



LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL SISTEMA ELECTORAL PANAMEÑO

Msc. Juan Carlos Pérez Cortés *

** Nacido en la ciudad de Panamá, República de Panamá. Cursó estudios superiores en la Universidad de Panamá, obteniendo la Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas en el año 2000 y en la Universidad Especializada de las Américas, obteniendo la Maestría en Estudios Electorales. Ha realizado estudios intensivos de postgrado en la Universidad Castilla-La Mancha de Toledo, España, la Universidad de Buenos Aires en Argentina, en el George Washington Collage of Law de la American University de los Estados Unidos de América (Washington, D.C.).*

También ha participado en cursos especializados en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en San José de Costa Rica, y en el India International Institute for Democracy and Electoral Management de la Comisión Electoral de la India.

Se ha desempeñado como Oficial Mayor en el Órgano Judicial y Asesor Legal en el Ministerio de Educación; a partir del año 2001 labora en el Tribunal Electoral de Panamá, en donde ejerció los cargos de Asesor Legal, Asistente Legal del Magistrado Vicepresidente y Vocal, Subdirector Encargado del Registro Civil y Juez Segundo Penal Electoral (Suplente).

Ha publicado el trabajo La Impugnación de Postulaciones y la Nulidad de Elecciones y/o Proclamaciones en el Sistema Electoral Panameño (Universidad Nacional de La Plata, Argentina) y ha aportado artículos a la Revista Mundo Electoral (Tribunal Electoral, Panamá) tales como: La Libre Postulación en Panamá, La Democracia y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, entre otros.

Correo electrónico: jcperez@tribunal-electoral.gob.pa juancarlos_perezcortes@hotmail.com



RESUMEN:

El artículo en cuestión busca realizar un estudio de la aplicación de la representación proporcional en el Sistema Electoral Panameño, en la conformación de la Asamblea Nacional.

Al respecto, se hace un análisis previo de temas relacionados con las elecciones y el sistema electoral en general, para luego realizar un estudio de cómo funciona el sistema de adjudicación de escaños en Panamá para el Poder Legislativo y, de esta manera, generar un espacio para la discusión sobre el cumplimiento del sistema existente de acuerdo con el cometido de la figura, el cual consiste en ser un mecanismo destinado a permitir la pluralidad política en la Asamblea Nacional.

Para lograr estos fines, analizaremos el sistema de votación existente en Panamá en los circuitos plurinominales y las reglas para aplicar la representación proporcional.

Finalmente, expondremos nuestras conclusiones sobre el asunto, a fin de complementar el estudio realizado.

PALABRAS CLAVES:

Representación proporcional/ Panamá/ cociente/ medio cociente/ circuitos plurinominales.

ABSTRACT:

The article in question seeks to conduct a study of the application of the proportional representation in the Panamanian electoral system, in the formation of the National Assembly.

In this regard, it is done a prior analysis of the issues related to elections and the electoral system in general. Then, it will be done a study of how the system of allocation of seats in Panama works for the legislative branch and in this way, generate a space for discussion about if the existing system complies or not with its role, which is a mechanism that political plurality in the National Assembly.

To achieve these goals, we will analyze the existing voting system to apply proportional representation, and thus draw our conclusions.

Finally, we will exhibit our findings on the matter, in order to complement the study.

KEY WORDS:

Proportional representation/ Panama/ ratio average/ half ratio average/ multiple member constituency.

La Democracia Representativa

Los seres humanos desde su aparición han buscado formas de liderazgo a fin de satisfacer sus necesidades, tanto individuales como colectivas, razón por la que, siempre han confiado en un individuo o varios de ellos, la dirección del grupo.

Ahora bien, los elementos para configurar este liderazgo, a lo largo del tiempo, han variado principalmente en función de las necesidades y complejidades de los grupos humanos. Así las cosas, en un principio el liderazgo era dominado por razones de fuerza o habilidad para satisfacer las necesidades del grupo, o por la edad, en cuanto a que la experiencia previa era considerada vital para su supervivencia.

Con el establecimiento de asentamientos permanentes de seres humanos, en forma de tribus, clanes, pueblos, etc., las interacciones humanas pasaron de un plano de estricta supervivencia a una continuidad, razón por la cual, los parámetros de fuerza

comenzaron a ser considerados obsoletos para determinar la calidad del líder de la población.

