

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ASAMBLEA LEGISLATIVA
LEGISPAN
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Tipo de Norma: FALLO

Número: 6

Referencia: ENTRADA N° 585-02

Año: 2003

Fecha(dd-mm-aaaa): 22-08-2003

Título: DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA EN CONTRA DEL ART. 2 DE LA LEY NUMERO 6 DE 24 DE MAYO DE 1991, POR LA CUAL SE REFORMAN Y DEROGAN ARTICULOS DE LA LEY NUMERO 11 DE 8 DE JUNIO DE 1981 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES Y EN CONTRA DEL ARTICULO 24...

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Gaceta Oficial: 24976

Publicada el: 28-01-2004

Rama del Derecho: DER. CONSTITUCIONAL, DER. ADMINISTRATIVO

Palabras Claves: Demanda de inconstitucionalidad, Sentencias y fallos judiciales, Corte Suprema de Justicia

Páginas: 11

Tamaño en Mb: 1.094

Rollo: 533

Posición: 58

ENTRADA Nº 585-02
(De 22 de agosto de 2003)

PONENTE: MGDO. ANÍBAL SALAS CÉSPEDES
DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA EN CONTRA DEL
ARTÍCULO 2 DE LA LEY NÚMERO 6 DE 24 DE MAYO DE 1991, POR LA CUAL
SE REFORMAN Y DEROGAN ARTÍCULOS DE LA LEY NÚMERO 11 DE 8 DE
JUNIO DE 1981 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES Y EN CONTRA DEL
ARTÍCULO 24 DE LA LEY NÚMERO 11 DE 8 DE JUNIO DE 1981 POR LA CUAL
SE REORGANIZA LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PANAMÁ, VEINTIDÓS (22) DE AGOSTO DE DOS MIL TRES (2003).

VISTOS:

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoce de la demanda de inconstitucionalidad, promovida por el Doctor **FRANKLIN MIRANDA ICAZA**, contra el artículo 2 de la Ley Nº 6 de 24 de mayo de 1991, “Por la cual se reforma y derogan artículos de la Ley número 11 de 8 de junio de 1981 y se dictan otras disposiciones” y contra el artículo 24 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981 “Por el cual se reorganiza la Universidad de Panamá”.

El accionante fundamenta la demanda en los siguientes hechos:

“PRIMERO: La Asamblea Legislativa, en ejercicio de la función atribuida por la Constitución Política, expidió la Ley número 11 de 8 de junio de 1981, por medio de la cual se reorganiza a la Universidad de Panamá.

SEGUNDO: Por medio de la Ley 6 de 24 de mayo de 1991 la Asamblea Legislativa modificó y adicionó a la Ley 11 de 8 de junio de 1981 una serie de normas. Entre las normas introducidas por la Ley 6 de 24 de mayo de 1991 se encuentra la contenida en el Artículo 2 de la Ley 6 de 1991, que modifica el artículo 24 de la Ley orgánica de la Universidad de Panamá, (Ley número 11 de 8 de junio de 1981) de la cual se infiere, *a contrario sensu*, que se establece la posibilidad de que quien esté ocupando el cargo de rector de la Universidad de Panamá pueda optar por su reelección, siempre y cuando no haya ejercido el cargo por más de tres años, ya que establece que no puede ser reelecto para el cargo de Rector “para el período inmediatamente posterior quien haya ejercido el cargo por más de tres años”. Al mismo tiempo se impone a los decanos y vicedecanos de las Facultades, y a los directores y

subdirectores de centros regionales, la prohibición taxativa de ser reelectos para el período inmediatamente posterior; para estos no menciona condición determinante adicional alguna.

TERCERO: Las normas en examen resultan contrarias a lo que se encuentra revisto en nuestra Constitución Política, por cuanto violentan el principio de igualdad establecido en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, lo que las hace inconstitucionales y así solicitamos respetuosamente sean declaradas por parte de la Honorable Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de lo previsto en el numeral 1 del artículo 203 de la Constitución.”

Acogido el recurso se le corrió traslado al Procurador General de la Nación la cual emitió concepto mediante Vista Nº. 43 de 29 de octubre de 2002, indicando lo siguiente:

“ Somos de la opinión que la norma acusada específicamente, la frase **“quien haya ejercido el cargo por más de tres años”**, contenida en el primer párrafo de la norma acusada, concede un privilegio a quien detente el cargo de Rector con exclusión de otros funcionarios que se encuentran en igualdad de condiciones dentro de la estructura administrativa de la Universidad de Panamá.

