

Antecedentes de la configuración de los circuitos electorales (1984-2022)

Background of the Configuration of Electoral Circuits (1984-2022)

Juan Diego Alvarado* /

ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-3674-1535>

Salvador Sánchez G.**

ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-7533-2937>

Resumen: Este artículo describe la evolución de la regulación constitucional y legal de las circunscripciones utilizadas para los procesos electorales mediante las que se eligen popularmente a los integrantes del Órgano Legislativo en la República de Panamá, desde 1984. Adicionalmente examina los conflictos derivados de la aplicación de las disposiciones vigentes, incluyendo la jurisprudencia relevante.

Palabras clave: derecho electoral, circuitos electorales, elecciones, registro electoral, electores.

Abstract: This article describes the evolution of the constitutional and legal regulation of the circumscriptions used for electoral processes through which the members of the Legislative Body of the Republic of Panama are popularly elected, since 1984. Additionally, it examines conflicts arising from the application of current provisions, including relevant jurisprudence.

Key words: Electoral Law, Electoral Circuits, Elections, Electoral Registry, Voters.

*Maestro en Democracia y Política Comparada por la University College London. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Santa María La Antigua. Becario del Programa Chevening. Profesor universitario desde 2017, ha dictado los cursos de Ciencias Políticas y Teoría de la Democracia. Miembro de la Latin American Studies Association (LASA), la International Political Science Association (IPSA) y de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Ha presentado ponencias en el Congreso Latinoamericano de Ciencia Política en 2017 y 2019. Doctorando en Gobierno y Política en la Universidad de Maryland.

** Director del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Santa María La Antigua. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política, por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España. Magister en Derecho Electoral, Universidad de Castilla – La Mancha, España. Estudios doctorales en la Universidad Complutense de Madrid. Profesor universitario desde 1993, ha dictado los cursos de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Derechos Humanos. Ha publicado artículos en revistas especializadas de Panamá, España, Colombia, Chile y México. Actualmente director de Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral.

I. Introducción

El presente artículo busca dar noticia de la evolución de la configuración de los circuitos electorales para las elecciones legislativas de la República de Panamá, entre 1984 y la actualidad.

El régimen político panameño es el de una democracia unitaria, bajo régimen democrático presidencial, con un Órgano Legislativo unicameral. Cabe advertir que entre 1983 y 2004 a los representantes populares que integraban el Órgano Legislativo se les denominaba legisladores, y a la cámara, Asamblea Legislativa. Desde 2004 a la cámara se le denomina Asamblea Nacional y a sus integrantes, diputados (las denominaciones tradicionales).

En la actualidad, como establece el Capítulo 1 del Título V de la Constitución Política, la Asamblea Nacional está compuesta por setenta y un diputados que pueden ser postulados por vía partidista o libre, que son electos por votación directa en circunscripciones que son uninominales o plurinominales. Las elecciones legislativas son concurrentes con las elecciones populares para presidente, alcaldes y representantes de corregimiento, concejales y diputados al PARLACEN.

La Constitución establece además que habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional (numeral 2 del artículo 147). La literatura especializada ha identificado como factores que impiden garantizar el principio de proporcionalidad en el sistema electoral el malaportamiento¹ y la desproporcionalidad en la regulación de los

¹Explica Sonneleitner (2008, 141) que el malaportamiento se refiere a "la relación desigual que puede existir entre el porcentaje de ciudadanos que residen en cada circuito legislativo y el por-

circuitos electorales.² En efecto, estudios previos han tratado los problemas de representación producto de las especificidades de la geografía electoral panameña a nivel legislativo (Sonnleitner 2010; Brown Araúz y Sonnleitner 2016). Sin embargo, es un aspecto que merece seguir siendo estudiado, para lo cual es importante establecer adecuadamente los antecedentes de la situación actual.

A continuación, presentamos un repaso de la evolución constitucional y el desarrollo legislativo y jurisprudencial sobre la configuración de los circuitos electorales desde 1983. Luego evaluamos el tema en relación con la reconfiguración de los circuitos electorales hacia las elecciones de 2024, considerando especialmente la situación causada por la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la ley 299 de 5 de mayo de 2022.