En este punto, inicia la aparición de las monarquías, es decir, liderazgos familiares sucesorios que en cierta medida mantenían el sistema de gobierno anterior con el agravante de transmitir el poder a los descendientes del líder.

Lo anterior, durante muchos siglos fue aceptado hasta el momento en que la pujanza de las clases medias y bajas requirió mayor participación en la decisión de los asuntos públicos, produciéndose inicialmente la eliminación del carácter absoluto del sistema de gobierno, y luego la eliminación del sistema a nivel casi general, quedando remanentes que más que gobernar, constituyen símbolos de tradición y unión nacional.

Con el fin de las monarquías se instituyeron los gobiernos en donde el pueblo debía autogobernarse, es decir, ya

no contaban con líderes hereditarios que decidían por la generalidad sino que éstos debían establecer una forma para llevar a la práctica la guía y conducción del pueblo.

Es en este momento, en que aparecen la Democracia Representativa como mecanismo de gobierno en donde el pueblo elige -ya no se le impone- sus representantes quienes deberán en su nombre, ejercer el mandato público por un período de tiempo determinado y en todo caso sometido al mandato legal.

De lo anterior, podemos ver que el sistema de gobierno pasa de un liderazgo absoluto, hereditario y perpetuo, a uno temporal que surge de la voluntad popular y es sometido al escrutinio legal.

Por tanto, podemos sostener que la Democracia Representativa no es más que la forma de gobierno en la cual el pueblo elige en un proceso electoral libre, auténtico y honesto a sus autoridades públicas que deberán ejercer el poder público de conformidad con lo dispuesto en la ley dentro de un tiempo previamente determinado sin posibilidad de extenderlo a menos que así lo consientan los gobernados.

Este sistema de gobierno tiene su aparición con el Parlamento Británico; sin

embargo, se magnifica y se consolida con la Independencia de los Estados Unidos de América cuando se dispone que los Poderes Ejecutivos y Legislativos deben ser ejercidos por ciudadanos elegidos entre sus pares, es decir, ya no solo el cuerpo deliberativo de la Nación está compuesta por autoridades electas sino también la administración es ejercida por representantes del pueblo sometidos a la ley.

Así pues, podemos establecer los principios básicos de la Democracia Representativa:

1. Temporal;
2. Renovable a través de procesos electorales auténticos, libres y honestos; y,
3. Sometida al control de la legalidad y constitucionalidad.

Lo anterior, nos lleva al estudio de un punto particular en el sistema democrático representativo; el evento electoral, es decir, el acto mediante el cual los integrantes de una comunidad política proceden de manera regular a escoger a los conciudadanos que temporalmente llevarán a cabo el liderazgo social o mejor dicho el ejercicio del poder público.

Las Elecciones

Las elecciones son un evento generalizado a nivel mundial; son un mecanismo en el que la ciudadanía de un país procede a emitir su opinión sobre un evento político en particular, ya sea para la elección de sus autoridades o para manifestar su criterio en un Referéndum o Plebiscito.

A través de este mecanismo se da el proceso de renovación de las autoridades públicas de una nación mediante la selección de ciudadanos por parte del electorado, quienes previamente, han sido validados -por el organismo electoral- como candidatos cumpliendo con los requisitos exigidos

por la Legislación Electoral (incluso la Constitucional) para ejercer el cargo al que aspiran.

Generalmente, el proceso electoral es directo; los electores al emitir su voto, eligen como autoridad a la que tenga mayor cantidad de votos; sin embargo, existen las elecciones indirectas en las cuales la ciudadanía escoge con su voto a un conjunto de ciudadanos, quienes posteriormente, realizan la selección final de la autoridad.

Como ejemplo de este último caso, tenemos el Colegio Electoral de los Estados Unidos de América conformado por los llamados electores, elegidos en los 50 Estados en el primer mes de noviembre del año de la elección, quienes a su vez en diciembre siguiente a la elección proceden a elegir al Presidente de la Unión (Garber, 2011).

Ahora para que este ejercicio cívico sea considerado válido, debe cumplir una serie de requisitos cuyo cumplimiento determina su autenticidad como mecanismo de selección de autoridades y no una parodia para legitimar a quien ostente el poder público en un momento dado.

