

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
-
P L E N O

Panamá, veinte (20) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

VISTOS:

El Licdo. JUAN ANTONIO TEJADA MORA, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 178 y 190 del Código Electoral, y dentro de los mismos se demandan determinadas expresiones en sus frases.

De la demanda de inconstitucionalidad se corrió traslado al señor Procurador de la Administración y devuelto el expediente con la respectiva vista de traslado se fijó en lista por el término de Ley. Luego de cumplidos los trámites establecidos por Ley para su sustanciación, le corresponde a esta Corporación de Justicia entrar a analizar la presente acción de inconstitucionalidad.

I.- ACTO ACUSADO DE INCONSTITUCIONALIDAD POR EL DEMANDANTE:

La parte actora solicita que se declare la inconstitucional de ciertas frases de los artículos 178 y 190 del Código Electoral. Así las cosas, en cuanto al artículo 178 del Código Electoral, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la expresión "*o jurídicas*".



En relación con el artículo 190 del Código Electoral, el demandante solicita que se declare inconstitucional las siguientes frases: **"1. Los provenientes de personas jurídicas que no ejerzan actividades económicas dentro de la República de Panamá"**. De igual manera, solicita que también se declare inconstitucional el numeral 3 del artículo 190 del Código Electoral que señala lo siguiente: **"3. Las donaciones o los aportes que provengan de gobiernos, personas u organismos extranjeros. Se exceptúan las donaciones o los aportes de partidos políticos, asociaciones internacionales de partidos y fundaciones extranjeras que están vinculadas con partidos o fundaciones nacionales, siempre que dichas donaciones o aportes no sean para campañas electorales."**

Con la finalidad de determinar las normas que se demandan como inconstitucionales, esta Corporación de Justicia procede a citar las mismas de la siguiente manera.

La referida normativa impugnada por vía de inconstitucionalidad dispone lo siguiente:

"Artículo 178. Son gastos deducibles del impuesto sobre la renta, las contribuciones y donaciones en efectivo hechas por personas naturales o jurídicas a los partidos políticos o a candidatos a puestos de elección popular. Cada contribuyente podrá deducir hasta un monto total de diez mil balboas (B/.10.000.00) anuales."
(Las negrillas son del Pleno)

"Artículo 190. Quedan prohibidos las siguientes donaciones o aportes a partidos políticos y a candidatos:

- 1. Los provenientes de personas jurídicas que no ejerzan actividades económicas dentro de la República de Panamá.**
- 2. Las donaciones o los aportes anónimos, salvo los que se originen en colectas populares, los cuales serán reglamentados por el Tribunal Electoral.**
- 3. Las donaciones o los aportes que provengan de gobiernos, personas u organismos extranjeros. Se exceptúan las donaciones o los aportes de partidos políticos, asociaciones internacionales de partidos y fundaciones extranjeras que estén vinculadas con partidos o fundaciones**



- nacionales, siempre que dichas donaciones o aportes no sean para campañas electorales.*
4. *Los provenientes de empresas donde el Estado sea accionista."*

(Las negrillas son del Pleno)

II.- ARGUMENTOS DE LA PARTE DEMANDANTE

Indica el recurrente en su escrito de demanda, que las disposiciones legales acusadas de inconstitucionales están contenidas en los artículos numerados 178 y 190 del Código Electoral, promulgados en la Gaceta Oficial No. 25,875 de 12 de septiembre de 2007.

El artículo 178 forma parte de la Sección de Incentivos, Capítulo I del Título V, Gastos y Facilidades electorales del Código Electoral.

El artículo 190 forma parte de la sección 2". Financiamiento público, capítulo del referido título V del Código Electoral.

Ambos artículos 178 y 190 del Código Electoral permiten que las personas jurídicas hagan donaciones a partidos políticos y a candidatos.

Los artículos constitucionales que se estiman violados son los 131, 132 y 135 de la Constitución Política y que pertenecen al título IV, titulado **Derechos Políticos.**

III.- DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS:

El demandante estima que el artículo 178 del Código Electoral, viola lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 135 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece expresamente lo siguiente:

"Artículo 131: Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho años, sin distinción de sexo."

"Artículo 132: Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños.

"Artículo 135: El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo."

La violación al **artículo 131 de la Constitución Política** por parte



del artículo 178 del Código Electoral, se fundamenta de acuerdo al accionante, en el hecho que la norma constitucional se refiere al hecho que el sufragio es una facultad atribuida sólo a las **personas panameñas mayores de dieciocho años, o sea personas naturales, de las cuales se entienden excluidas las personas jurídicas.**

Así las cosas, la violación del artículo 178 del Código Electoral es de forma directa por comisión, por violación del artículo 131 de la Constitución ya que el mismo **no le atribuye a las personas jurídicas un derecho político**, como si las mismas fueran "ciudadanos de la República", debido a que la disposición constitucional se refiere a todos los panameños mayores de dieciocho años.

