

¿Sarípolos? Una indagación sobre el origen de la fórmula de RP adoptada en Panamá

Saripolos? A research over the origin of the PR formula adopted in Panama.

Salvador Sánchez G.*

Resumen: En este artículo se examina la atribución, en una parte de la literatura panameña, de la autoría intelectual de la fórmula de representación proporcional aplicada a la elección de los diputados en circunscripciones plurinominales, en 1925, a Nicolao Sarípolos. El artículo rastrea los orígenes de esa atribución, y concluye que no hay fundamento suficiente para sostener que Sarípolos inspirara las fórmulas de representación proporcional utilizadas en Panamá. Luego de demostrar que lo esencial de las fórmulas adoptadas corresponde a la clásica propuesta de Hamilton (cociente natural y restos mayores), se presentan influencias que pudieron ser determinantes a su introducción en Panamá.

Palabras claves: Sistemas electorales, elecciones, representación proporcional, democracia, República de Panamá.

Abstract: This article examines the attribution, in some part of the Panamanian literature, of the intellectual authorship of the proportional representation formula applied to the election of deputies in multi-member circuits, introduced in 1925, to Nicolao Sarípolos. The article traces the origins of that attribution, and concludes that there is insufficient basis to argue that Sarípolos inspired the proportional representation formulas used in Panama. After demonstrating that the essence of the formulas adopted corresponds to Hamilton's classic proposal (natural quotient and larger remainders), influences are presented that could be decisive for its introduction in Panama.

Key words: Electoral systems, elections, proportional representation, democracy, Republic of Panama.

*El autor es director ejecutivo del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de la República de Panamá. Es 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. Profesor universitario desde 1993; ha dictado los cursos de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Derechos Humanos. Ha publicado

I. Introducción

En una de las últimas sesiones de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), cuando se discutía la forma de elegir a los diputados en las circunscripciones plurinominales, uno de los miembros propuso “mantener el método de Sarípolos, que rige en Panamá desde 1925”.¹

Esa fue solo la más reciente atribución al autor de *La démocratie et l’élection proportionnelle* (Sarípolos, 1899) de ser el inspirador de las fórmulas de representación proporcional (en adelante, RP) introducidas en Panamá entre 1925 y 1926 y que, grosso modo, siguen utilizándose en los circuitos plurinominales para la elección de diputados a la Asamblea Nacional.

La atribución del origen de la RP adoptada en Panamá a Sarípolos se encuentra en los textos de autores como César Quintero, el más importante constitucionalista panameño de la segunda mitad del siglo XX. Es probablemente por el aval de esa autoridad en materia constitucional y electoral (recordemos que Quintero fue magistrado de la Corte Suprema de Justicia y presidente del Tribunal Electoral) que el “método de Sarípolos” sigue mencionándose. Mi hipótesis, sin embargo, es que se trata de una atribución incorrecta o, al menos, insuficientemente fundamentada.

Así, el problema que pretende abordar la presente investigación se plantea sobre las siguientes preguntas:

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.

¹Acta 19. Sesión del 16 de enero de 2021, p. 32.

- ¿Cuáles son los antecedentes de la atribución a Sarípolos de la fórmula de adjudicación de curules en circunscripciones uninominales en Panamá?
- ¿Es correcta esa atribución?

Se propone resolver esas preguntas a partir de la revisión de las normas constitucionales y legales aplicables, de la literatura especializada relacionada, y utilizando la historia electoral de Panamá.

II. Sistemas de RP

El principio de proporcionalidad, al aplicarse en circunscripciones plurinominales (en las que ese elige a más de un cargo), aspira a que cada opción ofrecida al electorado obtenga resultados (en número de cargos electos) en proporción similar al respaldo electoral recibido. Existen múltiples sistemas electorales proporcionales en el mundo, los que frecuentemente se designan por el nombre de quien los diseñó o propuso.

Los sistemas de RP pueden ser personales o de listas, siendo los sistemas de lista partidaria los que se adecúan mejor a la idea de representar proporcionalmente a los distintos partidos o ideologías políticas.

Las fórmulas utilizadas en los sistemas electorales de RP suelen clasificarse en fórmulas de cociente (por ejemplo, el cociente Hare o el Droop) o de cifra repartidora (de estos últimos, son muy conocidas la fórmula D'Hont y la Saint-Lagüe).

Las fórmulas de RP que utilizan cocientes emplean con frecuencia el cociente natural, que consiste en el número que resulta de dividir el número de votos emitidos entre el número de curules en disputa. La cifra así obtenida sirve de parámetro para asignar a las diferentes listas tantas curules como cocientes haya

alcanzado. El cociente natural fue propuesto por Alexander Hamilton, para fijar el número de representantes por Estado en la cámara baja de los Estados Unidos de América (Colomer, Strategy and History of Electoral System Choice, 2004, pág. 43). Lo utilizó la ley danesa de elecciones en 1855, a propuesta del matemático y político Andræ. También es denominado cociente Hare, por haber sido Thomas Hare uno de sus principales divulgadores durante el siglo XIX.