La doctrina ha reconocido una serie de puntos que debe reunir una elección para ser considerada auténtica, entre los que podemos mencionar:

1. Que los resultados de la votación sean reconocidos;
2. Que exista un registro electoral confiable;
3. Que la elección se realice conforme a la Ley Electoral previamente dispuesta para el acto;
4. Que existan condiciones para que el pueblo pueda cambiar a la au-

toridad;

5. Que existan igualdad de condiciones de competencia entre los candidatos; y,
6. Que exista una autoridad electoral independiente, imparcial que resuelva las controversias producto de la elección.

Los elementos anteriores son de vital importancia para el sistema democrático representativo, toda vez que el cumplimiento de los mismos en una elección no solo permite la legitimidad de las autoridades electas sino que las distintas corrientes políticas de una sociedad puedan ser representadas en los distintos órganos de gobierno. Es decir, una elección auténtica evita la hegemonía absoluta de un partido político y permite el acceso a la minoría para hacerse presente en el gobierno.

Por consiguiente, existe un eslabón indivisible entre la Democracia Representativa y las elecciones, ya que una no puede existir sin la otra. No se puede hablar de representantes legítimos del pueblo si éstos no son electos de manera libre y bajo un marco legal que garantice a cualquier ciudadano presentar su oferta electoral.

Ahora bien, ¿cómo saber qué candidato ha sido electo? Es una pregunta muy sencilla, pero muy complicada de responder, ya que al ser una competencia de ideas personificadas que recogen el sentir de una población, discriminar éstas sería atentar contra la diversidad de opiniones y el acuerdo general para alcanzar el bien común. En este sentido, las distintas legislaciones electorales establecen mecanismos para traducir los votos en puestos públicos, es decir, para determinar quienes ganan en la elección que es lo que se conoce como sistema electoral.

Sistemas Electorales

Los sistemas electorales son los mecanismos que adopta cada país a través de su legislación para establecer cómo se interpretan los resultados de una elección, son la fórmula que cada Estado utiliza para adjudicar los escaños en los distintos órganos de gobierno que son sometidos a la voluntad popular.

En general, éstos son ligados al tipo de autoridad a elegir ya que muchos consideran que hay autoridades que deben responder a la voluntad mayoritaria de los miembros de la colectividad, y, otras que deben ser producto de un consenso o que representen a la mayor cantidad de voluntades como sea posible.

Por tanto, los sistemas electorales se agrupan en dos categorías, los sistemas mayoritarios y los de representación proporcional.

Los primeros, usualmente utilizados en la elección de las autoridades ejecutivas (bajo el concepto que uno administra mejor que muchos) y es el más sencillo de todos, puesto que parte de una simple fórmula: gana quien más votos obtenga.

Este sistema es utilizado en la mayoría de los sistemas de gobierno presidenciales, como Panamá, en donde el método es válido para la elección presidencial y municipal, y en algunas circunscripciones legislativas.

Como hemos dicho, se trata de un sistema sencillo y de fácil manejo, aunque permite el desconocimiento de la voluntad de la mayoría. Ante una multiplicidad de candidatos, el porcentaje del ganador -si bien numéricamente es el mayor-, no necesariamente

refleja la voluntad de la mayoría del electorado; como ocurrió en la Elección Presidencial de 1994 en Panamá, en donde el candidato Ernesto Pérez Balladares fue proclamado vencedor con el 33% de los votos emitidos (Valdes Escoffery, 2006).

Lo anterior, ha llevado a la creación de la figura de la doble vuelta o balotage en donde las leyes electorales para proclamar ganador a un candidato en un sistema mayoritario exigen que gane con un determinado porcentaje, que de no ser alcanzado, motiva a una segunda elección entre los 2 dos candidatos más votados. El propósito es que el ganador tenga un porcentaje que legitime su victoria de manera contundente.

Por otro lado, tenemos el sistema de representación proporcional que es utilizado de manera exclusiva para organismos deliberativos, es decir, asambleas ya sean de índole nacional o municipal, y se sustenta en que el Órgano Legislativo esté compuesto por las corrientes políticas en la proporción en que hayan sido electas.

Se trata de un sistema que si bien tiene rasgos del mecanismo mayoritario, también permite el acceso a las legislaturas a los partidos políticos que obtengan un porcentaje significativo de votos en la elección, de forma tal que la expedición de las normas legales que regirán el destino de un Estado sean producto de la discusión y el consenso de la mayoría de las corrientes políticas de aquel.

