



Konrad
Adenauer
Stiftung

TE TRIBUNAL
ELECTORAL
LA PATRIA LA HACEMOS TODOS



Informe Académico
Centro de Estudios Democráticos (CED)



Magistrados del Tribunal Electoral



Heriberto Araúz Sánchez
Magistrado presidente



Eduardo Valdés Escoffery
Magistrado primer vicepresidente



Alfredo Juncá Wendehake
Magistrado segundo vicepresidente

Carlos H. Díaz D.
Director Ejecutivo
Centro de Estudios Democráticos

Carmen de Cárcamo
Subdirectora Ejecutiva
Centro de Estudios Democráticos

Yahir E. Leis Alvarado
Editor

Javier Vásquez R.
Arte y diseño

Panamá, 21 y 22 de noviembre de 2017

Introducción

El Segundo Congreso Panameño de Democracia y Derecho Electoral, dirigido al público local y de América Latina, tuvo como pilares centrales la actualización y el intercambio de ideas relativas a la democracia sustantiva y procesal, enfocado metodológicamente, en el contraste entre la sustancia y aplicación de las reglas del juego de los sistemas democráticos latinoamericanos, a manera de recíproco aprendizaje de los casos más exitosos en contraposición de aquellos que podrían optimizarse. Se acordaron los temas de equidad, justicia, rendición de cuentas y transparencia de los procesos electorales, en un mundo tecnológicamente cambiante.

Este cónclave convocó a expertos en ciencias políticas, académicos y juristas, periodistas, estudiantes, a los miembros de asociaciones profesionales y empresariales; a líderes y a representantes de la sociedad civil organizada, en pro de los derechos civiles y políticos, a personal institucional del Tribunal Electoral y de la Fiscalía Electoral de Panamá y a un gran público interesado en temas de democracia, el derecho electoral en general y la jurisdicción penal electoral. Se cumplió con el propósito de coadyuvar a la formación de los protagonistas de la democracia activa y pasiva, en aras de un eficaz conocimiento y ejercicio de la misma como forma de gobierno ponderable.

Metodología

En esta segunda edición del congreso, se organizaron, *prima facie*, los tópicos abarcados por los conferencistas y panelistas en pleno uso de su libertad de cátedra, en ejes temáticos, al igual que en el primer congreso de 2016, con la finalidad que los participantes pudieran captar ordenadamente, a tiempo completo, los contenidos y aportar con sus comentarios y preguntas de manera más oportuna. De igual manera, esta clasificación por módulos permitió a los asistentes que no disponían del tiempo, por razón de sus funciones, acudir a este II Congreso Panameño de Democracia y Derecho Electoral, en tandas previamente anunciadas y publicadas en la página web del Tribunal Electoral (TE), lo que les permitió nutrirse y aportar al mismo de manera más específica.

Las modalidades de transmisión de conocimientos y experiencias se dieron a través de conferencias magistrales, con sus respectivos periodos de preguntas y respuestas y a través de paneles en los que se involucraron parcialmente los conferencistas y se incorporaron expertos panelistas, entre los cuales figuraron los honorables magistrados del Tribunal Electoral, como conocedores y máximas autoridades del ente rector electoral de Panamá, país anfitrión de esta segunda convocatoria.

Ejes temáticos

Los contenidos que se desarrollaron en el II Congreso, a través de conferencias magistrales y paneles, que detallaremos *ut infra*, tuvieron a su vez como eje transversal la incidencia en dos grandes dinámicas: El dar a conocer las últimas reformas electorales aprobadas en 2017, a través de la Ley 29 de 29 de mayo de 2017, de Panamá, a la luz del panorama normativo electoral latinoamericano y la efectividad, contrastes y semejanzas de propósito, involucrados en los nuevos paradigmas comunicacionales digitales de las redes sociales, en atención a las acciones permitidas o prohibidas, antes, durante y después de los procesos electorales y el impacto de dichas redes y sus actores en las tendencias de voto.

Los ejes temáticos y sus correspondientes subtemas (en los casos en que se ameritaba), que se desprenden de los arquetipos latinoamericanos en materia electoral, que fueron desplegados en los dos días que abarcó el II Congreso, fueron los siguientes:

- A. Avances en la regulación del financiamiento político, público y privado, en América Latina y Panamá, como mecanismo para promover bases de igualdad de oportunidades de acceso al poder, durante la competencia política electoral.

Tema 1. Innovaciones en la normativa sustantiva y procesal panameña.

Tema 2. Modelos de derecho electoral comparado en la fiscalización del ente rector electoral de gastos de campaña.

- B. La apertura de nuevos canales legales para aumentar facilidades financieras y técnicas, en aras de un eficaz y veraz ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo.
- C. Nuevas reglas de organización partidaria o independiente y acciones para la legitimidad del sufragio.
- D. Nuevas reglas de sistemas jurídicos electorales procesales, administrativos y penales, que optimizan el proceso, reafirmando la igualdad de las partes ante un juez o magistrado imparcial.
- E. La defensa de la legalidad electoral ante los nuevos paradigmas comunicacionales de las campañas.
- F. Nuevas dinámicas del mercadeo político y proyecciones para la vigencia efectiva de la normativa electoral, respecto a la no saturación propagandística o hacia el elector, en aras de evitar el voto apasionado.

Contenidos

Jornada inaugural. 20 de noviembre de 2017

El discurso inaugural institucional estuvo a cargo del magistrado presidente del Tribunal Electoral Heriberto Araúz Sánchez, quien manifestó que la concepción y cristalización de la reforma electoral, que derivó en la Ley 29, es una reforma “sin precedentes” en nuestro país y agregó que los cambios de esta nueva normativa descansan sobre los cimientos de los principios de mayor transparencia, rendición de cuentas, equidad en la contienda y fortalecimiento de la justicia electoral. La coyuntura fue propicia para dar la bienvenida a los expositores internacionales y nacionales a este evento académico.

Síntesis del discurso institucional inaugural:

El magistrado Araúz comentó que si bien cada país tiene sus propias fórmulas, reglas electorales y legislación, son más las instituciones comunes que nos unen que las que nos separan. “Es interesante estudiar a fondo con científicidad, con rigurosidad, como debe ser”, opinó.

En el caso de Panamá, el II Congreso se da “dentro de un contexto interesante, por razón de la aprobación de la Ley 29 que establece profundas y significativas reformas en el sistema electoral panameño”, indicó. Agregó que dicha reforma descansa en cuatro principios medulares que inspiraron el proyecto, que en su momento la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) presentó, bajo la dirección del TE. Estos son:

- Principio de transparencia, el cual une los valores básicos de la democracia, ya que es el cimiento sobre el cual se estructura el sistema de integridad de cada país. Esta reforma electoral incluyó temas tales como:
 - “Controles sobre ingresos y gastos del financiamiento privado”. Acotó que es la primera vez que se regula esta materia en Panamá. Indicó que los candidatos en circunscripciones mayores de cinco mil electores deben tener una



Heriberto Araúz Sánchez, magistrado presidente del TE.

En el caso de Panamá, el II Congreso se da “dentro de un contexto interesante, por razón de la aprobación de la Ley 29 que establece profundas y significativas reformas en el sistema electoral panameño”.

cuenta de banco única de campaña para manejar sus ingresos y gastos, mientras que los candidatos en circunscripciones de menos de cinco mil electores deberán llevar solamente registros contables, todos bajo la fiscalización y auditoría rigurosa del TE.

- Se establecen términos para la presentación de informes de ingresos y gastos, dentro de los quince días siguientes a la celebración de la elección.
- En materia de rendición de cuentas, se establece la auditoría de los controles por parte del TE, sujetos a su revisión y verificación en cuanto a sus ingresos y gastos de campaña, además se establecen medidas para garantizar la presentación de los informes. En caso de su no presentación, se sanciona con esta nueva legislación con multa. Además, los ganadores no recibirán su credencial hasta tanto entreguen al TE el referido informe.
- En cuanto al principio de equidad, los temas que se reformaron son de mayor amplitud y alcance. Lo describe así:
 - Se reduce el tiempo de las campañas electorales a sesenta días antes de las elecciones y 45 días antes de las elecciones primarias que lleven adelante los partidos políticos.
 - Se establecen topes de gastos de campaña para los candidatos a los cargos de concejal, alcalde, representante de corregimiento, diputado y presidente de la República. Además, hay topes de campaña en las primarias partidarias.
 - Se aplicarán topes de propaganda. Por ejemplo: Las limitaciones al uso de los medios de comunicación para hacer propaganda, como en el caso de los candidatos presidenciales.
 - El financiamiento público preelectoral juega un mayor papel ahora que las nóminas presidenciales solo pueden hacer campaña en los medios de comunicación con el financiamiento público y los demás candidatos solo pueden pagar por propaganda en los medios, hasta el 30% de su tope. “Esta es una reforma trascendental”, calificó el magistrado Araúz.
 - Además, se establecen medidas para garantizar la equidad en el caso de los funcionarios que aspiren a ser candidatos.
 - Se norma en el acceso de los medios de comunicación, un descuento del 20%

