

6557  
X

## REPÚBLICA DE PANAMÁ



**ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
-PLENO-**

PANAMÁ, CUATRO (4) DE AGOSTO DE DOS MIL OCHO (2008).

**VISTOS:**

Ante el Pleno de esta Corporación de Justicia los Licenciados **Elvis Nieto Castillo y Dionisio De Gracia Guillen**, en representación de **Agustín Ordóñez Acosta**, han presentado demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 36 de la ley No.60 de 17 de diciembre de 2002, que reforma el Código Electoral y adopta otras disposiciones, y que luego de la publicación del Texto Único del mismo Código, el cual fue publicado en Gaceta Oficial No.24,748 de 22 de febrero de 2003, se le otorgó el número 171 del Código Electoral.

La norma legal impugnada preceptúa 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 secuestro 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".

**I- LA PRETENSIÓN CONSTITUCIONAL Y SU FUNDAMENTO.**

El accionante solicita que se declare inconstitucional el artículo 36 de la ley No.60 de 17 de diciembre de 2002, ahora artículo 171 del Código Electoral, por ser contrario a los artículos 19, 32 y 78 de la Constitución Nacional.

La fundamentación fáctica en que se apoya la pretensión del peticionario, es del tenor siguiente:

**"PRIMERO:** Que el Órgano Legislativo a través de una Corporación denominada Asamblea Legislativa (hoy Asamblea Nacional), aprobó en tres debates en días distintos la ley no.60 de 17 de diciembre de

2002, la que luego de ser sancionada por el Órgano ejecutivo en la forma que dispone la Constitución Política fue promulgada en la Gaceta Oficial no.24,705 de 23 de diciembre de 2002, páginas 5-52 y Gaceta Oficial 24,748 de 22 de febrero de 2003, pagina 2-105, que publicó el Texto Único del Código Electoral.

**SEGUNDO:** Que luego de la publicación de la mencionada Ley No.60 de 17 de diciembre de 2002, al tenor artículo 110 de la precitada Ley, se publicó el Texto Único de la Legislación Electoral en la Gaceta Oficial No.24,748 de 22 de febrero de 2003, páginas 2-105 y el referido artículo 36 que adiciona al Código Electoral el artículo 164-B, pasó a ser el artículo 171 del Código Electoral.

**TERCERO:** Que el referido Texto electoral recoge en su artículo 36 una adición al Código Electoral va en detrimento de los servidores y trabajadores de los Partidos Políticos, ya que hace un distinción discriminatoria que evidentemente pese que el Órgano Legislativo tiene atribuciones constitucionales en cuanto a la formulación de las leyes y cuya función específica consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las Funciones del Estado, también le es prohibido por mandato constitucional expedir Leyes que contrarien la letra o el espíritu del Estatuto Fundamental al tenor del artículo 163 de la Carta Política.

**CUARTO:** Que nuestra Carta Política, nos dice que no habrá fuero o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas, pero el acto impugnado claramente hace una distinción o discriminación y trato desigual en detrimento de los derechos de los trabajadores de los partidos políticos con respecto al resto de los trabajadores del país, lo que coloca en desventaja e indefensión procesal a lo trabajadores de los colectivos políticos, pues no podrán en caso de despido injustificado ver resarcido sus prestaciones laborales y sociales, lo que en el punto específico sería una discriminación al igual que se le vulneraría sin duda el artículo 19, 32 78, 79 de la Carta Fundamental, ya que aquellos procesos laborales serían ilusorios y vulnerarían el principio del debido proceso legal.

**QUINTO:** Que el acto impugnado por inconstitucional claramente viola el artículo 78 y 79 del Texto Constitucional, que reza que las normas legales y laborales en todo momento serán sobre la base de una justicia social encaminada a una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores, cuyos derechos y garantías fundamentales de la Carta Política son consideradas en todo momento como mínimos favorables a los trabajadores, situación que ignora y desconoce precisamente el artículo 171 del Código Electoral, que sin duda es inconstitucional.

**SEXTO:** Que el artículo 171 del Código Electoral, es inconstitucional toda vez que el trabajo es un derecho y un deber del individuo y por tanto, una obligación del Estado promover el pleno empleo, para asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia digna y decorosa, lo que a propósito precisamente le niega el artículo 171 impugnado, porque sus derechos y prestaciones sociales y laborales quedarían en un estado de indefensión, contrario al querer y la razón de lo derechos fundamentales de todos los trabajadores que no son trabajadores de los colectivos políticos, discriminación y distinción, lo que sin duda es

una clara discriminación laboral y procesal con respecto a todos los trabajadores del país, que no se ven afectados con una lesiva y perniciosa norma legal que sin duda es inconstitucional, por ser discriminatoria y selectiva".

