

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ROBERTO RUÍZ DÍAZ, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA FRASE "EQUIVALE AL 1%" CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 190 DEL CÓDIGO ELECTORAL.



REPUBLICA DE PANAMA
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO



Panamá, seis (06) de diciembre de dos Mil diecinueve (2019).

VISTOS:

En conocimiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia se encuentra la demanda de inconstitucionalidad promovida por el licenciado Roberto Ruíz Díaz, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional la frase "equivale al 1%" contenida en el artículo 190 del Código Electoral.

Una vez admitida la demanda, se corrió traslado al Procurador de la Administración y luego de surtido dicho trámite, se procedió a conceder el término legal para la presentación de alegatos.

I. LA NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL:

Como viene dicho, la demanda de inconstitucionalidad incoada busca que se declare inconstitucional la expresión "equivale al 1%" del artículo 190 del Código Electoral, de cuyo tenor se da cuenta a continuación:

"Artículo 190. Para los efectos de los fines del artículo anterior, para cada elección general se aprobara en el Presupuesto del Tribunal Electoral, correspondiente al año inmediatamente anterior al de las elecciones, una partida equivalente al 1% del ingreso corriente presupuestado para el Gobierno Central. Esta suma se desembolsara 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" (El resaltado es del Pleno).

II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA:

Señala el promotor constitucional que en el Texto Único del Código Electoral se incluyó el artículo 190, con la finalidad de otorgar para el financiamiento de los partidos políticos un 1% del total de los ingresos corrientes presupuestados para el Gobierno Central, asignación que corresponde a cada elección general, la cual ha de incluirse en el presupuesto del Tribunal Electoral del año anterior.

Indica que en su artículo 193 el Código Electoral contempla la fórmula mediante la cual se repartirá tanto el financiamiento pre-electoral, como el post-electoral, en cuyo caso de aplica una regla de repartición que estima riñe con la Constitución Política, en cuanto a la igualdad de los partidos políticos en un evento electoral.

Sostiene el demandante que la frase acusada riñe con lo establecido en el artículo 141 de la Constitución, según el cual: "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 determinara y reglamentara dichas fiscalizaciones y contribuciones, asegurando la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato".

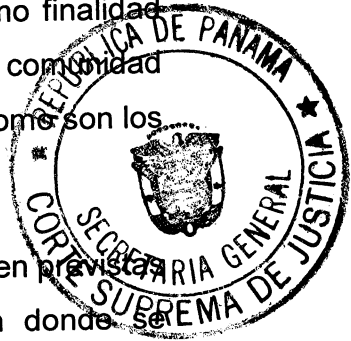
Según explica, de la norma constitucional se desprende que no es obligación del Estado contribuir o financiar los gastos electorales. Ello por cuanto que la norma utiliza el vocablo "podrá", lo que implica que esta deja en la autoridad la potestad de hacer o no. Otro aspecto que se deduce de la norma, de acuerdo con el demandante, es que esta es clara al señalar que dicha ayuda, subsidio o financiamiento será para el proceso electoral, es decir, para el período que abarca desde la convocatoria hasta el cierre del período de impugnaciones, luego de las proclamaciones. Afirma que en ninguna parte de la norma se habla que se financiara a los partidos que sobrevivan, ni que será conforme a la cantidad de votos, de tal manera que no existe el financiamiento poselectoral.

Refiere que el 1% establecido en la norma legal, ha sido reglamentado en el Decreto 22 de 5 de mayo de 2018, en donde se dice que: "El monto del financiamiento público disponible para los partidos políticos y candidatos por libre postulación, con ocasión de las Elecciones Generales de 2018, es de noventa y un millones seiscientos ochenta y dos mil cuatrocientos cincuenta y seis balboas (B/.



60

91, 682,456.00). Advierte que esta cifra es mayor que el presupuesto de funcionamiento de varias entidades del sector público, que tienen como finalidad desarrollar políticas y programas de inversión pública, en beneficio de la comunidad en general y no sólo de determinados grupos o asociaciones políticas como son los partidos políticos”.



