

LOS DELITOS ELECTORALES  
EN LA LEGISLACIÓN  
PANAMEÑA

Expositor:

*Edilberto Villar B.*

## **PRESENTACIÓN**

La legislación electoral de los países democráticos está revestida de una característica íntimamente conexas con la realidad: una dinámica de continuo avance, cambio, alternativas, proyecciones, en una sociedad que no se cansa de buscar mejores relaciones políticas tanto dentro de su propio mundo como con las demás sociedades del planeta.

En Panamá, la legislación electoral se ciñe a este marco dinámico, pues desde la década del 80, en que se recuperó la alternabilidad de liderazgo y poder político mediante la elección de los gobernantes a través del voto popular, se han realizado esfuerzos de enorme significado cualitativo, en la mejora y perfeccionamiento de dicha legislación.

En esta ponencia, mi objetivo se dirige a exponer concisamente la situación de la legislación electoral panameña sobre el tema de los delitos electorales, cuyas ramificaciones, es obvio que se comunican con todos los demás aspectos del ejercicio democrático, pero que al tratarlo como un apartado especial, nos puede aclarar el panorama general del escenario político panameño en cuanto a su organización legal.

Considero un gran honor poder compartir con todos los presentes, mi experiencia como ciudadano panameño y como profesional del derecho, que sigo con suma atención el desenvolvimiento de la conformación democrática de mi país, y que puedo captar y exponer, el sitio donde hoy nos encontramos, con la aspiración que el futuro nos depare acercarnos cada vez más, al ideal que siempre nos aventaja, de una vida política participativa dentro de la cultura de justicia y paz.

## **CONTENIDO**

### **PRESENTACIÓN**

1. Antecedentes

2. Delitos Electorales

2.1 Tipos de sanciones

2.2 Análisis de los delitos electorales

2.2.1 Delitos contra la libertad del sufragio

2.2.2 Delitos contra la honradez del sufragio

2.2.3 Delitos contra la eficacia del sufragio

2.2.4 Delitos contra la Administración de la Justicia Electoral

3. Derecho procesal penal electoral

3.1 La jurisdicción penal electoral

Anexo

# LOS DELITOS ELECTORALES EN LA LEGISLACIÓN PANAMEÑA

## 1. Antecedentes

En Panamá, después de los sucesos políticos y militares ocurridos en 1989, la dirección tomada por el proceso democrático iniciado en esa década, dio un giro paulatino hacia normas electorales más identificadas con el sentir de la población panameña, ávida de una cultura de participación política fundada en derechos claramente establecidos y ejercidos.

Desde el período de gobierno que sucedió a los hechos polémicos registrados en la elección de 1989, hasta el presente, se han dado varias reformas al Código Electoral, originadas precisamente en el descubrimiento de fallas técnicas y aspectos susceptibles de ser mejorados, con el objetivo de ir afirmando el sistema democrático.

En este proceso, la reforma de 1992, aprobada mediante Ley 3 de 15 de mayo y publicada en la Gaceta Oficial 22,038 de 20 de mayo de 1992 modificó un solo artículo del Código Electoral referente a la restricción impuesta a los partidos políticos en formación, de inscribir adherentes sólo en los cuatro meses del primer semestre de cada año.

Ese mismo año, se aprueba la Ley 22 y se publica en la Gaceta Oficial 22,156 del 30 de octubre de 1992. En ella se establece un marco de referencia básico para el funcionamiento del cuerpo de delegados electorales y, además, la obligación de todas las entidades estatales de poner a disposición del tribunal electoral toda la flota vehicular, incluyendo automóviles, lanchas y aeronaves para facilitar los procesos electorales.

En 1993 se aprueba la Ley 17 de 30 de junio y se publica en la Gaceta Oficial 22,319 de 1 de julio de 1993. Esta Ley incluye varios puntos, a saber: el uso de la boleta única de votación; el derecho a voz y voto en la mesa de votación sólo para los representantes del Tribunal Electoral, mientras que los representantes de los partidos solo tienen derecho a voz; se volvió a fijar en seis meses el plazo para que

los funcionarios públicos que aspiran a cargos públicos, efectúen su renuncia; se reglamentó la elección de todos los alcaldes del país; se eliminó la potestad del Tribunal Electoral para anular de oficio una elección; se fijó el traspaso de la Fuerza Pública al Tribunal Electoral en seis días anteriores a las elecciones y hasta la proclamación del Presidente elegido; se modificó la fórmula de representación proporcional a los lugares de elección con circunscripciones plurinominales, en cuanto a la forma de adjudicar curules por residuo, de forma que se toman en cuenta los votos de los candidatos, independientemente del partido política al que pertenezcan y sin aplicar ninguna resta de votos a los partidos que hubiesen sacado curules por cuociente o medio cuociente.

En este proceso de reformas, se aprobó la Ley 22 de 14 de julio de 1997, publicada en la Gaceta Oficial 23,332 de 16 de julio de 1997. Los temas de esta reforma abarcaron diversos aspectos de la dinámica electoral panameña, entre los que aparecen el voto de extranjeros, las elecciones primarias de los partidos políticos, el subsidio estatal directo a los partidos políticos, la propaganda electoral, la participación de la mujer en puestos de elección, normas para los diputados al PARLACEN, y aparecen también nuevas normas sobre el tema penal electoral.

Después de cinco años, se aprueba la Ley 60 de 17 de diciembre de 2002, publicada en la Gaceta Oficial 24,705 de 23 de diciembre de 2002. Los 31 artículos que componen esta ley abarcan una serie de temas electorales, cuyas normativas constituyeron una actualización del Código Electoral, incorporando los cambios que afectaron a la sociedad panameña durante el fin del siglo XX.

En el año 2006, se aprobó la Ley 60 de 29 de diciembre, publicada en la Gaceta Oficial 25,702, la cual recoge numerosas propuestas dadas por la Comisión Nacional de Reformas Electorales, cuya finalidad es darle un aspecto de modernidad a la legislación electoral, al incorporar temas y ajustes provenientes de las experiencias que en este sentido se dieron en las últimas contiendas electorales.

