

“ANTITRANSFUGISMO” Y REVOCATORIA DE MANDATO EN PANAMÁ: ¿A QUIÉN PERTENECEN LAS BANCAS?

“ANTITRANSFUGISMO” AND RECALL IN PANAMÁ: TO WHOM DO BANKS BELONG?

Maria Laura Eberhardt [£]

- **RESUMEN:** El presente artículo pretende analizar, desde una perspectiva jurídica y politológica, el diseño institucional y los resultados de la aplicación empírica de la revocatoria de mandato en Panamá. Este mecanismo de control de los representantes no solo ha sido incorporado en forma temprana en este país (en la Constitución de 1972) en comparación con los demás Estados latinoamericanos (los que la adoptaron lo hicieron a partir de los años 90), sino que además presenta all dos formatos: como revocatoria popular y como revocatoria partidaria, constituyendo, el segundo de ellos, una completa novedad en el continente. En este trabajo se realiza un relevamiento y estudio cronológico de la legislación nacional a través de la cual se crearon y reglamentaron estos dos institutos, así como un análisis empírico de los dos únicos casos de aplicación de revocatoria registrados hasta el momento (ambos en la modalidad partidaria). En las conclusiones se sintetizan los alcances y límites de estos mecanismos en tanto instrumentos de profundización democrática y de mejora del sistema representativo.
- **PALABRAS CLAVES:** Revocatoria partidaria; participación; control ciudadano; democracia directa; Panamá.
- **ABSTRACT:** This article aims to analyze, from a legal and political perspective, the institutional design and the results of the empirical application of the recall in Panama. This mechanism of control of the representatives has not only been incorporated early in this country (in the 1972 Constitution) compared to the other Latin American States (those that adopted it did so from the 1990s), but also It presents two formats: as

[£] E-mail address: laura.rafaela@yahoo.com.ar.

Oikos Polis, Revista latinoamericana de Ciencias Económicas y Sociales, ISSN 2415-2250 (impresa)
ISSN 2521-960X (en línea), vol.5 n°1, 73-110, ene-jun 2020.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.3924752>

a popular recall and as a party recall, the second of them constitutes a complete novelty on the continent. In this work, therefore, we will make a chronological survey and study of the national legislation through which these two institutes were created and regulated, as well as an empirical study of the only two cases of recall application registered so far (both in party mode). The conclusions summarize the scope and limits of these mechanisms as instruments of democratic deepening and improvement of the representative system.

- **KEY WORDS:** Popular recall; party recall; participation; citizen control, direct democracy, Panamá.
- **CLASIFICADOR JEL:** Y, Y80.
- Recepción: 20/01/2020 Aceptación: 05/05/2020

INTRODUCCIÓN

La revocatoria de mandato popular o clásica es un mecanismo de accountability vertical que permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante la mayor parte del tiempo que dura su cargo. Habilita a un número de electores insatisfechos con algún representante a reclamar elecciones especiales en las que puedan destituirlo.

Su incorporación en América Latina se enmarca en mayor medida en la tercera ola de la democratización (Huntington, 1994)⁸ y en las reformas políticas y constitucionales de los años '90. Forma parte del conjunto de innovaciones adoptadas principalmente por iniciativa de los gobernantes como respuesta a un clima de descontento y apatía ciudadana respecto de la

⁸ Este autor ubica la tercera ola de la democratización desde 1974, durante los 15 años siguientes al final de la dictadura portuguesa, ocurrida en aproximadamente treinta países de Europa, Asia y América Latina, cuando los regímenes autoritarios fueron emplazados por otros democráticos

política y de sus representantes, más conocido como crisis de la representación (Serrafero y Eberhardt, 2017).

Algunos Estados la adoptaron para revocar todos los cargos, alcanzando incluso al mandato presidencial: Venezuela, Bolivia y Ecuador, lo que podría implicar una modificación en el funcionamiento del sistema presidencialista. Los cargos provinciales y locales fueron los más afectados por este mecanismo ya que, además de esos tres países, también lo incorporó a ese nivel Colombia, Perú y Panamá (este último también comprende a los diputados nacionales).

Entre los países latinoamericanos que incluyeron esta herramienta se destaca Panamá. El interés que presenta este caso es doble. En primer lugar, por haberse adelantado en la región en la incorporación de la revocatoria de mandato en su Constitución nacional (lo hizo en 1972) y, segundo, por haber adoptado dos modalidades de dicho mecanismo: no solo la forma clásica o popular, presente en otros Estados, sino también un nuevo tipo de revocatoria partidaria, la que, como tal, no existe en ningún otro país del subcontinente.

Por tanto, el presente artículo se propone analizar el diseño legal de la revocatoria de mandato en Panamá (en sus dos versiones) a partir de un relevamiento y análisis cronológico de la normativa nacional por medio de la cual fue creada y reglamentada. De este modo, se pretende conocer en qué grado dicha normativa facilita o dificulta su empleo por parte de la población y de los partidos, convirtiéndola en un instrumento útil a los fines del control de los representantes o, por el contrario, haciendo de ella un instituto meramente “decorativo” o inaplicable.

Segundo, se rastrearán y estudiarán los casos de aplicación de este mecanismo (nuevamente en sus dos modalidades), con el objeto de conocer la cantidad de veces y la forma en que fue implementado en los hechos, así como los resultados concretos arrojados.

El objetivo general del trabajo es indagar el potencial de la revocatoria de mandato en Panamá, en su versión popular y partidaria, como herramienta de control de los representantes, tanto por los ciudadanos como por los partidos. Al mismo tiempo se pretende evaluar si tales instrumentos funcionan efectivamente en este país de un modo compatible con la profundización de la democracia y con un mejor desempeño de las instituciones representativas, o si, por el contrario, sus efectos son nulos o contraproducentes en este sentido.

REVOCATORIA POPULAR Y REVOCATORIA PARTIDARIA: DEFINICIÓN CONCEPTUAL Y ESTADO DEL TEMA.

En su versión popular o clásica, la revocatoria de mandato es considerada un instrumento de “democracia directa”, la que abarca un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas (Altman, 2005:204).

El también llamado recall constituye una herramienta novedosa que habilita a los ciudadanos a revocar el mandato de aquellas personas elegidas por voto popular que han dejado de contar con su aprobación y confianza. Somete a los funcionarios a la rendición de cuentas (Cronin, 1989:145).

Los procedimientos a través de los cuales se implementa este mecanismo varían en alto grado entre los diferentes países, pero en general se canaliza a partir de una iniciativa popular que reúne adhesiones de un porcentaje del electorado para formalizar su solicitud y luego, a través del

llamado a un referéndum, en el cual la ciudadanía responde por sí o por no a la pregunta sobre la destitución del representante en cuestión (Eberhardt, 2019).

En el marco de una democracia que incorpora instituciones de tipo “directas”, su principal función es la de habilitar una participación ciudadana “negativa” o de control, más que de expresión o gestión “positiva” de proyectos e iniciativas ciudadanas, ya que supone rescindir el contrato de representación erigido por el voto antes de que expire el período preestablecido.

Constituye por tanto un instrumento de accountability, entendida como la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus actos y omisiones, la facultad de obligarlos a justificar y a informar sobre sus decisiones, y la disponibilidad para que eventualmente puedan ser castigados por ellas (Smulovitz, 2001:2). Se trata de una rendición obligatoria de cuentas (Schedler, 1999), no de una concesión generosa realizada por los representantes, sino de un acto compulsivo y propicio en democracia.

Específicamente, es un instrumento de accountability vertical que permite el control de la sociedad civil hacia sus representantes (de abajo hacia arriba o down top), a diferencia de la accountability horizontal, interna al aparato estatal o ejercida entre los diferentes poderes instituidos: Ejecutivo, Legislativo, Judicial (O’Donnell, 1998). Dentro de la dimensión vertical, funcionaría asimismo como un mecanismo de accountability social. Es decir, un control vertical no electoral⁹ de las autoridades políticas (Peruzzotti, 2006).

