

# INFORME A LA NACIÓN

SOBRE LAS NORMAS APROBADAS EN EL PRIMER  
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 544 QUE  
REFORMA EL CÓDIGO ELECTORAL

**11 de octubre de 2021**



**TRE** TRIBUNAL  
ELECTORAL  
LA PATRIA LA HACEMOS TODOS



## RESUMEN

A continuación exponemos un resumen de la posición del Tribunal Electoral sobre las normas aprobadas en primer debate del Proyecto de Ley 544 que reforma el Código Electoral, no sin antes reiterar el valor de la institucionalización del proceso reformativo electoral que tiene nuestro país, que busca, cada cinco años, a través del diálogo y el respeto recíproco, el avance y perfeccionamiento constante del orden democrático y el Estado de derecho en materia electoral, tal como lo contempla nuestro Código Electoral.

El Tribunal Electoral tiene que reconocer el valor positivo que tuvo la constitución de la Mesa de Diálogo, con la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales y la disposición de los diputados integrantes de dicha Comisión, en revisar los temas aprobados en el primer y segundo bloque del referido proyecto, durante las cuatro sesiones de trabajo adelantadas.

Si bien en esta ocasión no hubo consenso en todos los temas revisados (en procesos reformativos anteriores tampoco lo ha habido), se alcanzaron importantes avances, lo cual en modo alguno demerita el trabajo efectuado, el respeto interinstitucional demostrado y los consensos logrados. Ustedes podrán sacar sus propias conclusiones, leyendo con detenimiento el informe que hoy se entrega.

### **A continuación, el resumen:**

1. De los 6 retrocesos identificados en el punto A de nuestro informe del 13 de septiembre, se han eliminado 5.
2. Se dejaron sin efecto los 6 rechazos a las propuestas presentadas por el Tribunal Electoral e identificadas en el punto B del informe antes referido.
3. Se dejaron sin efecto las 3 modificaciones aprobadas por la Comisión que contravenían el Código Electoral o fallos de la Corte Suprema de Justicia, y que identificamos en el punto C del precitado informe.
4. Se corrigieron a satisfacción, las 3 modificaciones que tenían problemas de forma o que motivaban otros cambios al Código Electoral o al Proyecto de Ley 544, e identificadas en el punto D de nuestro informe.
5. Se aprobaron las 3 propuestas del Tribunal Electoral que no habían sido consideradas por la Comisión y que aparecen en el punto E de nuestro informe.

6. Avances aprobados:
- Se lograron considerables avances en materia de equidad, transparencia y rendición de cuentas y otras innovaciones contenidas en el Proyecto 544, y las principales se destacan en el informe que se entrega hoy.
  - Por parte de la Comisión, se presentaron 3 iniciativas que tienen el aval del Tribunal, y se identifican en el informe.
  - Por parte de la Fiscalía Electoral, se presentaron varias propuestas que logramos consensuar y las principales aparecen identificadas en el informe.
7. Existen 3 propuestas de equidad no aprobadas y que se refieren a los tradicionales temas sensitivos, a saber: la forma de asignar las curules por residuo, la distribución del financiamiento público preelectoral entre partidos y candidatos por libre postulación; y el tema de la participación política de la mujer, en el cual, debemos reconocer, se avanzó parcialmente. Los detalles están en el informe.
8. Hay una propuesta en materia de transparencia y rendición de cuentas que no fue aprobada, relacionada con los candidatos al Parlamento Centroamericano.
9. Hay 2 propuestas en el renglón de Otras Innovaciones no aprobadas, que también identificamos en el informe.
10. Como retroceso, solo queda un tema que fue aprobado y que tiene que ver con la elección de los integrantes de los organismos partidarios antes del vencimiento de sus periodos estatutarios. En el informe se explica por qué el Tribunal Electoral lo considera un retroceso.

El Tribunal Electoral seguirá insistiendo ante el Pleno de la Asamblea Nacional, en el segundo debate del proyecto de reforma electoral, y dentro de un clima de respeto y debate de altura, en la necesidad y conveniencia para la sociedad, nuestro sistema electoral y la democracia, de seguir conversando sobre aquellos temas en los cuales todavía no hay consenso, a fin de que se reconozcan y garanticen de manera clara, real y equitativa los derechos de todos los actores de la actividad electoral y el ejercicio efectivo de sus derechos políticos.