Resulta claro el trato desfavorable para los Decanos y demás autoridades de la Universidad de Panamá escogidas por elección que, en principio, se encuentran en la misma situación que el Rector , sin embargo, reciben un trato desfavorable. Por lo tanto, estamos ante una situación en la que se ha establecido un privilegio que excluye a unos y se le concede a otro en iguales circunstancias. Estas circunstancias iguales son, que el ejercicio de sus cargos como Rectores o Decanos, dependen de una elección popular por los distintos estamentos de la Universidad de Panamá, quienes escogen a sus autoridades para un período igual de tres (3) años .

En igual sentido, se produce la infracción del artículo 20 de la Constitución que establece el principio de igualdad ante la ley el cual se encuentra íntimamente relacionado con el artículo 19 de la Constitución Política. En este caso estamos frente a un trato diferenciado entre personas que se encuentran en una misma categoría, funcionarios administrativos de la Universidad Panamá, escogidos por el mismo mecanismo, y en primera instancia, para un mismo período.

El artículo 20 de la Constitución establece el principio de igualdad ante la ley como un derecho subjetivo de las personas, obviando los privilegiados y las desigualdades discriminatorias entre ellos, siempre que se encuentren dentro de las propias situaciones de hecho , a las que se le debe dispensar un tratamiento jurídico igual, ya que en tales supuestos la norma debe ser idéntica para todos, alcanzándolos en sus disposiciones y previsiones con la misma conexión de derecho que obvien las desigualdades .”

Posteriormente se cumplió con la publicación de los edictos correspondientes, a fin de que quien tuviese interés presentase alegatos en la presente demanda , expirando tal oportunidad sin participación alguna.

En esta etapa corresponde a esta Superioridad resolver la demanda que nos ocupa. Las normas acusada de inconstitucionalidad son del tenor siguiente:

Artículo 2 de la Ley N° 6 de 24 de mayo de 1991:

“Artículo 2. El artículo 24 de la Ley N° 11 de 8 de junio de 1981, quedará así:
Artículo 24. El Rector de la Universidad de Panamá será electo por un período de tres (3) años y no podrá ser reelegido para el período inmediatamente posterior quien haya ejercido el cargo por más de tres años.

Los Vicerrectores, el Secretario General y el Director General de los Centros Regionales Universitario cesarán en sus funciones al concluir el periodo para el que fueron designados.

Los Decanos y Vice-Decanos, los Directores y Sub-Directores de Centros serán elegidos por un período de tres (3) años, y no podrán ser reelectos para el período inmediatamente posterior.”

Artículo 24 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981:

“Artículo 24-El Rector será elegido por un período de cinco años y podrá ser reelegido.

Los Vicerrectores, el Secretario General y el Director General de los Centros Regionales Universitarios cesarán en sus funciones al concluir el período del Rector que les designó.

Los Vicedecanos y Subdirectores de Centros Regionales cesarán en sus funciones al concluir el período del Decano o Director de Centro que los designó.”

En este sentido aduce el accionante que tales normas infringen en concepto de violación directa por omisión el artículo 19 de la Constitución Política Panameña, que expresa:

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

Al respecto el Procurador General de la Nación externó su opinión favorable en torno a la inconstitucionalidad del articulado, ampliando el concepto de infracción al artículo 20 de la Constitución Política, tal como se aprecia en el extracto de su Vista antes transcrito.

Originalmente la norma demandada contemplaba en su artículo 24 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, la reelección inmediatamente posterior para los casos de Rectores, Decanos y Directores. Mediante la reforma introducida por la Ley 6 de 24 de mayo de 1991, el artículo 24 elimina definitivamente dicha reelección para los Decanos y Directores, caso contrario ocurre con los Rectores, cuya exclusión a la reelección inmediatamente posterior resulta

exclusiva para quien hayan ejercido el cargo por **más de tres años**, período para el cual son electos.

Resulta evidente que la aplicación de la última parte de la modificación del artículo 2 iba dirigida al Rector saliente del periodo correspondiente a la reforma, quien había sido electo por cinco años, que culminaban en 1991.

Se aprecia entonces que existe una trasgresión al principio de igualdad mediante la permisión de una situación ventajosa, ofreciendo la oportunidad de reelección a uno solo de los miembros de la estructura administrativa directiva institucional de la Universidad de Panamá, cuando la norma anterior a la modificación hacía extensiva tal posibilidad a otros cargos.

Bajo tal desfavorabilidad la Corte ha manifestado en reiteradas ocasiones que existe una relación directa entre la oposición al trato privilegiado estatuido en el artículo 19 de la Constitución Política y el principio de igualdad regulado en el artículo 20 de tal disposición.