⁹ La *accountability* vertical electoral es que la que ejerce la ciudadanía cuando finaliza el mandato preestablecido de un representante y, a través de su voto, puede premiarlo por su gestión al

La otra forma de revocatoria existente en Panamá es bastante más novedosa y, a la vez, polémica. Se trata de la revocatoria partidaria, popularmente conocida como “anti-tránsfuga”, dispuesta para ser empleada contra quienes “huyen de una parte a otra”¹⁰. Consiste en un mecanismo de control y sanción intra-partidaria que fomenta la disciplina de los diputados y demás representantes para que se mantengan en línea con y bajo las órdenes de los líderes del partido por el cual fueron elegidos. Asimismo, pretende desalentar las rupturas de bloque y el traspaso a otra agrupación política una vez asumido el cargo (Eberhardt, 2019).

La adopción de esta modalidad generó inicialmente en el país una gran discusión entre los partidos y una fuerte oposición en la sociedad civil, que consideraba que únicamente el pueblo que elegía a un diputado podía revocarlo (y no así los partidos). Este punto resultaba clave en la discusión respecto de la representación política y la democracia.

Sus detractores ponían de relieve que el legislador, al igual que todos los funcionarios electos a través del voto popular, debía su elección a la comunidad de sufragantes: el electorado. Los partidos eran solo los proponentes de la candidatura, que el pueblo aprobaba o rechazaba con sus votos. Restringida su función a la presentación de candidaturas, el partido estaba usurpando con este mecanismo una facultad que le concernía única y exclusivamente a la voluntad libre e incoercible del pueblo soberano, por encima de banderías ideológicas. La revocatoria partidaria era vista como una vía para instaurar una “dictadura de partidos” que imponía consignas y

elegirlo para un nuevo período (a él o a un copartidario) o castigarlo no renovándole la banca (a él o a un copartidario).

¹⁰ Sin autor. (2013). Ley antitránsfugas, a tercer debate. *La Estrella de Panamá*, Disponible en: <<http://laestrella.com.pa/panama/politica/antitransfugas-tercer-debate/23469726>>.

Acceso el: 12 de diciembre de 2019.

directivas al legislador, aniquilando su capacidad de discernimiento político y ordenándole cómo actuar y cómo votar en cada coyuntura.

Lo anterior no negaba el hecho de que en algunas ocasiones el legislador podía estar actuando en desacuerdo con los principios ideológicos y con independencia programática al votar en contra de la línea del partido, “guiado ilícitamente por escondidos y subalternos motivos de ventajismo personal”¹¹. Sin embargo, en tales casos, que tipificaban conductas delictivas, sus críticos argumentaban que procedía la denuncia penal con acompañamiento de pruebas fehacientes ante las autoridades competentes. Advertían que si bien no se debía confundir principios con intereses materiales individuales, la revocatoria de mandato como sanción de cualquier partido (de oposición o de gobierno), a espaldas de la voluntad de los electores, era un ultraje antidemocrático que ofendía la vocación de libertad del pueblo panameño.

No obstante, como la modalidad partidaria contempló la posibilidad de que los partidos incluyeran en sus estatutos una instancia previa de consulta popular, los reclamos fueron relativizados al concederse también a la ciudadanía la facultad de opinar sobre la decisión partidaria de revocar el mandato a sus representantes.

Dicho lo anterior cabe por último hacer notar que si bien la revocatoria de mandato “popular” ha sido objeto, en forma directa o indirecta, de varios estudios teóricos y empíricos (Pomper, 1987; Rivera, 2006; Monroy Gómez, 2006; Altman, 2007; Kornblith, 2007; Martínez Meucci, 2012; Serrafiero y Eberhardt, 2017; entre muchos otros), salvo algunas excepciones (Eberhardt, 2019), el caso Panamá fue sistemáticamente excluido del análisis. Este vacío

¹¹ Ídem.

se agrava si se toma en consideración la revocatoria partidaria, un instrumento que, como dijimos, es propiedad exclusiva de este país, al menos en lo que respecta a su incorporación en la constitución nacional. Frente a tal panorama, resulta de considerable urgencia y relevancia la concreción del estudio normativo y empírico que sobre ambas versiones del mecanismo existentes en el país panameño pretende hacerse en el presente trabajo.

REVOCATORIA POPULAR Y REVOCATORIA PARTIDARIA EN PANAMÁ. REVISIÓN DE LA NORMATIVA DESDE SUS COMIENZOS HASTA LA ACTUALIDAD.

La Constitución Política de la República de Panamá, de 1972.

En Panamá, la revocatoria de mandato “popular”, o iniciada por la ciudadanía, se incluyó por primera vez en su Constitución nacional en el año 1972¹², donde se la contemplaba como una de las causas de pérdida de la representación de los representantes de corregimiento (miembros de los consejos municipales) (art. 134°). En caso de quedar vacante la representación de corregimiento se preveía la celebración de elecciones dentro de los dos meses subsiguientes (art. 135°).

La Ley N°19, de 1980.

La ley que reglamentó el artículo constitucional 134° referido a la pérdida de representación fue la N°19¹³ (1980). El artículo 1° mencionaba a la revocatoria

¹² Asamblea Legislativa. (1972). *Constitución Política de la República de Panamá*. Disponible en: http://200.46.254.138/legispan/PDF_NORMAS/1970/1972/1972_028_2256.PDF. Acceso el: 4 de mayo de 2020.

¹³ Asamblea Legislativa. (1980). *Ley N° 19 Por la cual se deroga la Ley 6 del 10/02/1978 y se dictan disposiciones sobre la pérdida de representación ejercida por el representante de corregimiento y el suplente*. Disponible en: <http://docs.panama.justia.com/federales/leyes/19-de-1980-jul-15-1980.pdf>. Acceso el: 4 de mayo de 2020.

de mandato como una de las causales de pérdida de la representación por los representantes de corregimiento.

Cuando a juicio de la comunidad un representante hubiere ocasionado un perjuicio notorio a los intereses del corregimiento, los ciudadanos allí residentes tenían el derecho de solicitar la revocatoria de mandato. Para ello, como mínimo el 75% de la población electoral debía presentarse a firmar personalmente el pedido ante el tribunal competente (art. 17°).

Dicho piso de avales exigido para iniciar el mecanismo (tres cuartas partes del padrón) resultaba extremadamente alto (apenas algo menor a la participación electoral registrada habitualmente en países con voto obligatorio) y, por tanto, imposible de alcanzar. Por otro lado, se requería que los ciudadanos se acercasen personalmente a firmar al tribunal, en lugar de permitir a los promotores que organizaran la recolección acercando las planillas a los votantes. Ambas prescripciones hacían prácticamente inaplicable la sola presentación de una solicitud, desalentando cualquier intento de antemano.

La revocatoria podía solicitarse cumplido el primer año de mandato y antes de entrar en el último (art. 18°). De este modo se tendería a evitar que se iniciara por motivos de especulación política. La exclusión del primer año de mandato permite que el funcionario ejecute sin interrupciones su plan de gobierno por el lapso de 12 meses. Antes de ese tiempo, sería apresurado emitir un juicio fundado sobre su gestión. Por el otro, la exclusión del último año evita que la expectativa de una próxima contienda electoral estimule una salida y reemplazo anticipado del mandatario por pura ambición de poder, o que se su salida se adelante solo unos pocos meses multiplicando innecesariamente los costos electorales. Tratándose de cargos de cinco años

de duración, el período plausible de revocatoria en este país supera la mitad del mandato, elevándose a tres años.

Una vez reunidas las firmas y oído el concepto del fiscal electoral, el Tribunal Electoral (TE) debía convocar a los ciudadanos del corregimiento a participar de un plebiscito para decidir si aprobaban o no la revocatoria (art. 20º). La representación se consideraba revocada si en el plebiscito votaban a favor de la destitución por lo menos el 75% de los ciudadanos empadronados en el Censo Electoral del corregimiento (art. 22º). Esta exigencia era otra vez excesivamente elevada e imposible de cumplir: no solo debían votar al menos las tres cuartas partes del total de los electores sino que además todos ellos tenían que hacerlo afirmativamente.