El cociente Hare, en su versión original, es el resultado de dividir el número de electores (personas habilitadas para votar) entre el número de escaños en disputa. Así en *The machinery of representation* (1857, págs. 16-17). También en *A treatise on election of representatives, parliamentary and municipal* (1859, págs. 29-30). Posteriormente Hare modifica la forma de calcular el cociente, para que sea el resultado de dividir el número de votos válidos entre el número de escaños (Election of representatives, parliamentary and municipal. A treatise, 1873, págs. 25-26).

El elemento de las listas partidarias se le atribuye a Considerant (De la sincérité du gouvernement représentatif, ou Exposition de l'Élection vérídique, 1892). El reparto inicial se hace utilizando el cociente natural. Además, el elector no sólo vota por la lista del partido: también puede señalar sus candidatos preferidos dentro de la lista (Urdánóz, 2009, pág. 92).

La fórmula del cociente natural presenta el problema de que luego del reparto inicial de curules a las listas que lo han obtenido, quedan frecuentemente curules por distribuir. Esta situación se complica cuando existe mayor dispersión del voto, siendo el caso más grave cuando ninguna lista alcanza el cociente.

Esto plantea la necesidad de fórmulas complementarias de adjudicación, siendo la más frecuente la de restos mayores, tam-

bién previsto por Hamilton (Gallagher, 1991, pág. 37). Además de al resto mayor, se pueden adjudicar las curules que quedan al resto menor, o al resto medio.

En ocasiones el acceso a los restos está condicionado a las listas que hayan superado cierto umbral, como ocurre en los casos en que participan únicamente las listas que hayan alcanzado la mitad del cociente. Esta modalidad puede encontrarse en la ley electoral danesa de 1855, por ejemplo.

III. La implantación legal de la RP en Panamá

La Ley 60 de 1925 establece en su artículo 99 la fórmula de RP inicialmente adoptada en Panamá. En un sistema de lista partidaria, establece una adjudicación por cociente natural para los escaños iniciales. En caso de quedar escaños por adjudicar, entran a participar las listas que no hayan obtenido representación pero que hubiesen obtenido al menos la mitad del cociente. Los escaños restantes (en caso de que los haya) se asignan a las listas que hayan alcanzado el residuo. Sin embargo, si ninguna lista alcanza el cociente, se procede de una forma completamente diferente, asignándose un escaño a cada una de las listas participantes, en orden descendente de los votos obtenidos.

Como se puede observar, la fórmula de 1925 presenta los tres aspectos típicos de la fórmula que se hará tradicional en Panamá: cociente, medio cociente, y residuo.

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.

La fórmula de 1926, y no la de 1925, fue la primera de RP que se utilizó para elegir diputados. En concreto, durante la elección legislativa de 1928.

Tanto en la ley de 1925 como en la de 1926 se presenta la posibilidad de que un candidato obtenga votos en más de una lista. Esto se refiere tanto a la posibilidad de ser postulado en más de una lista, como a que los votantes tachen nombres de la lista seleccionada y lo reemplacen por otros de su predilección.

Adicionalmente, el artículo 101 de la Ley 60 de 1925 impedía que se adjudicara más de dos tercios de las curules de cada circunscripción a un mismo partido o agrupación, lo que era un remanente de la fórmula basada en el principio de la representación fija de las minorías. La Ley 63 de 1926 mantuvo esa disposición.

El sistema que se propone en 1925, según sus propios promotores, es la “representación proporcional simple” o “método del cociente”, según Andreve; o el “doble cociente” según Carlos L. López. Ambos autores señalan, además, que la fórmula propuesta inicialmente se había distorsionado en la Asamblea Nacional, al combinarse con la fórmula de la representación fija de las minorías (el mencionado artículo 101 de la Ley 60 de 1925).

IV. Apuntes bibliográficos sobre la RP en Panamá

La mayoría de los autores que han escrito sobre la fórmula de RP aplicada en Panamá en los circuitos plurinominales, para la elección de diputados a la Asamblea Nacional, y heredera directa

de las fórmulas establecidas en el primer cuarto del siglo pasado, han preferido simplemente describirla sin identificarla con una etiqueta precisa. Quintero, por ejemplo, en 1967 prefiere darle el nombre de las piezas que lo componen: sistema de cociente, medio cociente y residuo (Quintero Correa, 1967, pág. 435).

También prefirieron describir la fórmula: Smith (2000) y Sanmartín (2007). Ceballos (2011) y Gouldborne (2010) no dicen nada al respecto. Antinori-Bolaños, coincidiendo con Quintero en que la fórmula panameña era *sui generis*, prefirió darle un nombre: “sistema proporcional de cociente, medio cociente y residuo” (1995).

Personalmente, tanto he optado por la posición inicial de Quintero, de describir sin atribuir relación con un modelo explícito (Sánchez, 2004, pág. 389) como he señalado la aplicación de la fórmula de Hare modificada (Sánchez, 2009, pág. 292).

La presencia continuada del cociente Hare como mecanismo de adjudicación de curules en Panamá ha sido afirmada igualmente por varios expertos: Así, Valdés Escoffery (2001) y Brown (2009, págs. 90-91).

Los expertos internacionales que han examinado el caso panameño también han concluido de forma similar. Nohlen describe en detalle los elementos que integran la fórmula:

“cociente electoral simple y medio cociente electoral para los aún no representados; escaños restantes: método del resto mayor. Dentro de las listas ganan los candidatos más votados.” (Nohlen, 1994, pág. 141)

En sentido similar, García Díez, que se refiere al sistema aplicado en Panamá como “Resto mayor-Hare”. (2001, pág. 23).