II. Evolución constitucional

Un análisis sobre la evolución constitucional acerca la configuración de los circuitos electorales utilizados para la elección de diputados a la Asamblea Nacional exige remontarse al período 1904-1968, durante el que las circunscripciones para la elección de diputados correspondían a la división político-administrativa de las provincias. Ese modelo fue interrumpido por el régimen

centaje de diputados electos en él, lo cual se traduce en distorsiones en el número promedio de electores por cada diputado entre los distintos circuitos que dividen el territorio nacional. Bunker y Navia (2010, 83) lo precisan como *“la relación entre el número de escaños por distritos y la población relativa del distrito respecto a la nacional, pero también puede ser entendido como la diferencia en el número de votos que se necesita para obtener un escaño”*. Sendos trabajos en la literatura relevante lo han indicado como una “disparidad” (Katz 1994, 19, citado en Reynoso 2004) o una “patología” (Taagapera y Shugart 1989).

²La desproporcionalidad es la diferencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños (Rae 1967; Loosemore y Hansby 1971). De igual manera, Sonnleitner entiende el concepto como *“la desproporcionalidad entre la parte de votos y la parte de escaños legislativos obtenidos por cada partido, que desemboca en la sobrerrepresentación de algunos partidos y en la subrepresentación de otros con respecto a su peso electoral efectivo”* (2008, 141).

militar establecido en 1968, y su Constitución de 1972, y tuvo una parcial y fugaz reaparición, para las elecciones legislativas de 1981. El modelo adoptado por la reforma constitucional de 1983 es diferente.

Cuadro No.1. *Comparación de las normas constitucionales sobre circuitos electorales*

Constitución de 1972 (1983)	Constitución de 1972 (2004)
Artículo 141. La Asamblea Legislativa se compondrá de los Legisladores que resulten elegidos en cada circuito electoral, de conformidad con las bases siguientes:	Artículo 147. La Asamblea Nacional se compondrá de setenta y un diputados que resulten elegidos de conformidad con la ley y sujeto a lo que se dispone a continuación:
1. Cada provincia y la comarca de San Blas se dividirán en circuitos electorales.	1. Habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional. Integrará un solo circuito electoral todo distrito en donde se elija más de un diputado, salvo el distrito de Panamá, donde habrá circuitos de tres o más diputados.
2. La provincia de Darién y la comarca de San Blas tendrán dos circuitos electorales cada una, y en éstos se elegirá un legislador por cada circuito electoral.	
3. Los actuales distritos administrativos que, según el último Censo Nacional de Población, excedan de cuarenta mil habitantes, formarán un circuito electoral cada uno y en tales circuitos se elegirá un legislador por cada treinta mil habitantes, y uno más por residuo que no baje de diez mil.	2. Los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral.

<p>El distrito de Panamá se dividirá a su vez en cuatro circuitos electorales, de conformidad con el numeral cinco de este artículo y según lo disponga la ley. En los circuitos electorales en que se debe elegir a dos o más legisladores, la elección se hará conforme al sistema de representación proporcional que establezca la ley.</p>	
<p>4. Excepto la provincia de Darién, la comarca de San Blas y los distritos administrativos actuales a que se refiere el numeral tres, anterior, en cada provincia habrá tantos circuitos electorales cuantos correspondan a razón de uno por cada treinta mil habitantes y uno más por residuo que no baje de diez mil, según el último Censo Nacional de Población, previa deducción de la población que corresponde a los actuales distritos administrativos de que trata el numeral tres. En cada uno de dichos circuitos electorales se elegirá un legislador.</p>	<p>3. A cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la presente norma.</p>
<p>5. Cada circuito electoral tendrá un máximo de cuarenta mil habitantes y un mínimo de veinte mil, pero la ley podrá crear circuitos electorales que excedan el máximo o reduzcan el mínimo anteriores, para tomar en cuenta las divisiones políticas actuales, la proximidad territorial, la concentración de la población indígena, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de la población en circuitos electorales.</p>	<p>4. Para la creación de los circuitos, se tomará en cuenta la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales.</p>