Finalmente, en el año 2007 se aprobó, mediante las Leyes 17 de 22 de mayo de 2007, y 27 de 10 de julio de 2007, una revisión integral en materia de Registro Civil con la finalidad de realizar los ajustes pertinentes y subsanar errores detectados.

## 2. DELITOS ELECTORALES

Uno de los pilares básicos y fundamentales sobre los cuales descansa un **Estado Democrático**, es la **libre competencia por el poder**; la existencia de un proceso electoral libre, legítimo, pacífico, periódico, y sin exclusiones. Por lo cual, el **sufragio** es el signo inequívoco de la **democracia**.

Este es un derecho público subjetivo de naturaleza política que consiste en el derecho que tienen los ciudadanos de elegir, ser elegidos y participar en la organización y actividad del poder en el Estado.

En nuestro país, es el derecho y deber que tienen los panameños mayores de dieciocho años, sin distinción de sexo, que no tengan suspendidos los derechos ciudadanos, de elegir, a través del voto, a sus representantes; esto es lo que se conoce como **sufragio activo**. Pero, también existe el **sufragio pasivo**, que es el derecho que tienen todos los ciudadanos a postularse libremente como candidatos a cargos de elección popular, siempre que reúnan los requisitos o condiciones de elegibilidad definidas en la ley.

Ahora bien, debe distinguirse el sufragio (*activo*) del voto, pues, mientras el primero es un **derecho**, el segundo constituye un **acto**, ya que es la forma de expresión de la voluntad popular a través de la cual se ejerce el derecho al sufragio.

Dada su singular importancia, el sufragio y el proceso electoral constituyen **objeto de tutela por parte del Estado**; protección esta que se da en distintas formas y que abarca varias posibilidades de Derecho Público, tanto constitucional y administrativo, como penal. Ello es así, pues, el sufragio, como todo derecho, no puede ejercitarse sino mediante ciertas condiciones.

En tal sentido, los artículos 136 y 142 de nuestra Norma Fundamental les asignan a las autoridades, en general, y al **Tribunal Electoral**, de manera específica, la obligación de garantizar la honradez y eficacia del sufragio popular; y para alcanzar tal propósito, la legislación electoral (*que aquél interpreta y aplica privativamente*) tiene como objetivo primordial, regular lo atinente al recto ejercicio del sufragio, actividad que debe ser protegida y llevada a cabo con estricto apego a los principios constitucionales que tienden a preservar el Estado de Derecho.

En este sentido, no bastan las garantías de carácter preventivo para evitar la ejecución de actos encaminados a falsear el resultado de las luchas electorales; de allí, precisamente, que la legislación electoral deba dedicar uno de sus capítulos o títulos a la tipificación de aquéllas conductas que han de ser enjuiciadas como **delitos** o **faltas electorales**, con la concreción de las **penas** o **sanciones** correspondientes.

Y aunque la tipificación de una serie de conductas como delictivas, **no es** por sí misma **la solución perfecta**, ni tampoco, constituye una **barrera de contención para los malos hábitos políticos** que padece la sociedad, al menos, procura garantizar el pacífico y libre ejercicio del derecho de voto, la igualdad de oportunidades entre los candidatos que compiten en las elecciones, la legalidad del procedimiento, esto es, el respeto de las reglas del juego prefijadas por el legislador; y, sobre todo, la autenticidad y pureza del proceso electoral.

Nuestro **Código Electoral vigente**, data de 1983 y ha sido objeto de diversas reformas. Éste está organizado en nueve (9) **Títulos** y cada uno de ellos se subdivide, a su vez, en **Capítulos**, y en algunos casos, los Capítulos se fraccionan en **Secciones**. Es de notar que este Código **constituye la única fuente legal de delitos y faltas electorales en Panamá**.

Nuestro Código establece taxativamente en el **Capítulo Primero, del Título VII**, denominado **“Delitos contra la Libertad y Pureza del Sufragio”**, todas aquellas **conductas tipificadas como delito electoral**, mismas que están consagradas desde el artículo 385 hasta el artículo 403 del citado Cuerpo Legal.

Nuestro legislador prefirió **clasificar los delitos electorales**, en la estructura normativa que se comenta, **tomando en consideración el interés jurídico particular que vulneran**; y no, atendiendo a los posibles sujetos activos de la comisión ilícita (*funcionarios, electores, etc.*); o, por la conducta o tiempo, en relación al proceso electoral, en que aquélla se cometa.

Así, pues, se contemplan en el **Capítulo Primero, Título VII**, del Código Electoral:

- **Delitos contra la Libertad del Sufragio**, consagrados en la **Sección Primera**, artículos **385 a 389**.
- **Delitos contra la Honradez del Sufragio**, establecidos en la **Sección Segunda**, artículos **390 a 395**.
- **Delitos contra la Eficacia del Sufragio**, determinados en la **Sección Tercera**, artículos **396 y 397**.
- **Delitos contra la Administración de la Justicia Electoral**, señalados en la **Sección Cuarta**, artículos **398 a 403**.

Por otro lado, en los **Capítulos Segundo y Tercero, del Título VII**, denominados: “**Faltas Electorales**” y “**Faltas Administrativas**”, respectivamente; nuestro Código Electoral establece las conductas que el legislador consideró con el carácter de **faltas**.

De esta forma, se observan en el **Capítulo Segundo, Título VII**, del Código Electoral:

- **Faltas Electorales**, consagradas en los artículos **404 a 408**.

Y se advierten en el **Capítulo Tercero, Título VII**, del mismo Código:

- **Faltas Administrativas**, contempladas en los artículos **409 a 417**.



Ahora bien, en adición a las faltas y sus consecuentes sanciones, contempladas en los antes citados **Capítulos Segundo y Tercero, del Título VII**, el Código Electoral Panameño consagra en los **Capítulos Cuarto y Sexto** del mismo **Título VII**, denominados “**Sanciones Especiales**” (*artículos 421 a 424*) y “**Sanciones Morales**” (*artículos 425 a 427*), respectivamente, **otras conductas ilícitas** para las cuales también **prevé una sanción correlativa**, que, a diferencia de los delitos y faltas electorales, en algunos casos, puede recaer **sobre un partido político**.

