

## La Fiscalía General Electoral de Panamá como organismo electoral reconocido y la jurisdicción penal electoral panameña

Héctor Mella Carpanetti\*

### Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 28 de marzo de 2016.

**Revisión, corrección y aprobación:** 22 de noviembre de 2016.

**Resumen:** Es un deber de todo Estado democrático ofrecer las garantías electorales para que el resultado de los comicios sea el fiel reflejo del sentir del pueblo, sin ningún tipo de distorsión. La mayoría de los países de la región latinoamericana procura la persecución de los actos delictivos en materia electoral a través de sus ministerios públicos, que ejercen la acción penal con el fin de determinar la ejecución de un hecho delictivo en materia electoral. El artículo expone la experiencia de la Fiscalía General Electoral panameña en la persecución de los actos delictivos en materia electoral; tal entidad es constitucionalmente independiente, autónoma, con presupuesto y administración propia y se desenvuelve en una jurisdicción penal electoral especial.

**Palabras clave:** Derecho penal electoral / Delitos electorales / Infracciones electorales / Investigación / Órganos judiciales / Derecho electoral / Panamá.

**Abstract:** The duty of every Democratic State is to offer electoral guarantees to ensure that the result of the elections faithfully reflects the choice of the people with no distortion at all. The majority of the countries in the Latin American region prosecute criminal acts related to electoral issues through the General Attorney's Office, which carry out a penal action with the aim of determining whether a criminal act in the electoral scenario has been committed. The article presents the experience of the Electoral Attorney's Office in Panama in the prosecution of criminal acts in the electoral scope; this body is constitutionally independent, autonomous, with its own budget and administration and it works under a special electoral penal jurisdiction.

**Key Words:** Penal electoral law / Electoral crimes / Electoral infractions / Investigation / Judicial bodies / Electoral law / Panama.

\* Panameño, abogado y relacionista internacional, correo mellahector@hotmail.com. Actualmente labora como asistente ejecutivo en la Dirección Ejecutiva del Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. Egresado de la Universidad Latina de Panamá con el grado de licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, también es licenciado en Relaciones Internacionales, egresado de la facultad de Administración Pública de la Universidad de Panamá. Cuenta con una Maestría en Estudios Electorales de la Universidad Especializada de las Américas. (UDELAS). Ha desempeñado cargos a nivel público como secretario judicial de la Fiscalía Electoral Segunda del Primer Distrito Judicial y asistente del Fiscal General Electoral.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Puede hablarse de democracia cuando los derechos políticos y la participación política de los ciudadanos se encuentran garantizados a través de elecciones libres y transparentes. En ese sentido se hace fundamental que todos los sistemas electorales, sean jurídicos, administrativo o electorales, contengan las garantías tanto legales como procesales destinadas a que los resultados generados en las contiendas o comicios electorales estén acorde con la voluntad popular.

Así las cosas, todo sistema electoral debe asegurar que en todo momento, es decir; tanto en el propio proceso electoral y sus etapas como en la celebración de las elecciones, no se procuren actos de ilegalidad que pongan en riesgo dicho proceso, por lo que el sistema debe garantizar la equidad e igualdad entre los aspirantes a ser elegidos en los puestos de elección popular.

Es un deber de todo Estado democrático propiciar estas condiciones tanto al electorado como a los candidatos, de forma tal que el resultado de los comicios sea el fiel reflejo del sentir del pueblo, sin ningún tipo de distorsión.

Panamá, a diferencia del resto de los países latinoamericanos, cuenta con una jurisdicción penal electoral que goza de autonomía e independencia. En la mayoría de estos países, esta jurisdicción recae sobre los órganos o poderes judiciales de esos Estados.

En ese sentido, los ministerios públicos, pertenecientes a los poderes judiciales de dichos países, se convierten en los investigadores y perseguidores de los delitos y contravenciones electorales, normados de esa manera en sus constituciones y leyes. Dicho de otra forma, las fiscalías investigadoras de "delitos comunes" se convierten entonces en fiscalías electorales.

Lejos de demeritar la legalidad y efectividad de las actuaciones de los ministerios públicos de los países hermanos, nuestra intención es exponer, de la manera más simple y entendible, el caso de Panamá respecto a la Jurisdicción Penal Electoral. En Panamá como en el resto del continente, la función electoral se divide en: proceso electoral, funciones administrativas y las funciones jurídicas, en donde estas últimas deben ser practicadas por los Gobiernos a fin de garantizar los procesos electorales.

## **2. ANTECEDENTES**

La primera actividad electoral de la República se da con la expedición del Decreto n.º 25 del 12 de diciembre de 1903, en donde se convoca a elecciones el 5 de enero de 1904, a fin de elegir la Convención Nacional Constituyente. Fue la Junta de Gobierno Provincial, integrada por José Agustín Arango, Tomás Arias y Federico Boyd, la que llevó a cabo tal llamado a las urnas.

Posteriormente, en el año de 1904, se expide la Ley n.º 89 del 7 de julio, en donde se crean las primeras autoridades electorales, quienes tenían la labor del escrutinio y proclamación de los resultados correspondientes a su circunscripción; denominadas así: Consejo Electoral de la República, con jurisdicción en todo el país; Ayuntamiento Electoral, con jurisdicción en las provincias; y Jurados Municipales de Elecciones, con jurisdicción en cada distrito.

