Asamblea Nacional en Panamá.

Anexo 1

Cambios más importantes logrados desde 1990, en el orden cronológico en que fueron convertidos en ley.

1. Se creó el Cuerpo de Delegados Electorales, inspirado en el modelo de la hermana república de Costa Rica, que ha probado ser una extraordinaria herramienta para la prevención y solución de confrontaciones políticas partidistas, tanto a lo interno de los partidos como frente a las autoridades nacionales y locales. Es la mejor medicina preventiva que tenemos para cada evento electoral.

2. Adoptamos la boleta única de votación para poner fin al hurto de las boletas individuales que afectaban la integridad del sufragio.

3. Para terminar con el control que los partidos políticos tenían en las decisiones de las corporaciones electorales, se les dejó solamente con derecho a voz; quedando las decisiones en manos de las personas que recluta el TE de la sociedad y que no están inscritas en PP. Completadas las listas, se les entrega a los partidos para que puedan verificar que todos cumplen con el perfil de imparcialidad.

4. Se eliminó la facultad que tenía el TE de anular de oficio las elecciones, que fue lo que ocurrió en 1989 antes de la invasión.

5. Los diferentes componentes de la Fuerza Pública pasan a órdenes del TE desde 6 días antes de las elecciones. Con esto nos garantizamos que si alguna autoridad nacional o local da una orden contraria a la del TE o de sus funcionarios, la Fuerza Pública sabe que solo debe obedecer al TE.

6. Se creó el Consejo Nacional de Partidos Políticos como un ente consultivo permanente del TE.

7. Se hizo efectivo el financiamiento público a los partidos y candidatos de libre postulación, que estuvo muchísimos años en la Constitución Política como una posibilidad que no se implementaba.

Ahora hay un financiamiento previo a las elecciones, y uno post-electoral que cubre todo el período constitucional que separa una elección de la otra. Se garantiza la vigencia permanente de los PP poniendo fin a los electoreros; se nutre

la democracia interna y se les compromete en la ejecución de actividades de capacitación. La ejecución de ese financiamiento, se publica tanto en el Boletín del TE como en su página Web.

8. Los cambios de residencia electoral se cierran un año antes de las elecciones para evitar el trasiego de electores; y se abre a impugnaciones el padrón preliminar con suficiente anticipación. La atomización de las circunscripciones en Panamá, permite que con pocos electores trasegados, se pueda ganar una elección, si no se garantiza la oportuna depuración del padrón.

9. Los candidatos quedan obligados a registrar sus contribuciones privadas y a reportarlas al TE, sin bien todavía no pueden ser del conocimiento público. Esto permite, sin embargo y por primera vez, producir estadísticas sobre el costo de las campañas.

10. El decreto reglamentario de las elecciones, debe ser expedido por el TE, por lo menos, un año antes de las elecciones, previa consulta con el Consejo Nacional de Partidos Políticos, para definir las reglas de la contienda con suficiente anticipación.

11. Para cada elección y consulta popular, el TE queda obligado por el Código, a poner a funcionar un sistema de transmisión extraoficial de resultados (TER) con el fin de informar el contenido de las actas, conforme al orden en que se reciban los resultados en la sede del Tribunal.

12. Se hace efectivo el voto en las cárceles, hospitales y centros de atención al adulto mayor.

13. Se reglamentan las postulaciones por internet eliminando el papel.

Anexo 2

Logrado lo anterior en las reformas de 1992, 1993, 1997, 2003 y 2006, el nuevo proyecto de ley que se discute actualmente, plantea los siguientes retos, algunos de los cuales vienen de arrastre de reformas anteriores:

1. La propaganda en los medios de comunicación, solo se podrá costear con el financiamiento público que otorga el Estado a los partidos y candidatos de libre postulación. Quedan prohibidas las donaciones de los medios, de terceros y de recursos propios, para pautar propaganda en los medios de comunicación.

2. El financiamiento privado se utilizará para costear otros gastos de campaña pero hasta un tope.

3. Se fija un tope sobre lo que los candidatos pueden recibir de un solo donante, para evitar que los candidatos electos queden a merced de pocos donantes.

4. La violación de los topes es causal de nulidad de la postulación y la elección.

5. Los candidatos en circunscripciones mayores de 5 mil electores, deben abrir una cuenta bancaria para manejar todos sus ingresos y egresos de la campaña a través de dicha cuenta; y llevar registros contables. Tanto los aportes propios como las donaciones deben depositarse en esta única cuenta bancaria.

6. El TE tendrá facultad para secuestrar cuentas bancarias denunciadas por ser instrumentos ilegales para la financiación de campañas.

7. Los candidatos deben reportar mensualmente sus ingresos y egresos, y los mismos serán divulgados de inmediato en la página web del TE; lo que permitirá conocer la identidad de los donantes y los montos aportados.

8. Se limita el período de campaña a 3 meses para las elecciones; y a 2 meses para las primarias y elecciones internas.

9. Se introduce el voto adelantado para facilitar el sufragio a los miembros de la Fuerza Pública y a los que no estarán en el país el día de las elecciones.

10. Se prohíbe la publicidad estatal tanto a nivel nacional como local desde 6 meses antes de las elecciones.

11. Se reducen de 4 a 2% los % requeridos para la formación de partidos. En primer debate en la

12. Las elecciones primarias de todos los partidos serán organizadas y financiadas por el Tribunal Electoral.

13. En cuanto a nulidad de elecciones, que fue uno de los temas postelectorales que enfrentamos en Panamá en la pasada campaña, cuando tuvimos que decidir 10 demandas contra diputados; 2 contra alcaldes y 12 contra representantes de corregimiento; el proyecto de ley propone que en caso de que se declare la nulidad de alguna elección por violación de las garantías constitucionales, no se repetirán las elecciones sino que el cargo se le adjudica al segundo más votado.

14. Se duplican los plazos para las prescripciones de las faltas y delitos electorales.

15. El TE asume la responsabilidad de organizar dos debates presidenciales, sin perjuicio de que se puedan organizar otros.