

La Representación Proporcional en Panamá (1925 -1928)

Proportional Representation in Panama (1925–1928)

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.177>

Salvador Sánchez G.*

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

Resumen: El artículo examina la introducción del sistema de representación proporcional (RP) en Panamá durante el primer cuarto del siglo XX, específicamente el tránsito de la fórmula de representación de minorías (lista incompleta) al sistema de RP entre 1925 y 1926. Se documenta que la propuesta incorporaba elementos del cociente natural de Hare con mecanismos de adjudicación de restos, diseñados para reflejar con mayor fidelidad la correlación de fuerzas políticas. Sin embargo, la legislación aplicada en las elecciones legislativas de 1928 presentaba distorsiones significativas. El artículo recoge las voces de varios de los principales impulsores de los cambios, como Eusebio A. Morales o Guillermo Andreve, lo que brinda pistas sobre las motivaciones de la reforma electoral.

Palabras clave: Historia política, Panamá, reformas electorales, representación proporcional, sistema electoral.

Abstract: The article examines the introduction of the proportional representation (PR) system in Panama during the first quarter of the twentieth century, specifically the transition from the minority representation formula (incomplete list) to the PR system between 1925 and 1926. It is documented that the proposal incorporated elements of the natural Hare quotient with mechanisms for allocating remains, designed to more faithfully reflect the correlation of political forces. However, the legislation applied in the legislative elections of 1928 presented significant distortions. The article collects the voices of several of the main promoters of the changes, such as Eusebio A. Morales or Guillermo Andreve, which provides clues about the motivations of the electoral reform.

Keywords: Electoral reforms; electoral system; Panama; political history; proportional representation.

* Panameño. 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. 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. Entre sus principales obras se encuentran "Crítica a la Doctrina del Bloque de la Constitucionalidad" y "Los primeros diputados panameños: Ortiz y Cabarcas en las Cortes Españolas". Fue director general de Asesoría Legal y Técnica, en la Asamblea Nacional, secretario ejecutivo de Asuntos Jurídicos del Ministerio de la Presidencia, viceministro de la Presidencia y ministro de la Presidencia, encargado. Representante Permanente de la República de Panamá ante la Organización de Estados Americanos entre 2018 y 2019. Actualmente director de Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral.

Introducción

Las elecciones legislativas panameñas durante el primer tercio del siglo XX estuvieron marcadas por circunstancias que hacen su estudio una tarea tan interesante como difícil. Por un lado, la nueva República, fruto del movimiento independentista de 1903, se encontraba muy condicionada en el ejercicio de su autonomía política, por la hipoteca combinada del Tratado del Canal Istmico de 1903 y del artículo 136 de la Constitución Política de 1904.¹ Así, los procesos electorales del primer cuarto de siglo estuvieron frecuentemente supervisados por agentes de los Estados Unidos de América (Conte Porras, 2006b). Además, tal y como se reporta de forma reiterada, las irregularidades en los procesos electorales eran frecuentes y graves (Conte Porras, 2006; Valdés Escoffery, 2006). Por último, es escasa la información disponible y confiable sobre los resultados de las elecciones legislativas panameñas de principios el siglo XX.

El primer tercio de ese siglo también fue testigo de grandes transformaciones políticas, sociales y económicas. En ese contexto, se vio evolucionar la legislación electoral panameña, tanto en la forma de elegir al presidente de la República como en lo relativo a la forma de elegir a los diputados. En este último caso, la adopción de una fórmula de representación de las minorías aplicada en 1924 y luego la introducción de dos fórmulas de representación proporcional –en adelante RP– se producen en rápida sucesión (1925 y 1926).

¹ Según el artículo 136 de la Constitución de 1904, dispuso que el “Gobierno de los Estados Unidos de América podrá intervenir, en cualquier punto de la República de Panamá, para restablecer la paz pública y el orden constitucional si hubiere sido turbado, en el caso de que por virtud de Tratado Público aquella Nación asumiere, o hubiere asumido, la obligación de garantizar la independencia y soberanía de esta República.” La mención de un “tratado público” hace referencia al Tratado Hay-Bunau Varilla para la construcción de un canal interoceánico, de 1903, que en su artículo primero dispuso que Estados Unidos “garantizan y mantendrán la independencia de la República de Panamá”.

La RP aplicada en la República de Panamá a la elección de diputados en las circunscripciones plurinominales, es objeto de debate público y de modificaciones en ocasión de las periódicas reformas a la legislación electoral.

Aunque ese debate y esas reformas giran usualmente sobre los efectos reales o imaginados de las fórmulas de RP, el establecer las circunstancias de su introducción inicial (1925-1928) y sus antecedentes (1906-1925) es importante para completar el rompecabezas que hoy es la elección popular de los diputados en los circuitos plurinominales. A ese respecto he avanzado estudios sobre las fórmulas de adjudicación de curules previas a la RP (Sánchez G., 2021) y sobre la identificación que parte de la literatura local hacía de la fórmula de RP aplicada históricamente en Panamá como fórmula Sarípolos (Sánchez G., 2022). El presente artículo da continuidad a la investigación sobre el origen de la RP en Panamá, profundizando en las valoraciones de los contemporáneos sobre la reforma de la legislación electoral. En próxima ocasión me referiré al caso panameño en el contexto de la explicación de la introducción de la RP en América Latina.

Así, este artículo pretende contestar las preguntas siguientes:

- ¿Qué fórmulas electorales anteceden a la implantación de la RP en Panamá?
- ¿Cuándo y cómo se introduce en el derecho electoral panameño la RP?
- ¿Qué fórmula de RP se introduce al implantarse la RP?

Se propone responder las preguntas a partir del derecho electoral, con pretensiones principalmente descriptivas.

Haré, además, uso de los escritos de figuras relevantes que participen en la discusión pública de la reforma electoral. La investigación es, principalmente, un abordaje desde la historia del derecho electoral.

El tema bajo examen tiene un valor particular en relación con la deliberación contemporánea sobre la reforma electoral. La RP se ha

mantenido como un rasgo del sistema electoral aplicado a la elección de diputados de la República de Panamá en las circunscripciones plurinominales, desde su introducción legal en 1925, con escasas interrupciones.

Las diversas fórmulas de RP aplicadas en Panamá han sido objeto reiterado de atención de los especialistas.² Pese a eso, poco se ha dicho sobre el origen de la implantación de la RP en las elecciones panameñas, un asunto que se relaciona con la discusión general sobre la difusión de la RP en el mundo, incluyendo América Latina.

Parte de las limitaciones de investigaciones en este campo provienen de los escasos resultados electorales desagregados y fiables, ya comentada. Sin embargo, la investigación que puede hacerse por vía del análisis legislativo, y a través de la hemeroteca y de lectura de las obras de los actores políticos, aporta elementos útiles para comprender el período.

I. Antecedentes de la implantación de la RP en Panamá

Existe cierto consenso en que son cuatro las dimensiones fundamentales de los sistemas electorales aplicados a las elecciones legislativas: la fórmula electoral, la magnitud de la circunscripción, el umbral electoral y el tamaño de la Asamblea (Lijhart, 1995).

La fórmula electoral, según Álvaro Artigas, es

...un método matemático para llevar a cabo el reparto de escaños entre los distintos contendientes, sean estos candidatos o partidos. Hay una variedad de fórmulas que pueden agruparse en dos grandes clases, según si los escaños se los lleve uno solo de los contendientes o se repartan entre varios. En el primer caso

² Ver, por ejemplo: Vásquez G. (1966); Quintero Correa (1982); Antinori Bolaños (1995); Valdés Escoffery (1998); Smith W. (2000); Guevara Mann (2004); Sanmartín (2007; 2022); Brown Araúz (2009); Sonnleitner (2010); y Ceballos (2011).

se habla de fórmulas mayoritarias. En el segundo, de fórmulas proporcionales. (Artiga González, 441).

Las grandes alternativas son, entonces, las fórmulas mayoritarias y las de RP. La RP, como ideal, pretende que la composición de la Asamblea refleje en proporciones idénticas las tendencias expresadas por el electorado. Hay numerosos tipos que tienden a producir efectos proporcionales en distinto grado.

Entre 1906 y 1925 se utilizaron diferentes fórmulas para elegir diputados. Se observan dos momentos en la legislación electoral aplicada a la elección de diputados en circunscripciones provinciales plurinominales:

1. El sistema de elección de diputados de mayoría simple (1906-1918).
2. El sistema de elección de diputados de lista incompleta (1924).

Las elecciones en que esos mecanismos se aplicaron, y las primeras elecciones por RP, se muestran en el cuadro siguiente:

Tabla 1

Fórmulas de adjudicación de escaños en elecciones legislativas (1906-1932).

Fecha de las elecciones	Fórmula de adjudicación de escaños
1 de julio de 1906	Mayoría simple
2 de septiembre de 1910	Mayoría simple
7 de julio de 1914	Mayoría simple
2 de septiembre de 1918*	Mayoría simple
2 de septiembre de 1924	Lista Incompleta
5 de agosto de 1928	RP
5 de junio de 1932	RP

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación electoral.