Observa que en el Título IX, Capítulo II de la Constitución se tienen previstas las reglas que desarrollan el Presupuesto General del Estado, en donde se establece que corresponde al Órgano Ejecutivo elaborar el Presupuesto General del Estado y al Órgano Legislativo, examinar, modificar, aprobar o rechazarlo.

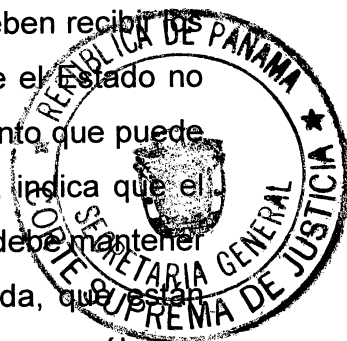
Indica que en el artículo 268 del Texto Fundamental se dispone que el Presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público en ningún apartado se faculta al Tribunal Electoral para que este se asigne el 1% de todos los ingresos para financiar a los partidos políticos. Considera el accionante que esto es como si se dispusiera que el 2% de los ingresos generales del Estado estuviesen destinados a donaciones a Iglesias Católicas, por el simple hecho de que quien es parte en la toma de decisiones adopta esa medida, en detrimento del resto de la población que no profesa la religión católica.

Explica que antes el Órgano Ejecutivo no destinaba fondos para el financiamiento de todos los partidos políticos, toda vez que la norma constitucional lo que le otorga es una potestad que puede o no ejercitarla y no una obligación. Afirma que posteriormente se comenzó a dar financiamiento público a los partidos, lo que se hacía conforme a las posibilidades presupuestarias del momento; nunca se estableció como obligación y mucho menos se fijó un monto tan elevado como es el 1%, que representa en este período casi 100 millones de balboas destinados a los partidos políticos en dos etapas.

Observa el demandante que el artículo 214 de la Constitución establece que el Presupuesto del Órgano Judicial y del Ministerio Público en su conjunto, no serán inferiores al 2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central, lo que indica que, es la norma constitucional la que consagra el marco relacionado con la asignación del presupuesto de funcionamiento y no una ley ordinaria como la contemplada en el Código Electoral.

El demandante estima por lo anterior, que la expresión señalada viola flagrantemente los artículos 141, 156 (numeral 4), 163, 267, 268, 269 y 271 de la Constitución.

Considera que se debe revisar la constitucionalidad de la asignación fija de los fondos que el Estado destina al financiamiento o subsidio que deben recibir los partidos políticos y los candidatos independientes, de forma tal que el Estado no sea vea imposibilitado de determinar efectivamente cuánto es el monto que puede asignar para el financiamiento público de los partidos. Al respecto, indica que el artículo 190 del Código Electoral no deja margen a la discreción que debe mantener el Estado con relación a la asignación de los recursos que recauda, que están conformados por los impuestos que pagan todos los panameños y no sólo por quienes están inscritos en partidos políticos.



III. DISPOSICIONES Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES ALEGADAS:

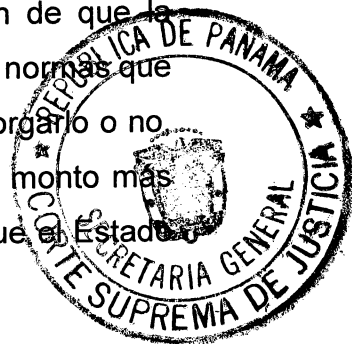
El demandante aduce como normas violadas los artículos 141, 159 (4), 163 (1) y 267 de la Constitución Política.

En cuanto al artículo 141 de la Constitución, señala que esta norma es violada en forma directa por comisión. Plantea que la norma constitucional establece que el Estado puede, si quiere, contribuir a los gastos o no pagar los gastos en que se incurra en los procesos electorales, al mismo tiempo que contempla unos supuestos que el legislador debe respetar a la hora de desarrollar la norma constitucional, que son: 1) que el Estado puede o no financiar, pues no hay una obligación tácita; 2) que se trata de un financiamiento dentro de los procesos electorales, no para antes o después.

