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

Tipo de Norma: FALLO

Número: 680 *Referencia:* 680-98

Año: 2000 *Fecha(dd-mm-aaaa):* 09-08-2000

Titulo: DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADAS POR LOS LICENCIADOS JOSE HERRERO VICTORIA Y NELSON HERBERT CONTRA LAS FRASES "EL CUAL NO PODRA SER INFERIOR AL DEL AÑO ANTERIOR", CONTENIDA EN EL ARTICULO 45 DE LA LEY 7 DE 1997 Y...

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO

Gaceta Oficial: 24177 *Publicada el:* 08-11-2000

Rama del Derecho: DER. CONSTITUCIONAL, DER. ADMINISTRATIVO

Palabras Claves: Sentencias y fallos judiciales, Sentencias, Asistencia legal, Universidades

Páginas: 19 *Tamaño en Mb:* 1.915

Rollo: 514 *Posición:* 2927

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
ENTRADA Nº 680-98
FALLO DEL 9 DE AGOSTO DE 2000

CONTRAPROYECTO: ROGELIO A. FÁBREGA Z. 680-98

DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADAS POR LOS LICENCIADOS JOSÉ HERRERO VICTORIA Y NELSON HERBERT CONTRA LAS FRASES **"EL CUAL NO PODRÁ SER INFERIOR AL DEL AÑO ANTERIOR"**, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY 7 DE 1997 Y **"Y NO PODRÁN SER INFERIOR AL MONTO TOTAL DE LAS PARTIDAS DEL AÑO ANTERIOR"** CONTENIDA EN EL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY 11 DE 1981.

PANAMA, NUEVE (9) DE AGOSTO DE DOS MIL (2000).

VISTOS:

Los licenciados JOSÉ HERRERO VICTORIA y NELSON HERBERT actuando en su propio nombre y representación, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, han solicitado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante dos demandas de inconstitucionalidad que declare contrarias a la Carta Magna las expresiones "**... el cual no podrá ser inferior al del año anterior...**", del artículo 45 de la Ley 7 de 6 de febrero de 1997, que crea la Defensoría del Pueblo, publicada en la Gaceta Oficial N° 23.221 y "**... y no podrán ser inferior al monto total de las partidas del año anterior ...**" contenida en el numeral 1 del artículo 63 de la Ley 11 de 10 de junio de 1981 por la cual se reorganiza la Universidad de Panamá, publicada en la Gaceta Oficial N° 19.336, por considerar que ambas frases vulneran lo dispuesto en el artículo 268 de la Constitución Nacional.

Según informe secretarial visible a foja 46 del expediente contentivo de esta causa constitucional, se puso en conocimiento del magistrado ponente la similitud entre ambas demandas, y se ordenó la acumulación de acciones mediante resolución de 30 de septiembre de 1998 (vid. f. 49 del cuaderno de inconstitucionalidad, conforme a los artículos 463 y 1084 del Código Judicial).

Ambas acciones fueron reunidas en atención a los principios de economía procesal y seguridad jurídica, por lo que deben ser decididas en el mismo momento y en el mismo sentido, a fin de asegurar la uniformidad de la jurisprudencia y obtener los mejores resultados con el mínimo de tiempo, gastos, esfuerzos y actividad procesal.

NORMA VIOLADA Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

La norma atacada del artículo 45 de la Ley 7 de 1997, es del tenor siguiente:

> " Es obligación del Estado dotar a la Defensoría del Pueblo de un presupuesto anual suficiente para asegurar su funcionamiento efectivo, **el cual no podrá ser inferior al del año anterior**. La dotación económica necesaria para la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo constituirá una partida fija en el presupuesto anual de la Asamblea Legislativa (El resaltado corresponde a la frase impugnada).