Durante la presidencia del Dr. Belisario Porras, y con un Sistema Electoral incipiente, se adopta el primer Código Administrativo. Por su parte, esta etapa de vida republicana ha sido considerada para muchos historiadores como la modernización de la República, en donde se completa la construcción del Canal de Panamá, por parte de los Estados Unidos y se abre el comercio mundial (Valdés, 2006).

En este Código creado con la Ley n.º 1 del 22 de agosto de 1916, se contempla un título dedicado al tema de las elecciones y en el cual se reglamenta todo lo relacionado con materia electoral. Además, al Consejo Electoral de la República se le denominará Jurado Nacional de Elecciones y a los Ayuntamientos Electorales, Jurados Provinciales (Rodríguez, 2009).

Así sucesivamente y producto de los cambios políticos imperantes en Panamá, se van adoptando nuevas medidas en materia electoral, a fin de establecer un sistema electoral eficiente y acorde con las exigencias de los procesos electorales que se iban dando.

De ese modo, en 1925 se adopta la tercera legislación electoral en donde se establecen nuevas disposiciones y autoridades electorales, así en lo sucesivo desde 1930 hasta 1956 se dan cambios en la estructura electoral panameña.

En 1956 se aprovechan las elecciones generales para reformar la Constitución Política, y se establece por primera vez el nombre de la

autoridad regente de los procesos electorales, denominándola Tribunal Electoral y se crea a su vez la Jurisdicción Penal Electoral supeditada a esa autoridad.

Después del golpe militar, la Junta Provincial de Gobierno expide el Decreto de Gabinete n.º 2, en el cual se adopta el Estatuto de las elecciones populares para elegir los primeros representantes de Corregimiento.

### 3. DIVISIÓN DE PODERES

La separación de poderes en el sistema panameño, denominado presidencialista, es un baluarte para la democracia, de allí que dicha separación no es más que la armónica colaboración entre estos, en apego a lo establecido en la Constitución Política.

La *trias política*; es decir, en latín la división de los poderes, es la ordenación y distribución de las funciones estatales, en que la titularidad de cada uno de ellos es confiada a un órgano u organismo público distinto, característico de un Estado de derecho moderno.

En ese sentido, la República de Panamá se organiza como un Estado soberano e independiente, en donde el poder reside en el pueblo y es ejercido por el Estado, que funciona a través de los poderes estatales, denominados Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El primer Poder estatal está compuesto por el presidente, el vicepresidente y los ministros de Estado. El presidente y el vicepresidente son elegidos por voto popular directo, y el presidente elige a los ministros. Por su parte, el Poder Legislativo está compuesto por los miembros elegidos por voto popular de los distritos electorales, por cinco años.

La Asamblea de Diputados debe aprobar los nombramientos que el Presidente hace de los ministros de Estado y magistrados de la Corte Suprema de Justicia; así como hacer, reformar o derogar las leyes de la nación y los reglamentos; aprobar o desaprobar los tratados internacionales negociados por el Órgano Ejecutivo; aprobar el presupuesto y establecer o cambiar las divisiones políticas.

Por su parte, el Poder Judicial comprende la Corte Suprema, los tribunales subordinados y de distrito y los tribunales municipales, así como el Ministerio Público y sus dependencias. La Corte Suprema está integrada por

nueve jueces que sirven durante un término de diez años. Entre las funciones de la Corte Suprema están el cumplimiento de la Constitución, tratar los procesos penales contra funcionarios del Estado, y la búsqueda de soluciones administrativas en los conflictos laborales en las entidades gubernamentales.

Como se observa, dentro de uno de los poderes del Estado se encuentra el Ministerio Público panameño, el cual es ejercido por el procurador general de la Nación, el procurador de la Administración, los fiscales y personeros y por los demás funcionarios que establezca la ley.

Entre sus atribuciones están defender los intereses del Estado o del municipio; promover el cumplimiento o ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes; perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales; y servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos.

Sus miembros son nombrados mediante acuerdos del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, por un término de diez años.

Como es harto mencionado, este organismo denominado Ministerio Público y perteneciente al Poder Judicial de Panamá es el encargado de perseguir los delitos y contravenciones constitucionales o legales, hecho similar a sus homólogos en Latinoamérica.

Pero a diferencia de los demás países, en Panamá la investigación y la persecución de los delitos o contravenciones electorales recaen de forma privativa sobre la Fiscalía General Electoral, como institución autónoma e independiente a cualquier órgano estatal.

Constitucionalmente la Fiscalía General Electoral es una institución autónoma e independiente, que cuenta con presupuesto propio, y con una estructura administrativa y de organización establecida, además de ser un ente investigativo igual que su homólogo el Ministerio Público panameño, pero cuya jurisdicción y competencia son distintas, dándole el carácter privativo en materia electoral, específicamente, la del delito electoral.

En lo referente a los ministerios públicos de otros países del área, asumen la tarea de investigar y perseguir además de los delitos comunes, los delitos y contravenciones electorales.

