

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 298

Panamá, 16 de julio de 2013

**Proceso de
inconstitucionalidad**

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

El Licenciado **Roberto Ruíz Díaz**, actuando en su propio nombre, demanda la inconstitucionalidad del **artículo 92 de la Ley 42 de 7 de agosto de 2012, General de Pensión Alimenticia.**

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 demanda de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Disposición acusada de inconstitucional.

A través de la acción que ocupa nuestra atención, el recurrente solicita que se declare inconstitucional el artículo 92 de la Ley 42 de 7 de agosto de 2012, General de Pensión Alimenticia, norma cuyo texto íntegro, según fue publicado en el ejemplar número 27,095 de la Gaceta Oficial correspondiente al 8 de agosto de 2012, es el siguiente:

“Artículo 92. Paz y salvo para cargo de elección popular: La persona obligada a pagar pensión alimenticia que se postule para un cargo de elección popular, además de los requisitos previstos en el Código Electoral, deberá presentar ante el Tribunal Electoral el paz y salvo expedido por el Juez competente, el cual certifique que está cumpliendo con dicha obligación.”

II. Disposiciones constitucionales que se aducen como infringidas.

En la acción bajo análisis, el actor indica que el artículo demandado viola de manera directa, por omisión, el artículo 19 de la Constitución Política de la República, el cual se lee así:

“Artículo 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”

En igual sentido, el demandante argumenta que la disposición acusada infringe de manera directa, por comisión, los artículos 153, 179, 180 y 226 del Texto Constitucional, cuyo texto es del siguiente tenor:

“Artículo 153. Para ser Diputado se requiere:

1. Ser panameño por nacimiento, o por naturalización con quince años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalización.
2. Ser ciudadano en ejercicio.
3. Haber cumplido por lo menos veintiún años de edad a la fecha de la elección.
4. No haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.
5. Ser residente del circuito electoral correspondiente, por lo menos un año inmediatamente anterior a la postulación.”

- o - o -

“Artículo 179. Para ser Presidente o Vicepresidente de la República se requiere:

1. Ser panameño por nacimiento.
2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad.”

- o - o -

“Artículo 180. No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente de la República quien haya sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada proferida por un tribunal de justicia.”

- o - o -

“Artículo 226. Para ser Representante de Corregimiento se requiere:

1. Ser panameño por nacimiento, o haber adquirido en forma definitiva la nacionalidad panameña diez años antes de la fecha de la elección.
2. Haber cumplido dieciocho años de edad.
3. No haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.
5. Ser residente del corregimiento que representa, por lo menos, el año inmediatamente anterior a la elección.”

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

De acuerdo con el criterio expuesto por el accionante, la norma acusada vulnera el artículo 19 de la Constitución Política de la República porque, según manifiesta, crea un perjuicio en contra de aquellas personas que se postulan a un cargo de elección popular y que, por alguna circunstancia, tengan procesos de familia en los que deben hacer frente a la obligación de pagar una pensión alimenticia; sin embargo, a otras personas con iguales aspiraciones, pese a que pueden estar sindicadas por delitos de mayor gravedad, que causan perjuicios a la sociedad, pero sin estar aun condenadas, no se les exige cumplir tal requisito (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En opinión de este Despacho, el actor incurre en un error al explicar el concepto de la violación de este precepto constitucional, pues, equipara a las personas que mantienen un proceso de alimentos y que aspiran a postularse a un cargo de elección popular, a las que se les exige presentar un paz y salvo en el cual se certifique que están al día en el pago de la pensión alimenticia, con aquellos sujetos que, igualmente, aspiran a participar en una contienda electoral, pero que pueden estar sindicados por delitos graves, a los que no se les exige el mismo requisito, sin tomar en consideración que nos encontramos ante dos situaciones jurídicas distintas que no guardan relación entre sí, ya que quienes se encuentren ubicados en una u otra, no pueden entenderse involucrados en la misma condición. Por consiguiente, tales personas no están ante circunstancias

que representen distingos, situaciones ventajosas o de exclusión, que las haga acreedoras a un tratamiento especial o discriminatorio frente a otras, según fue explicado por el Doctor César Quintero, al señalar lo siguiente:

“Todo lo expresado indica que la Constitución no prohíbe que haya o se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado. Lo que prohíbe, pues, es que haya distingos. Y esto nos lleva, por fin, a precisar este término. El distingo entraña una limitación o restricción injustas; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable. El concepto de distingo SE IDENTIFICA, así, con el de discriminación, el cual, no obstante ser un neologismo quizá exprese mejor la idea que hemos tratado de explicar. Pues, el término discriminación, muy usado en otros idiomas, significa distinción injusta e injuriosa.

Esto es, pues, lo que el artículo que examinamos prohíbe, o sea que las normas legales establezcan, o las autoridades públicas practiquen, un tratamiento desfavorable contra cualquier persona por la sola razón de su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”

Por las consideraciones antes expresadas, esta Procuraduría estima que el artículo 92 de la Ley 42 de 7 de agosto de 2012, no infringe de manera alguna el artículo 19 del Estatuto Fundamental.

En cuanto a la infracción de los artículos 153, 179 y 226 de la Constitución Política de la República, también invocados por el actor, estimamos que debido a la relación que guardan en cuanto a su contenido, el análisis de estos cargos de violación puede ser hecho de manera conjunta.