Por ello hacemos un llamado a los honorables diputados, para que cumplan su función constitucional legislando en beneficio de los mejores intereses del país y de su democracia electoral.

**Panamá, 11 de octubre de 2021.**

**TRIBUNAL ELECTORAL  
INFORME A LA NACIÓN**

**SOBRE LAS NORMAS APROBADAS EN EL PRIMER DEBATE DEL  
PROYECTO DE LEY 544 QUE REFORMA EL CÓDIGO ELECTORAL**





## **I. AVANCES LOGRADOS EN LA MESA DE DIÁLOGO CON LA COMISIÓN DE GOBIERNO, JUSTICIA Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES**

### **1. RETROCESOS DENUNCIADOS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL CON RELACIÓN A LO APROBADO EN LOS BLOQUES UNO Y DOS DEL PROYECTO DE LEY, QUE FUERON RETIRADOS LUEGO DE LAS REUNIONES CELEBRADAS EN LA MESA DE DIÁLOGO**

Se dejaron sin efecto los siguientes retrocesos:

- 1.a.* La eliminación de las facultades del Tribunal Electoral para garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio cuando los partidos políticos deben elegir a sus autoridades nacionales o candidatos a cargos a elección popular, queriendo dejarle al TE solo el financiamiento de dichas actividades.
- 1.b* La eliminación de la entrega del informe de ingresos y gastos con cargo al financiamiento privado por parte de los candidatos, y se mantuvo la norma que impide que los candidatos proclamados reciban su credencial si no han entregado dicho informe.
- 1.c* La inclusión del concepto de gratuidad en la propaganda electoral.
- 1.d* La reducción sustancial del periodo para la recolección de firmas por parte de los libres postulados.
- 1.e* Extensión automática de 6 meses de los periodos de los organismos partidarios sin causa justificada.

### **2. RECHAZOS POR PARTE DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO A PROPUESTAS DE MEJORAS DEL SISTEMA ELECTORAL CONTENIDO EN EL PROYECTO DE LEY, QUE FUERON ELIMINADOS**

- 2.a* Se aprobó la propuesta de que, para los partidos políticos en formación, el Tribunal Electoral asumirá, por primera vez, la organización, financiamiento y fiscalización de las elecciones de los primeros convencionales y la organización de su convención constitutiva, en coordinación con ellos.
- 2.b* Se aprobó la paridad de género para los partidos políticos en formación, en la elección de los primeros delegados a su convención constitutiva y en los primeros órganos de gobierno del partido que deben ser elegidos por dicha convención.
- 2.c* Se restablece la facultad del Tribunal Electoral para reglamentar la aplicación de las causales de nulidad según las inscripciones de adherentes fuesen manuales o por validación biométrica.

- 2.d Se mantiene la facilidad propuesta para recoger firmas en materia de revocatoria de mandato por iniciativa popular, a través de medios digitales con validación biométrica.
- 2.e Se restablecen los artículos del 41 al 53 que mejoran el sistema de administración y supervisión del financiamiento público pre y poselectoral que habían sido eliminados.

### **3. MODIFICACIONES APROBADAS POR LA COMISIÓN DE GOBIERNO QUE CONTRAVIENEN EL CÓDIGO O FALLOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y QUE FUERON ELIMINADAS**

- 3.a En cumplimiento de lo establecido en el fallo de la Corte, de agosto de este año, se mantiene la posibilidad de postularse a más de un cargo de elección popular.
- 3.b Se establece que las competencias de las fiscalías administrativas electorales son recibir e investigar denuncias sobre contravenciones o faltas.
- 3.c Se elimina la frase “se exceptúa a los que ejercen el cargo de elección popular”, que se adicionó al artículo 97, que modificaba el artículo 243, relacionada con la prohibición que tienen los precandidatos y candidatos de participar en la inauguración de obras públicas financiadas con fondos públicos desde la convocatoria al proceso electoral. Ya la Corte Suprema de Justicia (CSJ) había declarado inconstitucional esa misma frase cuando se añadió a la norma aprobada por primera vez en la Ley 29 de 2017.
- 3.d En materia de monitoreo de medios digitales, se logró mantener la propuesta del proyecto de garantizar la rapidez del proceso a través de la oportuna intervención de la Dirección Nacional de Organización Electoral, en caso de denuncias contra la propaganda en medios digitales que viole el Código Electoral.
- 3.e Se logra restablecer que las encuestas puedan ser divulgadas hasta el jueves anterior del domingo en que se celebren las elecciones generales, y no hasta 20 días antes de las elecciones como está en el Código, pero ese periodo de veda fue declarado inconstitucional por la CSJ antes de las elecciones de 2019.