Fundamentalmente en sus afirmaciones el demandante expone como disposiciones constitucionales infringida los artículos 17, 19, 32, 64, 66, 71, 74, 78, 79 y 163 de la Constitución Nacional, en concepto de violación directa, por considerar que la norma legal demandada expone situaciones contrarias a los precitados artículos, pues crea la posibilidad que los trabajadores de los colectivos políticos puedan ser despedido sin poder hacer efectivo el cobro de las prestaciones que la ley establece, aún cuando medie una sentencia a su favor, ya que sería imposible secuestrar o embargar a través de un proceso laboral los bienes pertenecientes a los colectivos políticos, por disposición de la norma demandada.

Asimismo, manifiesta que este grupo de trabajadores está en desventaja con el resto de la masa trabajadora, por lo cual, se configura una situación que crea discriminación para dichos trabajadores, en violación de sus garantías fundamentales reconocidas bajo los preceptos constitucionales mencionados en la presente acción constitucional.

Así, termina afirmando el proponente que la norma demandada debe ser declarada inconstitucional.

## **II- CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Admitida la demanda, se corrió en traslado a la Procuraduría de la Administración, a fin de que emitiera el concepto respectivo de conformidad con el artículo 2563 del Código Judicial, lo cual llevó a cabo mediante Vista N° 173 de 17 de marzo de 2006 (Ver fs.14 a 21). En su pronunciamiento el Procurador hace mención a la norma acusada de inconstitucional, llevando a cabo una trascipción de dicha norma.

Además, señala que el subsidio electoral que se le otorga a los partidos políticos tiene su base jurídica en el artículo 141 de la Constitución, donde

fundamentalmente se estipula que el Estado podrá fiscalizar y contribuir con los gastos en que incurran los colectivos políticos, ya que según el artículo 138 los partidos políticos son la manifestación del pluralismo político, así como coadyuvan a la formación y expresión de la voluntad popular, para garantizar la participación política, que se lleva a cabo a través de un desarrollo legislativo.

De allí, que con normas como el artículo 171 del Código Electoral se da cumplimiento a ese mandato constitucional, donde a través de la norma de menor jerarquía se prohíbe que los dineros o bienes que provienen del subsidio otorgado por el Estado a los partidos políticos, sean sujetos de secuestros o embargos, con excepción de los casos donde se ejecuten gravámenes hipotecarios o prendarios, previa autorización del Tribunal Electoral al momento de su constitución.

Sigue expresando el representante de la Procuraduría de la Administración, que dichos fondos provienen del 1% de los ingresos corrientes presupuestados por el Gobierno Nacional, por lo cual, dichos fondos son estatales asignados al Tribunal Electoral para su posterior reparto a los partidos políticos. Igualmente, indica que a pesar de que los colectivos políticos sean asociaciones con personería jurídicas, estos dineros siguen siendo públicos, sujetos a la reglamentación del Tribunal electoral, tanto así que cuando un colectivo político deja de existir estos fondos revierten al Estado.

Con relación a la violación de derechos fundamentales por parte de la norma demandada, considera que no existe violación al artículo 19, que se encuentra entrelazado con el artículo 20, ya que la prohibición del secuestro y embargo contra los dineros o bienes producto del subsidio otorgados a los partidos políticos, constituye una excepción en beneficio de estas agrupaciones políticas de acuerdo a los requisitos legales establecidos, y en igualdad de condiciones.

Por otro lado, al referirse a la violación al artículo 32 de la Constitución, afirma que no existe violación a esta disposición constitucional, porque a pesar que existe una prohibición para secuestrar o embargar los bienes o dineros de los partidos políticos, esta es específica, ya que sólo protege los fondos otorgados por

el Estado, más no así otros bienes que posean o puedan poseer estas asociaciones políticas. Por consiguiente, las reclamaciones laborales que lleven a cabo los trabajadores no se ven afectadas por esta prohibición.

Por último, al pronunciarse sobre el derecho a la justicia social y el precepto constitucional contenido en el artículo 78 de la Constitución, considera que el artículo atacado no deja sin protección a la mano de obra de los colectivos políticos, ya que "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 pertenecer a un partido político". Adicionalmente, manifiesta que no se puede desconocer que los colectivos políticos son entes jurídicos de derecho privado, aún cuando tengan a su disposición fondos públicos, por tal razón la relación que existe entre ellos y sus trabajadores son de carácter laboral, las cuales se rigen por las disposiciones del Código de Trabajo.