- que deben dar los mismos a todos los candidatos de partidos, en base a las tarifas de cobro regulares.
- Para la libre postulación y conformación de partidos políticos, se facilita su participación y formación, al reducirse del 4% al 2% las firmas requeridas.
 - Se fortalece el sistema democrático representativo, en el sentido de que se facilita la subsistencia de los partidos políticos, al reducirse del 4% al 2% los votos requeridos.
 - Se aumenta el financiamiento público a los candidatos de libre postulación, de cincuenta centavos por adherente, “una cifra relativamente baja”, a un estimado de dos balboas.
 - Se establece un término en el tema de la veda, respecto a la propaganda estatal, de tres meses antes de la fecha de las elecciones.
 - Se fortalece la representatividad dentro del sistema electoral, al mejorarse la distribución de las curules dentro de las circunscripciones plurinominales.
- En el tema de justicia y fortalecimiento institucional del TE, se aprobaron medidas para combatir el clientelismo.
 - De esta forma se establece como causal de nulidad de la elección, la entrega de dádivas, regalos, simulación de rifas y actividades similares, con el propósito velado o expreso de recibir respaldo en votos, al calificarse estas conductas como una forma de coacción del voto.
 - Se logra introducir la doble instancia para resolver controversias electorales, administrativas a través de la figura de los jueces electorales, para atender en primera instancia varias causas de tipo administrativo, tales como impugnaciones a postulaciones o al Padrón electoral preliminar o a la elección o a la proclamación. En primera instancia, estas demandas las verán estos jueces y en segunda, el Pleno del TE, que antes ejercía sobre ellas una competencia plena.
 - Se eliminó la facultad del TE de iniciar de oficio la inhabilitación de candidaturas. A iniciativa del propio TE, ahora tienen que ser solicitadas por la parte interesada por parte de la Fiscalía General Electoral.
 - Se incorpora la justicia penal electoral al Sistema penal acusatorio. Existirán jueces de garantía y de juicio.
 - Se reduce el periodo del fuero electoral significativamente. Antes había que

esperar tres meses. “La vigencia del fuero era muy prolongada, algo que era criticado por muchos sectores del país. El fuero se extendía tres meses, terminado el proceso electoral, lo que ocurría en la mayoría de los casos hasta un año después de celebradas las elecciones”, cuestionó el magistrado presidente. “Ahora este fuero se reduce a quince días después de la elección o de quedar en firme la proclamación correspondiente”, indicó.

- Los organismos de la sociedad civil que han venido participando en el proceso de reforma, han sido reconocidos como organismos permanentes de consulta del Tribunal. “El Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales, el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos y el Foro Nacional de Juventudes de Partidos Políticos” fueron mencionados como ejemplo, sin perjuicio de que otros organismos, mediante reglamentación que dicte en su momento el TE, se incorporen también para enriquecer propuestas o iniciativas legislativas o reglamentarias.
- Finalmente, se fortalece, aún más, la promoción de los valores democráticos.

Estos principios medulares de la reforma electoral que apenas empieza a vivir el país y que desde hace unos meses tienen al TE en un proceso de reglamentación de la ley “van a cambiar la forma de hacer política en Panamá”, sentenció. Es un proceso más que legislativo, cultural de asimilación. Tomará tiempo. No es por arte de ‘birlibirloque’ que el cambio de una ley va a originar cambios culturales”, indicó Araúz.

La Ley 29 de 2017 va a impactar la celebración de las elecciones del 2019 y su organización, más esta excerta, como han sostenido los magistrados, va dirigida a fortalecer el sistema electoral no solo de cara a los próximos comicios, sino a las futuras contiendas. “Sin duda, hay muchos otros temas que se ‘quedaron en el tapete’, que no fueron aprobados en su momento en la Asamblea Nacional y que indican el desafío, el reto permanente del organismo electoral panameño”, afirmó. El TE instala la CNRE y un amplio debate que generalmente toma un año después de la elección y se prepara la siguiente iniciativa legislativa, el siguiente proyecto, para llevarlo a la Asamblea. “Regresaremos sobre los temas que no nos aprobaron en esta ocasión, terminadas las elecciones, en 1920”, proyectó.

Es “una tarea inacabada de perfeccionamiento de nuestro sistema electoral y del tema democrático, con la cual hemos contado con el apoyo, tradicionalmente, de los principales y más importantes sectores del país”, concluyó. Luego agradeció a los expositores extranjeros y a los amigos de los países presentes en la segunda jornada del II Congreso Internacional de Democracia y Derecho Electoral, en el que se tocaron temas sensitivos, polémicos, del futuro y no solamente del presente de la democracia, tanto por expertos de organismos electorales de nuestros hermanos países, así como de funcionarios con muchos años de experiencia en materia electoral.

Síntesis de la ponencia del orador de fondo

El viceministro de la Presidencia, Salvador Sánchez, hizo uso de la palabra para resaltar la realización de este congreso. Destacó que la preservación de las estructuras democráticas son una preocupación en común obligada para todos los países de América. Dijo también que dentro del marco de los mecanismos democráticos es imperioso que exista una regulación transparente para la escogencia de los líderes por medio de procesos electorales.

El Dr. Sánchez indicó en su conferencia magistral que “sabemos como panameños que un contexto internacional integrado por países democráticos, es una de las varias garantías necesarias para que se pueda dar sostenibilidad a la democracia de nuestro propio país. Padecemos o disfrutamos de la calidad de la democracia que tenemos”.

“El abordaje sobre la democracia admite, es así en la vida práctica, que muchos panameños, en el caso concreto, nuestro, aspiren a una democracia mucho mayor, más abarcadora, más ambiciosa de la que tenemos hoy”, puntualizó. Agregó que “cuando se examina el tema de la crisis de la democracia, parte de esa observación tiene como punto de partida que está definido por la propia concepción de democracia que tengamos, y así podemos ser mucho más consistentes en que la idea de que la democracia está en crisis, cuando la realidad de la democracia nos resulta insatisfactoria y por otro lado, quizás más condescendientes, si consideramos que la democracia es tal cual la estamos viviendo”, indicó.

“El concepto de crisis debe ser examinado. Para nosotros, lo más importante de ese tipo de concepción es el hecho de la situación en que las instituciones son incapaces de satisfacer las exigencias que sobre ellas se han creado. Al punto, es profunda o generalizada esa insatisfacción, que se produce por la pérdida de identidad del propio sistema del que estemos hablando y en última instancia, el cambio de régimen”.

Destacó Sánchez que “en la práctica esto no solo trasciende el ámbito constitucional. La naturaleza de las legislaciones electorales va a convivir con normas constitucionales interpretadas. Por ejemplo, con el caso panameño, con la Corte Suprema de Justicia con competencia de tribunal constitucional”.



Dr. Salvador Sánchez. Viceministro de la Presidencia. Panamá.

“Sabemos como panameños que un contexto internacional integrado por países democráticos es una de las varias garantías necesarias para que se pueda dar sostenibilidad a la democracia de nuestro propio país... Padecemos o disfrutamos de la calidad de la democracia que tenemos”.

“La existencia de cortes internacionales de derechos humanos, plantea expresamente la resistencia de la institucionalidad de los derechos humanos, al alcance de los que pudieran tener decisiones democráticamente tomadas por representantes populares y por los pueblos”.

“La democracia no se agota en los procesos de selección de líderes, es verdad que deben convivir derechos fundamentales, algunos directamente vinculados con los procesos de selección y de toma de decisiones por vías democráticas... Es inconcebible que nos planteemos un proceso de selección de líderes, a través de elecciones generales, que no contemple una gran gama de derechos que son indispensables (la libertad de expresión, la libertad de asociación y similares). Ese procedimiento no va a ser legítimo. No se puede hablar de democracia si no hay una convivencia de procedimientos de selección, pero al mismo tiempo, de un catálogo fuerte de derechos”.

“La democracia que tenemos desde el año 1994 y que ha ido cambiando en su configuración electoral a través de reformas sucesivas en los textos del Código Electoral, no deja de ser hasta hace muy poco, el mismo régimen democrático que se había prefigurado en el acuerdo de partidos del año 1983. Eso nos dice que a años vista de esa fecha, algunas de las promesas que ese régimen democrático inicial había perfilado se completaron y otras quedan como saldos pendientes y prefiguran hoy lo que podríamos llegar nosotros a ser o discutir sobre las formas que la democracia panameña podría asumir. El saldo termina siendo positivo en cuanto a las experiencias electorales propiamente. El solo hecho de que a nivel presidencial se hayan sucedido presidentes y presidenta de distinto signo ante todos estos años, es una muestra de cómo funciona un sistema electoral con eficacia”, puntualizó el viceministro”.

“Quedan algunos puntos en los que el desempeño ha podido ser más desigual, no solamente porque en las reformas constitucionales queda pendiente esa legitimación democrática profunda”, concluyó el Dr. Salvador Sánchez.