El sistema de representación proporcional se diseña con fórmulas que intentan que los escaños legislativos de

un país sean distribuidos entre los partidos políticos en función del porcentaje de votos que obtengan y para ello se valen de figuras como la cifra repartidora o cociente, el medio cociente, el voto en plancha y selectivo, las cuales tienen la finalidad de hacer la transformación de votos en escaños en virtud

del porcentaje de los primeros. Nuestro país utiliza el sistema de representación proporcional en las elecciones legislativas, en las circunscripciones de mayor población con un mecanismo híbrido que recoge ambos sistemas y que veremos en líneas posteriores.

Sistema Electoral Panameño

El Código Electoral de Panamá detalla con precisión el sistema electoral para la conformación de los distintos órganos de gobierno cuya composición obedece a la voluntad popular, el que tiene su base en disposiciones constitucionales.

Al respecto, el mismo, al igual que la mayoría de las legislaciones electorales del continente, dispone un sistema mayoritario para las elecciones no solo de los organismos ejecutivos sino también para algunas circunscripciones legislativas y establece que habrá circunscripciones legislativas que se regirán bajo la modalidad de la representación proporcional.

Sobre la primera modalidad, en Panamá el sistema mayoritario no está condicionado a un porcentaje en particular para que el candidato ganador obtenga la victoria, es decir, no hay segunda vuelta electoral puesto que se utiliza la mayoría simple para efectuar la proclamación respectiva. Así fue validado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en la Elección Presidencial de 1994, cuando declaró en su Sentencia de 18 de abril de 1994, que la mayoría exigida en la Ley Electoral no debía considerarse como una mayoría calificada.

Este sistema mayoritario permite la conformación de alianzas electorales entre los distintos partidos políticos, a fin de postular candidatos comunes quienes se ven beneficiados por la sumatoria de votos que obtengan en cada uno de los partidos políticos en que se hayan postulado, de forma tal, que una proclamación obedece al binomio candidato-partido, es decir, la junta de escrutinio correspondiente primero debe establecer qué candidato obtuvo la mayor cantidad de votos y luego indicar a qué partido representará.

Sobre este punto, debemos recordar que en Panamá se permite la libre postulación para todos los cargos de elección popular, empero, quien compita bajo esta modalidad no puede ser postulado por un partido político aún cuando exista una alianza electoral.

Para determinar a qué partido político se le asignará el cargo obtenido por el candidato, se sigue una regla sencilla la cual consiste en que aquel representará al partido en que está inscrito y en caso de no estarlo o que éste desapareciera, el candidato ganador representará al partido político que más votos le dio en la elección.

Como hemos visto, se trata de un sistema práctico y que se utiliza para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y 26 de los 71 Diputados de la Asamblea Nacional.

En otro orden de ideas, y con fundamento constitucional, nuestro país utiliza el sistema de representación proporcional para las elecciones legislativas en 13 circunscripciones legislativas de las 39 existentes, empero, con la capacidad de elegir a 45 de los 71 Diputados del Órgano Legislativo.

Ahora bien, como analizaremos más adelante, podremos observar que dicho sistema en realidad es mixto ya que permite la repartición de curules mediante un mecanismo de cociente y medio cociente, sin embargo, a la hora de tener que adjudicar curules por residuo se transforma en un sistema mayoritario que desnaturaliza en su totalidad la representación proporcional.

También, es utilizado para la elección de Concejales en los Distritos de Taboga, Sambú y Cémaco; en ocasiones los

mismos no alcanzan la cifra de cinco corregimientos y por tanto, cinco representantes son el mínimo constitucional establecido para la configuración del Concejo Municipal, a saber, el órgano de deliberación en el gobierno local.

Asimismo, para la elección de los representantes panameños en el Parlamento Centroamericano, nuestra Ley Electoral ha dispuesto un sistema de representación proporcional puro ya que utiliza de manera íntegra el porcentaje de votos obtenidos por los partidos políticos y hace un reparto de curules en atención a tal porcentaje, garantizando no solo un reparto proporcional sino que da cabida a las minorías, entendiéndose por esto, que todos los partidos políticos que subsistan la elección tienen derecho a una representación en el Parlamento Centroamericano.

De esta forma, procedemos al análisis del sistema proporcional panameño haciendo énfasis en las modalidades utilizadas en los últimos 30 años y la propuesta elaborada por la bancada oficialista en la Reforma Electoral del año 2010.