*El período de los diputados elegidos en 1918 se extiende hasta 1924, para hacer elecciones legislativas simultáneas con las presidenciales, en 1924.

Obviamente, la fórmula de adjudicación de escaños es un aspecto aislado del sistema electoral, y no es el único importante. Hay que tener

presente también el conjunto de normas y prácticas que acompañan a las fórmulas de adjudicación de las curules, y que condicionan los efectos que pudieran producir las mencionadas fórmulas consideradas en abstracto.

A continuación, examinaré cada uno de los momentos identificados, describiendo el fundamento jurídico de cada fórmula y su funcionamiento, en la medida en que la falta de datos detallados de los resultados electorales permite hacerlo.

1. La elección de diputados por mayoría simple (1906-1918)

La Convención Nacional Constituyente dispuso que las primeras elecciones legislativas se llevaran a cabo en 1906.³ El desarrollo legislativo aplicado a la elección de diputados inicia con la Ley 89 del 7 de julio de 1904.

El artículo 45 de esa ley, en concordancia con el artículo 78, establece la mayoría simple como fórmula para ser elegido diputado:

Artículo 45. Los individuos que obtengan mayor número de votos para principales serán declarados electos con ese carácter, y los que tal mayoría obtengan como suplentes serán declarados electos suplentes, según el orden descendente de estos. En caso de igualdad, decidirá la suerte.

Aunque hay listas, éstas son abiertas y desbloqueadas, y los votos se contabilizan individualmente a cada uno de los candidatos incluidos en éstas.⁴

³ El artículo 144 de la Constitución señalaba la reunión de la Asamblea Nacional, el primero de septiembre de 1906.

⁴ La población de cada círculo electoral (provincias) se establece en la que había determinado el último censo del extinto Departamento colombiano de Panamá, más un 25%. Ver Decreto N.º 33 de 1910, sobre censo electoral.

El intento de liberales y conservadores de llegar a acuerdos sobre la distribución de las curules se remonta a la constituyente, y tiene un reflejo inmediato en las primeras elecciones para la Asamblea Nacional. Se trató de un intento que contó con intermediación de la representación diplomática estadounidense, y que solo fue exitoso en la provincia de Panamá:

Según el cónsul galo, Charles Magoon, había convencido a ambos bandos, previamente, de la necesidad de firmar un acuerdo con una lista única integrada por seis diputados y 12 suplentes, la mitad de cada uno de los partidos. Los diputados del gobierno eran: Tomás Arias, Julio Fábrega y Rafael Aizpuru; en tanto que de la oposición figuraban Pablo Arosemena, Eusebio A. Morales y Abel Bravo (Araúz y Pizzurno, 1996, p. 41).

Un ejemplo de los datos que arrojaban este tipo de escrutinio lo encontramos en las elecciones de 1910, en la provincia de Panamá (ver Tabla N.º 2).

Estos resultados de la provincia de Panamá contienen elementos llamativos: los seis primeros candidatos recibieron la totalidad de los votos en la mayoría de los distritos.⁵ Ese tipo de resultados reflejarían una muy coordinada forma de votar, que se beneficiaba de un sistema electoral en el que la papeleta era proporcionada a los votantes por los propios partidos políticos. Así, aunque los votantes tuvieran la posibilidad legal de votar por múltiples otros candidatos, una alta organización de los votantes favorecía estos resultados. En este caso, además, se observa que entre los seis diputados elegidos los hay no solo

⁵ En Arraiján, 51 cada uno; 81 cada uno en el distrito de Balboa; 167 cada uno en el distrito de Capira; 51 cada uno en el distrito de Chame; 86 cada uno en Pinogana; 108 cada uno en Chimán; 118 cada uno en San Carlos; 239 cada uno en Taboga.

de adhesión liberal, sino conservadores, como Nicanor A. de Obarrio o Juan Antonio Henríquez.

Tabla 2

Resultados electorales de la provincia de Panamá, elecciones legislativas de 1910. Diputados principales.

Candidatos	Votos recibidos
Guillermo Andreve	2937
Constantino Arosemena	2935
Ciro Urriola	2913
Nicolás Justiniani	2854
Juan Antonio Henríquez	2854
Nicanor A. De Obarrio	2841
Oscar M. Mckay	47
Carlos de Diego	16
Gaspar Araúz O.	15
Francisco Filós	13
Francisco A. Mata	7
Roberto Moreno	7
Antonio E. Dorado G.	4
Gonzalo Walker H.	3
Agustín Argote	3

Fuente: Acta de Escrutinio de 15 de julio de 1910 (Araúz, 1999, 291).

El procedimiento de reparto de curules acordado por los partidos políticos, tuvo al menos otra manifestación en las elecciones legislativas de 1918:

El presidente del Directorio Conservador, general don Santiago de la Guardia, debidamente autorizado, y el presidente Valdés, como jefe de su partido, acordaron el número de diputados

que debía elegir cada partido; nueve conservadores y el resto liberales, para votar por candidaturas mixtas, bien entendido que la escogencia de los candidatos era enteramente libre en el seno del respectivo partido; de manera que el uno no tenía que aprobar ni podría rechazar los candidatos del otro (Guardia Grimaldo, 2005, pp. 68-9).

Esta última operación no pudo ejecutarse por el súbito fallecimiento del presidente Valdés y la inicial cancelación de las elecciones legislativas por el nuevo presidente, Ciro Urriola.

2. La lista incompleta y la representación de las minorías (1924)

En 1916 se adoptó en el Código Administrativo, y con él la fórmula de adjudicación de curules en circunscripciones plurinominales que buscaba asegurar la participación de las minorías. Se trataba del sistema denominado “de lista incompleta”.⁶

Tanto el mandato de la Asamblea Nacional como el del presidente de la República era de cuatro años, pero no eran concurrentes. Sin embargo, se reformó la Constitución política para que los mandatos de ambos órganos coincidieran; para lo cual se prorrogó el mandato de la Asamblea Nacional 1918-1922 hasta 1924. Ese año se hicieron elecciones para presidente de la República y diputados de la Asamblea Nacional, siendo esas elecciones las primeras y últimas elecciones legislativas en que se aplicó el sistema de lista incompleta.

El texto del artículo 239 del Código Administrativo estableció lo siguiente:

⁶ La lista incompleta también se proponía en el artículo 65 de un proyecto de ley sobre elecciones populares, presentado por los diputados Julio Arjona Q. y André Mojica, también en 1916. Sobre la lista incompleta en Panamá, ver Sánchez (2021).

Artículo 239. En toda votación para Concejeros Municipales y Diputados a la Asamblea Nacional, cuando se hayan de elegir más de dos personas, se votará en cada boleta por una tercera parte menos del número que se vaya a elegir, sin tener en cuenta las fracciones, de manera que si van a elegirse 3, 4 ó 5 candidatos se deduce: 1.

Si 6, 7 u 8.....	2
Si 9, 10 u 11.....	3
Si 12, 13 ó 14.....	4
Si 15, 16 ó 17.....	5
Si 18, 19 ó 20.....	6
Si 21, 22 ó 23.....	7
Si 24, 25 ó 26.....	8
Si 27, 28 ó 29.....	9
Si 30, 31 ó 32.....	10

y así en adelante.⁷

Complementariamente, el artículo 282 del Código Administrativo establecía que el Jurado Provincial de Elecciones declaraba la elección de principales y suplentes a favor de los ciudadanos que hubieran obtenido mayoría de votos en orden descendente.

La nueva legislación electoral estuvo influida directamente por la ley Sáenz-Peña de la Argentina, como resultado de un viaje que realizó al Cono Sur Eusebio A. Morales.⁸ Sobre si ese viaje tenía el propósito

⁷ En efecto, puede observarse el sistema electoral establecido en Argentina, en el artículo 56 de la Ley 8871 de elecciones generales, de 1912. Sin embargo, la adopción de un sistema similar había sido propuesto antes por Justo Arosemena, en base a reforma electoral británica de 1867.

⁸ Nació en Sincelejo, Colombia, en 1865. Recibió el título de Doctor en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Cartagena. Juez Municipal en Colón, Panamá. Participó en la guerra de los mil días, y en el movimiento independentista de 1903. Ocupó varias veces importantes secretarías de Estado de la República de Panamá. Entre otras responsabilidades que asumió, fue enviado Extraordinario y ministro Plenipotenciario en Bélgica, los Estados Unidos y Holanda, y jefe de la delegación ante la Sociedad de las Naciones. Sobre Morales, ver Sucre Camarano (2015).

de explorar las posibles reformas electorales, o si la idea de emular la ley argentina fue un efecto colateral del viaje, hay posiciones encontradas. Según Sucre Camarano, Morales

...aprovechó un viaje a Argentina para estudiar su sistema electoral. De regreso, le presenta a Porras una propuesta adaptando el sistema argentino, y éste le pidió a la comisión codificadora su incorporación al Código Administrativo (2015, p. 1903).⁹

Cualquiera que haya sido el caso, el nuevo sistema no se aplicó en las elecciones legislativas de 1918, como estaba previsto inicialmente. Pese a que la Ley 1 de 1916 ordenaba la entrada en vigor del Código Administrativo el 1 de julio de 1917, esa fecha fue luego modificada, de forma que el sistema se utilizó únicamente en las elecciones legislativas de 1924.