<p>6. Los partidos políticos que hubieren alcanzado el número de votos exigidos para subsistir como tales, y que no hayan logrado la elección de un legislador en algún circuito electoral, tienen derecho a que se les adjudique un escaño de legislador. La adjudicación se hará en favor del candidato que hubiere obtenido mayor número de votos para legislador, dentro de su partido.³</p>	
<p>7. Únicamente los partidos políticos podrán postular candidatos a legislador.⁴</p>	
<p>A cada legislador le corresponden dos suplentes, elegidos de igual modo y el mismo día que aquel, los cuales lo reemplazarán en sus faltas, según el orden de su elección.⁵</p>	<p>A cada diputado le corresponderá un suplente personal elegido con el diputado principal el mismo día que este, quien lo reemplazará en sus faltas.</p>
<p>Después de la primera elección de legisladores de que trata el presente artículo, la ley podrá establecer para la conformación de los circuitos electorales, pautas distintas a las contenidas en esta disposición, pero tomando en cuenta, como punto de partida, para la estructuración de los circuitos electorales, la división político-administrativa actual de los distritos.</p>	<p>El Tribunal Electoral, previa consulta con los partidos legalmente reconocidos, en el marco del organismo de consulta instituido, elaborará y presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que crea los circuitos electorales que servirán de base para la elección de diputados, con arreglo a lo dispuesto en esta norma constitucional.”</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del texto de la Constitución Política de 1972 (reforma de 1983 y reforma de 2004).

³La reforma constitucional de 2004 eliminó el diputado por agregación.

⁴La reforma constitucional de 2004 autorizó la postulación libre de diputados.

⁵La reforma constitucional de 2004 eliminó uno de los dos suplentes de diputado. Además, la ley electoral había desarrollado esta disposición entre 1984 y 1994, permitiendo que los diputados y los suplentes de diputado compitieran por separado. El nuevo lenguaje de la Constitución es más consistente con el cambio legislativo (elecciones de 1999 y siguientes), según el cual cada postulante a diputado lleva su suplente personal.

El Acto Constitucional de 1983, que reformó la Constitución de 1972, reintrodujo el Órgano Legislativo tradicional, así como del circuito como circunscripción en la que los diputados son elegidos popularmente. Destaca, en contraste con el régimen vigente hasta 1968, que se apoye principalmente en la unidad político-administrativa del distrito, adaptándose a circunstancias particulares para, excepcionalmente, establecer circuitos agrupando corregimientos (distrito de Panamá). Algunos de los circuitos elegirán un único diputado (circuitos uninominales) y otros a dos o más diputados (circuitos plurinominales). Ese diseño básico se mantendrá hasta la actualidad, aunque en 2004 se hicieron reformas al artículo 141 de la Constitución (artículo 147 vigente), que resultan trascendentes.

A. Los circuitos electorales (1983)

En primer lugar, la reforma constitucional de 1983 contempló los circuitos dentro de las provincias y comarcas existentes (numeral 1). La legislación sobre los límites político-administrativos era parte del Código Administrativo (de 1917) y se fue transformando a lo largo del siglo XX. A inicios de la década de los ochenta, se inició el intento de reemplazar íntegramente esa división político-administrativa, y aparecieron nuevas grandes divisiones (comarcas indígenas, provincia de Panamá Oeste) así como, ocasionalmente, nuevos distritos, y con mucha mayor frecuencia, nuevos corregimientos.

La fragmentación política-territorial se aceleró en las últimas décadas. Entre las elecciones de 1994 y 2019 aumentaron los distritos de 67 a 81 y los corregimientos de 511 a 679.⁶

El artículo 141 de la Constitución (1983) otorgó a Darién y la comarca Guna Yala (entonces denominada comarca de San Blas) dos circuitos uninominales respectivamente (numeral 2) y a la provincia de Panamá se le asignaron cuatro circuitos plurinominales (numeral 3).