Foto: Juan Carlos Navarro / Flycker

La Representación Proporcional en Panamá

Con la promulgación de la Ley 60 de 31 de marzo de 1925, se establece la primera fórmula de representación proporcional en el sistema electoral panameño; como hemos indicado en líneas anteriores, es utilizada para las elecciones de los entes deliberativos de la Nación, la Asamblea Nacional y los Concejos Municipales.

No obstante, según el Magistrado Eduardo Valdés Escoffery (2006), con anterioridad a dicha fecha se dio un ensayo de este sistema con la Ley 1 de 22 de agosto de 1916, empero, se considera que en 1925 se adopta formalmente éste.

Con el devenir de los años, el sistema se ha afianzado a nivel de la elección legislativa quedando en desuso para los comicios de Autoridades Municipales -principalmente- a partir de 1972, cuando la Constitución Política dispuso la creación de la figura del Representante de Corregimiento, quien en compañía de sus pares en un distrito conformaban el Concejo Municipal.

Es decir, que en materia de elecciones locales su organismo deliberativo pasó de una elección plurinominal a una de índole uninominal que utiliza el sistema mayoritario. Sin embargo, como la propia Constitución Política estableció que el Concejo Municipal estaría compuesto al menos de cinco miembros, se mantuvo la figura de los Concejales para aquellos distritos con menos de tal cantidad de corregimientos, en cuyo caso, se utiliza una circunscripción municipal para elegir a éstos a través del principio de representación proporcional en atención a que en los distritos

que deben hacer esta elección, el número de Concejales es de dos o más.

Por otro lado, con ocasión a la incorporación de la República de Panamá al Parlamento Centroamericano en 1994, se dispuso a través de la Ley 22, de 14 de julio de 1997 las normas para la elección de los diputados a dicho organismo regional; para ello se estableció un sistema de representación proporcional, el cual, a diferencia del sistema aplicado para la elección legislativa, se caracteriza porque se maneja estrictamente con los votos obtenidos por los partidos políticos, es decir, no utiliza el voto selectivo o preferencial.

Ahora bien, ¿cómo funciona el sistema de representación proporcional en la República de Panamá?

El sistema de representación proporcional actual que se utiliza en los eventos electorales legislativos en Panamá, tiene su origen en la Ley 11, de 10 de agosto de 1983, la que contiene el Código Electoral, aunque como es de conocimiento general, dicha propuesta fue modificada en el año 1988 y 1993 cuando se realizó la última modificación a éste y que se mantiene hasta nuestros días.

En este sentido, el sistema de representación proporcional es utilizado en aquellas circunscripciones legislativas en donde se eligen dos o más diputados y conjugan en sí, un sistema de reparto en atención al promedio de votos obtenidos por los partidos políticos bajo la figura del cociente y medio cociente, y un sistema mayoritario para el residuo.

Para entender esta combinación, es preciso referirnos a una institución muy propia del Derecho Electoral Panameño como el voto preferencial o selectivo.

En los sistemas electorales que utilizan la representación proporcional para la elección de Autoridades Legislativas, se parte del hecho que los electores endosan con su voto la oferta electoral propuesta por un partido político, a través de una lista de candidatos sin la posibilidad de modificar el orden de la misma, y por tanto, si tienen preferencia por algún miembro en particular de ésta, no pueden colocarlo con su voto en una posición preferencial para su proclamación.

Debemos recordar que en este tipo de elección, cuando un partido político es favorecido con una o varias curules, se proclamarán en éstas a los candidatos del partido agraciado según el orden en que éstos aparecen en la lista propuesta por aquél.

Nuestro sistema electoral desde el año 1930, con la Ley 28, de 5 de noviembre, estableció el voto preferencial o selectivo, en el cual, el ciudadano al elegir un partido político puede modificar el orden de la lista propuesta por aquél, en el sentido de privilegiar a uno o varios (mas no a todos) candidatos, de tal manera que a la hora de realizar la adjudicación no se utilizará el orden de la lista sino el grado de simpatía que éstos tengan con el electorado lo cual se refleja en los votos a cada uno de éstos (Valdés Escoffery, 2012).

Con la Reforma Electoral del año 2012 (Ley 54, de 17 de septiembre) se modificó el sistema de votación en las

circunscripciones plurinominales, eliminándose el voto por lista y restringiendo el voto preferencial a un solo candidato de las listas presentadas en la boleta de votación.

