



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. –PLENO- PANAMÁ, VEINTIOCHO
(28) DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO (2021).**

VISTOS:

El licenciado Miguel Batista Guerra, actuando en nombre y representación de Alejandro Berroa Pimentel, ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad para que se declare inconstitucional la Resolución de fecha 20 de agosto de 2020, emitida por el Tribunal Electoral por ser contraria a lo establecido en el artículo 17 y 31 de la Constitución Política de Panamá.

Acogida la Demanda y cumplidos los requisitos propios para este tipo de procesos, entra el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver sobre la constitucionalidad de la resolución objeto de censura.

DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

La acción procesal que nos ocupa plantea ante este Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad de la Resolución de fecha 20 de agosto de 2020, mediante la cual el Tribunal Electoral resuelve lo siguiente:

“PRIMERO: **SANCIONAR a Alejandro Berroa Pimentel**, con cedula de identidad No. 4-197-100, con multa de TRES MIL BALBOAS (B/. 3,000.00), por la violación del artículo 209 del Código Electoral, es decir, por no entregar oportunamente el informe correspondiente al origen de las contribuciones privadas utilizadas en la campaña electoral que realizó como precandidato al cargo de representante por la libre postulación, en el corregimiento de Progreso, distrito de Barú, provincia de Chiriquí. SEGUNDO: La multa impuesta debe ser cancelada en el término de sesenta (60) días posteriores a la ejecutoria de esta Resolución, en la Dirección de Finanzas ubicada en la sede central del Tribunal Electoral, o en la Dirección Regional de Organización Electoral de la circunscripción por la cual se postuló. Se permite solicitar arreglo de pago con la finalidad de cancelarla.

TERCERO: Se advierte que, de no cancelar la multa en el plazo estipulado, se le convertirá en arresto a razón de un (1) día por cada dos balboas (B/. 2.00) dejados de pagar.”

HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA

El pretensor constitucional fundamenta su demanda manifestando que, el señor Alejandro Berroa Pimentel anunció al Tribunal Electoral su interés de participar en las Elecciones Generales del 5 de mayo de 2019, como candidato por la libre postulación al cargo de Representante del Corregimiento de Progreso, Distrito de Barú, Provincia de Chiriquí.

Señala el activador constitucional que, de acuerdo al artículo 338 del Código Electoral el procedimiento en estos casos es el siguiente: una vez realizada la solicitud, habiendo cumplido con los requisitos, el Tribunal Electoral debe emitir una resolución mediante la cual se autorizaba la entrega de libros para recoger firmas.

Indica que, el procedimiento reseñado no se llevó a cabo en el caso que ocupa nuestra atención, porque el señor Alejandro Berroa Pimentel en ningún momento ostento la condición de precandidato por libre

postulación para el cargo señalado; por tanto, a él no le aplicaba la obligación de presentar informes de ingresos y gastos de campaña, que establece el artículo 209 del Código Electoral. Manifiesta el actor que, así lo señaló en los descargos realizados por mandato de la Resolución de 19 de junio de 2019, a través de la cual la Autoridad demandada le corre traslado, en virtud al expediente iniciado en su contra, identificado con el número 206-2019-ADM.

Además, le indicó al Tribunal Electoral que, si se observa el Boletín Electoral No. 4436 de fecha 11 de enero de 2019, mediante el cual se publicaba la lista de los precandidatos por la libre postulación, no aparece su nombre, precisamente por que no había participado en tal postulación.

Sostiene el activador constitucional que las disposiciones infringidas como consecuencia de la emisión de la Resolución censurada, son, por un lado, el artículo 31 (Principio de Estricta Legalidad); por otro, el artículo 17 (Tutela Judicial Efectiva); ambas normas de la Constitución Política.

Arguye que, el artículo 215 en relación al artículo 209 del Código Electoral sanciona, tipifica, la conducta consistente en la no presentación de informes de ingresos y gastos de la campaña con multa de tres mil balboas con 00/100 (B/.3,000.00), dichas normas se refieren exclusivamente a los candidatos. Mediante Decreto 38 de 18 de diciembre de 2017 en el artículo 1, se define la palabra candidato señalando que comprende también a los precandidatos.

La vulneración del artículo 31 de nuestra Carta Magna indica, que se produce de manera directa por omisión toda vez que, a través de dicha norma constitucional se establece que solo podrá ser penado un ciudadano por hechos declarados punibles con Ley anterior a su perpetración y el

Decreto Ejecutivo 38 de 18 de diciembre de 2017, que fue la base para sancionar a Alejandro Berroa Pimentel, no tiene la categoría de Ley formal.

Por otro lado, arguye el activador constitucional que la Resolución impugnada vulnera por omisión el artículo 17 de la Constitución Política porque soslaya el deber de cumplir la Constitución y la Ley contenida en esta disposición de rango constitucional.

