



**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

El Licenciado **Roberto Ruíz Díaz**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad del párrafo que dice: “...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”, contenido en el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 22 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”.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pleno.

Acudo ante usted de conformidad con 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, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Párrafo acusado de inconstitucional.

A través de la acción que ocupa nuestra atención, el Licenciado **Roberto Ruíz Díaz**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad del párrafo que dice: “...correspondiéndole el 96.5%, es decir, cuarenta y cuatro millones doscientos

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”, contenido en el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 22 de 5 de mayo de 2018, publicado en el Boletín del Tribunal Electoral número 4,256-A del sábado 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”.

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

El accionante manifiesta que las normas acusadas han infringido las siguientes disposiciones constitucionales:

a. El artículo 19, que dispone: *“No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”* (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial);

b. El artículo 20, que señala: *“Los panameños y 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 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.”* (Cfr. foja 9 del expediente judicial); y

c. El artículo 141, mismo que establece lo siguiente: *“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.” (Cfr. fojas 5 y 7 del expediente judicial).

III. Concepto de la violación.

Al efecto, el abogado demandante indica que el párrafo contenido en el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 22 de 5 de mayo de 2018, acusado de inconstitucional, vulnera el artículo 19 de la Carta Política, habida cuenta que: “...*nos encontramos frente a grupos de partidos políticos debidamente constituidos para participar de las elecciones generales, los cuales tienen los mismos derechos y obligaciones y por ende no pueden ser tratados como partidos nuevos vs partidos viejos. En donde unos por haber participado en elecciones anteriores tienen derecho a un monto del subsidio que en algunos casos son hasta 6 o 7 veces mayores que al de los partidos nuevos. De ahí que reitera que la condición es de personas jurídicas iguales y por tal motivo no puede existir una discriminación de una frente a otros.*” (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

En cuanto al artículo 20, el accionante manifiesta que: “*La violación de lo transcrito en el numeral antes descrito se produce de forma directa por comisión, por cuanto se dispone de cosas contrarias a lo establecido en la Constitución, pues de dicho contenido se observa que actúa en consecuencia con lo normado en el artículo 19 de la Carta Magna, pues se refiere al trato igualitario ante la Ley...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 habla de que ese financiamiento es para dentro del periodo electoral y no para periodos posteriores, de ahí que su distribución debe ser equitativa entre todos los participantes dentro del torneo electoral.*” (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En lo que se refiere al artículo 141, el demandante dice: “*La Violación a este artículo se produce en forma Directa por Comisión, toda vez que la norma impugnada, entiéndase el párrafo del numeral 1 del artículo 2 del Decreto 22 de 5 de mayo de 2018, establece la repartición del denominado financiamiento preelectoral, cuando la norma*

constitucional no distingue o establece que exista un financiamiento previo o posterior para los partidos políticos. Por el contrario señala que el Estado puede, si quiere, contribuir a los gastos, no pagar todos los gastos, en que incurran en los procesos electorales. Es decir distingue tres supuestos: 1. Que el Estado puede o no financiar, no es una obligación tácita de que tienen 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 ente partidos políticos nuevos o partidos políticos que hayan participado en una elección anterior, para que puedan recibir en forma equitativa el aporte estatal...Siendo esto así, es más que evidente que el párrafo demandado violenta la Constitución pues hace una repartición que discrimina y afecta la igualdad con las cuales la Democracia nos exige a la hora de participar en unas elecciones...” (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

IV. Evolución normativa en materia electoral.

Tal como lo observa este Despacho, mediante la Providencia de 21 de mayo de 2018, el Magistrado Sustanciador dispuso admitir la Acción de Inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención.

En este escenario, y antes de emitir nuestro concepto, este Despacho estima pertinente esbozar algunas consideraciones, sobre ciertos aspectos del párrafo demandado como inconstitucional, y así lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, a fin de determinar; si, a nuestro juicio, el mismo tiene la posibilidad que el Órgano Jurisdiccional pueda ejercer los controles de constitucionalidad y de convencionalidad al examinar las normas acusadas, confrontándolas con la Carta Fundamental del Estado, así como los instrumentos internacionales relativos a la materia, suscritos y ratificados por la República de Panamá.

En ese orden de ideas, y como es costumbre en Panamá, después de cada proceso electoral en el que se renuevan los periodos constitucionales de los servidores públicos por elección popular, se instala la denominada Comisión Nacional de Reformas Electorales

(CNRE), que entre sus funciones está la de asistir al Tribunal Electoral en la preparación del proyecto de ley de reformas electorales para las Elecciones Generales próximas, luego de hacer un análisis de las quejas e imperfecciones ocurridas en el proceso electoral celebrado.

Así las cosas, mediante el **Decreto 43 de 11 de diciembre de 2014**, emitido por el Tribunal Electoral, se estableció la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), integrada por el Tribunal Electoral, el Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales, conformado por las universidades, el sector privado, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y los partidos legalmente constituidos, con miras a **la preparación del torneo electoral de 2019**, la que aprobó las reformas a la legislación electoral para dicha elección.

En atención a este hecho, del seno de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, se remitieron las modificaciones a la norma electoral, mismas que fueron recibidas en la Asamblea Nacional como “proyecto 292” que reformó el Código Electoral, y que luego de los debates correspondientes en el hemiciclo legislativo fueron aprobadas en tercer debate, las reformas al Código Electoral, mediante **Ley 29 de 29 de marzo de 2017**, y en virtud de la potestad que le asiste a los Magistrados del Tribunal Electoral, éstos expidieron el **Acuerdo de Pleno 82-2 de 27 de noviembre de 2017**, “Que aprueba el Texto Único del Código Electoral y ordena su publicación en la Gaceta Oficial y en el Boletín Electoral”.