## 2.1 TIPOS DE SANCIONES

Las sanciones que prevé nuestro Código Electoral para las contravenciones electorales son:

- **Prisión:** consiste en la privación temporal de la libertad personal y se cumplirá en un centro penitenciario del Estado. La pena mínima de prisión es de tres (3) meses y la máxima es de cuatro (4) años.
- **Días Multa:** consiste en la obligación de pagar al Estado una suma de dinero dentro de un plazo determinado. Según el artículo 543 del Código Electoral, las multas que se impongan ingresarán al patrimonio del Tribunal Electoral y serán convertibles en arresto a razón de un día por cada dos balboas. El mínimo es de veinticinco (25) días-multa y el máximo es de quinientos (500) días-multa.
- **Suspensión de los derechos ciudadanos:** le impide temporalmente al sancionado votar en las consultas populares y postularse como candidato a cargo de elección popular.

- **Inhabilitación para ejercer funciones públicas:** priva transitoriamente al condenado ejercer un cargo o empleo público y de elección popular, más no le imposibilita el ejercicio del sufragio.

Para el caso de estas últimas dos (2) sanciones, el mínimo es de un (1) año y el máximo es de cinco (5) años.

## **2.2 ANÁLISIS DE LOS DELITOS ELECTORALES.**

No existe un concepto legal de delito electoral. La doctrina lo define como *“aquellas acciones u omisiones que, de una u otra forma atentan contra los principios de objetividad, transparencia, igualdad y libertad, que han de regir un sistema electoral democrático”*. (Diccionario Electoral, Tomo I, CAPEL, Segunda Edición, julio 2000).

Dada la magnitud de la legislación sustantiva penal electoral panameña (comprendida entre el artículo 385 y 403 del Código Electoral), así como el gran número de conductas punibles allí consagradas, y, considerando el espacio disponible para esta exposición, nos limitaremos, a efectuar un somero repaso de algunas de las conductas ilícitas tipificadas como **delito**, más comunes a la vista de las autoridades penales electorales. Con ese propósito, las agruparemos siguiendo la misma estructura normativa que establece el Código.

### **2.2.1 Delitos contra la Libertad del Sufragio, consagrados en la Sección Primera, Capítulo Primero, Título VII, artículos 385 a 389.**

Nuestro Código Electoral procura, a toda costa, proteger la **libertad de afiliación política** prescrita en su artículo 77; a tal punto, que sanciona con **nulidad** las inscripciones realizadas con vicios del consentimiento, pero cuando el afectado así lo solicita (artículo 82, numeral sexto -6- del artículo 83 y artículo 86); pero, no se queda allí, sino que, además, condena con **prisión de seis meses a**

**un año y suspensión de los derechos ciudadanos e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas de uno a dos años**, a los que:

- **COARTEN** en cualquier forma o por cualquier medio el derecho de libre inscripción y también de libre **renuncia**, en cualquier momento, a su condición de miembro de partido político legalmente constituido o en formación **(numeral uno -1- del artículo 387)**;
- **PAGUEN o PROMETAN PAGAR**, pero también a los que **RECIBAN** dinero u otros dádivas, por inscribirse o renunciar de un partido político legalmente constituido o en formación, pues, tales conductas promueven la corrupción de los electores **(numeral segundo -2- del artículo 385)**;
- **ALTEREN** en cualquier forma o por cualquier medio **las inscripciones efectuadas** en los libros de registro de inscripciones de adherentes de los partidos políticos legalmente constituidos o en formación. Modificaciones estas, que se pueden dar en los datos que fueron consignados en sus páginas por el registrador electoral, al momento de llevar a cabo la inscripción formación **(numeral tercero -3- del artículo 385)**.
- **FALSIFIQUEN inscripciones de miembros** de un partido político o partido en formación. Entendiéndose por tal, no sólo hacer total o parcialmente un documento falso *(que es lo que la doctrina conoce como falsedad material)*, sino también, insertar en un instrumento público *(aún en la forma externa debida y por la persona autorizada)* declaraciones inexactas **-mentira escrita-**, concernientes a un hecho que el documento debe probar, desfigurando así la verdad objetiva que se desprende del texto *(que es lo que se conoce como falsedad ideológica)*. **(numeral tercero -4- del artículo 385)**.

Por otro lado, el Código Electoral también pretende garantizar el derecho a ejercer el sufragio y el principio constitucional de que **el voto es libre, igual, universal, secreto y directo** *(artículo 135 de la Constitución Política)*; tipificando,

al efecto, como delito, una serie de conductas, pues, la libertad de emisión del voto puede ser constreñida a través de medios muy diversos. En este sentido, constituye delito:

- **IMPEDIR** o **DIFICULTAR** a un ciudadano **OBTENER, GUARDAR** y **PRESENTAR** personalmente su cédula y otros documentos requeridos para el ejercicio del sufragio *(numeral quinto -5- del artículo 385);*
- **SUSTRAER, RETENER, ROMPER** o **INUTILIZAR** la cédula de identidad personal de los electores o las **boletas de votación**, con el objeto de **interferir** o **impedir** el libre ejercicio del sufragio *(numeral segundo -2- del artículo 387);*
- **COARTAR** la libertad del sufragio mediante coacción, violencia, intimidación o cualquier otro medio *(numeral uno -1- del artículo 387);*
- **VIOLAR**, por cualquier medio, el **secreto del voto ajeno**, no del propio. Y es que, sólo cuando está garantizado el secreto del voto puede el elector votar con entera libertad *(numeral sexto -6- del artículo 385).*