OPINIÓN DE LA PROCURADORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador General de la Administración, por medio de la Vista No. 995 de 28 de julio de 2021 (f. 71-83 del expediente), emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad correspondiente a la entrada 60781-2021, que ocupa nuestro estudio y concluye con la opinión de que lo demandado es inconstitucional.

Fundamenta su opinión señalando, entre otras cosas, que la presente acción de inconstitucionalidad es la única herramienta que, de acuerdo con la Constitución Política, se puede utilizar para impugnar la Resolución censurada, sobre la base de que contra las decisiones del Tribunal Electoral no cabe otro remedio procesal para atacarlas que el que hoy nos ocupa de acuerdo al artículo 143 de la Constitución Política.

Concluye que, al señor Alejandro Berroa Pimentel, se le sancionó con una norma que no le era aplicable a él, estimando una extemporaneidad que no se encuentra regulada en el Código Electoral vigente; vulnerándose así el artículo 17 y 32 de nuestra Carta Fundamental.

En cuanto a la alegada vulneración del artículo 31 de la Constitución Política indica que, no es correcto porque esta disposición de rango

constitucional, se refiere a la garantía que tiene todo individuo, respecto a la pena que se le imponga, la cual debe ser por un hecho delictivo tipificado y además vigente de manera previa a la comisión del acto típico y antijurídico, siendo sin duda una situación distinta al caso que nos ocupa.

FASE DE ALEGATOS

Según lo dispuesto en el artículo 2564 del Código judicial, una vez devuelto el expediente por la Procuraduría de General de la Administración, se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación nacional, para que todos los interesados presentaran argumentos por escrito.

Dentro del término de Ley, el Tribunal Electoral a través del Director de Asesoría Legal; así como el Licenciado Miguel Batista Guerra, activador constitucional, interpusieron alegatos o argumentos por escrito (f. 93-99 y 100-108, respectivamente).

De foja 93 a 99 el Director de Asesoría Legal del Tribunal Electoral, explica, en síntesis, que la sanción aplicada al señor Berroa Pimentel es correcta, porque siendo que mantenía la condición de precandidato por libre postulación tenía la obligación de presentar el informe de ingresos y gastos de campaña, en el tiempo que indica el artículo 209 del Código Electoral; obligación ésta que incumplió. Por ello a su juicio, no existió en la Resolución censurada infracción alguna de derechos constitucionales, como lo ha planteado el actor.

CONSIDERACIONES DEL PLENO

Luego de expuestos los argumentos del activador constitucional y la opinión del Procurador General de la Administración, el Pleno pasa a considerar la pretensión que se formula en la Demanda.

En este sentido, la competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia para conocer y resolver de las Acciones de inconstitucionalidad encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, así como en lo dispuesto en el artículo 2559 del Código Judicial, el cual permite que cualquier persona, por medio de apoderado legal, impugne ante este máximo Tribunal Constitucional las Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás Actos provenientes de una Autoridad que considere inconstitucionales y pedir, por tanto, su correspondiente declaración de inconstitucionalidad.

Corresponde a esta Corporación de Justicia pronunciarse sobre el fondo de este negocio constitucional, procurando encaminar el desarrollo de nuestro análisis a una confrontación extensiva de las normas acusadas, con todos los preceptos constitucionales que puedan haberse infringido, atendiendo al principio de universalidad constitucional, que rige en materia de justicia constitucional adjetiva, establecido en el artículo 2566 del Código Judicial, que es del tenor siguiente:

"Artículo 2566. En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes."

El principio de Universalidad Constitucional, consagrado en la norma citada, le permite a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, verificar con todos los preceptos constitucionales, si la Ley demandada infringe alguno

de ellos, independientemente de que no hayan sido mencionados en la demanda.

Sobre el particular, el Doctor Edgardo Molino Mola, ha expuesto el siguiente análisis:

"Si la demanda debe ser conforme con la pretensión para los efectos del principio de congruencia que rige en el proceso civil, vemos que en el proceso constitucional dicho principio de congruencia resulta afectado, ya que puede la sentencia estimar como violada una norma constitucional no sustentada como infringida por el demandante, en un proceso que es de puro derecho, y por tanto decidir sobre aspectos no planteados en la demanda.