En ese sentido observamos que en legislaciones como la de Colombia, Costa Rica, México, Ecuador, Guatemala, prevalece en grado Constitucional un idéntico marco ideológico con lo relacionado al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, así como la organización de los organismos electorales y de los propios procesos que allí se verifican.

Así mismo, palabras más o palabras menos, las constituciones reconocen que el Estado es el responsable del bien colectivo, de la seguridad, de la justicia, la igualdad, la libertad y la legalidad.

Podemos advertir que el propio espíritu de las "cartas magnas o "ley fundamental" de los países mencionados, así como sus principios, llevan en su contenido que quienes atenten contra la democracia deben ser advertidos de manera clara mediante leyes de tipo penal adjetivo y sustantivo. Que su investigación se dé bajo procedimientos expeditos, y de configurarse alguno de los tipos penales descritos en la norma, y a la luz de las evidencias, sean sancionados por jueces imparciales.

En Guatemala, por ejemplo, se establece en el Decreto n.º 51-92, Código Procesal Penal y sus reformas, específicamente en su artículo 8, que:

El Ministerio Público como institución, goza de plena independencia para el ejercicio de la acción penal y la investigación de los delitos en la forma que están descritas en este Código, salvo la subordinación jerárquica establecida en su propia Ley.

Más adelante, el propio artículo en mención indica que nadie podrá darle instrucciones al jefe del Ministerio Público o sus subordinados respecto de la forma de llevar adelante la investigación penal o limitar el ejercicio de la acción, salvo las facultades que esta ley concede a los Tribunales de Justicia.

Por su parte, el artículo 107 del mismo decreto en análisis advierte que el ejercicio de la persecución penal corresponde al Ministerio Público como órgano auxiliar conforme a las disposiciones de este Código.

El artículo 37 del Decreto n.º 51-92 indica además que le corresponde a la jurisdicción penal el conocimiento de los delitos y faltas, y que los tribunales tienen la potestad pública, con exclusividad, para conocer los procesos penales, decidirlos y ejecutar sus resoluciones.

Así mismo, el Decreto n.º 17-33 correspondiente al Código Penal guatemalteco tiene consagrados, en su Capítulo VI, los delitos electorales.

Por su parte en México, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) es la institución encargada de procurar la justicia en materia penal electoral, investigando y persiguiendo el delito electoral. El FEPADE es un órgano institucional dependiente de la Procuraduría General de Justicia, por lo que es parte del Ministerio Público y del Poder Judicial en ese país.

Cabe señalar que a diferencia de Guatemala, los delitos electorales en los Estados Unidos Mexicanos están consagrados desde el año 2014 en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, como un texto único.

Por su parte en Costa Rica, la Ley n.º 8765, publicada en el Alcance 37 a la Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre de 2009, propio del Código Electoral vigente en ese país, incorpora en su articulado los delitos y faltas electorales.

No obstante, en lo que respecta al procedimiento y la investigación, el mismo Código expresa en su artículo 285 que las autoridades competentes para conocer de los delitos señalados en los artículos anteriores serán los tribunales penales respectivos. Aunado a esto, podemos observar que la acción penal para los casos electorales son verificados por la jurisdicción ordinaria, toda vez que el artículo 16 del Código Procesal Penal, Ley 7594 del 4 de junio de 1996, indica que ese ejercicio corresponde al Ministerio Público. Así mismo el artículo 62 de la precitada norma legal indica que el Ministerio Público ejercerá la acción penal en la forma establecida por la ley y practicará las diligencias pertinentes y útiles para determinar la existencia del hecho delictivo.

En el caso ecuatoriano, el Código Integral Penal del 10 de febrero de 2014, indica en su artículo 442, denominado "Fiscalía", que la Fiscalía es la que dirige la investigación preprocesal y procesal penal e interviene hasta la finalización del proceso. Así las cosas, en Ecuador, la ley orgánica electoral, Código de la Democracia del 27 de abril de 2009, en su artículo 281 establece que las infracciones electorales a que se refiere la Ley serán

juzgadas por el Tribunal Contencioso Electoral, sin perjuicio de la competencia de la Fiscalía General del Estado para investigar y de los jueces penales para juzgar los delitos tipificados en el Código Penal y en otras normas penales.

Por su parte, en Colombia, aunque no se establezca explícitamente en el marco legal, el Ministerio Público es el responsable de investigar y perseguir los delitos relacionados con la materia electoral. Además, el Código Electoral Colombiano, en su artículo 202, indica que los funcionarios electorales, permanentes o transitorios, con conocimiento de la comisión de un delito contra el sufragio, lo denunciarán inmediatamente ante la autoridad competente y acompañarán su denuncia con todos los documentos pertinentes, indicando, también, los nombres y direcciones, en lo posible, de los testigos que tengan conocimiento del hecho.

Ahora bien y luego de haber verificado algunas legislaciones comparadas, podemos observar que la tendencia actual es que los procesos penales electorales son evacuados tanto en la etapa de investigación como en la de decisión en jurisdicciones ordinarias, lo que no ocurre en Panamá en virtud de la Jurisdicción Penal Electoral Panameña.