La fijación de la fórmula de representación proporcional, para la adjudicación de curules en los circuitos plurinominales, se remite a la ley (parte final del numeral 3, del artículo 141 de la Constitución según la reforma de 1983). Al contar con circuitos donde las elecciones se deciden por pluralidad y circuitos en los que se reparten los escaños atendiendo a un sistema de representación proporcional, el sistema electoral se considera mixto.

Se fijan umbrales poblacionales para diversos fines: como para el establecimiento de circuitos electorales en los distritos con más de 40,000 habitantes (numeral 3 del artículo 141), o en el establecimiento del número de diputados por provincia (uno por cada 30,000 habitantes y uno más por residuo no inferior a 10,000, numeral 4), o la regla general para establecer circuitos electorales (máximo de 40,000 habitantes y mínimo de 20,000 (numeral 5).

Sobre esta última regla general, la Constitución dispuso de excepciones: la ley podrá crear circuitos electorales al margen de los umbrales generales fijados en el numeral 5, para tomar en cuenta

⁶El número de circuitos no cambió mucho entre 1994 y 2004, año éste último en que se fija en 39 el número de circuitos tras la reforma constitucional, vigente hasta hoy. Para las elecciones de 1994 y 1999 hubo 40 circuitos, mientras que para las elecciones de 2004 hubo 41.

...las divisiones políticas actuales, la proximidad territorial, la concentración de la población indígena, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de la población en circuitos electorales.

Esa disposición ofrecerá un lenguaje que se preservará, con modificaciones, y en otro sentido, en la reforma constitucional de 2004.

Como se observa, en el artículo 141 no se fijó un número determinado de circuitos electorales, sino que establecieron unos primeros parámetros, y se autoriza que se modifiquen en adelante, tomando “como punto de partida, para la estructuración de los circuitos electorales, la división político-administrativa actual de los Distritos” (párrafo final).

Resulta llamativa la fórmula división “actual” de los distritos, que se utiliza dos veces en el artículo 141, en la medida que se refiere a 1983, y la modificación de la división político-administrativa es un ejercicio legislativo que ganó enorme dinamismo en las décadas siguientes.

La principal característica de este régimen constitucional sobre la configuración de circuitos electorales era la adaptabilidad al crecimiento demográfico, por lo que no se fijaba un número fijo de circuitos.

B. Los circuitos electorales (2004)

La regulación constitucional 1983-2004 presenta múltiples diferencias y otras tantas continuidades.

Entre las diferencias, destaca que desde 2004 se circunscribe el número de diputados a 71, por lo que cualquier cambio en la configuración de los circuitos está constreñido por ese dato.

Una segunda diferencia es la forma en que recoge la existencia de circuitos uninominales y plurinominales. La frase contenida en el numeral 1 del artículo 147 de la Constitución plantea potencialmente un cambio sustancial. En lugar de una fórmula de representación proporcional fijada en la ley para los circuitos plurinominales (como en el texto de 1983), se incorpora la idea de circuitos uninominales y plurinominales “...garantizándose el principio de representación proporcional”. Técnicamente esto supone un cambio normativo con grandes potencialidades. En principio, puede suponer que, en su conjunto, el sistema electoral aplicado a las elecciones de diputados sea proporcional y no solo proporcional la fórmula aplicada a los circuitos plurinominales.⁷

Si bien aquí se establecen parámetros para la conformación de circuitos, la norma de 2004 es más flexible que la de 1983, al no hacer referencia a los umbrales poblacionales. En su lugar, se hace una escueta mención a que se crearán los circuitos “en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral”, una regla que debe ser operacionalizada.⁸

⁷En la actualidad contamos con 39 circuitos, de los cuales 26 son uninominales y 13 son plurinominales, y la fórmula de adjudicación en los primeros es mayoría simple, y en los segundos, representación proporcional de listas, mediante cociente natural y resto mayor (con tramo final de adjudicación a los candidatos más votados).