La Corte Suprema de Panamá aplica este principio de universalidad constitucional o de interpretación integral de la Constitución, constantemente, y no son pocas las ocasiones en que ha decidido la inconstitucionalidad de una ley con base en una disposición constitucional no alegada como violada por el demandante. Igualmente, en la parte resolutive de sus decisiones puede verse la aplicación de este principio cuando expresa que la norma acusada no infringe la disposición constitucional citada en la demanda así como ninguna otra norma constitucional. Esto trae a la vez la consecuencia de que la sentencia es final, lo que significa que la norma acusada se convierte en cosa juzgada constitucional y no podrá ser nuevamente demandada como inconstitucional por los mismos motivos de inconstitucionalidad alegados en la demanda, ya que la Corte consideró que tampoco violaba otras normas de la Constitución en aplicación del principio de universalidad constitucional..." (Molino Mola, Edgardo. La Jurisdicción Constitucional en Panamá. Biblioteca Jurídica Diké. Primera Edición, página 114)

Siendo así, dentro de dicho contexto, lo procedente es analizar los argumentos vertidos por el promotor constitucional, la opinión de la Procuraduría General de la Administración; así como, el resto de las normas Constitucionales en función de lo dispuesto en el artículo 2566 del Código Judicial.

Dicho lo anterior, para una mayor comprensión de lo que aquí se debate, debemos iniciar por reseñar, brevemente, aspectos relevantes sobre la evolución electoral en nuestra República.

En la Constitución Política aprobada en 1904 por la Asamblea Nacional Constituyente, solamente se apreciaban dos temas electorales: el del sufragio y el de la ciudadanía y no hay referencia constitucional a ninguna autoridad electoral.

De allí, se da inicio a una actividad legislativa constante a fin de brindar mayor cobertura a las Autoridades Electorales en todo el país. En nuestra segunda Constitución Política, que entra en vigencia el 2 de enero de 1941, se crea la primera autoridad electoral a nivel constitucional, convirtiendo al Jurado Nacional de Elecciones en un tribunal electoral pero que retiene su nombre de Jurado.

En 1958, mediante la Ley 25 de 30 de enero, se aprueba el primer Código Electoral y se reglamenta la jurisdicción penal electoral recién adscrita al Tribunal en la reforma constitucional de 1956, estableciendo que, en representación de la sociedad, actuará el Ministerio Público por conducto del Procurador General o del Procurador Auxiliar. Para dejar establecida la independencia y autonomía financiera del Tribunal Electoral, se establece que tendrá sus partidas de gastos de manera separada a las del Órgano Ejecutivo y Judicial.

En 1974 se expide la Ley 100 de 30 de diciembre, bajo la administración del Presidente Demetrio Basilio Lakas, para reorganizar el Registro Civil y se establece como una dependencia del Tribunal Electoral.

El 10 de febrero de 1978, bajo la misma administración política, y desarrollando disposiciones constitucionales, se expide la Ley 4, Orgánica del Tribunal Electoral y de la Fiscalía Electoral. El 24 de abril de 1983, se aprueba en referéndum un paquete de reformas a la Constitución Política de 1972. En materia electoral, se instituye que el Tribunal Electoral tiene la función de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular. Se le reconoce patrimonio propio, derecho de administrarlo y se le da constitucionalmente la responsabilidad del registro civil de las personas.

En las elecciones del 7 de mayo de 1989, año en el que sobrevino la invasión de los Estados Unidos a Panamá, se inicia una nueva trayectoria electoral que propiciaba la eficiencia y transparencia de los procesos electorales y consultas populares.

Así fue que, a través de la Constitución Política vigente, en su artículo 142, se establece la función principal del Tribunal Electoral señalando lo siguiente:

“Artículo 142: Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, se establece un tribunal autónomo e independiente, denominado Tribunal Electoral, al que se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Este Tribunal interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral, dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral.”

La estrategia del Tribunal Electoral fue, precisamente, un proceso gradual de reformas, aprovechando cada torneo electoral para detectar fallas técnicas y aspectos susceptibles de ser mejorados. Esa misión, logró que nuestro país obtuviera muchos avances en cuanto a la democracia procesal y candidaturas y, aunque por definición, la democracia es un proceso inconcluso, por ser susceptible a constantes cambios y mejoras, constituye la base fundamental para seguir evolucionando con miras a concientizar el sistema, haciendo una medición progresiva del termómetro social que, día con día, evoluciona, cambia y se transforma.

Por ello, es comprensible que, a propósito de una mejor y mayor transparencia en las actuaciones de los partidos políticos y/o candidatos de libre postulación, se erijan reglamentos que regulen las mismas.

Muchas fueron las reformas al Código Electoral y sus reglamentaciones que se suscitaron a partir de allí, pero la que para este caso es relevante, constituye la reforma emitida a través de la Ley 29 de fecha 29 de mayo de 2017, publicada por medio de la Gaceta Oficial 28289-A. Dicha Ley incorpora una sección al Capítulo I del Título V del Código Electoral denominado "Financiamiento Privado".

Conviene, entonces ahora, hacer un repaso de la anotada figura del Financiamiento Privado y su inclusión en el Código Electoral, puesto que de allí deviene el contexto en el que se genera la Resolución censurada por el activador constitucional.

