### REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Proceso de Inconstitucionalidad.

Concepto.

Vista Número 483

Panamá, 30 de julio de 2003

Propuesto por el Licdo. Fernando A. Solórzano Acosta, propio nombre su representación, quien recurre frases y normas contra contenidas en los artículos de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, modificada por la Ley 6 de 24 de mayo de 1991 y la Ley 24 de 17 de noviembre de 1994; varias complementarias de la Ley 6 de 24 de mayo de 1991, "por la cual se reforman y derogan algunos artículos de la Ley 11 de 8 de junio de 1981 y se dictan otras disposiciones."

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

Con el respeto que nos distingue, concurrimos ante el Despacho que Usted preside, con la finalidad de externar nuestro concepto en torno a la Demanda de Inconstitucionalidad que se describe en el margen superior de la presente Vista.

Fundamenta nuestra intervención el artículo 2563 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 5, numeral 1, de la Ley N°38 de 2000, cuyo Libro Primero contiene el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

## I. Las frases acusadas de inconstitucionalidad.

Las frases que se dicen violatorias de nuestro Estatuto Fundamental son las que puntualizan:

1. "...y ponderada...", contenida en el primer párrafo del artículo 25, así como todo el segundo párrafo de la misma norma 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, que a la letra dice:

"Artículo 3: El Artículo 25 de la Ley No. 11 de 8 de Junio de 1981, quedará así:

'Artículo 25: El Rector es el representante legal de la Universidad de Panamá y será elegido por votación directa, secreta  $\mathbf{y}$  ponderada por todos los que a la fecha de la convocatoria formulada por el Consejo General Universitario, sean profesores regulares y especiales, asistentes profesores, estudiantes regulares de la Universidad y empleados administrativos que sean de servidores públicos 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 siguiente manera: el voto de los profesores regulares valdrá un cincuenta por ciento (50%), el de profesores especiales quince por ciento (15%), el de los asistentes de profesores un cinco ciento (5%), el de los estudiantes regulares un veinticinco por ciento (25%) y de los empleados administrativos un cinco por ciento (5%)."

2. La frase "... serán ponderados de acuerdo a lo establecido en la Ley..." contenida en el primer párrafo, y

la frase "... y la ponderación final..." contenida en el tercer párrafo, ambos del artículo 4 de la Ley 6 de 24 de mayo de 1991 "Por la cual se reforman y derogan artículos de la Ley 11 de 8 de junio de 1981.

"Artículo 4: La votación a que se refieren los artículos anteriores se realizará en las Facultades, Centros Regionales e Institutos de Investigación de la Universidad de Panamá y los totales generales que resulten, una vez escrutados los votos, serán ponderados de acuerdo a lo establecido en esta Ley. Para tales efectos, cada Facultad, Centro Regional e Instituto de la Universidad de Panamá, constituirá un jurado de elecciones integrado por los diversos estamentos contemplados en esta Ley.

Cada jurado estará constituido por dos profesores regulares, un profesor especial, un estudiante y un empleado administrativo.

El cómputo **y la ponderación final** serán realizados por un Gran Jurado, integrado por un miembro de los jurados de cada Facultad, Centro Regional e Instituto de Investigación de la Universidad.

Son funciones de este Gran Jurado, la preparación, reglamentación, la dirección y culminación del proceso para la elección del Rector de la Universidad de Panamá." (Lo resaltado es nuestro)

3. La frase "... y con la misma ponderación...", contenida en el segundo párrafo del artículo 6 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981.

"Artículo 6: (TRANSITORIO) La elección del Rector de la Universidad de Panamá se realizará durante el mes de julio de 1991, en votación ya convocada para tal efecto por el Consejo General Universitario. Las postulaciones serán libres y deberán ser notificadas al

Consejo General Universitario antes del 15 de junio de 1991.

Todos los Decanos y Vice-Decanos, al igual que los Directores y Sub-Directores de Centros Regionales, serán elegidos antes del inicio del Segundo Semestre del año académico 1991-1992, en votación directa y secreta con el mismo procedimiento y con la misma ponderación utilizada para la elección del Rector, establecida en la presente Ley.

La Universidad propondrá en un plazo no mayor de doce (12) meses a partir de la instalación de las nuevas autoridades universitarias, un proyecto integral de Ley Orgánica de la Universidad de Panamá."

# II. Normas constitucionales que se dicen infringidas y conceptos de violación:

a. Artículo 29 de la Constitución Política.

"Artículo 129: El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo."

# Concepto de la infracción:

"A nuestro juicio, tanto la frase '... y ponderada...', contenida en el primer 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, como la totalidad del párrafo segundo de dicho artículo, infringen el artículo 129 de la Constitución Política Nacional, en el concepto de violación directa, por omisión.

Lo anterior es así debido a que, en primer lugar, la norma constitucional citada caracteriza el derecho al voto como 'igual' o igualitario, mientras que en las disposiciones acusadas como inconstitucionales se introduce la ponderación del voto y se establecen categorías de votantes para otorgarles valores diversos.

Este sistema de ponderación o de valoración de los votos emitidos por los votantes para la selección del Rector de la Universidad de Panamá o de los Decanos, entre otros funcionarios, omite el sabio y sano sistema que impone el criterio de un hombre igual un voto.

El verbo 'ponderar' significa 'determinar el valor de algo' o 'examinar con cuidado algún asunto, contrapesando sus diferentes aspectos'. (DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Editorial ESPASA, Madrid, 2000, pág. 618)..." (Fs. 4 y 5 del expediente judicial)

b. El artículo 4 de la Constitución Política.

"Artículo 4: La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional."

