



## República de Panamá Tribunal Electoral

Acuerdo de Sala 15-3  
de 16 de marzo de 2015

“Por el cual se sanciona a la Licenciada Alma Lorena Cortés Aguilar, ex Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), por pautar propaganda estatal durante el proceso electoral del año 2014 en exceso al límite permitido en el artículo 194 del Código Electoral”.

EL TRIBUNAL ELECTORAL  
En uso de sus facultades Constitucionales y Legales

### CONSIDERANDO:

Que la Dirección de Auditoría Interna del Tribunal Electoral puso en conocimiento a la Sala de Acuerdos, que luego de analizar la información suministrada por los medios de comunicación sobre la divulgación de propagandas estatales, indicó que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), había pautado propagandas en un promedio mayor al realizado por dicha dependencia pública durante los 6 meses previos a la apertura del presente proceso electoral.

Así las cosas, el Tribunal Electoral a través del Acuerdo de Sala 48-7 fechado 7 de julio de 2014, ordenó correrle traslado por el término de 2 días hábiles al Representante Legal del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), para que realizaran sus descargos con relación a los hechos antes descritos (fs.10-11).

En este sentido, el señor Luis Ernesto Carles Rudy, en su condición de Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, dio respuesta al traslado ordenado por este Tribunal, señalando en su parte medular lo siguiente:

1. Que Mediante Sala de Acuerdos 48-7 con fecha 7 de julio de 2014, los Magistrados del Tribunal Electoral dictaminaron hacer cargos al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), por la posible infracción del artículo 194 del Código Electoral por excederse en el promedio establecido para publicidad estatal correspondiente a la primera semana de mayo de 2014;
2. Que se dio traslado a este Ministerio a fin de que hiciera sus descargos dentro de los dos días posteriores a la notificación de la resolución administrativa del Tribunal Electoral;
3. Que hacemos de conocimiento de los Honorables Magistrados que el periodo de la administración del Ministro Luis Ernesto Carles, se inició a partir del 1º de julio de 2014, en atención al Decreto Ejecutivo 105 de 1º de julio de 2014, publicado en Gaceta Oficial 27,569 de fecha 2 de julio de 2014, donde se le nombra como Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral;
4. Que las imputaciones que se le hacen a la institución que preside el Ministro Carles, contenidas en el Informe 129-COF-AO de 5 de junio de 2014, se formulan con anterioridad a la administración del Ministro Carles, siendo cometidas cuando la titular del despacho y representante legal de la institución lo era la señora Alma Lorena Cortés Aguilar, pues el promedio excedido en los medios de publicación impresos se dieron para los meses de enero y mayo de 2014;
5. Que la funcionaria responsable de la administración anterior, solicitó a la Sub Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República mediante las notas 006-RRPP-2014, 006-RRPP-2014, 007-RRPP-2014, 008-RRPP-2014, 009-RRPP-2014 y 010-RRPP-2014