V. Primeras menciones de Sarípolos

Algunos autores han identificado la fórmula utilizada en Panamá en los circuitos plurinominales para la elección de diputados a la Asamblea Nacional como “Sarípolos”. Sin embargo, no se menciona a Sarípolos en ningún momento del debate parlamentario que lleva a la adopción de la Ley 60 de 1925. Tampoco lo mencionan los contemporáneos de esa reforma electoral, como Guillermo Andreve (Andreve, *El Problema Electoral*, agosto-octubre 1979).

Las primeras menciones encontradas en la bibliografía panameña parecen fruto de un error tipográfico. Víctor Florencio Goytía escribe sobre Sardópulos, como uno de los tratadistas que habían propuesto fórmulas de adjudicación de curules a partir de la cuota Hare (Goytía V. F., 1954, pág. 369). El mismo texto había aparecido previamente (Goytía V. F., 1953, pág. 171).

Posteriormente, en un Informe de la Misión de Asistencia Técnica de la OEA a la República de Honduras, en cuya redacción participó el mismo Goytía, en 1963, se dice lo siguiente:

“El sistema de Sarípolos, muy generalizado, tiene el defecto de los altos residuos que quedan una vez repartidos los cocientes. Los residuos se prestan, en la práctica, a la adulteración del reparto proporcional. Este defecto del sistema, que la Constitución hondureña consagra al proclamar que “se adopta el sistema de representación proporcional a base de cocientes y residuos”, repercute necesariamente en todo el proceso y cierra la puerta a la adopción de las mejoras que los tratadistas proponen a fin de depurar el reparto de los cargos elec-

tivos mediante la eliminación de los residuos.”
(Organización de Estados Americanos, 1963, pág.
43). (subrayados en el original)

La misión estuvo integrada, además de por Víctor F. Goytía, por Henry Wells y J.A. Bonilla Atilés.

Mas adelante Hernán Delgado, en su tesis para optar al título de licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, de 1964, identifica a Sarípolos como el autor del sistema de RP utilizado en Panamá (Delgado, 1964). Según él mismo lo indica, se apoya en observaciones propias y en el uso de cierta literatura de referencia, incluido el informe de la misión técnica de la OEA en que participó Goytía:

“h) Sistema de Sarípolos. Desde el punto de vista de nuestra legislación es este el sistema más importante que hemos podido mencionar y ello porque según nuestra opinión es éste el sistema predominante en nuestro país. Indudablemente la forma en que es comentado este sistema por diversos autores como lo son Adolfo Posada en su obra Tratado de Derecho Político, León Duguit en su obra Manual de Derecho Constitucional, Víctor Florencio Goytía en el informe de la “Misión Técnica Electoral de la OEA” hace pensar verdaderamente que es éste el sistema imperante en nuestra legislación.” (Delgado, 1964, pág. 63). (subrayados en el original)

El Informe de la Misión de la OEA de 1963 a Honduras establece un indicio de lo que Goytía entendía por sistema de Sa-

rípolos: un sistema de RP que luego de aplicar el cociente natural, adjudica los escaños por residuos, y que se valora como defectuoso, por la gran cantidad de escaños que terminan asignándose en esa última etapa.

César Quintero, en su Derecho Constitucional mencionó a Sarípolos en 1967, aparentemente con reservas, y en 1982, reconociéndolo como inspirador del sistema de elección de diputados en Panamá. Crítico del sistema electoral panameño, Quintero describió magistralmente la situación que observaba en 1967:

“Puede notarse que a través de las dos primeras operaciones (cuocientes y medios cuocientes) solo se adjudicaron 4 curules. Queda, pues, una vacante. Y es en estos casos cuando se aplica el llamado residuo. Consiste este procedimiento en adjudicar la o las vacantes, al o a los diputados que han obtenido individualmente más votos, después de aquellos que ya han sido elegidos. Lo natural y lógico pareciera ser que tal número de votos correspondiera a un candidato de partido A, ya que este partido ha tenido más del doble de votos que el que sigue, o sea, el partido B. Pero en la práctica no siempre ocurre así en nuestro país. Se debe ello, entre otras cosas, a que nuestro sistema admite que una misma persona sea postulada por dos partidos distintos. Así, podría tocar la curul por residuo a un miembro del partido C, por ejemplo, si dicho miembro ha logrado que el partido A lo incluya en su nómina.

Esta modalidad, muy panameña, ha sido criticada por antideológica e, incluso, **por estimarla algunos investigadores contraria al método de Sarípolos.**” (Quintero Correa, 1967, pág. 437). (énfasis mío).

En ese pasaje Quintero cita, a pie de página, la obra *La démocratie et l'élection proportionnelle* (Sarípolos, 1899).