En este sentido se expreso tal criterio mediante fallo de 6 de julio de 2000:

“La palabra fuero que además de privilegio significa legislación especial para determinado territorio o para un grupo de personas, puede aplicarse en el sentido constitucional a cualquier disposición o grupo de disposiciones que tiendan a conceder una situación ventajosa o de exclusión a favor de una o un número plural de personas que las haga acreedores a un tratamiento especial y discriminatorio frente al resto de los ciudadanos.

La prohibición del fuero se relaciona íntimamente con el principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 20 del Estatuto Político.

.....

En igualdad de circunstancias debe regir una ley igual. Tal principio se recoge en la máxima latina 'ubi principio eadem ratio, eadem iuris dispositivo.' (Sentencia de Pleno de la Corte Suprema de Justicia del 14 de julio de 1980).”

Bajo tal interpretación jurisprudencial en virtud de lo anteriormente señalado, debe el Pleno concluir que tal como indicó el Procurador General de la Nación en su Vista la frase “quien haya ejercido el cargo por más de tres años”, vulnera el contenido de los artículo 19 y 20 de

nuestra Carta Magna.”

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la frase “quien haya ejercido el cargo por más de tres años” preceptuada en el primer párrafo del artículo 24 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, reformada por el artículo 2 de la Ley 6 de 24 de mayo de 1991, por ser violatorio de los artículos 19 y 20 de la Constitución Política.

Notifíquese y Publíquese.

MGDO. ANIBAL SALAS CESPEDES

MGDO. WINSTON SPADAFORA F.

MGDO. JOSÉ A. TROYANO
(CON SALVAMENTO DE VOTO)

MGDO. ADÁN ARNULFO ARJONA L.

MGDO. ALBERTO CIGARRUISTA
CORTEZ

MGDO. ROBERTO E. GONZALEZ R.

MGDO. ROGELIO A. FÁBREGA
(CON SALVAMENTO DE VOTO)

MGDO. ARTURO HOYOS
(CON SALVAMENTO DE VOTO)

MGDO. CESAR PEREIRA BURGOS

LICDA. YANIXSA YUEN
SECRETARIA GENERAL, ENCARGADA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Entrada N°585-2002
PONENTE: MGDO. ANIBAL SALAS CESPEDES

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA CONTRA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY N°6 DE 24 DE MAYO DE 1991, POR LA CUAL SE REFORMAN Y DEROGAN ARTÍCULOS DE LA LEY N°11 DE 8 DE JUNIO DE 1981 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES Y CONTRA EL ARTÍCULO 24 DE LA LEY N°11 DE 8 DE JUNIO DE 1981, POR LA CUAL SE REORGANIZA LA UNIVERSIDAD DE PANAMA.

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS

ROGELIO A. FABREGA Z., ARTURO HOYOS Y JOSE A. TROYANO

En la sentencia a que accede este salvamento de voto, la mayoría ha dispuesto que la norma cuestionada (que aparece en la sentencia) es inconstitucional. Los suscritos no compartimos ese criterio por las razones que a continuación se exponen.

El Pleno de la Corte ha sentado reiteradamente su posición en torno a la desigualdad y a la discriminación, tanto de particulares como de personas jurídicas, y últimamente, bajo la ponencia de uno de los Magistrados que salvan su voto, el Magistrado FABREGA ZARAK, ha ligado esta materia con la ausencia de razonabilidad en la diferenciación, ligado al principio de proporcionalidad y a la interdicción a la excesividad.

Así lo ha hecho, por ejemplo, en la sentencia de 26 de marzo de 2003, al cual pertenecen, en lo medular, las consideraciones que siguen.

"El Pleno de esta Corporación debe analizar si se vulnera la disposición constitucional transcrita confrontada con las situaciones que han señalado los accionantes, es decir, que se establece una desigualdad jurídica en perjuicio de los partidos políticos en formación, infringiendo el principio constitucional de la igualdad ante la ley contenido en la norma constitucional que se analiza, toda vez que de la lectura del artículo impugnado de inconstitucional, se limita el período y la forma o modo de realizar la inscripción de adherentes de los Partidos en Formación a once (11) meses, y de los cuales cuatro (4) meses se pueden utilizar para realizar inscripciones mediante el sistema de "libros estacionarios", es decir, libros de inscripciones para adherentes que habilita el Tribunal Electoral fuera de sus instalaciones y fuera del horario regular de labores, como serían los días sábados y domingos, de manera desigual con los Partidos Políticos ya constituidos porque éstos pueden realizar inscripciones con los denominados "libros

estacionarios", durante los doce (12) meses del año, estableciéndose así en un privilegio a favor de los Partidos Políticos constituidos.