De acuerdo a lo que expresa el accionante, la norma legal acusada infringe estas disposiciones constitucionales, ya que, en adición a los requisitos que estos contemplan para efectos de poder ocupar un cargo de elección popular y que nuestra legislación electoral acoge de manera íntegra como requisitos para postularse a los mismos, el citado artículo 92 exige como requisito adicional la presentación de un paz y salvo, mediante el cual se certifique que quien se postule

a dichos cargos se encuentra al día en sus obligaciones como alimentante; aspecto que, en su opinión, constituye un elemento no contemplado en el Estatuto Fundamental. También argumenta que, para tales efectos, el Legislador debió realizar una reforma constitucional (Cfr. fojas 6 a 9 del expediente judicial).

Antes de entrar al análisis de estos cargos de violación, este Despacho estima oportuno hacer algunas consideraciones en torno a los requisitos que establece la normativa constitucional para “ocupar los cargos de elección popular”, como el de Presidente y Vicepresidente de la República, Diputado y Representante de Corregimiento, y que, según puede advertirse, no son otros que, reiteramos, los exigidos a quienes aspiren a postularse para los mismos mediante una elección popular.

Al tratarse de requisitos de naturaleza política asociados al sufragio, éstos han sido adoptados por la legislación electoral para las candidaturas a puesto de elección popular, como también lo han sido otros requisitos que se encuentran dispersos en el texto constitucional y que constituyen presupuestos éticos, morales, de edad y de otra índole, como es el contemplado en el artículo 132 de la Norma Fundamental, en el que se reserva a los ciudadanos panameños por nacimiento la capacidad para ejercer cargos públicos como el de Presidente y Vicepresidente de la República.

Si bien es sabido que las leyes que expida la Asamblea Nacional en ejercicio de su función legislativa tienen como uno de sus objetivos el desarrollar los principios y garantías establecidos en la Constitución Política de la República, no puede perderse de vista que ello debe realizarse en perfecta concordancia y sin rebasar el texto y el espíritu de la norma superior. Por tal razón, los artículos 225, 226 y 227 del Texto Único del Código Electoral al desarrollar la materia concerniente a los requisitos que deben cumplir los que aspiren a ser candidatos a los distintos cargos de elección popular que forman parte de la estructura

política del Estado panameño, lo hace sin apartarse de los que al efecto contempla el texto constitucional. Veamos:

“Artículo 225. Los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, a Diputados al Parlamento Centroamericano, a Diputados, a Alcaldes, a Concejales y a Representantes de Corregimiento, sean principales o suplentes, además de cumplir con los requisitos de la Constitución Política y de no estar comprendidos dentro de las inhabilitaciones señaladas por ésta, no deben encontrarse dentro de los impedimentos que establece el artículo 27 de este Código.”

- o - o -

“Artículo 226. Los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Ser panameño por nacimiento.
2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad para la fecha de la elección.
3. No haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada por un tribunal de justicia.
4. No estar comprendido dentro de las inhabilitaciones que establece el artículo 27 de este Código.”

- o - o -

“Artículo 227. Para postularse como candidato a principal o suplente de Alcalde, Concejal o Representante de Corregimiento se requiere:

1. Ser ciudadano panameño por nacimiento o haber adquirido en forma definitiva la nacionalidad panameña diez años antes de la fecha de la elección.
2. No haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.
3. Ser residente de la circunscripción electoral correspondiente, por lo menos, desde un año antes de la fecha de la elección.
4. No estar comprendido dentro de las inhabilitaciones que establece el artículo 27 de este Código.”

Como puede observarse de la lectura de las normas legales reproducidas, las mismas resultan congruentes con los artículos 153, 179 y 226 de nuestra

Constitución Política, sin ir más allá de lo que los mismos establecen, por lo que la adición de nuevos requisitos, en la forma en que lo hace el artículo 92 de la Ley 42 de 2012, General de Pensiones Alimenticias, a juicio de este Despacho, deviene en la violación de estas disposiciones de nuestra Carta Fundamental.

Dentro de las normas que el accionante alega como violadas también incluye el artículo 180 constitucional, disposición que, según es posible advertir, no es susceptible de ser objeto de infracción por la norma objeto de esta demanda de inconstitucionalidad, conforme quedó modificado a través del Acto Legislativo N°1 de 2004, por tratarse de una prohibición cuya finalidad de impedir que sean elegidos Presidente y Vicepresidente de la República, quienes hayan sido condenados por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada proferida por un Tribunal de Justicia.

Finalmente, queremos referirnos a la solicitud especial que formula el accionante con el objeto de que se suspenda provisionalmente la aplicación del artículo 92 de la Ley 42 de 7 de agosto de 2012, con sustento en el fumus bonni iuris o apariencia de buen Derecho, mientras se debate su inconstitucionalidad, por estar próximos a una contienda electoral.

Al respecto, debemos señalar que dicha medida cautelar no puede ser invocada, pues, no se encuentra establecida para las acciones de inconstitucionalidad, siendo en todo caso una medida cautelar que el Legislador ha reservado a las acciones contencioso administrativas de plena jurisdicción que, por mandato de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, en concordancia con el artículo 97 del Código Judicial, corresponde conocer y decidir a la Sala Tercera de esa Corporación de Justicia.

En virtud de las consideraciones antes expresadas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que ES INCONSTITUCIONAL el artículo 92

de la Ley 42 de 7 de agosto de 2012 por infringir los artículos 153, 179 y 226 de la Constitución Política de la República y que no es violatorio del artículo 19 y 180 del Texto Fundamental.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 474-13-I