Tal y como había adelantado, Quintero también se refiere a Sarípolos en 1982:

“...se han ideado varios otros métodos de representación proporcional racional o técnica. Entre ellos, el del ingeniero belga Víctor D’Hont, utilizado por algunos países sudamericanos **El de Sarípolos que, con modificaciones y adaptaciones especiales, se practicó en Panamá hasta 1968.** Y merece especial mención el ideado en 1960 por el médico dominicano, doctor Nicolás Pichardo. En nuestro concepto, el sistema de Pichardo es mucho menos complicado y más equitativo y realista que el de D’Hont **y el de Sarípolos.**” (Quintero Correa, *Los partidos políticos y los sistemas electorales*, 1982, pág. 183) (énfasis mío).

Además de Delgado, y de Quintero en 1982, Sarípolos se menciona en Guevara Mann (2006; 2010). Sin embargo, Guevara Mann únicamente expone la afirmación de Quintero. Otros autores también dan noticia de esa atribución a Sarípolos, pero ni la hacen suya ni la descartan: (Álvarez De La Cruz, 1996).

VI. ¿Dos Sarípolos?

En este punto permítaseme hacer un señalamiento imprescindible. Hubo al menos dos constitucionalistas relevantes con el apellido Sarípolos: Nikolaos Ioane Saripolos (Larnaca, 1817- Atenas, 1887), en adelante N.I. Sarípolos, y Nikolaos N. Saripolos (Atenas, 1876-Atenas, 1944), en adelante N.N. Sarípolos.

Quintero cita la obra *Le démocratie et l'élection proportionnelle*, la obra de N. N. Sarípolos. Esto resulta importante porque N. N. Sarípolos no presenta (hasta donde he podido conocer) una fórmula de RP propia. En este sentido, dice explícitamente en sus conclusiones lo siguiente:

“Hemos tratado de mostrar que la elección proporcional es una reforma práctica y vital. Hemos querido demostrar que ella es más que una “especulación política vana”; que se puede aplicar, es fácil de comprender y simple. El sistema suizo tiene nuestras preferencias; no estamos tratando de “inventar” un nuevo sistema de representación proporcional, ni “perfeccionar” los sistemas existentes. Con la intención de mejorar los sistemas hemos llegado a tales complicaciones, que lo que era aplicable y simple termina no siéndolo más. La multiplicidad de los sistemas y su complejidad son causa de desconfianza hacia nuestra reforma.” (Sarípolos, 1899, pág. 463).²

En el libro de N.N. Sarípolos tampoco se expone un único “sistema suizo” (recordemos que la RP en Suiza no se establece con carácter nacional sino en 1918), sino los sistemas utilizados en varios de sus cantones, pues seis de ellos adoptaron la RP antes de 1900 (Lutz, 2004, pág. 284). En los cantones eran frecuentes los sistemas basados en fórmulas de adjudicación de curules de RP-Lista partidaria, en circunscripciones plurinominales, basadas en el cociente de Hare y restos (Sarípolos N. N., 1899, págs. 375-450).

²Agradezco la traducción del francés, de este y los siguientes pasajes, a Clara I. Luna.

Por otro lado, y aunque N.N. Sarípolos no propone un sistema propio, cita el sistema de N.I. Sarípolos:

“El Profesor Sarípolos, antiguo representante de la Universidad de Atenas en la Segunda Asamblea Constituyente de Grecia y ponente del proyecto de constitución propuso, en su Tratado de Derecho Constitucional, la introducción de la votación nacional, formando toda Grecia en su conjunto una sola circunscripción, y el voto único; los ciudadanos que hubieran obtenido la mayor cantidad de votos, en cualquier parte del país, serían elegidos, hasta completar el número de diputados a elegir.” (Sarípolos, 1899, pág. 299)

Efectivamente, N. I. Sarípolos sí expuso un sistema propio de elección de parlamentarios, en su Tratado de Derecho Constitucional, de 1874. Dice ahí:

“Se espera que cada ciudadano vote dondequiera el Estado lo requiera, se espera que escriba en la papeleta el nombre del que elija; una vez concluido el conteo de votos se prepare el acta incluyendo los nombres de los elegidos con la cantidad de votos recibidos por cada uno; las actas de todas los circuitos electorales se reúnen en la capital, donde un cuerpo especial de 24 personas sume los votos y declare como Legisladores los que hayan obtenido la mayoría de los votos hasta completar el número de Legisladores que equivale a la población del Estado” (Sarípolos N. I., 1874, pág. 204).³

³Agradezco la traducción del griego, de Aleka Aniffanti.

La descripción que de su sistema hace el propio N. I. Sarípolos, así como el relato que de él hace N. N. Sarípolos, presenta tres aspectos significativos:

1. Una circunscripción nacional.
2. Voto único, pese a la pluralidad de escaños en disputa.
3. Elección de los candidatos más votados hasta agotar las curules disponibles.

Como se observa, se trata de una variedad de voto limitado, similar en género a la lista incompleta aplicado en Panamá en 1924. En este caso, sin embargo, en lugar de reducirse hasta en un tercio el número posible de votos de cada elector sobre el número de escaños en disputa, cada elector solo tiene un voto. De ahí que se conozca esta forma de votar como voto único (VU).⁴ Adicionalmente, a diferencia de lo que ocurre con el sistema original de Hare, en el que el exceso de votos necesarios para que un candidato obtuviera la curul se transfería a otros candidatos (voto único transferible), en este caso el voto no se transfiere. Por eso se conoce este sistema como voto único no transferible (en adelante, VUNT).