Considera el accionante que con la expresión demandada el legislador se excedió al incluir como monto fijo de financiamiento un 1%. A su juicio, asignar ese monto o más o menos ese porcentaje, es parte de las potestades que ejerce el Estado, conforme a la discrecionalidad que ostenta y según las proyecciones presupuestarias y las necesidades reales.

Como segundo cargo, aduce el demandante la violación directa por comisión el numeral 4 del artículo 159 del Texto Constitucional. En este sentido, alega que la norma constitucional dispone que en materia presupuestaria la Asamblea Nacional debe intervenir mediante la aprobación del presupuesto del Estado. Sin embargo, señala que la expresión demandada regula de manera distinta a otra norma que señala cuánto "será lo destinado al financiamiento de los partidos políticos y no deja margen a poder discutir su aprobación, así como examinar su reparto y justificación financiera".

Por otro lado, el demandante plantea la violación directa por comisión del numeral 1 del artículo 163 de la Constitución, bajo la consideración de que la expresión impugnada no tiene en cuenta que en la Constitución existen normas que establecen que el financiamiento es potestad del Órgano Ejecutivo otorgarlo o no, igual potestad que tiene dicho Órgano del Estado para determinar el monto más exacto y necesario que se puede destinar, conforme a los ingresos que el Estado hubiese obtenido en el año anterior.



Sostiene que la Constitución prohíbe a la Asamblea Nacional expedir normas que contraríen la letra y espíritu de la Norma Fundamental y, que por tanto, si el constituyente hubiese tenido la intención de fijar un monto específico de financiamiento para los partidos políticos lo hubiese establecido taxativamente, como lo establece en el caso del Órgano Judicial.

En cuanto al cargo de violación del artículo 267 de la Constitución, señala el accionante que la infracción se produce de forma directa por comisión. Asevera en este sentido que la expresión demandada establece sin discusión alguna la asignación presupuestaria que tendrán los partidos políticos y candidatos para elecciones generales, dando por supuesto la aprobación del monto asignado, sin pasar por la discusión que hace el Órgano Ejecutivo para elaborar el proyecto de presupuesto y sin pasar por el filtro de la Comisión de Presupuesto, que es la instancia de la Asamblea Nacional que tiene facultades para la modificación y rechazo del mismo.

Estima el demandante que el artículo 190 del Código Electoral al disponer que el financiamiento será equivalente al 1% de los ingresos del Gobierno Central, le resta facultades constitucionales al Órgano Ejecutivo y al Órgano Legislativo y los amarra a tener que aprobar un presupuesto, que no tiene sustento ni es sometido a la discusión en torno a la conveniencia o no del mismo e incluso sin saberse de dónde se obtendrán.

Por último, refiere que a partir de lo establecido en la frase impugnada, se da por sentado que no es necesario hacer consultas con el Órgano Ejecutivo y que sólo se debe revisar los ingresos corrientes a los partidos políticos.

Plantea que todas las entidades del Estado, incluyendo el Órgano Judicial – para el que la Constitución tiene establecido la asignación de un presupuesto no menor de 2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central–, están sometidos a la revisión del ingreso y sacar el 1% sin indicar de donde se obtendrá, ni como se

determinara su uso y la real necesidad, frente a otras prioridades que tiene el Estado.

IV. OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador de la Administración por medio de la Vista No. 76 de 16 de enero de 2019 (fs. 16-40) emitió concepto con relación a la presente demanda de inconstitucionalidad en cuestión.