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez hechas las anteriores consideraciones, le corresponde a esta Procuraduría emitir su concepto, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, dentro del proceso constitucional relativo a la guarda e integridad de la Constitución y que a continuación exponemos.

En la situación jurídica que se plantea, el activador constitucional aduce como infringido el artículo 141 del Estatuto Fundamental, en concordancia con los artículos 19 y 20 de la Carta Política; normas que establecen lo siguiente:

“**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.”

“**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 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 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.”

Del contenido del artículo 141 constitucional antes citado, se advierte que éste contiene los lineamientos generales relativos a **la potestad que le asiste al Estado para fiscalizar y contribuir a los gastos en que incurran las personas naturales y los partidos políticos en los procesos electorales**. Vale acotar, que esa disposición dice expresamente: “*La Ley determinará y reglamentará dichas fiscalizaciones y contribuciones, asegurando la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato.*”

La situación jurídica planteada permite establecer, que el Texto Constitucional ha previsto una **cláusula de reserva legal, en el sentido que la Ley regulará la materia**.

Comoquiera que el demandante centra su acción en el tema alusivo a las contribuciones que reciben los partidos políticos que participaron en los comicios anteriores, frente a aquéllos que por primera vez intervendrán en el torneo electoral; todo ello, analizado a la luz de los artículos 19 y 20 de la Carta Política, alusivos a la prohibición de fueros y privilegios; así como el derecho a la igualdad, **este Despacho se remitirá al plano legal; es decir, al Código Electoral**, el cual desarrolla en el Título V, gastos y

facilidades electorales; en el Capítulo I, gastos; Sección 2º, financiamiento público; particularmente, en el artículo 193, señala:

Reformada mediante Ley 29 de 29 de marzo de 2017.

“**Artículo 193.** La contribución del Estado para los gastos de los partidos políticos y de los candidatos por libre postulación la hará el Tribunal Electoral, a través de un financiamiento electoral previo a las elecciones y un financiamiento electoral posterior a las elecciones, de la manera siguiente:

A. Financiamiento preelectoral. El financiamiento previo a las elecciones equivalente al 50 % del total del financiamiento público asignado a las respectivas elecciones, según lo dispone el artículo 190, se dará así:

1. Para los candidatos por libre postulación. El 3.5 % del monto correspondiente al 50 % se repartirá entre todos los candidatos que hayan sido reconocidos por el Tribunal Electoral y en función de los adherentes inscritos por cada uno de ellos. El financiamiento preelectoral estará destinado a cubrir los gastos de campaña electoral y se les entregará en un solo pago dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya quedado en firme el reconocimiento.

2. Para los partidos políticos. El 96.5 % del monto correspondiente al 50 % se asignará a todos los partidos políticos que subsistieron, según se explica a continuación, para ser invertido en propaganda electoral y gastos de campaña, por conducto del Tribunal Electoral, de conformidad con las normas de este Capítulo, así:

2.1. Reparto fijo igualitario. El 25 % se asignará, por partes iguales, a cada partido constituido.

2.2. Reparto proporcional. El 75 % restante se distribuirá entre los partidos políticos con base en el promedio de votos obtenido por cada uno en las cuatro elecciones (presidente, diputados, alcaldes y representantes de corregimiento), en la última elección general.

El monto que le corresponda a cada partido, según la fórmula anterior, se entregará así:

a. 30 % para contribuir a los gastos de la campaña y se le entregará dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que justifiquen los gastos incurridos, o bien mediante adelanto garantizado por una fianza de anticipo por el 100 % del adelanto.

b. 70 % para contribuir a los gastos de propaganda electoral. Este aporte será pagado por el Tribunal Electoral directamente a la respectiva empresa, medio o agencia de publicidad, por cuenta del partido, según el desglose presentado por este, respaldado por las facturas correspondientes como evidencia de que la publicidad ha sido efectivamente brindada. Este aporte será entregado dentro de los sesenta días siguientes a la presentación

de la referida documentación. Esta presentación deberá hacerse una vez quede abierto el proceso electoral y hasta el día anterior al de las elecciones.

B. Financiamiento poselectoral. El financiamiento posterior a las elecciones se dará así:

El saldo del financiamiento público, luego de los desembolsos correspondientes al financiamiento previo a las elecciones, será entregado a los candidatos por libre postulación que hayan sido proclamados y a los partidos políticos que hayan subsistido, así:

1. Aportes a candidatos por libre postulación. Se les entregará un aporte con base en los votos, según se explica a continuación:

1.1. Aporte con base en los votos. Para determinar el aporte con base en los votos, se multiplicará la cifra por voto establecida en el punto B.2.2.3., por los votos obtenidos por cada candidato por libre postulación. Este aporte queda sujeto al tope de gastos asignado al candidato, siempre que presenten las justificaciones correspondientes ante el Tribunal Electoral.

1.2. Entrega del aporte con base en los votos. El dinero que cada candidato por libre postulación tenga derecho a recibir según el cálculo anterior se le entregará trimestralmente en cinco anualidades iguales, adelantando siempre un trimestre, el primero de los cuales inicia el 1 de julio del año de las elecciones. Cada desembolso trimestral subsiguiente al adelanto, requerirá la justificación del gasto correspondiente al trimestre anterior ante el Tribunal Electoral. Esta contribución posterior a las elecciones se destinará para financiar actividades académicas, como educación universitaria, foros, seminarios y congresos.

2. Aporte a los partidos políticos. Se les entregará un aporte fijo igualitario y un aporte con base en los votos, según se explica a continuación:

2.1. Aporte fijo igualitario. El 20 % de lo que quede en concepto de financiamiento posterior a las elecciones se repartirá por partes iguales a los partidos, para contribuir al financiamiento de los gastos que demanden sus oficinas partidarias en las provincias y/o comarcas.