Eusebio A. Morales justificó la postergación en un estudio publicado en el “Diario de Panamá” en diciembre de 1918, titulado apropiadamente “La Reforma Electoral”. Consideró necesario retrasar la entrada en vigor del Código Administrativo para evitar dejar sin derecho al sufragio efectivo a quienes no contaran con cédula de ciudadanía, pues el nuevo código las hacía indispensables para poder votar. El plazo entre la entrada en vigor original del Código y la fecha de las elecciones siguientes no permitía, según Morales, expedir las cédulas a tiempo para garantizar la participación general de la población con derecho al sufragio. La ley 44 de 1917 postergó así la entrada en vigor del Código Administrativo, hasta el 1 de enero de 1919 y, por lo tanto, las elecciones legislativas de 1918 se hicieron con el sistema tradicional.¹⁰

⁹ Por otra parte, es seguro que Morales conocía desde mucho antes esa forma de adjudicar curules. Por ejemplo, el voto limitado es descrito en el libro *Ensayo sobre Ciencia Constitucional*, sobre el cual Morales escribió una recensión en 1898, en el periódico *La Situación*. Ver: Morales (1999, 23-31) y Aregui, (1897).

¹⁰ La ley 46 de 1919, en ese marco, da carácter permanente a las cédulas de ciudadanía, lo que evita tener que expedirlas cada vez que hubiera un proceso electoral. Adicionalmente, deroga el capítulo

En el mismo escrito ya citado, decía Morales, sobre la fórmula de adjudicación de curules establecida en el Código Administrativo:

Hay en el Código un punto importante que no he tocado y que es el único que en mi concepto no merecía ser copiado de la ley argentina porque resuelve de modo arbitrario una cuestión que debe tener una solución más acorde con la realidad de las cosas: es la representación de las minorías. El sistema argentino es erróneo y aquí lo tenemos copiado sin meditarlo. Dejo este asunto para otra ocasión (1999, p. 224).

En esto no estaba solo. Otro connotado liberal, Guillermo Andreve¹¹, era también crítico de la fórmula adoptada. En 1924 publicó un artículo en la revista *Estudios*, en la que se lee:

Nuestras disposiciones electorales reconocen el derecho de las minorías, pero no lo establecen cuerdamente. Por su parte, los partidos en el poder tratan siempre de hacerlo irrisorio, ya declarando partido minorista al que en realidad no es sino una rama del partido mayorista, ya dividiendo los votantes para obtener, a veces por medio de ingeniosos cálculos aritméticos, acaparar toda la representación en un cuerpo dado. El reverso de la medalla lo ofrecen a veces grupos minúsculos de ciudadanos que pretenden una representación a que su número no les da derecho. Ocurre también que hay grupos divergentes interesados en defender sus principios y opiniones, y de acuerdo con nuestras disposiciones electorales solo dos lo logran. Imaginemos cinco grupos políticos

6. ° del Título IV del libro I del Código Administrativo, "De los partidos políticos y de los candidatos".

¹¹ Andreve fue ministro plenipotenciario ante los gobiernos de Francia y España, cargo que ejerció en 1921 y 1924, en el período en el que escribe a favor de la introducción de la RP en Panamá. Sobre Andreve, ver Royo (2015) y Conte Porras (1979).

interesados en una elección de concejales, por ejemplo. Solo dos de ellos obtendrán la elección de una parte de sus candidatos o de todos ellos. Los otros tres grupos no obtendrán nada. Imaginemos asimismo que el total de votos obtenidos sea este: dos mil, mil novecientos, mil ochocientos, mil setecientos y mil seiscientos, y los concejales a elegir, siete. Resultaría el primer grupo con cinco concejales, el segundo grupo con dos y los otros tres sin ninguno. Es decir, que dos mil ciudadanos tendrían una representación de un concejal por cada cuatrocientos de ellos; el segundo grupo de uno por cada novecientos cincuenta ciudadanos; y cinco mil cien ciudadanos no tendrían representante ninguno. Tal cosa es irritante y sin embargo puede ocurrir, como ocurren otras cosas absurdas y contrarias a los verdaderos fines que se persiguen con el sufragio universal (Andreve, 1979, pp. 403-4).

El irregular funcionamiento del sistema de lista incompleta es evidenciado en otro relato de un protagonista. Decía el liberal Juan Demóstenes Arosemena:

La razón por la cual presenté yo únicamente cuatro candidatos, siendo seis los Diputados a elegir por la Provincia de Colón, consta en la disposición legal vigente entonces sobre representación de las minorías; pero posteriormente, casi a última hora, observando los elementos que rodeaban al Gobierno que sus filas eran tan numerosas como escuálidas las de la oposición, resolvieron los primeros trazar entre ellos, para los fines electorales, la línea de los antiguos partidos históricos y copar toda la elección, como así sucedió, agregándose a la lista antes mencionada por Colón los nombres de los señores [conservadores] Luis F. Muñoz y Dr. Eduardo Chiari... (Arosemena, 1931, p. 11).

Como se concluye al examinar la lista de diputados de la Asamblea Nacional integrada en 1924 (Ford González & Ortega Padilla, 2009, p.11), todos los postulados para diputados en la lista del gobierno en la provincia de Colón tomaron posesión, lo que significa que el sistema no fue eficaz para garantizar diputados a listas minoritarias (al menos no en esa circunscripción).

Ciertamente, el artículo 240 del Código Administrativo autorizaba a presentar candidatos hasta la totalidad de los cargos sometidos a elección si participa una única lista, pero no era el caso. Agrega Guardia Grimaldo:

Por primera vez también se presentó el ejemplo inaudito de que el Presidente de la República asumiera, no ya solamente la jefatura de su propio partido, llamado liberal porrista, sino la de un supuesto partido conservador, para lo cuál creó la “Junta Conservadora”, a fin de burlar la disposición legal que consagra la representación de las minorías (Guardia Grimaldo, 2005, p. 76).

La incorporación de conservadores porristas a las listas del liberalismo porrista era un episodio más del enfrentamiento y colaboración electoral entre coaliciones de corrientes liberales y conservadoras, desde inicios de la República, pero adquiere en el período examinado mayor gravedad por la suplantación de las autoridades nacionales conservadoras.

Tiene además importancia porque la forma de integrar la oposición conservadora al proceso político cambia grandemente desde la tradicional combinación de liberales y conservadores en la oferta electoral y en el ejercicio del poder, que suponía la negociación de la lista de candidatos comunes en las elecciones legislativas, a la lista incompleta de 1924, que requería que la minoría conservadora siguiera existiendo y propusiera sus propias listas con autonomía. El momento en el que se utiliza la lista incompleta (1924) parece entonces ser el menos propicio, dado que

coincide con la estrategia porrista de reconocer un partido conservador liderado por el propio presidente Porras.

II. La implantación legal de la RP en Panamá

El gobierno liberal de Rodolfo Chiari se instala el 1 de octubre de 1924 y pronto toma iniciativas para la reforma de la legislación electoral, designando una comisión para que elabore un proyecto de ley sobre elecciones populares.¹²

La comisión estaba presidida por el ministro de Gobierno y Justicia, Carlos L. López, y estaba, además, integrada por Eduardo Chiari, Manuel Antonio Herrera, Harmodio Arias, y Gregorio Miró. Posteriormente se retiraron de la comisión Eduardo Chiari (reemplazado por Antonio Papi Aizpuru) y Harmodio Arias (reemplazado por Juan Demóstenes Arosemena). Este movimiento parece significativo, porque entran a la comisión un anti-porrista como Aizpuru (de la campaña de Manuel Quintero Villarreal, en reemplazo de un conservador porrista) y un hombre de confianza de Porras (Juan Demóstenes Arosemena) en lugar de un enemigo de Porras (Harmodio Arias).¹³ Estos movimientos hacen creer que Chiari hubiera querido, desde el poder, que la ley electoral fuera una garantía a los entonces tres sectores del liberalismo activos en 1924.

El proyecto de ley sobre elecciones populares, que se convirtió posteriormente en la Ley 60 de 1925, propuso un mecanismo de adjudicación de curules en circunscripciones plurinominales, que se introducía por primera vez en Panamá para las elecciones de diputados, y que establecía:

¹² Decreto 180 de 16 de octubre de 1924.

¹³ El enfrentamiento implicó un intercambio público de cartas entre el 24 de septiembre y el 1ero de agosto de 1924, a partir de la intervención crítica respecto a la administración liberal, de Harmodio Arias en un homenaje que la hiciera Acción Comunal con motivo de su elección como diputado para el período 1924-1928 (Revista Lotería, 1984).

