

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número: 461

Panamá, 09 de julio de 2020

**Proceso de Inconstitucionalidad.**

El Licenciado Guillermo A. Cochez F., actuando en nombre y representación de **Martín Yusuani Torres Cáceres**, demanda la inconstitucionalidad de los **artículos 64 y 65 de la Ley 24 de 14 de junio de 2005**, orgánica de la Universidad de Panamá.

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

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

Acudo ante el Pleno de nuestra más alta instancia jurisdiccional, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, 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 acción 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 la inconstitucional de la palabra “ponderada”, contenida en el artículo 64 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, orgánica de la Universidad de Panamá, así como los numerales 1, 2 y 3 del artículo 65 del mismo cuerpo legal, y cuyo texto íntegro, según fue publicado en el ejemplar número 25,344 de la Gaceta Oficial correspondiente al lunes 18 de julio de 2005, es el siguiente:

“**Artículo 64.** El Rector, los Decanos, los Vicedecanos, los Directores de Centros Regionales y los Subdirectores de Centros Regionales serán elegidos mediante votación directa, ponderada, secreta, libre y universal.” (El subrayado es nuestro)

“**Artículo 65.** En la votación para la elección del Rector, de los Decanos, Vicedecanos, Directores y Subdirectores de Centros Regionales, el voto será ponderado de la siguiente manera:

1. El personal académico con tres o más años de antigüedad, sesenta por ciento (60%).
2. Los estudiantes regulares, treinta por ciento (30%).
3. El personal administrativo, con cinco o más años de antigüedad, diez por ciento (10%).

**Parágrafo.** Son estudiantes regulares todos los que se encuentran debidamente matriculados en una carrera de la Universidad de Panamá o en trabajo de graduación dentro de los términos establecidos, y que hayan cumplido con todos los requisitos exigidos para su ingreso y mantenimiento en la carrera que cursan.” (El subrayado es nuestro)

## **II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y los conceptos de violación.**

En la acción bajo análisis, el apoderado judicial del actor indica que los artículos demandados violan de manera directa, por comisión, los artículos 19, 91, 135 y 163 (numeral

1) de la Carta Constitucional, cuyo texto es del siguiente tenor:

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

“**Artículo 91.** Todos tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos.

La educación se basa en la ciencia, utiliza sus métodos, fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, al igual que la afirmación y fortalecimiento de la Nación panameña como comunidad cultural y política.

La educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social.” (El subrayado es del accionante)

“**Artículo 135.** El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo.”

“**Artículo 163.** Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.

2. Inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos que son de la privativa competencia de los otros Órganos del Estado.
3. Reconocer a cargo del Tesoro Público indemnizaciones que no hayan sido previamente declaradas por las autoridades competentes y votar partidas para pagar becas, pensiones, jubilaciones, gratificaciones o erogaciones que no hayan sido decretadas conforme a las leyes generales preexistentes.
4. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones.
5. Incitar o compeler a los funcionarios públicos para que adopten determinadas medidas.
6. Hacer nombramientos distintos de los que les correspondan de acuerdo con esta Constitución y las leyes.
7. Exigir al Órgano Ejecutivo comunicación de las instrucciones dadas a los Agentes Diplomáticos o informes sobre negociaciones que tengan carácter reservado.
8. Ordenar o autorizar otras partidas y programas no previstos en el Presupuesto General del Estado, salvo en casos de emergencia así declarados expresamente por el Órgano Ejecutivo.
9. Delegar cualquiera de las funciones que le correspondan, salvo lo previsto en el numeral 16 del artículo 159.
10. Dar votos de aplauso o de censura respecto de actos del Presidente de la República.” (El subrayado es de la Procuraduría de la Administración)