⁸La introducción de la referencia al Padrón no se considera apropiado. La representación debe estar relacionada a la población, y no al número de electores. Sin embargo, el Padrón Electoral ofrece unas cifras ciertas que pueden ser más próximas a la adopción de la ley que fija el número e integración de los circuitos electores que el Censo de Población. Esto ha sido accidentalmente útil, en especial frente a la incertidumbre sobre el Censo de Población en Panamá, desde 2009.

III. Desarrollo legislativo y jurisprudencial

La legislación relativa a los circuitos electorales debe enmarcarse en la regulación constitucional, que se apoya, a su vez, en las normas sobre límites político-administrativos. Desde temprano en la transición democrática, sin embargo, hubo problemas relativos a la regulación de los límites político-administrativos.

Estando vigente el artículo 141 de la Constitución Política (1983), los circuitos electorales se apoyaban en la división político-administrativa establecida en las leyes, que se habían actualizado en 1981-1982.⁹ Una de las leyes aprobadas, sin embargo, no se llegó a publicar sino en 1994 (a pocos días de las elecciones generales), y fue luego declarada inconstitucional por la CSJ.¹⁰ Esta situación, que afectaba especialmente a las provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, pasó relativamente inadvertida.

Mientras tanto, la configuración de los circuitos electorales se realizó mediante decretos del Tribunal Electoral.¹¹ También se expidió una ley con el propósito de regular la configuración de los circuitos y el aumento del número de legisladores; esto último en virtud de que el régimen constitucional hacía depender el tamaño de la cámara de representación del crecimiento de la población.

⁹Ley 2 de 21 de octubre de 1981 "Por la cual se aprueba la nueva división política administrativa de las provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas", y Ley 1 de 1982 "Por la cual se aprueba la división político-administrativa de las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí, Darién, Panamá, Colón y la comarca de San Blas.

¹⁰En efecto, la ley 2 de 21 de octubre de 1981 fue declarada inconstitucional por Sentencia de 6 de julio de 1995, por haberse publicado extemporáneamente (el 29 de abril de 1994, en G.O. 22526, 13 años después de aprobada).

¹¹Así, mediante el Decreto 176 de 8 de septiembre de 1983 y el Decreto 16 de 28 de febrero de 1994.

La ley de 1993¹² señala al respecto que en

...los Circuitos electorales conformados se aplicará lo dispuesto en el Artículo 141 de la Constitución Nacional. Aquellos Circuitos donde se dé un aumento de la cantidad de Legisladores, se limitarán en cuanto a su crecimiento para la elección de los Legisladores que les correspondan, a no más de los que resultasen en proporción a un Legislador por cada cuarenta mil habitantes del Circuito, y uno más **por residuo que no baje de quince mil**, según el último censo de población. (énfasis nuestro).

Un ejemplo reciente de reconfiguración de circuitos electorales, que se ajusta a límites político-administrativos preexistentes, es la creación de los circuitos 12-1, 12-2 y 12-3 de la comarca Ngábe-Buglé. En la ley que los crea, de 2002¹³, se establece que sus límites político-administrativos serán los definidos en 1998.¹⁴

En aplicación de las nuevas normas constitucionales, de 2004, se expide legislación relativa a los circuitos electorales en 2006¹⁵ y en 2022.¹⁶

¹²Ley 28 de 14 de diciembre de 1993, "Por la cual se limita el Crecimiento del Órgano Legislativo".

¹³Ley 36 de 26 de julio de 2002 "Que crea los circuitos electorales 12-1, 12-2 y 12-3 en la Comarca Ngábe-Buglé".

¹⁴Ley 69 de 28 de octubre de 1998 "Por la cual se modifican y adicionan artículos a la ley n°1 de 1982 y se crean nuevos corregimientos en varios distritos de las provincias de Bocas Del Toro, Chiriquí y Veraguas, y nuevos distritos y corregimientos en la comarca Ngábe-Buglé."