Resulta destacable que parte de la literatura haya observado efectos similares a la fórmula VUNT en la operación del sistema electoral colombiano, pese a ser un sistema de RP de listas partidarias, cociente y restos mayores. El efecto observado consiste en que la mayoría de las curules se adjudican por residuo, ante la dispersión del voto y la multiplicidad de listas. El desenlace es una disputa individual por los restos, con resultados equivalentes al voto de candidatos individuales en circunscrip-

⁴Aunque la caracterización del VU como un tipo de voto limitado ha sido sostenido por parte de los especialistas (Lijphart, 1995, pág. 82) hay quien se ha opuesto vehementemente a ella (Sartori, 1994, pág. 37).

ciones plurinominales utilizando el VUNT (Nielson & Shugart, 1999, pág. 320).⁵

Otro aspecto importante es que el apellido Sarípolos aparece en un importante fallo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ya mencionado, respecto de la ley 39 de 1946, sobre elecciones populares. En la sentencia de 1947 se dictaminó, entre otros aspectos, que era inconstitucional establecer circuitos electorales uninominales, en los que no podía aplicarse la representación proporcional mandatada por el artículo 102 de la Constitución de 1946. También se abordó la constitucionalidad de la integración del Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, JNE).

El artículo 41 de la ley 39 de 1946, señalaba sobre la integración del JNE, lo siguiente:

Artículo 41. El Jurado Nacional de Elecciones estará integrado inicialmente por siete miembros. La Asamblea Nacional procederá a la elección de siete miembros principales y de dos suplentes por cada uno de ellos, en la forma que a continuación se expresa:

- a). El número total de Diputados que compone la Asamblea Nacional se dividirá por siete obteniéndose así un cociente de elección con el dígito que resulte de esta división;
- b) Cada Diputado votará por un solo miembro principal y dos suplentes, declarándose elegido a quien obtuviere un número de votos no inferior al cociente de la elección, y

⁵En las elecciones panameñas recientes (2004-2019), el número total de escaños asignados en las circunscripciones plurinominales por cociente ha sido menor a la suma de los escaños asignados por medio cociente y residuo, y por primera vez en ese periodo, en 2019, los escaños asignados únicamente por residuo (12) fueron más que los escaños asignados por cociente (8).

- c) Caso de quedar aún puestos vacantes se designará para ocuparlos a quienes hubieren logrado en la votación mayor número de votos, aunque no hubieren completado el cociente de la elección. Si existe empate se decidirá éste mediante sorteo.

Al pronunciarse sobre la proporcionalidad de la representación partidaria en la integración del JNE, la Corte Suprema de Justicia dictaminó:

“...el plan de elección adoptado corresponde estrictamente a las normas del régimen de proporcionalidad. Es el **voto único** conocido también como “plan Sarípolos”, nombre del profesor que lo ideó” (Sentencia ante demanda de Inconstitucionalidad contra la ley 39 de 1946 sobre elecciones populares, 1947) (énfasis en el original).

La mayoría de la Corte Suprema de Justicia, de la que hacía parte el magistrado Víctor Florencio Goytía, consideró que elegir a los miembros del JNE mediante el sistema dispuesto por el artículo 41 de la ley 39 de 1946, era constitucional. Parece oportuno reiterar que ese sistema consistía en voto único y fórmula de adjudicación de cargos aplicando un cociente natural para las primeras adjudicaciones y mayoría simple en orden descendente para las restantes, una fórmula que era de RP personal, y no de listas partidarias. A ese sistema la Corte Suprema lo denominó “plan Sarípolos”. Por la alusión al voto único, se entiende que la Corte no habla de N.N. Sarípolos, sino de N.I. Sarípolos.

En la sentencia comentada, dos magistrados salvaron su voto y señalaron que la disposición era inconstitucional porque la

Constitución de 1946 prohibía a la Asamblea Nacional hacer designación de autoridades distintas a las que autorizaba expresamente, y pusieron en duda igualmente el efecto proporcional de la fórmula para integrar el JNE. En ese sentido, es llamativo que la demanda de inconstitucionalidad hubiera sido interpuesta por ciudadanos vinculados a seis partidos minoritarios. También destaca del salvamento de voto que aparezca suscrito por el magistrado Gregorio Miró, que según el registro judicial era el ponente inicial del fallo (Salvamento de Voto. Magistrados Gregorio Miró y Ricardo A. Morales., 1947, pág. 65). Eso permite suponer que la defensa de la constitucionalidad del artículo 41 de la ley 39 de 1946 en base al reconocimiento del “plan Sarípolos” correspondió a alguno de los otros tres magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

A las reflexiones de la Corte Suprema de Justicia puede sumarse lo señalado en el Informe de la Misión de Asistencia Técnica Electoral ya citado, en el que se indica que el sistema de Sarípolos partía de una adjudicación inicial por cociente y luego adjudicaba por restos (Organización de Estados Americanos , 1963).

Los autores examinados se enfocan en el Informe de la OEA: el sistema de Sarípolos sería el sistema de adjudicación que, luego de aplicar el cociente Hare a los votos obtenidos por las diferentes listas en disputa asigna a los restos mayores las curules restantes. A partir de esa referencia, el joven Hernán Delgado asumió que el sistema aplicado en Panamá era “el sistema diseñado por N.N. Sarípolos” (Delgado, 1964, pág. 64).

