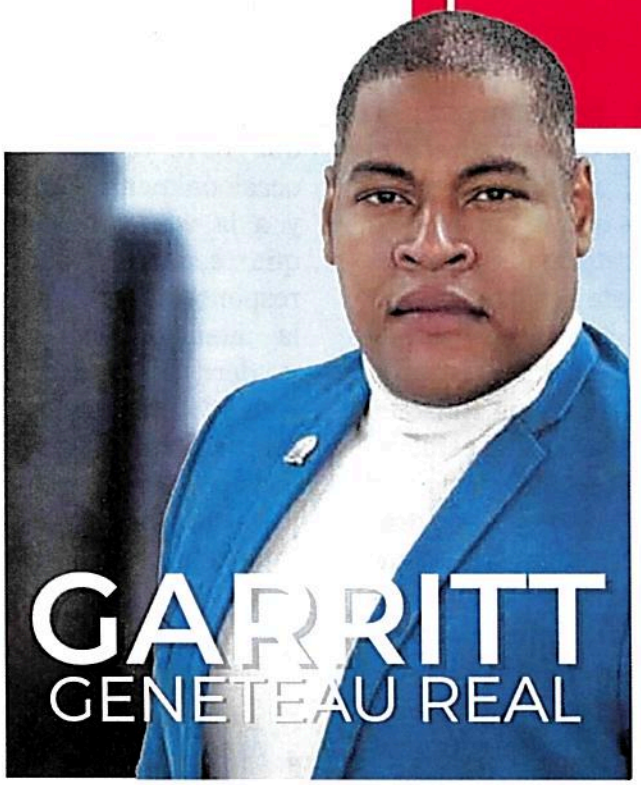
BREVE ANÁLISIS DE LA NUEVA LEY 247 QUE REFORMÓ EL CÓDIGO ELECTORAL



Asesor legal II e investigador académico del Instituto de Estudios Democráticos INED del Tribunal Electoral de Panamá.
Se ha desempeñado como asesor legal en la Dirección de Asesoría Legal del Tribunal Electoral de Panamá.
Ha sido capacitador en la Fiscalía General Electoral.
Ocupó el cargo de fiscal electoral primero de Investigación y Seguimiento de Causa del Primer Distrito Judicial de la Fiscalía General Electoral.
Desempeñó el rol de jefe de asesoría legal de la Fiscalía General Electoral.
Ha sido fiscal adjunto de Cumplimiento a nivel nacional.
Perteneció como enlace operativo y ejecutivo a la Autoridad de Innovación Gubernamental A.I.G., galardonado con el premio "Enlace con más iniciativa", año 2018.
Actualmente es el vicepresidente de la Comisión Electoral del Colegio Nacional de Abogados.

Aspectos a destacar:

- Las Reformas Electorales
- Contravenciones
- Delitos informáticos electorales
- Jurisdicción Administrativa Electoral

Las Reformas Electorales

Tenemos que agradecer primeramente a Dios por tomar control para que no sucediera ningún hecho lamentable, producto de las manifestaciones y decisiones que se tomaron en la discusión del proyecto de reformas electorales 544, aprobado en tercer debate por la Asamblea Nacional y posteriormente sancionado por el Ejecutivo mediante Ley 247; a los magistrados del Tribunal Electoral y a la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) por el esfuerzo realizado en tratar de perfeccionar la ley electoral en Panamá. Tarea que el Tribunal Electoral, desde inicios de la nueva era democrática, ha venido realizando por séptima vez de manera sostenible, cumpliendo con lo que establece nuestra carta fundamental y el debido proceso[1]. Sin embargo, no está de más señalar que es "nuestra" Asamblea Nacional la que expide, modifica, reforma o deroga los Códigos Nacionales, y "actúa" en interés de la nación, partidos políticos y electores de circuitos[2].

En el sexto periodo de reformas electorales, en aquel momento se logró aprobar los artículos necesarios que permitieron crear la Ley 29 de 29 de mayo de 2017, calificada por algunos como "una ley perfecta", simbolizando una verdadera transformación sin precedentes de manera positiva, en temas de reformas electorales nunca antes visto, relacionados con campaña electoral, financiamiento público, paridad de género, entre otros aspectos.

No obstante, producto de esos cambios constantes al Código Electoral, el séptimo periodo de reformas que crea la nueva Ley 247, ha ocasionado, lastimosamente dentro de la psiquis de los electores y de los ciudadanos desgaste, descontento y críticas en general.