Por otra parte, el artículo 178 del Código Electoral ha violado de forma directa por comisión, lo consagrado en el **artículo 132 de la Constitución Política**, ya que el ejercicio de los derechos políticos **se reserva a los ciudadanos panameños.** Sin embargo, la norma acusada de inconstitucional reconoce y extiende tal derecho a las **personas jurídicas;** derecho este que no es conforme a lo dispuesto en la Carta Magna. No resulta legalmente jurídico que la Asamblea Nacional, mediante una ley permita que las personas jurídicas puedan ejercer derechos políticos que están reservados a personas naturales que son ciudadanos panameños. En consecuencia, no es viable que a través del artículo 178 **se les permitan a las personas jurídicas el derecho de hacer donaciones políticas.** En consecuencia, el artículo 178 del Código Electoral permite ejercer derechos políticos a personas jurídicas extranjeras, lo que no es permitido por el Artículo 132 de la Constitución Política.

De igual manera, en el artículo 178 del Código Electoral ha violado lo dispuesto en el artículo **135 de la Constitución Política** de forma directa por comisión, ya que permite a las personas jurídicas ejercer el derecho al



sufragio, entendiéndolo éste en un sentido amplio y comprensivo. Sin embargo, la expresión sufragio debiera interpretarse en un sentido amplio y general de forma que comprenda todo el proceso electoral que culmina con la proclamación del candidato "más votado" **por los ciudadanos**; lo cual implica no solo el acto de votar, sino también el conjunto de fases sucesivas y conexas del proceso electoral delineadas en la Constitución Política y las leyes y reglamentaciones electorales que las desarrollan. Entre esa gama están: la formación y vigencia de los partidos políticos, las postulaciones, la convocatoria, el escogimiento de las candidaturas, las impugnaciones, el diseño de las boletas de votación, las votaciones, los escrutinios, y, por supuesto, el apoyo financiero a los partidos y a los candidatos con contribuciones o donaciones para sufragar los gastos y facilidades electorales, etc.

Así las cosas, el derecho al sufragio debe ser entendido como **inclusivo del derecho del ciudadano a dar contribuciones políticas**. Asimismo, el derecho del ejercicio político está configurado para los ciudadanos quienes tienen derecho a ser miembros de partidos políticos y, por consiguiente, hacer propaganda o labor de proselitismo político y financiar las actividades de los partidos políticos y candidatos a la acción electoral.

De los artículos de la Constitución Política de la República de Panamá anteriormente indicados, se debe deducir que **las personas jurídicas no tienen el derecho a financiar a los partidos políticos y candidatos políticos**. Además, el Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos (ratificado por Panamá por la Ley 14 de 28 de octubre de 1976), señala que los derechos políticos son "(...) inherentes a todos los miembros de la familia humana...".

No se entiende cómo es posible que si el sufragio es visto como un derecho de todos los ciudadanos, donde se excluyen a las personas



jurídicas, no tiene explicación que las mismas sean incluidas en el artículo 178 del Código Electoral, lo que viola el artículo 135 de la Constitución, así como los artículos 131 y 132 aducidos como infringidos.

En otro orden de ideas, en lo que respecta a la demanda de inconstitucionalidad del artículo 190 del Código Electoral, numerales 1 y 3; el accionante estima que dicha norma infringe lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 135 de la Carta Magna.

La palabra o expresión **jurídicas**, contenida en el numeral 1 del artículo 190 del Código Electoral viola de manera directa, por comisión lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 135 de la Constitución Política al permitir a las personas jurídicas ejercer el derecho político consistente en hacer donaciones políticas a partidos políticos y a candidatos de elección.

Así las cosas, el activador constitucional indica que el artículo 132 de la Constitución Política se ha visto violado directamente por comisión, por parte del literal 1 del artículo 190 del Código Electoral debido a que la norma constitucional señala que **los derechos políticos se reservan exclusivamente a ciudadanos panameños**. En consecuencia, no puede la Asamblea Nacional mediante una ley, permitirle a las personas jurídicas ejercer derechos políticos que están reservados a personas naturales que son ciudadanos panameños; y mucho menos debe permitirse que las personas jurídicas tengan derecho a hacer donaciones políticas, cuando tal norma constitucional no lo permite, ni tampoco los artículos 131 y 135 de la Constitución.