La revocatoria del mandato del principal conllevaba también la del suplente (19º), con lo cual éste último no sería quien reemplazara al primero. A tal fin, el TE debía convocar a elecciones parciales a fin de cubrir ambos cargos, las que debían celebrarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la declaratoria de la pérdida de la representación (art. 24º). Es claro que, “obviamente, con requisitos tan exigentes, la Ley no se ha aplicado en ningún caso” (Valdés Escoffery, 2008:726).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ DE 1972 CON REFORMAS DE 1978 Y 1983.

La reforma constitucional de 1983¹⁴ también consideró a la revocatoria de mandato como una de las causas de pérdida de la representación (224º). Su

¹⁴ Asamblea Legislativa. (1983). *Constitución Política de la República de Panamá, 11/10/1972 con reformas de 1978 y 1983.* Disponible en: <http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/const/Constitucion197283.pdf>. Acceso el: 15 de septiembre de 2019.

gran novedad al respecto fue la incorporación de la revocatoria partidaria o ejercida a través de los partidos (art. 145°). En adelante, estos podrían revocar el mandato de los legisladores titulares o suplentes que hubieran postulado y a los que hubieran renunciado expresamente y por escrito a sus filas.

Esta modalidad introdujo una novedad: dicha revocatoria no se activa a partir de una iniciativa popular ni interviene el voto de la población en un referéndum. No se trata de un mecanismo de “democracia directa” o de participación y control ciudadano sino de control partidario, debido a que se ejecuta por iniciativa exclusiva del partido que postuló al candidato y según las causas y formas establecidas en su estatuto.

Para que los partidos pudieran ejecutar este mecanismo respecto de los representantes por ellos postulados, debían cumplirse los siguientes requisitos y formalidades: que las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable estuviesen previstos en sus estatutos; que tales causales se refirieran a violaciones graves de los estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática del partido y que hubiesen sido aprobadas mediante resolución dictada por el TE con anterioridad a la fecha de postulación; que se garantizara el derecho del afectado, dentro de su partido, a ser oído y a defenderse en dos instancias; y que la decisión del partido en que se adoptase la revocatoria estuviese sujeta a recurso del cual conocería privativamente el TE y tendría efecto suspensivo.

Esta modalidad de revocatoria “es opcional”, “los partidos no están obligados a incorporarla en sus estatutos” (Valdés Escofferry, 2008:716). Sin embargo, para poder emplearla debe estar primero incluida en dicha normativa.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, ACTO LEGISLATIVO N°1, DE 2004.

La reforma constitucional de 2004¹⁵ incorpora en forma plena el reconocimiento a los ciudadanos electores de un circuito electoral (vía solicitud al TE) del derecho a revocar el mandato de los diputados de libre postulación (independientes) que hubieran elegido (art. 151°). Se trata nuevamente de la revocatoria popular. Esta vez, en caso de ser revocado, el diputado principal será reemplazado por su suplente personal (art. 147°).

La introducción plena de la revocatoria popular no anula sino que se suma al derecho otorgado por la Constitución de 1983 a los partidos para revocar el mandato a diputados principales o suplentes que hubieran postulado (la revocatoria partidaria).

En el caso de revocatoria partidaria, se estipula como requisito, en primer lugar, que las causales y el procedimiento aplicable estén previstos en los estatutos del partido. De este modo, se limita en cierta medida la arbitrariedad del partido al momento de ejercer el derecho de revocatoria, ya que las causales deben estar previamente detalladas en su estatuto, haber sido aprobadas por la autoridad electoral, y luego difundidas antes de la postulación del candidato.

El segundo requisito de la revocatoria partidaria es que las causales estipuladas en el estatuto deben referirse a violaciones graves de los estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática y/o que el legislador haya sido condenado por delito doloso con prisión de cinco años o más. Respecto de esta última causal, resulta difícil entender cuál sería el valor

¹⁵ Asamblea Legislativa. (2004). *Constitución Política de la República de Panamá, Acto Legislativo N° 1 de 2004*. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/vigente.pdf>. Acceso el: 15 de noviembre de 2019.

agregado de la revocatoria luego de que hubiera actuado la justicia emitiendo una condena que de por sí sola merece el alejamiento automático del funcionario de su cargo.

Como contrapartida, la Constitución concede al afectado el derecho a ser oído y a defenderse en su partido y sujeta a recurso la decisión de éste. Asimismo habilita a los partidos a revocar el mandato de diputados por sumario cuando hayan renunciado al partido. Finalmente, les permite establecer en sus estatutos consultas populares con los electores del circuito para conocer su opinión previo a la destitución.

Respecto de lo último, si el representante fue postulado por un partido, este tiene la potestad de revocarlo pero, como quién otorga el cargo a través del voto es el pueblo, la agrupación partidaria puede preguntar antes a la ciudadanía, mediante el procedimiento de consulta popular, si está de acuerdo con dicha revocatoria. De este modo el partido puede ajustar su decisión final a la opinión mayoritaria, ya sea para corregir el rumbo y no revocarlo o para legitimar la destitución con el respaldo popular.

En esta reforma constitucional, la revocatoria alcanza también a los representantes de corregimiento (presidentes de las Juntas Comunales de los corregimientos). Puede ser motorizada por la iniciativa popular o por los partidos (cuando fueron postulados por estos). La revocatoria constituye uno de los motivos de pérdida de la representación de esos gobernantes (art. 227°).

En síntesis, a partir de 2004 puede revocarse el mandato de representantes de corregimiento y de diputados de la Asamblea Nacional, tanto por parte de los ciudadanos como de los partidos, dependiendo de si los mandatarios fueron elegidos por libre postulación (directamente por la ciudadanía, como candidatos independientes) o si lo hicieron a través de su

pertenencia partidaria. Por primera vez desde ese año, ambas modalidades de revocatoria conviven en la Constitución Nacional panameña.

La Ley N°60 Que reforma el Código Electoral, de 2006.

La primera ley que reglamentó la revocatoria ampliada, esto es, de los diputados y representantes de corregimiento postulados por partidos y los de libre postulación, fue la N°60¹⁶ (2006), que reforma el Código Electoral. Respecto de la revocatoria partidaria, repite las previsiones y requisitos constitucionales. Mantiene la doble instancia interna de defensa del diputado y agrega la posibilidad de que este impugne la decisión del partido ante el TE (lo que suspende los efectos de la decisión del partido -art. 328°C-).

Cabe hacer notar que la revocatoria partidaria es susceptible de ser impugnada por el afectado ante el TE y puede ser dejada sin efecto, mientras que la decisión de revocatoria por votación popular en referéndum arroja un resultado definitivo e incontestable en caso de alcanzarse los votos y participación necesarias.

Esta ley también reglamenta la revocatoria de diputados electos por libre postulación (revocatoria popular). La decisión de los electores del circuito mediante un referéndum revocatorio es una de las causales reconocidas de pérdida del mandato. Se trata de la revocatoria clásica: promovida por iniciativa popular y efectivizada a través de un referéndum. De su aplicación se excluye al primer y último año de mandato (art. 328°E).

Para solicitar la revocatoria popular de un diputado principal o suplente de libre postulación se requiere la firma del 30% de los ciudadanos del padrón correspondiente (art. 328°F), un piso alto que desincentiva su activación.

¹⁶ Asamblea Legislativa. (2006). *Ley N° 60 Que reforma el Código Electoral*. Disponible en <http://docs.panama.justia.com/federales/leyes/60-de-2006-jan-2-2007.pdf>. Acceso el: 15 de noviembre de 2019.

Cumplido el procedimiento, el TE debe convocar, en no más de tres meses, a un referéndum, para determinar si se aprueba o no la revocatoria (art. 328°G). El mandato será revocado solo si en el referéndum la mayoría de los votos válidos son afirmativos (a favor de la destitución) y siempre que asista a votar un mínimo del 50% del padrón del circuito (art. 328°H).