¹⁵Ley 59 de 28 de diciembre de 2006, "Que configura los circuitos electorales para la elección de diputados". El artículo 3 de esta ley derogó la Ley 28 de 14 de diciembre de 1993, "Por la cual se limita el crecimiento del Órgano Legislativo".

¹⁶Ley 299 de 5 de mayo de 2022 "Que que configura los circuitos electorales para la elección de diputados". El artículo 3 de esa ley deroga la Ley 59 de 28 de diciembre de 2006.

La Ley 59 de 28 de diciembre de 2006, que configura los circuitos electorales para la elección de diputados, delimita y establece la nomenclatura de los circuitos uninominales y plurinominales a los que hace referencia el artículo 147 de la Constitución reformada en 2004. Establece los 26 circuitos uninominales y 13 plurinominales, así como se indican las unidades político-administrativas (comarcas, distritos, corregimientos) correspondientes. Estos circuitos han sido utilizados en las elecciones de 2009, 2014 y 2019.

El proyecto de ley presentado inicialmente por el Tribunal Electoral (de lo que fue luego la Ley 59 de 2006) contemplaba modificaciones al número de diputados en seis circuitos: Aumentaba uno en los circuitos 8-1 (de 3 a 4), 8-5 (de 3 a 4) y 8-10 (de 4 a 5), y reducía uno en los circuitos 8-6 (de 7 a 6), 8-7 (de 5 a 4) y 8-8 (5-4). Todo esto, para dar cumplimiento a la norma constitucional que exigía un reparto del número de diputados entre los circuitos en relación con el porcentaje de electores de cada circuito. Sin embargo, el texto aprobado por la Asamblea Nacional no mantuvo los cambios propuestos. La ley aprobada fue por eso demandada por inconstitucional.

A consecuencia de la demanda presentada, el párrafo del artículo 2 de la Ley 59 de 2006 que establecía que al circuito 8-1 (Arraiján) le correspondían 3 diputados, fue declarado inconstitucional por la CSJ en 2020.¹⁷ El fundamento de la CSJ fue que, según la información del propio Tribunal Electoral, el circuito 8-1 tenía una población electoral (Padrón Electoral) que según el nu-

¹⁷Sentencia de inconstitucionalidad de 6 de agosto de 2020, que declara que es inconstitucional el párrafo del artículo 2 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2006 que expresa “*Comprende el distrito de Arraiján, donde se elegirán tres Diputados*”.

meral 2 del artículo 147 de la Constitución exigía un número de diputados de 4.

Es importante tomar en cuenta que el artículo 147 de la Constitución (2004) también incluye una regla para la creación de circuitos, referida a la proporción de electores por circuito. Esa regla indica que para crear circuitos

...se tomará en cuenta la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales.

El pasaje reproduce parcialmente en lenguaje del artículo 141 de la Constitución (1983), aunque en el artículo 147 (2004) se trata de establecer una regla general, mientras que en el artículo 141 se trataba de una excepción a la regla general de toques y mínimos poblacionales para la creación de circuitos electorales. Otra diferencia es que, mientras que el artículo 141 (1983) menciona como criterio la concentración de la población indígena, el artículo 147 (2004) se refiere simplemente a la concentración de la población.

La Ley 59 de 2006 fue subrogada por la Ley 299 de 5 de mayo de 2022, que cambió la nomenclatura de los circuitos correspondientes a la nueva provincia de Panamá Oeste¹⁸ y reordenó los circuitos restantes en la provincia de Panamá. Esta ley mantiene la

¹⁸Creada mediante ley 119 de 30 de diciembre de 2013 "Que crea la provincia de Panamá Oeste, segregada de la provincia de Panamá".

distorsión identificada por la CSJ en la Ley 59 de 2006, y ha sido nuevamente demandada por inconstitucional. El principal argumento a favor de la inconstitucionalidad es que según el numeral 2 del artículo 147 de la Constitución, los “circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral”.

Los circuitos que debieron aumentar el número de diputados, además de Arraiján (ahora, 13-1), fueron La Chorrera (ahora 13-4) y el circuito 8-10 (24 de diciembre, Las Garzas, Mañanitas, Pacora, Pedregal, San Martín, Tocumen).