Por su parte, el artículo 63 de la ley 11 de 1981, preceptúa:

> " El patrimonio de la Universidad de Panamá estará constituido por:
>
> 1. Las partidas para funcionamiento que le sean asignadas en cada presupuesto nacional, las cuales deberán ser suficientes para garantizar la buena marcha de la Universidad y **no podrán ser inferiores al monto total de las partidas del año anterior** (La expresión atacada aparece en negritas).

De conformidad con los activadores procesales, las locuciones demandadas infringen en concepto de violación directa el artículo 268 de la Carta Política Fundamental, cuyo texto es el que sigue:

> **Artículo 268. La Asamblea Legislativa podrá eliminar o reducir las partidas de los egresos previstos en el proyecto de Presupuesto, salvo las destinadas al servicio de la deuda pública, al cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y al financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley.**
>
> La Asamblea Legislativa no podrá aumentar ninguna de las erogaciones previstas en el proyecto de Presupuesto o incluir una nueva erogación, sin la aprobación del Consejo de Gabinete, ni aumentar el cálculo de los ingresos sin el concepto favorable del Contralor General de la República.
>
> Si, conforme a lo previsto en este artículo, se eleva el cálculo de los ingresos o si se elimina o disminuye alguna de las partidas de egresos, la Asamblea Legislativa podrá aplicar las cantidades así disponibles a otros gastos o inversiones, siempre que obtenga la aprobación del Consejo de Gabinete.

Al explicar el concepto de la infracción, los peticionarios afirman que las frases sometidas al control de constitucionalidad crean para la Universidad de Panamá y la Defensoría del Pueblo un presupuesto anual que no puede ser reducido por los órganos de gobierno que intervienen en las fases de su preparación, discusión, aprobación y ejecución, sino que en virtud de esos mandatos legales, están obligados a garantizar un presupuesto institucional igual o superior al del año anterior, aún cuando la situación de las finanzas públicas refleje una realidad divorciada totalmente del monto correspondiente" (vid. fs. 4 y 43).

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Conforme a lo dispuesto en el artículo 2554 del Código Judicial, la demanda fue corrida en traslado al Procurador General de la Nación, quien

se manifestó impedido para conocer del expediente. Una vez declarado legal dicho impedimento mediante resolución de 7 de octubre de 1998, se llamó a la procuradora suplente, licenciada MERCEDES ARAÚZ DE GRIMALDO, quien lo sustituyó y emitió su opinión mediante Vista Fiscal N° 34 de 30 de octubre de 1998.

Al expresar su criterio, la representante del Ministerio Público comparte el argumento de los demandantes en solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad de las frases impugnadas, por considerarlas violatorias del artículo 268 de la Constitución Nacional.

Al respecto señala que el mandato impositivo que establecen las disposiciones bajo examen, en el sentido de que dichas instituciones no pueden ser inferiores al monto total de las partidas del año anterior "... va en contraposición de lo dispuesto en el artículo 268 de la Constitución Política que confiere la facultad de eliminar o reducir partidas de egresos previstos en el proyecto de Presupuesto a la Asamblea Legislativa..." (f. 61).

En su opinión, las mencionadas expresiones lesionan el principio de supremacía constitucional que coloca a la ley fundamental del Estado sobre las normas de rango legal. Estima que aunque la Universidad de Panamá es "... una institución autónoma con patrimonio propio y derecho de administrarlo, reconocida por la Constitución, ello no significa que se pueda establecer en una ley que su presupuesto no pueda ser inferior al del año anterior o igual, porque ello va en contra de las normas que rigen el presupuesto a nivel constitucional..." (Cfr. f. 62).

En cuanto a la Defensoría del Pueblo, expresa que, si bien se trata de una institución con plena autonomía funcional y financiera, fue creada y desarrollada mediante una ley, por lo cual tampoco puede desatender la posición jerárquica de la Constitución (f. 62).

FASE DE ALEGATOS

Surtidos los trámites procesales y luego de la última publicación del edicto que dispone el artículo 2555 del Código Judicial, se concedió un término de diez días para que los demandantes y todas las personas interesadas presentaran sus argumentos por escrito.