Conforme advierte este Despacho, los cargos de violación imputados por el activador constitucional en contra del vocablo “ponderada”, contenido en el artículo 64 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, orgánica de la Universidad de Panamá, así como los numerales 1, 2 y 3 del artículo 65 del mismo cuerpo legal, giran en torno a dos situaciones específicas: la primera, cuando sostiene el demandante que la condición establecida en la norma, que guarda relación con la votación del Rector, los Decanos, los Vicedecanos, los Directores de Centros Regionales y los Subdirectores de Centros Regionales, en el sentido que la participación del personal académico tendrá una ponderación del sesenta por ciento (60%), los estudiantes regulares treinta por ciento (30%) y el personal administrativo diez por ciento (10%), se

implementó como un método de crear desigualdad entre los votantes, y esta situación contribuye a que el sistema de elección del organismo universitario sea antidemocrático; la segunda; cuando el accionante igualmente cuestiona que el método de ponderación; es decir, la aplicación de los distintos porcentajes para valorar el voto emitido por los académicos, los administrativos y los estudiantes, así como de cada uno de estos entre sí, a su criterio se contraponen con el concepto del voto igualitario contenido en el artículo 135 de la Constitución Política (Cfr. fojas 3 a 7 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Previo al concepto que esta Procuraduría emitirá en relación con los anteriores cargos de inconstitucionalidad, consideramos necesario hacer algunas acotaciones sobre el contexto del cual emerge la palabra “ponderada”, contenido en el artículo 64 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005 orgánica de la Universidad de Panamá, así como los numerales 1, 2 y 3 del artículo 65 del mismo cuerpo legal, acusados, de manera tal que ello nos permita comprender mejor el verdadero sentido y alcance de la misma.

Desde esta óptica, se observa que la expresión y los artículos demandados están contenidos en la Ley 24 de 14 de julio de 2005, orgánica de la Universidad de Panamá, cuerpo normativo que desarrolla la naturaleza, principios, fines y funciones de la universidad oficial de la República, la cual tiene como precedente la Ley 11 de 8 de junio de 1981, modificada por la Ley 6 de 24 de mayo de 1991 por la cual se reorganiza la Universidad de Panamá.

En ese sentido, debemos anotar, que esa casa de estudios superiores, posee un régimen de autonomía consagrado en la Constitución Política, personería jurídica y patrimonio propio, y está inspirada en los más altos valores humanos, así como está dedicada a la generación y difusión del conocimiento, la investigación, la formación integral, científica, tecnológica y humanista, dentro del marco de la excelencia académica, con actitud crítica y productiva (Cfr. artículos 103 de la Constitución Política y 1 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005).

Dicho lo anterior, resulta fundamental señalar que el artículo 103 de la Constitución Política **faculta a la Universidad de Panamá**, para que organice sus estudios, así **como para**

**designar y separar a su personal en la forma que establezca la Ley 24 de 14 de julio de 2005** y su Estatuto Universitario (Cfr. artículos 103 de la Constitución Política y 3 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005).

En ese contexto, es indispensable anotar que esa casa universitaria está constituida por una comunidad conformada por su personal académico, administrativo y sus estudiantes que integran las unidades docentes, de investigación, extensión, administración, producción y los servicios existentes o los que se establezcan en el futuro (Cfr. artículo 2 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005).

Según se observa, la Ley 24 de 14 de julio de 2005, orgánica de la Universidad de Panamá, **establece un proceso electoral especial para la elección de sus autoridades**, cuyo procedimiento está consignado en el Reglamento aprobado por el Consejo General Universitario, el cual contempla aspectos tales como: convocatoria, condiciones y requisitos para ejercer el voto, postulaciones y la presencia de un organismo electoral universitario, cuya función será la de organizar, dirigir y administrar los procesos electorales que convoque esa casa de estudios superiores (Cfr. artículos 64 a 69 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005).

Hechas estas anotaciones, conviene no perder de vista que los argumento sobre la supuesta transgresión de los artículos 19, 91, 135 y 163 (numeral 1) de la Carta Constitucional, giran en tornos a los mismos cargos de violación, razón por la cual analizaremos en conjunto, las normas constitucionales estimadas como infringidas.

En el marco de lo antes indicado, queremos hacer la observación, que al sustentar el concepto de violación del artículo 19 del Estatuto Fundamental, el recurrente no solo se refiere al **principio de no discriminación**, sino también al de **igualdad ante la ley**, el cual se encuentra regulado en el artículo 20 del mismo instrumento jurídico. Por esta razón, aunque este último no haya sido invocado entre las disposiciones constitucionales infringidas, lo examinaremos conjuntamente con el artículo 19 constitucional.