#### **4. LA JURISDICCIÓN ELECTORAL EN PANAMÁ**

En la presidencia de Ernesto de la Guardia en 1958, y mediante la Ley n.º 25 del 30 de enero de ese año, se aprueba el primer Código Electoral y se reglamenta la Jurisdicción Penal Electoral establecida en las reformas constitucionales de 1956.

Por lo tanto, en Panamá, la Jurisdicción Electoral Especial nace en 1958, con la creación del primer Código Electoral, anterior a esto, la actividad electoral de Panamá se regía por leyes y decretos desarrollados de forma simple, y en donde la primera Constitución Política, solamente desarrollaba dos temas, electorales; el del sufragio y el de la ciudadanía, y en donde tampoco se mencionaba a ninguna autoridad electoral.

Desde 1956 hasta 1972 antes del golpe militar liderado por el entonces general Omar Torrijos Herrera, la representación de la sociedad para ejercer la función investigadora de los delitos y contravenciones electorales recaía en el Ministerio Público, por conducto del procurador general o procurador auxiliar.



**a) TIPIFICACIÓN DE DELITOS EN EL CÓDIGO ELECTORAL PANAMEÑO**

Al crearse la Jurisdicción Electoral, en 1956 y reglamentada en 1958, y con un Código Electoral novísimo, se requería producto de las innovaciones al sistema electoral que se estaban dando, un Código que contemplara conductas y sanciones punitivas en contra de las acciones que contravinieran el desenvolvimiento de las elecciones.

Así las cosas, en el Título Segundo del Decreto de Gabinete n.º 2 de 1972, se tipifican delitos electorales, y se consagra a su vez, la detención preventiva de los sindicatos por delitos electorales y en la cual no se admitían acusaciones particulares.

Respecto a delitos tipificados hasta ese entonces, se consagra una gama de estos, tales como la compra y venta de votos, el coartar la libertad del sufragio, la alteración y falsificación de cédulas para votar, entre otras conductas. Estas que recaían en el elector, e incluían penas de hasta doce meses (12) de prisión, con multas que oscilaban entre los cien (B/100.00) y mil (B/1000.00) balboas y la inhabilitación para el ejercicio de las funciones públicas hasta por tres (3) años.

Por su parte, también se consagran como delitos aquellas conductas tipificadas como antijurídicas, pero que recaían sobre los funcionarios electorales, miembros de las juntas comunales de escrutinio o de las juntas de votación, con condenas iguales a las anteriormente mencionadas.

**b) CREACIÓN DE UNA FISCALÍA ELECTORAL ADSCRITA AL TRIBUNAL ELECTORAL**

Con el amparo del Decreto de Gabinete n.º 2 de 1972, y como muestra de que el sistema electoral panameño tendría la particularidad de contar con una Agencia de Instrucción independiente al Poder Judicial, función que hasta ese momento, tal como se establecía en el primer Código Electoral panameño de 1958 y la misma reforma constitucional de 1956, recaía en el Ministerio Público, se crea una Fiscalía Electoral adscrita al Tribunal Electoral. En principio este novedoso organismo electoral funciona como parte integral del Tribunal Electoral, con el propósito de brindar una atención a los delitos y las faltas electorales.

En el capítulo 3 del referido Decreto de Gabinete, se establece la creación de la Fiscalía Electoral, en la cual se especifica que el Tribunal Electoral

contará con una Fiscalía Electoral, que tendrá jurisdicción a nivel de la República. Además que la Fiscalía Electoral, como se le denominaba hasta ese momento, contará con un titular llamado fiscal electoral y que dentro de la estructura de la fiscalía se contará con un secretario, un oficial mayor, un escribiente y un citador (Panamá, Decreto n.º 2, 1972).

Dentro de las atribuciones que se establecen para el Fiscal Electoral estaban, un primer lugar, la de representar los intereses de la sociedad en todos los asuntos de conocimiento el Tribunal Electoral, y la de emitir conceptos de cualquier queja o recurso que se presentase ante esa corporación y, en segundo lugar, la de perseguir los delitos electorales. Respecto a la persecución e investigación de los delitos electorales, se establece que el fiscal electoral realizará todas las diligencias de instrucción necesaria para investigar los hechos punibles y a sus autores, con iguales facultades que las inherentes a los agentes del Ministerio Público.

Como vemos, hasta ese momento ya se perfilaba la creación de un organismo especializado en investigar el delito electoral, independiente y autónomo, puesto que se le estaba otorgando las mismas facultades del Ministerio Público, perteneciente al Poder Judicial. Más tarde, y como consecuencia de la aprobación de la Constitución de 1972, la cuarta de la República y votada por la tercera Asamblea Constituyente, se establece el rango Constitucional de la Fiscalía Electoral, como agencia independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral. Posteriormente, en 1978 y con la creación de la Ley 4 del 10 de Febrero, Ley Orgánica del Tribunal Electoral y la Fiscalía Electoral, se determina que el funcionamiento de la Fiscalía Electoral tiene mando y jurisdicción a nivel nacional y se le eleva la jerarquía al fiscal electoral, en el sentido de que para ejercer esta posición se deben tener los mismos requisitos que para ser magistrado del Tribunal Electoral.