Artículo .. El Jurado, una vez terminado el escrutinio, procederá a hacer dos operaciones aritméticas, así: primero dividirá la suma total de votos válidos emitidos, por el número de Diputados o Concejeros Municipales a elegir, ya sea que se trate de una u otra elección; el cuociente así encontrado es el número de votos que cada lista de candidatos debe reunir como minimum para obtener un elegido; la segunda operación consiste en dividir el número de votos obtenidos por cada lista, por el cuociente ya encontrado, y el nuevo cuociente es el número de Diputados o de Concejeros que corresponde a cada una de esas listas. Si después de estas operaciones no resultaren adjudicadas todas las representaciones que correspondan al Círculo Electoral o al Distrito Municipal de que se trate, por no reunir alguna de las candidaturas el número de votos fijado por el cuociente electoral, obtendrá la preferencia en la adjudicación la candidatura que haya obtenido siquiera la mitad de los votos requeridos; de no ser así, será preferida la lista que hubiere obtenido el residuo más alto.

En el caso de que ninguna de las listas hubiere obtenido el número de votos necesarios para llegar al cuociente electoral, adjudicará un candidato a cada una de las listas que mayor número de votos haya obtenido, en orden descendente.

Como se observa, hay dos rutas para adjudicarse las curules, en el artículo transcrito:

1. Cociente, medio cociente, residuo más alto.
2. Mayoría simple, en orden descendente de las listas más votadas.

El proyecto fue presentado por el ministro de Relaciones Exteriores debido a la ausencia del ministro de Gobierno y Justicia, Carlos L. López. No obstante, la presentación estuvo acompañada por el mensaje de López dirigido a la Asamblea Nacional.

La Comisión de Gobierno de la Asamblea Nacional emitió su informe favorable al proyecto de ley el 4 de marzo de 1925, lo que inició la discusión en el plenario. Ese día el diputado Pérez Angulo propuso una modificación al artículo 97 original.¹⁴ Sin embargo, el debate no giró sobre esa propuesta, de mera redacción, sino sobre aspectos centrales del texto original:

El H.D. Arias manifestó que en su concepto el artículo en debate, con la ligera modificación, no lleva relación con el sistema que se ha adoptado en este proyecto desde el momento en que se negó el artículo 83. Agregó que no es posible encontrar el cuociente electoral en la forma como se ha legislado; terminó haciendo presente que debía suspenderse la discusión de los artículos 97 y 98 a fin de estudiar el asunto detenidamente...” (ANP, 1925, 7 de marzo, p. 156).¹⁵

El argumento relativo a la impertinencia del artículo 97 del proyecto, luego del rechazo al artículo 83 reviste importancia. Decía el artículo 83:

Artículo. Nadie puede figurar como candidato por más de un Partido o agrupación. En consecuencia, el que haya sido postulado como candidato por un Partido no podrá serlo por otro, a menos que renuncie expresa y públicamente la primera postulación. Si así no lo hiciere, se reputarán y declararán nulos los votos dados a su favor por el partido o agrupación que hubiere hecho la última postulación.

¹⁴ ANP (1925, 7 de marzo). Acta de la sesión extraordinaria (p. 156). Contrastando el texto original del proyecto de ley, con la propuesta del diputado Pérez Angulo (diputado por Los Santos), que se encuentra en el expediente legislativo, confirmamos que se trató de una simplificación de la redacción, sin impacto en la fórmula electoral.

¹⁵ El diputado Arias del que escribimos es el doctor Harmodio Arias, entonces diputado por la provincia de Panamá, del partido Demócrata (partido provincial) y quien luego fuera presidente de la República, 1932-1936.

Cuando se discutió este artículo, el diputado Patiño pidió a la cámara lo rechazara por inconveniente. Varios otros diputados se manifestaron al respecto: El diputado Solanilla consideró que el artículo contribuía a moralizar la política, pues no podía concebirse que nadie de buena fe concurriera a una elección en la lista de dos partidos diferentes (ANP (1925, 6 de marzo, p. 150)).¹⁶ El diputado Arosemena, por el contrario, dijo que no veía la razón por la que un candidato no debía aparecer en varias papeletas (ANP, 1925, 6 de marzo, pp. 150-1). Coincidiendo con el diputado Patiño sobre que el artículo 83 resultaba inconveniente, declaró que él había sido elegido apareciendo en varias listas partidarias, y que eso no lo había hecho actuando de mala fe. Conte B., diputado por Coclé, señaló que había sido votado por miembros de ambos partidos y compartía el criterio de que el artículo era inconveniente y debía ser rechazado. De forma llamativa este diputado es uno de los que había propuesto la introducción de la representación proporcional a la Constitución.

El diputado Guevara señaló que el texto había sido redactado por liberales de ideas avanzadas, para moralizar la política.¹⁷ Se entiende que alude a los miembros de la comisión designada por el Órgano Ejecutivo. Pero los argumentos en contra se fueron sucediendo: sobre la elección del presidente Chiari, el diputado Arosemena dice que es un ejemplo de cómo puede alguien ser elegido legítimamente casi por unanimidad.

El diputado Conte B., argumenta que la legalidad de las coaliciones electorales sirve de fundamento a la postulación de candidatos en varias listas partidarias. Al final, el texto moralizador del artículo 83 fue rechazado (ANP, 1925, 6 de marzo, pp. 151).

Lo que parece indicar el diputado Arias cuando se debate plenariamente sobre el artículo 97 es que, dado que la prohibición de aparecer como candidato en varias listas fue rechazada, la fórmula de adjudicación

¹⁶ Se trata de Luis Solanilla, diputado por Panamá.

¹⁷ Carlos Guevara, diputado por Coclé.

debería contener algún mecanismo para agregar los votos obtenidos por candidatos postulados en múltiples listas. Dado que ese mecanismo no está presente, era preferible suspender la discusión el 7 de marzo. Arias será quien proponga también retomar la discusión, el 13 de marzo.

Cuando se retoma la discusión del artículo 97, fue aprobado con la modificación del diputado Pérez Angulo (ANP, 1925, 13 de marzo, p. 187). A último momento el diputado Arias presentó también la adición de un inciso al artículo 97, referido al tema de la postulación en múltiples listas:

Para determinar qué lista o qué candidato tiene preferencia en la elección, se computarán a beneficio de cualquier candidato no solo los votos emitidos a su favor en la lista del partido o agrupación que lo hubiera postulado, sino también los que haya obtenido en otras listas (ANP, 1925, 13 de marzo, p.188).¹⁸

La disposición sobre RP de la Ley 60 de 1925, finalmente, quedó en su artículo 99 de la siguiente forma:

Artículo 99. El Jurado, una vez terminado el escrutinio, procederá a hacer dos operaciones aritméticas, así: primero dividirá la suma total de votos válidos emitidos, por el número de Diputados a elegir; el cuociente así encontrado es el número de votos que cada lista de candidatos debe reunir como mínimum para obtener un elegido; la segunda operación consiste en dividir el número de votos obtenidos por cada lista, por el cuociente ya encontrado y el nuevo cuociente es el número de Diputados que corresponde a cada una de esas listas. Si después de esas operaciones no resultaren adjudicadas todas las representaciones que correspondan

¹⁸ Poco después el diputado Arias propuso y logró aprobar el artículo 98-A, que limitaba el número de escaños adjudicables a un mismo partido.

al Círculo Electoral de que se trate, por no reunir alguna de las candidaturas el número de votos fijados por el cociente electoral, obtendrá la preferencia en la adjudicación la candidatura que haya obtenido siquiera la mitad de los votos requeridos; de no ser así, será preferida la lista que hubiere obtenido el residuo.

En el caso de que ninguna de las listas hubiere obtenido el número de votos necesarios para llegar al cociente electoral, adjudicará un candidato a cada una de las listas que mayor número de votos haya obtenido en número descendente.

Para determinar qué lista o qué candidato tiene preferencia en la elección, se computarán a beneficio de cualquier candidato, no solo los votos emitidos a su favor en la lista del partido o agrupación que lo postuló, sino también los que haya obtenido en otras listas.

El artículo define un sistema de cociente electoral de lista cerrada para los escaños iniciales. Luego entran a participar las listas que no hayan obtenido representación por el sistema de cociente, pero que hubiesen obtenido al menos la mitad del cociente. A continuación se adjudican los escaños restantes (en caso de que los haya) a las listas más votadas, y en ellas, a los candidatos más votados en cada una, contándose para ese propósito los votos que esos candidatos obtuvieran en todas las listas en las que estuvieran postulados.

Esta norma es pronto subrogada por la Ley 62 de 1926, la cual en su artículo 15 cambia la redacción del artículo 99 de la Ley 60 de 1925 en lo que se refiere a la adjudicación de los escaños en atención a los restos. Suprime la referencia a aquellas listas que hayan obtenido al menos la mitad del cociente, señalando como beneficiarias de los escaños restantes las listas con mejores resultados electorales y sin representación. El “medio cociente” volverá más tarde, en la reforma electoral de 1930.