- todas de fecha 2 de enero de 2014, la autorización para publicar en los medios escritos a saber, El Panamá América, Crítica, La Estrella, El Siglo y Metro libre alocución por el Aniversario No. 45 del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social, siendo autorizadas por la Licenciada Astrid Salazar, Directora de Publicidad de la Sub Secretaría de Comunicación del Estado, tal y como consta en los oficios que aportamos como prueba;
6. Que como quiera que para diciembre de 2013, se publicó en Gaceta Oficial, las nuevas tasas de salario mínimo que entraban a regir a partir del 1° de enero de 2014 en todo el territorio nacional, también la funcionaria responsable de la institución, en este caso el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, solicitó autorización a la Licenciada Astrid Salazar, Directora de Publicidad de la Sub Secretaría de Comunicación del Estado, para publicar en los diarios la Estrella, El Siglo, Metro Libre y el Panamá América, la publicación de un comunicado de aclaración sobre las nuevas tasas de salario mínimo, tal y como se aprecia en las Notas 018-RRPP-2014, 019-RRPP-2014, 020-RRPP-2014, 021-RRPP-2014 y 022-RRPP-2014, todas de fecha 2 de enero de 2014, las cuales adjuntamos como pruebas con el presente memorial;
  7. Que también para el 17 de enero de 2014, y cumpliendo con lo estipulado en las Negociaciones del Tratado de Promoción Comercial (CPT), entre Panamá y los Estados Unidos, se debía comunicar al público en general de la Sesión Abierta, a la que obviamente estaba invitado el público en general. En ese sentido, mediante notas 044-RRPP-2014 y 045-RRPP-2014, ambas de 14 de enero de 2014, la Licenciada Astrid Salazar, Directora de Publicidad de la Sub Secretaría de Comunicación del Estado, autorizó la publicación del comunicado en el Panamá América y en La Estrella de Panamá, tal y como consta en los oficios que aportaron como prueba;
  8. Que el 31 de enero 2014, se emitieron las autorizaciones de la Licenciada Astrid Salazar, Directora de Publicidad de la Sub Secretaría de Comunicación del Estado, para que se promoviera la participación de la antigua ministra en la reunión de líderes de Latinoamérica y el Caribe;
  9. Que en el mes de febrero, la Licenciada Gisela Nazas Directora de Publicidad de la Sub Secretaría de Comunicación del Estado Encargada, mediante las Notas 136-RRPP-2014, No. 137-RRPP-2014 y 138-RRPP-2014, todas de 20 de febrero de 2014, autorizó la publicación de un comunicado sobre el pago del salario mínimo de la empresa Varela Hermanos, S.A., en los diarios la Estrella de Panamá, El Siglo y el Panamá América. y
  10. Que en lo que respecta al mes de mayo, y tomando en consideración que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, regula la relación entre el capital y el trabajo, y estando consagrado en nuestro Código de Trabajo, el día 1° de mayo como el día de fiesta nacional, se pautó en diferentes medios escritos alocución al Día Internacional del Trabajo, en los diarios Panamá América, Crítica, La Estrella, El Siglo y Metro Libre, las que a su vez se encontraban autorizadas por la Licenciada Gisela Nazas Directora de Publicidad de la Sub Secretaría de Comunicación del Estado Encargada, tal y como consta en las notas 197-RRPP-2014, 198-RRPP-2014, 199-RRPP-2014, 200-RRPP-2014 de 10 de abril de 2014, y 209-RRPP-2014, todas de 11 de abril de 2014.
  11. Que en vista de lo expuesto, para los efectos de las responsabilidades derivadas de las infracciones del artículo 194 del Código Electoral, el Tribunal debe tener en cuenta el artículo 416 del Código Electoral, que señala que el funcionario responsable de la entidad a su cargo que se haya excedido del límite estipulado ya mencionado, será sancionado con multa la funcionaria responsable de la institución al momento de producirse la infracción, quien era la ex Ministra Alma Lorena Cortés Aguilar, mujer, panameña, casada, con cédula de identidad personal número 8-225-1231. (fs.14-21).

Luego de analizar los argumentos esgrimidos por el actual Ministro de Trabajo y Bienestar Laboral por intermedio de su apoderado especial, concluimos que, efectivamente, para el período en donde supuestamente se dieron los hechos aquí investigados, el señor Luis Ernesto Carles Rudy no era el representante legal de dicha entidad, por lo que se expidió el Acuerdo de Sala 56-5 de 5 de agosto de 2014, en el cual se le corrió traslado a la Licenciada Alma Lorena Cortés Aguilar, por ser la titular del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) para el período en referencia, tal y como consta a fojas 70-71 del presente expediente.