Cabe señalar que la Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 144, establece que el fiscal electoral es nombrado por el Órgano Ejecutivo, sujeto a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años y deberá llenar los mismos requisitos que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Aunado a lo anterior, la Ley 4 del 19 de febrero de 1978, Orgánica del Tribunal Electoral y de la Fiscalía Electoral, y sólo vigente para la Fiscalía General Electoral, en virtud de que el Tribunal Electoral promulgó recientemente una Ley Orgánica propia mediante la Ley 5 del 9 de marzo

de 2016, establece en su artículo 1 que la Fiscalía Electoral no está subordinada al Tribunal Electoral, toda vez que ambas y de manera independiente tienen mandato y jurisdicción en todo el territorio nacional.

Así mismo, el artículo 12 de la Ley 4 del 19 de febrero de 1978, sólo vigente para la Fiscalía Electoral, indica en su artículo 25 que el fiscal electoral y su suplente serán elegidos por el Órgano Ejecutivo; igualmente, en su artículo 29, indica que el fiscal electoral tendrá las mismas incompatibilidades y prerrogativas que las de los agentes del Ministerio Público y en lo referente a impedimentos y recusaciones, se aplicará el Código Judicial en lo que sea pertinente.

Por su parte, la novísima Ley Orgánica del Tribunal Electoral, es decir la Ley 5 del 9 de marzo de 2016, en lo que corresponde a la jurisdicción electoral, en su artículo 3 indica que esta es independiente de las demás jurisdicciones especiales y que está integrada por dos entidades independientes de los órganos del Estado denominadas Tribunal Electoral y Fiscalía General Electoral, ambas con jurisdicción en todo el territorio nacional.

El artículo indicado en el párrafo anterior señala además, que la Fiscalía General Electoral es coadyuvante en el ejercicio de las atribuciones jurisdiccionales del Tribunal Electoral, (actos que veremos más adelante en este análisis) sin perjuicio de su autonomía administrativa y presupuestaria.

## **5. LA FISCALÍA GENERAL ELECTORAL**

Mediante los actos reformativos de la Constitución de 1983 y las reformas constitucionales del 2004, se introducen nuevas modificaciones; una de ellas es la nueva denominación de Fiscalía General Electoral.

Para el año 2002, y producto de las exigencias de un sistema electoral pujante y moderno, es necesario dotar a la sociedad de tipos penales nuevos, que coadyuven a garantizar un régimen electoral transparente, motivo por el cual mediante la Ley 60 del 17 de diciembre de 2002, se efectúa un cambio al Código Electoral, con respecto a las contravenciones electorales, denominándolas delitos, faltas electorales y faltas administrativas.

Como se observa hasta este punto de la historia, ya existía en Panamá un organismo que se especializaba en el tema penal electoral, encargado de investigar los delitos y las faltas electorales, de ejercer la acción penal ante un Tribunal Electoral, que posee la competencia privativa de interpretar y aplicar la ley electoral y sancionar los delitos y faltas que se cometan en contravención de la legislación electoral.

En ese sentido, el radio de acción de la Fiscalía Electoral va en aumento, en el año 2003, se crean las Agencias Delegadas de la Fiscalía Electoral, adscritas a la Fiscalía Electoral de la República de Panamá, con actuación ante los Juzgados Penales Electorales con sedes en las provincias de Panamá, Veraguas Y Chiriquí.

Así las cosas, en el 2004, se modifica la denominación de Agencias Delegadas de la Fiscalía Electoral, por Fiscalía Electoral Primera, Fiscalía Electoral Segunda y Fiscalía Electoral Tercera, y a su vez se designa a la Fiscalía Electoral de Panamá, como Fiscalía General Electoral, nombre que lleva hoy día.

Tras el cambio de nomenclatura de las Agencias Delegadas, a Fiscalías Electorales, así como el cambio de Fiscalía Electoral de Panamá, a Fiscalía General Electoral, se reorganiza nuevamente la Jurisdicción Penal Electoral, y se crea en el año 2007, el Juzgado Segundo Penal Electoral del Primer Distrito Judicial, extendiendo más la jurisdicción.

No es hasta el año 2008, cuando la Fiscalía General Electoral, en cumplimiento del mandato constitucional, se separa presupuestaria, financiera y patrimonialmente del Tribunal Electoral, para actuar de manera autónoma e independientemente, con derecho a administrar su propio presupuesto.

#### **a) INDEPENDENCIA DE LOS ÓRGANOS ESTATALES**

La Fiscalía General Electoral ha pasado por etapas de modernización, reestructuración e independencia institucional, etapas que han consolidado a esta institución como la responsable de la defensa de los derechos políticos. Su importante labor se circunscribe a la tarea de vigilar y fiscalizar la transparencia de las elecciones, asegurando la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos a través del voto. Esta defensa de los derechos políticos, de rango constitucional, se ejecuta sin distinción

de clase social, ni partido político y sin ningún tipo de influencia externa que ponga en riesgo la misión encomendada.

De lo anterior, se desprende la independencia institucional que posee la Fiscalía General Electoral, cuyo ejercicio de la acción penal electoral se desarrolla cumpliendo los más estrictos parámetros de legalidad y objetiva imparcialidad.