Primera jornada, 21 de noviembre de 2017

En la primera jornada, primariamente el Mgtr. Carlos H. Díaz, director del Centro de Estudios Democráticos (CED), enfatizó la necesidad del conocimiento de la Ley Electoral, para que los ciudadanos puedan defender sus derechos políticos de manera responsable y la importancia de que los participantes del II Congreso se constituyan en agentes multiplicadores de los conocimientos vertidos, en pro de una ciudadanía más empoderada. Hizo mención, en este sentido, de las giras en todo el país, presididas por los honorables magistrados del TE, para divulgar las reformas electorales.

Por su parte, el Dr. Werner Böhler, representante de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS), para Panamá y Costa Rica, destacó que es necesario “fomentar la participación del ciudadano” en el Estado de derecho y el “fortalecimiento y la cooperación con los partidos políticos”, enfatizó. “Creemos en la educación en democracia,



Dr. Werner Böhler, representante de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS), para Panamá y Costa Rica.

como una de las principales herramientas de los Estados, para el fortalecimiento de una ciudadanía educada en valores democráticos” acotó. Respecto a los nuevos paradigmas de información y comunicación, destacó la importancia del voto informado para el electorado y de esa manera fortalecer los valores de equidad electorales. “El objetivo final de este Congreso es brindar a todos los participantes, una mirada profunda sobre el estado de la creación en estos diferentes temas, para propiciar el debate, la discusión y la aplicación de los principios democráticos, así como la formulación de reformas”, concluyó el Dr. Böhler.



Mgtr. Carlos H. Díaz, director del Centro de Estudios Democráticos (CED).

A. Eje temático: Avances en la regulación del financiamiento político, público y privado, en América Latina y Panamá, como mecanismo para promover bases de igualdad de oportunidades de acceso al poder, durante la competencia política o electoral.



Mgtr. Osman Valdés, director nacional de Organización Electoral del TE de Panamá.

Tema 1. Innovaciones en la normativa sustantiva y procesal panameña

Conferencista 1: Mgtr. Osman Valdés, director nacional de Organización Electoral del TE de Panamá.

Ponencia: ‘Innovaciones en el financiamiento público y privado en el proceso electoral panameño: montos, topes y periodos’

Ideas principales:

- Los esquemas de financiamiento político (público y privado) son diversos en Latinoamérica, partiendo de sistemas de financiamiento público total, pasando por sistemas mixtos, a sistemas privados.
- Destacó que en la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) se propuso que Panamá se decantara por el primer sistema, mas luego de discutidos los pros y contras, se acordó un sistema mixto.

- Valdés detalló el tipo de financiamiento del sistema panameño. Enfatizó que muchas de las medidas regulatorias del financiamiento privado serán aplicadas por primera vez en las elecciones del 2019, luego de las reformas del 2017.
- Como ejemplo mencionó que se podría dar el caso de que se celebraran elecciones nuevas en las circunscripciones que rebasen los topes de financiamiento privado de las campañas. Indicó además que le corresponde al Pleno del TE “aplicar las sanciones que corresponden en este sentido”, acotó el director.

Conferencista 2: Mgtr. Gerinaldo Sousa Melo, asesor del TE.

Ponencia: ‘La nueva Dirección de Fiscalización del Financiamiento Político y su responsabilidad de revisar, analizar y fiscalizar el financiamiento de partidos y candidatos.’

Ideas principales:

Destacó que “el objetivo fundamental de esta nueva dirección, está estructurado



Mgtr. Gerinaldo Sousa Melo, asesor del TE.

sobre la base de la fiscalización de los fondos públicos que el TE otorgará o asignará a los partidos políticos y a los candidatos de libre postulación”, pero adicionalmente a esto, se evaluará “el buen uso de los fondos privados que reciban los candidatos o los partidos, al igual que los fondos propios destinados para el financiamiento de las campañas políticas”.

La Dirección, indicó, hará un análisis para buscar “el buen uso del dinero y cómo se va a manejar ese dinero que ha sido asignado para una campaña electoral”. Recalcó la obligación de cumplir con los topes de campaña, además de la justificación de los gastos en que estas incurran.

Especificó que entre los objetivos puntuales está el comprobar que los recursos, tanto públicos como privados, destinados a los partidos políticos y candidatos de libre postulación, sean utilizados de manera correcta, de acuerdo con lo establecido por la Ley Electoral y conforme a las políticas que, para el logro de los objetivos institucionales, establezca el Pleno del Tribunal Electoral de Panamá.

- El Mgtr. Sousa destacó que la nueva Dirección no solo detectaría las cosas mal hechas, sino que orientaría sobre el buen manejo de los fondos.
- Enfatizó sobre el debido registro contable de los montos destinados a la propaganda electoral, instruyendo sobre la forma correcta de contabilizar estas partidas.

Tema 2. ‘Modelos del derecho electoral comparado en la fiscalización del ente rector electoral de gastos de campaña.’

Conferencista 3: Mgtr. Rosa Gómez Tovar. Asesora del consejero electoral del Instituto Nacional Electoral (INE), Dr. Ciro Murayama, México.

Ponencia: ‘Regulación comparada del gasto y los topes al gasto en el financiamiento político y la experiencia del Instituto Nacional Electoral (INE) en su fiscalización.’



Mgtr. Rosa Gómez Tovar. Asesora del Instituto Nacional Electoral (INE), (México).

Ideas principales:

En México el tema se divide en dos partes, “una la forma, en cómo se financia la política a través de subsidios públicos y los límites al financiamiento privado”.

- Detalló cómo se les concede acceso a los medios (radio y televisión), a los partidos políticos. Esta es una prerrogativa en especie cuyo acceso regula el INE.
- Abordó también los límites al financiamiento privado en su país, lo que constituye “la otra balanza al modelo de financiación”. Analizó el tema de si el financiamiento público les da o no equidad a los partidos, al otorgarles recursos que los ayuden a mantenerse en la competencia electoral.
- Explicó la regulación de gastos a través de topes en México, ampliando su visión de como hacer que esta regulación, que pudiera parecer complicada, sea factible en la realidad, a través del sistema de vigilancia del financiamiento, de reciente estreno en la nación nortea. Este incluye la exigencia de recibos electrónicos para comprobar donaciones. La autoridad fiscalizadora no está obligada por el secreto bancario, fiduciario y fiscal, por ende puede recabar de las autoridades hacenda-

rias y otras, la información que necesite, lo que permite abundar en la investigación de “cómo los partidos están gestionando los recursos en el país”, acotó.

- Habló sobre la gran reforma de 2014, en cuanto a la fiscalización de las campañas, cuando se da un vuelco en el modelo de fiscalización para que sea oportuno y sus resultados se sepan antes de que haya pasado el tiempo y no se pueda proceder contra los candidatos electos, ya en funciones. Se le da en esta reforma la capacidad al INE, de fiscalizar todas las campañas, tanto locales como federales. Se exigió además a los partidos, un sistema de contabilidad en línea, para que en tiempo real se computaran sus operaciones.
- Para la experta, el financiamiento público debe ser preponderante, ya que se busca de esta manera fortalecer la equidad y la transparencia. De esta manera se aseguran de que la mayoría de los recursos sean legales. La ponente concluyó lo siguiente:
 - El INE es la máxima autoridad nacional de fiscalización.
 - Hay una comisión de fiscalización dentro del INE, que regula lo que hace una unidad técnica de fiscalización.
 - Se estableció que habría nulidad por rebase de tope. Lo explica así: “Si hay una elección muy reñida con menos del 5% de diferencia de votos en una elección y hay un rebase de topes mayor al 5%, puede ser una elección anulada”.
 - El INE solo es la entidad administrativa, ya que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la instancia judicial. Se busca ser expedito y exhaustivo en la investigación, para que no rebase en tiempo a la elección y ello no sería posible sin recursos tecnológicos de fiscalización (informes en línea), sino el modelo no funcionaría. “Todos los ejes deben estar trabajando de la misma forma”, sostuvo.
 - La fiscalización es nacional, por tanto no solo se fiscalizan las campañas, sino los recursos anuales que se destinan a los partidos que reciben fondos federales y estatales.

Conferencista 4: Dr. Lucas Sierra I., subdirector del Centro de Estudios Públicos (CEP), Chile.

Ponencia: ‘Análisis comparado de la regulación del financiamiento privado y su incidencia en la participación ciudadana.’

Ideas principales:

- La presentación del subdirector del CEP, Lucas Sierra, versó sobre la regulación del financiamiento de la política en Chile. Explicó la evolución que ha habido en la materia, enfatizando la reforma que se hizo en 2003 y los cambios que se generaron como resultado de los casos de financiamiento irregular, que salieron a la luz en 2014 y 2015, que se plasmaron en la ley de 2016.
- En el Centro de Estudios Públicos, del cual forma parte, participó de estudios que concluyeron que “la mayor parte de la literatura internacional estudia la relación entre la participación electoral y el “gasto” realizado durante las campañas, en vez



Dr. Lucas Sierra I., subdirector del Centro de Estudios Públicos (CEP), Chile.

del “financiamiento”. En esos países, el aporte estatal y privado (componentes del gasto electoral), se entregan antes de que se realicen las elecciones. Sin embargo, en Chile, parte del gasto electoral está compuesto por el reembolso fiscal, que depende de los votos recibidos una vez que se han realizado las elecciones, por lo tanto, esta fuente de financiamiento, no podría influir sobre la participación. En muchos casos, destaca, es posible que los candidatos pidan un crédito financiero para obtener más fondos antes de la elección. Independiente de si el reembolso fiscal por voto obtenido, sea o no suficiente para cubrir la deuda contraída.