El texto del artículo 99, tras la reforma de 1926, será el siguiente:

Artículo 99. El Jurado, una vez terminado el escrutinio, procederá a hacer dos operaciones aritméticas, así: primero dividirá la suma total de votos válidos emitidos, por el número de Diputados a elegir; el cuociente así encontrado es el número de votos que cada lista de candidatos debe reunir como mínimum para obtener un elegido; la segunda operación consiste en dividir el número de votos obtenidos por cada lista, por el cuociente ya encontrado y el nuevo cuociente es el número de Diputados que corresponde a cada una de las listas.

Si después de efectuadas estas operaciones no resultaren adjudicadas todas las representaciones que corresponden al círculo electoral de que se trata, por no reunir alguna de las listas el número de votos fijados por el cuociente electoral, se adjudicará un candidato a cada una de las otras listas que mayor número de votos haya obtenido en orden descendente.

Para determinar qué candidato tiene preferencia en una lista, se computará a beneficio de cualquiera de los que en ella figuran, no solo los votos emitidos a su favor en la lista del partido o agrupación que lo postuló, sino también los que haya obtenido en otras listas donde no haya sido postulado. Caso de empate, el candidato colocado en primer puesto, en el orden descendente, preferirá al que le siga.

La reforma es especialmente importante para la historia de la Asamblea Nacional, porque fue la fórmula de 1926, y no la de 1925, la primera de RP utilizada para adjudicar curules en nuestro Órgano Legislativo, en las elecciones generales de 1928.

Por otro lado, un artículo de la Ley 60 de 1925 (que no fue modificado por la Ley 62 de 1926), se convierte en un remanente de la fórmula de adjudicación de curules basada en el principio de la representación fija de las minorías:

Artículo 101. A pesar de lo dispuesto en los artículos 99 y 100, cuando se haya de elegir más de dos personas para Consejeros Municipales y Diputados a la Asamblea nacional, no se adjudicarán a ningún partido o agrupación más de las dos terceras partes del número que se vaya a elegir. Las otras representaciones se adjudicarán a los otros Partidos o agrupaciones, de acuerdo con lo establecido en los citados artículos 99 y 100.

Esta disposición fue objeto de crítica, como veremos en la siguiente sección. Sin embargo, antes debe mencionarse otro aspecto significativo de la reforma de 1925, relacionado con la regulación de los partidos políticos. Mientras que el Código Administrativo, aplicado en 1920, establecía el monopolio de la postulación partidaria a todos los puestos de elección popular (artículos 226-230), el régimen establecido por la ley 60 de 1925 (artículos 50-53) fue más flexible.

El artículo 228 del Código Administrativo señaló que sólo los partidos políticos reconocidos podían postular candidatos a cargos de elección popular, mientras que el artículo 226 reconocía a los partidos políticos con “organización completa en todo el país”, agregando que sus estatutos y reglamentos debían ser aprobados por el Órgano Ejecutivo.

El artículo 50 de la ley 60 de 1925, por su parte, señala:

Artículo 50. Sólo los partidos políticos o agrupaciones de la misma índole, cualquiera que sea su denominación, tienen derecho a lanzar candidatos para cargos de elección popular. Para tener derecho a lanzar candidatos para Presidente de la República y Diputados, deberán comunicar su existencia al Jurado Nacional de Elecciones, acompañando copia del acta de fundación, a más tardar treinta días antes del término fijado para las votaciones.

Así, encontramos un mayor número de partidos coaligándose en las elecciones generales de 1928, lo que ofrece un panorama muy distinto de las elecciones generales de 1924.¹⁹

III. Crítica a las fórmulas de RP adoptadas en 1925-1926

El promotor de la legislación que adoptó la RP en 1925, el secretario de gobierno Carlos L. López, se quejó pronto de la incorporación de la representación fija de las minorías (en el artículo 101), al sistema que él identificaba como de “doble cociente”:

La nueva ley sobre sufragio popular expedida por vosotros en 1925 ha sido aplicada por primera vez en las recientes elecciones para concejales verificadas dentro de la mayor tranquilidad en todo el país.

Como recordaréis fue confeccionada con el mayor esmero, habiéndose tenido el propósito de hacerla lo más sencilla y comprensible y adaptándose **el sistema del doble cuociente** existente en muchos países como el más adecuado para asegurar una representación proporcional de los distintos grupos en que se divide la voluntad popular. Sin embargo, ese sistema ha quedado viciado **al ser amalgamado a última hora con el de la representación fija de las minorías**. Dicha ley no es, por esta y otras causas, perfecta, pero difícilmente se encontrará una de su clase que lo sea y os toca hacerle las reformas o cambios que juzguéis conveniente después de su reciente aplicación

¹⁹ Los partidos que participan en las elecciones de 1928 incluyen: Partido Liberal Chiarista, Partido Conservador, Partido Laborista, Partido Agrario, Partido Demócrata, Partido Liberal Porrista, Partido Republicano Obrero, Partido Conservador (Fábrega).

(Secretario de Estado en el Despacho de Gobierno y Justicia, 1926). (Énfasis mío)

Como se observa, el proponente tenía una idea clara de lo que creía que había propuesto, y de la distorsión que se introdujo en la Asamblea Nacional. Esa distorsión se atribuía al artículo 101, que impedía al liberalismo obtener la totalidad de los escaños que correspondían a su proporción de votos, al prohibir que se le adjudicaran más de dos tercios de las curules.

En el mismo sentido que López se expresa Andreve. Al comentar sobre los cambios a la legislación electoral de 1925 (y que subsistió luego de la reforma de 1926), reclama que se produjo una combinación de dos sistemas en lo referente a la fórmula de adjudicación de curules: la fórmula del cociente (que él proponía) y la de representación forzosa de las minorías. Transcribo un largo pasaje al respecto, que no tiene desperdicio:

Hay algo en la ley que necesita reforma inmediata y es la manera de adjudicar las plazas de diputados y concejales. Se ha querido establecer un sistema mixto del que concede representación forzosa a las minorías y del que establece el cuociente electoral. Y así ha resultado ello. Hay, pues, que desatar el lazo y quedarse con uno de los dos sistemas. Nosotros preferimos, como más justo, el del cuociente electoral. Creemos que la representación política de un partido debe acordarse con el número de votantes que haya tenido su papeleta electoral. Y si en una elección determinada ha habido, por ejemplo, siete mil trescientos votantes y los candidatos a elegir son ocho, y el cuociente electoral novecientos doce, el partido cuya lista no obtenga esos votos se queda sin representación; y si la de alguno obtiene siete mil doscientos votos o más se lleva los ocho puestos. Porque no es posible que

por un hipócrita reconocimiento de un falso derecho de las minorías, se siga privando de ocupar un puesto en la Asamblea a un ciudadano que ha obtenido en su provincia una o varias veces el cuociente electoral, y la lista de su partido lo ha obtenido las necesarias para que ese ciudadano resulte elegido, y en cambio se declare con derecho a puesto al miembro de otro partido que a duras penas ha obtenido uno o dos centenares de votos. Es cierto que el diputado o concejal electo debe representar en la Asamblea Nacional o en el Concejo Municipal a un sector determinado de la opinión pública, y entre todos, deben representar a ésta por completo. Pero es claro que ese sector necesita ser de alguna importancia para obtener una representación. Otorgarla a grupos minúsculos es irrisorio e injusto, y no se comprende bien por qué haya unos diputados o concejales que representan a miles de sus conciudadanos y otros que apenas pueden alzar la voz como voceros de unas docenas o centenares de ellos. En realidad, en nuestra tierra, para fines electorales, sólo hay dos partidos poderosos: gobierno y oposición. Cabe admitir un tercero: el laborista, que en las provincias de Panamá y Colón puede muy bien ganar puestos en las diputaciones, y concejales en las ciudades de mismo nombre. Pueden muy bien surgir otros partidos de vida temporal, y si logran agrupar un número apreciable de ciudadanos y hacer que voten por las listas que lancen y llegar a obtener que éstas reúnan el número de votos suficiente para el cuociente electoral una, dos o más veces, es justo que se les concedan una, dos o más plazas en este caso, pero no en ningún otro. En Francia la ley electoral concede las plazas de acuerdo con el cuociente electoral y cuando quedan algunas por otorgar las concede no a las minorías como entre nosotros esta vez, sino a las mayorías y llaman a esto **prima a**

la mayoría y en cierto modo parece lo justo: la representación debe estar en razón directa del número de votantes. Otra cosa es ir contra la razón y contra la verdad por un fingido espíritu de justicia (Andreve, 1979b, 408-409). (énfasis en el original).

Aunque Andreve ubica la distorsión de la fórmula de RP adoptada en 1925 en la persistencia de disposiciones legales relativas al modelo previo, de representación de las minorías, esa disposición se reiteró en la reforma de 1930.

Ahora bien, el nuevo modelo tenía que ser aclarado por los entes responsables de la gobernanza electoral en la época: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Debe tenerse presente que las elecciones generales de 1928 se llevaron a cabo el 5 de agosto. De ahí que, en los meses previos, el JNE recibiera consultas y expidiera aclaraciones.