Este sistema genera un doble escrutinio: el primero para determinar cuántos votos obtiene cada partido político o lista de candidatos, y luego, uno interno en cada uno de éstos para establecer la cantidad de votos que cada integrante de la lista obtiene.

Este doble escrutinio es fundamental para el sistema de representación proporcional panameño ya que el voto obtenido por los partidos políticos es el que determina si éstos alcanzan el cociente y el medio cociente, mientras que el voto que cada candidato obtiene es la cifra utilizada para establecer cuál de éstos debe ser proclamado en la curul cuando se obtenga por cociente o medio cociente, y para determinar el ganador por la figura del residuo.

Nuestra Ley Electoral, en su artículo 326, establece el mecanismo para la adjudicación de curules en los circuitos electorales plurinominales y a la letra dispone:

Artículo 326. Cuando se trate de circuitos electorales que elijan a dos o más Diputados, las Juntas de Escrutinio de Circuito Electorales proclamarán a los candidatos electos de conformidad con las siguientes reglas:

1. El número total de votos válidos depositados en el circuito por todos los electores se dividirá por el número de ciudadanos que han

de elegirse. El resultado de esta división se denominará cociente electoral.

2. Cuando la suma total de votos selectivos obtenidos por los candidatos postulados en la lista del partido sea igual o mayor al cociente electoral, tendrá derecho a una curul o a tantas curules como cocientes haya alcanzado.
3. Si aplicada la fórmula anterior, quedaran puestos por llenar para completar el número de ciudadanos que han de elegirse, se adjudicará uno a cada una de las listas restantes que hayan obtenido un número de votos no menor de la mitad del cociente electoral en el orden en que dichas listas hayan obtenido boletas únicas de votación. Los partidos que hayan obtenido el cociente electoral no tendrán derecho al medio cociente.
4. Una vez aplicado el cociente y el medio cociente, si aún quedaran puestos por llenar, estos se adjudicarán a los candidatos más votados entre todos los que hayan participado en la elección en el respectivo circuito, en orden decreciente de votos, de mayor a menor, hasta llenar la cantidad de curules pendientes de adjudicar.

De la norma anterior, podemos describir el funcionamiento del sistema de manera muy simple y sencilla.

Ante todo, debemos recordar que se trata de un sistema de adjudicación excluyente, los niveles de adjudicación proceden en la medida en que existan curules por repartir, por lo tanto, si en un nivel de adjudicación se verifi-

ca la totalidad de las proclamaciones, culmina el acto y no se consideran el resto de los resultados independientemente que se alegue haber alcanzado una cifra determinada de votos.

En primera instancia y luego de determinados los votos que cada partido político y lista de candidatos obtuvo en el circuito electoral, así como los votos obtenidos por cada uno de los candidatos de estas listas, se procede a dividir el total de votos válidos del circuito entre el total de curules a elegirse; esto da la cifra repartidora que en la legislación panameña se denomina cociente electoral.

Cada vez que un partido político alcance con sus votos el cociente electoral, tendrá derecho a un escaño o curul en la medida en que dicha situación se verifique. A diferencia del sistema mayoritario, en este tipo de adjudicación partimos de la premisa partido-candidato, es decir, primero se determina qué partido político obtiene una curul y en qué cantidad, luego se procede a señalar el candidato que debe ser proclamado en ella.

En caso que no se adjudiquen la totalidad de las curules por el mecanismo del cociente, se procede a la adjudicación por medio cociente, y para ello se procede a dividir el cociente electoral entre dos, obteniéndose una nueva cifra repartidora denominada medio cociente y se procede a la adjudicación de las curules a los partidos políticos que hayan alcanzado o superen dicha cantidad de votos.

Con respecto a la proclamación, se utilizan las mismas reglas aplicadas en la

proclamación por cociente, es decir, primero se determinan los partidos políticos que alcanzan un escaño por medio cociente y luego se indica el candidato que debe ocupar la curul en atención a los votos obtenidos por cada candidato dentro del partido político.

Hasta este punto se da una repartición de curules de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos por los partidos políticos, el siguiente nivel de adjudicación es denominado residuo; consiste en un sistema mayoritario que varía la fórmula de proclamación al binomio candidato-partido.

Si luego de adjudicarse curules mediante el uso del cociente y medio cociente quedaran escaños sin adjudicación, se procede con el residuo utilizando los votos obtenidos por cada candidato en el circuito.

