

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 085

Panamá, 27 de enero de 2010

**Advertencia de
Inconstitucionalidad**

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

Advertencia de
inconstitucionalidad presentada
por el licenciado Rafael
Benavides, en representación de
**Rene Bracho, Orestes Arenas,
Omar Concepción, José Ruiloba y
Camilo Garay,** en contra del
artículo 342 del Estatuto
Universitario de la Universidad
de Panamá.

**Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte
Suprema de Justicia.**

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 advertencia de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Norma advertida de inconstitucional.

El apoderado judicial de los estudiantes universitarios indicados al margen superior, advierte la inconstitucionalidad el artículo 342 del estatuto universitario, cuyo texto transcribimos a continuación, el cual fue aprobado por el Consejo General Universitario No.22-08, celebrado el 29 de octubre de 2008, publicado en la Gaceta Oficial 26202 de 15 de enero de 2009, corregida en la

Gaceta Oficial 26247 de 24 de marzo de 2009, por violar los artículos 19, 20, 22 y 32 de la Constitución Política:

“Artículo 342. Los universitarios que alteren el orden y normal funcionamiento de la Institución, se les aplicará un procedimiento especial garantizando el debido proceso, en el cual el imputado deberá ser citado y escuchado y de no concurrir el procedimiento seguirá su curso.

El Rector convocará al Consejo Académico, para decidir la sanción, previa la designación de una comisión especial, con el fin de reunir, analizar o examinar las pruebas que identifiquen plenamente a los que incurrieron en la falta y de presentar la recomendación correspondiente.

Las personas ajenas a la Universidad de Panamá que participen en los actos a que se refiere el presente artículo, serán denunciadas ante las autoridades competentes.

Según el advertidor la norma reglamentaria transcrita va a ser aplicada dentro del proceso disciplinario que se le sigue a sus representados en el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, por los hechos acaecidos el 18 de noviembre de 2009, en que se dieron manifestaciones estudiantiles en los predios de esa casa de estudios superiores, en contra del alto costo de la vida y la instalación de bases militares en nuestro país.

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

Las normas constitucionales que se dicen conculcadas por el citado artículo del estatuto de la Universidad de Panamá, son los artículos 19, 20, 22 y 32 de la Constitución Política, de acuerdo con los criterios consultables de foja 5 a 8 del expediente judicial.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Luego de analizar los argumentos en los que se fundamenta la advertencia de inconstitucionalidad bajo examen, este Despacho es del criterio que la norma estatutaria cuestionada, o sea, el artículo 342 del estatuto de la Universidad de Panamá, no es violatoria de los artículos 19, 20, 22 y 32 de la Constitución Política, por las siguientes consideraciones.

El artículo cuya inconstitucionalidad se advierte forma parte del Capítulo IX, Del Régimen Disciplinario, Sección Primera, de las Normas Comunes, del estatuto de la Universidad de Panamá, del cual forman también parte otras normas que, correlacionadas entre sí, están orientadas a garantizar un régimen disciplinario con todas las garantías que le correspondan al personal administrativo y a los estudiantes.

Dichas normas reglamentarias reconocen los principios de presunción de inocencia, economía procesal, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad, contradicción, duda razonable ante la inexistencia de elementos probatorios suficientes y de la norma más favorable; sin menoscabo del debido proceso legal, que incluye el derecho a la defensa, de la tipicidad de la falta y de la legalidad de la sanción, el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales, a ser investigado por autoridad, órgano de gobierno, comisión disciplinaria, comisión especial o funcionario competente, el derecho a audiencia o a ser oído, a conocer el expediente, a obtener a sus costas copia simple o autenticada de toda la

actuación, a proponer pruebas, a presentar alegatos y a ejercer los recursos que correspondan (Véase los artículos 333 y 339 del Estatuto Universitario, Gaceta Oficial 26202 de 15 de enero de 2009)

En las mismas se establece el procedimiento que debe seguirse para investigar las faltas señaladas en el artículo 342 del estatuto universitario, labor que cumple una comisión especial o disciplinaria designada a tal efecto, la cual una vez llevada a efecto la audiencia correspondiente y práctica de todas las pruebas conducentes, la comisión deberá rendir su informe de recomendación a la autoridad u órgano competente para dictar el fallo sancionatorio; haciendo constar en dicho informe cuáles fueron los cargos formulados en contra del investigado, los descargos de éste, las pruebas aducidas y practicadas, sus recomendaciones y el fundamento jurídico de las mismas.

