

Entrada 501-18

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** presentada por el Licenciado ROBERTO RUÍZ DÍAZ, actuando en su nombre y representación, para que se declare inconstitucional el párrafo "...correspondiéndole el 96.5%, es decir, cuarenta y cuatro millones doscientos treinta y seis mil setecientos ochenta y cinco balboas con dos centésimos (B/.44,236,785.02), a los siete partidos políticos que se identifican con el anexo B; y el 3.5%, es decir, un millón seiscientos cuatro mil cuatrocientos cuarenta y dos balboa con noventa y ocho centésimos (B/.1,604,442.98), a los candidatos de libre postulación, según la fórmula de distribución prevista en el artículo 193 del Código Electoral..." contenida en el numeral 1 del artículo 2 del Decreto N°22 de 5 de mayo de 2018. (publicado en el Boletín Oficial del Tribunal Electoral N°4,256-A del 5 de mayo de 2018)

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

## REPÚBLICA DE PANAMÁ



### ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

#### P L E N O

Panamá, diecinueve (19) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

#### VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado ROBERTO RUÍZ DÍAZ, actuando en su nombre y representación, para que se declare inconstitucional el párrafo "...correspondiéndole el 96.5%, es decir, cuarenta y cuatro millones doscientos treinta y seis mil setecientos ochenta y cinco balboas con dos centésimos (B/.44,236,785.02), a los siete partidos políticos que se identifican con el anexo B; y el 3.5%, es decir, un millón seiscientos cuatro mil cuatrocientos cuarenta y dos balboa con noventa y ocho centésimos (B/.1,604,442.98), a los candidatos de libre postulación, según la fórmula de distribución prevista en el artículo 193 del Código Electoral..." contenido en el numeral 1 del artículo 2 del Decreto N°22 de 5 de mayo de 2018, publicado en el Boletín Oficial del Tribunal Electoral N°4,256-A de 5 de mayo de 2018.

#### I. NORMAS QUE SE DENUNCIAN COMO INFRACTORAS AL ORDEN CONSTITUCIONAL Y EL CONCEPTO DE SU INFRACCIÓN

H  
CS  
C

El párrafo que se denuncia como infractor al orden constitucional, se encuentra contenido en el Decreto N°22 de 5 de mayo de 2018, publicado en el Boletín Oficial del Tribunal Electoral N°4,256-A de 5 de mayo de 2018, "*Que convoca a Elecciones Generales el domingo 5 de mayo de 2019, para elegir presidente y vicepresidente de la República, diputados al Parlamento Centroamericano, diputados a la Asamblea Nacional, alcaldes, concejales y representantes de corregimientos con sus respectivos suplentes*", específicamente en el numeral 1 del artículo 2, que establece los montos preelectorales del financiamiento disponible para los partidos políticos y los candidatos por libre postulación. La norma a la letra dice:

"Artículo 2. El monto del financiamiento público disponible para los partidos políticos y candidatos por libre postulación, con ocasión de las Elecciones Generales de 2019, es de noventa y un millones seiscientos ochenta y dos mil cuatrocientos cincuenta y seis balboas (B/.91,682,456.00), distribuidos así:

1. Monto preelectoral de cuarenta y cinco millones ochocientos cuarenta y un mil doscientos veintiocho balboas (B/.45,841,228.00), **correspondiéndole el 96.5 %, es decir, cuarenta y cuatro millones doscientos treinta y seis mil setecientos ochenta y cinco balboas con dos centésimos (B/.44,236,785.02), a los siete partidos políticos que se identifican en el anexo B; y el 3.5 %, es decir, un millón seiscientos cuatro mil cuatrocientos cuarenta y dos balboas con noventa y ocho centésimos (B/.1,604,442.98), a los candidatos por libre postulación, según la fórmula de distribución prevista en el artículo 193 del Código Electoral.**

2. Monto poselectoral de cuarenta y cinco millones ochocientos cuarenta y un mil doscientos veintiocho balboas (B/.45,841,228.00) que se distribuirá en el quinquenio 2019-2024, según lo dispone el precitado artículo 193." (El subrayado es nuestro y corresponde a lo que se pretende sea declarado inconstitucional)

El actor indica que a simple vista se trata de una repartición que debería ser igualitaria entre los siete partidos reconocidos, lo que implica que al dividir el monto allí establecido entre los siete partidos, le correspondería a cada uno la suma de seis millones trescientos diecinueve mil quinientos cuarenta balboas con 71/100 (B/.6,319,540.71); sin embargo, señala que no es así de simple,

pues dicho artículo remite a un Anexo B, donde se encuentra una repartición más compleja, que señala que no es equitativa o equilibrada, pues se reparte del monto total que le corresponde a los partidos, un 25% de forma equitativa a los 7 partidos, y el 75% restantes, se reparte con base a los votos de las últimas elecciones, en las cuales de los siete partidos participaron solo seis, y de estos últimos desapareció uno, y habiendo participado no tiene derecho a ese 75%.

Señala que en esta situación, se observa una clara discriminación hacia dos de los siete partidos, pues establece como condición mínima que debía haber participado y sobrevivido a una elección anterior, lo cual hace que la competencia no sea justa ni equitativa, sin contar con la figura de los candidatos independientes, que corren peor suerte, al ser marginados a un 3 %, de un subsidio del Estado. Estima que la distribución es absurda y bloquea a nuevos movimientos políticos, nuevas ideas de participación, coarta la libertad de aquellos que nacen a la vida política, y presenta una dispareja repartición de fondos.

Manifiesta que el denominado financiamiento preelectoral, que da inicio al proceso electoral, debe ser equitativo, igualitario y sin discriminación para todos los partidos y candidatos independientes, pues esa es la base de la democracia.