Sin embargo, el Pleno advierte que el principio constitucional de la igualdad ante la Ley (igualdad de los derechos de ambos, ya sea de los partidos políticos constituidos y los partidos políticos en formación ante la Ley), debe entenderse en un sentido real y razonable, de que todas las personas que se encuentren en igualdad de circunstancia jurídica debe recibir el mismo tratamiento jurídico.

Es decir: para medir el tratamiento dispar desde el punto de vista de la proporcionalidad, de la razonabilidad, si se viola el principio de interdicción de la exclusividad es menester advertir que ambas organizaciones políticas se encuentran en idénticas posiciones, y es evidente que no lo están, por cuanto los adherentes para los partidos en formación tienen utilidad para determinar el reconocimiento de ellos como organizaciones políticas y, que, como tales ejerzan la vida corporativa que la ley les reserva y se constituyan, en efecto, en "órganos funcionales de la Nación". Esto último no ocurre con respecto a los partidos políticos reconocidos, que ya tienen personalidad jurídica y ejercen a cabalidad las funciones que el ordenamiento jurídico les tiene reservados.

En este sentido, la sentencia de 13 de octubre de 1997, se refirió al aspecto del principio de igualdad ante la Ley en los siguientes términos:

"El artículo 20 de la Constitución Política ha sido objeto de copiosa jurisprudencia constitucional, y su contenido esencial consiste en que ante igualdad de circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato, y en desigualdad de circunstancias puede ofrecerse desigualdad de trato, derivado de la consideración de que el principio de la igualdad ante la ley no es interpretada como una igualdad numérica o matemática sino en relación con la igualdad de circunstancias que es regulada por un acto normativo. Así, por ejemplo, el fallo de 10 de diciembre de 1993 no ordena que, como regla general, asigne las mismas consecuencias jurídicas, sino que ordena al legislador que, como regla general, asigne las mismas consecuencias a hechos que, en principio, sean iguales o parecidos. Sobre el particular, puede consultarse también las sentencias de 27 de junio de

1996, de 18 de marzo de 1994 y de 29 de abril de 1994. En la sentencia de 18 de marzo de 1993, el Pleno prohió la diferenciación del principio de igualdad del principio de proporcionalidad, como este ha venido a ser entendido por el juriconsulto alemán Karl Larenz, quien afirma:

"Este (el principio de igualdad) dice, en cuanto principio de toda comunidad jurídica, que los miembros de la misma tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones en sus relaciones entre sí y en sus relaciones con la comunidad. No obstante, puede haber motivos incardinados en la estructura de la comunidad en cuestión o atinente a la distribución de funciones dentro de la comunidad, que pueden justificar o hacer necesaria una parcial desigualación. Cuando estos motivos existen, el principio de igualdad queda sustituido por el de proporcionalidad. Según este último principio, la desigualdad no puede ir más allá de lo que la causa objetiva justifique. La diferenciación sólo puede realizarse en lo que concierne a esta causa y sólo de manera que no sobrepase la medida exigida por ella. De este modo, en el puesto de igualdad estricta se coloca una igualdad relativizada por la proporcionalidad...

Donde se introducen diferencias, el principio de proporcionalidad exige que la diferenciación de las consecuencias jurídicas se produzca en correspondencia con las diferencias que consideradas objetivamente son significativas en relación con los hechos regulados."

(Karl Larenz, "DERECHO JUSTO", pág. 138 y ss.,

Editorial Civitas, Madrid,
1985)

Esta concepción de la jurisprudencia constitucional de este Pleno es consistente con los señalamientos de otros Tribunales Constitucionales. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de España, ha señalado:

"Reiteradamente hemos manifestado que el principio de igualdad ante la ley consagrado en el art. 14 CE consiste en que ante supuestos de hechos iguales, las consecuencias jurídicas que se extraigan han de ser también iguales, y que han de considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la introducción en uno de ellos de un elemento o factor que permita diferenciarlo de otro que se encuentre carente de fundamento racional y sea por tanto arbitraria, porque tal factor diferencial no resulte necesario para la protección de los bienes y derechos buscada por el legislador (STC 68/1990) (STC 114/1992, FJ 6°)."

(FRANCISCO RUBIO LLORENTE, "Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales", Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1995, f.111).

(Lo subrayado es del Pleno)

Por otro lado, los accionantes estiman como disposición inconstitucional violada, el 19 de la Constitución Política, que es del siguiente tenor:

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

Como es sabido, el artículo 19 de la Constitución Política establece la prohibición de realizar discriminaciones en razón de la condición personal de las personas, lo que ciertamente no se ofrece en la coyuntura demandada en este proceso constitucional, por cuanto no se desprende el tratamiento

diferenciado a una persona o grupo de personas por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, atributos éstos que no son predicables de las personas jurídicas.