Hicieron uso de tal derecho los abogados Virgilio Vásquez Pinto, Simeón González, Alexis Jaén, Carlos A. Jones, Anays Alvarez Alvarez, Débora Fernández M., Luis R. García, Gabriel Rossanía V., Julio R. Arias V., Salvador Sánchez G. y Lourdes González.

Los letrados coinciden en señalar que no existe contradicción alguna entre las frases impugnadas y la Constitución Nacional, de modo que acceder a la pretensión de los recurrentes implicaría el desconocimiento de los principios que rigen la interpretación constitucional.

En relación con el numeral 1 del artículo 63 de la ley 11 de 1981, sostienen que la posición de los demandantes es el resultado de una interpretación literal o gramatical del artículo 268 de la Constitución, que ignora por completo el carácter autónomo y la naturaleza de las funciones desarrolladas por la Universidad de Panamá y la Defensoría del Pueblo.

Plantean, que en el caso *sub iudice* se impone una interpretación sistemática de la norma que se estima infringida, a la luz de los criterios que rigen la interpretación de la Norma Fundamental. En ese orden de ideas, encuentran que el artículo 100 de la Carta Fundamental obliga al Estado a dotar a la Universidad de Panamá de lo **indispensable** para su funcionamiento y desarrollo futuro, así como de patrimonio propio y los medios para acrecentarlo, lo que permite concluir que el aporte del Estado a la

Universidad de Panamá debe ser proporcional a las necesidades de esta, a fin de garantizar el acceso a la Educación Universitaria.

En cuanto al artículo 45 de la ley 7 de 1997, quienes formulan los alegatos coinciden en que la Defensoría del Pueblo no sería plenamente independiente y eficaz si no puede contar con los recursos humanos, el equipo y la infraestructura necesarios para el impulso de su gestión.

En ese sentido, advierten que la razón teórica-práctica por la cual el Estado otorga un monto mínimo al presupuesto de ciertos órganos e instituciones del Estado está íntimamente ligado con la defensa del principio de autonomía funcional, lo cual en el caso bajo examen sólo puede lograrse si se garantiza a la Universidad de Panamá y la Defensoría del Pueblo que el presupuesto mínimo necesario para la realización de sus funciones estará exento de manipulaciones de cualquier naturaleza.

DECISIÓN DE LA CORTE

Cumplidos los trámites procesales, pasa la Corte a desatar el fondo de esta controversia constitucional, atendiendo a lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 203 de la Constitución Nacional.

Los demandantes sostienen que los vicios de inconstitucionalidad que se endilgan a las frases impugnadas limitan el ejercicio de las facultades que el artículo 268 de la Constitución le confiere a la Asamblea Legislativa.

En igual sentido apunta el concepto de la señora Procuradora de la Nación, a quien le correspondió la emisión de la vista, en atención a declaratoria de impedimento por parte del señor Procurador General de la Nación.

Señala la alta funcionaria del Ministerio Público, en lo pertinente, lo que se transcribe:

> "...
>
> En efecto, es evidente que el mandato impositivo que establecen estas normas, en el sentido de que los presupuestos de dichas instituciones no pueden ser inferiores al monto total de las partidas del año anterior, van en contraposición de lo dispuesto en el artículo 268 de la Constitución Política que confiere la facultad de eliminar o reducir partidas de egresos previstos en el Proyecto de Presupuesto a la Asamblea Legislativa.
>
> Según las frases en las disposiciones legales a las que hacemos referencia, la Asamblea Legislativa se vería impedida para reducir o modificar las partidas asignadas a las referidas instituciones pese a que los ingresos del Estado presenten un déficit crónico o endémico, que produzca consecuencias nocivas en el desarrollo económico del país.
>
> Las normas que contienen las frases cuya inconstitucionalidad se demanda, desconocen la facultad que tiene la Asamblea Legislativa de eliminar, reducir o modificar las partidas de los egresos previstos en el Proyecto de Presupuesto, además de la facultad de preservación del equilibrio financiero, que en muchas ocasiones conlleva la reducción de partidas con la finalidad de su sostenimiento.
>
> Resulta palpable que las frases contenidas en las normas legales antes señaladas se contraponen al principio de supremacía constitucional y a la subordinación en la que se encuentran las normas legales dentro del ordenamiento jurídico, que exige la primacía de la ley fundamental del Estado. En este caso, dichas frases son incompatibles con el texto constitucional examinado." (Fs.61-62)