Las normas constitucionales que se dicen infringidas son los artículos 19 y 20, contenidos en el Título III, "Derechos y Deberes Individuales y Sociales", en el Capítulo 1° "Garantías Fundamentales"; y el artículo 141, contenido en el Título IV, de los Derechos Políticos, Capítulo 2° "El Sufragio"; que son del tenor siguiente:

*"ARTÍCULO 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.*

*ARTÍCULO 20. Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas*

100-  
67  
e

*actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.*

**ARTÍCULO 141.** *El Estado podrá fiscalizar y contribuir a los gastos en que incurran las personas naturales y los partidos políticos en los procesos electorales. La Ley determinará y reglamentará dichas fiscalizaciones y contribuciones, asegurando la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato."*

De forma directa por comisión, señala el activador constitucional que se ha vulnerado el artículo 19 de la Constitución Política, por cuanto se desconoce su contenido, pues al estar frente a grupos de partidos políticos debidamente constituidos para participar en las elecciones generales, los cuales tienen los mismos derechos y obligaciones, por lo que no puede existir discriminación de unos frente a otros; es decir, no pueden ser tratados como partidos nuevos versus partidos viejos, por haber participado en elecciones anteriores, teniendo los últimos derecho a un monto de subsidio mayor al de los partidos nuevos.

Bajo el mismo cargo de violación, señala que se ha producido la infracción, del artículo 20 de la Constitución Política, que se refiere a recibir un trato igualitario ante la Ley. Sostiene que si un partido político cumple los requisitos establecidos por la Ley, no debe ser excluido del financiamiento completo para el proceso electoral, pues el artículo 141 de la Constitución, habla de que ese financiamiento es para dentro del período electoral y no para períodos posteriores, de ahí que su distribución deba ser equitativa entre todos los participantes dentro del torneo electoral.

También de forma directa por comisión, señala que se ha vulnerado el artículo 141 de la Constitución Política, toda vez que la norma impugnada establece la repartición del denominado financiamiento preelectoral, sin distinguir la existencia de un financiamiento previo o posterior para los partidos políticos. Por el contrario, señala que el Estado puede contribuir a los gastos en

68  
68  
e

que se incurran en el proceso electoral. Manifiesta que la norma distingue, a su entender, tres supuestos "1. *Que el Estado puede o no financiar, no es una obligación tácita de que tiene que aportar a las campañas; 2. Que se trata de un financiamiento para dentro de los procesos electorales, no para antes o después y 3- Que no distingue entre partidos nuevos o partidos que hayan participado en una elección anterior, para que puedan recibir en forma equitativa el aporte estatal.*"

Siendo así, sostiene que es más que evidente que el párrafo demandado violenta la Constitución, pues hace una repartición que discrimina y afecta la igualdad que la Democracia nos exige a la hora de participar en unas elecciones.

## II. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista No.682 de 01 de junio de 2018, el Procurador de la Administración, en atención a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, emitió concepto respecto a la presente Demanda de Inconstitucionalidad, solicitando que se declare que no es inconstitucional el párrafo demandado.

Luego de explicar la evolución normativa en materia electoral, señala que el artículo 141 de la Constitución Política contiene los lineamientos generales relativos a la potestad del Estado para fiscalizar y contribuir a los gastos en que incurran las personas naturales y los partidos políticos en los procesos electorales; disponiendo que la ley determine y reglamente dicha fiscalización y contribuciones, asegurando la igualdad de erogación de todos los partidos o candidatos, situación que implica una cláusula de reserva legal, en el sentido que la Ley regulará la materia.

Al respecto, sostiene que el Código Electoral, en su artículo 193, contenido en el Título V, gastos y facilidades electorales, Capítulo I, sobre

70-  
69  
ca

gastos, Sección 2°, del Financiamiento Público, hace referencia sobre el financiamiento preelectoral, disponiendo en el acápite A, cómo será distribuido para los candidatos de libre postulación y para los partidos políticos, porcentualmente el financiamiento previo a las elecciones, que corresponde al 50% del total de financiamiento público asignado a las respectivas elecciones.

En concordancia a lo anterior, conforme al principio de universalidad constitucional, señala que el artículo 143 de la Constitución Política en su numeral 3 dispone la facultad de reglamentar la Ley Electoral, al Tribunal Electoral, y conforme a ello, dicha entidad expidió el Decreto No.22 de 5 de mayo de 2018, cuyo artículo 2, numeral 1, es objeto de reparo; mismo que solo se limita a cuantificar en balboas los porcentajes de financiamiento público previo asignado a los candidatos de libre postulación y a los partidos políticos, siguiendo el lineamiento consignado en el artículo 193 del Código Electoral.

Respecto al tema específico del financiamiento público, manifiesta que uno de sus objetivos es promover la libertad e independencia de los partidos políticos en el desempeño de la vida partidaria, dada la función constitucional que éstos tienen asignadas, en el artículo 138 de la Constitución Política; así como también está dirigido a proveer ayuda a los partidos políticos y a los candidatos de libre postulación, antes, durante y después del proceso electoral. Por tanto, aduce que el propósito del financiamiento público es garantizar el nivel de recursos suficientes para que la competencia electoral sea una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de acceder al poder político o espacios de representación, mismos que requieren una inyección monetaria para poder materializarse.

Por otro lado, respecto al sistema de financiamiento político-electoral de acuerdo a los instrumentos jurídicos internacionales, en aplicación del control de convencionalidad, al citar el artículo 5 de la Carta Democrática Interamericana, el artículo 7 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y el

7/70  
2

Artículo 25 del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, concluye que los derechos consagrados en dichos instrumentos internacionales definen las características de los sistemas financieros político-electorales y promueven la construcción y fortalecimiento de condiciones favorable para el ejercicio de derechos en los procesos electorales, los cuales deben ser equilibrados y transparentes.