Por estas razones el Procurador de la Administración solicita a este Pleno, se declare que no es inconstitucional el artículo 171 del Código Electoral.

### **III. FASE DE ALEGATOS**

Consecutivamente se cumplió con la publicación de los edictos correspondientes, a fin de quien tuviese interés presentase alegatos en la presente demanda, compareciendo al proceso el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, Licenciado Eduardo Valdez Escoffery, por medio de su apoderada judicial, Licenciada Virna C. Luque (fs. 32 a 35).

Básicamente, el representante del Tribunal del Tribunal Electoral concuerda con lo planteado por el Procurador de la Administración, al señalar que no existe violación al debido proceso de los trabajadores de los partidos políticos, puesto que, se puede garantizar el pago de los derechos de los trabajadores con bienes que no formen parte de los subsidios otorgados por el Estado a estas asociaciones políticas. Además, dice que el Código Judicial en sus numeral 14 y 18 del artículo 1650 prohíbe el embargo de los bienes del Estado, de los

municipios o entidades estatales, autónomas o semiautónomas con excepción de las empresas mixtas; así como cualquier otro bien que la Ley señale como inembargable.

De tal forma, que siendo los subsidios electorales bienes estatales, los mismos por mandato del artículo 171 del Código Electoral, no puede ser objeto de ninguna medida cautelar.

Con relación a la violación al artículo 78 de la Constitución, considera que no existe tal infracción, ya que los trabajadores pueden dirigir en cualquier momento sus acciones contra los fondos privados de las agrupaciones políticas, como lo preveía la norma que regía antes de la norma demandada. Asimismo, solicita a esta Corporación de Justicia, se declare que la norma atacada no es contraria a la constitución.

Por su parte, dentro de este mismo período el demandante presentó alegatos a favor de la presente acción (fs.36 a 38), donde lleva a cabo un planteamiento similar a lo expuesto en el libelo de demanda.

### **III. DECISIÓN DEL PLENO.**

Cumplidos los trámites procesales, corresponde a esta Corporación Judicial, pronunciarse sobre el fondo de este negocio constitucional.

El Pleno se encamina a decidir la presente controversia, instaurando una confrontación de la norma acusada con cualquier precepto constitucional que pueda ser infringido por la norma infractora, atendiendo a lo que establece el principio dispositivo atenuado recogido en el artículo 2566 del Código Judicial, que rige en materia de justicia constitucional adjetiva, pero no sin antes hacer una breve reflexión sobre los partidos políticos en un Estado democrático.

Ciertamente los partidos políticos juegan un papel importante dentro de un Estado de derecho, pues son instrumentos de poder mediante los cuales los ciudadanos son representados en una sociedad libre y democrática, ellos permiten que los gobernantes sean fiscalizados por sus actuaciones, mediante los

mecanismos de consultas y opiniones, siendo los partidos políticos un ejemplo claro de una real democracia en un país.

En tal sentido, la doctrina ha definido los partidos políticos como:

"las agrupaciones de personas, que, con distintas ideas unas de otras, sostienen opiniones políticas que pretenden hacer prevalecer a efectos de la orientación y de la gobernación del Estado. Los Partidos políticos son esenciales dentro de los sistemas democráticos no sólo para ejercer la función gubernativa en un momento determinado, a causa de representar a la mayoría o la mayor minoría del país, sino también porque las agrupaciones no gobernantes ejercen desde la oposición una fiscalización de los actos de los gobernantes. Es precisamente ésa la razón de que todos los régimenes autocráticos, dictatoriales, tiránicos y totalitarios manifiesten su aversión a los partidos políticos y los supriman tan pronto alcanzan el poder, obligandolos a su disolución o, lo que es más frecuente, a actuar en la clandestinidad" (OSORIO Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Argentina pág. 724.

Así, que nuestra Constitución Nacional señala en el primer párrafo del artículo 138 que: "Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en la Ley".

De allí, que al ser los partidos políticos entes jurídicos de carácter privado capaces de adquirir derechos y obligaciones, que para el caso en concreto son susceptibles de suscribir relaciones laborales con determinado grupo de trabajadores, quienes prestarán su esfuerzo físico o intelectual a favor de estas agrupaciones políticas, las cuales se regirán al igual que las demás relaciones obrero patronal, por medio del ordenamiento laboral patrio, gozando de los mismos derechos que la Constitución y la ley han recogido para el sector laboral.