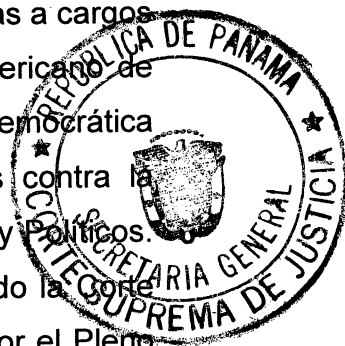
Empieza señalando el Procurador, que el monto del financiamiento público disponible para los partidos políticos, como para los candidatos de libre postulación se ha mantenido en las distintas normas electorales aprobadas para los comicios de los años 2004, 2009, 2014 y 2019, conforme a una partida equivalente al 1% de los ingresos corrientes presupuestados para el Gobierno Central, tal como se da cuenta en las Leyes 60 de 17 de diciembre de 2012, 60 de 29 de diciembre de 2006, 54 de 17 de septiembre de 2012 y 29 de 29 de mayo de 2017.

Explica que el financiamiento público antes llamado subsidio electoral, se introdujo en el Código Electoral en el año 1997, cuando se dispuso en el artículo 179 que el Estado contribuiría en los gastos en que incurrieran los partidos políticos y los candidatos de libre postulación en las elecciones generales.

Destaca 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; esto, dada la función constitucional que estos tienen asignada conforme a lo previsto el artículo 138 de la Constitución Política.

Plantea que el 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 incurran en la campaña, propaganda electoral y funcionamiento, así como para financiar actividades académicas, de educación universitaria, foros, seminarios y congresos. En particular, refiere que uno de los propósitos del financiamiento público es garantizar un nivel de recursos suficientes para que la competencia electoral, sea una competencia entre las distintas opciones con oportunidades reales de acceder al poder político, para lo cual se requiere de una inyección monetaria que ayude a su materialización.

Advierte el Procurador que sobre el financiamiento de candidaturas a cargos públicos, se refieren distintas normas del sistema universal e interamericano de derechos humanos, entre estas el artículo 5 de la Carta Democrática Interamericana, el artículo 7 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Alega que estas normas y los criterios que sobre las mismas ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, deben ser tenidos en cuenta por el Pleno de esta Corte al momento de decidir la cuestión constitucional planteada, toda vez que el Estado panameño tanto se ha comprometido con la Convención Americana sobre Derechos humano al ratificarla, como también ha manifestado su vocación –siguiendo el Preámbulo de la Constitución de 1972 y sus modificaciones– de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, así como promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional.



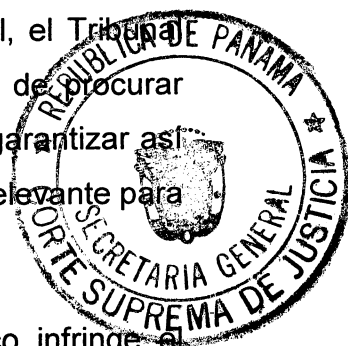
Observa el representante del Ministerio Público que el uso del dinero en los procesos electorales se ha convertido en una necesidad imperante para los distintos actores, partidos políticos, organizaciones con fines políticos y candidaturas independientes o de libre postulación.

En cuanto a la frase del artículo 190 del Código Electoral que dice “equivalente al 1%”, el Procurador es del criterio que con dicha previsión se busca “establecer un punto de partida, desde el punto de vista económico y financiero, traducido como “financiamiento público” o “contribución del Estado”, para los gastos en los que incurran los partidos políticos y los candidatos por libre postulación, en los procesos internos de postulaciones y en las elecciones generales”.

Explica que la norma acusada contiene en su redacción el vocablo “podrá”, la que, a su juicio, si bien pudiese generar confusión con relación a la interpretación que le cabe, lo cierto es que la Constitución Política establece que es el Estado al que le corresponde contribuir en los gastos que se incurran en los procesos electorales y fiscalizar los mismos.

Igualmente, estima el Procurador que el vocablo “podrá” contenido en el artículo 141 de la Constitución, al ser revisado conjuntamente con el Preámbulo de la Constitución, no le cabe un valor negativo o una interpretación restrictiva que deje a discreción del Estado contribuir o no en los procesos electorales, pues la propia Constitución Política procura asegurar la democracia y en su texto se establece que el Estado tiene la responsabilidad de efectuar procesos eleccionarios, limpios, periódicos y competitivos.