Colige que el uso del dinero en los procesos electorales se ha convertido en una necesidad imperante, no solo para los actores políticos. En ese orden de ideas, señala que los partidos políticos son organismos de interés público, cuya finalidad es promover la participación de los ciudadanos, sobre todo en la toma de decisiones que repercuten directamente a favor de la sociedad, jugando un rol importante en los procesos de construcción de la democracia, y en virtud de ello, expresan el pluralismo político, concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad popular, y que a su vez son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de los candidatos de libre postulación.

Señala el Procurador de la Administración, en ese sentido, que no comparte el planteamiento expuesto por el activador constitucional, pues es del criterio que la norma demandada tiene como función: **en primer lugar**, regular la contribución del Estado, llamada hoy financiamiento público, que es brindado tanto a los partidos políticos como a los candidatos de libre postulación; **y en segundo lugar**, dicha norma esta diseñada como una barrera legal, a fin de que dicha subvención, subsidio o contribución sea distribuido en los períodos pre y post electoral, de forma proporcional, de acuerdo al porcentaje de votos o adherentes obtenidos en la elección previa.

Respecto a la distribución del financiamiento, manifiesta que rige la regla "aporte fijo igualitario del subsidio y sobre la base de votos obtenidos", misma que ha sido diseñada de tal manera que pueda ser fiscalizado y cuya distribución sea lo más igualitaria y equitativa posible, como lo establece la

72  
71  
e

Constitución y su respectivo desarrollo en la legislación y el reglamento electoral vigente, cuyo modelo busca fortalecer la democracia, de forma transparente, y ayudando a aumentar la confianza en el sistema.

### III. OTROS ARGUMENTOS

Devuelto el expediente, procedió a fijarse el negocio en lista para la publicación de los respectivos edictos (f. 46), cuyas constancias de publicación reposan a fojas 48 y 49, para quienes quisieran presentar sus argumentos, dentro del término correspondiente.

Durante el término de ley, compareció a presentar alegatos únicamente el Director de Asesoría Legal del Tribunal Electoral, quien dentro de sus consideraciones señaló que las atribuciones constitucionales del Tribunal Electoral son diversas, entre ellas, interpretar y aplicar privativamente la Ley Electoral, dirigir, vigilar y fiscalizar las fases de los procesos electorales, reglamentar la Ley Electoral, aplicarla y conocer de las controversias que se generen de su aplicación, así como proponer leyes orgánicas en materia de su competencia.

Respecto a la alegada violación del artículo 19 de la Constitución Política, señala que al momento de dictar las regulaciones en materia de financiamiento electoral, dicha Institución ha tenido como factor determinante el garantizar que los procesos electorales sean lo más equitativos e igualitarios en cuanto a la contribución del Estado y es precisamente por ello, que dentro del financiamiento público preelectoral se estableció el reparto fijo igualitario del 25%, el cual se asigna en partes iguales a todos los partidos políticos.

Sostiene que la concepción de igualdad referida al contenido de la Ley se centra en el tratamiento del individuo considerado en su pertenencia a un grupo con el que se identifica y con el que presenta similitudes, rasgos relevantes y condiciones equivalentes, que no permiten justificar un tratamiento jurídico

73  
72  
e

diferente. Aduce que el pluralismo de la sociedad y la existencia de minorías fácilmente identificables obligan a redefinir el concepto de igualdad.

En ese sentido, en cuanto al concepto de igualdad en el tratamiento de los partidos políticos, indica que aquellos que han subsistido a elecciones anteriores y los recién constituidos y que participarán en la contienda electoral, difieren en varios aspectos, por lo que no pueden ser considerados iguales. Entre sus diferencias señala: la disparidad de la membresía, la extensión de la estructura, el hecho de que los partidos que han subsistido han obtenido una cantidad de votos determinada que se traduce en una representatividad mucho mayor, lo que no sucede con los partidos recién constituidos, que solo cuentan con una representatividad medible por la cantidad de adherentes que hayan obtenido en el período electoral; representatividad que poseen partidos con una membresía superior a 300,000 personas en relación con otros que tienen una membresía de menos de 50,000 personas.

No obstante estas diferencias, el Código Electoral establece un aporte igualitario del 25% para distribuir entre todos los partidos por igual, pero establece también el aporte con base en los votos obtenidos, otorgándole un 75% del financiamiento preelectoral a los partidos políticos que subsistieron en las elecciones anteriores.

En cuanto a la supuesta violación del artículo 20 constitucional, indica que no guarda relación con el párrafo impugnado, pues si bien trata sobre el principio de igualdad y no discriminación ante la Ley, hace referencia a los panameños y extranjeros, que no es el caso que nos ocupa, dado que el impugnante constitucional discute es la supuesta no igualdad ante la ley de los partidos políticos constituidos.

Por último, con relación a los cargos de violación del artículo 141 de la Constitución Política, aduce que la propia Constitución le otorga al Tribunal Electoral la facultad para regular las contribuciones y fiscalización a los partidos

-14-  
73  
C

políticos y candidatos, las cuales se traducen en financiamiento público, que está dirigido a asistir económicamente a los partidos políticos, antes, durante y después del proceso electoral, para que se exprese el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, como instrumento fundamental para la participación política, que dispone el artículo 138 de la Constitución Política, instrumento jurídico que también reconoce la importancia de los partidos políticos, como herramienta fundamental de la participación política, sin perjuicios de la postulación libre que también ha sido desarrollada en las reformas electorales.

En consecuencia, sostiene que resulta evidente que no se han violado preceptos constitucionales ni se han vulnerado derechos humanos fundamentales, por lo que solicita a los Honorables Magistrados que integran el Pleno de esta Alta Corporación de Justicia que declaren que no es inconstitucional el párrafo impugnado.