Con respecto a la infracción de los preceptos constitucionales invocados por el accionante, esta Sala Plena considera que no le asiste la razón al demandante, por las siguientes consideraciones.

A pesar que en el poder conferido por el demandante señala que la infracción de la norma demandada es contra los artículos 17, 19, 32, 64, 66, 65,

67, 71, 78, 79, 184 numeral 14 y el 206 de la Constitución, en su libelo de demanda al momento de desarrollar el concepto de la infracción sólo hace mención de los artículos 19, 32 y 78 del Estatuto Fundamental.

El primer cargo, sobre la violación del artículo 19 de la Constitución, se fundamenta en el argumento de que la norma legal acusada establece una distinción o desigualdad procesal, ya que para el demandante existe una clara distinción discriminatoria con relación a los trabajadores de las agrupaciones políticas, los cuales en caso de reclamar sus prestaciones por despido injustificado no verían efectivo su reclamación, por contener la norma infractora una prohibición de la práctica de medidas de secuestro o de embargo sobre los fondos de los partidos políticos.

Antes de determinar si el cargo endilgado al precepto legal prospera o no, examinaremos el significado y alcance que la jurisprudencia constitucional ha atribuido al citado artículo 19 de la Carta Fundamental. Veamos:

"... el artículo 19 de la Constitución trae dos mandatos distintos y categóricos. En efecto éste señala en primer lugar que no habrá fúeros ni privilegios personales (por cualquier causa aclaramos nosotros) y luego añade en segundo lugar "ni discriminación por razón de raza, nacimiento clase social, sexo religión o ideas políticas". Esto es, que los "fúeros y privilegios" son cosa distinta a la "discriminación" por las razones apuntadas. De manera que una legislación que establezca privilegios o fúeros deviene inconstitucional aunque tal establecimiento o concesión no lo sea por razones sociales, religiosas o raciales.

... si la ley otorga a la Corte Suprema de Justicia la facultad de confeccionar la lista de Curadores no se está creando ningún fúero o privilegio porque..., como uno de los organismos supremos del Estado, no actúa a favor de nadie en particular...

Pero cuando la ley da esta facultad exclusivamente "a la Asociación del Comercio residente en la ciudad de Panamá" sí está confiriendo un privilegio especial a ese organismo porque excluye, como afirma el postulante, a una serie de asociaciones que tiene iguales o similares intereses." (Subrayado es nuestro).

(Fallo de 28 de mayo de 1979, JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, Tomo III, Universidad de Panamá, 1985.)

De la jurisprudencia anterior se infiere que la norma constitucional prohíbe el otorgamiento de fúeros y privilegios sin especificar las causas debido a las cuales estos pudieran producirse. Sin embargo, sí menciona taxativamente ciertas

razones por las cuales prohíbe la discriminación, como son la raza, el nacimiento, la clase social, el sexo, la religión y las ideas políticas.

No obstante, como bien señala el Procurador de la administración, que a pesar que la norma demandada contiene la ya mencionada prohibición, no hay que dejar a un lado que la misma va encaminada a la protección de bienes estatales, dejando la posibilidad que el trabajador demandante pueda ver efectiva su reclamación al secuestrar o embargar otros bienes de propiedad de los colectivos políticos, que no provengan del subsidio otorgado por el Estado. Además, la Constitución en búsqueda de garantizar la transparencia en la actividad política a establecido en el numeral 9 del artículo 143, que dentro del presupuesto asignado al Tribunal Electoral se destine una partida para subsidiar las organizaciones políticas y a los candidatos independientes a los puestos de elección popular.

A pesar que los partidos políticos no sólo cuentan dentro de su patrimonio con los recursos que el Estado les asigna, porque pueden ser beneficiados con donaciones o cuotas que sus adherentes les suministren (numerales 8 y 9 del artículo 93 del Código de Electoral), o cualquier actividad que les proporcione fondos para solventar su funcionamiento y sus actividades, las cuales perfectamente pueden ser objetos de medidas de secuestros o embargo a favor de los trabajadores.