### **4. CORRECCIÓN DE MODIFICACIONES QUE DEBÍAN SER DEJADAS SIN EFECTO POR RAZONES DE FORMA; Y MODIFICACIONES QUE MOTIVABAN OTROS CAMBIOS EN EL CÓDIGO ELECTORAL O AL PROYECTO DE LEY 544**

Se hicieron los ajustes pedidos por el TE y, a ese efecto, se adecuaron las normas nuevas relacionadas con impedimentos que tendrán los que integren las corporaciones electorales (mesas de votación y juntas de escrutinio), por razón de vínculos de consanguinidad y afinidad, con los candidatos.

## **5. APROBACIÓN DE PROPUESTAS PRESENTADAS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL QUE ORIGINALMENTE NO FUERON CONSIDERADAS EN EL PRIMER Y SEGUNDO BLOQUE**

- 5.a* Se restablece el artículo 22 relacionado a la exclusión del padrón de aquellos ciudadanos que no hayan votado en las últimas 3 elecciones y que no hayan hecho ningún trámite ante las dependencias del Tribunal Electoral, ajustando la fecha para solicitar su reinscripción hasta el 5 de julio del año anterior a las elecciones. Ya la CSJ se había pronunciado sobre la constitucionalidad de esta norma.
- 5.b* Al aprobar todas las normas del financiamiento público que originalmente se habían eliminado, se logró extender el plazo de la entrega del informe de uso del financiamiento público preelectoral, que beneficia a todos los candidatos y partidos.

## **6. AVANCES APROBADOS POR LA COMISIÓN DE GOBIERNO CONTENIDOS EN EL PROYECTO DE REFORMAS**

### **• EN MATERIA DE EQUIDAD:**

- 6.a* Se adelanta el calendario electoral y se aprueban las normas propuestas para garantizar que la postulación de todos los candidatos esté en firme, a más tardar, para el 31 de diciembre del año anterior al de las elecciones.
- 6.b* Se adelantó del 30 de abril al 5 de enero, la fecha para el cierre de registro electoral y trámite de cambio de residencia, producto de la recalendarización de las actividades identificadas en el punto 6.a.
- 6.c* Las nóminas de todas las candidaturas deben estar completadas para octubre de 2023.
- 6.d* Se establece el 1 de junio de 2022 para la convocatoria de elecciones generales de 2024, y a partir de este día se pueden iniciar los trámites por la libre postulación.
- 6.e* La apertura para las postulaciones de los partidos políticos, para las elecciones de 2024, se hará el 1 de febrero de 2023; adelantándose varios meses por la recalendarización de todas las actividades del proceso.
- 6.f* La entrega del financiamiento público preelectoral a los candidatos por libre postulación se hará según la cantidad de electores por circunscripción (más de 10,000 y menos de 10,000). En las circunscripciones más pequeñas, se entregará en un cheque, mientras que, en las más grandes, se les depositará en su cuenta única de campaña.
- 6.g* Los candidatos por libre postulación gozarán de una línea telefónica sin cargo para llamadas locales tal como lo tienen los partidos políticos en su sede.

- 6.h La distribución del financiamiento preelectoral para los candidatos por libre postulación se distribuirá ahora: 2/3 para los que aspiran a la presidencia de la República, y 1/3 para los demás cargos. Los montos que correspondan para cada grupo, se distribuirá en función de las firmas obtenidas por cada uno.
- 6.i Todos los precandidatos, sean de partidos o por libre postulación, tendrán el mismo tope de ingresos y gastos que corresponde al cargo al que aspiran, e igual porcentaje que podrán usar para la propaganda electoral.
- 6.j Se permite que los partidos políticos puedan recaudar en concepto de financiamiento privado para su campaña, hasta un tercio del monto que le corresponda al partido que más financiamiento público preelectoral reciba, sin excederse del monto de este.
- 6.k La nómina de presidente podrá equiparar, de fondos privados, el gasto de propaganda electoral, a la suma que pueda utilizar el partido que más financiamiento público preelectoral reciba.
- 6.l Se aumentan los periodos de campaña: para las primarias se aumenta de 30 a 60 días; y para las elecciones generales, se aumenta de 60 a 90 días.