#### **IV. ANÁLISIS DEL PLENO**

En virtud de las consideraciones anteriores, vencido el término para presentar argumentos sobre el caso, este Tribunal procederá al examen de constitucionalidad de la norma impugnada, considerando los cargos de violación que la parte presenta, así como las demás consideraciones que se requieren en este tipo de acción.

##### **1. Competencia:**

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer y decidir las acciones de Inconstitucionalidad que se propagan contra las Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona, de conformidad con lo que consagra expresamente el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá.

##### **2. Legitimación activa:**

75-  
74  
C

En el presente caso, la demanda de inconstitucionalidad ha sido propuesta por el Licenciado ROBERTO RUÍZ DÍAZ, quien, en su propio nombre y representación, comparece en ejercicio de la acción popular, revestido de legitimidad activa para entablar la acción ensayada, conforme lo prescribe el artículo 206 de la Constitución Política de la República.

### **3. Naturaleza del acto impugnado:**

El párrafo demandado de Inconstitucional se encuentra contenido en el numeral 1 del artículo 2 de Decreto N°22 de 5 de mayo de 2018, publicado en el Boletín Oficial del Tribunal Electoral N°4,256-A de 5 de mayo de 2018, y se refiere a la cuantificación de los montos preelectorales del financiamiento disponible para los partidos políticos y los candidatos por libre postulación.

### **4. Problema jurídico:**

La presente acción de control constitucional, tiene como objeto examinar si la distribución del financiamiento preelectoral, contenida en la reglamentación demandada, constituye una violación o no a los derechos a la igualdad y a los lineamientos constitucionales establecidos en esta materia electoral, o si por el contrario es discriminatoria o establece fuero o privilegios entre los partidos políticos que van a la contienda electoral y entre éstos y los candidatos de libre postulación, tomando en consideración la participación electoral en anteriores elecciones y los partidos recién constituidos.

### **5. Análisis de los cargos por el Pleno:**

Al adentrarnos en el análisis de los cargos presentados por el activador constitucional, como la materia objeto de esta acción se trata de un tema importante, como lo es la naturaleza de los regímenes de financiamiento político público y privado que se les asignan a los partidos políticos y a los candidatos por la libre postulación, el Pleno de esta Alta Corporación de Justicia estima de importancia destacar algunas consideraciones argumentativas que determinarán esta modalidad de la democracia y del financiamiento, en los últimos tiempos de

nuestros países latinoamericanos, del cual no se escapa nuestro país. Para ello, nos tomaremos algunas ideas de **Alfredo Joignati**, quien es profesor titular de políticas públicas en la Universidad Diego Portales de Chile.

Inicialmente, debemos de señalar que, previo a este proceso, donde se demanda el numeral 1 del artículo 2 del **Decreto N°22 de 5 de mayo de 2018**, publicado en el **Boletín Oficial del Tribunal Electoral N°4,256-A del 5 de mayo de 2018**, existió anteriormente una Demanda de Inconstitucionalidad con el número de entrada 211-18, contra los artículos 193 y 205 del Texto Único del Código Electoral. Esto lo señalamos porque estos temas de carácter financiero, deben ser didácticos para la comunidad o sociedad panameña de una manera que las explicaciones vertidas, se hagan de forma bien clara, por el carácter participativo de los ciudadanos y con el fin, de que la población conozca el sentido e importancia del financiamiento político, sea este permanente o electoral, para así apreciar la calidad de la democracia, tema éste que rara vez ha sido abordado por la literatura jurídica electoral, y por ello es necesario esta ilustración.

Ante el dilema planteado en esta Demanda de Inconstitucionalidad del financiamiento, es ineludible enfatizar que los países de América Latina, han hecho casi un consenso, al menos retórico, respecto de la necesidad de resguardar la actividad política de la influencia de los poderes privados, a través de contribuciones financieras, especialmente en ocasión de los procesos electorales. Esto es importante destacarlo, porque al momento en que se regula el financiamiento privado, que puede sesgar la competencia política en un proceso de elección popular, fomentando situaciones de desigualdad entre los contendientes, puede esto establecer efectos negativos o perversos para un torneo electoral, donde no existe una igualdad financiera.

Es por esa razón, que se ha querido establecer o fomentar en estos países latinoamericanos, un aspecto de contribución pública, para que ese

77-  
76  
C

efecto del financiamiento público de la actividad política y de las elecciones, evite una primera forma de discriminación entre los competidores. Pero, este acto implica una fiscalización implacable por parte del ente electoral, en este caso el **Tribunal Electoral panameño**, por parte de los medios de prensa, y por parte, y en forma más creciente por parte de la propia sociedad, quienes deben tener una forma de vigilancia, para una auténtica justificación del gasto de financiamiento de los candidatos y esa información debe ser publicada por el Tribunal Electoral.

De esa manera se permite tener, entonces, esa justificación del financiamiento público o contribución a los gastos en que incurran las personas naturales, frente a la candidatura de libre postulación, y los partidos políticos, que han sido plasmados por el artículo 141 de la Constitución Política, y tal como lo mandata la norma constitucional, la forma como se ejecutará se encuentra regulada en el artículo 193 del **Texto Único del Código Electoral** y luego en el **Decreto N°22 de 5 de mayo de 2018**, publicado en el Boletín Oficial del Tribunal Electoral N°4,256-A del 5 de mayo de 2018. Este Decreto es el que, en su artículo 1, dicta *"Convocar al pueblo panameño a Elecciones Generales el domingo 5 de mayo de 2019, para elegir al presidente y vicepresidente de la República, 20 diputados al Parlamento Centroamericano, 71 diputados a la Asamblea Nacional, 81 alcaldes, 679 representantes de corregimientos y 9 concejales, todos con su respectivo suplente, para el período constitucional del 1 de julio de 2019 al 30 de junio de 2024."*

Es importante señalar que el Decreto en materia de financiamiento toma en cuenta un estudio comparativo que se hiciera en América Latina, entre dieciséis (16) a dieciocho (18) países, donde se establecen las condiciones para acceder al financiamiento público directo, y para ello, se fijaron requisitos mínimos de la consideración de los partidos políticos y actualmente de los

78-  
77  
a

candidatos independientes, como también requisitos de voto para el financiamiento preelectoral.