De fojas 76-82 del expediente se encuentran los descargos de la Licenciada Alma Lorena Cortés Aguilar, por conducto de su apoderado judicial, y que sostienen lo siguiente:

1. Que la génesis de la presente investigación iniciada de manera oficiosa, se desprende de la Nota 168-DAI calendada el 10 de junio del 2014, mediante la cual la licenciada Elia Núñez, directora de Auditoría Interna del Tribunal Electoral, remitió informes y anexos de 48 instituciones que se han excedido del promedio establecido en el artículo 194 del Código Electoral, referente a la publicidad estatal, correspondiente a la primera semana de mayo del año 2014, en donde entre las instituciones señaladas se encontraba el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) y del Informe 129-COF-AO del 5 de julio del 2015, dirigido a la Licenciada Elia Díaz, firmado por Ana Vega como Auditora Interna del Tribunal Electoral;
2. Que mediante Acuerdo de Sala 48-7, del 7 de julio del 2014, el Tribunal Electoral acuerda; Dar Traslado por el término de 2 días hábiles al representante legal del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), para que haga llegar los descargos que estime conveniente;
3. Que en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Electoral, mediante Acuerdo de Sala 48-7 de 7 de julio de 2014, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, representado por el Ministro titular Luis Ernesto Carles, en su calidad de Representante Legal, otorga poder Especial de Representación al Licenciado Víctor Luis Castillo Ortega y contestan en tiempo hábil y oportuno todo lo relacionado a la contestación y hace referencia en su solicitud a que se llame a su representada Alma Lorena Cortés Aguilar, ex Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), por ser la funcionaria responsable de la institución al momento de producirse la supuesta infracción;
4. Que son del criterio jurídico que la señora Alma Lorena Cortés Aguilar, no es parte del proceso o de la investigación llevada a cabo por el Tribunal Electoral por la supuesta violación del Artículo 194 del Código Electoral, por carecer de personería jurídica para actuar o representar legalmente el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), toda vez que ella no ejerce ningún tipo de cargo o representación de parte del ministerio en cuestión, como también su representada no tiene ningún tipo de acceso a la documentación sustentadora de la contratación objeto de la investigación de la norma antes citada, por encontrarse todas en las oficinas y archivos del referido ministerio, por lo que no pueden actuar en nombre y representación de aquél y que de hacerlo, se entraría en la figura de usurpación de funciones públicas y la legitimidad y Falta de Personería Jurídica para actuar;
5. Que la ilegitimidad de personería se produce concretamente en dos supuestos, a saber, por falta de representación legal, que se da cuando existe una inadecuada representación de una de las partes en el proceso, porque la persona que asume dicha representación no ha sido investida conforme a la Ley del carácter de representante o apoderado de dicha parte y por falta de capacidad para ser parte en el proceso;
6. Que de igual manera, los actos objetos de la presente investigación fueron llevados a cabo por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), quien goza de personería jurídica y capacidad para contratar y contraer obligaciones de conformidad a las legislaciones nacionales, siendo esta institución la que contrajera la relación contractual con las empresas encargadas de la publicidad estatal, en cumplimiento de todos los trámites y requisitos exigidos por la ley, como así lo señala el Representante Legal titular del MITRADEL en su escrito de contestación de traslado;
7. Que consideran que el Ministro titular representado por su apoderado judicial, pretende desconocer las obligaciones y responsabilidades contraídas de la institución que dirigen, tratando de desconocer el espíritu de la norma descrita en el artículo 416 del Código Electoral que señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 416. El funcionario responsable de que la entidad estatal a su cargo se haya excedido del límite estipulado en el artículo 194 será sancionado con una multa de dos mil balboas, sin perjuicio de la suspensión inmediata de la propaganda o publicidad excesiva”.



8. Que la referida norma, señala y responsabiliza al funcionario encargado de la entidad estatal que realiza el acto contractual, por ser considerado, la persona natural que actuando en ejercicio de sus funciones, es la que representa la institución estatal, como persona jurídica, que, en este caso es, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, y se refiere al titular del cargo, dicha norma no señala, ni establece, que la responsabilidad recaerá sobre el funcionario, aunque ya no esté ocupando dicho cargo o este ejerciendo las funciones que ejercía cuando se realizó las contrataciones, garantizando con todo este hecho que la institución estatal responda de ser encontrada culpable de cualquier violación, dicho procedimiento es aplicable en diversas jurisdicciones, (penales, administrativas, civiles, laborales, etc.), dejando aclarado que mal pudiera un ex - representante legal de una institución estatal, asumir las responsabilidades de un procedimiento netamente administrativo de la institución, cuando todo lo llevado a cabo se cumpla y enmarque dentro de los trámites, requisitos y demás procedimientos establecidos; y,
9. Que dando por entendido que en este caso en particular recae de existir algún tipo de responsabilidad sobre el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), y su representante legal, quien tiene la obligación legal de representar todos los intereses y obligaciones contraídas por la entidad que dirige, como persona jurídica de conformidad a las leyes y demás trámites correspondientes.