2.2. Entrega del aporte fijo igualitario. El dinero que cada partido tiene derecho a recibir según el cálculo anterior se le entregará trimestralmente durante cinco años, en anualidades iguales, adelantando siempre un trimestre, el primero de los cuales se inicia el 1 de julio del año de las elecciones.

2.3. Aporte con base en los votos. Para determinar el aporte con base en los votos, se obtendrá primero el promedio de votos obtenido por cada uno de los partidos en las cuatro elecciones (presidente, diputados, alcaldes y representantes de corregimiento), y se sumarán esos promedios con los votos obtenidos por cada uno de los candidatos por libre postulación que hayan sido elegidos, independientemente del tipo de elección. A esta suma se le llamará total de votos válidos para el reparto. Lo que quede para el financiamiento posterior a las elecciones, hecha la

deducción del punto 2.1, se dividirá entre el total de votos válidos para el reparto, para obtener la cifra que, por cada voto, le reconocerá el Tribunal Electoral a cada partido y a cada candidato por libre postulación. Esta cifra por voto será multiplicada por el promedio de votos obtenido por cada partido para determinar la cantidad de dinero que tiene derecho a recibir cada partido en concepto de aporte con base en los votos.

2.4. Entrega del aporte con base en los votos. El dinero que cada partido tenga derecho a recibir según el cálculo anterior se le entregará trimestralmente en cinco anualidades iguales, adelantando siempre un trimestre, el primero de los cuales se inicia el 1 de julio del año de las elecciones. Esta contribución posterior a las elecciones se destinará para financiar actividades partidarias, como:

a. Gastos de funcionamiento, mejoras y mantenimiento de sus oficinas en provincias y comarcas no cubiertos por el aporte fijo igualitario.

b. Realización periódica de actividades consultivas, organizacionales y de bases, con el fin de contribuir con el fortalecimiento de su democracia interna.

c. Estudios de mercado, encuestas, grupos de enfoque, gastos de comunicación, entre otros.

d. La educación cívico-política con énfasis en la enseñanza de la democracia, la importancia del Estado de derecho, del papel que deben jugar las autoridades elegidas mediante el voto popular en una sociedad democrática, participativa y representativa de los principios y programas del gobierno de cada partido, en relación con los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, así como de interculturalidad de los pueblos, de la Nación y capacitación. Para estas actividades se destinará un mínimo de 50 % de este aporte anual con base en los votos, del cual utilizarán un porcentaje mínimo del 20 % para el desarrollo de actividades exclusivas para la capacitación de mujeres.

A solicitud de un partido político, sus actividades de capacitación podrán ser planificadas y/o administradas por el Tribunal Electoral, a través de su unidad de capacitación, en coordinación con dicho partido político y su Secretaría de la Mujer o su equivalente.

Parágrafo: Cada seis meses los partidos políticos deberán sustentar la totalidad de los gastos. En caso de no hacerlo se suspenderán los desembolsos subsiguientes.

Para cada proceso electoral, el Tribunal Electoral ofrecerá capacitación a los candidatos por libre postulación y sus activistas, facilitándoles las instalaciones, el personal de capacitación y el material necesario.

Parágrafo Transitorio: Los recursos del financiamiento público correspondientes a vigencias anteriores y pendientes de ser desembolsados por el Tribunal Electoral a cualquier partido político se harán efectivos a la entrada en vigencia de esta norma.” (Énfasis suplido).

En atención al **principio de universalidad constitucional** consagrado en el artículo 2566 del Código Judicial, nuestro análisis no se puede limitar al estudio de las disposiciones tachadas de inconstitucionales; es decir, “**únicamente a la luz de los textos citados en la demanda**”, sino que deben examinarse con todos los preceptos de la Constitución Política.

Con fundamento en ese principio, nos remitimos al artículo 143 (numeral 3) de la Constitución Política que puntualiza:

“**Artículo 143.** El Tribunal Electoral tendrá, además de las que le confiere la Ley, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los numerales 5, 7 y 10:

...

3. **Reglamentar la Ley Electoral**, interpretarla y aplicarla, y conocer de las controversias que origine su aplicación.

...” (Énfasis suplido).

Según lo que establece esa disposición constitucional, los Magistrados, en Pleno, del Tribunal Electoral, expidieron **el Decreto 22 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”, cuyo artículo 2, numeral 1, objeto de reparo.

Tal como lo observa esta Procuraduría, el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 22 de 5 de mayo de 2018, se limita a cuantificar en balboas los porcentajes de financiamiento público previo asignado a los candidatos por libre postulación y a los partidos políticos, siguiendo los lineamientos consignados en el artículo 193 del Código Electoral. Veamos:

Código Electoral	Decreto 22 de 5 de mayo de 2018
<p>“Artículo 193. La contribución del Estado para los gastos de los partidos políticos y de los candidatos por libre postulación la hará el Tribunal Electoral, a través de un financiamiento electoral previo a las elecciones y un financiamiento electoral posterior a las elecciones, de la manera siguiente:</p> <p>A. Financiamiento preelectoral. El financiamiento previo a las elecciones equivalente al 50 % del total del</p>	<p>“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/.91,682,456.99), distribuidos así:</p> <p>1. Monto preelectoral de cuarenta y cinco millones ochocientos cuarenta y un mil doscientos veintiocho balboas</p>