Como se ha mencionado con anterioridad, la función judicial de los procesos electorales en América Latina es ejercida por los correspondientes ministerios públicos pertenecientes al Poder judicial, en su calidad de representante de la sociedad. Su fin es perseguir e investigar los delitos o contravenciones electorales; y por los Tribunales Electorales, quienes deciden, previo análisis de la recomendación hecha por la Fiscalía.

Nos atrevemos a indicar hasta este momento que Panamá es el único país de la región Latinoamericana con una Jurisdicción Penal Electoral (especial) puesto que la normativa electoral ha recogido en un código especial, (Código Electoral) los delitos y faltas electorales, lo cual nunca ha sido parte del ordenamiento jurídico penal ordinario.

## **b) ACTUACIÓN**

La clasificación de los delitos electorales, por medio de las distintas modificaciones del Código Electoral, como delitos contra la libertad, la honradez, la eficacia del sufragio y contra la administración de justicia electoral, le ha dado a la Fiscalía General Electoral el radio de acción principal como institución. Aunado a esto, también se involucra en la investigación de conductas enmarcadas como faltas electorales y faltas administrativas y que están señaladas en el mismo Código. Así las cosas, es importante anotar que aparte de la Jurisdicción Especial Penal Electoral en la que se desenvuelve, esta Institución Electoral también participa dentro y fuera de los procesos electorales.

Se advierte que de acuerdo con la legislación electoral panameña, la Fiscalía General Electoral debe participar como garante de los derechos políticos de la sociedad y en cada uno de los procesos que se ventilen en el Tribunal Electoral, aun cuando no se constituya en parte del proceso.

En ese sentido, podemos indicar que dentro del proceso electoral, verifica, por ejemplo, los procesos de impugnación al Padrón Electoral Preliminar,

las solicitudes de formación de partidos políticos, solicitud de reconocimiento legal de un partido político, 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 por libre postulación, nulidad de elecciones y proclamaciones; actos recogidos en el Código Electoral; y en el procedimiento de cada uno de ellos, se le corre traslado a la Fiscalía Electoral; para que emita criterio.

Por su parte, fuera del periodo electoral, las objeciones u oposiciones contra la solicitud de autorización para la formación de un partido político, las impugnaciones a las inscripciones de adherentes de los partidos políticos legalmente reconocidos o en formación, las impugnaciones de los actos de los partidos políticos, una vez se hayan agotado los procedimientos internos de reclamación, las denuncias por falsa renuncia o falsa inscripción a un partido político, las cancelaciones de las inscripciones de nacimiento mediante declaraciones o pruebas falsas, también son objeto de análisis por parte del Fiscalía, en virtud del traslado que el Tribunal Electoral hace para que se emita criterio del sumario o proceso en cuestión.

### **c) RETOS**

Un organismo electoral, según CAPEL, es definido como aquella autoridad especializada y con diversos grados de autonomía, dependiendo del Estado y su estructura Constitucional, encargada de la función electoral, la cual es ejercida por un órgano institucional como es en el caso de Panamá, denominado Tribunal Electoral (IIDH/CAPEL, 2015).

No obstante, la Constitución Política de Panamá, en su artículo 144, menciona otra institución que de manera coadyuvante del Tribunal Electoral, participa del Proceso Electoral, denominada Fiscalía General Electoral.

Esta institución, autónoma e independiente del Poder Judicial y del Tribunal Electoral, que cuenta con presupuesto propio, con una estructura administrativa y de organización establecida, es la encargada de realizar, en Panamá, las investigaciones de los delitos y contravenciones electorales.

Como se observa, esta función investigadora no recae en el Ministerio Público panameño; muy por el contrario, la jurisdicción y competencia es distinta a su homólogo, dándole a la Fiscalía General Electoral de Panamá el carácter privativo de la jurisdicción en materia electoral, específicamente, la investigación del delito electoral.

Lo anterior blinda a la Fiscalía General Electoral de cualquier influencia externa que pueda poner en riesgo cualquier investigación realizada producto de su misión constitucional, asegurando la legalidad de los procesos electorales y donde la imparcialidad de su actuación garantiza la eficacia de los resultados en los comicios electorales.

Esto es así, ya que Panamá, por mandato constitucional, sobre la Fiscalía General Electoral recae la función de procuradora de justicia penal electoral, cuyo deber es prevenir, investigar y perseguir los delitos electorales que se manifiestan por medio de acciones que atentan contra la libertad y pureza del sufragio; así como también es la institución garante de los derechos políticos de los ciudadanos.

Nos preguntamos entonces, ¿cabría considerar la Fiscalía General Electoral como un organismo electoral? El problema que se puede suscitar al momento de sustentar esta interrogante es decir por qué consideramos que la Fiscalía General Electoral de Panamá puede ser considerada un Organismo Electoral y ser reconocida, por ejemplo, por la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE); por cuanto, en su mayoría, a los organismos que la componen les corresponde la organización del proceso electoral; a diferencia de la Fiscalía General Electoral que es un ente investigativo.