La Sección 3ª se encarga de la pérdida de la representación y revocatoria de mandato de los representantes de corregimiento postulados por un partido político (revocatoria partidaria) y los electos por libre postulación (revocatoria popular). En cuanto a las causales de revocatoria partidaria, se repiten las prescripciones antedichas para diputados.

En caso de revocatoria de un representante de corregimiento por decisión de los electores, también se exige un 30% de firmas (328°K), se excluye el primer y el último año del cargo (328°I) y el mandato es revocado si la mayoría de los votos válidos emitidos en el referéndum resultan afirmativos (art. 328°M). Nótese que aquí nada se indica respecto de una participación mínima requerida (a diferencia de la revocatoria de un diputado de libre postulación). Acto seguido, la Fiscalía General Electoral debe solicitar ante el TE que se declare la vacante del cargo de representante de corregimiento (art. 328°O).

De este modo, la revocatoria del cargo de un representante de corregimiento postulado por un partido, que ha sido encausada por su propia agrupación, ofrece más garantías e instancias de defensa del cargo por parte del funcionario afectado (tanto internas como externas al partido) que aquella que es solicitada por iniciativa popular (de cumplimiento inmediato, en caso de reunirse las firmas y votos necesarios para ello).

Asimismo, a la primera modalidad de revocatoria, la ejecutada por el partido, se le exige enmarcarse dentro de alguna de las causas predeterminadas

por la normativa, la que además debe ser especificada en los estatutos partidarios; mientras que a los ciudadanos no se les pide ajustarse a causales predeterminadas, sino presentar un número mínimo de apoyos (ciertamente elevado).

El tipo de revocatoria iniciada por el partido se asemeja a un procedimiento de tipo judicial, mientras que la revocatoria impulsada por iniciativa popular constituye un mecanismo de democracia directa.

La Ley N°14, de 2010.

La reforma al Código Electoral realizada a través de la Ley N°14¹⁷ del 13 de abril de 2010, que rigió hasta el 30 de junio de 2014, entre otras cuestiones pretendió desarrollar el artículo 151° inc. 4 de la Constitución Política sobre los requisitos y formalidades exigidos a los partidos para revocar los mandatos de los diputados titulares o suplentes que hubieran postulado. Específicamente, amplía la disposición según la cual el afectado tiene derecho, dentro de su partido, a ser oído y a defenderse en dos instancias.

Así, el artículo 3° dispuso que la doble instancia dentro del partido se llevaría a cabo primero ante el Directorio Nacional, en el que se exigía que la decisión fuera unánime, y en segunda instancia, ante el Congreso o Convención Nacional, donde la decisión requería el apoyo de los 2/3 de sus miembros. Estos organismos partidarios debían atender la revocatoria en sus sesiones ordinarias.

Luego, para que la decisión del Congreso o Convención Nacional se perfeccionase, debía someterse a consulta de los electores del circuito

¹⁷ Asamblea Legislativa. (2010). *Ley N° 14 Que dicta medidas sobre el certificado de información de antecedentes personales, reforma el Código Electoral y adiciona un artículo al Código Penal*. Disponible en: <http://docs.panama.justia.com/federales/leyes/14-de-2010-apr-13-2010.pdf>. Acceso el: 8 de mayo de 2020.

correspondiente y ser aprobada por el voto de los 2/3 del padrón. Estos nuevos requisitos, de aprobación unánime y por 2/3 en los diferentes organismos internos al partido, y luego por 2/3 del electorado, hacía aún más difícil revocar el mandato a los diputados cuestionados por la agrupación. Los partidos que adoptasen la revocatoria debían incluir dicho procedimiento en sus estatutos.

El artículo 4º adicionó el cargo de representante de corregimiento principal o suplente a estas nuevas previsiones de revocatoria partidaria, las cuales tenían que ser previamente incluidas en los respectivos estatutos.

Finalmente, para confirmar los cambios realizados, esta norma derogó el artículo 370º del Código Electoral que versaba sobre la anterior modalidad de defensa e impugnación del revocatorio por parte del representante de corregimiento elegido a través de un partido. Pero, al mismo tiempo, derogó también los artículos 371º a 373º que regulaban la revocatoria de mandato del representante de corregimiento por iniciativa popular. De este modo, se asume que quedaba eliminada esta modalidad de destitución para dicho cargo, al menos hasta su restablecimiento en 2013.

La Ley N°4, de 2013

Posteriormente, se aprobó la ley que hasta la fecha de finalización de este trabajo regula su ejercicio, la N°4¹⁸ (conocida como “ley anti-tránsfuga”), promulgada en 2013, y vigente desde el 1 de julio de 2014¹⁹ (art. 10º). Esta

¹⁸ Asamblea Legislativa. (2013). *Ley N° 4 Que reforma y restablece artículos del Código Electoral sobre la Revocatoria de Mandato, y dicta otra disposición*. Disponible en: https://www.organismojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2016/11/Ley-4-de-2013-QUE-REFORMA-Y-RESTABLECE-ARTICULOS-DEL-CODIGO-ELECTORAL.pdf. Acceso el: 5 de mayo de 2020.

¹⁹ Sin autor. (2013). Presidente Martinelli sanciona y promulgan Ley 4 de revocatoria de mandato. *La Estrella de Panamá*. Disponible en: <http://laestrella.com.pa/panama/politica/presidente-martinelli-sanciona-promulgan-4-revocatoria-mandato/23471610>>. Acceso el: 3 de febrero de 2020.

normativa reforma y restablece algunos de los artículos del Código Electoral referidos específicamente a la revocatoria de los representantes de corregimiento (manteniendo vigentes el resto de ellos).

Para empezar, restablece la prescripción de que el cargo de representante de corregimiento, principal o suplente, tanto de origen partidario como de libre postulación, puede perderse (entre otras causales) por revocatoria de mandato.

En cuanto a los representantes de corregimiento postulados por un partido, estos pueden ser revocados por su organización (con motivo de las causales antedichas o por renuncia a esta) pero también por decisión de los electores mediante referéndum revocatorio (art. 2° que reformula el art. 369°, numeral 3 del Código Electoral). En este caso, se pone en evidencia una suerte de “doble pertenencia” del cargo de un mandatario postulado por un partido: le “pertenece” al propio partido que postuló al candidato y le pertenece también a la población que lo eligió, motivo por el cual cualquiera de estas dos fuentes de legitimidad puede también revocarlo.

La pérdida del cargo de representante de corregimiento principal o suplente vía revocatoria de mandato también aplica para quienes fueron elegidos por libre postulación. Esta se ejecuta a través de la revocatoria popular según los procedimientos y requisitos detallados en la norma de 2006. A tal fin, se restablecen los artículos 370° a 373° del Código Electoral, eliminados por la reforma de 2010.

De este modo se reitera que el mandato del representante de corregimiento se revocará si en el referéndum la mayoría de los votos válidos resultan afirmativos (art. 6° que restablece el art. 373° del Código Electoral). Nuevamente, como en la ley N°60, para revocar a un representante de corregimiento no se exige una participación mínima en las urnas. Esto

mantiene la diferencia prescrita en la reforma de 2006 respecto de la revocación de los diputados de libre postulación, para la cual se requiere una asistencia en las urnas de al menos el 50% del padrón correspondiente. Como esta última reforma de 2013 nada dice respecto de la revocatoria de los diputados de libre postulación, se asume que tal requisito adicional de presencia mínima permanece vigente para los diputados.

Como novedad, se adiciona el artículo 376° A al Código Electoral, según el cual, las anteriores prescripciones sobre representantes de corregimiento podrán ser igualmente aplicadas para revocar el mandato a los alcaldes de distrito, tanto los que hayan sido electos por partidos o mediante libre postulación (art. 7°).

Respecto del reemplazo de los funcionarios revocados, la versión completa de este Código Electoral 2013²⁰, prevé la celebración de elecciones parciales cuando el cargo hubiera quedado vacante por ausencia absoluta del principal y el suplente, salvo que faltase menos de un año para que venciera el periodo (art. 352°).