El artículo constitucional que ha sido vulnerado por las dos normas legislativas impugnadas, es del siguiente tenor:

> "**ARTICULO 268.-** La Asamblea Legislativa podrá eliminar o reducir las partidas de los egresos previstos en el proyecto de

Presupuesto, salvo las destinadas al servicio de la deuda pública, al cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y al financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley.

La Asamblea Legislativa no podrá aumentar ninguna de las erogaciones previstas en el proyecto de Presupuesto o incluir una nueva erogación, sin la aprobación del Consejo de Gabinete, ni aumentar el cálculo de los ingresos sin el concepto favorable del Contralor General de la República.

Si, conforme a lo previsto en este artículo, se eleva el cálculo de los ingresos o si se elimina o disminuye alguna de las partidas de egresos, la Asamblea Legislativa podrá aplicar las cantidades así disponibles a otros gastos o inversiones, siempre que obtenga la aprobación del Consejo de Gabinete."

Una lectura de la norma constitucional pone, en efecto, de manifiesto que las normas legales denunciadas impiden o restringen que la Asamblea Legislativa pueda modificar los presupuestos de ambas entidades autónomas, pues el Presupuesto General del Estado, ha de respetar, para atender el mandado contenido en las normas denunciadas, el Presupuesto de ellas del último año, que no puede decrecer, aún cuando la situación de las finanzas públicas y el Plan financiero del Estado, reflejado en el proyecto de Presupuesto que el Organo Ejecutivo presenta a la consideración de la Asamblea Legislativa, amerite reducciones presupuestarias con respecto a dicho presupuesto anterior, lo que ciertamente limita la función de aprobación del Presupuesto por parte de la Asamblea. Por dicha razón, este Pleno comparte la opinión de los demandantes y del Procurador General de la Nación.

Es sabido que el principio de universalidad de la Constitución hace necesario que el Pleno, al analizar una demanda de inconstitucionalidad, contraste las normas de inferior jerarquía con las normas constitucionales, sin

limitarse a las disposiciones constitucionales que han sido denunciadas, sino cualesquiera otra que tenga relevancia constitucional en el proceso constitucional que ocupe al Pleno (art. 2557 del Código Judicial).

La Sala advierte que la norma legal que se estima ha vulnerado el artículo 268 de la Constitución Política, como efectivamente lo estima este Pleno, también vulnera, de manera directa, el artículo 264 de la Constitución Política. Dicha norma atribuye privativamente al Organo Ejecutivo la potestad de elaborar el proyecto de Presupuesto General del Estado, y someterlo a la consideración del Organo Legislativo, en cuya misión no puede encontrarse limitado a una norma legal que coloque bajo condición, la elaboración del proyecto de Presupuesto, como ocurre en el presente caso, que el Organo Ejecutivo, en la función de formulación del Presupuesto, ha de respetar, como límite mínimo, el Presupuesto de ambas entidades descentralizadas en el año inmediatamente anterior.