*“Con requisitos mínimos están países como República Dominicana, Panamá (sólo para el periodo preelectoral, en cuanto a partidos legalmente constituidos) México, Paraguay entre otros.*

*El otro renglón es el goce de la personería jurídica más el umbral de la votación o representación en escaño o proporcional a los votos obtenidos, ateniendo entre estos países a Nicaragua, Perú, Colombia, Costa Rica. No aplican ese financiamiento público directo países como Bolivia y Venezuela.*

*Posteriormente, para obtener el financiamiento público luego del umbral o escaños de votación, tenemos a Ecuador, Honduras, Panamá (sólo en el periodo post electoral), Guatemala, Argentina, Costa Rica y Colombia.*

*Por otro lado, este financiamiento público directo, cotidiano o permanente, lo reciben países como Perú, Costa Rica, Colombia y Panamá; mientras que hay otros países que solo reciben financiamiento electoral, como Chile, Honduras y El Salvador. A los candidatos presidenciales independientes, Panamá, y a los candidatos parlamentarios, Chile, Colombia, Panamá y Brasil; a los grupos parlamentarios y legisladores individuales, solo Nicaragua; Bolivia y Venezuela no aplican estos financiamientos.” (JOIGNATI, Alfredo. **La Democracia y el Dinero**)*

En principio, todos estos datos nos permiten señalar un claro predominio del financiamiento público directo, en algunas de sus formas cotidianas, a los partidos políticos electorales, a los partidos y candidatos, o una combinación de las distintas modalidades.

Es importante destacar esto, para ver de igual manera el tipo de elección del país, en donde son financiadas las elecciones internas de los partidos, tales como Brasil, Panamá, Argentina Costa Rica y Colombia. Para elecciones del Congreso, Panamá, México, El Salvador y Chile, entre otros; para las elecciones

municipales de alcaldes y representantes, tiene financiamiento Brasil, Chile México y Panamá, entre otros.

Lo anterior nos permite conocer la forma de financiación de toda clase de evento electoral, en los distintos países de nuestra región con la finalidad de una igualdad de condiciones en las elecciones, pues no es lo mismo una competencia política, particularmente electoral, que descansa única y mayoritariamente en los recursos privados, con todos los riesgos que esto representa, de aquella que está sujeta a mecanismos de financiamiento público directo.

De allí que, **el financiamiento público electoral cumpla una función de nivelación de la oportunidad política**, bajo el supuesto que un financiamiento predominantemente privado introduciría situaciones de desigualdad entre los contendientes. Este financiamiento nos permite entender, la importancia del momento del desembolso de los recursos público en lo que se refiere a la calidad de la competencia electoral, antes de la campaña, entre los cuales en ese estudio está Panamá, República Dominicana, Costa Rica, entre otros; durante la campaña, en donde no aparece Panamá sino Colombia, Argentina y México; después de la campaña, como ocurre en Panamá, Honduras y otros; y de manera permanente, donde aparece Perú, Colombia, Panamá y Brasil.

Como podemos apreciar, el significado de la justicia distributiva de las finanzas se hace, con los criterios más o menos equitativo de distribución del dinero público para las elecciones, en tal sentido deben establecerse los criterios generosos de distribución del financiamiento público directo, en materia de elección, de partido y de candidatos independientes.

Ese financiamiento directo en Panamá, está condicionado a los siguientes requisitos: primero, ser partido político legalmente constituido; y segundo, ser un candidato de libre postulación reconocido por el Tribunal Electoral.

80-  
79  
e

En el caso de los partidos políticos para obtener el financiamiento público preelectoral solo participan los partidos políticos legalmente constituidos, y en el post electoral solo participan los partidos que logran subsistir, y para ello deben obtener un mínimo del 4% de los votos válidos en cualquiera de las cuatro elecciones que se celebran cada 5 años, estas son de Presidente, de Diputado, de Alcalde y de Representante de Corregimiento.

Para los candidatos de libre postulación, en la etapa preelectoral solo participan los candidatos que han alcanzado la mayoría de las firmas de acuerdo al cargo electoral y que para la misma la cuota del 4% de votos, válidos emitidos en la última elección para el cargo y circunscripción que aspiran, no puede exigirse una cantidad superior al 5% como lo establece el artículo 138 de la Constitución; y para el financiamiento post electoral, solo los candidatos independientes ganadores.

En cuanto a los tipos de financiamiento directos, están el preelectoral, y post electoral. Para cada elección general se aplica una partida correspondiente al 1% de los ingresos corrientes presupuestado para el Gobierno Central para el año inmediatamente anterior del mismo, el 40% para el financiamiento previo y el 60% para el financiamiento post electoral; de la misma manera, las diferentes oficinas administrativas de los partidos provinciales y comarcales, tienen dos fuentes de financiamiento post electoral, el 20 % se procede para determinar la suma que le corresponde a cada partido sobre la base de los votos obtenidos, distribuyéndose así: cada partido ocupará el 75% para gastos de funcionamiento, 25% para capacitación y este último rubro, el 10% debe estar destinado al género femenino.

Con fines electorales se les entrega un aporte fijo igualitario electoral, el cual proviene del 40% del financiamiento público que es asignado igualitariamente a los partidos así: 25% para reembolso de las postulaciones a todos los cargos y el 75% para reembolsar sus gastos de publicidad durante la

ST-  
80  
2

campaña electoral. Los partidos políticos pueden emplear el 25% de sus fondos para la investigación y el fortalecimiento institucional, tal como lo explica el Decreto demandado.