Esta pregunta tiene varias formas de ser respondida, pero una de ellas es que la tendencia moderna en los países es la creación de organismos electorales especializados que preparen, organicen, dirijan, pero que vigilen el escrutinio, previniendo así el fraude electoral o todos aquellos actos que contravengan el libre ejercicio del sufragio y que a su vez ese organismo fiscalizador genere la confianza en la ciudadanía con relación a los comicios.

En ese sentido, por ejemplo, la UNIORE tiene como objetivo incrementar la cooperación entre las asociaciones de organismos electorales que la integran, así como entre los propios organismos; impulsar el intercambio de información relacionada con los regímenes electorales; estimular la participación de representantes de los organismos miembros, en calidad de

observadores en los procesos electorales; formular recomendaciones de carácter general a los organismos miembros de la Unión; promover sistemas electorales seguros, eficientes y democráticos en los cuales se garantice la emisión del voto en forma libre, universal y secreta; y proporcionar apoyo y asistencia, en la medida de sus recursos, a los organismos electorales que lo soliciten<sup>1</sup>.

De esto podemos indicar que le UNIORE se encuentra integrada por 20 países, incluido Panamá, además de Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Uruguay y Venezuela.

Como vemos, este ente, que aglomera gran parte de los organismos electorales de los diferentes Estados, procura, en sus objetivos, promover sistemas electorales seguros, eficientes que garanticen la emisión del voto en forma libre, universal y secreta; esto es pues, lo que se deriva de la labor principal de la Fiscalía General Electoral, con su carácter de institución investigadora, perseguidora de los delitos electorales, a fin de que el voto sea libre, puro y transparente; es decir la libertad, eficacia y pureza del sufragio, tal como se contempla en el Código Electoral Panameño.

De este análisis se colige que la Fiscalía General Electoral debe ser reconocida como un organismo electoral, ya que al estudiar en varios textos y escritos sobre el tema de los organismos electorales, nos percatamos de que todos los autores enfocan su importancia en la consolidación de la democracia, determinando que la existencia de estos, en un Estado de derecho garantiza la verdadera libertad individual y respeto a la dignidad humana.

Sobre el particular, la labor fundamental de la Fiscalía General Electoral procura salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos, recogidos estos en las nuevas generaciones de derechos humanos denominados "libertad"; es decir, elegir y ser elegido en los procesos electorales. No obstante, el hecho de elegir y ser elegido debe estar garantizado en las distintas constituciones nacionales y a su vez, tienen que ser regulados los procedimientos en leyes, decretos, normas, para tal fin.

---

<sup>1</sup> [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Union\\_interamericana\\_de\\_Organismos\\_Electorales\\_UNIORE/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Union_interamericana_de_Organismos_Electorales_UNIORE/)



Concluyendo, en los países latinoamericanos, las fiscalías ordinarias en donde se investigan procesos comunes se convierten en fiscalías electorales.

Como vemos, la estructura del sistema electoral panameño es distinta a la de los demás países, en los que su estructura electoral encomienda al Tribunal Electoral o Tribunales Electorales Supremos la organización de las elecciones y el enjuiciamiento, así como la investigación de los procesos, en el sentido de dirimir las contiendas que se promuevan con motivo del acto electoral.

En Panamá, los actos preparativos de las elecciones; es decir, la inscripción de adherentes a los partidos políticos, las impugnaciones al padrón electoral final de los electores, y las impugnaciones a las postulaciones y candidaturas son materia de investigación por parte de la Fiscalía General Electoral.

Además, la Fiscalía General Electoral persigue e investiga los delitos electorales, como único ente con carácter privativo para hacerlo y por mandato constitucional, distinto al resto de los países en donde esta atribución es encomendada al Ministerio Público, aun con carácter especial como es el caso de México, con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)<sup>2</sup>.

Las funciones que posee la Fiscalía General Electoral establecidas en la Constitución Política y en las demás normas electorales constituidas, con respecto a los procedimientos legales, son propias del proceso electoral. De allí que la institución que en Panamá planea, organiza, ejecuta y juzga los procesos llámese Tribunal Electoral, no es el único organismo electoral activo antes, durante y después de los comicios electorales.

Ello es así, ya que sin la función constitucional encomendada a la Fiscalía General Electoral, simplemente no existiría proceso electoral alguno, o por lo menos garantizado. Por esto la tendencia electoral moderna es crear organismos especializados con independencia e imparcialidad, con bases legales y constitucionales que los sustentan, así como con funcionarios de alta integridad, fuerte sentido de servicio público, compromiso en la consolidación de la democracia, y apego a los derechos humanos,

---

<sup>2</sup>Para más información: Procuraduría General de la República de México. Fiscalía Especializada para la atención de delitos electorales. <http://pgr.gob.mx/fepade/>

características propias de esta institución pública para garantizar que el voto sea libre, universal y secreto y que hace al Sistema Electoral Panameño eficiente y puro.

## **6. CONCLUSIONES**

Se observa que para 1956, cuando se crea en Panamá el primer Código Electoral, la función jurídica era exactamente igual a la de los países latinoamericanos en la actualidad, el Ministerio Público panameño era el encargado de perseguir e investigar la comisión de los delitos electorales.