A través de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales se presentó el Proyecto de Ley No. 292 de fecha 18 de enero de 2016 (posterior Ley 29 de 29 de mayo de 2017); iniciativa adoptada por la Comisión Nacional de Reformas Electorales del Tribunal Electoral.

De la lectura de la Exposición de Motivos de dicho proyecto de Ley, el Pleno pudo ubicar la intención en cuanto a la incorporación de la sección tercera, al Capítulo I del Título V al Código Electoral; la cual fue, indiscutiblemente, que las compañías políticas o los particulares que aspiraran a un cargo político, tuvieran la oportunidad de obtener ingresos para las actividades propias de la candidatura con dineros provenientes de entes privados, actualizando el sistema electoral y fortaleciendo el orden económico y el Estado de Derecho (ver 112-120 del expediente).

Así, también, en la explicación que el Magistrado del Tribunal Electoral, Licenciado Heriberto Araúz dio al inicio de las sesiones del Primer Debate de la ley en cuestión (f. 129 del expediente), expresó lo

siguiente: *"El proyecto señor Presidente, descansa, fundamentalmente, en dos principios medulares que inspiran el resto de la normativa, contenida en este proyecto o esta propuesta de reforma. En principio de equidad, hacer un proceso electoral más equitativo, más ecuánime y el principio transparencia y rendición de cuentas. Son los principios, reitero, que orientan y orientaron en su momento la discusión en el seno de la Comisión Nacional de Reformas Electorales y a los funcionarios del Tribunal Electoral."*

En ese sentido, luego de los debates correspondientes, se aprobó en tercer debate la Ley 29 de 29 de mayo de 2017, a través de la cual, por primera vez, se regula el financiamiento privado, donde las nóminas podrían, desde ese momento, financiar sus campañas políticas con recursos donados o propios dentro de los topes señalados para las actividades políticas.

El artículo 190-B de la referida ley, señala la necesidad de aperturar una cuenta bancaria para tales fines (artículo 205 del Código Electoral), estableciendo lo siguiente:

"Artículo 205: Los candidatos están en la obligación de registrar todas las contribuciones privadas que reciban y los aportes de sus propios recursos para las campañas, a través de cuentas en cualquier institución bancaria de la localidad, teniendo la entidad la obligación de aperturar dichas cuentas con esta finalidad o a solicitud del candidato a dedicar una cuenta personal que el candidato indique exclusivamente para esta finalidad." (Subraya el Pleno)

A pesar que, los artículos siguientes del Código Electoral imprimen el procedimiento y prerrogativas en cuanto al manejo de dichos fondos y cuenta bancaria que, el candidato o nómina, deben manejar, se emite el Decreto No. 34 de 2017, subrogado por Decreto No. 38 de 2017, que reglamenta lo relacionado con dicho manejo de cuentas aperturadas por los candidatos, para los fines descritos.

Por otro lado, el artículo 190-F (209 del Código Electoral vigente) de la ley referida indica lo siguiente "*La información correspondiente al origen de las contribuciones privadas de los candidatos recauden de terceros o porten de sus propios recursos deberán ser presentadas al Tribunal Electoral, detallando la lista de los donantes, quince días después de la elección.*"

Seguidamente, el artículo 190-G (210 del Código Electoral vigente) indica "*Las nóminas están obligadas a presentar al Tribunal Electoral un informe de los gastos incurridos con el financiamiento privado, detallando la lista de donantes, quince días después de la elección. Dicha información será de acceso público de la página electrónica del Tribunal Electoral. Las nóminas también quedan obligadas a presentar la declaración jurada, aunque no hayan recibido contribuciones de terceros, señalando a este efecto, los gastos incurridos con aportes de recursos propios.*"

Por su parte, el artículo 190-L (artículo 215 del Código Electoral), establece un control posterior en cuanto a los fondos recibidos de financiamiento privado y de fondos propios, que constituye el artículo utilizado por el Tribunal Electoral para sancionar, en este caso, al señor Alejandro Berroa Pimentel; el cual dispone lo siguiente:

"La no presentación de informes de ingresos y gastos de campaña será sancionada con multa de tres mil balboas (B/.3,000.00) y el exceso en el tope de estos será sancionado con una multa equivalente al doble de la diferencia de la suma excedida.

La aplicación de este artículo se realizará bajo las normas de las faltas electorales". (El Pleno subraya)

En la lectura de la exposición de motivos de la referida discusión del proyecto de ley No. 292, al cual ya hemos hecho referencia, se resalta un aspecto relevante sobre este tema, a través del cual se extrae el

motivo fundamental de la inclusión del precitado artículo y demás que tienen injerencia en el control de los fondos provenientes del financiamiento a los partidos políticos.