El literal 1 del artículo 190 del Código Electoral abre la posibilidad que las personas jurídicas constituidas en el extranjero, se les permita hacer



donaciones o aportes a partidos políticos y a candidatos a puestos de elección en Panamá, con la única condición que ejerzan actividades económicas dentro de la República. Sin embargo, la norma Constitucional no le permite a las personas jurídicas gozar del derecho político de hacer donaciones políticas ya sea que ejerzan o no actividades económicas dentro de la República.

Cambiando de aspecto en relación a la violación del literal 3 del artículo 190 del Código Electoral, el accionante indica que la norma previamente señalada también infringe los artículos 131, 132 y 135 de la Constitución Política, en concepto de violación directa, por comisión, ya que permite a ciertas **personas jurídicas extranjeras**, ejercer derechos políticos en Panamá y contribuir con donaciones políticas, cuando los derechos electorales están reservados a los ciudadanos panameños. En este sentido, no se puede negar, que quien hace donaciones políticas aun cuando “no sean para campañas electorales” están de hecho, dando ventajas desde el extranjero a un partido político ideológicamente afín o no; o que las entidades extranjeras **puedan destruir la forma democrática de Gobierno**.

La entidad extranjera que dona en efectivo o en especie a un determinado partido político o candidato está incidiendo en la vida del sistema político panameño, lo que le incumbe exclusivamente a los ciudadanos panameños, aun cuando la donación hecha por la persona jurídica extranjera no sea específicamente para campañas electorales.

Como se aprecia, los literales 1 y 3 del artículo 190 del Código Electoral son infractores de los artículos constitucionales antes indicados, ya que **le atribuyen a las personas jurídicas extranjeras un derecho**



C/4

político de los consagrados en el Título IV de la Constitución titulado Derechos Políticos, como si dichas personas fueran ciudadanos de la República, a partir de los cuales en el artículo 131 de la Constitución deben entenderse *"todos los panameños mayores dieciocho años."*

No sería prudente mantener vigente las normas legales que **permiten a las personas jurídicas el derecho a financiar actividades políticas**, sobre todo en estos tiempos en que se conjuga el poder económico y político para fijar las políticas públicas de la Nación. En consecuencia, los efectos de la disposición legal atacada son: a) permitir el uso de donaciones a favor de personas jurídicas, cuando que deben ser limitadas a "ciudadanos", b) Reconocer un beneficio al donante al aceptar la deducibilidad del gasto para efectos fiscales.

IV.- POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Una vez admitida la acción de inconstitucionalidad, se corrió traslado al Ministerio Público, correspondiéndole a la Procuraduría de la Administración opinar, lo que hizo mediante la Vista Número 305 de 16 de marzo de 2018.

En esta oportunidad, el Procurador de la Administración, en su vista consideró y solicitó al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare que **NO ES INCONSTITUCIONAL los artículo 178 y 190 del Código Electoral**, el cual luego de su redacción en el Texto Único ordenado por el Tribunal Electoral en el **Acuerdo de Pleno 82 de 27 de noviembre de 2017**, publicado en la Gaceta Oficial 28422 de 11 de diciembre de 2017, corresponde ahora a los **artículos 167 y 203** del Código Electoral, toda vez que no violan los artículos 131, 132 y 135, ni ningún otro de la Constitución Política.

En su vista, que corre de fojas 12 a 38 del expediente, el Representante del Ministerio Público señaló a grandes rasgos lo siguiente.



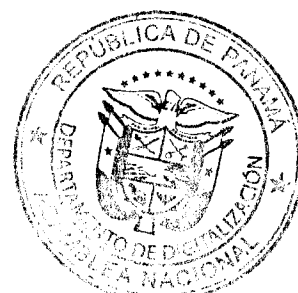
65

Los artículos invocados por el activador constitucional bajo los artículos 178 y 190 numerales 1 y 3 del Código Electoral, **no corresponden al contenido normativo actual**, ya que luego de las modificaciones realizadas al Código Electoral con las reformas de 2006, el Tribunal Electoral ordenó la publicación del Texto Único del Código Electoral en la Gaceta Oficial, y quedaron ubicadas las mismas en tales artículos.

Sin embargo, mediante el Decreto 43 de 11 de diciembre de 2014, emitido por el Tribunal Electoral se procedió a instalar la Comisión de Reformas Electorales (conformada por varios entes, organismos y organizaciones privadas), la cual se constituyó para la preparación del torneo electoral de 2019, y en dicha Comisión se aprobaron una serie de reformas a la legislación electoral para esta elección.