Asimismo, el Código Electoral tutela el **derecho de todo ciudadano a postularse**, previo cumplimiento de los requisitos legales previstos en el artículo 225 y siguientes, **como candidato a cargos de elección popular** *(derecho que consagra en su artículo 3)*, al establecer como conducta delictiva el **IMPEDIR** o **DIFICULTAR** a un ciudadano postularse *(numeral quinto -5- del artículo 385).*

En este mismo sentido, brinda una especial protección al ejercicio de la **libre postulación** de candidatos para **Diputado de la República, Alcaldes, Concejales y para Representantes de Corregimiento** que consagra el artículo 234 del Código Electoral; **cuidando la verdadera autenticidad de las adhesiones necesarias** para inscribir una postulación libre, a tenor de los artículos 251 y 260. (Ver anexo)

Para alcanzar tal objetivo tipifica como conducta delictiva:

- **HACERSE PASAR** por otro y **FIRMAR** una hoja de adhesión o **AUTENTICAR** adhesiones falsas, con el propósito de inscribir una postulación indebidamente (**numeral uno -1- del artículo 386**);
- **INSCRIBIRSE** como adherente a una postulación sin tener derecho, o a cambio de dinero u objetos materiales (**numeral segundo -2- del artículo 386**);
- **ALTERAR** las inscripciones efectuadas en los libros de adherentes de candidatos de libre postulación (**numeral tercero -3- del artículo 386**).

Nuestra Constitución Política, en su artículo 136, **prohíbe taxativamente**: el apoyo oficial directo o indirecto a candidatos a puesto de elección popular, también **veda** las actividades de propaganda y afiliación partidista en las oficinas públicas, así como la exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos.

Tales preceptos de rango constitucional obedecen al hecho de que, aunque el Estado, a través de los órganos pertinentes, es el responsable de la organización, desarrollo, rectoría y supervisión de los procesos electorales; sus funcionarios no pueden perturbarlos o parcializarlos, mediante abusivos apoyos o presiones que anulen la debida transparencia y objetividad de los mismos y finalmente, la efectividad del sufragio.

A fin de alcanzar el cumplimiento general de tales obligaciones negativas, la normativa penal electoral vigente erige como delito el **INCURRIR** en tales prohibiciones que, también recoge el artículo 2 del Código Electoral (**numeral séptimo -7- del artículo 392**), pero, además prevé otras figuras delictivas, entre las que merecen mencionar:

- **EJERCER** coacción u **OBLIGAR**, a los servidores públicos o a los empleados de empresas privadas, mediante la elaboración de listas, amenazas o presiones de cualquier naturaleza, a asistir o a realizar

trabajos para candidatos o partidos de determinada actividad partidista **(numeral tercero -3- del artículo 387);**

- **ABUSAR** de la autoridad o influencia de un cargo público para actuar en beneficio o en contra de determinados candidatos, u **OBSTRUIR** el libre ejercicio de las actividades proselitistas que se realicen conforme a la ley **(numeral cuarto -4- del artículo 387);**
- **DESPEDIR, TRASLADAR** o en cualquier forma **DESMEJORAR** de su cargo o puesto de trabajo, público o privado, a una persona que opte por un cargo de representación popular, desde el momento de su postulación hasta tres meses después de la fecha de cierre del período electoral **(numeral quinto -5- del artículo 387);**
- **ORDENAR** el cierre, total o parcial, de una oficina pública, para que los funcionarios que en ella laboran lleven a cabo actividades partidistas, destinadas a favorecer o perjudicar a un determinado candidato o partido político **(numeral séptimo -7- del artículo 387);**
- **UTILIZAR** ilegítimamente los bienes y recursos del Estado, en beneficio o en contra de determinados candidatos o partidos legalmente constituidos o en formación **(numeral sexto -6- del artículo 392).** Conducta delictiva esta, conocida como “**peculado electoral**” y que, a diferencia de las anteriores, fue ubicada por el legislador dentro de los **delitos contra la honradez del sufragio.**

Otro comportamiento típico relevante consignado en la **Sección Primera, Capítulo Primero, Título VII**, es la conducta exclusiva de los **funcionarios electorales** de incumplir las funciones inherentes a su cargo, cuando **SUSPENDAN** o **ALTEREN**, ilegítimamente, el curso de la votación; u, **OBSTACULIZAN** en forma grave el ejercicio del sufragio **(numerales uno y dos del artículo 388).**

**2.2.2 Delitos contra la Honradez del Sufragio**, establecidos en la **Sección Segunda, Capítulo Primero, Título VII**, artículos **390 a 395**.

Algunas de los delitos electorales relevantes que consagra este acápite del Código Electoral son:

- **POSEER** o **ENTREGAR** ilícitamente, fuera o dentro de los recintos electorales, **boletas de votación** para que el elector sufrague (**numeral uno -1- del artículo 390**);
- **EMITIR** el voto en una elección **sin tener derecho** a ello sancionándose, en este asunto, al **emisor** del voto (**numeral segundo - 2- del artículo 390**); pero, también se sanciona al funcionario electoral que permite sufragar a personas que no aparezcan en el Padrón Electoral respectivo o nieguen el derecho a un elector inscrito (**artículo 393**). Estas conductas guardan estrecha relación con los requisitos de capacidad electoral previstos en el artículo 8 del Código Electoral, y de la cual goza todo ciudadano (*calidad que no ostentan los menores ni los extranjeros*) que no tenga suspendidos su derechos ciudadanos (*artículo 9 del Código Electoral*).
- **FALSIFICAR** o **ALTERAR** cédulas de identidad personal o **SUPLANTAR** a la persona a quien le corresponda una cédula, con el propósito de producir fraudes electorales, que es lo que se conoce como **voto fraudulento**. Igualmente constituye delito, **ORDENAR** su expedición, **EXPEDIRLA**, **POSEERLA**, **ENTREGARLA** o **HACERLA CIRCULAR** (**numerales segundo y tercero del artículo 392**);
- **VOTAR más de una vez** en una elección; ya que, uno de los rasgos característicos del sistema electoral democrático es el principio de que el voto **es igual**; de ahí que las leyes electorales sancionen las conductas que tiendan a vulnerarlo, como lo es el **voto múltiple** (**numeral cuarto - 4- del artículo 392**);

- **COMPRAR** o **SOLICITAR** voto por pago o promesa de dinero u objetos materiales para el elector; que es lo que la doctrina denomina **comercio del voto (numeral quinto -5- del artículo 392)**. Así redactado el artículo, pareciera que la conducta de corrupción sólo es punible para quien ofrece la dádiva, independientemente de la aceptación del elector y de que éste consigne o no el voto; pero, más adelante, en su **artículo 394**, también se sanciona al que **acepta la dádiva o emita el voto a cambio de la misma**. Pero, ninguno de los dos artículos comprende el caso particular en que la compensación pecuniaria o material se ofrezca para obtener un voto en blanco o una abstención.