²⁰ Tribunal Electoral. (2013). *Código Electoral 2013*. Disponible en http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/fileadmin/user_upload/publicaciones/CODIGO_ELECTORAL_01.pdf. Acceso el: 15 de abril de 2020.

Cuadro 1: Revocatoria de mandato (RM) y revocatoria partidaria (RP) actual en Panamá.

Cargo	Plazo habilitado	Firmas	Votos en el referéndum	Participación en las urnas	Causas	Reemplazo
Diputados nacionales titulares o suplentes, representantes de corregimiento, alcaldes de distrito // Pueden ser los anteriores cargos partidarios o de libre postulación // Dependiendo el caso puede iniciarse por el partido de pertenencia (RP) o por iniciativa popular (RM)	Exclusión del primer y último año de mandato (diputados, representantes de corregimiento y alcalde de distrito duran cinco años)	RM: 30% del padrón	RM: Mayoría de los votos válidos a favor de la revocatoria	RM: Para diputados titulares y suplentes de libre postulación se requiere la presencia en las urnas de al menos el 50% del padrón correspondiente // Dicha prescripción se omite en el caso de los representantes de corregimiento y alcaldes de distrito	RP: Causas y procedimientos previstos en estatuto del partido: violaciones graves de los estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática; por sumario ante renuncia al partido; o condena por delito doloso con prisión de cinco años o más /El afectado tiene doble instancia para ser oído y defenderse en su partido/ La decisión del partido está sujeta a recurso e impugnación ante el TE y puede suspenderse/ Los partidos pueden celebrar Consulta Popular en el circuito // RM: no estipula causal	Al representante de corregimiento, alcalde y diputado nacional lo sucede el suplente/ Por vacancia de principal y suplente se llama a elecciones para cubrir los dos cargos

Fuente: Elaboración Propia

La revocatoria de mandato en los hechos.

En Panamá, hacia junio de 2014 el *recall* se había aplicado en forma completa y con resultado revocatorio solamente a dos diputados. Sin embargo, la modalidad empleada en ambos casos no fue la revocatoria de mandato concebida como un mecanismo de democracia directa (iniciado por la ciudadanía a modo de control de sus gobernantes), sino aquélla otra vía de destitución del representante cuya implementación correspondía enteramente al partido que lo postuló.

Dejando de lado el período 2010 - julio de 2014 donde la consulta ciudadana fue por ley obligatoria para los partidos que desearan destituir a sus representantes, antes y después de dicho lapso las agrupaciones partidarias podían prescindir de la participación ciudadana respecto de su decisión destituyente, a excepción de aquellos partidos que optasen por incluir en su procedimiento una instancia de consulta popular. A partir de la reforma de 2010, la percepción general era que, si bien el mecanismo había cobrado cierta vigencia, con esta modificación prácticamente se impedía su aplicación (Bustamante, 2012).

Los dos casos de revocatoria consumada fueron motorizados por el Partido Revolucionario Democrático (PRD) contra dos de sus diputados. En el primer caso, el legislador Mario Miller fue inicialmente expulsado de las filas partidarias debido a las denuncias que pesaban en su contra por extorsión a empresarios y luego, sin mediación del voto ciudadano, el partido lo destituyó del cargo.

La decisión partidaria se fundamentó en el incidente del 22 de noviembre de 1994, en el que el legislador Miller había sido sorprendido por

agentes de la policía en el momento en que presuntamente recibía un maletín con 100.000 dólares. El dinero era sospechado de conformar la paga de unos comerciantes que supuestamente habían sido extorsionados por el diputado. Miller resultó comprometido junto a un grupo de funcionarios copartícipes en el presunto acto de extorsión.

El 8 de diciembre, luego de un conflicto que había enfrentado al Parlamento panameño con el procurador Jorge Valdés, se retiró a Miller la inmunidad (Hernández, 1994). A pesar de esta decisión, el pleno del Parlamento señaló en una resolución que aunque existían indicios que ameritaban una investigación al diputado, todavía había dudas sobre la comisión del “*in fraganti* delito” atribuido.

En su defensa, el legislador adujo que todo había sido una encerrona para “liquidarlo políticamente”, debido a que “andaba persiguiendo a los corruptos” del anterior gobierno (Bustamante, 2012). En el mes de octubre anterior Miller había acusado a la esposa del ex presidente Guillermo Endara, Ana Mae Díaz, y al ex diputado Francisco Artola, del antiguo gobernante Partido Arnulfista, por presuntos actos de corrupción. Hacia el 15 de noviembre, la fiscal que investigaba la demanda concluyó que existían méritos suficientes para procesar a Díaz de Endara y a Artola por uso irregular de fondos.

Sin embargo, a pesar de las dudas expresadas por el Parlamento sobre el *in fraganti* delito de Miller, el gobernante PRD expulsó al diputado de sus filas. En la Resolución del 7 de diciembre justificó su decisión por violación a los principios, programas, estatutos e intereses de la organización. Asimismo, el Tribunal de Honor del partido pidió a su Comisión Política que gestionara ante las autoridades electorales la revocatoria definitiva de la banca del

diputado. El "caso Miller", que durante más de dos semanas mantuvo en vilo al Parlamento, a la Procuraduría y a la opinión pública, se convertiría en el primer suceso serio de presunta corrupción en los primeros cien días de gobierno del presidente Ernesto Pérez Balladares del PRD.

El partido resolvió revocar el mandato del legislador y el TE lo avaló. Esta decisión partidaria fue adoptada antes de que culminara el proceso judicial y, según manifestó en forma expresa, se hizo con independencia de cuál pudiese ser su desenlace: el solo involucramiento en un caso delictivo semejante implicaba, a su juicio, una ofensa grave contra los principios del partido, digna de expulsión.

El afectado apeló la decisión partidaria presentando un recurso de impugnación contra las resoluciones J-1/94 del 7 de diciembre, dictada por el Tribunal de Honor y Disciplina del partido, y la 01-95 del 4 de marzo, expedida por la Comisión Política del partido²¹. El demandante solicitaba que el TE revocase ambas resoluciones, a su juicio violatorias de los estatutos, la legislación y la Constitución política.

El apoderado del PRD negó las aludidas violaciones procedimentales y aclaró que la Comisión Política del partido no había fundamentado su decisión sólo en una supuesta conducta penal del legislador políticamente censurable, sino en las faltas cometidas contra los estatutos y principios fundamentales del PRD, que consagraban (entre muchas otras cosas), el logro de una sociedad

²¹ Tribunal Electoral. (1995). *Impugnación contra las resoluciones J-1/94 fechada 7/12/1994 y la 01-95 fechada 4/03/1995, dictadas por el PRD.* Disponible en: <http://www.oas.org/sap/docs/DECO/legislacion/pa/Reparto%203-1995-ADM.pdf>. Acceso el: 25 de noviembre de 2019.

moral y patrióticamente fortalecida en la que se consolidasen y desarrollasen valores de equidad, confraternidad y solidaridad humana.

El 24 de abril se celebró una nueva audiencia donde se escuchó el alegato de las partes. Finalmente, se mantuvo la decisión inicial del Tribunal de Honor y Disciplina del PRD de expulsarlo del partido. El 22 de mayo el TE ratificó que el Tribunal de Honor podía decidir en primera instancia tanto la expulsión como la revocatoria de mandato del legislador.

A juicio del TE la exposición a una situación delictiva por parte del legislador constituía una violación grave a los estatutos y plataformas del PRD, que ameritaba la acción adoptada por este. Si bien aclaró que su veredicto no implicaba un adelantamiento de juicio respecto de la responsabilidad penal del legislador ni pasaba por alto la presunción de inocencia, ratificaba la medida disciplinaria del partido, impuesta no por la comisión del delito sino por el involucramiento en él siendo legislador de la República, más allá de ser luego hallado culpable o inocente.