La esencia de la Ley de Presupuesto estriba en ser una ley sustancial, la ley que adopta y organiza la actividad financiera del Estado durante el período de su vigencia y que, por lo tanto, es norma de conducta obligatoria que deben acatar las diferentes entidades públicas para llevar a cabo el plan financiero contenido en la misma. Es, por lo tanto, incompatible la tesis de la Ley de presupuesto como legislación vinculada por la legislación sustancial, en atención precisamente a la misión de regulación financiera que cumple. La ley que aprueba el Presupuesto es una ley plena, la ley de ordenación jurídico-financiera del Estado en el ejercicio fiscal de que se trate, por lo que al momento de adoptarse y, aun prepararse, tiene preeminencia sobre la legislación sustantiva en materia relacionada con su naturaleza de ordenamiento financiera del Estado, debiendo mantener su contenido relacionado con la actividad administrativa de recaudación de percepción de

ingresos, que opera como una autorización para su recaudación, pero en especial con la realización de gastos, los cuales, en el Presupuesto, tienen límite cualitativo, cuantitativo y temporal en cuanto a los egresos, con arreglo al principio contenido en el artículo 273 de la Constitución Política, es decir, como ordenación suprema de la actividad financiera del Estado. En dicha labor, debe el Organo Ejecutivo incluír aquellas erogaciones que sean necesarias para el funcionamiento de las entidades estatales, sin que la cuantificación propuesta pueda encontrar un límite en la legislación preexistente, por debajo del cual, no pueda proponerle al Organo Ejecutivo la ordenación financiera propuesta para el ejercicio fiscal de que se trate, sin que la existencia de normas legales que indiquen mínimos en su elaboración y aprobación, puedan operar como limitaciones al Organo Ejecutivo, a quien con arreglo al artículo 264 de la Constitución Política le corresponde la preparación del Presupuesto General del Estado, y al Organo Legislativo, su aprobación con arreglo a las normas que gobiernan la materia constitucional presupuestaria. Es evidente que una ley que disponga que el Presupuesto que tenga en un ejercicio determinado ha de operar como un límite mínimo por debajo del cual ni el Organo Ejecutivo en su preparación, ni el Orgalo Legislativo, no puede restringir las potestades que tienen los Organos del Estado que intervienen en su elaboración y aprobación, siendo por tanto excesivos los señalamientos de límites a esa labor en donde la Constitución no los pone.

La sentencia de inconstitucionalidad de 5 de octubre de 1992, se pronunció sobre el alcance de la Ley de Presupuesto, señalando:

"...

La Ley de Presupuesto, como ley formal que es, le permite a la Asamblea Nacional incorporar en ella cualquier regla que los

> legisladores consideren necesaria para el debido cumplimiento del Presupuesto, sólo limitada por las propias prohibiciones constitucionales, que no son el caso en este problema planteado...".
>
> (REGISTRO JUDICIAL, octubre, 1992, pág.19)

Esta limitación, naturalmente, no tiene razón de ser en sede constitucional, en aquellos casos en que es la propia Constitución quien establece un porcentaje mínimo a favor de un Organo del Estado, en cuyo caso el Organo Ejecutivo sí debe respetar el mínimo señalado en la Constitución, lo que, en la actual Constitución, sólo reza para el Ministerio Público y el Organo Judicial (artículo 211 de la Constitución Política).

Por las consideraciones anteriores, la **CORTE SUPREMA, PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley **DECLARA** que **SON INCONSTITUCIONALES** las frases " ... **el cual no podrá ser inferior al del año anterior...**", contenida en el artículo 45 de la Ley N° 7 de 6 de febrero de 1997, y la frase " ... **y no podrán ser inferior al monto total de las partidas del año anterior...** " contenida en el numeral 1 del artículo 63 de la Ley 11 de 10 de junio de 1981.

Notifíquese y Publíquese.

ROGELIO A. FÁBREGA Z.

JOSE MANUEL FAUNDES

MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

ARTURO HOYOS

CESAR PEREIRA BURGOS
(Con salvamento de voto)

ELIGIO A. SALAS

JOSE A. TROYANO

ADAN ARNULFO ARJONA

GRACIELA J. DIXON
(Con salvamento de voto)

CARLOS H. CUESTAS G.
SECRETARIO GENERAL

SALVAMENTO DE VOTO

MAGISTRADA GRACIELA J. DIXON C.