VII. Conclusiones

El sistema electoral propuesto a la consideración de la Asamblea Nacional en 1925 para la elección de diputados incluía

un método de adjudicación de curules de RP-Lista partidaria, basada en el cociente natural de Hare, y una gestión de los escaños restantes que primero disponía la adjudicación por orden decreciente de votos a las listas sin representación que hubieran cruzado el umbral del medio cociente. Los escaños faltantes, si hubiera, se asignaban a las listas con mayor votación. Dentro de las listas, se asignaban los escaños a los candidatos más votados.

La Asamblea Nacional adoptó la propuesta, pero acompañada de tres elementos que distorsionaban los aspectos proporcionales del diseño inicial: la suma de votos a los candidatos postulados en varias listas partidarias (un efecto posible por la autorización legal de postularse en distintas listas) y el tope legal de adjudicaciones a una misma lista (lo que era técnicamente innecesario, y un remanente del sistema electoral previo, de lista incompleta). También se introdujo un método alternativo de adjudicación de curules en los casos que ninguna lista alcanzara el cociente, que distaba de ser proporcional.

En 1926 la ley suprimió la ronda de adjudicación a las listas partidarias con medio cociente, pasando directamente de la adjudicación por cociente a la adjudicación a las otras listas por orden decreciente de votación, sin suprimir la postulación en múltiples listas ni el tope legal de adjudicaciones por lista.

Aunque las fórmulas de 1925 y de 1926 presentan diferencias, pertenecen a la familia de la RP-lista partidaria, sobre la base del cociente natural y restos mayores. Está ampliamente documentado el origen de esa base, iniciando por Hamilton (en el siglo XVIII) e incluyendo en el siglo XIX a Andræ en Dinamarca y a Hare en el Reino Unido. Contando con el elemento de lista partidaria propuesto inicialmente por Considerant en 1846 (Considerant, 1892), la implantación legal de estas fórmulas está docu-

mentada en Suiza (a partir de 1872). En ese sentido, parece claro que N.N. Sarípolos no jugó papel alguno en la aparición del sistema de RP-Lista partidaria basado en cociente natural y restos mayores.

Respecto a la influencia que pudo tener un autor de apellido Sarípolos en la adopción de la fórmula de RP adoptada en Panamá en 1925, se ha logrado establecer que el constitucionalista y político panameño Víctor Florencio Goytía participó en la redacción de varios documentos significativos en los que se menciona. Goytía tuvo influencia decisiva en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, de 1947, y en el Informe de la Misión de Asistencia Técnica de la Organización de Estados Americanos (OEA) a la República de Honduras, en materia electoral, de octubre de 1963. Al menos en el primer caso, parece que la referencia es a N.I. Sarípolos.

También queda claro que en 1964 Delgado da por buena la afirmación del Informe de la Misión de Asistencia Técnica Electoral, de que las fórmulas de cociente natural y restos se atribúan a Sarípolos. Esa atribución fue luego adoptada y difundida en Panamá por Quintero, el autor canónico del derecho constitucional y la ciencia política panameña durante la segunda mitad del siglo XX, quien adiciona la referencia al libro de N.N. Sarípolos sobre la RP: *La démocratie et l'élection proportionnelle*, de 1899. Sin embargo, no parece que N.N. Sarípolos haya expuesto un sistema propio de elección de diputados en circunscripciones plurinominales.

En *La démocratie et l'élection proportionnelle*, por otro lado N.N. Sarípolos se adhirió expresamente a los sistemas implantados en los cantones suizos a fines del siglo XIX, que eran predominantemente de RP-Lista partidaria, cociente natural y

restos. En ese sentido, podría decirse que el autor se expresó, en un sentido general, a favor de una fórmula como la propuesta en 1925 en Panamá. No se ha encontrado, empero, una referencia que, en un contexto ya de por sí de expansión de la RP en el mundo, vincule la obra de Sarípolos a los reformadores electorales panameños.

A diferencia de N.N. Sarípolos, N. I. Sarípolos sí propuso un sistema electoral, utilizando el voto único no transferible, o VUNT. En la medida que es un sistema de representación personal, que se da en un contexto de circunscripción nacional y voto limitado, en el que el reparto de las curules se realiza entre candidatos individuales, el VUNT de N.I. Sarípolos no se asemeja al sistema introducido en Panamá ni en 1925 ni en 1926.⁶ Sin embargo, algunos autores han identificado que el sistema de RM-Hare de lista partidaria, opera como VUNT en determinadas circunstancias, lo que no deja de ser llamativo.

Con esto concluyo, agotadas las pretensiones iniciales de este artículo. Queda por reconstruir, en el futuro próximo, las auténticas influencias intelectuales y los condicionantes políticos que desembocaron en la reforma electoral de 1925. Adelanto simplemente algunos de los aspectos que merecen atención.