Así las cosas, de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, se remitieron modificaciones a la norma electoral, las cuales fueron presentadas a la Asamblea Nacional de Diputados como “proyecto 292”, mediante el cual se reformaba el Código Electoral, y el mismo luego de discusiones fue aprobado en tercer debate, constituyéndose el mismo en reformas al Código Electoral, mediante la **Ley 29 de 29 de marzo de 2017**, donde se produjo un cambio de numeración respecto de los artículos demandados de inconstitucionales por el accionante. En consecuencia, los artículos 178 y 190 demandados por inconstitucional por el demandante, hoy en día en la nueva nomenclatura corresponden a los artículos **187 y 203 del Código Electoral**. Aclarándose que los mismos no sufrieron cambios en cuanto a su contenido.

Habiéndose hecho la anterior aclaración, el demandante o accionante estima que los artículos 187 y 203 del Código Electoral, infringen los artículos 131, 132 y 135 de la Constitución Política de la República de Panamá.



Cp

Señala el Procurador de la Administración en su vista, que el uso del dinero en los procesos electorales se ha convertido en una necesidad imperante, para los actores políticos (partidos políticos, organizaciones con fines políticos y candidatos independientes o de libre postulación). El *financiamiento político*, constituye fondos empleados para financiar a los partidos políticos y a los candidatos de libre postulación ya sea en actividades ordinarias y funcionamiento, el cual es otorgado 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 cuanto al monto de sus gastos.

Las regulaciones del financiamiento político buscan prohibir aportes que se generen de fuentes ilegítimas, además de evitar una influencia excesiva de factores particulares sobre los actores políticos y los poderes públicos. Así las cosas, el financiamiento privado son donaciones procedentes de personas físicas o jurídicas particulares, en dinero o especie. En Panamá, el financiamiento de las campañas electorales es de carácter mixto, o sea público y privado. Sin embargo, no es sino hasta el año 2004, cuando se incorpora en la legislación electoral mayores restricciones en cuanto al origen de las donaciones privadas y sobre la fuente de tales donaciones. Es por ello, que el Tribunal Electoral llegó a emitir el Decreto 38 de 23 de diciembre de 2004, en donde reguló lo contemplado en el Título V, Capítulo 1 Sección 1ª del Código Electoral vigente hasta ese momento, respecto a los incentivos, refiriéndose que eran deducibles de los impuestos las contribuciones hechas por personas naturales o jurídicas a partidos políticos, candidatos de elección popular, entre otras cosas.

En la actualidad, el Tribunal Electoral se valió a través de la **Ley 29 de 29 de marzo de 2017**, para promulgar el Decreto 34 de 27 de octubre de 2017, mediante el cual se procedió a reglamentar las cuentas de



67

campana electoral, los registros contables y los topes para el financiamiento privado.

Indica el representante del Ministerio Público, que los Estados deben enfocar sus legislaciones a fin de 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 los regimenes de financiamiento político deben de ser equilibrados y transparentes, o sea 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.

Indicado lo anterior, la Procuraduría de la Administración **no comparte el pensamiento expuesto por el activador constitucional**, cuando señala, que la legislación electoral infringe la norma constitucional, en virtud de que el artículo 183 del Código Electoral reconoce y extiende el derecho a las **personas jurídicas**. La norma demandada tiene como función **crear incentivos**, que afecta a quien o quienes realizan tales aportaciones o donaciones de carácter privado; es decir, que dichos gastos sean deducibles del impuesto sobre la renta, en virtud de las contribuciones y donaciones efectuadas.

Considera la Procuraduría de la Administración, que las personas jurídicas **tienen el derecho de participar de forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la Nación**, toda vez que, las mismas se constituyen como una organización **de personas naturales que persiguen uno o varios fines**, pero que, para efectos de la personería que las justifica en el mundo de las relaciones jurídicas, tienen que adoptar una individualidad propia; esto es, en forma de un ente ficticio, con capacidad de contraer obligaciones, pero también, y con igual



relevancia, derechos. Lo anterior se fundamenta en el artículo 39 de la Constitución Política.

El Código Civil en su artículo 38 señala las distinciones entre las personas naturales y jurídicas, señalando a estas últimas como entidades ficticias de carácter político, público, religioso, industrial o comercial, **las cuales se representan por personas naturales.**

A juicio de la Procuraduría de la Administración, las personas jurídicas tienen derecho de participar de manera individual o asociada en la vida política, económica, social y natural. Los derechos fundamentales de las personas jurídicas **son la consecuencia o derivación de la voluntad original de la persona natural**, a quien la misma Constitución le otorga el cauce para el logro de sus fines descados y que no pudiera conseguir, ni lograr, si no por otro lado, como lo es a través del derecho a la asociación.

Por lo antes indicado, las personas jurídicas tienen el derecho de realizar aportes o donaciones de carácter privado a partidos políticos o candidatos de puesto de elección popular.