- Para Sierra, “El Estado, a través del Servicio Electoral, otorgará a los partidos políticos aportes trimestrales, que deberán ser destinados a la atención de los gastos de funcionamiento del partido, la adquisición o arrendamiento de bienes inmuebles, el pago de deudas, el desarrollo de actividades de formación cívica de los ciudadanos, la preparación de candidatos a cargos de elección popular, la formación de militantes, la elaboración de estudios que apoyen la labor política y programática, el diseño de políticas públicas, la difusión de sus principios e ideas, la investigación, el fomento a la participación femenina y de los jóvenes en la política”, sostuvo.
- En cuanto al monto total a repartir, lo desglosó así: US\$ 1,7 multiplicado por el número de votos válidamente emitidos en la última elección de diputados a favor de candidatos inscritos en algún partido político y de candidatos independientes asociados a algún partido. El resultado de este cálculo será dividido en cuatro partes iguales, a repartir trimestralmente en los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año (US\$ 11,387.491).
- Explicó las reglas de distribución de la siguiente manera:
 - 20% se distribuye entre todos los partidos que cumplan con los requisitos para optar al aporte, de manera proporcional al número de regiones en las que estén constituidos.
 - 80% se distribuirá solo en favor de cada partido con representación parlamentaria y que cumpla con los requisitos para optar al aporte, a prorrata de los

votos válidamente emitidos a su favor en la elección a que se refiere el inciso anterior.

- En cuanto al financiamiento fiscal, expuso sobre el mecanismo de reembolso con cierto anticipo.
 - Reembolso: US\$ 1,68 por voto obtenido por cada candidato.
 - Anticipo: Cada partido que presente candidatos recibe US\$ 0,84 por cada voto que recibieron sus candidatos en la última elección de igual naturaleza, incluidos los recibidos por los independientes que hubieran ido en pacto o subpacto con dicho partido.

Especificó que:

- Aquellos partidos que no hubieren participado en la elección de igual naturaleza anterior tendrán derecho a recibir una cantidad igual a la que corresponda al partido político que hubiere obtenido en ella el menor número de sufragios.
- Tratándose de candidatos independientes, se prorratará entre todos ellos un monto similar al que le corresponda al partido que hubiere obtenido en esa elección el menor número de votos.

B. Eje temático: La apertura de nuevos canales legales para aumentar facilidades financieras y técnicas en aras de un eficaz y veraz ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo.

Conferencista 5: Mgdo. Eduardo Valdés Escoffery, TE de Panamá.

Ponencia: ‘Análisis comparado de la regulación del financiamiento privado y su incidencia en la participación ciudadana.’

Ideas principales:

- Históricamente hasta la reforma del Código Electoral de 2017, el Tribunal Electoral (TE) de oficio, podía, si tenía las pruebas, abrirle un expediente a alguna de las personas que debió haber renunciado antes de las elecciones (6 meses antes). “Le abríamos un expediente con el debido proceso y si se comprobaba que él ocupaba uno de esos cargos o cargos equivalentes, lo inhabilitábamos (Art. 27 del Código Electoral). El TE ya no puede de oficio ejercer esta acción, sino que corresponde a los jueces electorales, a iniciativa de cualquier ciudadano, a solicitud de parte interesada o de la Fiscalía Electoral. Lo más importante es que quienes van a conocer la primera instancia son los jueces electorales y el Pleno lo conocerá en grado de apelación, destacó.
- Destacó el magistrado, que “el fuero ha sido un tema controversial. “Creo que somos el único país que tiene fuero penal electoral y laboral, para la cantidad de personas que son amparadas. Viene una reducción increíble: El fuero duraba hasta tres meses después de que nosotros cerráramos el proceso electoral, lo cual podía ocurrir hasta ocho meses después de las elecciones”, destacó Valdés Escoffery. Ahora el fuero penal se extiende hasta 15 días después de que quede en firme la proclamación en la cual participó la persona como candidata. Si es un director del partido, quince días después de las elecciones. “Muchos han querido interpretar que el fuero es impunidad, como si no pudieran ser procesados”. No es así, es garantía de que si una persona está aforada no podrá ser sometida a los rigores del proceso penal, sin que antes el TE haya examinado el expediente en

base al cual se le quiere investigar o procesar, para determinar si se trata de un proceso legítimo, indicó.

- El magistrado Valdés destacó que entre las innovaciones, se incorpora la justicia electoral al Sistema Penal Acusatorio, ya que se venía aplicando el sistema inquisitivo.
- El TE ahora debe garantizar que se hagan al menos dos debates presidenciales televisados, sin exclusión de candidatos que no marquen en las encuestas. Uno se celebraría luego del periodo de postulaciones y otro antes de las elecciones.
- Respecto a la postulación múltiple (ahora por mandato de Ley y no de reglamento), debe escoger cuál de los cargos ejercerá. Si no escoge, el TE le asignaría el de más jerarquía.



Mgdo. Eduardo Valdés Escoffery. Tribunal Electoral de Panamá.

Conferencista 6: Lcdo. Santana Díaz, subdirector nacional de Organización Electoral. TE Panamá.

Ponencia: ‘Sufragio y Padrón Electoral: voto adelantado, voto en el exterior y las limitaciones de elegibilidad’.

Ideas principales:

- Distinguió que la clase política usa indebidamente como sinónimos los términos padrón y registro electoral.
- La reforma de 2017 incorpora a los miembros de la Cruz Roja entre las personas que pueden ejercer el voto en mesa.
- El voto adelantado para presidente de la República está condicionado por la factibilidad técnica. Mencionó que en la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), se sugirió que esta facultad se ejerciera para todos los cargos de elección popular, mas los diputados al aprobar las reformas consideraron que no era el momento propicio para ello.
- Según el Decreto 30 de 31 de octubre de 2017 del TE, respecto al voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, se moderniza el registro especial de los mismos así:
 - El ciudadano deberá solicitar su inscripción en el Registro de Electores Residentes en el Exterior (RERE), adjuntando además sus datos personales que corroboren que está en ejercicio de sus derechos políticos, asimismo declarar bajo juramento, datos de su estadía en el extranjero y que no ha adquirido una nacionalidad distinta a la panameña por naturalización. Tres son las formas de inscribirse en el RERE: Al hacer un trámite de cedulación en Panamá o ante los consulados panameños, a donde el TE brinde este servicio; mediante el trámite de actualización del cambio de residencia; o vía internet, a través de una entrevista en línea, previa instalación de un centro de atención virtual vía Skype o similares, email y teléfono.

Lcdo. Santana Díaz, subdirector nacional de Organización Electoral. TE de Panamá.



Conferencista 7: Dra. Idayris Yolima Carrillo Pérez, magistrada del Consejo Nacional Electoral (CNE), Colombia.

Ponencia: ‘Aprendizajes de la participación política de las mujeres para alcanzar la democracia paritaria: Experiencia como mujer, política y jueza?’

Ideas principales:

- En Colombia no hay ley de cuota femenina, hay ley de cuota de género. Pone como ejemplo que una lista compuesta por el 100% de mujeres incumple la Ley. El punto de partida de esta República es la Constitución de 1991, matizada con los acuerdos de paz vigentes.
- Estima que esta Carta Magna forma parte de un nuevo constitucionalismo latinoamericano, que busca salvaguardar no solo los derechos fundamentales tradicionales, sino de la paz como un derecho, el derecho al agua, el buen vivir, entre otros.

- No todos los países que cumplen con las normativas cuotas de género legales han tenido una candidata o menos aún una presidenta. “El deber ser con la realidad no tiene una coherencia”, acotó.
- Más que normas, se requiere de una interiorización o una aprehensión de la sociedad acerca de que la igualdad no es un discurso.
- ¿Si una mujer se siente violentada en su participación política, podría tener conocimiento de las normas internacionales que le protegen?, cuestiona. Eso es lo holístico, señala. ¿Y qué pasa con lo concreto? Los organismos electorales, el Estado y la sociedad deben entrelazarse en este sentido. La paridad en Colombia no existe, acotó.



Dra. Idayris Yolima Carrillo Pérez,
magistrada del Consejo Nacional Electoral (CNE).
Colombia.

Primer panel

‘Las campañas y la propaganda electoral, su financiamiento, regulaciones y limitaciones’.