Ahora bien, no podemos dejar a un lado que los recursos otorgados por el Tribunal Electoral a los partidos políticos o candidatos independientes, provienen de las finanzas públicas, las cuales son producto del 1% del presupuesto general del Estado, que se conforma por la totalidad de los ingresos del sector público, de acuerdo a lo establecido en el artículo 268 del Constitución; los cuales como bien señala el Procurador de la Administración, forman parte de los bienes del Estado, que no son sujetos a secuestro o embargo de acuerdo al numeral 14 del artículo 1650 del Código Judicial. De tal forma, que dichos bienes son públicos y no pueden estar sujetos a ninguna medida cautelar, como bien señala el

representante del Tribunal Electoral. Igualmente, el carácter público de dichos bienes se ve reflejado en la obligación de fiscalización que establece nuestra Constitución en el artículo 141, a las entidades que ejercen el control y inspección de las riquezas estatales, por medio de un desarrollo legislativo.

Además, el numeral 8 del artículo 94 del Código Electoral obliga a los colectivos políticos remitir un libro completo de los libros de contabilidad, así como la obligación de guardar todos los comprobantes que respalden la entrega de los subsidios proporcionados por el Estado y los gastos efectuados contra dichos fondos.

Aunado a lo anterior, es necesario traer a colación el contenido de los artículos 172 y 173 del Código Electoral, veamos:

"Artículo 172. En caso de extinción de un partido político, los dineros del subsidio y los bienes adquiridos con éste, pasarán a formar parte del patrimonio del Tribunal Electoral".

"Artículo 173. La venta o el descarte de los bienes adquiridos con el subsidio estatal, deberá estar previamente autorizado por el Tribunal Electoral.

El Registro Público y los municipios, se abstendrán de inscribir y tramitar actos de disposición de esos bienes de los partidos políticos, si los mismos no conllevan la aprobación del Tribunal Electoral. Los traspasos de bienes que se hagan en violación de esta norma, serán nulos de pleno derecho".

De las normas citadas se puede colegir el control que ejerce el Tribunal Electoral sobre las asociaciones políticas, cuando de manejo de recursos provenientes de los subsidios electorales se trata, lo que apoya la tesis que dichos bienes no son de carácter privado o de libre disposición de los partidos políticos.

En cuanto a la violación al artículo 32 de la Constitución, la cual va dirigida en igual sentido a la violación del precepto constitucional que antecede, nuevamente nos toca coincidir con el planteamiento del Procurador de la Administración y de Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, puesto que, el Pleno considera que la norma demandada no infringe el derecho fundamental consagrado en el precitado artículo, por las mismas razones que se expusieron al examinar la violación al artículo 19.

Empero, cree pertinente esta Sala Plena hacer la siguiente anotación, puesto que, el demandante señala que por medio de la norma demandada se modifica el procedimiento establecido para el embargo, haciendo ilusorio las acciones de los trabajadores, infringiendo así el debido proceso legal; criterio que no es compartido por esta Superioridad, pues del contenido de la norma atacada se colige que sólo va encaminada a establecer una prohibición y una excepción a dicha prohibición, sin modificar ninguna norma de carácter sustantiva o adjetiva del ordenamiento laboral patrio. Por consiguiente, consideramos que no existe la infracción alegada por el demandante al precepto constitucional antes mencionados.

Por último, analicemos la infracción anotada por el demandante al artículo 78 de la Constitución, precepto constitucional que señala que la Ley debe realizar la regulación de las relaciones que surjan entre el capital y el trabajo, bajo una base de justicia social, con miras a establecer una protección por parte del Estado en beneficio de los trabajadores. Para el demandante, la norma constitucional precitada es infringida en concepto de violación directa, ya que dice que la Constitución faculta al Órgano Legislativo a crear leyes, pero siempre y cuando las mismas no sean contrarias a la norma fundamental; situación para el demandante al expedirse la norma infractora discrimina a este grupo de trabajadores, dejándolos en una desventaja procesal al no poder contar con un proceso justo.

Ante estos señalamientos, el Pleno de la Corte no comparte este criterio, por ser el artículo 78 de la Constitución un precepto constitucional de carácter programático, que no contiene derechos subjetivos susceptibles de ser violados. La naturaleza programática de la mencionada disposición constitucional ha sido objeto de diversos pronunciamientos del Pleno de la Corte, por ejemplo, en los fallos del 2 de julio de 1991, 20 de junio de 1996 y 31 de enero de 1997. Igualmente, es de resaltar, que esta Corporación Judicial ha reconocido en plural número de ocasiones, el carácter programático del artículo 78 (antes 74) de la