Considera el representante del Ministerio Público que la frase demandada no vulnera el numeral 4 del artículo 159 de la Constitución, pues alega que en virtud de lo establecido en el artículo 143 numeral 10 del Texto Fundamental, el Tribunal Electoral tiene la facultad de reglamentar la materia electoral a fin de procurar modelos efectivos de financiamiento de las campañas electorales y garantizar así elecciones más transparentes, equitativas e igualitarias, como factor relevante para el fortalecimiento de la confianza ciudadana.



Señala en su Vista Fiscal que la frase demandada tampoco infringe el numeral 1 del artículo 163 y los artículos 267 y 269 de la Constitución, alegados por el accionante.

Sostiene que lo establecido en la frase impugnada es parte de las potestades constitucionales del Tribunal Electoral, organismo al que corresponde, entre otras cosas, formular su presupuesto y remitirlo oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Estado y su respectiva aprobación. Este presupuesto dice el Procurador en alusión a la norma constitucional, debe incluir los gastos de funcionamiento del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral, las inversiones y los gastos necesarios para realizar los procesos electorales, presupuesto que es presentado y sustentado ante la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, sobre la base del equivalente del 1% de los ingresos corrientes presupuestados para el Gobierno Central.

El Procurador descarta también que la frase objetada sea contraria al artículo 141 de la Constitución, ya que según explica, esta norma establece una reserva legal, según la cual será la ley la que regulará lo concerniente al financiamiento público electoral. Plantea que esta reserva legal ha sido cumplida por el legislador al elaborar el Código Electoral e incorporar en este la frase "equivalente al 1%", previsión que asegura la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato en la distribución del dinero procedente del financiamiento público.

Observa que la experiencia Latinoamericana demuestra que el financiamiento público ha servido para evitar la incursión del ingreso de fondos ilícitos en la actividad política, así como ha valido de piso económico a los partidos pequeños, de manera que puedan ingresar a la contienda política y logren subsistir.

Alega que respecto a la distribución del financiamiento público, rige la fórmula de "aporte fijo igualitario del subsidio y sobre la base de votos obtenidos", fórmula que ha sido diseñada de manera que pueda ser fiscalizada y que la distribución sea lo más igualitaria, equitativa y transparente.

Bajo estas consideraciones, el Procurador reitera que conforme a la Constitución el Estado podrá fiscalizar y contribuir en los gastos en que se incurra en los procesos electorales, aspecto que la ley y su respectiva reglamentación debe acotar.

Advierte que la frase demandada fue diseñada con el fin de dar cumplimiento al mandato constitucional que ordena contribuir con los gastos en los que incurran tanto los partidos políticos, como los candidatos de libre de postulación en los procesos electorales.



Desde esa perspectiva, el Procurador es de la consideración que el legislador plasmó en la norma como contribución del Estado, el equivalente al 1% de los ingresos corrientes presupuestados para el Gobierno Central e incorporó normas sobre la distribución y fiscalización de los gastos de los partidos políticos, los candidatos de libre postulación en el período pre-electoral y post-electoral, como requisitos y reglas, denominados "barreras legales", que vigilan la transparencia en relación al control y fiscalización de esos recursos brindados como financiamiento público.

V. ALEGATOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL COMO INTERESADO:

Por su parte, el licenciado Ian Bayless en su calidad de Director de Asesoría Legal del Tribunal Electoral presentó oportunamente alegatos en nombre de la institución interesada (fs. 48-52).

En tal sentido, sostiene que son diversas las atribuciones constitucionales del Tribunal Electoral, entre estas, los artículos 142 (1er. párrafo y numeral 3) y 165 (numeral 1, literal d) señalan que corresponde a este organismo: interpretar y aplicar privativamente la ley electoral, dirigir, vigilar y fiscalizar las fases del proceso electoral; reglamentar la ley electoral, interpretarla y aplicarla, conocer de las controversias que origine su aplicación, así como proponer leyes orgánicas en materias de su competencia en apego al precepto constitucional.