Participantes del panel (en el orden usual): **Mgtr. Yahir Leis Alvarado**, asesor del CED, TE de Panamá (moderador); **Mgtr. Rosa Gómez Tovar**, asesora del Instituto Nacional Electoral (INE), México; **Dr. Raúl Chanamé Orbe**, magistrado del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Perú; **Mgtr. Eduardo Valdés Escoffery**, Tribunal Electoral de Panamá; **CEO Federico Irazábal**, Comunicación Política y Campañas, Uruguay.

Este primer panel del congreso consistió en un intercambio de ideas entre participantes del II Congreso, quienes desde una perspectiva latinoamericana confrontaron las situaciones de sus países de origen con relación a temas como:

- La efectividad de las normativas electorales territoriales de veda a la propaganda y financiamiento o donación en las campañas, en contraste con las dinámicas comunicacionales, transnacionales que conlleva el advenimiento de las redes sociales cibernéticas.

- El rol de los entes rectores electorales en las nuevas dinámicas establecidas por las reformas. Conocimiento, difusión, aplicabilidad y respeto a las reglas del juego en los altibajos de la política en campaña y fuera de ella.
- El papel de los asesores en mercadeo político en las democracias, en situaciones de competencia intrapartidaria y entre candidaturas, en aras de campañas en buena lid.
- Prohibiciones en materia de campaña electoral.
- Reglamentación de los topes de gastos, donaciones permitidas, periodo para el gasto.
- Regulación de la propaganda electoral. Tarifas en medios, tiempo de las propagandas, registro de los medios en el organismo electoral. Costos de la propaganda.
- Financiamiento público a los partidos políticos y los candidatos por libre postulación.
- La crisis de los partidos políticos y potenciamiento de los mismos como canales lícitos para la libre competencia y acceso al poder.

Segunda jornada. 22 de noviembre de 2017.

C. Eje temático: Nuevas reglas de organización partidaria o independiente y acciones para la legitimidad del sufragio.

Conferencista 8: Mgtr. Juan Carlos Pérez, asesor del Despacho Superior, TE de Panamá.

Ponencia: ‘Apertura del sistema de partidos políticos y de candidaturas por la libre postulación: Nuevas reglas para su organización y funcionamiento’.

Ideas principales:

- La libre postulación en Panamá es un termómetro que tiene la figura a nivel continental. Hay países en donde coexiste con las candidaturas partidarias y otras



Mgtr. Juan Carlos Pérez, asesor del Despacho Superior, TE de Panamá.

en donde está prohibida. En Argentina se equipara su intento como sedición, es decir, como un atentado contra la personalidad política del Estado.

- Hasta la Ley 29 de 29 de mayo de 2017, existían muchas restricciones para la candidatura de independientes. Un umbral (el 4%) y el periodo en el que podían recogerse firmas, era el mes de postulaciones para hacer ese trámite.
- Casi todos los partidos formados después de 1999, salvo uno, no sobrevivía la primera elección, porque se les exigía el 4% de los votos válidos para subsistir, lo que el expositor considera “una paradoja democrática”, al punto de afirmar que “las normas de la dictadura militar facilitaban la constitución de partidos políticos”.
- Ahora, con un aproximado de 36,000 firmas el 2% se puede constituir un partido.
- El umbral se redujo para las candidaturas de libre postulación, en aras de una oferta efectiva y no literal.
- Los partidos pueden hacerlo todo el año y las candidaturas de libre postulación tienen un umbral más amplio.
- Lo importante de este escenario es no utilizar la Ley Electoral para coartar u obstaculizar el ejercicio de los derechos políticos.

Conferencista 9: Dr. Raúl Chanamé Orbe, magistrado del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Perú.

Ponencia: ‘La plataforma virtual ‘voto informado’, herramienta implementada por el Jurando Nacional de Elecciones para promover la participación política responsable’.

Ideas principales:

- El magistrado se decantó por la idea roussoniana de ciudadanos instruidos, ilustrados y razonables.
- Cree que congresos como el convocado por el TE, buscan la construcción de la ciudadanía para consolidar la democracia.
- Opina que en estos 200 años se ha cumplido solo parcialmente el ideal de Juan Jacobo Rousseau. En América Latina, señala, “los niveles de alfabetización son



Dr. Raúl Chanamé Orbe, magistrado del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Perú.

altos”, mas cuestiona si eso ha garantizado la existencia de mejores ciudadanos.

- Chanamé es del criterio que, hoy día hay más comunicación, sin embargo se tiene menos información.
- Hay más instrucción, pero menos conocimiento. ¿Qué ocurre con los electores y ciudadanos a nivel planetario?, pregunta.
- ¿Vivimos una contradicción con estos parámetros?, cuestiona. Ya la UNESCO ha dicho que se deje de pedir derecho a la educación, sino al conocimiento.
- Los sistemas electorales tienden a profesionalizarse, a legitimarse en la teoría electoral, códigos y leyes. Mas hay una carencia básica, no se conoce al elector. Por eso en el Perú se hizo una investigación de campo sobre el elector peruano, sobre un sujeto concreto, no abstracto, contando las idiosincrasias locales, regionales y nacionales. Esta investigación permitió saber, por ejemplo, bajo qué consideraciones se elige a un candidato. Hay tres elementos preferenciales: El nivel educativo, el profesional y los antecedentes judiciales.
- El voto se construye a base de la influencia de los medios de comunicación y un elemento antropológico, que es la familia, y por último en los sindicatos o los partidos, lugares tradicionales que son subsidiados con fondos públicos parcialmente, sin embargo en los cuales no se genera la conciencia de voto. El financiamiento se va a lugares en crisis o en los que no hay arraigo electoral.
- Un elemento que llevó a reformas normativas es el saber en qué momento y dónde se informan los ciudadanos de la campaña electoral. Distingue tres: En el debate presidencial, en las entrevistas televisivas y en los noticieros de televisión.
- Antes se hacía política en los sistemas tradicionales de intercambio de opiniones. ¿Cuándo se determinó la certidumbre del voto? El 10% un año antes (Los que militan, con previsión), el 90% lo hace en los 10 meses antes de las elecciones, mas el 60% que determina al ganador, lo decide un mes antes. El último presidente del Perú ganó con 0.20%.

En función de esta investigación, el sistema peruano decidió que el debate electoral era determinante, por eso el JNE del Perú tiene el monopolio del debate.

- Gran parte de esos electores se basa en la red para tomar su decisión. La idea es que el JNE busque una plataforma para llenar requerimiento de sus ciudadanos.
- Si el voto es por redes, hay que determinar cuáles informan o no y si el voto es familiar, se debe tomar en cuenta a los menores adolescentes que no votan, porque como están en la red, generan opinión. El presidente actual dirigió parte de su campaña a los adolescentes.
- La página institucional no debe ser tan acartonada respecto a los segmentos que están accediendo a la información que dan. Hay que competir, opina el expositor, para ver si las tendencias se mantienen, para que la información sea de acceso público. Investigar, no temerle a la tecnología y aceptar críticas. De esta manera se minimiza el albedrío de los medios privados, ya que en algunos países hay abusos.



Dr. Raúl Chanamé Orbe, magistrado del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Perú, y el Mgdo. Eduardo Valdés Escoffery, magistrado vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá.

D. Eje temático: Nuevas reglas continentales de sistemas procesales administrativos y penales que optimizan el proceso, reafirmando la igualdad de las partes ante un juez o magistrado imparcial.

Conferencista 10: Lic. María Eugenia de Preciado, jueza de garantías, TE de Panamá.

Ponencia: ‘El Sistema Penal Acusatorio en la esfera penal electoral: Nueva estructura de la jurisdicción penal electoral y su procedimiento’.

Ideas principales:

- La jurisdicción penal electoral comprende el conocimiento de los delitos penales electorales previstos en el Código Electoral. El Sistema Penal Acusatorio (SPA) se aprueba en las reformas de la Ley 29 de 2017.
- En el SPA es necesario saber los roles de cada parte. El juez investigaba y acusaba. En el SPA no se puede investigar y no puede pedir ampliación. Además, la defensa es irrenunciable. El abogado puede tener una investigación paralela a la de fiscal.
- Los cambios. En el SPA se distinguen 3 etapas: la de investigación, la intermedia y la de juicio oral.
- La etapa de investigación es una sola y es escrita en el sistema inquisitivo, en el SPA hay dos fases y es totalmente oral.
- En el sistema inquisitivo (SI) el fiscal arma un expediente. En el SPA, desaparece esta figura.
- En el SI el fiscal practica pruebas, en el SPA solo se produce prueba en el juicio

oral con la inmediación del juez.