El último delito electoral que consagra esta **Sección Segunda, Capítulo Primero, Título VII**, conocido normalmente con el nombre de **cambio doloso de residencia electoral**, merece una especial atención, dado el hecho de que no existe otro delito electoral que parezca más inofensivo, pero que a la vez, atente tanto contra la honradez del sufragio como éste; amén de que, pese a los ingentes esfuerzos de las autoridades respectivas, hoy por hoy sigue siendo la conducta ilícita más cometida por los electores.

Conforme lo prescribe el artículo 10 del Código Electoral “*todo ciudadano está obligado a empadronarse en el lugar de su residencia en los Censos Electorales que se realicen para la elaboración o actualización del Registro Electoral...*”.

Este concepto de **residencia electoral** está contemplado, a su vez, en el artículo 4 del citado cuerpo legal, cuyo texto reza así:

*“Para todos los fines electorales, **por residencia electoral del elector se entenderá el lugar donde este reside habitualmente**”.*

Conviene recordar, que el contenido del artículo 4 del Código Electoral vigente hasta diciembre de 2006, establecía un concepto **amplio** de residencia



electoral, que junto al Decreto 17 del 24 de noviembre de 2000 (*que reglamentaba dicha norma*), le proporcionaban a los electores la posibilidad de realizar un cambio de residencia electoral para ejercer el sufragio, en un determinado **corregimiento distinto al que se reside habitualmente**, por razones de origen o vínculos familiares o económicos.

Sin embargo, la **Ley 60 de 29 de diciembre de 2006**, precisamente modificó aquel Código Electoral, entre otros aspectos, para restringir el concepto de residencia electoral a un solo vínculo: **“residir habitualmente”** (*entendido como el lugar donde la persona vive continuamente*), y así **“poner fin a los cambios dolosos de residencia”**.

A través del Boletín del Tribunal Electoral No.2480 de 19 de marzo de 2008, se publicó el Decreto No. 4 de 13 de marzo de 2008, *“Por el cual se reglamenta (nuevamente) el artículo 4 del Código Electoral referente al concepto de residencia electoral del elector, así como los temas relacionados a las impugnaciones y reclamaciones al Padrón Electoral Preliminar”*. Disposición reglamentaria esta, que establece los nuevos parámetros que rigen el **concepto de residencia electoral**, los cuales deben ser tomados en cuenta a fin de determinar si un **elector** cumple o no con el mismo. Esta reglamentación se puede resumir de la siguiente manera:

- 1) Se entiende por **residencia habitual del elector**, el pernoctar un mínimo de 4 días a la semana en un corregimiento, con ánimo de permanencia.
- 2) Resulta necesario reconocer que hay **excepciones** que deben permitir al elector **votar en un corregimiento distinto** al de su residencia habitual:
  - a) Cuando éste se haya **“trasladado temporalmente”** a otro corregimiento y **demuestre** que dicho traslado obedece a motivos estrictamente relacionados a causas de fuerza mayor, trabajo, salud o por estudios.

*(El elector que incurra en una de estas causas de excepción puede optar entre:*

- **Mantener** su residencia electoral en el corregimiento donde estaría residiendo habitualmente, o
- **Cambiar** de residencia para votar en el lugar donde se ha trasladado temporalmente).

**b)** También **se exceptúan** del concepto estricto de residencia, los electores que **han mantenido la misma residencia electoral**, por lo menos, durante los quince (15) años anteriores al cierre del Registro Electoral.

*(De modo que tienen derecho a votar en una determinada circunscripción electoral, los electores que a pesar de **no cumplir con la residencia habitual**, hayan mantenido allí su residencia electoral, por lo menos, durante los quince años anteriores).*

3) Los cónyuges y dependientes del jefe de familia, **podrán acogerse a la residencia electoral de éste**. *(Lo que elimina la prohibición que contemplaba el artículo 2 del Decreto No.17 del 2000 de que, un cónyuge “no podrá ampararse en que por extensión, el cumplimiento de los requisitos por parte de su cónyuge le da derecho a tener la residencia electoral de éste”).*

Con estas regulaciones se pretende que todo elector *(entendiéndose por tal, la persona que reúne las condiciones exigidas por la ley para ejercitar el derecho de sufragio, contenidas en los artículos 5-9 del Código Electoral)*, salvo las excepciones permitidas por Ley, al ejercer el voto lo haga en la mesa que, conforme al Registro Electoral, le corresponde en el corregimiento de su residencia

Es necesario recalcar que la exigencia de la residencia efectiva de un ciudadano en una determinada circunscripción territorial no debe considerarse como un acto de discriminación electoral, ni tampoco como un deseo antojadizo

del legislador que vulnera la libertad de los electores; más bien, constituye un mecanismo encaminado a asegurar procesos electorales transparentes, con la garantía de igualdad para todos los candidatos a puestos de elección y de más amplio acceso de las personas al ejercicio del sufragio.

### **2.2.3 Delitos contra la Eficacia del Sufragio**, determinados en la **Sección Tercera, Capítulo Primero, Título VII, artículos 396 y 397.**

En esta sección, el Código Electoral tipifica acciones u omisiones que atentan contra la regularidad, legalidad y autenticidad del proceso electoral; algunas de estas, pertenecen exclusivamente, al ámbito de los funcionarios electorales.