Constitución Política, subrayando que su infracción depende de que se acredite la violación de otra disposición fundamental de naturaleza normativa, situación que no se configura en la presente acción constitucional. (cfr. sentencias de 8 de septiembre de 2000 y 21 de enero de 1998, entre otros)

Una vez expuestas las consideraciones anteriores, esta Corporación de Justicia llega a la conclusión que el artículo 36 de la ley No.60 de 17 de diciembre de 2002, que reforma el Código electoral y adopta otras disposiciones, y que luego de la publicación del Texto Único del mismo Código, el cual fue publicado en Gaceta Oficial No.24,748 de 22 de febrero de 2003, se le otorgo el número 171 del Código Electoral, no es contrario a la Constitución. Por lo cual, debe declararse constitucional, y hacia ello se aboca este Pleno.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, **PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 36 de la ley No.60 de 17 de diciembre de 2002, que reforma el Código electoral y adopta otras disposiciones, y que luego de la publicación del Texto Único del mismo Código, el cual fue publicado en Gaceta Oficial No.24,748 de 22 de febrero de 2003, se le otorgo el número 171 del Código Electoral.

Notifíquese y Publíquese.



MGDO. ANÍBAL SALAS CÉSPEDES

MGDO. JACINTO A. CARDENAS M.

MGDA. MIRTHA VENAGAS DE PAZMIÑO

MGDO. HIPOLITO GIL SUAZO

MGDO. VÍCTOR L. BENAVIDES P.

**SALVAMENTO DE VOTO DEL  
MGDO. JERÓNIMO E. MEJÍA E.**

Con el mayor de los respetos, debo manifestar a mis colegas que, a pesar que estoy de acuerdo con que la norma demandada no es constitucional, no comparto algunas afirmaciones que se hacen en la parte motiva de la Sentencia, a saber: Que el artículo 78 de la Constitución es **programático** y por eso **no puede ser infringido directamente** y que los fondos donados como subsidio electoral, **continúan perteneciendo al Estado una vez han sido entregados a los partidos políticos.**

**- Sobre la Naturaleza del artículo 78 de la Constitución Nacional.**

Se expresa en la resolución que antecede, que el artículo 78 de la Constitución es un precepto de carácter programático, que no contiene derechos subjetivos susceptibles de ser violados, subrayando que su infracción depende de que se acredite la violación de otra disposición fundamental de naturaleza normativa.

Disiento de lo expuesto por el Pleno, en el sentido que el artículo 78 de la Norma Fundamental sea una norma de contenido programático, incapacitada para sostener un juicio de constitucionalidad de un acto determinado.

55

Sobre este particular, debo manifestar que la doctrina distingue entre varias clases de normas constitucionales y define como programáticas a aquellas que constituyen “reglas constitucionales *no autoaplicables* o *no autooperativas*, ya que requieren el dictado de leyes o reglas ordinarias complementarias o reglamentarias para entrar en funcionamiento.” (Néstor Pedro Sagüés, **Manual de Derecho Constitucional**, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2007. p.62)

De las normas programáticas se ha dicho además, que son reglas jurídicas de rango constitucional que actúan como material jurídico inductor, en el sentido de que impulsan al legislador ordinario y demás poderes constituidos a actuar de un modo específico; **condicionan la validez de la legislación ordinaria y sirven para interpretar la constitución**. (Cfr. Sagüés, Idem).

En los sistemas jurídicos contemporáneos, el carácter normativo de la Constitución respecto a los órganos del Estado, los individuos y su aplicación por parte de los Tribunales Constitucionales, ha generado cambios en relación con las *normas programáticas* de la Constitución, que tradicionalmente eran consideradas de aplicación exclusiva al legislador. De este modo, “el carácter normativo de la constitución como tendencia **esencial** del constitucionalismo contemporáneo tiende a la superación del carácter programático atribuido a algunas normas constitucionales, y a **imponer su ejecución** por los tribunales como normas **directamente aplicables** a los individuos, con lo que dejan de ser consideradas sólo como aquellas ‘buenas intenciones’ ”. (Cfr. Allan Brewer-Carías, “*Nuevas reflexiones sobre el papel de los Tribunales Constitucionales en la consolidación del Estado Democrático de Derecho: Defensa de la Constitución, control de poder y protección de los Derechos Humanos*”, Anuario de Derecho

Constitucional Latinoamericano, Tomo I, Fundación Konrad Adenauer-Stiftung, México, 2007, p. 70. El resaltado es mío).