Miller fue luego condenado a 44 meses de prisión por extorsión y asociación ilícita para delinquir. En el año 2000, tras haber pasado un tiempo en la cárcel, la Corte Suprema de Justicia decidió revocar su condena (Rodríguez, 2014).

El otro caso de revocatoria que tuvo lugar en Panamá también fue de tipo partidario y ocurrió en el período legislativo 1999-2004. El legislador santeño Carlos 'Tito' Afú afrontó la expulsión del PRD y la revocatoria de su cargo.

A fines de 2001 el partido inició un proceso en su contra, acusándolo de haber desafiado los lineamientos partidarios por votar a favor de la

ratificación de Alberto Cigarruista y de Winston Spadafora como magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Spadafora había sido Ministro del Interior de la entonces presidente Mireya Moscoso del Partido Panameñista, que gobernó durante ese período (1999-2004). También se le endilgó haber aceptado coimas del gobierno de Moscoso a cambio de su apoyo.

Afú contestó, primero, acusando a su partido de haber aceptado gratificaciones “en masa” del consorcio San Lorenzo, un contratista de la construcción. Segundo, inició una impugnación, Reparto 10-2002-ADM, contra las resoluciones revocatorias del 19 de diciembre de 2001 y la N°10 del 4 de enero de 2002, ambas expedidas por el Consejo Directivo Nacional (CDN) del PRD.

El 22 de abril de 2002 presentó una nueva impugnación fundamentada en que dichas Resoluciones impugnadas habían creado una nueva causal de expulsión del partido y de revocatoria que no estaba previamente establecida y aprobada por Resolución del TE. En esa demanda de impugnación incluyó además una Advertencia de Inconstitucionalidad respecto de las reformas a los Estatutos, Principios y Programas del PRD, que habían sido aprobados por el TE mediante Resolución N°245, del 16 de agosto de 1995, y N°295, del 17 de octubre de 2001²².

Independientemente de cuál fuese el resultado del proceso disciplinario que se le adelantaba a nivel de su partido, Afú tenía derecho a recurrir al TE (Gálvez, 2002). Correspondería luego a ese órgano determinar sobre la

²² Tribunal Electoral. (2005). *Reparto 10-2002-ADM*. Disponible en: http://201.174.39.184/Fallos_Relevantes/10_2002.pdf. Acceso el: 5 de mayo de 2020.

legalidad o no del proceso seguido dentro del PRD, siempre que hubieran ocurrido las dos instancias previas reglamentarias.

Lo anterior no prevenía o impedía un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia si se demandaba por inconstitucionalidad el proceso o el acto mismo que había dispuesto la revocatoria de mandato. Ello, debido a que para algunos funcionarios y ex funcionarios, el hecho de que un legislador votara por determinado candidato a magistrado no era causal de revocatoria de mandato: "Votar por Pedro o por María no implica que el legislador este violando normas de la ideología o de la plataforma de gobierno o su programa" (Gálvez, 2002).

Luego vendría el Reparto 11-2002-ADM, contentivo de la impugnación promovida por los representantes del legislador el 29 de mayo de 2002. Dicha impugnación se dirigía en contra los autos y sentencias mediante las cuales se había resuelto y ratificado expulsarlo del partido y revocarle el mandato al cargo de legislador de la República.

Ante la decisión del TE de no dar trámite al recurso de impugnación iniciado contra las resoluciones de expulsión y revocatoria emitidas por el partido, Afú se dirigió a la Corte Suprema de Justicia e interpuso un Recurso de Hecho, que fue acogido por Jacinto Cárdenas, magistrado suplente de Winston Spadafora²³.

El 20 de junio de 2002 el Pleno de la Corte Suprema de Justicia emitió una Resolución en la cual acogió la Advertencia de Inconstitucionalidad presentada por Afú y solicitó al TE que le remitiera las actuaciones

²³ Sin autor. (2005). Fallan tardíamente en caso de Carlos Afú. *La Prensa*. Disponible en: http://impresa.prensa.com/mas_de_la_prensa/Fallan-tardiamente-caso-Carlos-Afu_0_1475102563.html. Acceso el: 19 de octubre de 2019.

correspondientes, como así también que suspendiera el proceso de expulsión y revocatoria hasta tanto se decidiera sobre el recurso.

Finalmente, unos años más tarde, mediante Resolución del 13 de abril de 2005, el pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró no viable la Advertencia de Inconstitucionalidad promovida por Afú contra la Resolución N° 245 del TE del 16 de agosto de 1995, en la que se aprobaban las reformas a los Estatutos del PRD. La Corte indicó que la Constitución Política era clara al establecer que, contra decisiones del TE, solo se podía admitir la acción de inconstitucionalidad más no así el resto de los procesos, es decir, consultas y advertencias de inconstitucionalidad.

Luego de que la Corte hubiera resuelto la advertencia, correspondía al TE continuar el proceso (hasta entonces suspendido a pedido de aquella) y resolverlo. A esa altura resultaba evidente que el período electoral y legislativo sobre el cual se habían iniciado los hechos (1999-2004) había transcurrido y se hallaba vencido.

Frente a lo anterior, y siendo un hecho público y notorio que Afú había renunciado al PRD y había sido postulado para las elecciones generales de 2004 como candidato a diputado por los partidos MOLIERNA, Arnulfista y Liberal Nacional; la ratificación de su expulsión de las filas del PRD en 2005 ya no tenía razón de ser. Asimismo, siendo que el período legislativo dentro del cual transcurrieron los hechos ya había finalizado, tampoco cabía la revocatoria de mandato del luego devenido nuevamente diputado.

Por tanto, el TE observó que los hechos que motivaron la interposición de la demanda de impugnación habían perdido su sentido y había operado el fenómeno jurídico de la “sustracción de materia”, no pudiendo el Tribunal

emitir un pronunciamiento de mérito sobre ella. En tal virtud, los magistrados ordenaron el archivo del expediente.

CONCLUSIONES

De forma temprana e innovadora, incluso antes de iniciada la tercera ola democratizadora, la constitución nacional de la República de Panamá de 1972 incorporó por primera vez la revocatoria popular en ese país, como causal de pérdida de la representación por parte de los gobernantes elegidos.

Este artículo constitucional tuvo su reglamentación en la ley N°19, aprobada en 1980. Con las modificaciones realizadas a la Ley Fundamental en 1983, se sumó la revocatoria partidaria. Finalmente, la Constitución de 2004 dio forma plena al derecho de los ciudadanos a revocar el mandato de los diputados de libre postulación. De este modo, se completaba a nivel constitucional la adopción de la revocatoria popular y de la revocatoria partidaria en Panamá, regulada sucesivamente por las leyes N°60 de 2006, N°14 de 2010 y N°4 de 2013.

Respecto del modelo clásico de la revocatoria de mandato (la popular), tras el análisis de la normativa estamos en condiciones de afirmar que en Panamá su alcance es moderado en tanto solo afecta a los cargos de diputados nacionales titulares o suplentes, y, en el nivel subnacional, a los representantes de corregimiento y a los alcaldes de distrito, ya sean partidarios o de libre postulación. El cargo de presidente de la República está exento de toda revocatoria.

Dicho mecanismo puede implementarse una vez cumplido el primer año de mandato y antes de entrar en el último, a los fines de conceder al

representante un plazo de tiempo aceptable para implementar su plan de gobierno y protegerlo de la pura especulación electoral.

En cuanto al mínimo de firmas exigido para iniciar un referendo revocatorio, en este país es bastante alto: el 30% del padrón electoral del distrito, desalentando en parte con ello la presentación de solicitudes por la ciudadanía. Para que la revocatoria de un diputado, representante de corregimiento o alcalde de distrito de libre postulación se apruebe, la legislación exige reunir la mayoría de los votos emitidos en el referéndum, un piso muy accesible de alcanzar. Este umbral se hace más significativo solo en el caso de los diputados de libre postulación, para cuya revocación se exige también una presencia mínima en las urnas de la mitad del padrón correspondiente.