- En la etapa intermedia, (en el SI) hay una mezcla, el juez es jurisdiccional e investigador; en el SPA es necesario que el fiscal acuse para que haya llamamiento a juicio.
- En la jurisdicción penal electoral, el SPA para poder adecuarse, requiere el cambio de instrucciones. Va a ser ejercida por el pleno del TE, los jueces de garantía, los de juicio y los de cumplimiento.
- El pleno del TE se encarga del juzgamiento, en única instancia, de los delitos en que se encuentran vinculados funcionarios con mando y jurisdicción a nivel nacional y de las apelaciones a las decisiones de los jueces de juicio, los de garantía y los de cumplimiento.
- Los jueces de garantía se encargan del control de la legalidad de los actos de investigación del fiscal y que afecten o restrinjan derechos fundamentales y de



Lic. María Eugenia de Preciado, jueza de garantías, TE de Panamá.

todo tipo de decisiones de naturaleza jurisdiccional que se debatan en la etapa de investigación. Los jueces de juicio juzgan los delitos y los de cumplimiento velan por la ejecución, el reemplazo y la suspensión de las penas impuestas por la comisión de delitos electorales.

- La organización de la jurisdicción penal electoral se mantiene igual en cuanto a los distritos judiciales.

E. Eje temático: La defensa de la legalidad electoral ante los nuevos paradigmas comunicacionales de las campañas y otros actores.

Conferencista 11: Dr. Santiago Nieto Castillo, profesor e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Ponencia: ‘Procedimiento penal de corte acusatorio en la esfera electoral: Experiencia mexicana’.

Ideas principales:

- México, al igual que Panamá, transitó del sistema procesal de corte tradicional al Sistema Penal Acusatorio (SPA), en los últimos años.
- Se requiere hacer una transición en los países de América Latina, de una procuraduría a una fiscalía autónoma.
- A diferencia de Panamá, que tiene un sistema electoral integrado, México tiene un sistema ‘trípode’ integrado por tres figuras distintas.
- Por un lado, el Instituto Nacional Electoral (INE) se encarga de organizar los procesos electorales, capacitar a los ciudadanos, fiscalizar los recursos de los partidos políticos, administrar los tiempos en radio y televisión.



Dr. Santiago Nieto Castillo, profesor e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Por otro lado, se encuentra el Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, con 32 tribunales electorales en las entidades federativas, que se encarga de proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos y en su caso, declarar la nulidad de las elecciones.
- Finalmente, hay una Fiscalía especializada en la atención de delitos electorales.
- Hay un sistema de responsabilidad administrativa, en el que los partidos políticos pueden ser multados o les cancelan su registro por faltas administrativas.



Mgtr. Myrtha Varela de Durán, magistrada suplente y secretaria general del TE de Panamá.

Conferencista 12: Magistrada suplente y secretaria general del TE, **Myrtha Varela de Durán**, Panamá.

Ponencia: ‘Aspectos relevantes de la reforma electoral panameña en materia de procesos jurisdiccionales electorales: (Nulidad de elección y proclamación, jueces electorales, fueros y fianzas)’.

Ideas principales:

- La democracia es una construcción permanente, reseñó la magistrada, parafraseando a José Insulza, exsecretario general de la OEA, sobre la meta de la democracia posible y exigible por los ciudadanos.
- Antes de la Ley 29 de 2017 existían 14 causales para invocar la nulidad de una elección y proclamación.
- Se incorporó el numeral 15 del artículo 339 del Código Electoral (CE), suma-

mente importante, constituido por la causal de haber un exceso en los topes de los gastos de campaña , consignado en el artículo 190-H del Código Electoral reformado en 2017 por la Ley 29.

- También destacó las generalidades del artículo 339 de dicha excerta, que describe los 15 numerales contentivos de las causales.
- La Ley 29 impuso un equilibrio dentro de los pilares de equidad y transparencia, para tratar de imponer la obligatoriedad de no excederse en los topes. Citando a Daniel Zovatto, es una norma que tiene “mucha garra y mucho diente”, porque trae una sanción muy, muy grave, como la citada, expresó.
- Los candidatos tienen que estar supremamente al tanto de sus gastos de campaña, porque pueden ser objeto de una demanda de nulidad de elecciones o de proclamación.
- Destaca el numeral 11, complementado con el 14 del artículo 339 del CE, como supremamente importante, ya que describe los actos de coacción (dádivas, donaciones o simulación de rifas, por el propio candidato, o a través de terceros), a los electores), con el propósito velado o expreso de recibir respaldo de votos. Estas prácticas se daban y se dan en nuestro proceso electoral, acotó.
- Hubo cambios respecto a cuando se interpone la demanda de nulidad. Indica que es desde la proclamación y hasta tres días hábiles desde la publicación de la misma en el Boletín del TE. Anteriormente esto era posible desde la fecha en que ocurrió la causal, indicó.
- Respecto a la causal de los topes del numeral 15, se añadió como requisito la presentación de un elemento indiciario.
- Aunque el proyecto de la Comisión Nacional de Reformas Electorales no lo establecía así, los diputados de la Asamblea Nacional, al aprobar el proyecto, aumentaron los montos de las fianzas que deben consignarse en este tipo de demandas de nulidad, a 2 mil, 10 mil , 25 mil y 50 balboas de fianza, para presentar una demanda

de nulidad contra la proclamación de un representante de corregimiento, alcalde, diputado o presidente de la República, respectivamente. (Art. 345 del CE). “Realmente nos parecen muy altas, impiden el acceso a poder demandar”, indicó la Lcda. Varela.

F. Eje temático: La defensa de la legalidad electoral ante los nuevos paradigmas comunicacionales de las campañas.

Conferencista 13: Federico Irazábal, CEO de Comunicación Política y Campañas, Uruguay.

Ponencia: ‘Las plataformas digitales y su función como las nuevas herramientas estratégicas dentro de la política.’

Ideas principales:

- Las campañas políticas definen o se retroalimentan muchas veces con lo que sucede en las leyes electorales.



Federico Irazábal, CEO de Comunicación Política y Campañas, Uruguay.

- A veces, la manera en que la política va evolucionando exige a los diferentes organismos, la configuración de nuevos escenarios electorales, por tanto, son temas que van de la mano.
- Desde siempre la política ha estado unida a la comunicación. Un binomio indisoluble a lo largo de los tiempos. En los últimos años se ha dado un gran salto en la universalización de la política y el alcance que tiene. Empezó siendo un tema para unos pocos, en términos de recursos y de alcance.
- De este contexto nace una disciplina llamada comunicación política. De ella se han dicho muchas cosas para explicar las victorias y las derrotas. Frases como “la gente no supo entender nuestro mensaje”, son excusas muy recurridas por los gestores de campaña. Los problemas de comunicación, por si mismos, se tornan irrelevantes cuando suceden, indica Irazábal. Lo explica así: Cuando un político tiene un problema de comunicación, el resultado no es un problema de comunicación, se transforma en un problema político.
- La hiperpersonalización puede ser un arma de doble filo cuando el logo o los estatutos y visión del partido se consideran que no interesan demasiado, agregó, luego de detallar un caso real.
- El tiempo ha hecho más profesional a la política, la han hecho cuestión de equipos y ya no solamente de figuras. Los candidatos tienen por debajo una estructura que se ha vuelto conocida y famosa (Consultores, analistas).
- “La gente tiene libertad absoluta de elegir el medio que desea, hay que mantener su atención en los temas políticos, respecto a otras distracciones que involucra la tecnología”, fue su propuesta. “A los votantes debe moverlos algo que realmente les interese”, destacó Irazábal.
- Se está ante la irrupción y auge de un nuevo medio, que son las redes sociales, que han cambiado hasta la percepción de las cosas. La red muestra lo que el usuario enfatiza en sus búsquedas virtuales (algoritmos, robots). Se producen



Lcdo. Hugo Francisco Tomalá, coordinador de Comunicación Social, Tribunal Contencioso Electoral (TCE), Ecuador.

burbujas y el usuario termina convenciéndose de que el mundo es similar, porque hay filtros. No obstante, una parte de los interesados no usan redes sociales.

- Aunque un funcionario no use redes sociales, se hablará mal o bien de él, por lo que debería tener una cuenta en redes, para tener una voz en la discusión, para ser parte de la comunidad. “No puede esconder el problema, debe hacerlo de manera sostenida, dentro de una estrategia de comunicación basada en contenidos y un discurso articulado, con valores y coherencia”, indicó.

Conferencista 14: Lcdo. Hugo Francisco Tomalá, coordinador de Comunicación Social, Tribunal Contencioso Electoral (TCE), Ecuador.

Ponencia: ‘Alcances y limitaciones tecnológicas, jurídicas y sociales que implican una posible regulación de las redes sociales durante los procesos electorales?’

Ideas principales:

- “En el Ecuador y creo ustedes lo van a vivir el último año, la política cambió”, ya que la misma, juntamente con los políticos, irrumpió en redes sociales. Los *likes* (Me gusta), en redes sociales, “no necesariamente significan votos, indicó el experto.
- Las redes pueden acoger campañas a favor de un candidato, pero también pueden acoger protestas para que la sociedad sea más democrática. La gente no está contra la democracia, sino a favor, con más transparencia. Critica el ponente a los políticos que “no hacen nada por trabajar en estos temas”.
- Para el expositor, en Ecuador “las redes sociales se convirtieron en cloacas de la comunicación, donde el rumor, la especulación, hasta el soborno, el chantaje y el chiste” fueron parte de lo que vivieron los ecuatorianos durante la primera y la



Lcdo. Hugo Francisco Tomalá, coordinador de Comunicación Social, Tribunal Contencioso Electoral (TCE) de Ecuador, recibe un reconocimiento por parte del magistrado del Tribunal Electoral de Panamá, **Alfredo Juncá Wendehake**.

segunda vuelta electoral. Especialmente en la segunda, producto de este “cóctel”, cuando un candidato iba a la baja.