En otro orden de ideas, en relación a la demanda de inconstitucionalidad de los literales 1 y 3 del artículo 190, **hoy artículo 203 del Código Electoral**, el Procurador de la Administración tampoco considera que se violan las disposiciones constitucionales consagradas en los artículos 131, 132 y 135 de la Constitución Política, ya que la primera de las normas permite a las personas jurídicas ejercer el derecho político de hacer donaciones políticas a partidos políticos y a candidatos a puestos de elección, derecho categóricamente reservado a los panameños, abriendo incluso la posibilidad que las personas jurídicas del extranjero, puedan realizar aportes o donaciones.

La norma demandada por inconstitucional tiene como función introducir una barrera legal, a fin de evitar donaciones o aportes a partidos



políticos y a candidatos, que se generen de fuentes externas, no contempladas en la Ley. En consecuencia, el numeral 1 del artículo 203 del Código Electoral, establece la prohibición de realizar contribuciones a partidos políticos y candidatos provenientes de **personas jurídicas que no ejerzan actividades económicas dentro de la República de Panamá.**

Tal norma establece una prohibición a las sociedades anónimas, que aun cuando están registradas en Panamá, por ser personas jurídicas, ejercen las actividades económicas fuera del territorio nacional, por lo que la norma electoral, prevé tal situación, evitando, aun cuando son constituidas en Panamá, la injerencia indebida de intereses foráneos en la vida democrática de los países.

La contribución o donación de **fuentes privadas**, en efectivo o en especie, que reciban los partidos políticos y candidatos, si son de personas jurídicas, las mismas deberán categóricamente ejercer su actividad económica dentro del territorio nacional.

Con respecto al numeral 3 del artículo 203 del Código Electoral, dicha normativa permite en virtud de la cooperación internacional, la denominada "asistencia a la democracia", y cuyos ejemplos son los fondos para asistencia técnica que desembolsan varias organizaciones y países como forma de cooperación a través de organizaciones como las fundaciones de partidos alemanes, etc., entre otras, las cuales se destinan a apoyar los partidos políticos o los sistemas de partidos políticos.

La norma expresa la prohibición que corporaciones extranjeras o multinacionales y aquellas nacionales que por la naturaleza de su incorporación, no ejercen actividades económicas en la República de Panamá, puedan hacer contribuciones a los partidos políticos y candidatos, y en donde solo se permite el financiamiento de fuentes externas, cuyos fondos son destinados para la asistencia técnica, como forma de



cooperación internacional.

Por las anteriores consideraciones, la Procuraduría de la Administración es del criterio de solicitarle al Pleno de la Honorable Corte Suprema de Justicia, que se acceda a declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL los artículos 178 y 190 del Código Electoral**, el cual luego de su redacción en el Texto Único ordenado por el Tribunal Electoral en el **Acuerdo del Pleno 82 de 27 de noviembre de 2017**, publicado en la Gaceta Oficial 28422 de 11 de diciembre de 2017, corresponden a los **artículos 187 y 203**, toda vez que no viola los artículos 131, 132 y 135, ni algún otro de la Constitución Política.

V.- FASE DE ALEGADOS

De conformidad con el procedimiento para este tipo de acciones constitucionales, se fijó en lista este negocio con la finalidad que toda persona interesada pudiese hacer uso del derecho de argumentación, por lo que se abrió un término de diez (10) días hábiles, luego de la última publicación del edicto a que hace referencia el artículo 2564 del Código Judicial.

En dicha fase de alegatos intervino el Licdo. JUAN A. TEJADA MORA, en su propio nombre y representación, quien volvió a expresar en su gran medida los mismos criterios sostenidos con la formulación de la presente Acción de Inconstitucionalidad.

Luego de vencido el término para presentar alegatos dentro de la Acción de Inconstitucionalidad formulada, y sin que nadie más formulara alegatos dentro de esta fase, procede esta Corporación de Justicia a resolver el fondo de la presente controversia a ella planteada.

VI.- CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

Cumplidos los trámites inherentes a este tipo de acción



71'

constitucional, corresponde al Pleno dictar su fallo, no sin antes adelantar las siguientes consideraciones.

La Corte observa que el accionante, a través de la presente acción de constitucionalidad **busca que se declare la inconstitucionalidad de la frase "jurídicas"** contenida en el artículo 178, hoy día de conformidad con el Acuerdo de Pleno 82 de 27 de noviembre de 2017 corresponde al **artículo 187 del Código Electoral**; y además pretende **que se declare la inconstitucionalidad de los numerales 1 y 3** del artículo 190 que hoy en día de conformidad con el Acuerdo de Pleno 82 de 27 de noviembre de 2017, lo viene a constituir **el artículo 203 del Código Electoral**.