A su juicio, la frase demandada de ninguna manera es inconstitucional, pues de conformidad con el numeral 9 del artículo 143 de la Constitución el Tribunal Electoral goza de potestad para reglamentar y formular el presupuesto destinado a las inversiones y gastos de los procesos electorales, subsidios, entre otros gastos relacionados con las funciones del Tribunal.

Argumenta que la Carta Magna con el fin de asegurar el desarrollo del proceso electoral ha reconocido la importancia del Tribunal Electoral en la formulación y proposición del presupuesto que este necesita para el cumplimiento de los torneos electorales. Reconoce la Constitución la importancia de que dichos partidos y candidatos sean subsidiados a fin de mantener la igualdad y brindar la oportunidad de participación de todo ciudadano que pretenda postularse a puesto de elección popular, así como también contempla los gastos e inversiones que son necesarios e imprescindibles para el cumplimiento de la misión y funciones del Tribunal, cuyo principal norte es regular los diferentes aspectos del proceso electoral.



En consecuencia, el representante del Tribunal Electoral solicita al Pleno de la Corte que se declare que no es inconstitucional la frase “equivalente al 1%” contenida en el artículo 190 del Código Electoral.

VI. CONSIDERACIONES DEL PLENO:

Una vez cumplido con los trámites procesales inherentes a este tipo de negocios, este Tribunal Constitucional procede con el análisis de fondo.

Como se ha visto, el demandante plantea que la expresión “equivale al 1%” contenida en el artículo 190 del Código Electoral infringe los artículos 141, 159 (numeral 4), 163 (numeral 1) y 267 de la Constitución Política.

Explica el demandante que lo normado en el artículo 190 del Código electoral tiene por finalidad otorgar para el financiamiento de los partidos políticos en cada elección general un 1% del total de los ingresos corrientes presupuestados para el Gobierno Central. Señala que dicho porcentaje ha sido reglamentado por el Tribunal Electoral a través del Decreto 22 de 5 de mayo de 2018, en donde se dice que “El monto del financiamiento público disponible para los partidos políticos y candidatos por libre postulación, con ocasión de las Elecciones Generales de 2018, es de noventa y un millones seiscientos ochenta y dos mil cuatrocientos cincuenta y seis balboas (B/. 91, 682,456)”.

Sostiene el demandante que la Constitución establece las reglas que desarrollan el Presupuesto General del Estado y en ninguna de sus normas se faculta al Tribunal Electoral para que asigne el 1% de los ingresos corrientes presupuestados del Gobierno Central para financiar a los partidos políticos. A su juicio, los montos relacionados con presupuesto y financiamiento son materia

68

constitucional, por lo que no corresponde a la ley fijar un monto específico para el financiamiento de los partidos políticos.

Considera el proponente que la frase impugnada resta facultades al Órgano Ejecutivo y Legislativo, toda vez que se les limita a tener que aprobar un presupuesto sin cumplir con el trámite que la Constitución exige para la aprobación del presupuesto general del Estado.



El Procurador de la Administración, en cambio, es de la opinión que la expresión demandada no contradice el Texto Constitucional, lo mismo que el representante del Tribunal Electoral que concurrió al proceso como interesado. Ambos solicitan se desestimen los cargos de inconstitucionalidad.

Conocido los argumentos de las partes, procede el Pleno a dilucidar la controversia constitucional planteada.

A este respecto, conviene recordar primero que entre las facultades del Tribunal Electoral está conforme al numeral 9 del artículo 143 del Texto Fundamental, la de “Formular su presupuesto y remitirlo oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Estado”.

Este numeral establece que el “...Tribunal Electoral sustentará, en todas las etapas, su proyecto de presupuesto”, el cual al ser “...finalmente aprobado procurará garantizarle los fondos necesarios para el cumplimiento de sus fines”.

Sigue señalando el precepto, que en dicho “presupuesto se incorporarán los gastos de funcionamiento del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral, las inversiones y los gastos necesarios para realizar los procesos electorales y las demás consultas electorales, así como los subsidios a los partidos políticos y a los candidatos independientes a los puestos de elección popular”.