En este contexto y en vías de determinar si, en efecto, el vocablo y las normas acusadas de inconstitucional contravienen los principios de no discriminación y de igualdad

ante la ley consagrados en las disposiciones antes mencionadas, consideramos necesario aclarar cuál es el verdadero sentido y alcance que se le debe dar a los mismos. Para tal propósito, resulta pertinente citar lo expresado por el Doctor César Quintero en su obra titulada Derecho Constitucional, cuando al explicar la prohibición consagrada en el artículo 19 de nuestra Carta Magna, se refirió a esta materia en los términos que a continuación se transcriben:

“Es evidente, pues, que entre los habitantes de un Estado existen múltiples diferencias y distinciones de orden físico, mental profesional, ideológico, económico y, desde luego, por razón de la edad y del sexo.

Esas diferencias reales han de reflejarse en una forma u otra en el orden legal. La mujer en algunos países está exenta de ciertos deberes jurídicos, por ejemplo, de prestar servicio militar obligatorio, donde éste existe. La edad también confiere ciertas prerrogativas legales: liberación de deberes militares, jubilación, etc. La mujer tiene, asimismo, ciertos privilegios de orden laboral.

Todo lo expuesto indica que la Constitución no prohíbe que haya o se establezcan distinciones legales entre los habitantes del Estado. Lo que prohíbe, pues, es que haya distingos...” (Cfr. QUINTERO, César. Derecho Constitucional. Tomo I. Editorial Lehman, San José, Costa Rica, 1967, páginas 141 y 142).

En concordancia con este criterio doctrinal, ese Máximo Tribunal de Justicia al pronunciarse en Sentencia de 20 de mayo de 1999 con respecto al principio de igualdad contemplado en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, destacó lo siguiente: “...Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva...”. (La subraya es de esta Procuraduría).

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que el tratamiento no discriminatorio implica un trato igualitario entre personas, naturales o jurídicas, que se encuentren en una misma situación y, por ello, quedan excluidas de su ámbito de aplicación las desigualdades naturales o que corresponden a situaciones diferenciadas. Por lo tanto, ante iguales circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato legal y, ante situaciones desiguales, puede ofrecerse un trato legal distinto.

Al confrontar las anteriores acotaciones con la situación que plantea el recurrente, esto es, que la **valoración del voto a través de la ponderación** establecida en los artículos 64 y 65 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, crea un trato discriminatorio y desigual entre los académicos, los administrativos y los estudiantes de la Universidad de Panamá, así como de cada uno de estos entre sí, este Despacho estima que las disposiciones legales cuestionadas no generan discriminación ni desigualdad en perjuicio de unos y en beneficio de otros, puesto que **los sujetos entre los que se efectúa tal comparación no se encuentran en la misma condición; ya que la calificación que se les otorga, es con base a las características propias conforme a cada especialidad o categoría que tienen los profesores, estudiantes y personal administrativo** de la casa de estudios superiores, es por tal razón que se le asigna un porcentaje valorativo al voto de cada uno de estos.

En adición, esta Procuraduría es del criterio que los artículos 64 y 65 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, no contienen un tratamiento distinto para los académicos, los administrativos y los estudiantes de la Universidad de Panamá, así como de cada uno de estos entre sí, con respecto al porcentaje valorativo de los votos que se establece a cada uno de ellos, ya que **dicha condición no viene dada en atención a la persona en sí, sino a la especialidad o categoría que los mismos mantienen.**

Por los anteriores razonamientos, consideramos que la disposición legal cuestionada no vulnera los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República, puesto que no contiene un tratamiento distinto para estas personas, **ya que para que se produzca una violación al principio de igualdad ante la ley, debe prevalecer una condición**

**desventajosa entre un grupo de sujetos que se encuentran en circunstancias idénticas, lo que, como hemos visto, no ocurre en el presente caso.**

Por otra parte, esta Procuraduría observa que el demandante señala que el artículo 135 de la Constitución ha sido infringida, por las mismas razones anotadas en el apartado segundo de la presente Vista Fiscal; sin embargo, el accionante ha incurrido en un error de interpretación, por cuanto la garantía política consagrada en la disposición constitucional es inaplicable a la situación propuesta, ya que en atención al derecho constitucionalmente establecido de autonomía a la Universidad de Panamá, el legislador, a través de la Ley 24 de 2005, implementó la forma de designación del rector, decano y demás autoridades universitarias, sin que ello signifique que al asignarle un valor ponderativo a los distintos grupos de la población universitaria votante, en consideración a la categoría en que se encuentran, con ello se infrinja el artículo 135 antes mencionado.