Adquieren especial trascendencia, las actuaciones dolosas o negligentes de los funcionarios cometidas en el cumplimiento de su deber, durante el proceso electoral (**numeral segundo -2- del artículo 397**).

Se citan como conductas delictivas de los funcionarios: **APROPIARSE, RETENER, OCULTAR** o **DESTRUIR** actas, documentos o materiales electorales, necesarios para la correcta comprobación el libre ejercicio del sufragio, o para los resultados de la elección (**numeral uno -1- del artículo 397**); acciones estas que, constituyen actos de fraude electoral o de falsedad documental (*por supresión de los documentos*) y, que en definitiva atentan contra la fe pública o confianza que se le dispensa al Estado sobre ciertos objetos.

No obstante, también se establecen en esta sección, otras conductas que atentan contra la eficacia del sufragio donde el sujeto activo es indeterminado, cobrando notoria relevancia la de **ALTERAR** o **MODIFICAR**, por cualquier medio ilícito, el resultado de una votación o elección (**numeral tercero -3- del artículo 396**).

Igualmente se tipifican en este acápite las conductas de **ELABORACIÓN** de actas de votación por personas no autorizadas o fuera de los lugares y términos legales reglamentarios; y la de **DESTRUIR** o **APODERARSE** o **RETENER** urnas o actas de votación (**numerales segundo y cuarto del artículo 396**).

#### **2.2.4 Delitos contra la Administración de la Justicia Electoral,** señalados en la **Sección Cuarta, Capítulo Primero, Título VII,** artículos **398 a 403.**

La finalidad esencial de los sistemas de justicia electoral es la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir y ser elegido para desempeñar un cargo público; también forma parte de tal finalidad, impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad y transparencia de los comicios. Por lo cual, se establecen diversos medios de impugnación que permiten a los particulares acceder al aparato estatal en procura de la defensa de sus derechos ciudadanos y políticos.

Se tipifican como delito, en esta sección: la **FALSA DENUNCIA** o la denuncia de una infracción electoral punible, a sabiendas de que no se ha cometido y, también, el **SIMULAR** pruebas que motiven una instrucción penal (**numeral uno -1- del artículo 398**).

La denuncia constituye una obligación de toda persona, pues, la comisión de un delito afecta a todos los ciudadanos, por eso, éste es un deber que debe ejercerse con toda responsabilidad y seriedad ciudadana. Este tipo penal pretende evitar la malicia en la acusación.

Por otro lado, también se consagra el **FALSO TESTIMONIO**, o el hecho de que un testigo, perito o intérprete, deforme, calle o niegue, parcial o totalmente la verdad de los hechos sobre los que es interrogado ante la autoridad competente de la jurisdicción electoral (**numeral segundo -2- del artículo 398**).

El delito de **Falso Testimonio** es un delito que atenta contra la Administración Pública. Esta figura delictiva *"lesiona el derecho de la sociedad de que las autoridades públicas en resguardo del acierto de sus resoluciones conozcan la verdad en los casos llevados a su juzgamiento"* (Ricardo Levene. *Manual de Derecho Penal. pág 137*).

Es evidente, que la razón de ser de esta normativa penal se dirige a proteger la recta administración de justicia de la mentira en que puedan incurrir aquellas personas que la ley les exige por medio del juramento no afirmar cosas falsas, negar o callar la verdad total o parcialmente. Situación que perturbaría su recta función en busca de la verdad real.

Debe agregarse, que la legislación penal electoral no sólo sanciona al testigo o perito o intérprete, según el caso; sino, también, al que ofrezca o prometa a aquéllos, dinero o cualquier otro beneficio con el fin de inducirlos a dar una declaración, dictamen o interpretación falsa; aún cuando la oferta no sea aceptada o siéndolo, y la falsedad no fuere cometida. **(artículo 402).**

### **3. DERECHO PROCESAL PENAL ELECTORAL**

Para el caso específico del **Derecho Procesal Penal Electoral**, es también el propio **Código Electoral** el que contiene los principios bajo los cuales se ampara el ejercicio de la función penal electoral del Estado, así como la regulación del ejercicio de la acción penal, mediante la cual se hace valer el poder punitivo del Estado.

Este cuerpo de Leyes, como se ha expuesto, prevé en el **Título VII** toda la normativa sustantiva dedicada a establecer los delitos y faltas electorales; pero, también, en su **Título VIII** consagra el derecho adjetivo o normas de procedimiento que *“regulan el modo como deban tramitarse y resolverse los procesos y otros asuntos cuyo conocimiento corresponde al Tribunal Electoral y a los funcionarios electorales”* **(artículo 428).**

Para las situaciones que no están expresamente previstas en este Código, se aplica supletoriamente el Código Judicial **(artículo 444).**

#### **3.1 LA JURISDICCIÓN PENAL ELECTORAL.**

Como punto de partida, hay que indicar que la **Fiscalía General Electoral** es una institución que funciona en nuestro país para garantizar el respeto a la

**democracia.** Cumple con la responsabilidad legal ante al país, y la responsabilidad patriótica, de vigilar y fiscalizar la transparencia de las consultas populares, lo que se traduce en asegurar que todos los comicios sean un fiel reflejo de la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos.

Para ello, debe salvaguardar los derechos políticos de todos los panameños, garantizar la libertad y pureza del sufragio, y la igualdad de oportunidades entre candidatos y partidos políticos.

Asimismo debe desarrollar el ejercicio de la **función penal electoral** del Estado, realizando una actividad **preventiva** y **represiva** contra la delincuencia.