A juicio del accionante, el artículo 187 (antiguo artículo 178) del Código Electoral debe de declararse inconstitucional básicamente porque violan lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 135 de la Constitución Política de la República de Panamá, porque el ejercicio de sufragio es un derecho político atribuido sólo a personas naturales, por lo que se entienden excluidas las personas jurídicas, y la disposición impugnada pretende asimilar la condición de las mismas (personas jurídicas) a como si fueran ciudadanos de la República de Panamá (artículo 131 de la Constitución Política). Aunado a lo anterior, los derechos políticos y la capacidad de ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción se reservan exclusivamente a ciudadanos o personas físicas panameñas, no así a las personas jurídicas (artículo 132 de la Constitución Política). A través del artículo 187 del Código Electoral, también se viola la Constitución Política, ya que se permite a las personas jurídicas ejercer el derecho al sufragio (activo y pasivo), cuando en realidad el mismo está reservado exclusivamente a los ciudadanos (artículo 135 de la Constitución Política).

En consecuencia, el derecho al sufragio es una facultad o potestad exclusiva del derecho del ciudadano a dar contribuciones políticas y no así



72

de las personas jurídicas, motivo por el cual éstas no deberían tener el derecho de que se les exonere del pago del impuesto sobre la renta, a través de las donaciones y contribuciones que se le otorguen a los partidos políticos por parte de estas personas jurídicas.

Así las cosas, el accionante ha demandado la frase o palabra **"jurídicas"** como inconstitucional del artículo 187 del Código Electoral (antiguo artículo 178). La norma antes indicada señala expresamente lo siguiente:

*"Artículo 187. Son gastos deducibles del impuesto sobre la renta las contribuciones y donaciones en efectivo hechas por personas naturales o **jurídicas** a los partidos políticos o a candidatos a puestos de elección popular. Cada contribuyente podrá deducir hasta un monto total de diez mil balboas (B/.10.000.00) anuales."*

(Las negrillas son del Pleno)

De esta manera, estima el activador constitucional que la frase o palabra **"jurídicas"** vulnera lo dispuesto en los artículos 131, 132, y 135 de la Constitución Política.

Antes de entrar esta Corporación de Justicia a resolver el problema jurídico de inconstitucionalidad ante ella planteado, es importante hacer previamente una transcripción del contenido de los **artículos 131, 132 y 135 de la Constitución Política de la República de Panamá**, los cuales disponen lo siguiente:

*"**Artículo 131:** Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho años, sin distinción de sexo."*

*"**Artículo 132:** Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños."*

*"**Artículo 135:** El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo."*

Al efectuar el análisis de la frase **"jurídicas"** impugnada por el accionante, la cual está contenida dentro del artículo 187 (antiguo artículo 178) del Código Electoral, esta Corporación de Justicia estima que las



73

campañas políticas requieren del apoyo económico que brinden las distintas personas dentro del fortalecimiento para la competición del torneo electoral; al igual que también para la formación de sus miembros durante los periodos en los que no estamos frente a un año electoral.

A partir de la promulgación de las nuevas reformas electorales se pretende establecer **un límite** en cuanto a las contribuciones y donaciones en dinero que realicen las personas a favor de los partidos políticos en concepto de contribuciones, de allí que se estableció como tope **inclusive para las personas jurídicas**, la posibilidad de deducir hasta un monto total de diez mil balboas (B/.10,000.00) por parte del donante, en concepto del impuesto sobre la renta. Lo anterior motivó que se incluyeran **también a las personas jurídicas dentro de esta disposición 187 (antiguo artículo 178) del Código Electoral**.

En otro orden de ideas, el artículo 187 (antiguo artículo 178) del Código Electoral, busca garantizar el fortalecimiento de los partidos políticos y **evitar financiamientos indebidos**, para lo cual se permitió que éstos puedan recibir contribuciones, y donaciones por parte **las personas jurídicas**, de allí que busca retribuir o compensar como incentivo deducible del impuesto sobre la renta, aquellas subvenciones que se le otorguen a favor de los partidos políticos, por parte de las Personas Jurídicas. Lo anterior también permite que las Autoridades Competentes puedan tener pleno conocimiento de donde proceden las contribuciones monetarias o las fuentes de financiamiento otorgadas a los partidos políticos.

Por las anteriores razones, no se evidencia por parte de esta Corporación de Justicia que el incluir dentro del artículo 187 (antiguo artículo 178) del Código Electoral, la posibilidad que las personas jurídicas puedan deducir de su impuesto sobre la renta, las contribuciones y donaciones en dinero que se realicen a los partidos políticos o a candidatos



de elección popular, **teniendo como tope o límite la deducción de hasta un monto total de Diez Mil Balboas (B/.10.000.00) anuales**, constituye una violación a las disposiciones constitucionales; máxime que el artículo 187 del Código Electoral (antiguo artículo 178) permite que esta medida de efectuar contribuciones y donaciones que lleven a cabo las personas jurídicas, no sólo se realicen a favor de los partidos políticos, **sino también en virtud del principio de igualdad, medida ésta que también favorece a los candidatos a puestos de elección popular**, de allí que no se vislumbre distinción entre personas.