El Código Electoral, a diferencia de los demás códigos nacionales, es la única ley en Panamá que sufre cambios de manera frecuente, que ocasionalmente provocan cierta insatisfacción y a la vez confusión. Situación que tenemos que examinar con mucha profundidad y responsabilidad. Ya que llamó poderosamente la atención haber reformado, modificado y derogado 323 artículos, "la mitad del código"; causando controversias, polémicas e inconformidad en el electorado y en los que gozan de derechos ciudadanos, aunque el trabajo y el esfuerzo realizado hubiese tenido las mejores intenciones.

No obstante, producto de esos cambios constantes al Código Electoral, el séptimo periodo de reformas que crea la nueva Ley 247, ha ocasionado, lastimosamente dentro de la psiquis de los electores y de los ciudadanos desgaste, descontento y críticas en general.

[1] *Artículo 143, No 3, de la Constitución Política de Panamá.*

[2] *Artículos 150, 159 de la Constitución Política de Panamá.*

Mesa Técnica de las reformas electorales.

Prueba de esta insatisfacción con la norma aprobada se refleja en las demandas de que ha sido objeto. Por un lado, el Tribunal Electoral presentó dos demandas de inconstitucionalidad, el día 16 de diciembre de 2021, contra las reformas electorales ante la Corte Suprema de Justicia. La primera demanda es concerniente a la carencia de equidad en la repartición del financiamiento público preelectoral entre los candidatos por libre postulación y los partidos políticos. El segundo libelo por inconstitucional es con relación a la paridad de género y la participación femenina en las postulaciones de los partidos políticos legalmente constituidos.

Por otro lado, el Colegio Nacional de Abogados presentó el jueves 25 de noviembre una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 117, referentes a las postulaciones, y 135, concerniente a la paridad de género de la Ley 247 de 22 de octubre de 2021.

¿Cómo lograr que las reformas electorales tenga la mayor legitimidad posible y que gocen de la confianza del ciudadano?

Es una tarea casi salomónica pero no imposible de ejecutar. Primeramente tenemos que hacer un examen de los hechos ocurridos durante los debates que dieron origen a la Ley 247 el 22 de octubre de 2021, que cristaliza las reformas electorales, lo cual constituye una clarinada del descontento generalizado; y en segundo lugar, para las próximas modificaciones a la Ley electoral se contemple lo siguiente:

- Permitir más participación ciudadana y gremios en la Comisión Nacional de Reformas Electorales.
- Tratar de que no se pierda la confianza del electorado.
- Velar con mayor intensidad por el interés público, y que no pueda quebrantarse por imposiciones económicas y/o políticas.
- Promover una lucha frontal contra el clientelismo y la corrupción, encaminada a fomentar una cultura de transparencia y honradez en todos los que participan en la jornada electoral, incluyendo electores y candidatos.
- Que las reformas electorales sean examinadas de manera permanente, no cada quinquenio.

- Asegurar condiciones adecuadas de competencia electoral para todos los partidos políticos y candidatos por libre postulación y...

- Cerciorarse de que la jurisdicción electoral sea mucho más estable y que pueda hacerse las correcciones necesarias de algún vicio con la mayor brevedad posible.

Uno de los yerros de la nueva Ley Electoral:

Delitos Electorales en Contravenciones

Antes de empezar a desarrollar este tema repasemos brevemente los conceptos de delito, pena y contravenciones, sin que esto refleje aquí la intensión de profundizar en las definiciones de Franz von Liszt, Robert von HIPPEL o de Carl Binding con relación a la Teoría del Delito, porque tomaría prácticamente toda la revista. Sin embargo, podemos resumir que el delito es una acción típica, antijurídica, culpable, modo, tiempo y lugar.

- Típica: porque está establecida en la Ley.
- Antijurídica: en contra de lo que instituye la Ley.
- Culpable: ya que siempre habrá una sanción condenatoria.
- Modo: cómo se perpetró el delito.
- Tiempo: hora en que realizó el hecho punible.
- Lugar: donde se ejecutó la criminalidad del hecho.

Ejemplos de delitos

Delitos comunes	Delitos electorales
Robo, hurto, homicidio, tráfico de droga.	Utilización de bienes y recursos del Estado, compra de voto, cambio de residencia.