Luego de conocer los argumentos esgrimidos tanto por el titular actual del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, como por el apoderado judicial de la Licenciada Alma Lorena Cortés Aguilar, ex titular de dicho cargo, este Tribunal procede a emitir sus criterios al respecto.

Sobre el particular, el artículo 194 del Código Electoral tiene como finalidad evitar la masificación de la propaganda estatal durante el proceso electoral, de manera tal, que los funcionarios de gobierno que buscan la reelección en su cargo, o los candidatos de los partidos políticos gobernantes, se aprovechen de ésta para lograr una impresión favorable en el electorado.

Para ello, la Ley electoral establece un tope de propaganda estatal permitida, la cual no puede ser, ya sea en un día o en un mes, superior al promedio de propaganda que dicha entidad pública pautó durante los 6 meses previos a la apertura del proceso electoral, y que para el caso del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), el promedio era de 0.33 cuñas.

Al respecto, la Dirección de Auditoría Interna de este Tribunal, informó que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), para el período comprendido entre enero y mayo de 2014, pautó un total de 15 cuñas publicitarias, razón por la cual, en principio, se podía presumir como una violación a lo dispuesto en el artículo 194 del Código Electoral.

En este sentido, al cotejar el promedio de pautas correspondiente a los meses de julio a diciembre del año preelectoral, con el total de pautas divulgadas entre enero y mayo de 2014, tal y como lo estableció la Dirección de Auditoría Interna del Tribunal Electoral, se puede inferir que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), divulgó propaganda estatal que superó con creces el promedio de propagandas que dicha dependencia podía pautar.

Precisamente esto es lo que busca la Ley electoral, evitar que los partidos políticos de gobierno que buscan la reelección en la administración de la cosa pública, beneficien sus candidaturas con la divulgación durante el período electoral, de las obras que el gobierno a quien representan han realizado durante su gestión.

Ahora bien, al realizar un estudio de la propaganda divulgada por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), y que fuera adjuntada por el actual Ministro, podemos establecer que las mismas guardaban relación a lo siguiente:

- Propagandas alusivas al aniversario del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral;

- Propagandas relacionadas a la aplicación de un nuevo salario mínimo en la República de Panamá;
- Propagandas alusivas al Día del Trabajo; y,
- Convocatoria a una reunión con ocasión a la implementación del Tratado de Promoción Comercial entre Los Estados Unidos de América y la República de Panamá.

Con relación a esto, nos encontramos frente a propaganda netamente institucional y que tienen que ver con el funcionamiento de la entidad pública en cuestión, sin embargo, a fojas 54, 56 y 58, se aprecia una serie de propagandas que si bien están vinculadas con el tema del salario mínimo, tienen que ver con una reclamación laboral que se surtía en dicho ministerio en contra de la empresa Varela Hermanos, S.A.

El contenido de la publicidad realizada por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, en la que le indica a la empresa Varela Hermanos, S.A. que no está por encima de la ley, y que fuera divulgada a través de los diarios La Estrella de Panamá, El Siglo y Panamá América, a juicio de este Tribunal tenía como propósito llevar un mensaje negativo político a la ciudadanía en contra de la imagen del candidato al cargo presidencial el señor Juan Carlos Varela Rodríguez, habida cuenta que la empresa Varela Hermanos, S.A. pertenece a la familia de éste, y fue postulado por el Partido Panameñista y el Partido Popular, los cuales estaban en oposición al gobierno del entonces Presidente Ricardo Martinelli Berrocal.