<p>financiamiento público asignado a las respectivas elecciones, según lo dispone el artículo 190, se dará así:</p> <p>1. Para los candidatos por libre postulación. El 3.5 % del monto correspondiente al 50 % se repartirá entre todos los candidatos que hayan sido reconocidos por el Tribunal Electoral y en función de los adherentes inscritos por cada uno de ellos. El financiamiento preelectoral estará destinado a cubrir los gastos de campaña electoral y se les entregará en un solo pago dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya quedado en firme el reconocimiento.</p> <p>2. Para los partidos políticos. El 96.5 % del monto correspondiente al 50 % se asignará a todos los partidos políticos que subsistieron, según se explica a continuación, para ser invertido en propaganda electoral y gastos de campaña, por conducto del Tribunal Electoral, de conformidad con las normas de este Capítulo, así:</p> <p>2.1 Reparto fijo igualitario. El 25 % se asignará, por partes iguales, a cada partido constituido.</p> <p>2.2. Reparto proporcional. El 75 % restante se distribuirá entre los partidos políticos con base en el promedio de votos obtenido por cada uno en las cuatro elecciones (presidente, diputados, alcaldes y representantes de corregimiento), en la última elección general.</p> <p>El monto que le corresponda a cada partido, según la fórmula anterior, se entregará así:</p> <p>a. 30 % para contribuir a los gastos de la campaña y se le entregará dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que justifiquen los gastos incurridos, o bien mediante adelanto garantizado por una fianza de anticipo por el 100 % del adelanto.</p> <p>b. 70 % para contribuir a los gastos de propaganda electoral. Este aporte será pagado por el Tribunal Electoral directamente a la respectiva empresa, medio o agencia de publicidad, por cuenta del partido, según el desglose presentado por este, respaldado por las facturas correspondientes como evidencia de que la publicidad ha sido efectivamente brindada. Este aporte será entregado dentro de los sesenta días siguientes a la presentación de la referida documentación. Esta presentación deberá hacerse una vez quede abierto el proceso electoral y hasta el día anterior al de las elecciones.</p>	<p>(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.</p> <p>...”</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

5.1 Consideraciones en torno al Financiamiento Público de la Política.

Es necesario enmarcar conceptualmente el tema que se plantea dentro del presente proceso constitucional. En tal sentido debemos analizar; en primer lugar, el concepto de “Financiamiento Público”. Lo anterior se hace necesario, toda vez que la demanda de inconstitucionalidad se enmarca en el procedimiento o mecanismo establecido en las normas acusadas, por medio del cual el Estado contribuye con los gastos de los partidos políticos y de los candidatos de libre postulación, a través de un financiamiento previo al Proceso General Electoral, y uno posterior a éste.

Ahora bien, el financiamiento público antes llamado subsidio electoral inicia en 1997, cuando se hacen las reformas al Código Electoral, y donde en su artículo 179, indicaba que el Estado **contribuiría en los gastos en que incurrían los partidos políticos y los candidatos de libre postulación en las elecciones generales**, mismo que comenzó a regir a partir de las Elecciones Generales del 2 de mayo de 1999, y que en la Ley Electoral vigente, se desarrolla en su artículo 189, mismo que establece que: ¹

“Artículo 189. En desarrollo de lo que establece el precepto constitucional, **el Estado contribuirá a los gastos en que incurran los partidos políticos y los candidatos por libre postulación en los procesos electorales internos de postulaciones y en las elecciones generales, de conformidad con lo dispuesto en este Código”.**

De la definición anterior, se observa que la misma es cónsona con la redacción Constitucional, que establece en su artículo 141 que: **“El Estado podrá fiscalizar y contribuir con 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.”**

En ese contexto, debemos destacar que uno de los objetivos del financiamiento público, es promover la libertad e independencia de los partidos políticos en el desempeño de la vida partidaria, dada la función constitucional que éstos tienen asignada, en el artículo 138 de la Constitución Política que reza lo siguiente:

¹ www.tribunal-electoral.gob.pa/financiamiento-publico/informacion/

“**Artículo 138** Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en esta Constitución y la Ley. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos estarán fundados en principios democráticos.

La Ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos, sin que, en ningún caso, pueda establecer que el número de los votos necesarios para su subsistencia sea superior al cinco por ciento de los votos válidos emitidos en las elecciones para Presidente, Diputados, Alcaldes o Representante de Corregimientos, según la votación más favorable al partido.”

Por su parte, dicho financiamiento público también está dirigido a proveer ayuda a los partidos políticos y a los candidatos de libre postulación, **antes, durante y después del proceso electoral, ya sea para sufragar los gastos en que se incurra en la campaña electoral, propaganda electoral, a los destinados al funcionamiento, así como para financiar actividades académicas, educación universitaria, foros, seminarios y congresos.**

De lo anterior se desprende con claridad, que el propósito del financiamiento público es garantizar un nivel de recursos suficientes para que la competencia electoral sea eso, una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de acceder al poder político o espacios de representación, mismos que *requieren de una inyección monetaria para poder materializarse, denominándose esta inyección: subsidio electoral o financiamiento político público.*

Además, y teniendo conocimiento que la corrupción, el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo son fenómenos que ya penetraron a las sociedades, los países de la región, en sus procesos evaluadores y de reformas político-electorales, encaminan sus análisis en obtener mayores niveles de equidad y transparencia en las contiendas electorales, así como evitar que los partidos políticos, organizaciones con fines políticos y candidatos independientes, sean financiados con fondos cuya procedencia afecte y comprometa el ejercicio de los gobiernos elegidos.

Ahora bien, y para los efectos de comprender el origen de la contribución que el Estado designa a los actores políticos, señalados en párrafos anteriores, el artículo 190 del Código Electoral vigente establece que:

“**Artículo 190.** Para efectos de los fines del artículo anterior, para cada elección general se aprobará en el Presupuesto del Tribunal Electoral, correspondiente al año inmediatamente anterior al de las elecciones, una partida equivalente al 1 % de los ingresos corrientes presupuestados para el Gobierno Central.