Decimos esto, porque es evidente que el sufragio al que alude el artículo 135 de la Constitución Política, y en el que se ampara el demandante para sustentar su posición, de ninguna manera puede aplicarse a las elecciones universitarias de la Universidad de Panamá, porque **el sufragio que se describe en la disposición Constitucional obedece a la selección de las autoridades de la República de Panamá, sean ellas nacionales o locales, conforme con los cargos de elección popular entre las distintas facciones políticas del país, lo que permite a todos los ciudadanos de la República de Panamá, con derecho a voto, poder seleccionar a los candidatos de su preferencia para que rijan los destinos del Gobierno del Estado. Ese derecho al sufragio es igualitario para todos los ciudadanos con derecho a voto.**

Cabe agregar que, lo señalado en el artículo 135 de la Carta Magna, encuentra su marco jurídico en el Código Electoral, por cuanto desarrolla el proceso electoral o sufragio, que constituye el medio para el escogimiento de la mayoría de los cargos públicos, particularmente, dentro del Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo, los Consejos Municipales y otros puestos de elección popular; mientras que, la escogencia de las

autoridades universitarias a través del voto ponderado en el que el personal académico, estudiantil y administrativo, tiene un porcentaje, que atiende a un criterio de participación democrática de otra vertiente, es debido a que los estamentos universitarios se encuentran en diferentes posiciones o categorías, situación que no impide que voten y decidan quienes serán sus rectores y administradores.

En otro orden de ideas, el demandante afirma que las normas legales acusadas infringe también los artículos 91 y 163 (numeral 1) del del Texto Constitucional, que en ese orden se refieren a: que la educación es democrática y fundada en principios de solidaridad huma y justicia social; y, a la prohibición de la Asamblea Nacional de expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu del Estatuto Fundamental. No obstante, al haberse demostrado ampliamente que no se ha producido menoscabo alguno de los principio de no discriminación e igualdad ante la ley, colegimos que tampoco se ha derivado la violación de ninguno de los otros artículos invocados, por lo que nos abstenemos de hacer mayores consideraciones respecto a lo expuesto por el recurrente en relación con la supuesta infracción de los mismos.

Por otra parte, resulta oportuno **recordar que la Ley 24 de 14 de julio de 2005, orgánica de la Universidad de Panamá, tiene como precedente la Ley 11 de 8 de junio de 1981**, modificada por la Ley 6 de 24 de mayo de 1991, que en su artículo 25 establecía un sistema de ponderación similar a la impugnada, la cual también exigía que el rector de la Universidad de Panamá sería elegido por votación directa, secreta y ponderada por todos los que a la fecha de la convocatoria, formulada por el Consejo General Universitario, fueran profesores regulares y especiales, asistentes de profesores, estudiantes regulares de la Universidad y empleados administrativos o servidores públicos de la Universidad nombrados con carácter permanente; y además que el voto sería ponderado de la siguiente manera: el voto de los profesores regulares valdrá un cincuenta por ciento (50%); el de los profesores especiales, un quince por ciento (15%); el de los asistentes de profesores un cinco por ciento (5%); el de los estudiantes regulares un veinticinco por ciento (25%) y el de los empleados administrativos un cinco por ciento (5%).

En ese mismo orden de ideas, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, **analizó un caso similar al que ahora nos ocupa, en contra de la frase ‘...y ponderada...’ contenida en el primer y segundo párrafo del artículo 25 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981,** modificado por el artículo 3 de la Ley 6 de 24 de mayo de 1991, y emitió sus consideraciones a través de la **Sentencia de 18 de febrero de 2004**, que transcribimos para mejor referencia:

**“CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL:**

Expuestos los argumentos del demandante y la opinión jurídica de la Procuradora General de la Administración procede el Pleno a resolver la demanda de inconstitucionalidad incoada por el licenciado FERNANDO A. SOLÓRZANO ACOSTA.