Por consiguiente, la referida publicidad no solamente no califica como una pauta propia de las actividades o funciones llevadas a cabo por la referida dependencia estatal, sino que denota una clara intención de perjudicar la imagen del candidato presidencial de un partido político opositor en ese entonces, y en consecuencia, su divulgación es abiertamente violatoria de lo dispuesto en el artículo 194 del Código Electoral.

Finalmente, recordamos que el artículo 194 del Código Electoral considera responsable de la masificación de la propaganda de una entidad pública al funcionario responsable de la misma, es decir, al representante legal de ésta al momento en que se verificó la pauta que superó el límite de publicidad permitido por la Ley, y en el caso que nos ocupa, la Licenciada Alma Lorena Cortés Aguilar fue la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral durante todo el período constitucional 2009-2014 y por ello, aun cuando a la fecha la misma no ocupa cargo alguno dentro de la referida entidad, para efectos de la Ley electoral, ella es quien debe responder su actuación.

En base a las consideraciones expuestas, este Tribunal debe proceder a sancionar a la entonces Ministra del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), Alma Lorena Cortés Aguilar, por la infracción del artículo 194, por lo que se,

#### ACUERDA:

SANCIONAR a la Licenciada Alma Lorena Cortés Aguilar, con cédula de identidad personal 8-225-1231, en su condición de ex Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), por la divulgación de publicidad o propaganda de dicha dependencia estatal durante el proceso electoral del año 2014, en un promedio superior al pautado por dicha Institución en los 6 meses anteriores a la apertura del mismo, y como consecuencia de ello, se le impone una multa de DOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.2,000.00), como infractora de la disposición del Artículo 194 del Código Electoral.

Se le concede el término de 10 días hábiles a la señora Alma Lorena Cortés Aguilar para cancelar la multa impuesta en la Secretaría General o en la Dirección de Finanzas del Tribunal Electoral, ubicadas en la sede central de la entidad en la ciudad de Panamá.

De no cancelar la multa en el plazo estipulado en este acuerdo, se procederá a la conversión de la multa en pena de arresto a razón de 1 día de arresto por cada dos balboas con 00/100 (B/.2.00) dejados de pagar.

Este acuerdo admite recurso de reconsideración, el cual deberá interponerse al momento de su notificación y hasta 2 días hábiles siguientes a dicho acto.

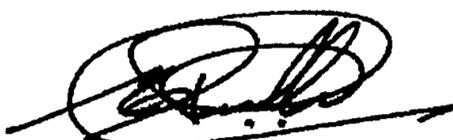
Una vez ejecutoriado el presente acuerdo, se ordena remitir copia autenticada del mismo a la Fiscalía General Electoral y al Ministerio Público para la investigación de posibles delitos electorales u ordinarios.

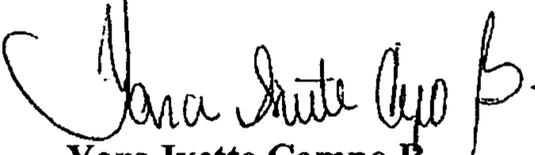
Fundamento Legal: Artículos 194, 195, 416, 493 y 543 del Código Electoral.

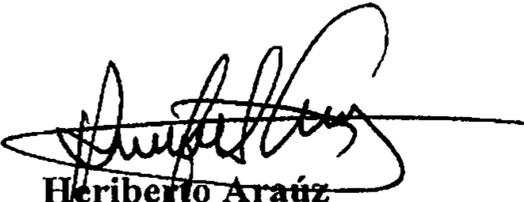
Dado en la ciudad de Panamá, a los dieciséis días del mes de marzo del año dos mil quince.

Notifíquese y cúmplase,

  
**Eduardo Valdés Escoffery**  
Magistrado Vicepresidente

  
**Erasmo Pinilla C.**  
Magistrado Presidente

  
**Yara Ivette Campo B.**  
Directora Ejecutiva Institucional

  
**Heriberto Araúz**  
Magistrado Vocal