Teniendo presente lo explicado, en modo alguno el artículo 78 de nuestra Constitución puede ser reducido por completo a la categoría de norma programática, pues el mismo no solo establece la obligación que tiene el Estado de regular mediante Ley las relaciones entre el capital y el trabajo (carácter programático), sino que *reconoce la **justicia social** como **valor** y el **derecho fundamental** de los trabajadores a una **especial protección estatal en su beneficio***, ambos conceptos dignos de ser tomados en cuenta en cualquier juicio de constitucionalidad de alguna Ley o Acto, con idoneidad y eficacia normativa para servir de fundamento a la declaratoria de inconstitucionalidad, en caso de que se les contradiga. De allí que nos encontramos frente a un precepto que además de contener una parte programática tiene un contenido **normativo** que, en este último aspecto, no requiere de un desarrollo ulterior para tener eficacia, sin que su infracción se encuentre supeditada a la violación de otra disposición fundamental, como afirma el Pleno.

En efecto, el carácter normativo de la Constitución, en lo referente a los derechos fundamentales, como supuesto unánimemente aceptado en nuestros días, implica que sus disposiciones vinculan indistintamente a todos los poderes públicos. (Cfr. Francisco Fernández Salgado. *“Dogmática de los derechos de la persona en la Constitución española de 1978 y su interpretación por el Tribunal Constitucional”*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Tomo II, Fundación Konrad Adenauer -Stiftung, México, 1993, p. 437). Esto implica que, en la eventualidad de que en sede constitucional se invoquen como lesionados

57

la justicia social y la especial protección estatal en beneficio de los trabajadores que reconoce el artículo 78 en comento, deba someterse el Acto o procedimiento al control de constitucionalidad por parte de este Tribunal, de manera directa e inmediata, esto es, sin necesidad de que exista concreción legislativa posterior o de estar respaldado en la vulneración de otra norma fundamental, como se indica en la Sentencia que da lugar a este salvamento de voto.

Este concepto ha sido reconocido en otros países desde hace más de 25 años, como es el caso de España. Así tenemos que en Sentencia de 23 de abril de 1982, el Tribunal Constitucional español manifestó respecto a la aplicabilidad inmediata de una disposición de igual naturaleza, lo siguiente:

*“...El que la objeción de conciencia sea un derecho que para su desarrollo y plena eficacia requiera la interpositio legislatoris no significa que sea exigible tan sólo cuando el legislador lo haya desarrollado, de modo que su reconocimiento constitucional no tendría otra consecuencia que la de establecer un mandato dirigido al legislador sin virtualidad para amparar por sí mismo pretensiones individuales. Como ha señalado reiteradamente este Tribunal, los principios constitucionales y los derechos y libertades fundamentales vinculan a todos los poderes públicos (arts. 9.1 y 53.1 de la Constitución) y son origen inmediato de derechos y obligaciones y no meros principios programáticos...”*

*“...Este principio general no tendrá más excepciones que aquellos casos en que así lo imponga la propia Constitución...”*

*...“Cuando se opera con reserva de configuración legal, el mandato constitucional tiene, hasta que la regulación tenga lugar, un contenido mínimo que ha de ser protegido, ya que de otro modo se produciría la negación radical de un derecho que goza de la máxima protección constitucional”. (Sentencia del Tribunal Constitucional de España de 23 de abril de 1982. Las subrayas son mías).*

Lo propio ha ocurrido en otros países de Iberoamérica como es el caso de Venezuela, donde en relación con la acción de amparo, la antigua Corte

Suprema de Justicia en 1970 llegó a considerar que la norma que lo contemplaba (artículo 49 de la constitución venezolana de 1961) era de carácter programático. No obstante, para los años 1977 y 1978 esta posición comenzó a cambiar de manera **progresiva** hasta que en 1982 los tribunales comenzaron a aplicar el referido artículo 49 de la Constitución de manera directa, hasta que se dictó la Ley de amparo en septiembre de 1987, admitiendo la posibilidad de ejercicio de la acción de amparo sin la necesidad de leyes reglamentarias previas que lo desarrollaran. (Cfr. Brewer-Carías, Op. Cit., pp. 86-87).

La evolución de la justicia constitucional exige que nuestra más Alta Corporación de Justicia deje atrás conceptos rígidos que impiden el reconocimiento del contenido esencial de los derechos que se derivan de la Norma Fundamental, muchas veces sometidos a limitaciones que los hacen impracticables, los dificultan más allá de lo razonable o los despojan de la necesaria protección. ( Cfr. Luciano Parejo Alfonso, *"El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de abril 8 de 1981"*, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 3, septiembre-diciembre de 1981, p.170).