Como queda visto, esta facultad del Tribunal Electoral –que es una de las que ejerce privativamente conforme al artículo 143 de la Constitución–, está dada por la Constitución con la finalidad de garantizar que este organismo cuente con los fondos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Ahora bien, el hecho que la Constitución faculte al Tribunal Electoral para que este formule su presupuesto, no significa que el organismo electoral esté habilitado

para preparar dicho proyecto sin atender la Constitución. En un Estado Constitucional y Democrático de Derecho ese ejercicio de poder no es correcto. Para el ejercicio de una facultad como la que señala el referido numeral 9 del artículo 143 de la Constitución, tenga validez constitucional, esta debe realizarse dentro de los márgenes que la Constitución consagra.

En este caso, vemos que el artículo 141 de la Constitución dispone que

“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” (El resaltado es del Pleno).

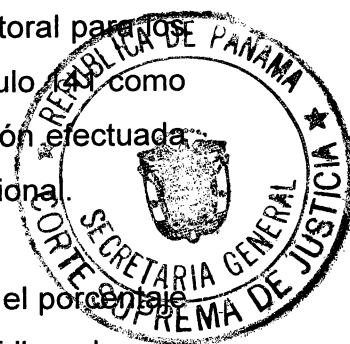
Como se aprecia, la Constitución autoriza que el Estado contribuya con los gastos en que incurran los partidos políticos y las candidaturas de libre postulación en los procesos electorales. La condición que establece la norma a tal efecto, es que sea la ley la que determine y reglamente tales contribuciones en régimen de igualdad.

En este contexto, cabe reconocer, entonces, que cuando el artículo 190 del Código Electoral establece que “...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”, no hace más que determinar un aspecto medular para la concreción de tal financiamiento, cual es establecer el porcentaje de una de las partidas del Presupuesto General del Estado, que corresponde asignar al proyecto presupuestario del Tribunal Electoral para que este cubra los gastos en que incurran los partidos políticos y los candidatos por libre postulación en los procesos electorales internos y generales.

Siendo que a través del enunciado demandado se hace una determinación válida conforme a la norma constitucional, debe el Pleno reconocer su conformidad con la Constitución. Ahora, tal conformidad no solamente resulta del hecho de que con la expresión “equivalente al 1%” se determina el porcentaje de presupuesto que sirve de base a la financiación de la actividad de los partidos políticos y candidatos independientes. También hay que señalar que al fijarse dicho porcentaje en la ley se cumple con el principio de legalidad presupuestaria recogido en el artículo 277 de la Constitución, según el cual: “No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley”.



En otras palabras, esta Corporación observa que al determinarse en la ley el porcentaje del presupuesto que corresponde asignar al Tribunal Electoral para los fines ya señalados, se cumple tanto con lo dispuesto tanto en el artículo 141 como en el 277 del Texto Constitucional, pues se trata de una determinación efectuada mediante el instrumento legal idóneo conforme al parámetro constitucional.



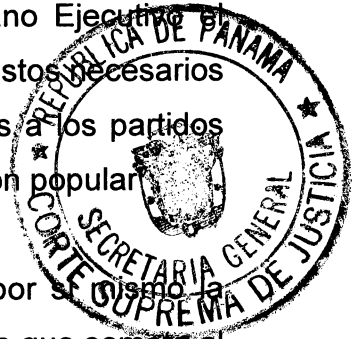
En cuanto al argumento del accionante que tacha de excesivo el porcentaje establecido en la norma, debe señalarse que no es función de este Tribunal como órgano de control constitucional precisar si un monto o porcentaje presupuestario es o no el adecuado para la actividad que se pretende cubrir. Si la Constitución dispusiera un parámetro que permitiera medir la proporcionalidad de una previsión económica como esta, entonces este órgano sí podría verificar la constitucionalidad o no del mismo.