Entre las resoluciones de la JNE destaco la resolución en la que, ante consulta elevada por Domingo H. Turner, se decide lo siguiente:

1°. Los partidos políticos pueden consignar en su respectiva papeleta de votación para diputados o consejeros municipales hasta el número correspondiente al de diputados o de consejeros municipales que deban elegirse en cada círculo electoral.

2°. Sólo podrán ser electos diputados a la Asamblea Nacional o consejeros municipales, por las dos terceras partes que señala el artículo 101, aquellos que aparezcan en las listas respectivas con los cuocientes establecidos en el primer acápite del artículo 15 de la ley 62 de 1926.

Parágrafo: Incluida una lista, por virtud del cuociente aludido, a formar parte de la que está en el caso del artículo 101 se le

agregarán a los nombres de los ciudadanos que en ella aparezcan los votos consignados a favor de los mismos en las otras listas debidamente postuladas.

3°...” (Jurado Nacional de Elecciones, 1928a)

Es decir, parece confirmarse que el texto de la ley de 1926, que es el primero aplicado en elecciones legislativas, promueve las adjudicaciones de curules a los partidos más fuertes (es decir, al partido liberal en el gobierno). La entrada de otros partidos al reparto se produce en función de la norma que impide la adjudicación de todas las curules a un mismo partido, pero la JNE ha interpretado que esa participación sólo se produciría si hubieran alcanzado un cociente. Si combinamos la reforma de la ley de 1926 (claramente una reacción al resultado de las elecciones locales) con la interpretación del JNE de 1928, el funcionamiento del sistema sólo hace proporcional la adjudicación del cociente. En adelante, lo que prima es el voto individual en las listas de los partidos que hayan obtenido al menos un cociente.

Otro pronunciamiento importante del JNE lo realizó al consultar Guillermo Andreve cómo se debían presentar las distintas agrupaciones a las elecciones. El JNE respondió:

Que para poder considerar con derecho a lanzar candidaturas de conformidad con los artículos 50 y 51 de la Ley 60 de 1925, es preciso que las distintas agrupaciones inscritas determinen previamente si esas agrupaciones dependen de partidos legalmente constituidos o si separadas de las agrupaciones históricas se erigen en entidades distintas. (Jurado Nacional de Elecciones, 1928b)

Esta aclaración solicitada por quien en ese momento era presidente del Directorio del partido Liberal, indica la importancia que el partido

hegemónico daba a la aparición de agrupaciones escindidas del partido Liberal, y que concurrirían a las elecciones enfrentadas a las siglas históricas.

También hubo algunos opositores expresos a la RP, que recomendaron su eliminación y la vuelta al sistema de mayoría. Así, paradójicamente, Demetrio Porras. Digo que su caso resulta paradójico, porque él había sido discípulo de Duguit en Francia, quien era defensor de la adopción de la RP.²⁰ También parece paradójico dado que, aun cuando Demetrio Porras estaba activo en el partido liderado por su padre, la Coalición Nacional Porrista y fundador del partido Socialista, uno de los partidos menores que pudo beneficiarse de la introducción de la RP. Me permito transcribir el largo pasaje de su exposición, que por elaborada y extensa no deja lugar a equívocos:

Recomendamos a la consideración de esta Convención el sistema mayoritario y que la Comisión encargada de informar sobre este asunto, deseche la proporcional semi-integral de cuociente, la cual se presta a muchos abusos y permite falsear el querer de las minorías. La representación proporcional es verdad, presenta un máximun de equidad cuando juega libremente, pero para que ello tenga lugar se requieren dos condiciones. Primeramente, que existan partidos permanentes y segundo, que todo ciudadano esté inscrito efectivamente a uno de esos partidos. Además, la representación proporcional, aunque justa, es antidemocrática porque al reunir las dos condiciones apuntadas arriba, dos operaciones sucesivas tienen lugar. Primeramente, todos los ciudadanos de un circuito electoral se reúnen en sus partidos

²⁰ Cuando Demetrio Porras publica en 1947 sus *Principios de Sociología*, los dedica a sus maestros franceses, incluyendo a León Duguit, Gaétan Pirou, y Gastón Richard (el heredero de la cátedra de sociología fundada por Durkheim en Burdeos). Ver: Porras, D. A. (2025). *Principios de Sociología*. Editorial INED. <https://doi.org/10.61311/9789962693635>

respectivos, y allí examinan los títulos de sus candidatos y hacen la lista; aquél que ha obtenido mayor número de votos es el primero, y así sucesivamente.

Después de esa operación tendrá lugar la otra a la cual toman parte todos los electores y esta vez se escogerá, no entre candidatos sino entre listas, para determinar el número de votantes de cada partido; así la lista número uno, al obtener diez mil votos, tendrá un elegido; la número dos, treinta mil, tendrá tres elegidos y la número tres, al tener sesenta mil, tendrá seis elegidos. Este sistema, que consulta la opinión general, se aproxima indudablemente a nuestro ideal de justicia.

¿Pero es que esas condiciones de escrutinio son actualmente realizadas? ¿Es que tenemos partidos constituidos? Pero, admitiendo por vía de discusión la existencia de esos partidos, ¿es que cada ciudadano del país está inscrito en ellos? Cada uno de nosotros sabe cómo son las cosas en la realidad y cómo se escogen los candidatos a Diputados.

¿Cuál es el papel de los electores en esta designación? Ninguna. ¿Conocen ellos los candidatos? No. ¿Se les consulta acaso? De ninguna manera. Diez o más, grandes electores, han pensado, discutido, combinado, decidido por ellos. Las masas no tienen derecho sino a decir “Amén”, y votar. A los unos la iniciativa, a los otros la obediencia.

Un escrutinio que confiere así la soberanía no a la Nación sino a una oligarquía anónima e irresponsable, no puede ser un escrutinio democrático y no corresponde al ideal de justicia que

perseguiamos nosotros al habernos coaligado. Nosotros llamamos democrático un escrutinio en el cual el pueblo de las ciudades y el de los campos ve, entiende sus candidatos, vota por ellos en conocimiento de causa. En la proporcional algunos hombres que él no ha escogido, escogen por él y al pueblo no le queda otro recurso que ratificar (Porras, D. A., 1928, pp. 22-24).

La oposición de Demetrio Porras a la RP pudo estar enmarcada por los intereses de la facción liberal a la que pertenecía de oponerse a toda iniciativa del gobierno de Chiari, pero por el momento en que se expresa contribuye a la convicción de la minoría porrista del partido Liberal no se percibía beneficiaria de la aplicación de la RP, en vísperas de su primera utilización en elecciones legislativas. Por otro lado, por momentos parece orientarse no a la crítica abstracta de la RP, que Demetrio Porras entiende idealmente justa, sino a su aplicación bajo las condiciones de la política panameña de aquel momento.

Otra posición contraria a la RP será la de Guillermo Patterson²¹, quien algunos años más tarde abogaba por la libre postulación, la representación funcional, y la simple mayoría en circuitos uninominales. Patterson interpreta, apoyándose en el sicólogo estadounidense William S. Taylor, que la RP ha sido inventada “para alterar el resultado correcto y honrado de la votación ordinaria o voto individual” (1949, p.83). El ejemplo que utiliza Taylor, la eliminación de la RP en el consejo municipal de la ciudad de Nueva York en 1947, con la intención expresa de excluir a los miembros comunistas (habían logrado dos curules), lo compara con su aplicación en Panamá, donde había sido introducida la RP para permitir la entrada a partidos minoritarios, entre ellos el Partido Socialista.

²¹ Científico, escritor, educador (1884-1964). Ingeniero Químico y Licenciado en Ciencias. Diputado en la Asamblea Nacional por la provincia de Panamá, y primer vicepresidente de esta, 1914-1918. Concejal y presidente del Consejo 1914-1916. Alcalde del Distrito de Panamá, 1913.

Las dos opiniones contrarias a la RP proponen, por un lado, que la adopción de la RP no había servido para integrar al porrismo dentro del liberalismo y, por otro lado, que había pretendido permitir la participación de una parte de la oposición, incluida cierta izquierda política.

IV. Introducción de la RP en la constitución política

La reforma constitucional que incorpora la representación proporcional se realizó mediante el Acto Legislativo de 2 marzo de 1925²², cuyo texto es el siguiente:

Artículo 2. La proporcionalidad de la representación será la regla en todas las elecciones populares, a fin de dar a cada opinión un número de representantes, proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determina la ley.

El mencionado Acto Legislativo fue luego ratificado, el 25 de septiembre de 1928²³, incorporándose su contenido al artículo 49 de la Constitución de 1904. El texto, integrando al artículo original la reforma previa, de 1918, y la de 1928, quedó así:

ARTÍCULO 49. Todos los ciudadanos mayores de 21 años de edad tienen derecho al ejercicio del sufragio, excepto los que estén bajo interdicción judicial y los inhabilitados judicialmente por causa de delito. La ley podrá disponer que determinadas elecciones se verifiquen a dos grados, y en este caso establecerá las condiciones de los electores en segundo término. La elección

²² Gaceta Oficial: 04591 Publicada el 11-03-1925.