Con el mayor de los respetos me permito disentir de la posición de mis colegas Magistrados, por cuanto soy del criterio que, la frase "... no podrá ser inferior al monto total de las partidas del año anterior..." contenida en el numeral 1 del artículo 63 de la ley 11 de 10 de junio de 1981 que reorganiza la Universidad de Panamá no es inconstitucional, por lo que expongo a continuación las causas que originan mi desacuerdo con la sentencia.

En la interpretación constitucional, la doctrina ha indicado que después del análisis hermenéutico del texto constitucional, es pertinente hacer uso de los principios que la dirigen. En tal sentido, me permito reproducir uno de estos criterios:

> "... los principios constitucionales constituyen después del texto constitucional, el segundo elemento de parámetro de constitucionalidad, indicando que se trata de las disposiciones de principios que se encuentra en la base misma de un determinado ordenamiento o que constituye una expresión jurídica de las valoraciones políticas que constituyen la estructura fundamental de un determinado ordenamiento
>
> (HERNANDEZ VALLE , Rubén. LA TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES; editorial Juricentro San José, Costa Rica, 1990, pag. 136)

En desarrollo de esta tesis doctrinal, el Pleno de esta Corporación de Justicia, en reiterada jurisprudencia, ha establecido la necesidad de apoyarse en los principios que rigen la interpretación constitucional, al proferir sus sentencias. Entre estos principios se destaca el de Universalidad Constitucional o de Interpretación Integral de la Constitución, cuyo sustento legal se encuentra contenido en el artículo 2557 del Código Judicial, que impone la obligación de confrontar la norma demandada con todos los preceptos constitucionales que le sean pertinentes.

Ampliando esta línea de pensamiento, en sentencia de 20 de mayo de 1999, la Corte subrayó que:

> "Como es sabido, el Pleno, al analizar la procedencia de una pretensión de inconstitucionalidad ha de tomar en cuenta, no solamente la disposición que se denuncia como inconstitucional, sino otras que sean pertinentes interpretar por estar relacionadas con aquella "
> (R:J: de mayo de 1999)

Con fundamento en lo anterior, mi discrepancia, se basa en que las disposiciones constitucionales que de manera directa y específica se refieren a la Universidad de Panamá, son los artículos 99 y 100 de la Constitución, los

cuales deben ser interpretados, a fin de procurar aplicar el principio de Universalidad de modo más integral.

En tal sentido, el artículo 99 de la Constitución Política consagra que "La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo".

Por su parte, el artículo 100 estatuye que:

> "Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollos futuros, así como del patrimonio de que trata el artículo anterior y **de los medios necesarios para acrecentarlo".**(Subrayado nuestro)

Como se observa, la frase contenida en el numeral 1 del artículo 68 de la Ley 11 de 1981 resulta apenas cónsona y por ende compatible con la norma constitucional específica que se refiere a la Universidad de Panamá, en tanto que se limita a desarrollar dichos textos constitucionales que otorgan autonomía económica a la Universidad de Panamá, con el objeto de asegurar el cumplimiento de sus fines y atender sus necesidades de funcionamiento y desarrollo futuros.

Esta Autonomía de la Universidad de Panamá ha sido reconocida por esta Corporación de Justicia en rango constitucional, tal como quedó consignado en fallo de 14 de enero de 1993 emitido por el Pleno en los términos siguientes:

> "El artículo 99 de la Constitución Política consagra la autonomía universitaria y la coloca como principio-guía en el encabezamiento de la propia norma fundamental para luego plasmar pautas generales en que esa autonomía debe desarrollarse, a saber, personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa" (R. J. de enero de 1993).