La pena es el recurso que utiliza la administración de justicia para reaccionar frente al delito. Fundamentándose en los hechos cometidos por el autor material e intelectual del mismo, las sanciones pueden ser principales, sustitutivas y accesorias.

Jurisdicción Penal Ordinaria

Pena Principal	Pena Sustitutiva	Pena Accesorias
Prisión, arresto de fines de semana, días-multa, tratamiento terapéutico multidisciplinario.	Prisión domiciliaria, trabajo comunitario.	Multa, inhabilitación para ejercer funciones públicas.

Jurisdicción Penal Electoral

Pena Principal	Pena Sustitutiva	Pena Accesorias
Prisión, días-multa	Multa	Suspensión de los derechos ciudadanos, inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas.

La contravención la define la real Academia de la Lengua Española como la acción y efecto de contravenir. También se conoce como el incumplimiento de un mandato, ley u otra norma establecida.

En el ámbito del derecho, la contravención es la violación de una normativa de carácter menor que normalmente se ve acompañada de un castigo aleccionador, resultando ser insuficiente para calificarla como delito.

En el derecho colombiano, la contravención es "aquel comportamiento humano que, a juicio del legislador, produce un daño social de menor entidad que el delito, y por eso se conmina con sanciones generalmente leves".

Contravenciones comunes	Contravenciones electorales
Colisión vehicular, incumplir las medidas de bioseguridad con relación a la COVID-19 establecidas por el MINSA, pleito en un centro nocturno, entre otros.	Impugnación al Padrón Electoral, impugnación de elecciones, violación a la veda electoral, entre otros.

Discusión en el primer debate de las reformas electorales en la Asamblea Nacional.

Estas definiciones son propias tanto en la jurisdicción ordinaria como en la jurisdicción penal electoral, con relación a delitos y contravenciones, por lo que no debería de haber un trato distinto en la categorización de los mismos entre ambas jurisdicciones. No obstante, del análisis a la Ley 247 se observa que algunos delitos electorales contra la libertad del sufragio, legalmente constituidos e identificados como tales, se encuentran ahora, de manera confusa y desatinada, en nuestro criterio, en un nuevo Capítulo V llamado Contravenciones, que paso a señalar:

Delitos contra la libertad del sufragio

- Coarten el derecho de libre inscripción y renuncia de un partido legalmente constituido o en formación.

- Paguen, prometan pagar, reciban dinero o cualquier bien o servicio en especie, por inscribirse o renunciar como adherente de un partido político.

- Alteren las inscripciones efectuadas en los libros manuales o digitales de los partidos políticos.

- Falsifiquen inscripciones de adherentes de un partido político o las obtengan mediante engaño.

- Se hagan pasar por otro y firmen en respaldo de una precandidatura por libre postulación, o validen firmas de respaldo falsas[3].

"No obstante, del análisis a la Ley 247 se observa que algunos delitos electorales contra la libertad del sufragio, legalmente constituidos e identificados como tales, se encuentran ahora, de manera confusa y desatinada, en nuestro criterio, en un nuevo Capítulo V llamado Contravenciones,..."

En ese sentido, nos preguntamos por qué se inhibieron estos delitos electorales contra la libertad del sufragio, legalmente constituidos e identificados como tales, al Capítulo V de contravenciones.

Desde nuestra perspectiva, es un hecho que debilitará nuestra jurisdicción penal electoral, y que vulnera nuestra carta fundamental y el debido proceso[4], con relación a las investigaciones y sanciones que se realizan en esta competencia.

Pero lo más grave, tiende a fomentar el clientelismo político e incentiva la transgresión de normas contra la libertad del sufragio al calificarlo ahora como contravención.

Delito es delito y si la pena de prisión es un balboa por día lo tiene que sancionar un juez penal electoral, no los jueces administrativos. Y la acción penal con relación a delito la tiene que llevar un fiscal penal electoral, no un fiscal administrativo.

---

[3] *Artículos 497 y 498 de la Ley 247 de 22 de octubre de 2021.*

[4] *Artículos 32, 144 (numeral 3) y 143 (numeral), de la Constitución Política de Panamá.*

Tan grave es esta situación, como si se agregase a la sección de contravenciones: Utilización de bienes y recursos del Estado, Compra de voto y todos aquellos delitos legalmente constituidos e identificados, y que no se investigue nada más en la vía penal; que no haya penas condenatorias y desaparezca la jurisdicción penal electoral.

