

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 173

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 17 de marzo de 2006

**Proceso de
Inconstitucionalidad**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración**

**Acción de
Inconstitucionalidad**

presentada por el licenciado
Elvis Nieto Castillo en
representación de **Agustín
Ordóñez Acosta** contra el
**artículo 36 de la Ley 60 de
17 de diciembre de 2002**, "Que
reforma el Código Electoral y
se adoptan otras
disposiciones."

**Honorable Magistrada Presidenta del Pleno de la Corte
Suprema de Justicia.**

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1, del artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, acudo ante Usted con el propósito de emitir concepto respecto a la Acción de Inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. La norma acusada de inconstitucional.

El promotor de la acción -a través de su apoderado judicial- solicita que se declare inconstitucional el artículo 171 del Código Electoral que dispone lo siguiente:

"Artículo 171: Los dineros del subsidio estatal y los bienes adquiridos por los partidos políticos con dicho subsidio, no podrán ser objeto de secuestros ni de embargos, excepto en aquellos casos en que lo sean como consecuencia de la ejecución de un gravamen prendario o hipotecario, el cual deberá ser previamente autorizado por el Tribunal Electoral al momento de su constitución."

II. Disposiciones constitucionales señaladas como violadas y los conceptos de las supuestas violaciones.

a. La parte actora indica que se ha violado el artículo 19 de la Constitución Política que consagra el derecho de igualdad.

En su opinión, la violación es directa por omisión, porque el carácter de inembargabilidad de los fondos de los partidos políticos crea una desventaja y deja en completo estado de indefensión procesal a los trabajadores de un partido político con relación al resto de los trabajadores del país, (cfr. f. 7).

b. También, la demandante considera vulnerado el artículo 32 de la Constitución Política, sobre el principio del debido proceso, según el cual nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.

A su juicio, la norma constitucional invocada ha sido infringida de manera directa por omisión, porque los trabajadores de estos colectivos políticos no podrán cobrar sus prestaciones laborales, (cfr. f. 8).

c. La promotora de esta acción considera que se infringe el artículo 78 de la Constitución Política que establece la justicia social y la especial protección en beneficio de los trabajadores.

El actor esgrime que la violación es directa por omisión, ya que con el artículo 171 del Código Electoral, las prestaciones sociales y derechos laborales de los

trabajadores de los partidos políticos quedan en indefensión, (cfr. f. 9).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Luego de analizar los argumentos presentados por el recurrente estamos en posición de iniciar nuestro análisis señalando que el subsidio electoral que se le otorga a los partidos políticos tiene su génesis en el artículo 141 de la Constitución Política.

Esta norma constitucional señala que el Estado podrá fiscalizar y contribuir a los gastos en que incurran los partidos políticos en los procesos electorales, cuya determinación y reglamentación se hará mediante ley.

De acuerdo con el artículo 138 de la Constitución Política, los partidos políticos expresan el pluralismo político, ayudando a la formación y manifestación de la voluntad popular, como instrumentos fundamentales para la participación política; asimismo, expresa que su reconocimiento y subsistencia serán reglamentados por Ley.

En ese sentido, la Ley Electoral ha desarrollado una serie de normas para dar cumplimiento a esas órdenes constitucionales, como lo es el artículo 171 hoy impugnado que prohíbe el secuestro o el embargo de los dineros o bienes provenientes del subsidio electoral, con excepción de los casos de ejecución de gravámenes hipotecarios o prendarios, previa autorización del Tribunal Electoral al momento de su constitución.

Es pertinente advertir que el subsidio electoral que se le otorga a los partidos políticos proviene del 1% de los

ingresos corrientes presupuestados por el Gobierno Nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 167 del Código Electoral.

Como vemos los fondos del subsidio electoral pertenecen al Tesoro Nacional y los mismos son transferidos al Tribunal Electoral para que sean otorgados en concepto de subsidio a los partidos políticos.

Debemos señalar que a pesar de que los partidos políticos son asociaciones con personería jurídica propia, los fondos que se le otorgan en subsidio siguen teniendo el carácter de públicos, y están sujetos a la reglamentación y fiscalización por parte del Tribunal Electoral. Tanto es así que en caso de que el partido político se extinga los dineros del subsidio y los bienes adquiridos con éste pasan a formar parte del Tribunal Electoral. (Cfr. artículo 172 del Código Electoral)

Sobre el fundamento para incluir los bienes del subsidio electoral dentro de aquellos inembargables, el Magistrado del Tribunal Electoral, Eduardo Valdés Escoffery, indica en su obra sobre "El subsidio electoral directo en Panamá" lo siguiente:

"Para garantizar la función política y social que ejerce el partido político en la sociedad, los saldos del subsidio electoral son inembargables, lo que se deriva del carácter u origen público de éstos que se extiende a los bienes adquiridos por las agrupaciones políticas a través del subsidio.