Dicha motivación se extrae del punto "B. *Transparencia y Rendición de Cuentas*", lo siguiente (f. 117-reverso): *El nuevo reto de la política y la democracia, ya no radicaba en el posible fraude que se podía cometer para alterar la voluntad popular, sino en el dinero que se invierte en ellas y que, por un lado, genera una inquietud en la contienda, y por el otro, permite el lavado de dinero y el ingreso del crimen organizado en la toma de decisiones de una Nación, amén de que se sustrae a los sectores populares de aspirar a puestos electivos. Para ello, se proponen normas de transparencia que prevén la divulgación del origen de las donaciones que sustentan el financiamiento privado de las campañas*".

Hasta aquí, el Pleno evidencia que la sanción administrativa, de acuerdo al artículo 215 del Código Electoral, es aplicable a los candidatos que, después de las elecciones, no presenten los informes a que se refieren los artículos precedentes (artículo 209 y siguiente del Código Electoral).

Dicho lo anterior, a propósito de darle una solución eficaz al presente conflicto constitucional, se debe absolver la siguiente interrogante, de acuerdo al contenido del artículo 209 y 210 del Código Electoral en concordancia con el Decreto 38 de fecha 18 de diciembre de 2017, *¿La conducta realizada, omitida o ejecutada en forma extemporánea por el activador constitucional, alcanza la sanción aplicada? En otras palabras, el comportamiento sancionado resulta de una debida aplicación del derecho que está contemplado en la Ley y/o Decreto aducido en la Resolución de fecha 20 de agosto de 2020?*

Para resolver la anotada interrogante se hace oportuno, en primer lugar, clasificar la categoría política en la que el activador constitucional se encontraba al momento que es emitida la Resolución censurada; es decir, si mantenía la condición de "precandidato" por libre postulación, "candidato" por libre postulación o ninguna de ellas.

Sobre el particular, en términos generales, candidato se define de la siguiente manera: *Candidato: Persona que aspira en política a ser elegida para un determinado cargo.* Por su parte, *Precandidato: es la Persona que aspira a ser candidato*¹.

De acuerdo al Decreto No. 38 de fecha 18 de diciembre de 2017, reglamentación que fue utilizada como fundamento legal para emitir la Resolución censurada, la definición de Candidato y Precandidato se exponen de la siguiente manera:

"Artículo 1: Definiciones. Para los efectos del presente Decreto, se entiende por:

Candidato: Comprende a los precandidatos y candidatos reconocidos formalmente por el Tribunal, sean estos de partidos políticos o por libre postulación.

Precandidato por libre postulación: Es aquel que ha sido reconocido por el Tribunal Electoral como tal y facultado para iniciar la recolección de firmas de respaldo, y ese reconocimiento ha quedado en firme." (Subraya el Pleno).

Por su parte, el artículo 4 del Decreto 10 de 3 de julio de 2017, instituido exclusivamente para las elecciones que se efectuarían en el año 2019, señala "*...Recibida la solicitud, el Director de Organización Electoral competente, dispondrá de tres días hábiles para pronunciarse. De encontrarla en orden y conforme a los requisitos legales, emitirá resolución motivada reconociendo al aspirante como precandidato al cargo que se trate...*"

¹ Diccionario panhispánico del español jurídico - RAE.

Dicho esto, en la causa que nos ocupa, de la lectura de la demanda se extrae que el actor, si bien reconoce en el hecho primero que **anunció** ante el Tribunal Electoral su interés de participar en las Elecciones Generales del 5 de mayo de 2019; niega haber ostentado la condición de precandidato porque no fueron satisfechos los requisitos establecidos en el artículo 338 del Código Electoral; lo que, según el actor, se confirma con la no inclusión como precandidato en el Boletín 4,436 de fecha 11 de enero de 2019.

Efectivamente, al ingresar a la página web del Tribunal Electoral [www.tribunalelectoral.gob.pa\(sección201.174.39.184/tribelec/normas2.cfm.\)](http://www.tribunalelectoral.gob.pa(sección201.174.39.184/tribelec/normas2.cfm)) de acceso público, esta Superioridad observa el Boletín 4,436 de fecha 11 de enero de 2019, que contiene la Resolución No. 004-DNOE de esa misma fecha, a través de la cual se ordena comunicar la cantidad de adherentes que obtuvo cada uno de los precandidatos por la libre postulación a los diversos cargos de elección popular para las Elecciones Generales del 5 de mayo de 2019; boletín en el que, el señor Alejandro Berroa Pimentel no aparece. En ese sentido, el Pleno pudiera intuir que, efectivamente, el señor Berroa Pimentel nunca tuvo la condición de "precandidato".