Los políticos e intelectuales panameños de los años inmediatamente anteriores a la reforma electoral de 1925 con frecuencia dominaban el inglés y el francés, y viajaban a las naciones que consideraban sus referencias. Bien pudieron leer a N.N. Sarípolos, pero frecuentaban la obra de Duguit y otros promotores de la RP. Duguit incluso había visto sus libros traducidos al castellano y te-

⁶En las elecciones legislativas plurinominales de 2014 se utilizó el voto único, aunque luego la Corte Suprema de Justicia lo declaró inconstitucional (Sentencia de inconstitucionalidad, 2016).

nía documentada influencia en el pensamiento jurídico de Panamá y América Latina (Duguit, 1921).

Por otro lado, los reformadores panameños del primer cuarto del siglo XX tuvieron a su disposición los antecedentes estadounidenses del método de Hamilton, en un momento de más que intensa influencia estadounidense en Panamá y en todo el Caribe. Cuba y en República Dominicana, sometidas a circunstancias parecidas, introdujeron la RP-Lista partidaria, de cociente natural y restos mayores, antes que en Panamá. Sin embargo, las leyes de esos países no contemplaban el medio cociente, que es un rasgo de la fórmula adoptada en Panamá en 1925. Sabemos que John Glover South, embajador de Estados Unidos en Panamá, presentó, al recién electo presidente Chiari, un proyecto de reforma a la legislación electoral, dos semanas después de su triunfo electoral (Major, 1993, pág. 144). En 1916, los Estados Unidos había propuesto la introducción de la representación proporcional (Major, 1993, pág. 135).

En definitiva: los elementos mencionados en los párrafos inmediatamente anteriores ofrecen un panorama promisorio para la investigación de la historia de la introducción en Panamá de la RP, investigación que solo cabe profundizar en el futuro.

Bibliografía

- Adreve, G. (agosto-octubre de 1979). El Sufragio. *En Revista Lotería, no. 282-284*, 216-219.
- Andreve, G. (agosto-octubre 1979). El Problema Electoral. *En Revista Lotería, no. 282-284*, 406-416.
- Andreve, G. (agosto-octubre de 1979). La Reforma Electoral. *En Revista Lotería, 282-284*, 398-406.
- Álvarez de la Cruz, E. (1996). *A quién se le adjudica la curul de legislador en caso de postulación por varios partidos (al que más voto le dio o al partido donde está inscrito)*. Panamá: s/p.
- Antinori Bolaños, I. I. (1995). *La representación política en Panamá: partidos políticos y sistemas electoral. Tesis de doctorado*. Madrid, España: Inédita, Universidad Complutense de Madrid.
- Brown Araúz, H. (2011). *Panamá: la continuidad del cambio en las elecciones de 2009. En Alcántara, Manuel y María Laura Tagina (coords). Política y elecciones en América Latina en tiempos del bicentenario (2009-2010)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Brown, A. (2009). *Partidos Políticos y Elecciones en Panamá, Un enfoque institucionalista*. Panamá, fundación Friedrich Ebert, Panamá: Novo Art.
- Ceballos, M. (2011). ¿Qué tan representativo es nuestro sistema electoral? *Revista Panameña de Política, No. 11*, 49-81.
- Colomer, J. M. (2004). Strategy and History of Electoral System Choice. En J. M. Colomer, *Handbook of Electoral System Choice* (págs. 3-80). New York: Palgrave McMillan.
- Considerant, V. (1892). *De la sincérité du gouvernement représentatif, ou Exposition de l'Élection verídique*. Zurich, Suiza: Charles Burki.

- Delgado, H. (1964). *El derecho electoral panameño, Tesis de Licenciatura*. Panamá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá.
- Duguit, L. (1921). *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Francisco Beltrán.
- Gallagher, M. (1991). Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*, 33-51.
- García Díez, F. (2001). Sistemas Electorales de América Central y el Caribe: Una introducción y algunas notas para el debate. En R. Martínez, & R. Martínez (Ed.), *Prácticas de Sistemas Electorales Comparados II. Centroamérica y el Caribe* (págs. 15-44). Barcelona: Editions Universitat de Barcelona.
- Giovanni., S. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Gouldbourne, R. (2010). Distribución de curules en los circuitos electorales de Panamá: uninominales y plurinominales. *Mundo Electoral* (No.7), 53-56.
- Goytía, V. F. (1953). 1903. *Biografía de una República*. Panamá: Ediciones del Cincuentenario.
- Goytía, V. F. (1954). *Las Constituciones de Panamá*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica.
- Goytía, V. F. (1963). *Informe de la Misión de Asistencia Técnica de la Organización de Estados Americanos a la República de Honduras, en materia electoral*. Washington D.C.: Union Panamericana.
- Guevara Mann, C. (2006). Sistemas electorales y estilos de campaña: los diputados panameños y el voto personal. *Revista de Ciencia Política* (26), 209-30.
- Guevara Mann, C. (enero-junio de 2010). Observaciones sobre el rendimiento electoral de los partidos políticos panameños a