Sin embargo, como se observa de la lectura del artículo 141 de la Constitución, esta no establece un parámetro que fije un mínimo, tope o algún criterio para la sujeción de tales contribuciones, de manera tal que en este caso el Pleno sólo puede estimar si se trata de una determinación referida a la contribución del gasto de los partidos y candidatos y si esta se ha efectuado mediante ley, como en efecto se ha hecho. Ahora, también está al alcance de esta Corporación ver un aspecto que salta a la vista al revisar el artículo 190 del Código Electoral, y es que según esta disposición la proyección y aprobación de la partida asignada al Tribunal Electoral para financiamiento público, opera con respecto al presupuesto del Tribunal "correspondiente al año inmediatamente anterior al de las elecciones". Es de decir, que no se trata de un porcentaje cuya asignación sea parte del presupuesto anual del Tribunal, aspecto que denota razonabilidad en el mismo.

Por otro lado, vemos que la determinación que hace el artículo 190 del Código Electoral tampoco puede considerarse opuesta a las normas constitucionales relacionadas con el procedimiento y aprobación del Presupuesto General del Estado, como aduce el demandante. Tal expresión solo está dada para determinar un monto o porcentaje, que al igual que otras previsiones de gastos del Estado, requiere pasar para su asignación por la tramitación correspondiente ante los Órganos competentes.

En este caso, el numeral 9 del artículo 143 del Texto Fundamental, como hemos visto, señala que la inclusión de dicha partida en el proyecto de Presupuesto

General del Estado, tiene lugar luego de que el Tribunal Electoral en ejercicio de la facultad que tiene para formular su presupuesto, remite al Órgano Ejecutivo el proyecto de presupuesto respectivo, incorporando en este "...los gastos necesarios para realizar los procesos electorales (...), así como los subsidios a los partidos políticos y a los candidatos independientes a los puestos de elección popular".



Queda visto, pues, que el Tribunal Electoral no aprueba por sí la asignación de dicha partida, ni tampoco impone su aprobación, sino que somete al Órgano Ejecutivo dentro del proyecto de presupuesto, la previsión de gastos que correspondan a la financiación de partidos y candidatos –con base al porcentaje establecido en la norma legal–, para que este previa consulta (art. 268, Constitución) lo incluya en el proyecto de Presupuesto General del Estado, que posteriormente será sometido a examen, modificación, rechazo o aprobación ante el Órgano Legislativo (art. 267, Constitución).

Así las cosas, el Pleno desestima los cargos de violación endilgados contra la expresión demandada del artículo 190 del Código Electoral y, en consecuencia, procede a declarar que no es inconstitucional.

IV. PARTE RESOLUTIVA:

Por todo lo antes expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la frase "equivalente al 1%" contenida en el artículo 190 del Código Electoral.

Notifíquese, comuníquese y publíquese,


MGDO. LUIS MARIO CARRASCO


MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO


MGDO. ABEL AUGUSTO ZAMORANO


MGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO


MGDO. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

Entrada 1325-18 Ponencia: Mgdo. Luis Mario Carrasco

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ROBERTO RUÍZ DÍAZ, ACTUANDO EN SU NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA FRASE "...EQUIVALENTE AL 1%....", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 190 DEL CÓDIGO ELECTORAL.

VOTO CONCURRENTES

Si bien comparto la decisión de declarar que no es inconstitucional la frase "...equivalente al 1%", contenida en el artículo 190 del Código Electoral, debo manifestar que ello no implica que la distribución del 1 % pueda ser regulada de forma más óptima y equitativa, de ser el caso.

Uno es el aspecto constitucional de otorgar un 1% para los partidos políticos e independientes, y otro tema, que no es objeto de este recurso, es que dicha distribución sea la más apropiada en miras a los verdaderos principios democráticos que deben regir para las elecciones.

MGDO. HARRY A. DÍAZ

Lcda. Yanixsa Yuen
Secretaria General

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 29 de Enero de 2020

Secretario General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Lcda. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General
Corte Suprema de Justicia