Los circuitos que debieron ver disminuido el número de diputados son: el circuito 8-6 (San Miguelito, de 7 a 6 diputados), el circuito 8-7 (Ancón, Bella Vista, Bethania, Calidonia, Curundú, El Chorrillo, Pueblo Nuevo, San Felipe, Santa Ana) y el circuito 8-8 (Don Bosco, Juan Díaz, Parque Lefevre, Río Abajo, San Francisco) que deberían elegir 4 diputados en lugar de 5.

IV. Conclusiones

Las dos leyes que han regulado la configuración de los circuitos electorales desde 2004 han sido iniciativa del Tribunal Electoral.

Sintetizando las reglas que establece el artículo 141 de la Constitución, toda propuesta legislativa de configuración de los circuitos electorales debe contener los siguientes elementos:

1. Conservar la elección de 71 diputados (párrafo inicial).
2. Si se elige más de un diputado en un distrito, el distrito integrará un único circuito electoral. Excepción: el distrito de Panamá, donde habrá varios circuitos de tres o más diputados (numeral 1).

3. Los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el Padrón Electoral (numeral 2), previo a la adopción de la ley.
4. A cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de diputados con que cuentan al momento de entrar en vigor “la presente norma” (numeral 3), entendiéndose por ello, 2009, dado que esa disposición entró en vigor en aplicación de la disposición transitoria.
5. Para la creación de los circuitos, se tomará en cuenta la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales (numeral 4).

El elemento incluido en el punto 1 establece una regla clara, que no necesite mayor comentario.

El punto 2 menciona una regla sencilla solo en apariencia: Todo distrito, donde se elija más de un diputado, será un circuito electoral. La sencillez proviene de que hoy sabemos qué distritos eligen más de un diputado porque tenemos un reparto de curules construido sobre la concentración de la población. En el modelo de 1983 “donde se elija más de un diputado”, era un dato cierto, basado en el Censo de Población y de los umbrales que daba la propia Constitución. La operación ahora debe hacerse sobre la base del numeral 2 del artículo 147: “en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral.” La operación es más compleja, pues exige relacionar el número de electores en el Padrón de cada distrito, con el número total de diputados a distribuir, que

es el de 71 menos aquellos garantizados por el numeral 3 a Darién y algunas comarcas.

La excepción a la regla, el distrito de Panamá, donde habrá varios circuitos de tres o más diputados (numeral 1), parece igualmente clara, pero dado lo indicado arriba, su aplicación también deviene compleja.

La regla 4 es una garantía de mínimos para la provincia de Darién y para algunas comarcas. Pero desde 2004 se ha aprobado otra comarca, que no tiene esa garantía.¹⁹

El peso normativo de la regla 5 es limitado. Lo es por varios motivos. El primero, por el lenguaje utilizado. La norma alude a “*criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales*”. “*Criterios*” y “*básicos*” no hacen sino reforzar la idea de que son guías elementales para configurar los circuitos electorales.

Además, los criterios básicos deben “*tomarse en cuenta*”. No deben dejar de examinarse, aunque ninguno de ellos determina por sí solo la configuración de los circuitos electorales, en presencia de reglas más precisas, fijadas en otros pasajes del artículo o de la Constitución. El más firme de los criterios mencionados, por su carácter objetivo, es la división político-administrativa, que además es incluido en otros pasajes del artículo 147 que sí se expresan como reglas.

De hecho, la división político-administrativa, para adquirir realidad jurídica, depende de estudios previos en los que los otros criterios mencionados en el artículo 147 han sido considerados, tal

¹⁹Es el caso de la Comarca Naso Tjër Di (creada mediante la ley 188 de 4 de diciembre de 2020). La comarca de Madugandi se creó mediante Ley 24 del 12 de enero de 1996, y la de Wargandi, creada mediante Ley 34 del 25 de julio de 2000, tienen además una peculiar forma de haberse integrado a los circuitos electorales de la comarca de Guna Yala.

y como lo dispone la ley vigente.²⁰ En efecto, el artículo 6 de la ley 65 de 2015 indica:

Artículo 6. Para la creación de nuevas divisiones político-administrativas en provincias, distritos, corregimientos y regímenes especiales se tendrán en cuenta los índices de población, la extensión territorial, la conservación ambiental, étnica y cultural, así como la descripción geográfica del territorio a segregar, además de la clasificación de los municipios que tiene expresamente establecida la ley que descentraliza la Administración Pública en Panamá.