Esta suma será desembolsada al Tribunal Electoral, así:

1. En el mes de enero del año de las elecciones, el preelectoral.
2. En el año de las elecciones, el primer semestre de la primera anualidad del poselectoral.
3. En los siguientes cuatro años, después de las elecciones, el segundo semestre de la anualidad corriente más el primero de la siguiente anualidad.

Los saldos no desembolsados del financiamiento público al mes de diciembre de cada año fiscal serán objeto de reserva presupuestaria por el Ministerio de Economía y Finanzas y podrán ser desembolsados hasta el mes de abril del año siguiente.”

En este contexto, debemos destacar que el uso de recursos económicos es un elemento imprescindible para la competencia democrática, si bien el financiamiento político no determina la volatilidad, el formato o la polarización del sistema de partidos, ni una aceptación positiva de los candidatos de libre postulación; sin embargo, su regulación es capaz de crear incentivos, que afecta el comportamiento de éstos.

En ese sentido, las reglas de financiamiento político, y en particular el **método de desembolso escogido para la contribución dada por el Estado, pueden incidir decisivamente en la institucionalización de los partidos, en la consolidación como agrupación con vida permanente y así como la incorporación de mayores aspirantes a puestos de elección popular por la libre postulación; fortaleciendo las instituciones democráticas del Estado panameño.**

5.2 El Sistema de financiamiento político-electoral de acuerdo a los instrumentos jurídicos internacionales. El control de la Convencionalidad.

Para lograr una mejor aproximación al tema objeto de análisis, los derechos consagrados en el sistema interamericano; como por ejemplo, la Carta Democrática Interamericana, en su Capítulo I sobre “La democracia y el sistema interamericano”, establece en su artículo V lo siguiente:

“Artículo 5. El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.”

Así mismo, la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUC), ratificada por la República de Panamá mediante la **Ley 15 de 10 de mayo de 2005**, en su artículo 7, numeral 3, indica:

“Artículo 7. Sector Público

...

3. Cada Estado Parte considerará asimismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos.”

De la misma manera, el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, ratificado por la República de Panamá, mediante la **Ley 14 de 28 de octubre de 1976**, establece en su artículo 25, literal C, puntualiza:

“Artículo 25.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

...

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

De lo anterior, se desprende con claridad que los derechos consagrados en los instrumentos internacionales señalados, son concebidos como principios que enmarcan y definen las características de los sistemas de financiamiento político-electoral y que

promueven **la construcción y fortalecimiento de condiciones favorables para el ejercicio de derechos en los procesos electorales.**

En ese sentido, los Estados deben enfocar sus legislaciones a fin que sus regulaciones, mecanismos y procedimientos en materia de financiamiento de las campañas políticas, en virtud del voto universal o sufragio y el acceso al poder, tengan como característica indiscutible la equidad, por lo que La Carta Democrática Interamericana (CDI) establece explícitamente, que los regímenes de financiamiento político deben ser equilibrados y transparentes; es decir, un sistema de financiamiento equitativo y transparente que coadyuve a la construcción y fortalecimiento de condiciones favorables para el ejercicio de derechos políticos en los procesos electorales.

A su vez, la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUC) introduce la posibilidad de adoptar medidas para aumentar la transparencia del financiamiento de candidaturas y partidos, que aún cuando no es parte del sistema interamericano, sí lo es del andamiaje jurídico internacional que busca fomentar la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales a nivel mundial.²

Lo anterior, lo advertimos porque en diversas oportunidades, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con base en su doctrina del control de convencionalidad, se ha pronunciado sobre lo que implica dicho control, lo que le ha permitido ir estableciendo y consolidando, toda una concepción jurisprudencial con relación a lo que el mismo control conlleva, sus particularidades y alcances, en virtud de la aplicación de normas internacionales que versan sobre distintas materias y que son vinculantes para los Estados signatarios. Veamos algunos de estos criterios jurisprudenciales.

En lo que guarda relación con su concepto y sentido, ha señalado la Corte Interamericana:

² Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUC), 2da edición actualizada, página 34. Carta Democrática Interamericana (CDI), Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones. 11 de septiembre de 2001, Lima Perú.

“La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero **cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin**, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial **debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos**. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.” (Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006) (lo resaltado es nuestro).

En cuanto a que los tribunales del país que se trate, no deben limitarse solamente al control de constitucionalidad, la Corte Interamericana ha señalado:

“La Corte observa que el CJCP (Comité Judicial Privado) llegó a la conclusión mencionada anteriormente **a través de un análisis puramente constitucional** en el cual no se tuvo en cuenta las obligaciones que tiene el Estado conforme a la Convención Americana y según la jurisprudencia de esta Corte. De acuerdo con la Convención de Viena sobre la Ley de Tratados, Barbados debe cumplir de buena fe con sus obligaciones bajo la Convención Americana y no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de dichas obligaciones convencionales’. A dicho criterio adicionó la Corte, **‘el análisis del CJCP no debería limitarse a evaluar si la LDCP (Ley de Delitos del Estado contra la Persona) era inconstitucional. Más bien, la cuestión debería haber girado en torno a si la Ley también era ‘convencional’**. Es decir, los tribunales de Barbados, incluso el CJCP y ahora la Corte de Justicia del Caribe, deben también decidir si la ley de Barbados restringe o viola los derechos reconocidos en la Convención.” (Caso Boyce y otros Vs. Barbados. Excepción, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007) (lo resaltado es nuestro).

En cuanto al criterio jurisprudencial de la Corte Interamericana donde señala que, el control de convencionalidad, debe ser realizado *ex officio*:

“Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, **los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también ‘de convencionalidad’ ex officio entre las normas internas y la Convención Americana**, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.” (Caso

Trabajadores Cesado del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006) (Lo resaltado es nuestro).