Esta normativa no establece un tope máximo a la cantidad de procesos revocatorios que pueden iniciarse por mandato. Por último, para reemplazar a un representante revocado asume su suplente y, solo en ausencia de este, se llama a elecciones para cubrir ambos puestos (el de titular y el de suplente).

En términos generales, el diseño institucional de la revocatoria popular en Panamá es de alcance moderado. Ello se observa en varios aspectos. En primer lugar, en tanto habilita algunos puestos de carácter nacional (diputados) y subnacional (representantes de corregimiento y alcaldes de distrito) pero deja afuera el principal cargo de gobierno: el presidente.

Asimismo, si bien el piso de firmas indicadas para iniciar un proceso es elevado (30% del padrón), lo que puede impactar negativamente en el ciudadano desalentándolo a iniciar un proceso; una vez superada esta primera traba, los impedimentos disminuyen notablemente: para aprobar el

revocatorio solo se exige la mayoría de los votos válidos emitidos (a excepción de los diputados de libre postulación para cuya destitución también se pide que al menos la mitad del electorado haya concurrido a votar en el referéndum).

También es moderado el plazo del mandato en que es posible iniciar un revocatorio: en períodos de cinco años de duración, tres años (el 60%) son susceptibles de revocatoria. La exclusión del primer y último año busca evitar maniobras políticas ajenas a la finalidad del control popular. Finalmente, el reemplazo del revocado por parte de su suplente (esto es, sin convocar a elecciones, a menos que falte dicho suplente) evita especulaciones electorales por parte de los adversarios políticos, las que, caso contrario, podrían desvirtuar la cualidad democrática directa del mecanismo.

En síntesis, se trata de un diseño normativo con una dificultad inicial de acceso (el alto piso de firmas requerido), que alcanza a varios puestos electivos (del nivel subnacional y nacional), pero no así al principal cargo de gobierno (el presidente), y que una vez atravesado el primer umbral (por cierto elevado), se vuelve accesible, al menos, para destituir a un representante de corregimiento o a un alcalde de distrito, siendo que solo se pide que la mitad de los votos válidos emitidos hayan sido por la opción positiva.

Por tanto, un uso efectivo de esta herramienta por parte de la población para el control y sanción de sus representantes requeriría, en principio, disminuir la cantidad de adhesiones iniciales solicitadas a, como máximo, un 20% del padrón del distrito, de forma concordante con la mayoría de las legislaciones latinoamericanas que han alcanzado un empleo más frecuente del mecanismo. Si además se quisiera poner en pie de igualdad el nivel de dificultad de la revocación popular entre todos los cargos habilitados, restaría

por eliminar el requisito de participación mínima exigida para destituir a un diputado.

En cuanto a la modalidad de revocatoria partidaria, en este trabajo se ha visto que se trata de una forma novedosa y ampliamente cuestionada en Panamá. Ello, en virtud de las profundas diferencias que presenta su procedimiento, modo de funcionamiento y efectos en comparación con la revocatoria clásica o popular (presente en numerosos países occidentales). La revocatoria partidaria ha sido criticada en este Estado por constituir una disposición única en el mundo y por resultar altamente controversial.

No obstante, y a pesar de las polémicas desatadas, la revocatoria partidaria fue finalmente adoptada por todos los partidos en Panamá. Para algunos especialistas, su incorporación influyó positivamente en términos de fortalecer la disciplina partidaria en las bancadas legislativas, evitar el transfuguismo político y mantener la estabilidad en los bloques.

Sin embargo, las modificaciones realizadas a la ley reglamentaria en 2010, aprobadas en su mayoría por parlamentarios del Cambio Democrático y del Partido Panameñistas, volvían casi imposible revocar el mandato a los diputados y representantes partidarios, ya que se exigía, primero, la aprobación unánime de la iniciativa por el Directorio Nacional del partido y luego, por 2/3 de los miembros del Congreso o Convención Nacional. A juicio de algunos magistrados y políticos, estos cambios se convirtieron en el primer impedimento para su implementación.

Por otro lado, se incluyó un espacio importante y decisivo para la participación y el control ciudadano, como instancia final necesaria antes de hacer efectiva la iniciativa revocadora aprobada en doble instancia por el

partido: el voto aprobatorio de al menos 2/3 del electorado. Con lo cual, si bien el mecanismo seguía siendo de origen partidario y ejecutado a través de sus órganos directivos, se daba un lugar decisivo a la opinión de quienes efectivamente habían votado al candidato para ocupar dicho cargo: los ciudadanos. El 1 de julio de 2014 entraría en vigencia la reforma de 2013, que daría marcha atrás con varias de estas últimas restricciones impuestas en la ley de 2010.

En lo que hace a su diseño institucional, esta forma particular de revocatoria partidaria no ha sido dispuesta para que sea la ciudadanía quién la inicie, a fin de controlar y eventualmente destituir a los gobernantes que ha votado, sino que se crea para uso de los partidos políticos respecto de los candidatos que ellos mismos postularon y que fueron elegidos por su intermedio.

La finalidad de uso de esta revocatoria es política / ideológica, esto es, sancionar la falta de lealtad de un mandatario hacia el partido que hizo posible su postulación. Constituye por tanto un instrumento de disciplina partidaria. Ello se diferencia radicalmente de la revocatoria popular o clásica, siendo esta un mecanismo de rendición de cuentas vertical, creado para que la ciudadanía pueda desplazar a ciertos representantes que han defraudado su confianza o que se han desempeñado insatisfactoriamente en el cargo.

En el plano empírico, hasta el momento solo se registraron dos casos de empleo de la revocatoria en Panamá, tratándose ambos de la modalidad partidaria, y los dos fueron ejecutados por el PRD. Este mecanismo funcionó en tales casos como un instrumento de sanción partidaria o de castigo a dos de sus representantes, por contradecir los principios o traicionar los lineamientos de la agrupación.

Por otro lado, al estar incluida en los estatutos partidarios como una herramienta a disposición del partido, esta revocatoria constituye un incentivo de alineamiento y de buena conducta para los representantes elegidos a través de aquél. En tal sentido, permite a los líderes mantener el control sobre sus gobernantes fortaleciendo a la agrupación por sobre las individualidades y reforzando su propio poder en el partido. Ello, sumado a la mayor disciplina partidaria y a la estabilidad de los bloques parlamentarios que así se propende podría redundar en un mejor funcionamiento de las Cámaras legislativas.

De este modo, otro efecto de la revocación partidaria del cargo es el de fomentar la obediencia y la disciplina entre los representantes que quieran mantener sus puestos conquistados a través de un partido. La revocatoria partidaria adquiere así una doble connotación: por un lado, actúa como una forma de castigo a una mala conducta o desviación en el ejercicio de la representación del partido y, por el otro, sirve como ejemplo disuasivo para quienes pretenden mantenerse en sus filas.

Cabe aclarar que, a diferencia de la revocatoria popular, esta modalidad de *recall* partidario contempla el derecho del afectado a interponer recursos en su defensa, los que, si bien actúan a modo de protección del elegido frente a posibles arbitrariedades del partido y de sus líderes, pueden también aletargar inconvenientemente el proceso (excediendo incluso el período del mandato a revocarse). Lo contrario ocurre con la revocatoria popular, cuyo resultado es inmediato e inapelable.

A modo de cierre y desde una mirada integradora sobre la revocatoria partidaria surgen a esta altura numerosos interrogantes y algunas líneas de respuesta. El primero es si se la puede considerar como un mecanismo de democracia directa. En la medida en que no es iniciada ni decidida en

referéndum por la población, no lo es. Constituye una vía institucional de destitución de representantes electos que han sido postulados por un partido, pero no se trata de un instrumento de control popular sino de disciplina partidaria. Muy lejos de viabilizar el “autogobierno del pueblo”, refuerza la mediación de la agrupación política.