Tal aserto jurídico, encuentra sustento en la propia Constitución Política, en su artículo 144, la dota a esta institución de **autonomía** e **independencia jurídica y administrativa**, pero a la vez, somete el ejercicio de sus funciones (*obligaciones y atribuciones*) **al imperio de la ley:**

*“ARTÍCULO 144. La Fiscalía General Electoral es una agencia de instrucción independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral, que tendrá derecho a administrar su Presupuesto. El Fiscal General Electoral será nombrado por el Órgano Ejecutivo sujeto a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años; deberá llenar los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y tendrá iguales restricciones.*

*Sus funciones son:*

- 1) Salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos.*
- 2) Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales.*
- 3) Perseguir los delitos y contravenciones electorales.*
- 4) Ejercer las demás funciones que señale la Ley”.<sup>1</sup>*

La Fiscalía Electoral, por razón de la defensa de los derechos políticos de nuestro sociedad, debe mantener un compromiso serio y responsable con todos los ciudadanos, sin distingo de clase social ni partido político al que pertenezcan;

---

<sup>1</sup> Constitución Política de la República de Panamá. Texto conforme a la publicación de la Gaceta Oficial No.25176 de 15 de noviembre de 2004.

evidenciando en cada gestión y actuación, el cumplimiento de los más estrictos parámetros de legalidad y objetiva imparcialidad.

Las funciones constitucionales que se otorgan a esta institución se mueven en una **doble dimensión: la Dimensión Administrativa Electoral y la Dimensión Penal Electoral**.

En el ámbito de la **Dimensión Administrativa Electoral** el Fiscal General Electoral es el **Representante de la Sociedad** en todo proceso electoral, tal como lo preceptúa el Código Electoral.

*“Artículo 521. En todo proceso electoral se dará traslado a la parte afectada y al Fiscal General Electoral, al igual que en los recursos especiales de que trata este Capítulo”.<sup>2</sup>*

Así pues, la Fiscalía General Electoral, como garante de todos los derechos políticos y electorales de los asociados, tiene injerencia en todos y cada uno de los **procesos administrativos electorales** que se ventilan ante el Tribunal Electoral. En consecuencia, el Fiscal General Electoral tiene la obligación de pronunciarse en **procesos administrativos electorales** relacionados con:

- Impugnación al Padrón Electoral Preliminar.
- Solicitudes de formación y reconocimiento legal de partidos políticos.
- Impugnación de inscripciones de adherentes de partidos políticos legalmente constituidos y de partidos políticos en formación.
- Impugnación de actos y decisiones internas de partidos políticos legalmente constituidos.
- Impugnación de postulaciones a candidatos a puestos de elección.
- Impugnación de adherentes de candidaturas de libre postulación.
- Nulidad de elecciones y proclamaciones.

---

<sup>2</sup> Código Electoral República de Panamá. Gaceta Oficial No.25,875 de 12 de septiembre de 2007.

Por su parte, en la **Dimensión Penal Electoral**, el Fiscal General Electoral es el Procurador General Electoral, es decir, jerárquicamente ejerce las funciones de máximo agente de instrucción penal electoral en el territorio de la República de Panamá. En este sentido, se desempeña como **Procurador de los delitos y faltas electorales**; investigando y ejerciendo la acción penal electoral y/o electoral en aquellos casos descritos taxativamente en la legislación.

Con la finalidad de garantizar el principio procesal de la **doble instancia**, vigente en casi todas las jurisdicciones del Estado panameño se crearon los **Juzgados Penales Electorales** en la República de Panamá, para que conocieran en **primera instancia** de todos los procesos por delitos electorales; (**Art. 548**)

“**ARTÍCULO 548.** En la República de Panamá habrá **tres Distritos Judiciales**:

- 1) El **Primer** Distrito Judicial integrado por las provincias de Panamá, Darién y Colón, y por las Comarcas Kuna Yala, Kuna de Wargandí, Kuna de Madungandí, y Emberá Wounaan.
- 2) El **Segundo** Distrito Judicial integrado por las provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas.
- 3) El **Tercer** Distrito Judicial integrado por las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro y por la Comarca Ngöbe-Buglé.

En cada Distrito Judicial habrá los Juzgados Penales Electorales, permanentes o temporales, que determine la Sala de Acuerdos del Tribunal Electoral, justificados con base en las necesidades del servicio. En el ejercicio de esta facultad, esta Sala determinará la nomenclatura de los Juzgados Penales Electorales. Para que el Tribunal Electoral proceda a la creación de un Juzgado Penal Electoral se requiere contar previamente con las partidas correspondientes en el presupuesto de funcionamiento del Tribunal Electoral.

Los Juzgados Penales Electorales que se establezcan en cada Distrito Judicial conocerán de los asuntos penales electorales que se presenten en las regiones que los integran. Las sedes de los Juzgados del Primer, Segundo y Tercer Distrito Judicial estarán en las ciudades de Panamá, Santiago y David, respectivamente.

**El Fiscal General Electoral también podrá designar a los Fiscales Electorales, con base en las necesidades del servicio, para que actúen ante los Juzgados Penales Electorales correspondientes”.**

Esta norma jurídica abre la posibilidad para que el Tribunal Electoral establezca en cada Distrito Judicial, los Juzgados Penales Electorales que considere necesarios, *“con base en las necesidades del servicio”*, los cuales



incluso pueden tener un **carácter temporal**. De igual manera, faculta al Fiscal General Electoral para que con igual justificación, designe a los Fiscales Electorales, **“para que actúen ante los Juzgados Penales Electorales correspondientes”**.

Ante la urgente necesidad de afrontar el volumen de negocios penales electorales y atendiendo la naturaleza de los delitos electorales, los cuales demandan para su investigación y persecución, diligencias simultáneas en varias circunscripciones geográficas dentro de una misma jurisdicción, a través de la Resolución No.205 de 28 de agosto de 2008, se crearon dos (2) Secretarías Judiciales así:

- a) Una Secretaría Judicial adscrita a la Fiscalía Electoral Primera del Segundo Distrito Judicial, con sede en el Distrito de Las Tablas, Provincia de Los Santos, que atiende los negocios penales electorales que se generen en las Provincias de Los Santos y Herrera.
- b) Una Secretaría Judicial adscrita a la Fiscalía Electoral Primera del Tercer Distrito Judicial, con sede en el Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro, que atiende los negocios penales electorales que se generen en la Provincia de Bocas del Toro y la Comarca Ngobe Bugle.