Finalmente, en el artículo 347 del estatuto se establece los términos para la prescripción de las acciones disciplinarias, exceptuando los casos de lesión al patrimonio universitario, en los que ni la acción ni la sanción prescriben.

En virtud de lo reseñado anteriormente, queda demostrado que la investigación de las faltas señaladas en el artículo 342 del estatuto de la Universidad de Panamá, cuya inconstitucionalidad se advierte, de manera alguna puede vulnerar los artículos 19, 20, 22 y 32 de nuestra Constitución Política, por cuanto que, como lo exige el propio artículo demandado, el procedimiento especial para

investigar los hechos que alteren el orden y normal funcionamiento de la institución universitaria, debe garantizar el debido proceso.

Cabe indicar, que el proceso disciplinario que se le sigue en la Universidad de Panamá a los estudiantes René Bracho, Orestes Arenas, Omar Concepción, José Ruiloba y Camilo Garay, ahora constituidos como advertidores de la supuesta inconstitucionalidad de la norma estatutaria ya mencionada, se encuentra en su etapa preliminar, tal como lo acepta el apoderado judicial de los mismos en el hecho tercero de su demanda, en el que expresa que la comisión especial designada para investigar los hechos acaecidos el 18 de noviembre de 2009, decidió "citarlos para escuchar su versión de los hechos..."

Por ello, siguiendo el procedimiento antes explicado, los estudiantes investigados tendrán aún la oportunidad de presentar sus descargos, aducir, aportar y practicar las pruebas que consideren le favorezcan, presentar sus alegatos, así como interponer los recursos de reconsideración y apelación en contra del fallo sancionatorio que se dicte en su contra.

En atención a estas circunstancias, resulta evidente que no son acertadas las afirmaciones del apoderado judicial de los advertidores constitucionales en cuanto a que en el procedimiento especial para investigar los hechos realizados por sus representados, sea discriminatorio, discrecional y desconocedor de los principios constitucionales de igualdad ante la ley, presunción de inocencia, así como del derecho a

presentar pruebas, a ser informado de los cargos en su contra, a utilizar los recursos que en vía administrativa y jurisdiccional consideren útiles a su defensa.

Tampoco resultan acertadas sus afirmaciones tendientes a desconocer el derecho que tienen las autoridades universitarias para investigar y sancionar los hechos previstos en la norma advertida de inconstitucional, mismo que está reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de la República.

Las garantías fundamentales consagradas en los artículos 19, 20, 22 y 32 del Texto Constitucional, han sido acuciosamente analizadas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, el cual ha interpretado en diversos fallos su contenido y alcance. Así tenemos, que con respecto al contenido de los artículos 19 y 20, en sentencia de 26 de mayo de 2005 dicho Pleno expresó lo que a continuación, transcribimos en lo pertinente:

“VISTOS:

...

La situación antes planteada ha sido motivo de diversos pronunciamientos por parte de este Máximo Tribunal de Justicia, específicamente en el alcance y debida interpretación de los artículos 19 y 20 de la Carta Magna, que son las mismas normas que en el presente caso se consideran infringidas; en virtud de ello nos referimos a los mismos:

En cuanto a la interpretación del contenido y alcance de los preceptos en referencia, el Pleno mediante jurisprudencia reiterada, ha sostenido que las mismas tienden a evitar que se establezcan distinciones entre personas, tanto naturales como jurídicas, o grupo de personas que se encuentren en las mismas condiciones o

circunstancias. De manera que, cualquier disposición legal o acto de autoridad que desmejore la condición de una persona o grupo de personas respecto de otras que se encuentren en igualdad de condiciones, vulneraría los preceptos fundamentales examinados. Así, en resolución de 26 de febrero de 1998, dejó expuesto el Pleno:

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 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 subjetivas...

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 sin 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' (Fallo de 26 de febrero de 1998).

...

Todo lo antes expuesto, podríamos resumirlo en una idea simple, existiendo condiciones, circunstancias o situaciones iguales no pueden permitirse tratos diferenciadores. Situaciones iguales, trato igualitario; condiciones distintas, trato de igual carácter.

En consecuencia, la ley debe aplicarse de manera uniforme ante supuestos iguales.