- Hay que trabajar bajo el tema de la autorregulación, “generar procesos de capacitación con la ciudadanía” y en esto, afirma, se le ha pedido esta función a los organismos electorales, como un tema constante.
- “Lo negativo no solo fueron las redes sociales”, opinó, sino que hay organismos electorales a los que debe acudir la ciudadanía porque son la voz oficial en los temas electorales.
- El expositor hace un llamado a los organismos electorales de la región, ya que hace falta mucho en educación ciudadana pues no es fácil cambiar a una cultura de participación política de la noche a la mañana. “Es necesaria una mitrada de pertenencia a una democracia”, acotó.

G. Eje temático: ‘Nuevas dinámicas del mercadeo político hemisférico y proyecciones para la vigencia efectiva de la normativa electoral respecto a la no saturación propagandística hacia el elector, en aras de evitar el voto apasionado’.

Segundo panel

“El rol de las redes sociales en las campañas electorales”.



En el orden usual: **Lina Vega Abad**, presidenta de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional (TI); el honorable magistrado del Tribunal Electoral de Panamá, **Alfredo Juncá Wendehake**; **Federico Irazábal**, CEO de Comunicación Política y Campañas, Uruguay; **Hugo Francisco Tomalá**, Coordinador de Comunicación Social, Tribunal Contencioso Electoral (TCE), Ecuador; Mgtr. **Yoselin Vos**, coordinadora legal de la Secretaría Técnica de Modernización y Desarrollo Institucional del Órgano Judicial de Panamá, presidenta de la Asociación Panameña de Derecho y Nuevas Tecnologías y **Eduardo Quirós**, abogado y docente. Presidente del Fórum de Periodistas de Panamá y del diario La Estrella de Panamá.

Tópicos desarrollados

- Influencia de las redes sociales en la intención del votante (medios, campañas, particulares, influenciadores).
- Reglamentación. ¿Qué se puede regular? El dilema de la comunicación transnacional global y la territorialidad de la Ley Electoral.
- El rol de la juventud que creció con el advenimiento de las redes sociales vs. quienes fueron impactados por ellas.
- Prohibiciones y apertura en materia de campaña electoral. Campaña sucia y *fake news*. (Dolo vs. libertad de opinión).
- Derechos constitucionales a la libertad de expresión, información y libre empresa en el marco del sistema legal electoral y constitucional que protege el voto no contaminado. ¿Derechos opuestos (antinomia) o complementarios?
- La veda a las encuestas: Normativa y legitimidad.
- Inclusión o no de contenido propagandístico en redes, dentro del gasto y los topes de campaña (prácticas legales o clandestinas).
- Cómo debe incidir el ente rector del proceso electoral en la divulgación de las reglas del juego y la masificación de las buenas prácticas informativas, en aras de contrarrestar la mala praxis en la difusión de información, tornándose en falsa o tergiversada.
- La importancia de la valoración de la prueba electrónica, sus diferencias y especialidades, respecto a los medios de prueba comunes en un proceso electoral, como una manera de acercar los procesos electorales a una real efectividad en la acreditación, proceso y juzgamiento de conductas negativas, vistas a la luz de las reglas del juego electoral, normadas por ley y reglamentariamente por el ente rector electoral.

- Vigencia y oportunidad de un Pacto Ético Digital que involucre a actores tradicionales y a los que ejercen nuevos roles como consecuencia de las nuevas tecnologías para que puedan impactar en los procesos electorales de manera positiva, con la finalidad de que a través de la educación y el compromiso mutuo, se lleven a cabo procesos electorales en equidad y respeto.

Conclusiones institucionales del II Panel

A cargo del honorable magistrado del Tribunal Electoral de Panamá **Alfredo Juncá Wendehake**.

“La visión institucional que tenemos nosotros respecto a las redes sociales, no deja de ser tan compleja como el tema en si mismo lo es. Pensamos que el tema tiene dimensiones que lo hacen un poco difícil de entender y probablemente es porque hemos tratado de examinar a este fenómeno aisladamente y no como un reflejo de la sociedad que vivimos en estos momentos. Tratar de visionar las redes sociales como una gran burbuja, dentro de la cual ocurren cosas que traspasan límites y se desarrollan en sociedad, es un error.

Las redes sociales son solamente un medio más. Es el advenimiento del automóvil, la llegada de la televisión, es la creación de la prensa escrita: Cómo todos estos fenómenos han afectado una misma situación social. La internet es lo mismo. Hace 25 años no se soñaba con que hubiese un computador en cada casa, hoy en día lo hay. Hace 25 años o más, no se soñaba con que pudiésemos nosotros comunicarnos con el chasquido de un dedo, con un celular y llegar a miles de personas al mismo tiempo. Entender la internet, es entender los fenómenos sociales y la forma en que vamos caminando de la mano. La tecnología con la sociedad.

Nosotros en el Tribunal Electoral pensamos que la única forma de poder entrar a trabajar este fenómeno, es abrazando la tecnología. Por ello pretendemos prepararnos para este nuevo proceso electoral del 2019 y entrar con tecnología de punta que nos ayude a poder estar a la par con todas aquellas personas que son usuarias de las redes sociales. Pero al mismo tiempo tenemos la conciencia de que el proceso electoral no le pertenece al Tribunal Electoral. Les pertenece a todos los panameños

y las consecuencias del uso y el mal uso de las redes sociales no son solamente responsabilidad del Tribunal Electoral.

Nosotros estamos apelando en este momento a la cooperación de los ciudadanos, para poder tener un proceso más justo, más equitativo, con la plena utilización de las redes sociales. Esa es nuestra visión institucional. Nosotros vamos a luchar para que esto se materialice en un mejor proceso y que las nuevas tecnologías no impacten de una forma negativa el proceso electoral, que por muchos años esta institución ha llevado a cabo con mucho éxito.

El Tribunal Electoral tiene un trabajo en progreso del cual tiene mucha esperanza. Estamos proponiendo llegar al compromiso, con los usuarios de redes sociales y con los administradores, de la firma de un Pacto Ético Digital. Uno que nos permita a todos los involucrados en la elección del 2019, respetar las reglas del juego. No espero que todo el mundo lo firme o se adhiera, pero con la debida promoción, difusión y sobre todo educación, por encima de todo, nosotros podemos llegar a tener lo que queremos. Es un buen proceso.

Lo interesante de este Pacto Ético Digital, es que no solamente estamos contando con la participación del Tribunal Electoral, de algunos sectores políticos con los cuales hemos conversado seriamente al respecto o con algunos de los influenciadores importantes en Panamá, que lo han visto con muy buenos ojos, sino que lo hemos conversado con los administradores de redes digitales.

Hemos tenido acercamiento, tanto con Google, como con Twitter y Facebook y todos han visto la iniciativa con muy buenos ojos. En un principio se decía que entender las redes sociales no puede dissociarse del fenómeno social. No son algo mágico, fuera de este mundo. Son un instrumento más, como un automóvil o una máquina de escribir. Es solo que son un poco diferentes y generan ciertas interacciones que las hacen un poquito más complicadas. Pero no son tan distintas de otros instrumentos o de otros mecanismos de nuestra vida cotidiana. Tenemos que desmitificar las redes sociales. No son producto de la brujería, no son mágicas. Es tecnología y todas las etapas de la misma se han integrado de una manera u otra a la realidad social de cada país. ¿Nos impacta de una forma diferente? Claro que nos

impacta de una forma distinta, como cualquier otra tecnología que ha impactado de una manera diferente a la sociedad del siglo veinte, del siglo veintiuno. La tecnología avanza a ritmos estrepitosos. El deber nuestro como operadores sociales, es avanzar al ritmo de la tecnología y atraerla. Es decir, hay que abrazar la tecnología, no hay que temerle.

Tenemos que estar conscientes, de que existen derechos que tienen las personas y son inherentes a ellas y en la tecnología, muchas veces, como decía un profesor que tuve hace muchos años, la forma siempre encuentra algún motivo para poder intervenir con la sustancia. Tenemos que evitar que la tecnología intervenga de una forma negativa con el desarrollo social. Ésto solo lo podemos hacer todos en conjunto. Esto no puede venir con una estructura piramidal de arriba hacia abajo, tiene que ser a través de una estructuración horizontal, en la cual todos participemos por igual. Con igualdad, con conciencia. Ésto solamente se logra a través de la comunicación, la difusión y de entender qué es lo que nosotros queremos para nuestros procesos.