## Concepto de la infracción:

"A nuestro juicio, las normas impugnadas violan esta norma constitucional, en el concepto de violación directa, por omisión, ya que nuestro país es parte signataria de una serie de convenios internacionales que establecen garantías para el ejercicio del sufragio en cada uno de los Estados Partes, entre las que se lista el derecho al voto igualitario, que la legislación universitaria impugnada no contempla." (Fs. 11 del expediente judicial)

c. Artículo 19 de la Constitución Política.

"Artículo 19: No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas."

## Concepto de la infracción.

"A nuestro juicio, las disposiciones impugnadas violan la citada norma constitucional en el concepto de violación directa, por omisión, porque introducen un sistema de contabilización o de ponderación de un

voto que no es igualitario entre los que intervienen en el ejercicio del derecho sufragio universitario, teniendo mayor valor, por ejemplo, el voto de los profesores regulares que el de profesores especiales o el de estudiantes, cuando el propósito de la introducción del sistema de elección las de directa autoridades universitarias es el de democratizar dicha selección." (Fs. 14 del expediente judicial)

Esta Procuraduría observa que el resto de las frases acusadas por el demandante, a su juicio, vulneran las mismas disposiciones constitucionales que las citadas en los párrafos precedentes y los conceptos de la infracción expuestos por el demandante en forma casi idéntica, por eso omitimos su transcripción.

#### Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Esta Procuraduría observa que el demandante ha incurrido en graves errores de interpretación al citar las normas Constitucionales que, según él, son vulneradas por las frases identificadas en el apartado uno de la presente Vista Fiscal.

Decimos esto, porque es evidente que el sufragio al que alude el artículo 129 de la Constitución Política, y en el que se escuda el demandante para sustentar su posición, de manera ninguna puede aplicarse a las elecciones universitarias de la Universidad de Panamá, porque el sufragio que se describe en el artículo 129 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.

En ese mismo sentido, tampoco se puede aceptar como válida la tesis del demandante consistente en la supuesta infracción del artículo 4 del Estatuto Fundamental, que se refiere a la obligación de la República de Panamá de acatar las normas del Derecho Internacional, entre ellas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos; concretamente en lo que se refiere al sufragio, por las mismas razones que explicamos en el párrafo precedente.

Finalmente, tampoco es válido el planteamiento del recurrente que se centra en señalar que se infringe el principio de igualdad contenido en el artículo 19 de la Constitución Política, porque tanto la doctrina, como la jurisprudencia patria han señalado que ese derecho a la igualdad no es absoluto y que el mismo posee ciertas excepciones.

En efecto, según lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución Política Nacional, "no habrá fueros o privilegios personales, ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas."

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Órgano del Estado encargado de la guarda de la integridad de la Constitución y máximo intérprete de ella, ha dicho que el artículo 19 busca erradicar los fueros o privilegios personales por ser, precisamente, aquellas situaciones

odiosas e injustificadas de ventajas exclusivas para un grupo de personas o personas determinadas, las cuales no tienen por qué fundarse en la raza, el sexo, la religión o las ideas políticas. Este criterio, expuesto por la Procuraduría de la Administración, fue prohijado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia fechada 17 de abril de 1985.

No obstante, también ha señalado nuestro más Alto Tribunal de Justicia que lo anterior no significa que el Estado no pueda legislar en forma especial si se dan circunstancias especiales, es decir:

"...nuestra Constitución permite que la confiera en ciertos tratamientos especiales a determinada categoría de ciudadanos o de servidores públicos o de trabajadores, los cuales no son inconstitucionales porque no han otorgados en atención personas individualmente consideradas, sino a la condición o status que tienen o porque favorecen a un sector de la población, sin establecer favoritismo en beneficio de una persona a partir de su situación individual o particular...

Lo importante es que no se establezcan fueros o privilegios que excluyan a otras personas que se encuentren en situaciones semejantes, ni que se practiquen tratamientos desfavorables contra cualquier persona en atención a su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas." (Véase Sentencia del Pleno de 19 de mayo de 1997) (Lo resaltado es de la Procuraduría de la Administración)

Entre los múltiples ejemplos que ofrece nuestro derecho público y civil tenemos las leyes especiales para menores, el derecho laboral, los privilegios del Presidente de la

República, de los Magistrados y Legisladores, el amparo de pobreza, etc., en los que dadas ciertas calidades en las personas se establece un régimen para ellas distinto del que rige para la generalidad. En síntesis, el principio fundamental es el siguiente: 'En igualdad de circunstancias debe regir una ley igual'. Tal principio se recoge en la máxima latina "ubi eadem ratio, eadem iuris dispositio".

El Dr. César Quintero, en su obra denominada <u>Derecho</u>
Constitucional señala:

"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 expresado nos 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..." (QUINTERO, César. Derecho Constitucional. Tomo I. Imprenta Antonio Lehmann, San José, Costa Rica, 1967, páginas 141 y 142)

Todo lo expuesto nos lleva a la indubitable conclusión, que la ponderación establecida en la Ley 6 de 24 de mayo de 1991 es constitucional, porque la misma establece la ponderación con base a las características propias de los

10

profesores, de los estudiantes y de los administrativos de la

Universidad de Panamá y, conforme a cada especialidad o

categoría, le otorga un porcentaje valorativo al voto.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita a los

Honorables Magistrados se sirvan declarar constitucionales

las frases acusadas de la Ley 11 de 8 de junio de 1981,

modificada por la Ley 6 de 24 de mayo de 1991 y la Ley 24 de

17 de noviembre de 1994; y varias normas complementarias de

la Ley 6 de 24 de mayo de 1991, "por la cual se reforman y

derogan algunos artículos de la Ley 11 de 8 de junio de 1981

y se dictan otras disposiciones."

Renunciamos al resto del término.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher Procuradora de la Administración

AMdeF/5/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P. Secretario Judicial