Por consiguiente, la adjudicación del residuo viene a transformarse en una competencia entre candidatos y se proclamará a los candidatos que más votos hayan obtenido en el circuito en función de las curules pendientes de adjudicación.

Luego de establecer qué candidato debe ser proclamado, se procede a determinar el partido político que éste representará, para ello, se dispone que la curul ingresará a la bancada del partido político que lo postuló.

En nuestro Derecho Electoral, esta es la figura más controvertida ya que el residuo desnaturaliza la figura de la representación proporcional.

Un repaso de la historia electoral de esta figura nos permite analizar que dicha situación no fue concebida de tal manera cuando se expidió el actual Código Electoral en 1983.

Como veremos al expedirse la Legislación Electoral vigente, la figura de la representación proporcional -si bien establecía la actual fórmula para el reparto de escaños por residuo- contenía medidas para dar mayor acceso a las minorías.

En este sentido, la versión original del Código Electoral de 1983 disponía una fórmula muy similar a la actual, pero la Reforma Electoral del año 1988 estableció que los partidos políticos que alcanzaban curules por cociente o medio cociente debían descontar una cifra de votos a sus candidatos que participarían en la adjudicación por residuo.

Sobre el particular, el artículo 86 de la Ley 9, de 21 de septiembre de 1988, que modificó el artículo 273 del Código Electoral, dispuso lo siguiente:

Artículo 273: Cuando se trate de circuitos electorales que elijan a dos o más Legisladores, las juntas de escrutinio de Circuito Electoral proclamarán a los candidatos electos de conformidad con las siguientes reglas:

1. (...);
2. (...);
3. (...);
4. Si aún quedaran puestos por llenar, se adjudicarán a los candidatos más votados de las listas que tengan el mayor residuo, una vez aplicado el cociente y medio cociente. Para obtener el residuo, a los partidos que hayan obtenido uno o más

cuocientes se les restará un medio cuociente por cada cuociente alcanzado y a los que hayan obtenido medio cuociente se les restará medio cuociente. (...).

De la norma anterior, podemos observar que al deducir votos a los partidos políticos que habían alcanzado curules mediante cociente o medio cociente, se equiparaban a los candidatos de éstos con el resto de los candidatos de los otros partidos, de forma tal que existían más posibilidades para que los candidatos de los partidos medianos y pequeños pudieran -vía residuo- tener representación en la Asamblea Legislativa.

En este sentido, se garantizaba que el sistema adjudicara las curules en la proporción en que los partidos políticos eran favorecidos con el voto popular y no como en la actualidad, en donde los partidos políticos más fuertes acaparan en su totalidad las curules que deban adjudicarse por residuo.

La variación de la fórmula para la adjudicación del residuo se verificó mediante la Ley 17, de 30 de junio de 1993, y al ser conveniente para los partidos políticos favorecidos con los votos en una elección, no ha existido voluntad política en el Órgano Legislativo para cambiar el mismo.

No obstante, el Tribunal Electoral a través de la Comisión Nacional de Reformas Electorales en los años 2010 y 2015, propuso una modificación al sistema de representación proporcional, específicamente, en materia de adjudicación de residuo.

La propuesta de modificación legal estaba destinada a retomar la fórmula utilizada en la elección general de 1989.

Sometido el proyecto a consideración de la Asamblea Nacional, dicha propuesta fue rechazada y en su defecto se aprobó la norma arriba citada en donde se institucionalizó el voto selectivo individual, es decir, en donde el elector debe votar por un solo candidato como si se tratase de una votación en un circuito uninominal.

Esta fórmula si bien hace más fácil el escrutinio de los votos, desnaturaliza la competencia de los partidos políticos ya que la traduce a una competencia individual de candidatos.

Con los trabajos de la Reforma Electoral del año 2015, el Tribunal Electoral ha propuesto a la Asamblea Nacional la derogación del sistema actual de votación para retornar al sistema existente antes del 2012, en donde el elector podía votar por la lista en su totalidad o preferir a uno o varios miembros de ésta.

Otra de las propuestas que han sido sometidas a consideración del Poder Legislativo es la variación de la fórmula para la adjudicación del residuo para que la competencia no sea por candidatos sino por listas, lo que da mayores opciones a los partidos pequeños y medianos en adición a la resta del medio cociente a los partidos políticos o listas que hayan previamente sido favorecidas con curules en el reparto por cociente o medio cociente.