Por virtud de lo expresado, soy del criterio que la acusada violación del artículo 268 de la Constitución que otorga a la Asamblea legislativa la potestad de eliminar o reducir las partidas de los egresos previstos en el proyecto de presupuesto, no puede ser examinada al margen de las disposiciones que de manera específica y con rango constitucional definen los parámetros bajo los cuales se rige la Universidad de Panamá, como es el caso de los artículos 99 y 100 de nuestra Carta Fundamental.

Como se puede apreciar, por la línea de análisis constitucional que propongo, la facultad que confiere el referido artículo 268 de la Constitución a la Asamblea Legislativa, ha de ceder ante la excepción intrínseca que se desprende del sentido, letra y alcance de lo dispuesto por los artículos 99 y 100 de la Constitución.

En síntesis, sobre este aspecto específico de la resolución que motiva mi salvamento de voto, concluyo que la autonomía económica que consagra el artículo 99 y desarrolla el artículo 100 de la Constitución, debe ser respetada. Considerar que la frase "... el cual no podrá ser inferior al monto total de las partidas del año anterior..." contenida en el numeral 1 del artículo 63 de la Ley 11 de 10 de junio de 1981, es inconstitucional, constituye una inadecuada interpretación de la Constitución y la propia ley, ya que ello conduce, a mi criterio, a apartarse del Principio de Universalidad en la interpretación de las normas constitucionales, en perjuicio de las regulaciones específicas y la protección que las mismas otorgan a la Universidad de Panamá.

Como quiera que el criterio aquí esbozado no es compartido por la mayoría de los Magistrados integrantes del Pleno, de la manera más respetuosa SALVO EL VOTO.

FECHA UT SUPRA.

MGDA. GRACIELA J. DIXON C.

DR. CARLOS H. CUESTAS
SECRETARIO GENERAL

SALVAMENTO DE VOTO DEL

MAGISTRADO CESAR PEREIRA BURGOS

La mayoría de los Magistrados del Pleno ha decidido acoger las acciones presentadas por los letrados José Herrero Victoria y Nelson Herbert contra los artículos 63 de la Ley 11 de la Universidad de Panamá y 45 de la Ley 7 de 1977 de la Defensoría del Pueblo, que determinan la intangibilidad de sus presupuestos, al establecer que

Artículo 63: "El patrimonio de la Universidad de Panamá estará constituído por:

> 1. "Las partidas para funcionamiento que le sean asignadas en cada presupuesto nacional, las cuales deberán ser suficientes para garantizar la buena marcha de la Universidad y no podrán ser inferiores al monto total de las partidas del año anterior".
>
> Artículo 45: "Es obligación del Estado dotar a la Defensoría del Pueblo de un presupuesto anual suficiente para asegurar su funcionamiento efectivo, el cual no podrá ser inferior al del año anterior. La dotación económica necesaria para la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo constituirá una partida fija en el presupuesto anual de la Asamblea Legislativa."

Desde el mes de noviembre de 1999, la Corte conoció el proyecto presentado por el Magistrado Dr. Fabián Echevers, proyecto que fue objetado por algunos Magistrados, quienes repitieron sus argumentos frente al proyecto que presenté posteriormente. La similitud entre ambos proyectos no es mera coincidencia, porque deriva de una misma visión de la protección amplia de los derechos humanos, que nuestra Constitución permite mantener, mediante una lectura moderna y democrática, cónsona con las posiciones doctrinales y positivas de los regímenes más progresistas.

El Problema estriba en la superación de la normativa constitucional, por las normas positivas que, nuestro ordenamiento jurídico ha incorporado después de la vigencia de la actual Constitución. Esta circunstancia obliga a una interpretación constitucional amplia, más preocupada por los derechos de los ciudadanos que de los poderes omnímodos del Poder Ejecutivo. La preocupación no es sólo de nuestro país, porque las nociones de **impunidad del Estado, de genocidio, de responsabilidad de los gobernantes,** ha dejado de ser letra inaplicable, desde que la protección de los derechos humanos ha reemplazado la omnipotencia de los gobiernos.