Observa el Pleno que el accionante cita la Ley 24 de 17 de noviembre de 1994, no obstante es la Ley 27 de 17 de noviembre de 1994 la que modifica y adiciona algunos artículos de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, los cuales no guardan relación directa con la causa constitucional impetrada, por lo que no será objeto de estudio por parte de este Tribunal Colegiado.

En cuanto al texto del artículo 25 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981 conforme la modificación contenida en la Ley 6 de 24 de mayo de 1991 resulta pertinente transcribirlo; a lo cual procedemos:

‘El rector es el representante legal de la Universidad de Panamá y será elegido por votación directa, secreta y ponderada por todos los que a la fecha de la convocatoria, formulada por el Consejo General Universitario, sean profesores regulares y especiales, asistentes de profesores, estudiantes regulares de la Universidad y empleados administrativos que sean servidores públicos de la Universidad nombrados con carácter permanente. El período normal del Rector se iniciará el primer día del segundo semestre del año lectivo correspondiente. La elección para el período normal se efectuará dos (2) meses antes de que termine el respectivo primer semestre.

En la votación para rector el voto será ponderado de la siguiente manera: el voto de los profesores regulares valdrá un cincuenta por ciento (50%); el de los profesores especiales, un quince por ciento (15%); el de los asistentes de profesores un cinco por ciento (5%); el de los estudiantes regulares un veinticinco por ciento (25%) y el de los empleados administrativos un

cinco por ciento (5%).’ (Lo resaltado es demandado como inconstitucional).

Como bien se lee, la disposición legal establece las características que rigen el proceso electoral universitario, indicando ese artículo que la votación será directa, secreta y ponderada; así como el porcentaje asignado a cada grupo participante en el escrutinio.

El accionante cuestiona el método de ponderación, es decir, la aplicación de porcentajes distintos para valorar el voto emitido por los profesores regulares respecto de los especiales, los asistentes, los administrativos y los estudiantes, así como de cada uno de estos entre sí, pues a su criterio se contradice el concepto del voto igualitario contenido en el artículo 129 de la Constitución.

Esta disposición constitucional está contenida en el Capítulo 2º del Título IV, que regula lo atinente a los Derechos Políticos, siendo uno de ellos la facultad y el deber que tenemos todos los ciudadanos de escoger a las autoridades públicas que, conforme al Texto Constitucional, son de elección popular (presidente de la república, legisladores, alcaldes, representantes, etc.). Señala la norma que la emisión del voto en este tipo de elección es igual para todos. Dice así la disposición:

‘El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo.’

Es menester precisar que lo dispuesto en el artículo 129 de la Constitución encuentra su desarrollo legal en el Código Electoral por cuanto se refiere a las votaciones nacionales del país, mientras que la escogencia de las autoridades universitarias a través del voto ponderado en el que cada sector (profesores regulares, especiales, asistentes, estudiantes y administrativos), tiene un porcentaje, atiende a un criterio de participación democrática de otra vertiente. Ello es así, en la medida en que los estamentos universitarios se encuentran en diferentes posiciones o categorías, lo cual sin embargo, no impide que opinen y decidan quienes serán sus regentes. Recordemos que conforme el artículo 11 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981 tal facultad recaía únicamente en el Consejo General Universitario.

En virtud de lo anterior, el Pleno es del criterio que la garantía política consagrada en el artículo 129 de la Constitución no ha sido infringida por cuanto que es inaplicable a la situación propuesta, toda vez que en atención al principio y derecho constitucionalmente establecido de autonomía, el legislador, a través de la Ley 6 de 1991 determinó la forma de designación del rector, decano y demás autoridades universitarias, sin que ello signifique que al asignarle un valor de ponderación a los distintos sectores de la población votante, en consideración

a la categoría en que se encuentran, ello viole el artículo 129 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Otra disposición que conforme al accionante constitucional ha sido lesionada en concepto de violación directa por omisión es el artículo 4 que a la letra dice:

‘La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional’

En relación con esta norma constitucional, el accionante sostiene que han sido vulneradas las siguientes disposiciones internacionales, a saber:

-el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: ‘la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto’.

-el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por la Ley 14 de 28 de octubre de 1976 que taxativamente expresa:

‘Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representante libremente elegidos
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país’

Es importante observar, como aclaración, que el accionante cita el artículo 25 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1976, sin embargo esa exerta legal se refiere al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el que se no se encuentra la referida disposición legal.