- partir de la transición democrática (1994-2009). (CIDEM, Ed.) *Revista Panameña de Política* (9), 9-33.
- Hare, T. (1857). *The machinery of representation*. London: s/e.
- Hare, T. (1857). *The machinery of representation*. London: 2da. edition.
- Hare, T. (1859). *A treatise on election of representatives, parliamentary and municipal*. London: Longman, Brown, Green, Longmans, & Roberts.
- Hare, T. (1859). *A treatise on election of representatives, parliamentary and municipal*. London: Longman, Brown, Green, Longmans, & Roberts.
- Hare, T. (1873). *Election of representatives, parliamentary and municipal*. Reader and Dyer, London: Fourth edition.
- Hare, T. (1873). *Election of representatives, parliamentary and municipal. A treatise*. London: Longmans, Reader and Dyer, London, fourth edition.
- Lijphart, A. (1995). *Los Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de Gobiernos y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- Lutz, G. (2004). Switzerland: Introducing Proportional Representation from Below. En J. M. Colomer, *Handbook of Electoral System Choice* (págs. 279-293). New York: Palgrave MacMillan.
- Major, J. (1993). *Prize Possession. The United States Government and The Panama Canal (1903-1979)*. Cambridge University Press.
- Maza, J. (1915-1916). *La proporcionalidad en la representación de las democracias. Los diferentes sistemas de sufragio, sus cualidades y defectos teóricos y prácticos*. Washington, U.S.: En Proceedings of the Second Pan American Scientific Congress. Sec-

- tion VI. Interncional Law, Public Law and Jurusprudence. Volume VII, pág. 380-425.
- Nielson, D., & Shugart, M. S. (1999). Constitutional Change in Colombia: Policy Adjustment Through Institutional Reforma. 32(3), 313-341.
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas Electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Organización de Estados Americanos. (1963). *Informe de la Misión de Asistencia Técnica de la Organización de Estados Americanos a la República de Honduras, en materia electoral*. Organización de Estados Americanos, octubre de 1963, p. 43., Washington D.C.
- Quintero Correa, C. (1967). *Derecho Constitucional I*. San José: Imprenta Lehman.
- Quintero Correa, C. (1982). Los partidos políticos y los sistemas electorales. *En Anuario Jurídico*, UNAM, MEXICO, 165-184.
- Salvamento de Voto. Magistrados Gregorio Miró y Ricardo A. Morales. (Corte Suprema de Justicia. 31 de enero de 1947).
- Sánchez, S. (agosto, 2004). *Cien años de Labor Legislativa*. En *Castillero Calvo, Alfredo (Director), Historia General de la República de Panamá*. Comisión Nacional del Centenario, Volumen III, Tomo I, 1era. edición, pag. 355-372.
- Sánchez, S. (2004). Informe sobre Panamá. En J. Thompson, *Democratización Inerna de Partidos Políticos en Centroamérica: Avances y Tareas Pendientes* (págs. 379-458). San José de Costa Rica.
- Sánchez, S. (2009). Sistemas Electorales, Sistemas de Partidos y Mecanismos de Democracia Directa en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, 1978-2008. En Carbonell, Miguel; Carpizo, Jorge y Zovatto, Daniel (coordinadores). En M. Carbonell, J. Carpizo, & D. Zovatto, *Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica*. (págs. 285-316). México

- D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Sanmartín, A. (2007). Consideraciones en torno a la fórmula de asignación de curules en los circuitos pluriniminales. *Revista Panameña de Política* (3), 76-97.
- Sarípolos, N. I. (1874). *Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου* (2 éd. ed., Vol. II). Athènes.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería Electoral Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sarípolos, N. N. (1899). *La démocratie et l'élection proportionnelle*. Paris.
- Sentencia ante demanda de Inconstitucionalidad contra la ley 39 de 1946 sobre elecciones populares (Corte Suprema de Justicia 31 de enero de 1947).
- Sentencia de inconstitucionalidad , Que declaró inconstitucional 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 No.54 de 2012 (Corte Suprema de Justicia 28 de abril de 2016).
- Smith W., D. A. (2000). *Análisis del Caso de Panamá. En Sistemas de Elecciones Parlamentarias y su Relación con la Gubernamentalidad Democrática en América Central y República Dominicana*. San José, Costa Rica: IIDH, pág. 267-305.
- Sonnleitner, W. (2010). *Desproporcionalidad y mal proporcionalismo legislativos en Panamá. En Brown Araúz, Harry (ed), “Las Reformas en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones”*. Panamá: programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pág. 139-214.
- Urdániz, J. (2009). La Representación Proporcional: Génesis histórica de un paradigma confuso. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 65-96.

Valdés Escoffery, E. (2001). *Antecedentes Históricos 1990-2000, Programa de la Promoción de las Reformas Electorales*. Panamá: Tribunal Electoral.

Vásquez G., R. A. (abril-junio 1966). El sistema de elección de los diputados a la Asamblea Nacional y la estructura de este estatal. En *Presente. Cuaderno de la Facultad Derechos y Ciencias Políticas*, No. 6, 18-38.

Otros documentos institucionales

Memoria que el secretario de Estado en el despacho de Gobierno y Justicia presenta a la Asamblea Nacional de 1926, Tipografía “La Moderna”, Panamá, 1926.

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.

Proyecto de Ley sobre elecciones populares. Imprenta Nacional, 1925.

Acta de la sesión extraordinaria del día 6 de marzo de 1925, Asamblea Nacional.

Acta del día 7 de marzo de 1925, Asamblea Nacional.

Acta de la sesión extraordinaria del día 13 de marzo de 1925, Asamblea Nacional.

Leyes y Decretos

Ley 60 de 1925.

Ley 63 de 1926.