Dentro de la obligación de toda autoridad pública de ejercer el control de convencionalidad, debemos señalar que cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. En tal sentido, en la Sentencia de 24 de febrero de 2011, dictada dentro del Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones, señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

“La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo ‘susceptible de ser decidido’ por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un ‘control de convencionalidad’ [...], **que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial.**” (Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011) (lo resaltado es nuestro).

Es necesario destacar en esta oportunidad la obligación que tiene esa instancia jurisdiccional, cuando al valorar los argumentos correspondientes, debe aplicar el control de convencionalidad, toda vez que además de los compromisos internacionales adquiridos

al suscribir y ratificar los diversos convenios en materia de Derechos Humanos, así como al aceptar la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, **el Estado panameño tiene la vocación, de acuerdo al preámbulo de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana,** así como el promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional.

5.3 Financiamiento Público. Distribución y fiscalización.

En ese sentido, colegimos que el uso del dinero en los procesos electorales se ha convertido en una necesidad imperante, no solo para los actores políticos, entendiéndose estos: *partidos políticos, organizaciones con fines políticos, y candidatos independientes o de libre postulación* a fin de obtener un escaño o lograr la victoria en las elecciones.

En otro orden de ideas, los partidos políticos, son organismos con interés público y cuya finalidad es promover la participación de los ciudadanos, sobre todo en la toma de decisiones y en la cual dichas decisiones repercuten directamente a favor la sociedad, jugando entonces un rol importante en los procesos de construcción de la democracia, en virtud de que éstos 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 por libre postulación.

De lo anterior, se desprende con claridad que el “financiamiento político”, son los fondos utilizados para financiar a los partidos políticos y a los candidatos de libre postulación, ya sea en las actividades ordinarias y funcionamiento; el cual es dado de manera directa por medio de asignaciones específicas de dineros, o de modo indirecto, otorgando una serie de ventajas o concesiones que los benefician e impactan en el monto de sus gastos.

Ahora bien, y al efectuar un juicio valorativo de lo expresado hasta aquí, este Despacho no comparte el planteamiento expuesto por el activador constitucional, al indicar que el numeral 1, del artículo 2, del Decreto 22 de 5 de mayo de 2018, que, a su vez,

desarrolla la legislación electoral, infringe las normas constitucionales aducidas, al supuestamente no permitir una repartición igualitaria del financiamiento pre electoral favoreciendo a los partidos que han sobrevivido a las elecciones anteriores en detrimento de los nuevos partidos políticos constituidos.

Con base a lo anterior, esta Procuraduría es del criterio que la norma demandada en esencia, tiene como función; en primer lugar, regular el anteriormente denominado subsidio o contribución que el Estado, hoy financiamiento público y que es brindado tanto a los Partidos Políticos como los Candidatos de Libre Postulación o Independientes, y en segundo lugar, la norma está diseñada con una barrera legal, a fin que dicha subvención, subsidio o contribución sea distribuida entre los Partidos Políticos, así como entre los Candidatos de Libre Postulación, en los periodos pre y post electoral, sea asignada proporcionalmente, de acuerdo con el porcentaje de votos o adherentes obtenidos en la elección previa.

Lo anterior, **tiene sustento constitucional** en el artículo 142 de la Carta Política, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 141. El Estado podrá fiscalizar y contribuir a los gastos en que incurran las personas naturales y los partidos en los procesos electorales. La Ley determinará y reglamentará dichas fiscalizaciones y contribuciones, asegurando la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato.” (La negrita es nuestra).

En efecto, tal como lo mencionamos previamente, la misma norma constitucional aducida por el demandante; además, de indicar que el Estado fiscalizará y contribuirá en los gastos que incurran las personas naturales o partidos políticos en los procesos electorales, establece que **“La Ley determinará y reglamentará dichas fiscalizaciones y contribuciones, asegurando la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato”**.

La situación jurídica planteada permite establecer que el Texto Constitucional ha previsto la financiación pública a los partidos políticos y candidatos de libre postulación y una cláusula de reserva legal, en el sentido que será la Ley, la que regulará la materia.

En tal sentido el legislador al expedir el Código Electoral, con sus correspondientes reformas, y el Tribunal Electoral al emitir las normas reglamentarias correspondientes ha cumplido con este deber constitucional de determinar y reglamentar “dichas fiscalizaciones y contribuciones”, normativa que ha sido diseñada con base a los gastos en que incurran los actores políticos; así como, estableciendo la fórmula sobre la cual se hará la distribución del dinero procedente del financiamiento público; es decir, la asignación de los recursos públicos y cuya fiscalización para el uso de estos recursos también está establecida.

Al respecto, la experiencia comparada en Latinoamérica ha demostrado que el financiamiento público ha coadyuvado **con la no incursión del ingreso de fondos ilícitos en actividad política**. A su vez, ha servido de piso económico a los partidos pequeños, a fin de que puedan ingresar a la contienda política y a la subsistencia de los mismos.³

Cabe destacar, además, que este financiamiento surgió con el fin de promover la equidad de la competencia y de asegurar la autonomía de las organizaciones políticas frente a los intereses privados y la posible injerencia de éstos en las tomas de decisiones de los gobiernos.

En ese sentido indica el politólogo italiano Angelo Panebianco⁴:

“...el dinero en los partidos políticos es un asunto de relevancia, no solo por las cantidades de dinero implicadas o por sus fuentes de origen, sino porque los partidos se han convertido en la columna vertebral del Estado democrático.”