Estas Secretarías Judiciales se encargan de receptor denuncias, practicar diligencias judiciales debidamente comisionadas por el Fiscal Electoral correspondiente y tienen competencia para girar oficios y notas, atendiendo lo relativo a la tramitación de documentos que tengan carácter de urgente.

Como conclusión de esta sintética exposición sobre la Jurisdicción Penal Electoral Panameña podemos calificarla de carácter especialísima ya que, de una parte, se ha recogido en un código especial (*Código Electoral*) los tipos penales electorales, además de otras transgresiones de la ley denominadas faltas electorales y administrativas, conductas ilícitas éstas, que nunca han formado parte

del ordenamiento jurídico penal ordinario, manteniendo desde un inicio su carácter independiente.

Por otro lado, se cuenta con un organismo especializado en el tema de la instrucción penal electoral, esto es la Fiscalía General Electoral, la cual es independiente y tiene funciones permanentes y distintas de las del Ministerio Público (*Procuraduría General de la Nación*).

**ANEXO**

## Fiscalía Electoral recibió 125 denuncias por presuntos delitos electorales



May 4, 2009

Unas 125 investigaciones por presuntos **delitos electorales** abrió la Fiscalía General Electoral (FGE), a nivel nacional, tras los recorridos en diversos centros de votación realizados por alrededor de 100 grupos compuestos por fiscales, abogados, equipo de secretaría y conductores, coordinados por el fiscal general, Boris Barrios.

Las cifras indican que 92 quejas corresponden al Primer Distrito Judicial de Panamá, que comprende Colón, Darién y la Comarca Emberá Wuonnan; además, en la Fiscalía Electoral Primera del Segundo Distrito Judicial, con sede en Veraguas, fueron presentadas 15 quejas y a la Secretaría Judicial de Las Tablas llegaron 11 denuncias. Mientras que, en la Fiscalía Electoral Primera de Chiriquí, se recibieron otras siete.

Rosalba Chin, secretaria general de la FGE, señaló que las denuncias presentadas fueron por compra y venta de votos, mesas de votación que no abrieron a la hora asignada, también por uso ilegítimo de recursos del Estado en campaña, proselitismo político, propaganda política y violaciones a la ley seca, entre otras.

Para inicios de esta semana se espera tener una estadística más precisa de los hechos denunciados, cuando den inicio las investigaciones y se determine cuáles de estos casos constituyen **delitos electorales** y si algunos son faltas administrativas.

Aún falta recabar los hechos denunciados ante los 65 personeros comisionados para colaborar en las investigaciones con la FGE. Además, los corregidores de policía debieron resolver los casos de violación a la ley seca y a la prohibición de portar armas.

## **Avanza campaña para prevención de delitos electorales**

Septiembre 9, 2010

Con el propósito de implementar el proyecto denominado “ Prevención del Delito Electoral”, funcionarios de la Fiscalía General Electoral liderados por la jefa de asesoría legal, Melva Emiliani, se reunieron con diversos sectores de la Sociedad Civil.

Los funcionarios de la FGE se reunieron con el presidente del Club Rotario de Panamá, Moisés Ríos, quien junto a la Dra. Marisín Villaláz de Arias, expresaron su respaldo a la iniciativa del fiscal general electoral, Eduardo Peñaloza, de iniciar una campaña de concienciación en los centros escolares para prevenir los **delitos electorales**.

Posteriormente los funcionarios de la FGE se reunieron con el Arzobispo de Panamá, José Domingo Ulloa, quien manifestó su apoyo a este tipo de proyectos que buscan elevar los valores morales en la juventud. De igual forma el presidente de la Alianza Evangélica de Panamá, Rolando Hernández, recibió a los funcionarios de la Fiscalía General Electoral y a su vez se comprometió a celebrar una próxima reunión con su Junta Directiva en pleno.

Esta iniciativa pretende a través de un programa de capacitaciones ético-**electorales**, orientado hacia estudiantes de escuelas oficiales y particulares, específicamente de la media, sobre los conocimientos en los temas de valores morales, democracia y faltas **electorales**.

[www.fiscalia-electoral.gob.pa/avanza-campana-para-prevencion-de-delitos-electorales/+delitos+electorales+en+panama&cd=7&hl=es&ct=clnk&gl=es](http://www.fiscalia-electoral.gob.pa/avanza-campana-para-prevencion-de-delitos-electorales/+delitos+electorales+en+panama&cd=7&hl=es&ct=clnk&gl=es)

## **Avalan normas de libre postulación para elecciones en Panamá**

Panamá, 19 nov. 2010 (PL) La postulación de candidatos presidenciales independientes en Panamá cuenta hoy con el aval de la Comisión de Reformas Electorales, convocada para definir las regulaciones de cara a los comicios del 2014.

La referida instancia, instalada a inicios del 2010, aprobó una propuesta que establece la cantidad de firmas requeridas por un aspirante a la presidencia de forma independiente.

En ese sentido, se estableció ese indicador en el uno por ciento del total de votos válidos emitidos en las elecciones del 2009, lo cual equivale a 15 mil 800 adherentes.

Asimismo, se extendió de cuatro a seis meses el plazo para reunir el apoyo mencionado.

Bajo las regulaciones vigentes, serían necesarias unas 63 mil firmas, equivalentes al cuatro por ciento del sufragio emitido en los pasados comicios.

La posición avalada recibió los votos a favor de los partidos Revolucionario Democrático y Alternativa Popular, así como de los representantes de universidades, sociedad, civil, trabajadores y empresas privadas.

Mientras, los delegados de las organizaciones políticas de la Alianza por el Cambio (Panameñista, Cambio Democrático, Unión Patriótica y MOLIRENA) se abstuvieron en la votación.

Para los analistas, existe la posibilidad de que ese punto sufra modificaciones, pues en el parlamento el bloque gobernante tiene una mayoría de 47 de los 71 diputados.

[www.prensa-latina.cu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=239357&Itemid=1](http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&id=239357&Itemid=1)