Ahora bien, lo anterior no significa dar carta blanca a los partidos políticos para desatender sus compromisos, amparados por la

inembargabilidad del subsidio, ya que se permite el gravamen de los bienes adquiridos con éste, siempre y cuando dicha medida jurídica sea aprobada previamente por el Tribunal Electoral, como organismo fiscalizador del uso del subsidio electoral. Además, el tribunal será el beneficiario de los saldos y bienes adquiridos con el subsidio si el partido político se declarase extinto por las razones establecidas en la ley, que van desde la no subsistencia luego de una elección hasta la decisión propia de sus miembros." (VALDÉZ ESCOFERRY, Eduardo. Elecciones. "El subsidio electoral directo en Panamá" en Elecciones, serie de Financiamiento de los Partidos Políticos. Perú. 2004, pág. 71).

Una vez determinada la naturaleza y sustento jurídico del subsidio electoral, conviene precisar y analizar los derechos que se estiman lesionados por la norma impugnada.

En ese sentido, señalamos que de acuerdo con el recurrente, el artículo 171 del Código Electoral viola el derecho a la igualdad, el derecho al debido proceso y el derecho de justicia social y protección especial del trabajador.

Sobre el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 19 de la Constitución Política invocado por el recurrente, la jurisprudencia nacional ha señalado que este precepto se divide en dos mandatos: "no habrá fueros ni privilegios" y la "no discriminación por raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas". (Fallo de 28 de mayo de 1979, JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, Tomo III, Universidad de Panamá, 1985)

Sobre los fueros o privilegios, ha sostenido que su prohibición está íntimamente relacionada con el derecho a la igualdad jurídica consagrado en el artículo 20 constitucional, reconociendo que debe existir igualdad de trato entre personas, naturales o jurídicas, que estén en igualdad de condiciones.

Al respecto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha señalado en Sentencia de 24 de junio de 1994, lo siguiente:

"Debe entenderse como 'fueros y privilegios personales' aquellos que se otorguen tanto a personas naturales como a las jurídicas, es decir, esta norma se aplica en los casos en que un acto de la autoridad desmejora la condición de una persona natural, grupo de personas, o de una agrupación con personalidad jurídica, frente a otras que se encuentran en las mismas condiciones objetivas.

.....

La igualdad ante la ley está reconocida en el ordenamiento jurídico panameño como un derecho con carácter fundamental, por consiguiente de valor superior frente a otros, y su eficacia no puede limitarse únicamente a las personas naturales, por cuanto que con ello se promovería la actuación arbitraria de las autoridades que conocen de conflictos surgidos entre personas jurídicas, en detrimento de un principio reconocido internacionalmente y que es consustancial a todo Estado de Derecho."

Si aplicamos el planteamiento anterior al caso que nos ocupa, debemos indicar, en primer lugar, que el artículo 171 impugnado prohíbe el secuestro o embargo sobre los dineros o bienes del subsidio electoral de los partidos políticos, por lo que el derecho a esta excepción es un privilegio para todos los partidos políticos, de conformidad con los requisitos que establece la ley, es decir, en todo caso, las

personas jurídicas que en igualdad de condiciones se beneficiarán de estas excepciones son los partidos políticos.

En ese sentido, este Despacho considera que el artículo 171 impugnado no violenta los derechos de los trabajadores al reclamo de sus prestaciones, ni mucho menos les discrimina; porque sus derechos a los reclamos laborales subsisten y pueden ser ejecutados contra todos los bienes patrimoniales de un partido político, salvo las sumas correspondientes a los subsidios electorales, por el carácter público de los mismos.

En cuanto al derecho al debido proceso legal, consagrado en el artículo 32 constitucional, insistimos en que el cumplimiento del artículo impugnado no altera o afecta el proceso de reclamaciones laborales que pueden interponer los trabajadores de los partidos políticos en un momento dado, puesto que la protección que establece el artículo 171 sobre los dineros o bienes del subsidio electoral, se otorga en atención a su naturaleza pública, y no para permitirle a los partidos políticos evadir sus responsabilidades.

Es preciso resaltar que el Código Judicial establece en su artículo 1650, numeral 14, que los bienes del Estado, de los municipios o de las entidades autónomas o semiautónomas son inembargables.

Reiteramos que los trabajadores de los partidos políticos pueden ejercer sus reclamaciones de acuerdo con lo establecido en la Ley, y contra los fondos y bienes de esas asociaciones que no sean públicos.

Finalmente, en cuanto al derecho a la justicia social y la especial protección de los trabajadores consagrado en el artículo 78 constitucional, debemos expresar que el artículo impugnado no desprotege a los trabajadores de los partidos políticos como argumenta el recurrente, toda vez que la misma no es una regulación sobre derechos laborales, ni sobre relaciones laborales, por el contrario, su contenido procura garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales que protegen el derecho político del sufragio y de pertenecer a un partido político.

Es preciso indicar que los partidos políticos son asociaciones de las que se encuentran contempladas en nuestro Código Civil, por lo que a pesar de que parte de sus fondos son de carácter público y que su función es política y social, su naturaleza jurídica es privada, por ende le rigen en sus relaciones laborales las disposiciones del Código Laboral y sus trabajadores tendrán todos los derechos que se consagran en esta norma.

Por todo lo expuesto, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 171 del Código Electoral.

De la Honorable Magistrada Presidenta,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General a. i.