En este mismo sentido, el otorgar facilidades a los partidos políticos en Panamá no es nuevo, el mismo nace prácticamente con la Nación. Tal como indica Marrone Vergara⁵ en 1904 la Ley 89 de 7 de julio de 1904, se establecía que las actuaciones procesales en materia electoral, referentes a reclamaciones por escrito, se harían en papel común, sin costo alguno.

³ Rotsay Gerardo Rosales Valladares, politólogo de la Universidad de Costa Rica. “Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en Panamá”, Capítulo 4 del Texto elaborado por el PNUD para el Tribunal Electoral de Panamá.

⁴ Panebianco. A (1990). Modelos de Partido, Madrid: Alianza Editorial.

⁵ Marrone Vergara. (2006) “Financiamiento Político en la Legislación panameña; público/privada”. En: Tribunal Electoral de Panamá, Reflexiones en un Panamá democrático. Pág. 173.

Previo a la Constitución Política de 1972, se encontraba contemplado en la legislación electoral panameña el financiamiento a los partidos políticos, tales como la liberación de gravámenes de ciertos documentos de naturaleza electoral así como el derecho de utilizar vías y espacios públicos. En 1972 se introduce en la Carta Magna el financiamiento directo. Vale la pena indicar, para una mejor aproximación al tema objeto de análisis, que en Panamá el financiamiento de las campañas electorales, es de carácter mixto; es decir, público y privado; sin embargo, el público data desde 1972 pero con una aplicación real en 1997, con la Reforma al Código Electoral **establecidas por medio de la Ley 60 de 29 de diciembre de 2006**, como ya lo hemos mencionado, y en la cual se denominó subsidio estatal directo a los partidos políticos y candidatos independientes y **que era asignado por medio de una formula, buscando un aporte fijo igualitario.**

Tal como se aprecia, el Sistema de financiamiento panameño, desde 1988 hasta 2006, se otorgaba bajo el concepto de “subsidio estatal”. Posteriormente, con las reformas a la legislación electoral, la **Ley 54 de 17 de septiembre de 2012**, el Estado le brinda a los partidos políticos, un financiamiento público, directa o indirectamente, además de dotar a la legislación de mayores mecanismos de control y transparencia, toda vez que se otorga a los partidos políticos y a los candidatos, un aporte fijo, y que naturalmente es la esencia, salvo algunas modificaciones de distribución porcentual, método de distribución y rubro de asignación de la Ley 29 de 29 de marzo de 2017, electoral vigente.

Así las cosas, consideramos pertinente señalar que respecto a la distribución del financiamiento público, rige la fórmula de **“aporte fijo igualitario del subsidio y sobre la base de votos obtenidos”, mismo que ha sido diseñado de tal manera que pueda ser fiscalizado y cuya distribución sea lo más igualitaria y equitativa posible, como lo establece la Constitución y su respectivo desarrollo en la legislación y el reglamento electoral vigente**, cuyo modelo busca fortalecer la democracia; además, de hacerlo más transparente, toda vez que, la transparencia en el financiamiento político ayuda a aumentar la confianza en el sistema.

En la misma dirección Gutiérrez y Zovatto, manifiestan:

“... ”

Por tanto, contar con modelos efectivos de financiamiento de la actividad política fortalece la democracia. Por otro lado, la confianza de la sociedad y legitimidad de los gobernantes contribuye a la gobernabilidad democrática. **En ese sentido, es vital ser transparentes pero también parecer transparentes. La transparencia en el financiamiento político ayuda a aumentar la confianza en el sistema.** Esto es algo que los países de la región han consensuado, es decir, la necesidad de establecer y mantener ‘regímenes equilibrados y transparentes de financiación de las actividades de los partidos políticos’.

Aunque el efectivo cumplimiento de las regulaciones sobre financiamiento político es un factor relevante para el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones y los procesos electorales, los desarrollos recientes en América Latina siguen apuntando a la necesidad de afrontar los desafíos de aplicación efectiva de los marcos regulatorios y de mecanismos de control y aplicación de sanciones...”⁶

Bajo este contexto, la Constitución Política como ley fundamental, con rango superior al resto de las leyes, prevé que el Estado podrá fiscalizar y contribuir en los gastos que se incurran en los procesos electorales, pero también, establece, **que la misma se determinará por medio de la Ley con su respectiva reglamentación.** Dicho esto, el Tribunal Electoral por mandato constitucional, y en virtud de su iniciativa legislativa consagrada en el numeral 10 del artículo 143 de la Carta Magna, crea la legislación en materia electoral, y a su vez reglamenta dicha materia, a fin de procurar modelos efectivos de financiamiento de las campañas electorales, con miras a elecciones más transparentes, equitativas e igualitarias, como factor relevante para el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones y los procesos electorales. Lo anterior, es sin el perjuicio de las iniciativas legislativas consagradas en el artículo 165 de la Constitución Política.

En este sentido, reiteramos que la legislación en materia de financiamiento público, tal como lo hemos indicado, ha sido modificada en varias ocasiones. Al respecto, dichas modificaciones se generan en torno a procurar la efectiva distribución de los recursos destinados para tal fin, a los partidos políticos, a los candidatos de libre postulación, así

⁶ (GUTIÉRREZ, Pablo y ZOVATTO, Daniel. *Balance regional: Financiamiento político en América Latina 2004-2010*. En: GUTIÉRREZ, Pablo y ZOVATTO, Daniel (Coordinadores). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de Estados Americanos, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2011. Página 4.

como las campañas electorales y las elecciones en sí. Asimismo, la regulación del financiamiento de los partidos políticos va de la mano con otros temas, como por ejemplo, el acceso a medios de comunicación, duración de campañas electorales y la regulación de las precampañas, temas que se traducen en dinero, en recursos que le cuestan al erario, toda vez que están estrechamente vinculados, por lo que la legislación, en virtud de los gastos en que se incurren, deberá determinar, en primer lugar, los montos o porcentajes, y en segundo lugar su distribución y fiscalización.