Por otra parte, el accionante considera que los **numerales 1 y 3 del artículo 203 (antiguo artículo 190) del Código Electoral**, han violado lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 135 de la Constitución Política. La afirmación anteriormente realizada por el activador constitucional se sustenta sobre la base de que en el supuesto del numeral 1 del artículo 203 (antiguo artículo 190) del Código Electoral, el ejercicio de los derechos políticos se reservan a ciudadanos panameños, por lo cual, no es viable que a través de una ley se le permita a las **personas jurídicas** interactuar en actividades que están reservadas a personas naturales (ciudadanos panameños). En consecuencia, mucho menos es permitido la posibilidad de realizar donaciones políticas, a partidos políticos y candidatos a puestos de elección popular, **por parte de personas jurídicas constituidas en el extranjero**.

Los artículos de la Constitución no permiten a las personas jurídicas poder gozar de la posibilidad realizar donaciones económicas dentro de la República de Panamá.

El artículo 203, numeral 1 (antiguo artículo 190) del Código Electoral indica lo siguiente:

“Quedan prohibidos las siguientes donaciones o aportes a partidos políticos y a candidatos:



75

[9]

1.- Los provenientes de personas jurídicas que no ejerzan actividades económicas dentro de la República de Panamá. (...)."

Así las cosas, las disposiciones constitucionales que para este numeral se consideran vulneradas por parte del accionante vendrían a ser las siguientes:

"Artículo 131: *Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho años, sin distinción de sexo."*

"Artículo 132: *Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños.*

"Artículo 135: *El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo."*

Al entrar a resolver la presunta inconstitucionalidad del numeral 1 del artículo 203 (antiguo artículo 190) del Código Electoral, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia es del criterio que la norma atacada no es inconstitucional debido a que está **prohibiendo directamente que las personas jurídicas que no tengan o realicen actividades económicas dentro de la República de Panamá, puedan efectuar donaciones o aportes a partidos políticos y a candidatos a cargos de libre postulación.**

En este sentido, si el ejercicio de los derechos políticos únicamente alcanzan a personas panameñas, es lógico que quedará totalmente prohibido que las personas jurídicas constituidas fuera del territorio de la República de Panamá al no ejercer actividades económicas dentro de la Nación Panameña, se les faculte por ley la posibilidad de llevar a cabo donaciones o aportes a partidos políticos, y a candidatos a cargos de libre postulación o elección.

La configuración de la prohibición de donaciones o aportes a partidos políticos y a candidatos también tiene su fundamento en el hecho que se



*busca evitar que los aportes de personas jurídicas extranjeras **puedan ejercer algún tipo de control o domino político a futuro como donantes**, sobre aquellas personas que han ejercido el derecho del sufragio pasivo.*

En consecuencia, para el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, no existe vulneración de las disposiciones constitucionales contempladas en los artículos 131, 132 y 135 de la Carta Magna respecto del **numeral 1 del artículo 203** (antiguo artículo 190) del Código Electoral.

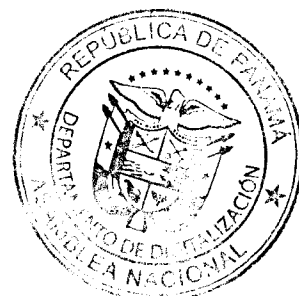
De igual manera el accionante, también considera que **el literal 3 del artículo 203 (antiguo artículo 190) del Código Electoral** ha infringido por inconstitucional el contenido de los artículos 131, 132 y 135 de la Carta Magna, al permitir que ciertas personas jurídicas extranjeras puedan ejercer derechos políticos en la República de Panamá y aportar donaciones políticas, cuando los derechos electorales se encuentran exclusivamente reservados a ciudadanos panameños. Dicha acción puede llegar a destruir la forma interna y democrática del Gobierno, además de incidir dentro del sistema político panameño. Indica el accionante además que la actividad relacionada con el ejercicio de los derechos políticos les incumbe exclusivamente a los ciudadanos panameños, independientemente que la donación no sea para campañas electorales.

El numeral 3, del artículo 203 (antiguo artículo 190) del Código Electoral establece expresamente lo siguiente:

“Artículo 203. *Quedan prohibidos las siguientes donaciones o aportes a partidos políticos y a candidatos:*

(...)