Pese a los esfuerzos de los últimos años, los estamentos judiciales nacionales mantienen enquistada la idea del Gobierno todopoderoso, que desgraciadamente, termina siempre endiosando personajes y reprimiendo derechos.

En cuanto se refiere a la Universidad de Panamá, me adhiero a los conceptos expresados por la Magistrada Graciela Dixon en su Salvamento de Voto, porque considero que la norma que garantiza la intangibilidad del presupuesto universitario NO ES INCONSTITUCIONAL.

Como su salvamento no se refiere al caso del Defensor del Pueblo, deseo respetuosa constancia de mi opinión contrastante.

No encuentro que la norma impugnada viole el artículo 264 Constitucional.

La interpretación del artículo citado permite señalar que, la elaboración del Presupuesto General del Estado es un acto complejo, que consta de dos fases: una administrativa, que comprende los aspectos financieros correspondientes a la creación de las partidas presupuestarias y una legislativa, que consiste en su "examen, modificación, rechazo o aprobación" por parte de la Asamblea Legislativa.

El artículo 2 de la Ley 7 señala que "La Defensoría del Pueblo velará por la protección de los derechos establecidos en el Título III y demás derechos consagrados en la Constitución Política de la República de Panamá, así como los derechos previstos en los convenios internacionales de derechos humanos y la Ley,..."

Tímida pero claramente, en fallo del 2 de febrero de 1998, esta Corporación decidió que "si bien la figura del Defensor del Pueblo no está regulada constitucionalmente, la institución no es incompatible con nuestro ordenamiento constitucional, porque se trata de una garantía adicional de los derechos previstos en la Constitución y en las leyes, de conformidad con el principio de interpretación favorecedor de los derechos fundamentales y sus garantías (favor libertatis), que tanto los derechos como las garantía de los mismos previstos en la Constitución son mínimos y que pueden ser ampliados por la Ley o por la interpretación constitucional de la Corte Suprema". (Sentencia de Pleno de 2 de febrero de 1998).

Como estimo, que el principio de interpretación coherente de la Constitución desaconseja considerar aisladamente los artículos 264 y 268, sin

relacionarlos con lo preceptuado por el Título III, si limitamos la independencia económica del Defensor del Pueblo, terminaremos sofocando la institución y convirtiéndolo en un instituto inoperante.

Cuando manifesté anteriormente que el fallo de 2 de febrero de 1998 pecaba de timido, quise decir, que si la Corte señaló que la Defensoría del Pueblo, sin estar taxativamente contemplada en la Carta Fundamental, tiene su puesto en la vida constitucional panameña, debió decir claramente que la institución y sus instrumentos tienen rango constitucional, con lo que habríamos evitado esta causa, que no beneficia la imágen democrática del país, sin tomar en cuenta, que los Acuerdos Internacionales suscritos por el Estado Panameño tienen rango constitucional.

En consecuencia y con el debido respeto, salvo mi voto.

FECHA DEL FALLO.

MGDO. CESAR PEREIRA BURGOS

CARLOS H. CUESTAS G.
SECRETARIO GENERAL

NOTAS MARGINALES

REPUBLICA DE PANAMA
REGISTRO PUBLICO DE PANAMA

NOTA MARGINAL DE AD VERTENCIA

REGISTRO PUBLICO DE PANAMA: Panamá, cuatro de octubre de dos mil.

A solicitud de la Lic. Irma Garcia , Jefa de la Sección de Propiedad de el Registro Público, este Despacho pasa a analizar si procede la anotación de una Marginal de Advertencia sobre la inscripción del asiento 106548 y su adición el asiento 106555 ambos del tomo 2000 del Diario.

Consta que por asiento 105838 del tomo 2000 del Diario ingresa el día 27 de septiembre de 2000, el Oficio No. 1859 de 26 de septiembre de 2000 del Juzgado Undécimo de Circuito