Sin embargo, a foja 97 del expediente se observa que, el Tribunal Electoral a través de Director de Asesoría Legal, dentro del memorial de alegatos señala lo siguiente "*...la Resolución DROEPC/LP/DJ/040509-A del 6 de octubre de 2018, emitida por la Dirección Regional de Organización Electoral de Chiriquí, autorizó la entrega de libros para recoger las firmas de iniciadores y respaldo para la solicitud de libre postulación al señor Alejandro Berroa Pimentel, resolución que le fue*

notificada personalmente el 10 de octubre de 2018, y al no presentarse recurso de apelación en contra de ésta, la misma quedó en firme."

Bajo ese escenario, esta Corporación de Justicia no logra identificar con certeza la condición política del señor Alejandro Berroa Pimentel al momento en que se emite la resolución impugnada. Ahora bien, si se tomara en cuenta la primera premisa, es decir, que el activador constitucional nunca obtuvo la categoría de "*precandidato*", desaparecería de inmediato el motivo por el cual la Institución podría aplicarle una sanción de cualesquiera exista en el Código Electoral, ni en los instrumentos que lo reglamentan.

En contrario sentido, lo que habría que solventar sería si se parte de la hipótesis que, efectivamente, el señor Alejandro Berroa Pimentel, se formalizó o constituyó en precandidato por libre postulación para ostentar el cargo de Representante de Corregimiento; para lo cual se efectuará el análisis que, a continuación, se desarrolla.

Como punto de partida, es oportuno recordar que, la Resolución impugnada centra su decisión sobre la base de lo siguiente:

1. Que el artículo 209 del Código Electoral establece que los candidatos están obligados a presentar ante el Tribunal Electoral la información correspondiente al origen de las contribuciones privadas que recauden de terceros o aporten de sus propios recursos, quince (15) días después de la elección.
2. Que aun cuando hubiera renunciado, el señor Alejandro Berroa Pimentel, de acuerdo al Decreto No. 38 de 18 de diciembre de 2017, tenía la obligación de presentar dicho informe. (artículo 209 y 2010 del Código Electoral).

3. Que dentro de los 15 días establecidos en el artículo 209 del Código Electoral para que los candidatos efectúen la entrega del informe, el señor Alejandro Berroa Pimentel, no lo hizo; por tanto, es merecedor de la sanción establecida en el artículo 215 de dicha excerta legal.

De lo anterior, se logra colegir que, la resolución censurada ubica al señor Alejandro Berroa como candidato por libre postulación; en segundo lugar, que el mismo incumple con la obligación de presentar en tiempo oportuno el informe correspondiente de acuerdo a la ley, en función de lo establecido en el Decreto 38 de 2017.

Recordemos que, el contenido del Decreto 38 de 18 de diciembre de 2017, que subroga el Decreto 34 de 27 de octubre de 2017, reglamenta lo relacionado con la apertura y manejos de las cuentas bancarias donde se ingresen los fondos provenientes de financiamientos privados. Sobre el particular, se hace oportuno identificar, primeramente, *¿Cuál es el alcance de la facultad reglamentaria que tiene el Tribunal Electoral?*

Para responder lo anterior, resulta oportuno recordar que, a nivel interno, las normas se clasifican, en orden descendente de supremacía. Así, en primer lugar, tenemos la Constitución Política. Inmediatamente, después, se ubican las Leyes emitidas por la Asamblea Nacional, en base a la función legislativa que ejerce en virtud al Artículo 159 de la Constitución Política y los Decretos Leyes, en base al numeral 16 del mismo artículo 159 de la Constitución Política, que emite el Órgano Ejecutivo por facultades extraordinarias que le confiere el Órgano Legislativo cuando la Asamblea esté en receso.

Luego, tenemos los Decretos Ejecutivos que emite el Presidente de la República con el Ministro respectivo, de acuerdo al numeral 14 del artículo 184, en concordancia con el artículo 186, ambos de la Constitución Política. Lo anterior se conoce como potestad reglamentaria que como su nombre lo indica reglamentan la Ley para su mejor cumplimiento y aplicación.

La Sala Tercera ha sido reiterativa al señalar que los reglamentos, por su relación con las leyes, pueden ser de tres clases en nuestro sistema jurídico, a saber: los de ejecución de las leyes, los independientes o autónomos y los de necesidad o de urgencia.

Nos encontramos ante el primer escenario, es decir, los reglamentos de ejecución de las leyes; pero dicha potestad reglamentaria, posee una serie de límites que se derivan tanto del principio constitucional de la "Reserva de la Ley" como de propia la propia naturaleza de los reglamentos.

También existen límites de la potestad reglamentaria que, tal como se ha señalado con anterioridad, pueden ser de carácter formal, cuando atañen a la competencia para dictar el reglamento, y de carácter material, que hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que deben ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder.