En las elecciones internas de los partidos para escoger sus Autoridades, las partes pueden utilizar hasta el 15% de su partida anual post electoral, pero requieren de la autorización de la Sala de Acuerdos del Tribunal Electoral. Se asignan para las elecciones primarias o convencionales para elegir a los candidatos a puesto de elección entre el 25 y 40 % de financiamiento preelectoral. Y estos gastos pueden ser cargados al renglón de capacitación del financiamiento público.

Recordemos que en nuestro país, se celebran el mismo día los cuatro tipos de elección cada 5 años y a estos comicios deben aplicarle la fórmula de financiamiento que hemos señalado.

La reglamentación en materia de financiamiento público debe tomar como punto de referencia la celebración del evento electoral y no la campaña. El proceso electoral se inicia cuatro (4) meses antes del día de las elecciones generales, que se celebran el primer domingo del mes de mayo, cada cinco (5) años.

Por otra parte cabe señalar, que los partidos políticos, tienen sesenta (60) días calendarios siguientes a la apertura del proceso electoral fijo e igualitario, para cubrir los costos de la celebración de las elecciones primarias, y siempre deben presentar pruebas de los gastos incurridos, es decir, funciona en base de reembolso.

Para los candidatos independientes de libre postulación se les prorrateará con base a las cantidades de firmas, el 3.5% que les corresponde del financiamiento electoral y el mismo se dividirá entre todos a los candidatos independientes de todas las circunscripciones electorales que concurren a los puestos de elección. Ese porcentaje se entregará por la cantidad de firmas,

82  
81  
2

dependiendo de quienes resulten con la mayor cantidad de firmas, pues los candidatos independientes tendrán hasta el 31 de diciembre para recolectar firmas y hasta el 5 de enero para entregarlas, resultando que los tres que en cada circunscripción electoral obtengan mayor cantidad de adherentes inscrito que respalde su postulación, son los que se convertirán en candidatos y entre ellos se les repartirá el 3.5 % por cantidad de firma que tenga cada uno.

El financiamiento lo debe de pagar el Tribunal Electoral luego de la presentación de las facturas correspondiente de los servicios prestados por las agencias o medios de publicidad, y el financiamiento se aplica para los partidos políticos y se componen del 30% del monto total del financiamiento repartido igualmente, entre los partidos, que es el financiamiento preelectoral. Después de la campaña, los partidos que subsisten tiene derecho a un financiamiento **postelectoral**, que será entregado en partidas trimestrales iguales comenzando en el mes de junio del año de las elecciones, y concluyendo cinco (5) años más tardes en el mes de junio.

Los candidatos de libre postulación dentro de los 30 días calendarios siguientes a la entrega de las credenciales de los candidatos proclamados, les serán entregados en su totalidad de acuerdo al aporte de costos recibidos, pero solo para los que hayan salido electos.

La asignación del financiamiento preelectoral y la asignación del 20% del financiamiento postelectoral, se establecen luego un financiamiento del 80% postelectoral según la subsistencia del partido.

Estas explicaciones son importantes para que la sociedad panameña sepa, que las gestiones y actuaciones relacionadas con los partidos políticos constituidos, y con los candidatos independientes, tienen como finalidad lo que ya hemos señalado, **que la democracia tiene un costo económico que paga el Estado**. Por eso es necesario, que los informes de los gastos y de las actividades y la información de las contribuciones que reciben los partidos y los

93-  
82  
C

candidatos independientes sean debidamente regulados y tengan una fiscalización, pues son gastos públicos correspondientes a fondos aportados por todos los panameños, por lo que rige la necesidad de rendición de cuentas y el principio de transparencia de los fondos públicos.

¿Quién debe recibir los informes financieros?. Sin lugar a dudas, el organismo electoral que es el Tribunal Electoral; con la finalidad de que al momento en que son exigidos los informes financieros, la ciudadanía sepa la información sobre ese financiamiento económico político y de esa manera, garantizar los efectos que se propone el Tribunal Electoral con estas donaciones o con este financiamiento **pre y post electoral**, que hemos explicado; y que, tal como ha quedado señalado, ese monto de financiamiento público, con ocasiones de la elección general de 2019, que asciende a noventa y un millones seiscientos ochenta y dos mil cuatrocientos cincuenta y seis balboas (B/.91,682,456.00), ha sido distribuido atendiendo a las reglas electorales fijadas en el Código Electoral, en el artículo 193, y desarrolladas en el Decreto que se Demanda su Inconstitucionalidad.

Ese financiamiento público, su distribución y fiscalización, para los partidos políticos, las organizaciones con fines políticos, lo candidatos independientes de libre postulación, se realizará con el fin de obtener escaños y victorias electorales se hicieran en nuestro país desde las elecciones de 1999, además son fondos utilizados para evitar de manera indirecta, las ventajas sobre aquellos que no puedan contar con otro apoyo que no sea el financiamiento público, porque este financiamiento público, evita aspirar a ingresos privados ilícitos en la política pública.

De esa manera el Tribunal Electoral hace la distribución del financiamiento público, como ese aporte fijo igualitario del subsidio, sobre la base de los votos obtenidos, de allí que no es inconstitucional el párrafo correspondiente al 96.5%, es decir, los B/.44,236,785.02, establecidos a los 7

89-  
33  
2

partidos políticos, que se identifican en el Anexo B del Decreto y el 3.5% (B/.1,604,442.98) a los candidatos a la libre postulación, según la fórmula de distribución que señala el artículo 193 del Código Electoral, y que contiene el numeral 1 del artículo 2 del Decreto N°22 de 5 de mayo de 2018, publicado en el Boletín Oficial del Tribunal Electoral N°4,256-A de 5 de mayo de 2018, *“Que convoca a Elecciones Generales el domingo 5 de mayo de 2019, para elegir presidente y vicepresidente de la República, diputados al Parlamento Centroamericano, diputados a la Asamblea Nacional, alcaldes, concejales y representantes de corregimientos con sus respectivos suplentes”*.