En general, éstas son las fórmulas utilizadas para reglamentar la figura de la representación proporcional en nuestro país para las Elecciones Legislativas; tanto en la actualidad como en su pasado inmediato y los retos que a futuro podrían presentarse sobre la misma.

Ahora bien, hemos sostenido que también existe un sistema de representación proporcional para la adjudicación de escaños al Parlamento Centroamericano y que si bien utiliza los votos de los partidos políticos, difiere de la descrita con anterioridad.

Según el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, cada Estado parte tiene derecho a 20 Diputados, quienes serán electos en sus respectivos países mediante el sistema electoral que cada cual establezca.

Nuestra Ley Electoral en sus artículos 380 al 384 dispone el mecanismo para tal elección, que parte de los siguientes principios:

1. Se utilizan los votos de la elección presidencial para determinar la adjudicación de curules; y,
2. Se utiliza el concepto de listas bloqueadas y cerradas, en donde la proclamación se realizará en el orden descendente en que los candidatos aparezcan en la lista presentada por los partidos políticos.

Asimismo, dispone como regla básica que solo participarán en el reparto aquellos partidos políticos que subsistan la elección. Con la propuesta de la Reforma Electoral del año 2015 se permitirá la participación de candidatos por libre postulación endosados a

una candidatura presidencial de libre postulación, siempre y cuando alcancen el 2% de los votos válidos de la elección presidencial.

Seguidamente, se determina el porcentaje que cada partido político obtuvo de la votación presidencial y dicha cifra se divide entre cinco a fin de establecer la cantidad de diputados que corresponde a cada partido político. En caso de que no se adjudiquen todas las curules en dicho reparto, se otorgará una curul a cada partido político que haya subsistido o lista con 2% o más de votos y que no hayan obtenido curules en el reparto previo.

Finalmente, si después de efectuados ambos repartos quedaran curules por adjudicar, se repartirán una cada partido político en el orden descendente de los votos obtenidos en la elección presidencial.

Como apreciamos, se trata de un verdadero sistema de representación proporcional, en donde tanto los partidos mayoritarios como los minoritarios alcanzan tener una representación en el Parlamento Centroamericano y, principalmente su razón obedece a que por un lado no hay voto preferencial y por el otro, se respeta el principio de que los organismos deliberativos deben estar compuestos por la mayoría de las corrientes políticas de una Nación.

Conclusiones:

Culminada la investigación sobre el sistema de representación proporcional, podemos sostener que el mismo es una herramienta que permite que los órganos de deliberación en toda Nación sean consecuentes con la premisa que éstas constituyen la casa del pueblo.

El sistema, aún con sus complicaciones permite que los movimientos políticos puedan tener mayor acceso al Órgano Legislativo, de manera tal que éste no llegue a ser controlado por un solo partido político, sino que en éste confluya la mayor cantidad de opinio-

nes para que el producto de la misma, es decir, las leyes que regirán los destinos de una Nación sean resultado del consenso y la aprobación de la mayoría de las corrientes políticas.

No obstante, como todo proyecto que guarda estrecha relación con la integración de un organismo político, el mismo puede ser desvirtuado o manejado de forma tal que distorsione su finalidad como ocurre en el caso panameño, en donde las adjudicaciones por residuo, lejos de facilitar el acceso

de las minorías a la Asamblea Nacional, sirven para consolidar la posición de los partidos mayoritarios.

El uso correcto de esta herramienta, permite la creación de Órganos Legislativos firmes, autónomos y con suficiente independencia, de manera que puedan efectuar su labor de balance y contrapeso con respecto al resto de los Órganos del Estado cumpliendo el principio que rige la separación de poderes existentes en todo gobierno republicano.

Bibliografía

Garber, L. (2011). Electoral Observation and The Right of Political Participation. En A. Neyssor, *The Right to Vote and Election 2000*. Washington D.C.: Academy on Human Rights and Humanitarian Law Specialized Human Rights Program - American University.

Valdes Escoffery, E. (2006). *Acontecer Electoral*. Cali: Imprelibros S.A.

Valdés Escoffery, E. (2012). *El Voto Selectivo o Preferencial en la República de Panamá*. Panamá.

Textos legales

Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

Código Electoral de la República de Panamá.

Ley 9, de 21 de septiembre de 1988.