Esta última constituye la facultad que, a través de Decretos, emite el Tribunal Electoral para el mejor cumplimiento de la Ley electoral. Llama poderosamente la atención, en ese sentido, que el Decreto No. 38 de 2017 desarrolla normas que contienen innovadoras disposiciones legales donde, además de reglamentar lo dispuesto en la ley sobre aperturas de cuentas bancarias por parte de los candidatos y

precandidatos, pareciera crear nueva normativa, lo cual incluso, pudiera recaer en un desvío del propósito del Decreto. Sin embargo, lo anterior no ha sido petitionado mediante la presente acción, por tanto, esta Corporación centrará su análisis a resolver sobre la inconstitucionalidad de lo que aquí se ha planteado.

Continuando con el desarrollo que nos ocupa, surge la siguiente interrogante *¿Qué norma del Decreto 38 de 2017 fue utilizada en la resolución censurada?*. Esta Corporación de Justicia no logra identificar en la resolución un artículo del Decreto específico utilizado en la resolución atacada, únicamente hace alusión al instrumento reglamentario como un todo.

Del análisis hasta aquí realizado, el Pleno llega a la conclusión que al señor Alejandro Berroa Pimentel no le era aplicable el Decreto precitado para la situación específica, porque nada tiene que ver dicha excerta reglamentaria, con la no presentación de informes de ingresos y egresos aplicable a los candidatos de partidos políticos o de libre postulación. Dicha presentación de informes está regulada, como ya lo hemos anotado, por los artículos 209 y 210 para los candidatos, 15 días después de la elección.

Lo anterior, encuentra su razón de ser, precisamente, en el "*Principio de Estricta Legalidad*" que, en el Derecho Administrativo, es concebido como la columna vertebral de informe de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las

normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración. (Dromi, Roberto, Derecho Administrativo, 12 Edición, Ciudad Argentina-Hispania Libros-2009, página 1111).

Por otra parte, el artículo 31 la Constitución Política, alegado por el activador constitucional señala lo siguiente: *"Solo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado"*.

A diferencia de lo establecido por el Procurador de la Administración, a juicio de esta Superioridad, aun cuando a primera vista pudiera parecer que la norma precitada aplica únicamente a procedimientos de índole penal, lo cierto es que la jurisprudencia patria ha reconocido en ciertos casos, su aplicación, como en el presente caso, ocurre.

Es cierto que, el artículo 31 de la Constitución recoge el principio de legalidad en materia penal, piedra angular del sistema penal, del que se desprenden garantías sustantivas penales y garantías procesales penales, sistema que sigue nuestro país que desarrolla el principio "nullum crimen sine previa lege" que establece que sólo los hechos tipificados en la ley penal como delitos pueden ser considerados como tales. También es cierto que, la jurisdicción penal ordinaria, que antes comprendía la electoral y fiscal, se fraccionó, otorgando, a través de subsistemas, la competencia funcional a entes especializados: la electoral al Tribunal Electoral y la Fiscal y Aduanera al Ministerio de Hacienda y Tesoro. Así, el Código Electoral, en tutela de bienes jurídicos de "la libertad y pureza del sufragio" ha descrito en dos secciones del capítulo primero del Título VII, diversas conductas que ha erigido en

delitos electorales. También, en la sección administrativa como la que nos ocupa en este caso, se imponen sanciones que, si bien, no resultan ser denominados delitos electorales, consisten en la imposición de un castigo pecuniario establecido para el que infringe, por ejemplo, la conducta señalada en los artículos 209 y 210 del Código Electoral.

En el presente caso, se menciona un decreto que, aunque promulgado con anterioridad no constituye una Ley formal; aunado al hecho que, como ya se ha señalado, se ha aplicado a un contexto que nada tiene que ver con la apertura y manejo de cuentas bancarias.

Por otro lado, tal como el accionante en este caso establece, la sanción aplicada en el artículo 215 en función a la no presentación de los informes se hace en función a aquellos informes solicitados en el artículo 209 que establece "la información correspondiente al origen de las contribuciones privadas que los candidatos recauden de terceros o aporten de sus propios recursos..."; no siendo éste el caso en que el señor Alejandro Berroa Pimentel, se encontraba.

En síntesis, esta Corporación de Justicia comparte el criterio vertido por la Procuraduría de la Administración, con criterios similares y otros incluidos en el presente pronunciamiento, en primer lugar, porque se le ha aplicado al activador constitucional la sanción contenida en el artículo 215 del Código Electoral sin que le sea aplicable a él, tomando en consideración el Decreto 38 de 2017, que tampoco trataba la situación en la que se encontraba el mismo. En segundo lugar, el artículo 215 del Código Electoral supone la no presentación del informe; lo que, aunque tardío, el activador constitucional realizó.