Delitos Informáticos Electorales

En la nueva Ley 247 del 22 de octubre de 2021 fueron incorporados los delitos informáticos electorales. Sin embargo, habrá que tener mucho cuidado en qué tipo de delitos identificamos y constituimos como delito electoral en la Ley que rige la jurisdicción electoral panameña.

Los delitos informáticos ya se contemplan en la esfera penal ordinaria, entre los artículos 289 y 292 del Código Penal. Lo cual advierte sobre el terreno que estaremos pisando con relación a la incorporación de nuevos delitos electorales en Panamá.

¿Por qué debemos ser precavidos?

Imaginemos esta escena:

"Que el domingo 5 de mayo de 2024, día de las elecciones generales, asesinan al candidato por la Alcaldía de Panamá, Juan Pérez, en la Escuela de Churuquita Grande, distrito de Chepo, provincia de Panamá, a las 9:00 a.m".

Evidentemente ocurrió un delito de homicidio y tiene que ser investigado por el Ministerio Público. No obstante, no puede ser llamado homicidio electoral por haberse perpetrado el hecho punible el día de las elecciones, crear un nuevo delito y agregarlo a la ley electoral.

Que significa esto, que los delitos que se encuentran tipificados en el Código Penal, que investiga el Ministerio Público y sanciona el Órgano Judicial en la vía ordinaria, no pueden vincularse o atribuirse a la jurisdicción penal electoral.

Si ya existían los delitos informáticos en el Código Penal, para qué agregarlos de manera parafraseada a la Ley 247. Si en caso tal se comete un delito informático, sea de cualquier tipo, u otro delito que no pertenezca a la jurisdicción penal electoral, simplemente se presenta la

Tan grave es esta situación, como si se agregase a la sección de contravenciones: Utilización de bienes y recursos del Estado, compra de voto y todos aquellos delitos legalmente constituidos e identificados, y que no se investigue nada más en la vía penal; que no haya penas condenatorias y desaparezca la jurisdicción penal electoral.

querella penal o denuncia al procurador general de la Nación, ya sea por parte del fiscal electoral o los magistrados del Tribunal Electoral.

Una de cal y una de arena:

Juzgados Administrativos Electorales

Podemos ver de manera positiva la creación de la Jurisdicción Administrativa Electoral en la Ley 247, toda vez que se fortalece el principio de separación de funciones correspondientes al que investiga como al que juzga, en temas relacionados con las faltas electorales, contravenciones (faltas administrativas) y sanciones morales que se están atendiendo actualmente en esta jurisdicción especial.

¿Cuáles fueron los cambios?

Por ejemplo, en la pasada ley, en el artículo 242, señalaba que la Fiscalía General Electoral o quien se consideraba afectado por la difusión de una propaganda electoral podía presentar, personalmente o mediante apoderado legal, la denuncia respectiva ante el Tribunal Electoral[5].

Las denuncias jamás pueden ser presentadas ante una institución que tiene la función de juzgar como es el Tribunal Electoral en conformidad a lo que establece nuestra Constitución política[6].

Ahora el fiscal, en vez de considerarse afectado, tendrá que asumir el rol que le corresponde de investigar las contravenciones (faltas administrativas) faltas electorales y demás participaciones que contempla la Ley.

Conclusiones

Precisan los ajustes necesarios para que las reformas electorales no vuelvan a estar en el ojo de la tormenta, y no permitir que personas reaccionarias se opongan y perjudiquen el esfuerzo que hemos alcanzado como Estado democrático.

Prestar la debida atención y escudriñar de manera profunda las próximas modificaciones a la ley, y que cumplan una verdadera legalidad y apego al debido proceso y a nuestra carta fundamental, hasta que se contemple, en un futuro no muy lejano, esa nueva transformación constitucional.

Referencias

https://www.tvn-2.com/nacionales
https://www.definicionabc.com/derecho/contravencion.php
(https://www.colombialegalcorp.com/blog/
(https://languages.oup.com/google-dictionary-es/)
Leyes:

- Constitución Política de Panamá
- Ley 29 de mayo de 2017
- Ley 247 de 22 de octubre de 2021.

[5] *Artículo 242 de la Ley 29 de 29 de mayo de 2017.*

[6] *Artículo 143, numeral 4 y numeral 11, de la Constitución Política de Panamá.*