• **EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS:**

- 6.m Se adicionaron algunos servidores públicos que no son elegibles para cargos de elección popular, si no renuncian 6 meses antes de las elecciones o desde el momento en que se postulan en una primaria.
- 6.n Se reclasifican delitos, faltas, y contravenciones electorales, para ajustarse a la clasificación constitucional.
- 6.o Se aprobaron todas las propuestas para sancionar conductas por el incumplimiento de obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, que actualmente carecen de sanciones.
- 6.p Se crean los juzgados administrativos electorales permanentes, así como las fiscalías administrativas electorales.
- 6.q Se crea un nuevo capítulo dedicado a tipificar y sancionar conductas delictivas informáticas que afecten el proceso electoral.
- 6.r Se establecen nuevas prohibiciones a los partidos políticos, precandidatos y candidatos para recibir donaciones.

- 6.s Se establecen nuevos mecanismos de rendición de cuentas en materia de propaganda en los medios digitales.
- 6.t Se incorpora al Código la innovación que introdujo el TE en las pasadas elecciones de 2019, de tener un sitio web disponible a la ciudadanía, candidatos y partidos, donde se pueden ver y del cual se podrá imprimir, las imágenes de cada uno de los TER de cada mesa (los TER contienen el resumen de los votos escrutados por acta y tipo de elección); así como copia de las actas de mesa y juntas de escrutinio.

• **OTRAS INNOVACIONES PROPUESTAS Y APROBADAS**

- 6.u Para poder participar en las elecciones de 2024 y postular candidatos, los partidos políticos deben estar constituidos para el 31 de diciembre de 2022.
- 6.v Se establecen medios digitales con validación biométrica para la recolección de firmas para los aspirantes por libre postulación.
- 6.w Se adicionan a la lista de los que pueden ejercer el voto adelantado, a funcionarios del Ministerio Público y Órgano Judicial, fotógrafos de prensa, camarógrafos de televisión y periodistas que laboren el día de las elecciones.
- 6.x El TE podrá establecer centros de votación en circunscripciones colindantes cuando en el corregimiento no existan centros de votación cercanos a los electores.
- 6.y Se aumentan de 2 a 3 los debates presidenciales, y el TE cubrirá los costos de producción. La transmisión en vivo sigue siendo gratuita para el TE.

**7. AVANCES APROBADOS POR INICIATIVA DE LA COMISIÓN Y RESPALDADOS POR EL TE**

- 7.a Se prohíbe a los funcionarios del TE y a la Fiscalía Electoral formar parte de las corporaciones electorales (iniciativa del TE).
- 7.b Se introducen impedimentos para los que vayan a ser nombrados por el TE en las corporaciones electorales, por razón de vínculos con los candidatos; y un procedimiento para que se declaren impedidos o sean recusados.
- 7.c Las juntas de escrutinio deberán compartir, con los candidatos y partidos, los informes de verificación de resultados.

7.d Se mantuvieron las penas máximas de prisión propuestas de seis años para ciertas conductas delictivas y se añadieron nuevas conductas relacionadas con la violación de derechos políticos tanto de mujeres como de hombres.

## 8. AVANCES QUE PROPUSO LA FISCALÍA GENERAL ELECTORAL

8.a Creación de fiscalías administrativas electorales.

8.b Fortalecimiento en la investigación que se realice en violación de los delitos penales electorales y contravenciones.