Por tanto, la Resolución de fecha 20 de agosto de 2021, ha vulnerado, por una parte, el artículo 31 de la Constitución Política porque

de acuerdo al Principio de Estricta Legalidad, solo se puede aplicar la sanción descrita en el artículo 215 de la Constitución Política, exactamente al acto censurable, lo que en este caso no ocurrió.

Por otro lado, el artículo 17 de la Constitución Política, que contiene el Derecho Humano a la Tutela Judicial Efectiva y que conecta la interpretación constitucional con el Principio de Control de Convencionalidad para que siempre se beneficie lo más posible la dignidad y el derecho humano del ciudadano en las decisiones que se tomen judicialmente, ha sido vulnerado en este caso porque la Resolución censurada, emitida por el Tribunal Electoral, omite el deber de respetar y proteger los derechos del señor Berroa Pimentel consagrados en nuestra Carta Magna.

En consecuencia, la Resolución de fecha 20 de agosto de 2020 emitida por el Tribunal Electoral, a través de la cual se sanciona al señor Alejandro Berroa Pimentel a pagar la suma de tres mil balboas con 00/100 (B/.3,000.00) por la violación del artículo 209 del Código Electoral, es decir, por no entregar oportunamente el informe correspondiente al origen de las contribuciones privadas utilizadas en la campaña electoral que realizó como precandidato al cargo de representante por la libre postulación, en el corregimiento de Progreso, distrito de Barú, Provincia de Chiriquí, ES INCONSTITUCIONAL, toda vez que vulnera los artículos 17 y 31 de la Constitución Política.

En mérito de lo expuesto, el **Pleno de la Corte Suprema de Justicia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **Declara que ES INCONSTITUCIONAL** la Resolución de fecha 20 de agosto de 2020 emitida por el Tribunal Electoral, a través de la cual se sanciona al señor Alejandro Berroa Pimentel a pagar la suma

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
de 20
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.
Firma del Notario

de tres mil balboas con 00/100 (B/.3,000.00) por la violación del artículo 209 del Código Electoral, es decir, por no entregar oportunamente el informe correspondiente al origen de las contribuciones privadas utilizadas en la campaña electoral que realizó como precandidato al cargo de representante por la libre postulación, en el corregimiento de Progreso, distrito de Barú, Provincia de Chiriquí, por infringir los artículos 17 y 31 de la Constitución Política.

Notifíquese y Publíquese en Gaceta Oficial.



OLMEDO ARROCHA OSORIO
Magistrado



JOSE E. AYÚ PRADO CANALS
Magistrado



CECILIO CEDALISE RIQUELME
Magistrado



MARIBEL CORNEJO BATISTA
Magistrada
CON VOTO CONCURRENTENTE



HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
Magistrado



LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
Magistrado



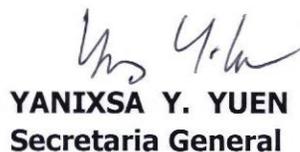
SECUNDINO MENDIETA G.
Magistrado



ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
Magistrada



CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
Magistrado



YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General

ENTRADA 60781-2021 (FONDO)
MAGISTRADO OLMEDO ARROCHA OSORIO

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA RESOLUCIÓN DE 20 DE AGOSTO DE 2020 DICTADA POR EL TRIBUNAL ELECTORAL QUE SANCIONÓ A ALEJANDRO BERROA PIMENTEL POR VIOLACION AL ARTÍCULO 209 DEL CÓDIGO ELECTORAL.

VOTO CONCURRENTENTE

MAGISTRADA MARIBEL CORNEJO BATISTA

Con el debido respeto, debo manifestar que comparto la decisión que se adopta en fallo consistente en **DECLARAR INCONSTITUCIONAL** la Resolución dictada por el Tribunal Electoral el 20 de agosto de 2020 que dispuso sancionar a Alejandro Berroa Pimentel por infringir el artículo 209 del Código Electoral, pero no estoy de acuerdo con que se plasme el criterio consignado entre las páginas 18 y 19 del mismo según el cual:

“...el Decreto N°38 de 2017 desarrolla normas que contienen innovadoras disposiciones legales donde, además de reglamentar lo dispuesto en la ley sobre aperturas de cuentas bancarias por parte de los candidatos y precandidatos, pareciera crear nueva normativa, lo cual incluso, pudiera recaer en un desvío del propósito del Decreto”.

Ello obedece a que, en el extracto citado de la sentencia, el Pleno anticipa su juicio en relación con un acto normativo que no es el objeto de la demanda, situación que me induce a emitir el presente **VOTO CONCURRENTENTE**.

Fecha *ut supra*.


MARIBEL CORNEJO BATISTA


YANIXSA Y. YUEN C.
SECRETARIA GENERAL