Adicionalmente, sobre el tema de la igualdad que reprocha el activador constitucional, en lo que se refiere al trato desigual a los distintos actores de la contienda electoral como son los partidos políticos recién constituidos en comparación con lo que subsisten de una elección anterior, así como entre éstos y los candidatos de postulación libre, por todo lo explicado, el Pleno estima que se ha podido evidenciar que por sus distintas condiciones, naturaleza y dinámica, tampoco pueden los mismos ser tratados de idéntica manera, pues ante estas disimilitudes manifiestas también merecen tratos distintos en cuanto a cuantificación del financiamiento público, y por ello, es apropiado citar, a manera de ilustración, lo que el filósofo griego Aristóteles manifestó sobre la noción de igualdad que consideramos muy oportuna: *“Se piensa que lo justo es lo igual, y así es; pero no para todos, sino para los iguales. Se piensa por el contrario que lo justo es lo desigual, y así es; pero no para todos, sino para los desiguales”*.

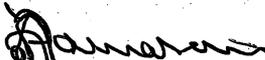
Por consiguiente, como se ha manifestado y señalado, no se estima que se ha infringido con este Decreto la Constitución Política; y como se debe recordar de acuerdo al principio de evidencia, la Acción de Inconstitucionalidad de una norma, para que proceda, debe ser clara, manifiesta e indudable que viole la Constitución, de una manera precisa e indiscutible, y lo demandado no

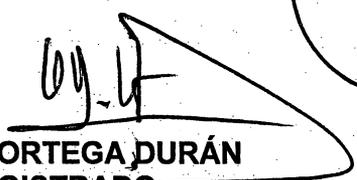
85-  
84-  
21

demuestra esa evidencia del incumplimiento de la Constitución en su artículo 141 y del Código Electoral en su artículo 193.

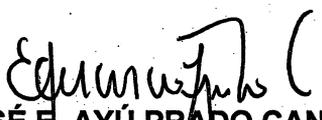
En mérito de lo expuesto, la **Corte Suprema de Justicia - PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, en la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado ROBERTO RUÍZ DÍAZ, actuando en su nombre y representación, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL**, el párrafo *"...correspondiéndole el 96.5%, es decir, cuarenta y cuatro millones doscientos treinta y seis mil setecientos ochenta y cinco balboas con dos centésimos (B/.44,236,785.02), a los siete partidos políticos que se identifican con el anexo B; y el 3.5%, es decir, un millón seiscientos cuatro mil cuatrocientos cuarenta y dos balboas con noventa y ocho centésimos (B/.1,604,442.98), a los candidatos de libre postulación, según la fórmula de distribución prevista en el artículo 193 del Código Electoral..."* contenida en el numeral 1 del artículo 2 del Decreto N°22 de 5 de mayo de 2018, publicado en el Boletín Oficial del Tribunal Electoral N°4,256-A de 5 de mayo de 2018.

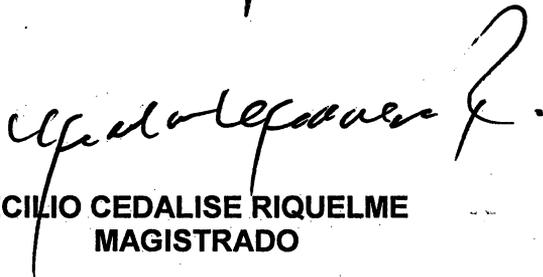
Notifíquese y Publíquese.

  
ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO

  
OYDÉN ORTEGA DURÁN  
MAGISTRADO

  
GISELA AGURTO AYALA  
MAGISTRADA

  
JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS  
MAGISTRADO

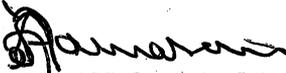
  
CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

85-  
84-  
01

demuestra esa evidencia del incumplimiento de la Constitución en su artículo 141 y del Código Electoral en su artículo 193.

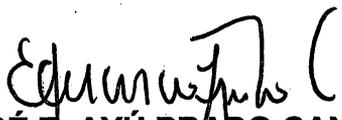
En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia - PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, en la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado ROBERTO RUÍZ DÍAZ, actuando en su nombre y representación, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL**, el párrafo "...correspondiéndole el 96.5%, es decir, cuarenta y cuatro millones doscientos treinta y seis mil setecientos ochenta y cinco balboas con dos centésimos (B/.44,236,785.02), a los siete partidos políticos que se identifican con el anexo B; y el 3.5%, es decir, un millón seiscientos cuatro mil cuatrocientos cuarenta y dos balboas con noventa y ocho centésimos (B/.1,604,442.98), a los candidatos de libre postulación, según la fórmula de distribución prevista en el artículo 193 del Código Electoral..." contenida en el numeral 1 del artículo 2 del Decreto N°22 de 5 de mayo de 2018, publicado en el Boletín Oficial del Tribunal Electoral N°4,256-A de 5 de mayo de 2018.

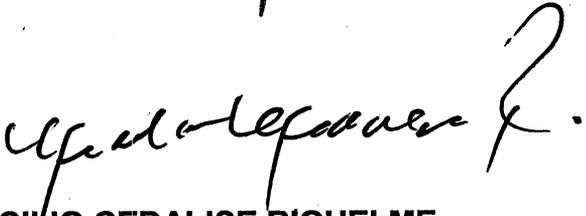
Notifíquese y Publíquese.