²³ Gaceta Oficial: 05379 Publicada el 04-10-1928.

de presidente de la República se hará siempre por el voto directo de los ciudadanos.

La función del sufragio popular es un derecho inherente a la calidad de ciudadano, y un deber que desempeñará con arreglo a las prescripciones de la Constitución y la ley de la materia.

La proporcionalidad de la representación será la regla en todas las elecciones populares, a fin de dar a cada opinión un número de representantes, proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determina la ley. (énfasis mío)

Como se observa, la introducción a la Constitución de la representación proporcional en todas las elecciones populares (en realidad, solo a las elecciones de más de un cargo a la vez), se hizo vigente después que se introdujera en la legislación, y luego de que se aplicara en las elecciones municipales y legislativas.

Conclusiones

Se ha relatado el cambio de la legislación electoral panameña en el primer cuarto del siglo XX, consistente en el paso de la fórmula de adjudicación de curules en circunscripciones plurinominales (provincias), mediante lista incompleta o “representación de minorías” a RP.

Adicionalmente, se ha registrado que los proponentes de la adopción de un sistema de RP argumentaban que servía para enfrentar los problemas que confrontaba el sistema de lista incompleta, entonces en uso. Esos problemas estaban relacionados con la imposibilidad de la lista incompleta de producir resultados que reflejaran adecuadamente el diferente peso electoral de los partidos en competencia. Ese efecto mecánico de la lista incompleta, además, estaba agravado por la disposición que distribuía

las curules “de la minoría” entre todos los partidos minoritarios, lo que generaba premios desproporcionados a fuerzas insignificantes y estimulaba la fragmentación. La persistencia de listas liberal-conservadoras, una estrategia de integración de la minoría puesta en práctica en las décadas previas, tampoco combinaba bien con el nuevo sistema.

Frente a esta situación, la RP presentaba la ventaja de reflejar mejor las fuerzas relativas de los partidos. El sistema propuesto en 1925 fue un método de RP-Lista partidaria, basada en el cociente natural de Hare, medio cociente y adjudicación de los restos por orden decreciente de votos a las listas. A eso se sumaba la existencia de un sistema alternativo, en caso de que ninguna lista alcanzara el cociente. Ese sistema alternativo repartiría las curules entre todas las listas participantes, independientemente de su fuerza, lo que reducía notablemente cualquier pretensión de proporcionalidad. El JNE interpretó que ese reparto sólo debía hacerse entre las listas que hubieran alcanzado el cociente.

Además, la legislación panameña adoptó un sistema marcado por importantes defectos: la admisión de postulación en múltiples listas y la acumulación de votos recibidos en ellas, y el tope legal de adjudicaciones a una misma lista.

Ese mismo año, mediante reforma, se suprimió la adjudicación de curules a las listas con medio cociente, pasado directamente de la adjudicación por cociente a la adjudicación por restos mayores, sin suprimir los principales defectos antes señalados. Esto creaba grandes incentivos para la proliferación de listas electorales, a lo que contribuyó también la liberalización de los requisitos para registrar partidos o agrupaciones similares.

Pudo parecer que la RP serviría como alternativa para gestionar la diferenciación personalista de los sectores dentro del hegemónico partido Liberal, pero apareció mientras el gobierno de Chiari concentraba el poder, lo que podría resultar contradictorio. Además, destacados liberales

en la oposición no estuvieron satisfechos con la nueva fórmula, y otros se quejaron de la intención de dar cabida en la Asamblea Nacional a partidos minoritarios, incluidos partidos de izquierda. Sin embargo, la RP aparecía en el discurso político evocando la posible incorporación de partidos obreros y fuerzas nacionalistas, como Acción Comunal²⁴, uno de cuyos intérpretes en los debates legislativos de 1924-1928 lo fue el diputado Harmodio Arias.

Lamentablemente la RP no llegó a desplegar sus efectos, un dato que resuena a lo largo de su aplicación en Panamá desde hace ya casi 100 años.

²⁴ Es destacable que la introducción de la RP, tanto en la elección de diputados como en la de concejales/consejeros en los gobiernos locales, se produce mientras estas nuevas fuerzas crecen, especialmente en la ciudad y provincia de Panamá.

Bibliografía

- Amy, D. J. (1996). The forgotten history of the single transferable vote in the United States. *Representation*, 34(1), 13–20. <https://doi.org/10.1080/00344899608522981>
- Andreve, G. (1979). El sufragio. *Revista Lotería*, (282–284), 216–219.
- Andreve, G. (1979a). La reforma electoral. *Revista Lotería*, (282–284), 398–406.
- Andreve, G. (1979b). El problema electoral. *Revista Lotería*, (282–284), 406–416.
- Antinori Bolaños, I. I. (1995). La representación política en Panamá: Partidos políticos y sistema electoral [Tesis doctoral inédita]. Universidad Complutense de Madrid.
- Araúz, C. A. (1999). Carlos A. Mendoza, presidente y secretario de Hacienda (Vol. 1, p. 291 y ss.). Stamato.
- Araúz, C. A., & Pizzurno, Á. (1996). Panamá republicano (1903–1989). Manfer.
- Aregui, J. A. (1897). Ensayo sobre ciencia constitucional. Imprenta de Zalamea Hermanos.
- Arosemena, J. D. (1931). Mi actuación en las últimas administraciones. Imprenta de la Academia.
- Artiga González, Á. (2017). Fórmula electoral. En *Diccionario electoral* (3.ª ed., pp. 441–451). CAPEL-IIDC.
- Aylesworth, L. E. (1908). Proportional representation. *American Political Science Review*, 2(4), 585–592. <https://doi.org/10.2307/1944492>
- Brown Araúz, H. (2009). Partidos políticos y elecciones en Panamá: Un enfoque institucionalista. Fundación Friedrich Ebert; Editora Novo Art.
- Brown Araúz, H. (2011). Panamá: La continuidad del cambio en las elecciones de 2009. En M. Alcántara & M. L. Tagina (Coords.),

- Política y elecciones en América Latina en tiempos del bicentenario (2009–2010). Centro de Estudios Constitucionales.
- Brown Araúz, H. (2015). Elecciones 2014: El realineamiento del sistema de partidos panameño. *Revista Panameña de Política*, (20), 55–82.
- Castillero Hoyos, A. (2022). Democracia bajo tutela americana: Panamá (1903-31). *Revista Gobierno y Sociedad*, (1), 35–83. <https://doi.org/10.61311/2805-1912.3>
- Ceballos, M. (2011). ¿Qué tan representativo es nuestro sistema electoral? *Revista Panameña de Política*, (11), 49–81.
- Conte Porras, J. (1979). Guillermo Andreve en el centenario de su natalicio. *Boletín de la Academia Panameña de la Historia*, 17–18 (ene.–jun.), [colocar páginas si las tienes].
- Conte Porras, J. (2006). Procesos electorales y partidos políticos (2.^a ed.). Tribunal Electoral.
- Conte Porras, J. (2006). Presencia norteamericana en los primeros procesos electorales panameños. En *Reflexiones en un Panamá democrático* (pp. 51–64). Tribunal Electoral.
- Delgado, H. (1964). El derecho electoral panameño [Tesis de licenciatura]. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá.
- Díez, F. (2001). Sistemas electorales de América Central y el Caribe: Una introducción y algunas notas para el debate. En R. Martínez (Ed.), *Prácticas de sistemas electorales comparados II: Centroamérica y el Caribe* (pp. 15–44). Editions Universitat de Barcelona.
- Douglas, P. H. (1923). The necessity for proportional representation. *International Journal of Ethics*, 34(1), 6–26. <https://doi.org/10.1086/intejethi.34.1.2377232>
- Ford González, J., & Ortega Padilla, G. A. (2009). *Historia legislativa: Un siglo*. Asamblea Nacional.
- Goytía, V. F. (1954). *Las constituciones de Panamá*. Ediciones de Cultura Hispánica.