Sin embargo, para entender cabalmente el problema constitucional planteado es necesario considerar que la prohibición de fueros o privilegios personales que consagra el citado artículo 19 de la Constitución es consecuencia o derivación lógica del principio de igualdad ante la ley que recoge el ya examinado artículo 20 de la Carta Magna.

Así, debe entenderse como "fueros y privilegios personales" aquellos que se otorgan tanto a personas naturales como a las jurídicas, es decir, esta norma se aplica en los casos en que un acto de la autoridad desmejora la condición de una persona natural, grupo de personas, o de una agrupación con personalidad jurídica, frente a otra que se encuentra en las mismas condiciones objetivas.

Siendo así, la Corte es del criterio que no es fundado el cargo que se endilga al artículo 54 del Texto Único del Código Electoral de infringir supuestamente el artículo 19 constitucional, ya que, como se analizó en la norma constitucional anterior, los partidos políticos en formación no se encuentran en una igualdad de circunstancia jurídica frente a los partidos políticos ya constituidos, por lo que al existir una desigualdad de circunstancias puede ofrecerse una desigualdad de trato. Por ello el principio de igualdad ante la ley, en su acepción objetiva, condiciona todo nuestro ordenamiento e implica una aplicación uniforme de la ley ante supuestos fácticos iguales o semejantes. Desde la óptica subjetiva se traduce en la prohibición de los tratos desfavorables, fueros y privilegios odiosos que fueran entronizados en el pasado."

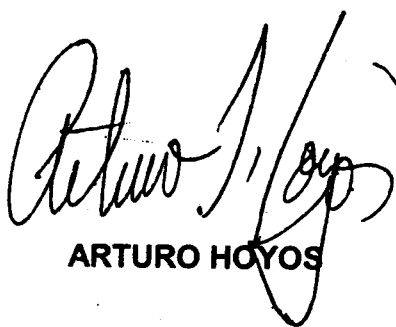
El Pleno ha reiterado se ha pronunciado en el mismo sentido, en sus sentencias de inconstitucionalidad, contenidas en las de 13 de octubre de 1997, de 16 de julio de 1999 y 1º de junio de 2000.

Por ello, los suscritos Magistrados consideramos que los cargos que se endilgan a la norma que prohíbe la reelección del Rector de la Universidad de Panamá siempre que hubiese desempeñado el cargo por tres años, no tienen fundamento porque ella no crea un privilegio personal en favor del Rector frente a los otros servidores públicos que se mencionan en la norma (Decanos, Directores) pues aquél y éstos no se encuentran, por razón de la diversidad de los cargos que ocupan, en supuestos fácticos iguales o

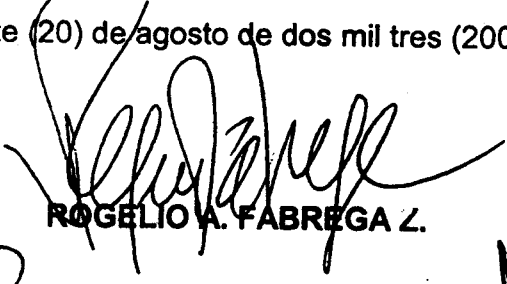
semejantes. De allí, que la distinción prevista en la Ley no nos parezca irrazonable ni injustificada y, por lo tanto, no hay lesión al principio de igualdad ante la ley.

Por último, es claro que las elecciones universitarias y para cargos de elección popular, deben decidirse mediante votos y no es apropiado que la Corte Suprema intervenga en ellas con un criterio excluyente, como se ha hecho en este caso, en el que se elimina como candidato a la reelección al Rector que debe asumir el cargo en el año 2003, quien no podrá presentarse como candidato en el año 2006, a diferencia de lo ocurrido con el Rector que le precedió en el cargo que sí lo pudo hacer. Este sesgo de la sentencia sí que nos parece contrario al principio de igualdad.

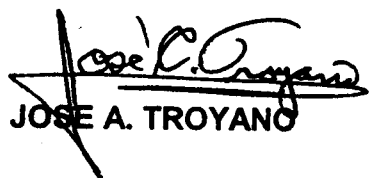
Panamá, veinte (20) de agosto de dos mil tres (2003).



ARTURO HOYOS



ROGELIO A. FABREGA Z.



JOSE A. TROYANO



YANIXSA YUEN
SECRETARIA GENERAL ENCARGADA