Otro interrogante emerge sobre la titularidad del cargo: ¿pertenece al partido o al representante elegido por el voto del ciudadano? Si ambos respaldos son necesarios para ocupar un puesto electivo en los órganos de gobierno: ¿es alguno de ellos más importante? ¿Es legítima una revocatoria partidaria cuando un representante elegido a través de un partido decide romper con éste pero no por ello pierde el apoyo ciudadano?

Ligado a lo anterior cabe también preguntarse si el cargo de un representante independiente, elegido directamente por los ciudadanos y que solo puede ser alcanzado por la revocatoria clásica vale más que el de un representante postulado por un partido, sujeto, además de a la revocatoria popular, a revocatoria partidaria. Ciertamente, un representante partidario, alcanzado por ambas revocatorias (popular y partidaria), se encuentra en inferioridad de condiciones respecto de aquél que ha sido elegido directamente por el pueblo, y que solo enfrenta el riesgo de atravesar una revocatoria iniciada por éste.

Aún así, y siendo dos las formas de candidaturas permitidas en ese país, tanto la de libre postulación como la partidaria, hay que tener presente que el candidato tuvo la opción de presentarse por un partido o por su cuenta. Si, no obstante, eligió las facilidades y ventajas que la postulación partidaria le ofrece, es lógico presumir entonces que con ello también está aceptando la facultad del partido para revocarlo del cargo en caso de una falta preestablecida y grave.

El candidato toma así los beneficios de la pertenencia partidaria consintiendo de igual modo las herramientas de las que el partido dispone para ejercer su control e imponer su disciplina. Evitar tales riesgos implicaría, por otro lado, asumir los costos y responsabilidades de su libre postulación.

En síntesis, tanto la revocatoria popular como la revocatoria partidaria han sido incorporadas de forma muy temprana en su legislación nacional por el país panameño. Sin embargo aún son insignificantes o nulos los casos de aplicación registrados. Esta escasez o ausencia de casos empíricos puede estar sugiriendo varias causas: un desconocimiento general y una falta de aceptación y/o apropiación ciudadana de la revocatoria popular, un efectivo disciplinamiento de los representantes partidarios, una mayor tolerancia de los partidos respecto del accionar de sus representantes, un interés de los partidos en no perder los cargos alcanzados (incluso cuando sus titulares no cumplan totalmente con sus expectativas), un cierto temor de dichas agrupaciones respecto de una posible desaprobación social de la revocatoria partidaria, o simplemente la presencia de requisitos demasiado elevados que hacen de su aplicación una misión imposible y de su existencia una mera apariencia.

Cualesquiera sean las verdaderas causas de su falta de utilización empírica en este país, es preciso constatarlas y trabajar sobre ellas si se quiere hacer de estas instituciones participativas y de control de los representantes, tanto ciudadano como partidario, herramientas efectivas para el logro de un mejor gobierno y de una mayor democracia.

REFERENCES

- Altman, D. (2005). Democracia Directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, XII(2), 203–232. 2005.
- Asamblea Legislativa (1972). *Constitución Política de la República de Panamá*.
- Asamblea Legislativa (2004). *Constitución Política de la República de Panamá, Acto Legislativo N° 1 de 2004*.
- Asamblea Legislativa (1983). *Constitución Política de la República de Panamá, 11/10/1972 con reformas de 1978 y 1983*.
- Asamblea Legislativa (2013). *Ley N° 4 Que reforma y restablece artículos del Código Electoral sobre la Revocatoria de Mandato, y dicta otra disposición*.
- Asamblea Legislativa (2010). *Ley N° 14 Que dicta medidas sobre el certificado de información de antecedentes personales, reforma el Código Electoral y adiciona un artículo al Código Penal*.
- Asamblea Legislativa (1980). *Ley N° 19 Por la cual se deroga la Ley 6 del 10/02/1978 y se dictan disposiciones sobre la pérdida de representación ejercida por el representante de corregimiento y el suplente*.
- Asamblea Legislativa (2006). *Ley N° 60 Que reforma el Código Electoral*.
- Bustamante, A. (2012). Revocatoria de mandato, una norma difícil de aplicar. *Panamá América*. Disponible en: <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/revocatoria-de-mandato-una-norma-dificil-de-aplicar-803861>.
- Cronin, T. (1989). *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Eberhardt, M. L. (2019) *Efecto helicóptero. ¿Cómo reemplazar malos gobernantes sin golpes de Estado?*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Gálvez, F. (2002). Caso de Afú podría llegar a la Corte. Portal Crítica. Disponible en: <http://portal.critica.com.pa/archivo/03212002/nac09.html>.

- Huntington, S. (1994). *La Tercera ola. La democratización a finales de Siglo XX*. Barcelona: Ed. Paidós Ibérica.
- Hernández, S. (1994). Panamá: Retiran inmunidad a diputado acusado de extorsión. *Inter Press Service*. Disponible en: <<http://www.ipsnoticias.net/1994/12/msg076g01e-panama-retiran-inmunidad-a-diputado-acusado-de-extorsion>>.
- Kornblith, M. (2007). "Democracia Directa y Revocatoria de Mandato en Venezuela". *Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina*. Research Centre on Direct Democracy–UNSAM–IDEA, Buenos Aires.
- Martínez Meucci, M. (2012). *Apaciguamiento: el referéndum revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana*. Caracas: Editorial Alfa.
- Monroy Gómez, F. (2006). *La revocatoria del mandato presidencial como mecanismo de participación ciudadana*. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander.
- Navarro, E. (2002). Afú presenta incidente de recusación. *Portal Crítica*. Disponible en: <http://portal.critica.com.pa/archivo/06042002/nac02.html>.
- O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. Ágora, cuaderno de estudios políticos*, Buenos Aires, 8, 5-34.
- Peruzzotti, E. (2006). La política de accountability social en América Latina. En E. Isunza Vera y A. J. Olvera. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* México D. F: Universidad Veracruzana.
- Pomper, G. (1987). Voz "Revocación". En V. Bogdanor (Ed.) *Enciclopedia de Instituciones Políticas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rivera, J. (2006). Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales. *Revista de Derecho Electoral*, 2.
- Rodríguez, I. (2014). Los doce casos más importantes de la historia democrática. *La Estrella de Panamá*. Disponible en: <http://laestrella.com.pa/panama/politica/doce-casos-importantes-historia-democratica/23779514>.

- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner. *The self-refraining State: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Serrafero, M. D. y Eberhardt, M. L. (2017). “Presidencialismo y revocatoria de mandato presidencial en América Latina”. *Revista Política y Sociedad*, 2(54), 497-519. 2017.
- Sin autor. (2005). Fallan tardíamente en caso de Carlos Afú. *La Prensa*. Disponible en: http://impresa.prensa.com/mas_de_la_prensa/Fallan-tardiamente-caso-Carlos-Afu_0_1475102563.html.
- Sin autor. (2013). Ley antitrásfugas, a tercer debate. *La Estrella de Panamá*. Disponible en: <http://laestrella.com.pa/panama/politica/antitransfugas-tercer-debate/23469726>.
- Sin autor. (2013). Presidente Martinelli sanciona y promulgan Ley 4 de revocatoria de mandato. *La Estrella de Panamá*. Disponible en: <http://laestrella.com.pa/panama/politica/presidente-martinelli-sanciona-promulgan-4-revocatoria-mandato/23471610>.
- Smulovitz, C. (2001). *Judicialización y Accountability Social en Argentina*. XXII International Conference. (Washington D. C: Latin American Studies Association).
- Tribunal Electoral. (2013). *Código Electoral* 2013.
- Tribunal Electoral. (1995). *Impugnación contra las resoluciones J-1/94 fechada 7/12/1994 y la 01-95 fechada 4/03/1995, dictadas por el PRD*.
- Tribunal Electoral. (2005). *Reparto 10-2002-ADM*.
- Valdés Escofferry, E. (2008). Reforma electoral en América Latina: el caso Panamá. En D. Zovatto y J. Orozco Henríquez. *Reforma política y electoral en América Latina*. México: Unam-IDEA Internacional, Serie Doctrina Jurídica N° 418.