- Goytía, V. F., Wells, H., & Bonilla Atilas, J. A. (1963). Informe de la misión de asistencia técnica de la Organización de Estados Americanos a la República de Honduras en materia electoral. Unión Panamericana.
- Guardia Grimaldo, F. (2005). Reseña histórica de nuestros partidos. En M. Galindo, C. I. Zúñiga Guardia & J. Conte-Porras (Comps.), Ensayos sobre los partidos políticos en Panamá (pp. 58–86). Enoch Digital.
- Guevara Mann, C. (2004). Calidad de la representación política y tamaño de las circunscripciones electorales: Una comparación de las Asambleas panameñas de 1945 y 1999. *Revista de Ciencia Política*, 24 (dic.), 94–115.
- Guevara Mann, C. (2004). Representación política y circunscripciones electorales: Una comparación de las Asambleas panameñas de 1945 y 1999. *Investigación y Pensamiento Crítico*, 2, 28–39.
- Guevara Mann, C. (2006). Sistemas electorales y estilos de campaña: Los diputados panameños y el voto personal. *Revista de Ciencia Política*, 26 (dic.), 209–230.
- Guevara Mann, C. (2007). Observaciones en torno al sistema de elección y las campañas electorales de los diputados panameños. *Revista Panameña de Política*, 3 (ene.–jun.), 45–75.
- Guevara Mann, C. (2010). Observaciones sobre el rendimiento electoral de los partidos políticos panameños a partir de la transición democrática (1994–2009). *Revista Panameña de Política*, 9 (ene.–jun.), 9–33.
- Guevara Mann, C. (2011). Political careers, corruption, and impunity: Panama's Assembly, 1984–2009. University of Notre Dame Press.
- Lijphart, A. (1995). Sistemas electorales y sistemas de partidos: Un estudio de veintisiete democracias, 1945–1990. Centro de Estudios Constitucionales.
- Meredith, J. C. (1912). Proportional representation. *The Irish Review (Dublin)*, 2(18), 281–286. <https://doi.org/10.2307/30063227>

- Meredith, J. C. (1913). The list system of proportional representation. *The Irish Review (Dublin)*, 3(26), 93–98. <https://doi.org/10.2307/30063720>
- Morales, E. A. (1999). Ensayo sobre ciencia constitucional. En E. A. Morales, Ensayos, documentos y discursos (pp. 23–31). Autoridad del Canal de Panamá.
- Morales, E. A. (1999). La reforma electoral. En E. A. Morales, Ensayos, documentos y discursos (pp. 213–224). Biblioteca de la Nacionalidad; Autoridad del Canal de Panamá.
- Negretto, G. L. (2010). La reforma política en América Latina: Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y Congreso. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, 50(198), 197–221.
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.
- Patterson, G. (1949). *Libre postulación y representación funcional*. Editorial Borrarse.
- Porras, D. A. (1928). *Programa de gobierno presentado por el Doctor Demetrio A. Porras a la Convención del Partido de Coalición Nacional Porrista*. Imprenta El Heraldó.
- Porras, D. A. (2025). Principios de Sociología. Editorial INED. <https://doi.org/10.61311/9789962693635>
- Quintero Correa, C. (1967). *Derecho constitucional I*. Imprenta Lehman.
- Quintero Correa, C. (1982). Los partidos políticos y los sistemas electorales. *Anuario Jurídico (UNAM)*, 165–184.
- Reed, T. H. (1923). Proportional representation. *American Political Science Review*, 17(3), 424–426. <https://doi.org/10.2307/1944049>
- Revista Lotería (1984). Controversia entre Belisario Porras y Harmodio Arias Madrid. Panamá, p. 191-210.
- Royo, A. (2015). Guillermo Andreve. En *Protagonistas del siglo XX panameño* (pp. 19–46). Penguin Random House Grupo Editorial.

- Sánchez G., S. (2022). ¿Sarípolos? Una indagación sobre el origen de la fórmula de RP adoptada en Panamá. *Revista Gobierno y Sociedad*, (3), 85–111. Tribunal Electoral de Panamá.
- Sánchez G., S. (2021). La lista incompleta en las elecciones legislativas de 1924. *Revista Mundo Electoral*, (42), 51–57. Tribunal Electoral de Panamá.
- Sánchez G., S. (2004). Cien años de labor legislativa. En A. Castillero Calvo (Dir.), *Historia general de la República de Panamá* (Vol. 3, T. 1, pp. 355–372). Comisión Nacional del Centenario.
- Sanmartín, A. (2022). Estudio sobre la Democracia Proporcional en Panamá. *Revista Panameña de Política*, 26, 26–40.
- Sanmartín, A. (2007). Consideraciones en torno a la fórmula de asignación de curules en los circuitos plurinominales. *Revista Panameña de Política*, 3 (ene.–jun.), 76–97.
- Santucci, J. (2017). Party splits, not progressives: The origins of proportional representation in American local government. *American Politics Research*, 45(3), 494–526. <https://doi.org/10.1177/1532673X16674774>
- Secretario de Gobierno y Justicia. (1926). Memoria presentada a la Asamblea Nacional de 1926 (p. IV). Tipografía “La Moderna”.
- Smith W., D. A. (2000). Análisis del caso de Panamá. En *Sistemas de elecciones parlamentarias y su relación con la gobernabilidad democrática en América Central y República Dominicana* (pp. 267–305). IIDH.
- Sonnleitner, W. (2010). Desproporcionalidad y ‘malaproporcionamiento’ legislativos en Panamá. En H. Brown Araúz (Ed.), *Las reformas electorales en Panamá: Claves de desarrollo humano para la toma de decisiones* (pp. 139–214). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sucre Camarano, C. (2015). Eusebio A. Morales. En *Protagonistas del siglo XX panameño*. Penguin Random House Grupo Editorial.

- Tello Burgos, A. (1984). Presentación de la controversia entre los doctores Belisario Porras y Harmodio Arias en 1924. *Revista Lotería*, (342–343) (sep.–oct.).
- Valdés Escoffery, E. (1997). Modernización de los sistemas electorales. Tribunal Electoral.
- Valdés Escoffery, E. (1998). Consideraciones en torno al sistema de elecciones parlamentarias panameño y su relación con la gobernabilidad. Tribunal Electoral.
- Valdés Escoffery, E. (1999). La elección de legisladores en los circuitos plurinominales. Tribunal Electoral.
- Valdés Escoffery, E. (2001). Antecedentes históricos 1990–2000: Programa de la Promoción de las Reformas Electorales. Tribunal Electoral.
- Valdés Escoffery, E. (2002). Evolución de los sistemas electorales aplicados a la elección de legisladores en la República de Panamá. Tribunal Electoral.
- Valdés Escoffery, E. (2003). Evolución de los sistemas electorales aplicados a la elección de legisladores en la República de Panamá. *Revista Debate*, 4. Asamblea Nacional.
- Valdés Escoffery, E. (2006). Acontecer electoral panameño (Toms. I–II). Imprelibros.
- Valdés, M. M. (1985). Las intervenciones electorales en Panamá. *Revista Lotería*, 346–347 (ene.–feb.), 127–137.
- Vásquez G., R. A. (1966). El sistema de elección de los diputados a la Asamblea Nacional y la estructura de este órgano estatal. Presente: Cuaderno de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 6 (abr.–jun.), 18–38.
- Wills-Otero, L. (2009). Electoral systems in Latin America: Explaining the adoption of proportional representation systems during the twentieth century. *Latin American Politics and Society*, 51(3), 33–58.

Normas

Acto Legislativo de 1925 (que introduce la RP a la Constitución). Gaceta Oficial: 04591 Publicada el 11-03-1925.

Acto Legislativo de 1928 (de ratificación, que introduce la RP a la Constitución). Gaceta Oficial: 05379 Publicada el 04-10-1928.

Código Administrativo.

Ley 62 de 1926.

Ley 60 de 1925.

Ley 46 de 1919.

Decreto 190 de 28 de octubre de 1924.

Decreto 188 de 23 de octubre de 1924.

Decreto 180 de 16 de octubre de 1924.

Decreto 69 de 9 de mayo de 1924.

Decreto 33 de 26 de abril de 1910.

Jurado Nacional de Elecciones. (1928a, 29 de mayo). *Resolución N.º 54*.

Jurado Nacional de Elecciones. (1928b, 11 de julio). *Resolución N.º 68*.

Sentencias de la Corte Suprema de Justicia

Fallo de la Corte Suprema de Justicia, de 31 de enero de 1947, ante demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 39 de 1946, sobre elecciones populares, y que declara congruente con la Constitución el artículo 41 de esa ley.

Fallo de la Corte Suprema de Justicia, de 27 de julio de 2000, ante demanda de inconstitucionalidad contra los párrafos primero, segundo y tercero del numeral 4 del artículo 282 del Código Electoral.

Fallo de la Corte Suprema de Justicia, de 28 de abril de 2016, ante demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo “La votación se realizará

selectivamente, por un elector un voto. Por cada persona, votante o elector, se contará un voto” contenida en el artículo 15 de la Ley N.º 54 de 2012.

Documentos institucionales

Secretario de Estado en el Despacho de Gobierno y Justicia. (1926). *Memoria que el Secretario de Estado en el Despacho de Gobierno y Justicia presenta a la Asamblea Nacional de 1926* (p. IV). Tipografía La Moderna. Nota de la Comisión Consultiva al Gobernador Provisional de la República de Cuba, de 30 de diciembre de 1907, p. XXIII. En Ley Electoral de Cuba, de septiembre 11 de 1908. Imprenta La Moderna Poesía, Habana, 1908, XXI-XXXII.

Actas y proyectos de la Asamblea Nacional

Proyecto de Ley sobre elecciones populares. Imprenta Nacional, 1925. ANP (1925, 6 de marzo). *Acta de la sesión extraordinaria*. ANP (1925, 7 de marzo). *Acta de la sesión extraordinaria*. ANP (1925, 13 de marzo). *Acta de la sesión extraordinaria*.