Es entonces, en 1972, cuando la misión de investigar los delitos o faltas electorales recaía en la figura denominada Fiscalía Electoral, como agencia de instrucción independiente, pero adscrita al mismo Tribunal, creando el fenómeno conocido como juez y parte y sin ningún tipo de autonomía o independencia.

Para 1978, se determina que la Fiscalía Electoral tendrá mando y jurisdicción a nivel nacional y que el fiscal general posee el mismo nivel jerárquico que los magistrados del Tribunal Electoral.

En este punto es importante señalar, aunque ya lo hemos hecho en este análisis, que el nombramiento del fiscal general electoral tal como lo establece el artículo 144 de la Carta Magna panameña, lo hace el Órgano Ejecutivo, sujeto a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años.

Por su parte, la Constitución Política panameña establece, en su artículo 143, que el Tribunal Electoral tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres (3) magistrados que reúnen los mismos requisitos exigidos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, hecho último que también es obligatorio para quien ocupe el cargo de fiscal electoral.

Los magistrados del Tribunal Electoral son elegidos de forma escalonada por un periodo de diez (10) años y designados por cada uno de los poderes del Estado, es decir uno por el Legislativo, otro por el Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no forman parte de la autoridad nominadora.

Tanto el fiscal general electoral como los magistrados del Tribunal Electoral son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y les son aplicadas las mismas

prohibiciones y prerrogativas que establece la Constitución para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Cabe destacar que la recién promulgada Ley Orgánica del Tribunal Electoral establece en su artículo 20 que los magistrados del Tribunal Electoral son independientes en el ejercicio de sus funciones y sólo están sometidos a la Constitución Política y la Ley.

La misma Ley indica, además, que en lo referente a los procesos penales que se surtan contra algún magistrado del Organismo Electoral, corresponderá al Pleno de la Corte Suprema de Justicia autoriza, en la fase de investigación y en la fase de juicio, la aplicación de toda medida cautelar restrictiva de libertad del magistrado y la que ordene la aprehensión o secuestro contra sus bienes.

La sentencia que resuelva el fondo de la causa penal contra los magistrados del Tribunal Electoral será adoptada por las dos terceras partes de los miembros del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Para el año 2004, se cambia el nombre a Fiscalía General Electoral, consolidándola como una institución por mandato constitucional, independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral.

Ahora bien; en América Latina, el proceso electoral, llámese organización, ejecución y dirección de este, recae directamente en los Tribunales Electorales o Tribunales Supremos Electorales, y la función de garantizar y proteger el bien jurídico tutelado denominado "voto", a través de las actuaciones jurídicas establecidas por Ley, como agencias de instrucción, se concentra específicamente en los poderes judiciales. (Ministerio Público).

En la mayoría de los países de la región e incluso en otros continentes, la jurisdicción penal electoral recae sobre estos órganos o poderes judiciales de esos Estados, a través de las figuras propias de los Ministerios Públicos establecidos en esos países, a diferencia de Panamá donde por mandato constitucional, esta función de institución procuradora de justicia penal electoral, cuyo deber es prevenir, investigar y perseguir los delitos electorales, manifestados por medio de acciones que atentan contra la libertad y pureza del sufragio, garantizando así los derechos políticos de los ciudadanos, recae exclusivamente en esta institución denominada Fiscalía General Electoral.

Como se menciona al inicio, la jurisdicción penal electoral panameña goza de autonomía e independencia, orgullo de nuestro país, misión que le es encomendada constitucionalmente a dos instituciones denominadas, Tribunal Electoral y Fiscalía General Electoral.

En la actualidad, la primera es reconocida como organismo electoral; sin embargo, la segunda, es decir, la Fiscalía General Electoral, no tiene tal reconocimiento. No obstante su papel constitucional de garante de los derechos políticos de los ciudadanos, tiene que ser, a nuestro criterio, reconocida como organismo electoral.

### **Literatura consultada**

Costa Rica (2009). Ley n.º 8765 de 2 de septiembre, Código Electoral.

Ecuador (2014). Código Orgánico Integral Penal de 10 de febrero.

Ecuador (2009). Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia de 27 de abril.  
Guatemala (2016). Decreto n.º 51-92 Código Procesal Penal. Congreso de la República.

Guatemala (2016). Decreto n.º 17-33 Código Penal, Congreso de la República.

Panamá. Constitución Política 1972-2004 Texto Único.

Panamá (1972). Decreto de Gabinete n.º 2, Constitución Política, publicado en la Gaceta Oficial n.º 17031 de 2 de febrero de 1972

Panamá (1958). Ley n.º 25, Código electoral, publicada en la Gaceta Oficial n.º 13485 del 9 de marzo.

Panamá (1978). Ley n.º 4, Ley. Orgánica de la Fiscalía Electoral, según artículo 34 de la Ley 5 de 9 de marzo de 2016.

Panamá (2016). Ley 5, Ley Orgánica del Tribunal Electoral del 9 de marzo.

Panamá (2002). Ley n.º 60, Reforma Código Electoral, publicada en la Gaceta Oficial n.º 24705 del 23 de diciembre.

Rodríguez, B. (2009). *Las Elecciones en Panamá*. Panamá: Cultural Portobelo.

Valdés, E. (2006). *Acontecer electoral panameño*. Panamá: Tribunal Electoral.