## II. PROPUESTAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL, NO APROBADAS POR LA COMISIÓN

### 1. PROPUESTAS DE EQUIDAD

1.a En la forma de adjudicación de curules por residuo en circuitos plurinominales. En cada iniciativa legislativa, desde la reforma de 1993, el TE, con apoyo de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, ha propuesto que, en la adjudicación de curules por residuo, se resten a los partidos y listas por libre postulación, los votos utilizados para adjudicarse curules por cociente o medio cociente. Estas iniciativas nunca han sido aprobadas por la Asamblea Nacional. Una vez más, la actual Comisión de Gobierno, Justicia, y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional no respaldó esa propuesta.

1.b Paridad de género. No se aprobaron las normas propuestas para garantizar la paridad por género en la oferta electoral. Las normas aprobadas en consenso en la Mesa de Diálogo, si bien establecen una paridad en las postulaciones, se mantiene la válvula de escape que consiste en delegar en la Secretaría Femenina del partido, el comprobar si fue posible o no, cumplir con la paridad; a la cual se han opuesto todas las organizaciones femeninas, incluyendo el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos.

1.c Distribución del financiamiento público preelectoral. Se propuso eliminar la inequidad en la distribución del financiamiento público preelectoral entre partidos y candidatos por libre postulación. Se propuso que la asignación a la libre postulación subiera de 3.5 % a 15 %, y se mantuvo como está. El TE propuso el 15 % con base en el siguiente sustento: 1. Es el % de ciudadanos que, en la última elección, apoyaron a los candidatos por libre postulación, con relación al Padrón Electoral; 2. Es el % de candidatos que fueron postulados en la última elección, del total de candidatos, incluyendo los de los partidos; y 3. Es el % promedio de votos recibidos en la elección pasada, por parte de todos los candidatos por libre postulación, para todos los cargos, con relación al promedio del total de votos emitidos para todos los cargos.



## **2. PROPUESTAS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

2.a No se aprobó el impedimento o la restricción para que los candidatos a diputados al Parlamento Centroamericano solo pudieran contratar propaganda electoral pagada a través del financiamiento público preelectoral.

## **3. PROPUESTAS DE AVANCES PRESENTADAS EN EL PROYECTO DE LEY**

3.a Se rechazó la propuesta de eliminar el fuero penal electoral y se mantiene; pero hay que reconocer que producto del consenso en la Mesa de Diálogo, se logró reducir significativamente la vigencia del mismo, al limitarlo solo a los periodos de campaña, ya sea de primarias o de las elecciones generales, y hasta el día después en que quede en firme la proclamación del cargo en el cual participó el candidato.

3.b Se rechazó la propuesta de eliminar primarias para los partidos políticos con menos de 100,000 adherentes; y si insisten en tenerlas, deberán cubrirle al TE el costo.

3.c Se rechazó el aumento propuesto en los años para que prescriban la acción penal y la pena, tanto para contravenciones, faltas electorales y delitos. Esto afecta la posibilidad de sancionar a los que violen las normas vinculadas con la rendición de cuentas pues las auditorías de los informes de miles de candidatos consume tiempo y no es posible culminarlas en un año, que es lo que tiene el Código actualmente como periodo de prescripción para las contravenciones.

## **III. RETROCESO APROBADO**

La elección anticipada de los integrantes de los organismos partidarios, es decir, antes del vencimiento de su periodo estatutario, contemplada en el Proyecto 544, estipulaba que solo sería posible si estaba prevista en los estatutos del partido y si este financiaba el costo de esa elección.

Esta propuesta se modificó para introducir que también puede darse por mandato de Ley, es decir, imponiéndosele a los partidos por una ley posterior, evitando que sea aprobada voluntariamente por ellos en sus estatutos, lo que sin duda debilita sensiblemente su autonomía y es un factor de permanente inestabilidad a lo interno de los partidos políticos. Además, en el trámite de solicitar convenciones extraordinarias para renovar los organismos partidarios, antes del vencimiento de sus periodos, se le suprime al TE la facultad para que decida, como tribunal y árbitro que es en las controversias partidarias, sobre la procedencia o no de la convocatoria, tal como está consignado en el artículo 99 del CE. Se pretende reducir su facultad de control jurídico, a solamente verificar la cantidad y validez de las firmas que sustentan la convocatoria.

**Panamá, 11 de octubre de 2021.**

**Tribunal**  
**Contigo** 

     tepanama

[www.tribunal-electoral.gob.pa](http://www.tribunal-electoral.gob.pa)