  
ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO

  
OYDÉN ORTEGA DURÁN  
MAGISTRADO

  
GISELA AGURTO AYALA  
MAGISTRADA

  
JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS  
MAGISTRADO

  
CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

86-  
85-  
C

Entrada No. 501-18. Magistrado Ponente: ABEL AUGUSTO ZAMORANO. Acción de Inconstitucionalidad promovida por el licenciado Roberto Rufz Díaz, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional el párrafo "... correspondiéndole el 96.5%, es decir, cuarenta y cuatro millones doscientos treinta y seis mil setecientos ochenta y cinco balboas con dos centésimos (B/.44,236,785.02), a los siete partidos políticos que se identifican con el anexo B; y el 3.5%, es decir, un millón seiscientos cuatro mil cuarenta y dos balboas con noventa y ocho centésimos (B/.1,604,442.98), a los candidatos por libre postulación, según la fórmula de distribución prevista en el artículo 193 del Código Electoral...", contenida en el **numeral 1 del artículo 2, del Decreto N°22 de 5 de mayo de 2018** (Publicado en el Boletín Oficial del Tribunal Electoral N°4,256-A de 5 de mayo de 2018).

### **SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HARRY A. DÍAZ**

Con el debido respeto, considero debió valorarse en la presente resolución que se desconoce la justificación para asignar los porcentajes de financiamiento político que se le asignan a los partidos políticos versus el porcentaje asignado a los candidatos de libre postulación. La falta de claridad en estos aspectos es lo que genera debates constitucionales como el que nos ocupa.

Al desconocer la población el origen de dichos porcentajes, estimo no se puede hablar de la inconstitucionalidad o no inconstitucionalidad de los artículos demandados, por lo que en su momento sugerí la inclusión de un análisis de estos porcentajes, puesto que se observa a prima facie una notable diferencia entre la cantidad destinada al financiamiento preelectoral de los partidos políticos versus la cantidad asignada para los candidatos de libre postulación.

El destinar una cantidad ínfima a los candidatos de libre postulación (el 3.5% del monto preelectoral establecido) limita las opciones que pueda tener el electorado al momento de elegir al candidato de su preferencia, ya que es una restricción tácita para estos candidatos.

Toda vez que este criterio no es compartido por la mayoría de los integrantes del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, expreso muy respetuosamente mi **SALVAMENTO DE VOTO** en la presente resolución.

Fecha Ut Supra,

  
HARRY A. DÍAZ  
Magistrado

Exp N° 501-18 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO ROBERTO RUIZ DÍAZ EN SU PROPIO NOMBRE, CONTRA UN PÁRRAFO CONTENIDO EN EL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO N°22 DE 5 DE MAYO DE 2018.

87-  
86  
2

**Salvamento de Voto del**  
**Magistrado Hernán A. De León Batista**

Con el debido respeto, debo manifestar mi desacuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de los integrantes que componen el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de declarar que no es inconstitucional el párrafo contenido en el numeral 1 del artículo 2 del Decreto N°22 de 5 de mayo de 2018.

Considero que la vulneración constitucional a través de esta normativa es clara, siendo que a mi juicio se reúnen los presupuestos que dan lugar a aquellos distingos que prohíbe el artículo 19 constitucional, en conjunto con el 20.

El contenido de la norma analizada, no plantea ninguna justificación para que quienes concurren al proceso electoral, con independencia de si son partidos políticos viejos, nuevos o independientes, merezcan un trato especial, en este caso económico, de unos con respecto de otros. Incluso, lo que se evidencia es que las diferencias económicas señaladas, ubican en una desventaja a aquellos a los que precisamente se les deberían dotar de las herramientas para equipararlos con aquellos que ya poseen una estructura, trayectoria, dominio, entre otros aspectos relacionados al tema de la contienda electoral.

La norma analizada, y con ello, la sentencia proferida, pierden de vista que si bien se permiten ciertas diferencias, estas deben estar justificadas o tendientes a ubicar en un equilibrio a los que se encuentran en algún tipo de desventaja, con respecto a los que no. En este caso se ha hecho todo lo contrario, se está estableciendo e incluso abriendo más la brecha que puede existir entre los partidos políticos de vieja trayectoria y nacimiento, respecto a los nuevos partidos políticos y los candidatos independientes que carecen de esa estructura e incluso una base o trayectoria económica.

88-  
87-  
C

En la causa que nos ocupa, el elemento que ubica a partidos políticos de vieja constitución, a los nuevos y a los independientes en un plano de igualdad, es que todos acudirán y se encuentran en un proceso o contienda electoral para las próximas elecciones de mayo de 2019. Todos se avocan al mismo proceso, el cual se surtirá el mismo día y se elegirán de la misma forma. Luego entonces, si todos los mencionados se encuentran en el mismo proceso, con el mismo fin y objeto, por qué razón una normativa como la impugnada, viene a introducir, sin justificación alguna, una diferenciación o distingo económico que incluso produce efectos en otros renglones de la campaña electoral.

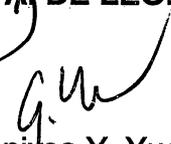
Soy del criterio que esta norma merma una correcta transformación electoral, que busca que el proceso sea más equitativo y justo para todos sus participantes, y más en el actual donde se introduce con y en mayor número, la figura de los independientes como otra alternativa a la población para escoger a sus gobernantes.

Limitar o coartar económicamente la participación de los nuevos partidos políticos y los independientes, también repercute en todo el electorado, quien tiene el derecho de que nuevas propuestas puedan llegarles de la misma forma y presencia que la de los partidos denominados como tradicionales.

No obstante el análisis que precede, y como quiera el mismo no es compartido por la mayoría plenaria, me corresponde SALVAR MI VOTO.

Fecha ut supra.

  
**MAG. HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA.**

  
Licda. Yanixsa Y. Yuen C.

Secretaria General