- **En cuanto a que los dineros dados en subsidio pertenecen al Estado y tienen carácter de "bien público".**

Sobre el particular, debo indicar que no comparto el argumento de que la *inembargabilidad* de los dineros dados en subsidio a los partidos políticos se sustente en que dichos fondos forman parte de los bienes del Estado y tienen carácter de bien público, como lo indica la sentencia que precede.

57

En primer lugar, debo señalar que en la decisión del Pleno se incurre en el error de utilizar la expresión “bien público” para referirse indistintamente a los dineros que reciben los partidos políticos en concepto de subsidios, así como a los bienes adquiridos con ellos.

Dicha expresión resulta inadecuada porque la noción de “bien público” o “bien colectivo” implica en sí misma la posibilidad de que *todos los asociados puedan hacer uso u obtener ventaja de él*, cosa que no ocurre con los fondos y bienes a los que se refiere el artículo 171 del Código Electoral, que están destinados a ser asignados para ser usados por entes jurídicos específicos, como lo son los partidos políticos. (Cfr. James Buchanan, “*Introducción a la Ciencia del Derecho Financiero*”, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1982, p. 36).

La simple lectura del artículo 171 del Código Electoral nos permite constatar, sin lugar a dudas, que ha debido hablarse de “dineros” con los cuales pueden adquirirse además “bienes” de naturaleza fungible o no fungible, muebles o inmuebles, a los cuales la norma bajo escrutinio constitucional coloca en la condición de inembargables e insecuestrables.

Dicho lo anterior, preciso señalar que veo en esos “dineros” y “bienes” un *interés público* que igualmente merece ser tutelado, pero no porque provengan de las finanzas públicas o pertenezcan al Estado como viene expuesto en la resolución que antecede. Y es que el subsidio estatal a los partidos políticos obedece a principios superiores distintos a la condición de *bien público*, que paso a exponer.

Como es sabido, en el Estado democrático los partidos políticos desempeñan una *tarea pública* de índole estatal, al hacer valer los principios democráticos mediante el pluralismo político y su cooperación en la formación y manifestación de la voluntad popular. Así lo reconoce la Constitución vigente en su artículo 138.

No obstante, en cuanto a su naturaleza, los partidos políticos "...son organizaciones puramente sociales, es decir, de derecho privado. No forman parte del Estado, razón por la cual no pueden ser financiados o sostenidos por él". (Rupert Scholtz, *"Los partidos políticos en el sistema constitucional de la República Federal de Alemania. Fundamentos jurídico-constitucionales y realidad constitucional"*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Tomo I, Fundación Konrad Adenauer-Stiftung, México, 2006, p. 174). Sin embargo, "los partidos sólo reciben una financiación estatal parcial en la medida que participen en las elecciones y se les generen gastos especiales por campañas electorales". (Idem).

De allí que, cuando la Norma Fundamental en su artículo 141, obliga al Estado a **fiscalizar** y **contribuir a los gastos** en que incurran las personas naturales y los partidos políticos en los procesos electorales, lo hace en virtud de que cumplen con una **finalidad política** vital para el desarrollo del Estado de Derecho, como es el ejercicio democrático.

De igual modo, la protección de *inembargabilidad* e *insecuestrabilidad* de los dineros que reciben los partidos en calidad de subsidio estatal, así como de los bienes adquiridos con dichos fondos, obedece al **carácter público del fin o interés** para el cual están destinados (la validación de los principios

61

democráticos y la cooperación en la formación y manifestación de la voluntad popular) y no a que se trate de un "bien público" que continúa perteneciendo al Estado una vez entregado a los partidos, como se desprende de la resolución que antecede. Esto último, implicaría que todos los fondos y los bienes adquiridos con dinero proveniente de subsidios o donaciones estatales entregados a entidades de carácter privada siguen perteneciendo al Estado y que por tanto, gozan de iguales restricciones de uso y de la característica de inembargabilidad e insecuestrabilidad que tienen los subsidios otorgados a los partidos políticos, lo cual no corresponde a nuestra realidad fáctica ni jurídica.

Por las razones expuestas y toda vez que no comparto el criterio expuestos por mis colegas del Pleno, respetuosamente, Salvo el Voto.

Fecha ut supra.

*Jerónimo Mejía E.*  
**MGDO. JERÓNIMO E. MEJÍA E.**



**DR. CARLOS H. CUESTAS G.  
SECRETARIO GENERAL**