3.- Las donaciones o los aportes que provengan de gobiernos, personas u organismos extranjeros. Se exceptúan las donaciones o los aportes de partidos políticos, asociaciones internacionales de partidos y fundaciones extranjeras que están vinculadas con partidos o fundaciones nacionales,



77

siempre que dichas donaciones o aportes no sean para campañas electorales."

Así las cosas, a juicio del accionante, la disposición anteriormente transcrita vulnera los artículos 131, 132 y 135 de la Constitución Política, los cuales señalan lo siguiente:

"Artículo 131: *Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho años, sin distinción de sexo."*

"Artículo 132: *Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños.*

"Artículo 135: *El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo."*

Al analizar el Pleno de la Corte Suprema de Justicia la presunta inconstitucionalidad del numeral 3, del artículo 203 (antiguo artículo 190) del Código Electoral, arriba a la consideración que la norma demandada no viola las disposiciones constitucionales previamente señaladas por las siguientes razones.

El numeral 3, del artículo 203 (antiguo artículo 190) del Código Electoral tiene como enunciado fundamental la prohibición de las donaciones o los aportes que provengan de gobiernos, personas u organismos extranjeros. Sin embargo, sobre dicha regla general se establece una excepción; y es para los casos en que las donaciones o los aportes provenientes de gobiernos, personas u organismos extranjeros, **se destinen a partidos o fundaciones nacionales**. Sin embargo, es importante destacar que el codificador ha expresado la necesidad que **tales donaciones o aportes que se entregan a partidos o fundaciones nacionales, no se destinen para el desarrollo de campañas electorales**.

En consecuencia, lo que busca el codificador es que se garantice la subsistencia de los partidos políticos o fundaciones nacionales durante los



cuatro (4) años previos al desarrollo del año propio del torneo electoral, a fin de garantizar su duración o estabilidad.

Sin embargo, es importante señalar que sobre el numeral 3, artículo 203 (antiguo artículo 190), del Código Electoral se cierne una prohibición expresa en relación a las donaciones o los aportes que realicen los partidos políticos, asociaciones internacionales de partidos y fundaciones **extranjeras** que están vinculadas con partidos o fundaciones nacionales; y es que la propia normativa demandada por inconstitucional ha indicado que **queda terminantemente proscrita o excluida la posibilidad que tales donaciones o aportes sean destinadas por parte de los partidos políticos para las campañas electorales.**

El objetivo de tales donaciones o aportes a los partidos o fundaciones nacionales además de garantizar su subsistencia, es que las mismas permitan que se lleve a cabo **la capacitación y formación de sus miembros de forma permanente**, independientemente que se llegue a coincidir o no con un año electoral. Lo anterior permite reafirmar el postulado indicado por la Procuraduría de la Administración, en el sentido de que dichas subvenciones o apoyos económicos garantizan la "asistencia a la democracia", y "la asistencia técnica" de la cual se beneficiarán los partidos políticos o las fundaciones nacionales.

En consecuencia, considera esta Corporación de Justicia que no existen razones objetivas para declarar la inconstitucionalidad de la frase "juridicas" contenida en el artículo 187 (antiguo artículo 178) del Código Electoral en la medida en que se establezca un tope de dinero anual para las personas jurídicas. Tampoco se consideran inconstitucionales, los numerales 1 y 3 del artículo 203 (antiguo artículo 190) del Código Electoral.



VII.- PARTE RESOLUTIVA:

En virtud de lo anterior, la Corte Suprema. Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la frase "**jurídicas**", que se encuentra contenida dentro del artículo 187 (antiguo artículo 178) del Código Electoral, al no vulnerar lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 135 de la Constitución Política; así mismo también **DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** los numerales 1 y 3 del artículo 203 (antiguo artículo 190) del Código Electoral, por no violentar la letra y el espíritu de los artículos 131, 132 y 135 de la Carta Magna.

Notifíquese,

Cecilio Cedalise Riquelme
CECILIO CEDALISE RIQUELME

Secundino Mendieta
SECUNDINO MENDIETA

Luis R. Fabrega S.
LUIS R. FÁBREGA S.

Abel Augusto Zamorano
ABEL AUGUSTO ZAMORANO

Angela Russo de Cedeño
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

Harry A. Díaz
HARRY A. DÍAZ

Jerónimo Mejía E.
JERÓNIMO MEJÍA E.

Oyden Ortega Durán
OYDEN ORTEGA DURÁN

José E. Ayú Prado Canals
JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Yanixsa Y. Yuen
YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General

Panamá 27 de marzo de 2019

Secretaria General de la Corte Suprema de Justicia
Secretaria General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Oficial Mayor IV
OFICIAL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 25 días del mes de febrero
de 20 19 a las 8:30 am de la mañana
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

Firma del Notificado
Firma del Notificado