Sobre este aspecto, es necesario destacar que con la reformas electorales de 2006, establecidas por medio de la Ley 60 de 29 de ese año, modificaron el financiamiento público posterior o subsidio electoral post-electoral, en el sentido que a todos los partidos que subsistan, se les entregará por igual, un aporte fijo correspondiente al 20% del subsidio post-electoral. El resto de ese financiamiento público posterior se determinará con base a los votos obtenidos en la elección de todos los cargos de elección popular, incluyendo los votos de los candidatos de libre postulación elegidos.

Por su parte, la reforma de 2012, establecidas por la Ley 54 de 2012, aumentó la contribución económica para los candidatos de libre postulación de B/.0.30 a B/. 0.50 centavos por cada adherente inscrito y en donde se añadió el literal c al numera 2.4 referente a la educación cívica-política y democrática, del cual el 50 por ciento del aporte anual en base a votos, debía destinarse a ese rubro, y que de ese 50 por ciento, un 10 por ciento se dedicaría a la capacitación de mujeres de partidos políticos.

Con la reforma actual, mediante Ley 29 de 29 de marzo de 2017, se estableció que dicha contribución para los gastos de los partidos políticos, candidatos por libre postulación la hará el Tribunal Electoral, a través de un financiamiento público previo a las elecciones, del 50% del total del financiamiento público asignado.

En ese sentido, **los partidos políticos, de ese cincuenta (50) por ciento preelectoral, recibirán un setenta y cinco (75) por ciento del monto asignado en**

función de los votos obtenidos en la última elección más un veinticinco (25) por ciento que sería distribuido por igual entre todos los partidos, incluyendo los nuevos.

Por otra parte, **los Candidatos por libre postulación recibirán tres punto cinco (3.5) por ciento del monto correspondiente al cincuenta (50) por ciento que será repartido entre todos los candidatos reconocidos por el Tribunal Electoral y en función de los adherentes inscritos por cada uno de ellos, entre otras cosas.**

Por último, el saldo del financiamiento público, es decir; el financiamiento pos electoral será entregado a los candidatos por libre postulación que hayan sido proclamados. Se les entregará en cinco anualidades iguales, adelantando siempre un trimestre, iniciando el 1 julio del año de las elecciones. No obstante, cada desembolso subsiguiente se pagará siempre que el candidato justifique ante el Tribunal Electoral, haber gastado hasta la suma que le corresponda, según la fórmula aprobada. Esta contribución posterior a las elecciones se destinará para financiar actividades académicas, como educación universitaria, foros, seminarios y congresos.

Ante ese escenario, es evidente que a través de las regulaciones en materia de financiamiento público, incluyendo la ley vigente y su reglamentación, mismas que hemos revisado detenidamente, han tenido como denominador común garantizar que los procesos electorales sean más equitativos e igualitarios respecto a los competidores.

En tal sentido, debemos precisar que la norma impugnada tampoco infringe los principios de igualdad y no discriminación establecidos en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, puesto que de la cantidad asignada como financiamiento público el veinticinco (25) por ciento, se reparte de manera igualitaria entre todos los partidos políticos, incluyendo los nuevos.

Igualmente, debemos recordar que el financiamiento público ha sido diseñado sobre dos (2) vertientes, el aporte igualitario y el aporte proporcional a los votos obtenidos en la campaña electoral anterior.

En tal sentido, **es en virtud de esta última variante que uno de los componentes del financiamiento público a los partidos políticos se sustenta en los votos recibidos en las elecciones anteriores; en consecuencia, resulta lógico que los partidos políticos nuevos no recibirán dicho aporte, pues precisamente no compitieron en el torneo electoral previo o no sobrevivieron al mismo y han tenido que reinscribirse.**

Por lo tanto, la distribución del financiamiento público, en el aspecto en estudio, **ha sido establecido sobre la base de dos circunstancias diferentes**, no igualitarias, el financiamiento a partidos que han participado en el torneo electoral previo y han sobrevivido, y el financiamiento a partidos nuevos; en consecuencia, **la manera como está regulado el financiamiento público en la norma impugnada, no implica un trato desigual, pues como hemos indicado obedece a situaciones disímiles.**

El tema del derecho a la igualdad, ha sido explicado en diversas Sentencias de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, entre éstas, su Sentencia de 28 de diciembre de 1993, que en lo pertinente señala:

“Además de lo anteriormente expuesto sobre el artículo 19 de la Constitución, esta Corporación de Justicia ha manifestado en fallo de 11 de enero de 1991, mediante el cual resolvió la demanda de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Rafael Murgas Torraza contra frases del ordinal 1o. del artículo 2508 del Código Judicial, que regula los casos en que no se concede la extradición, lo que a la letra dice:

‘El transcrito artículo sólo prohíbe los fueros y privilegios cuando son personales, es decir, concedidos a título personal. De ahí que si la ley confiere ciertos fueros o privilegios a determinada categoría de ciudadanos, o de servidores públicos o de trabajadores, dichos fueros o privilegios no son inconstitucionales porque no han sido otorgados en atención a las personas en sí, sino a la condición o status que tienen’.
...”

VI. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.

Finalmente, en razón de las anteriores consideraciones y expuesto el criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración con respecto al tema planteado en la presente acción de inconstitucionalidad, solicitamos que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al ejercer los controles de constitucionalidad y convencionalidad antes expuestos, declare que

NO ES INCONSTITUCIONAL el párrafo que dice: “...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”, contenido en el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 22 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.”, toda vez que no viola los artículos 19, 20, 141, ni algún otro de la Constitución Política.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 501-18-I