El licenciado SOLÓRZANO también cita como infringido el artículo 1 de la Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, ratificada por Panamá por medio de la Ley 9 de 27 de octubre de 1976, señala que:

‘A los efectos de la presente Convención, se entiende por ‘discriminación’ toda distinción, exclusión limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de

cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial:

- a) Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza;
- b) Limitar a un nivel inferior la educación de una persona de un grupo;
- c) A reserva de lo previsto en el artículo 2 de la presente Convención, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas grupos;
- d) Colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana.’

Con relación a estas convenciones internacionales el Pleno observa que las dos primeras se refieren al respeto y derecho al sufragio relativo a los asuntos públicos del país, y ellas en modo alguna han sido infringidas en concepto de violación directa por omisión, por cuanto que nuestro país realiza elecciones periódicas para escoger a sus autoridades públicas por medio del voto secreto e igualitario, esto en concordancia con el artículo 129 del Texto Constitucional que ya hemos analizado.

Por su parte, en lo que respecta a la Ley 9 de 24 de octubre de 1976 su objetivo es resguardar la igualdad de la enseñanza, por lo que la interpretación que hace el accionante no es acertada. Ello es así por cuanto que esa convención tiene como norte, proclamar y resguardar el derecho de todos los seres humanos a la educación, procurando la igualdad de posibilidades en ese ámbito.

Veamos lo atinente a la transgresión del artículo 19 de la Constitución en concepto de violación directa por omisión, el cual preceptúa que:

‘No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, o sexo, religión o ideas políticas’

La infracción radica, a criterio del licenciado SOLÓRZANO, en el hecho que el sistema de ponderación de voto no es igualitario entre los que intervienen en el ejercicio del sufragio universitario.

Sobre el particular sostiene el demandante que al establecer la norma que en la votación del rector, la participación de los profesores tendrá una ponderación del 50%, los profesores especiales 15%, los asistentes de los profesores 5%, los estudiantes regulares 25% y los empleados administrativos 5%, se está dando un sistema de desigualdad y en esto consiste la lesión al artículo 19 de nuestro Texto Fundamental.

Con respecto a ello el Pleno actuando como Tribunal Constitucional ha expresado jurisprudencialmente de manera reiterada y enfática, que:

‘...el significado razonable y positivo tanto del artículo 19 como del artículo 20 de la Constitución, destaca en síntesis que el principio de igualdad que se desprende de la estructura y carácter del Texto Fundamental consiste en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias.’(Sentencia de 27 de junio de 2000)

Dicho de otro modo, si la ley consagrara valores diferentes para cada sector que compone la población universitaria con derecho a voto, al prescindir de las objetivas diferencias existentes entre cada sector por razón de las diferentes circunstancias de cada uno, definitivamente nos encontraríamos ante una flagrante transgresión del principio esencial contenido en el artículo 19, pues se violentaría el equilibrio racional al cual deben propender los sistemas democráticos.

Y es que no puede accederse a la igualdad de voto que propugna el accionante por cuanto que esto sería imponer en los hechos, un régimen de superioridad de un sector cuantitativamente o numéricamente superior, lo cual les daría la capacidad exclusiva y excluyente de decidir de manera solitaria a los dignatarios de la Universidad de Panamá, impidiendo que los que se encuentren en proporción numéricamente inferior tuviesen relevancia en esta toma de decisión.

En otras palabras, no ponderar el voto en los hechos conlleva a un régimen de desigualdad que sí violaría el artículo 19 de la Constitución, por cuanto que las minorías verían afectados sus derechos a ser oídas y consideradas mediante el voto.

Con respecto al tema de la igualdad, en sentencia de 26 de febrero de 1998 el Pleno expresó que:

‘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.’

En fallo de 26 de octubre de 2001 se señaló que:

‘En principio, pues, nuestra Carta Fundamental pregona la igualdad de las personas ante la ley, por lo que prohíbe la creación de cualquier fuero o privilegio a favor de una persona natural o jurídica, en perjuicio de otra persona o grupo de personas que se encuentren en idéntica circunstancia. La ley no puede, por consecuencia, regular en forma diversa, situaciones semejantes o iguales, salvo que se encuentren debidamente justificados; por tanto, ante igualdad de circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato, y en desigualdad de circunstancias debe ofrecerse diferente trato’.