Estos aspectos son levantados mediante informe socioeconómico y financiero del Ministerio de Economía y Finanzas e informe técnico de la Comisión Nacional sobre Límites Político-Administrativos. Así, toda consideración acerca de los aspectos territoriales, sociodemográficos, étnico-culturales y correspondientes a lazos de vecindad, vías de comunicación y factores históricos, está previamente contemplado por la Comisión Nacional sobre Límites Político-Administrativos. La Comisión Nacional sobre Límites Político-Administrativos es un ente interinstitucional que está integrada por el ministro de Gobierno, quien preside, el presidente de la Asamblea Nacional, el magistrado presidente del Tribunal Electoral, el ministro de Economía y Finanzas, el director del Instituto

²⁰Ver al respecto, la Ley 65 de 22 de octubre de 2015 "Que desarrolla normas para la creación y organización territorial del Estado panameño y dicta otras disposiciones", y su reglamentación mediante Decreto Ejecutivo 344 de 9 de diciembre de 2016.

Geográfico Nacional Tommy Guardia de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y el director del Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

De ahí que el Tribunal Electoral, para confirmar si en efecto existen los criterios citados en el numeral 4 del artículo 147 de la Constitución, debe apoyarse en el primero de ellos, es decir, en los límites político-administrativos existentes. Todo eso como criterios básicos a tomarse en cuenta, complementarios de la regla del numeral 2, sobre proporción del número de electores.

De más está decir que en los dos ejercicios previos de iniciativa legislativa del Tribunal Electoral para la configuración de circuitos electorales se ha partido de los límites político-administrativos existentes, en cumplimiento, por lo tanto, del numeral 4 del artículo 147 de la Constitución.

Una mirada histórica a la configuración de los circuitos electorales revela algunos de los cambios y continuidades en la estructura de la representación democrática. Las circunscripciones son uno de los elementos clave para entender los sistemas electorales y, especialmente, la transformación de votos en escaños, en las elecciones legislativas. Futuros trabajos deberán poner la lupa sobre las dinámicas territoriales e identificar a los ganadores y perdedores de la configuración y re-configuración de los límites políticos-administrativos y de las circunscripciones electorales.

Bibliografía

- Brown Araúz, H., & Sonnleitner, W. (2016). La dinámica dual, entre cambio y continuidad, en el Sistema de partidos de Panamá. *Los sistemas de partidos en América Latina, 2015*, 339-397.
- Bunker, K., & Navia, P. (2010). Explicando la desproporcionalidad en América Latina: magnitud de distrito, malapportionment y fragmentación partidaria. *Revista Española de Ciencia Política, 23*, 81-110.
- Katz, R. (1994). *Electoral Systems*. Tallinn, Estonia.
- Reynoso, D. (2004). “La sobre representación distrital en Sonora y Sinaloa, 1994-2004: sus efectos en perspectiva comparada”, *Región y Sociedad* 16(29): 145-168.
- Sánchez, S. (2022). La Sentencia de Inconstitucionalidad y sus Efectos. Tres casos sobre decisiones del Tribunal Electoral, *Revista Ratio Legis*, N° 3 enero – junio 2022: 83-115.
- Sonnleitner, W. (2010). Desproporcionalidad y malapportionamiento legislativos en Panamá: reformas para mejorar el desempeño del sistema electoral. In *Las reformas electorales en Panamá: Claves de desarrollo humano para la toma de decisiones* (pp. 140-214).
- Taagepera, R. y Shugart, M. S. (1989). *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.