Realmente me estoy refiriendo al proceso electoral. ¿Qué es lo que los panameños queremos? A la Comisión Nacional de Reformas Electorales (hubo múltiples reuniones), acudieron múltiples sectores. Resultado final: Los panameños queríamos campañas más cortas, campañas menos costosas. El resultado de eso fue la veda electoral, los topes de campaña. ¿No gustan? ¿No son suficientes los topes? Antes no había. Es un proceso evolutivo. Ahora estamos teniendo, poco a poco, algunos elementos nuevos en la campaña electoral y estos se materializan en las redes sociales. Nada de esto sirve si no tomamos conciencia de que eso es lo que todos los panameños quieren. Llega una consecución a través de un método y es en él que estamos encontrando los mayores escollos. Muchos hablan con un enfoque libertario, completamente abierto, en el que se dice “yo puedo hacer lo que yo quiera, cuando yo quiera y donde yo quiera”, cuando en realidad sabemos que vivir en sociedad es respetar el derecho de los demás. Es cuestión de entendernos en el mismo nivel.

Nosotros apostamos al Pacto Ético Digital como primera versión. No esperamos que sea perfecto. La perfección no existe, existe la evolución. Esperamos que sea un

vehículo que nos ayude a todos los panameños a poder entendernos en el mismo nivel, acerca de qué es lo que nosotros queremos para la elección del 2019.

En los mismos términos, si en un hospital un doctor comete mala práctica y un paciente muere, el problema es la mala práctica, no el hospital. Por tantos accidentes en la calle, no voy a prohibir los automóviles, lo mismo ocurre con las redes sociales. Están aquí para quedarse, el tiempo que duren como tales. Ninguno de nosotros, en este momento, tiene los elementos para determinar qué viene después, pero de que viene algo después, viene algo y en ese momento las redes sociales pasarán a ser un elemento del pasado cercano. No es tanto que nos libren de las redes sociales, tenemos que aprender a convivir con este nuevo elemento en nuestra sociedad. El error está en verlo como un fenómeno aislado. Son parte de nuestro comportamiento social.

Muchas de las cosas que ocurren en las redes sociales, como por ejemplo, la segmentación y el uso de *big data*, obviamente a menor escala, se hacían antes de las redes sociales a través de los estudios de mercado. ¿Publicidad dentro de la veda electoral? En la vida real también pasa. ¿Mensajes que van en contra de una per-



Lina Vega Abad, presidenta de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional (TI) y el honorable magistrado del Tribunal Electoral de Panamá, **Alfredo Juncá Wendehake**, durante el último panel del II Congreso.

sona o de un partido político? Claro que pasaba antes de las redes sociales. ¿Por qué ahora cuando suceden estas prácticas en las redes sociales las satanizamos? El fenómeno ya existía y es un fenómeno social.

Es cuestión de comprender como algunas personas las utilizan y es muy cierto, los ataques cibernéticos en contra de la institucionalidad de un proceso son muy peligrosos, especialmente con la magnitud del impacto y con la facilidad con que se pueden dar. No solamente es eso, sino también la extraterritorialidad. ¿Cómo puedo hacer para traer a la justicia a un adolescente de 15 años que está en una cueva de un atolón del Pacífico Sur? ¿Y si ese es el que está bloqueando celulares, porque alguien lo contrató a través de un servidor, que está posiblemente en la India? Probablemente no lo puedo hacer, mas sí defender el derecho constitucional que tienen los periodistas del libre uso de su señal. Hay que tratar de defendernos de estos eventos. Pero para eso tenemos que entender cómo funcionan las redes sociales. Primero, no es cuestión de controlar, porque no es posible. Segundo, porque no es el término correcto, pues no estamos aquí para controlar la libertad de las personas. Pero también tenemos que entender que hay límites para algunas cosas, especialmente cuando están en juego la democracia y el futuro de un país.



Magistrado Heriberto Araúz, presidente del TE (Panamá), entrevistado en el marco del II Congreso Internacional de Democracia y Derecho Electoral.

Cobertura académica e impacto mediático del II Congreso

El II Congreso Internacional de Democracia y Derecho Electoral fue un punto de encuentro en el que los diferentes actores que se dieron cita en esta convocatoria académica, pudieron medir el impacto nacional e internacional de las normativas, prácticas, falencias y éxitos electorales de sus respectivos países a nivel latinoamericano. Un aspecto positivo fue la buena distribución temática, al impartirse conocimientos teóricos, prácticos, juntamente con la inserción de competencias para resolver casos concretos. Esta favoreció el análisis de casos reales latinoamericanos en el II Congreso.

Al confluir en los bloques de ponencias, (agrupadas por subtemas para su mejor asimilación) y en los paneles, expertos de la judicatura y entes administrativos electorales, expertos en ciencia política, medios, redes cibernéticas y campañas, con un público interesado en el tema y al divulgarse el evento a través de redes, televisoras,

radio y medios digitales e impresos y a través de la web institucional, se generó un efecto multiplicador de esa coyuntura, dando continuidad a los objetivos del primer congreso celebrado en el año 2016 y sentando las bases para nuevas experiencias de esta índole.

Caber destacar que en cada uno de estos congresos hay ejes prioritarios, según las necesidades de formación, sondeadas en el abanico de matices que constituyen las democracias latinoamericanas y panameña, dentro de la debida libertad de cátedra. En el caso del presente II Congreso, la prioridad fue la divulgación de la nueva normativa electoral, en cuanto a la justicia electoral, la debida identificación, proceso y sanción de las malas prácticas políticas, el impacto de las redes sociales en la configuración de la conciencia y tendencia de voto en una elección y el aporte del derecho comparado en estas materias. Todo dentro de un objetivo general de equidad en la competencia, transparencia en las campañas e ilustración de la ciudadanía para ejercer un voto informado.

Los congresistas ponentes, que fueron aprobados por el Comité Técnico señalado en el artículo 9 del reglamento del II Congreso, participaron favorablemente al abarcar con profundidad, los conocimientos vitales para la actualización hemisférica en temas electorales y los que afectan a estos, en la disertación de conferencias magistrales y en las ponencias en los paneles.

La concurrencia y participación *in situ* fueron altísimas, respecto a los congresistas observadores, comparadas con eventos similares organizados por el Tribunal Electoral de Panamá, a través de su Centro de Estudios Democráticos. Las expectativas de que los conocimientos vertidos en el evento se difundieron son muy altas. Se convocó a una buena muestra cualitativa de actores vivos de la democracia continental, incluyendo a la sociedad civil organizada. Existen grandes probabilidades de darle continuidad a la dinámica, dada la alta receptividad percibida.

La mutua colaboración del Tribunal Electoral de Panamá y la fundación Konrad Adenauer ha vuelto a rendir frutos palpables, que luego de una debida retroalimentación, permiten atisbar favorablemente hacia nuevos proyectos conjuntos, en aras del libre y legítimo ejercicio de los derechos civiles y políticos de nuestras sociedades.



El Mgtr. **Carlos H. Díaz**, director del Centro de Estudios Democráticos, comenta sobre los objetivos del II Congreso a una televisora de cobertura nacional.



Las magistradas suplentes **Mirtha Varela de Durán** (Secretaria general del TE) y **Yara Campo Berrío** (Directora ejecutiva institucional del TE), junto al magistrado suplente **Gilberto Estrada De Icaza** (Director Nacional de Cedulación del TE), entregan reconocimientos a conferencistas del II Congreso.



El Mgtr. **Carlos H. Díaz**, director del Centro de Estudios Democráticos y el asesor del CED, Mgtr. **Yahir Leis Alvarado**, divulgan y convocan al II Congreso en la televisora oficial SerTV.



Público en la jornada inaugural del II Congreso el 20 de noviembre de 2017.

Anexos

Enlaces noticiosos pre y posevento:

<http://laestrella.com.pa/panama/politica/democracia-derecho-electoral-congreso-panama/24034535>

<https://lagacetadepanama.com/inauguran-ii-congreso-internacional-democracia-derecho-electoral/>

<https://www.cepchile.cl/lucas-sierra-expone-en-panama/cep/2017-12-06/121204.html>

<http://www.tupolitica.com/categoria-politica/tribunal-electoral/>

https://www.tvn-2.com/nacionales/activara-Direccion-auditar-financiamiento-electoral_0_4900010054.html

http://www.cne.gov.co/cne/media/file/INFORME_VIAJE_A_CIUDAD_DE_PANAMA_20_Y_21_DE_NOVIEMBRE_DE_2017.pdf

<http://apandetec.org/913-2/>

<http://laestrella.com.pa/panama/politica/finaliza-congreso-internacional-democracia-derecho-electoral/24034978>

<http://www.letrasfinas.com/noticias/actualidad/12484-importante-la-participacion-de-la-mujer-en-el-ii-congreso-internacional-de-democracia-y-derecho-electoral.html>

https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=1106595589475293&id=665850883549768

<https://www.youtube.com/watch?v=vLOkYP2HQ0M>



Equipo de trabajo del Centro de Estudios Democráticos (CED), que colaboró en la ejecución del **II Congreso Panameño de Democracia y Derecho Electoral**.

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS (CED)