Con respecto al sentido y alcance del artículo 22 de la Constitución Política, en sentencia del 19 de mayo de 1997 el Pleno de la Corte Suprema de Justicia señaló:

"VISTOS:

DECISIÓN DE LA CORTE

... Así mismo, los alcances del principio de la presunción de inocencia no deben extremarse ni ser llevados más allá de proporcionarle al individuo todas aquellas garantías procesales consignadas en la Constitución y en la Ley que posibiliten un juzgamiento imparcial de parte de las autoridades, antes de cuyo evento no es permisible asegurar que una persona sea culpable del delito del cual se le acusa. Bajo el amparo del principio de la presunción de inocencia no cabría poner en tela de juicio el derecho y la obligación que tiene el Estado de investigar los delitos y de perseguir a los delincuentes, aún cuando estos últimos sean simplemente presuntos. Lo contrario significaría menoscabar al Estado en uno de sus atributos esenciales, pues no hay que olvidar que las autoridades están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales y a los extranjeros, así como para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, según reza el artículo 17 de la Constitución Nacional, algo que se convertiría en una tarea imposible de consumarse en muchos casos, si a los acusados de ciertos delitos, una vez observadas las formalidades constitucionales y legales, no se les mantiene privados de su libertad de manera preventiva hasta tanto no haya culminado el proceso incoado en su contra en virtud de sobreseimiento o de la sentencia que se dicte.
..."

En cuanto a la garantía fundamental al debido proceso reconocido en el artículo 32 de la Constitución Política, en el proceso administrativo sancionador, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 18 de marzo de 1998, señaló:

VISTOS:

...

En materia administrativa, nos parece importante destacar lo sostenido por el Doctor Fábrega Zarak, actual Magistrado de esta institución, en un ensayo sobre el debido proceso en el ámbito administrativo en el que señala que 'debe admitirse su aplicación sin reservas ni excepciones este principio, porque lo demanda la evolución del debido proceso en sentido progresivo desde su aplicación al campo penal hasta su aplicación a todo procedimiento, el cual debe asegurar la tutela judicial en sentido lato en todas las relaciones intersubjetivas en el campo jurídico, sean éstas relaciones Estado-administrado o dirimidas por organismos jurisdiccionales o administrativos de éste con respecto a pretensiones contenciosas entre particulares'. (FABREGA ZARAK, Rogelio A. La Procedencia de la garantía del debido proceso en las actuaciones administrativas. Estudios Procesales. Tomo III. Editora Jurídica Panameña. Panamá. 1990. pág. 869).

...

Ahora bien, el debido proceso en ciertos aspectos es aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores que sí se asemejan a un proceso judicial. Dicho principio incluye en el procedimiento administrativo sancionador aspectos tales como el derecho del administrado a ser oído; a que se le notifique; a ser sancionado por una entidad competente; a que se produzca la contradicción, es decir, que se le brinde a la persona la oportunidad de tomar posición y de pronunciarse sobre la pretensión punitiva de la Administración; el derecho a aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del procedimiento administrativo así como a contradecir aquellas aportadas por la Administración; y sobre todo, la facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la Ley 135 de 1943 contra el acto administrativo sancionador.

..."

Finalmente creemos oportuno referirnos al vocablo "... imputado..." que aparece en la norma estatutaria, y a la que se refiere con énfasis reiterado el apoderado judicial de los mencionados estudiantes universitarios, con el ánimo expreso de llevar al convencimiento del Tribunal la inconstitucionalidad de la misma, pues, dicho vocablo que se deriva del verbo imputar, significa de manera genérica, según el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, atribuir a alguien la responsabilidad de un hecho reprobable, por lo que, en modo alguno puede entenderse que a dichos estudiantes se les considere culpables de los hechos acaecidos el 18 de noviembre de 2009 en la Universidad de Panamá, ya que para que finalmente puedan ser tenidos como tales, deberán surgir de la de la investigación elementos que, sin lugar a duda razonable, indiquen que ellos son los autores de los hechos investigados, toda vez que, como ya hemos señalado, la propia norma exige que la investigación se desarrolle ajustada al debido proceso, el cual está debidamente regulado en las demás normas del Capítulo IX, Del Régimen Disciplinario, Sección Primera, de las Normas Comunes, del estatuto de la Universidad de Panamá, del cual forma parte la norma advertida de inconstitucional.

En atención a lo antes 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 342 del Estatuto Universitario, aprobado por el Consejo General Universitario No.22-08, celebrado el 29 de octubre de 2008, publicado en la Gaceta Oficial 26202 de 15

de enero de 2009, corregida en la Gaceta Oficial 26247 de 24 de marzo de 2009.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General