En consecuencia la norma constitucional en estudio tiende a evitar las distinciones entre personas naturales o jurídicas o grupos de personas en igualdad de circunstancias. De allí que al no determinarse esa realidad en las frases propuestas, no tiene cabida la acusada inconstitucionalidad sostenida por el accionante.

En lo relativo a las frases ‘... serán ponderados de acuerdo a lo establecido en la Ley...’, ‘...y la ponderación final’ del artículo 4 de la Ley 6 de 24 de mayo de 1991 Por la cual se reforma y derogan artículos de la Ley 11 de 8 de junio de 1981 y se dictan otras disposiciones, así como la frase ‘...y con la misma ponderación utilizada...’ del artículo 6 de la Ley 6 de 24 de mayo de 1991 mediante la cual se reforman algunos artículos de la Ley 11 de 8 de junio de 1981 y se dictan otras disposiciones, el Pleno actuando como Tribunal Constitucional, reitera lo expresado en párrafos anteriores.

En consecuencia, en virtud del análisis desarrollado, la Corte concluye que las frases ‘...y ponderada...’ del primer párrafo y ‘en la votación para el rector el voto será ponderado de la siguiente manera: el voto de los profesores regulares valdrá el cincuenta por ciento (50%); el de los profesores especiales, un quince por ciento (15%); el de los asistentes de profesores un cinco por ciento (5%); el de los estudiantes regulares un veinticinco por ciento (25%) y el de los empleados administrativos un cinco por ciento (5%) del artículo 25; las frases ‘... serán ponderados de acuerdo a lo establecido en la Ley...’ del primer párrafo, ‘...y la ponderación final...’ del tercer párrafo del artículo 4; ‘...y con la misma ponderación utilizada...’ contenida en el segundo párrafo del artículo 6 de la Ley 6 de 24 de mayo de 1991 mediante el cual se reforman algunos artículos de la Ley 11 de 8 de junio de 1981 y se dictan otras disposiciones no violan los artículos 129, 4 y 19 de la Constitución Política de la República de Panamá, ni ningún otro del Estatuto Fundamental.

#### PARTE RESOLUTIVA:

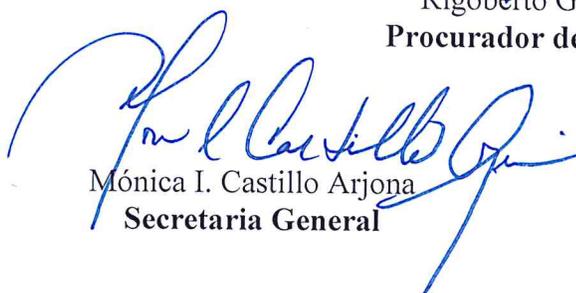
En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Pleno, administrado justicia en nombre de la República y por

autoridad de la Ley *DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES* las frases ‘...y ponderada...’ del primer párrafo y ‘en la votación para el rector el voto será ponderado de la siguiente manera: el voto de los profesores regulares valdrá el cincuenta por ciento (50%); el de los profesores especiales, un quince por ciento (15%); el de los asistentes de profesores un cinco por ciento (5%); el de los estudiantes regulares un veinticinco por ciento (25%) y el de los empleados administrativos un cinco por ciento (5%) del artículo 25; las frases ‘... serán ponderados de acuerdo a lo establecido en la Ley...’ del primer párrafo, ‘...y la ponderación final...’ del tercer párrafo del artículo 4; ‘...y con la misma ponderación utilizada...’ contenida en el segundo párrafo del artículo 6 de la Ley 6 de 24 de mayo de 1991 mediante el cual se reforman algunos artículos de la Ley 11 de 8 de junio de 1981 y se dictan otras disposiciones.”

En el marco de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **NO SON INCONSTITUCIONALES** la palabra “ponderada”, contenida en el artículo 64 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005 orgánica de la Universidad de Panamá, así como los numerales 1, 2 y 3 del artículo 65 del mismo cuerpo legal, porque no infringe los artículos 19, 91, 135 y 163 (numeral 1) ni algún otro de la de la Constitución Política de la República.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 110-2020-I