

REPÚBLICA DE PANAMÁ**ÓRGANO JUDICIAL****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, nueve (9) noviembre de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado Porfirio Alexis Palacios Cedeño, actuando en nombre y representación de Miguel Ángel Candanedo Ortega, interpone demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Nota DGRH-DSA-0313-2019 de 12 de julio de 2019, dictada por la Dirección General de Recursos Humanos de la Universidad de Panamá; así como la Resolución DIGAJ-A-0016-2020 de 14 de febrero de 2020, emitida por la Rectoría de la Universidad de Panamá, y como consecuencia de esas declaraciones, solicita su reintegro al cargo de profesor regular de carrera académica y de Director del Departamento de Filosofía de la Facultad de Humanidades, desempeñados en la Universidad de Panamá, con el consiguiente pago de los salarios caídos.

I. FUNDAMENTO DE LA PRETENSIÓN:

El apoderado judicial del demandante al argumentar las razones que fundamentan su pretensión, sostiene que su representado inició labores en la Universidad de Panamá a partir del año académico 1975, como profesor regular de carrera académica, categoría Titular 111 o 50%, tiempo completo; y posteriormente fue nombrado en el año 2016, en el cargo de Director del Departamento de Filosofía en la Facultad de Humanidades en

esa casa se estudios superiores, cuyo período sería culminado el 15 de septiembre de 2021.

Manifiesta que, la Dirección General de Recursos Humanos y el Rector de la Universidad de Panamá, respectivamente, procedieron a remover a Miguel Ángel Candanedo Ortega de los cargos que venía desempeñando, sin tener competencia para ello; ya que, a su juicio, el único que podía removerlo del cargo de profesor regular era el Consejo de Facultades de Ciencias Sociales y Humanísticas, y del cargo de Director del Departamento de Filosofía de la Facultad de Humanidades, era el Decano de esa facultad.

Asimismo, estima que, Miguel Ángel Candanedo Ortega goza de una estabilidad laboral en los cargos que ocupaba; por lo que, no puede ser despedido sino por autoridad competente y a través de un proceso disciplinario, en el que se le comprueben una o más causales justificadas de despido, tal como lo determina el artículo 39, numeral 3, de la Ley 24 de 2005 y los artículos 125 y 130 del Estatuto de la Universidad de Panamá.

Esgrime por otro lado que, el contenido del artículo 182-A del mencionado Estatuto Universitario no es aplicable a los profesores regulares de la Universidad de Panamá; sin embargo, el acto administrativo impugnado, de forma ilegal, utilizó esta normativa, misma que es de inferior jerarquía a la Ley 24 de 2005 y la Ley 18 de 2008, que rigen en esa institución, la cual en su artículo 1, que modifica el artículo 2 de la Ley 40 de 2007, prohíbe a las instituciones exigir la renuncia y por tanto remover o despedir del cargo a un servidor público por razón de la jubilación o edad, ya se trate de la edad de jubilación del trabajador, en un período posterior a la edad de jubilación o en cualquier edad del trabajador, como es el caso de los 75 años cumplidos.

Finalmente indica, que el acto administrativo impugnado fue objeto de recurso de apelación, mismo que fue decidido por el Rector Encargado de la Universidad de Panamá, por medio de la Resolución No.DIGAJ-A-0016-2020 de 14 de febrero de 2020, a través de la cual rechaza de plano por el improcedente dicha alzada, con lo cual se agotó la vía gubernativa.

II. NORMAS QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS Y SU CONCEPTO DE VIOLACIÓN:

A. El representante judicial del demandante considera que el acto administrativo acusado de ilegal violenta los artículos 18 (numeral 6), 21 (numeral 12), 39 (numeral 3) de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, los cuales guardan relación, de manera respectiva, con la atribución del Consejo Académico para conocer y decidir los recursos de apelación presentados por los profesores y estudiantes; la función que tienen los Consejos de Facultades de conocer y decidir los asuntos de carácter académico, que dicten las autoridades universitarias del área de su competencia; el derecho a una estabilidad de la cual goza el personal académico universitario, siempre que cumplan con los requisitos y condiciones establecidas en la ley, el estatuto y los reglamentos.

Al exponer el concepto de infracción de estas disposiciones legales, el apoderado judicial del demandante aduce que Miguel Ángel Candanedo Ortega es Profesor Regular de Carrera Académica, Titular 111 o al 50%, Tiempo Completo, en la Universidad de Panamá, desde el año 1975; por lo que, el Consejo de Facultades de las Ciencias Sociales y Humanísticas, a cuyo Consejo pertenece la Facultad de Humanidades, es quien podía proceder a su remoción siempre que mediara una causa justificada de despido y a través de un proceso administrativo disciplinario, decisión que es recurrible en reconsideración ante ese Consejo y de apelación ante el Consejo Académico.

Sin embargo, los actos administrativos impugnados fueron emitidos por el Director General de Recursos Humanos y el Rector Encargado de la Universidad de Panamá, respectivamente, por razón de haber alcanzado la edad de jubilación, lo cual es violatorio de las normas invocadas como infringidas, pues, no observó que la edad no constituye una causa justificada de despido; y, por otro lado, tampoco tomó en cuenta que éste gozaba del derecho a una estabilidad en el cargo.

B. También aduce como infringido el artículo 1 de la Ley 18 de 18 de febrero de 2008, que modifica el artículo 2 de la Ley 40 de 2007, según el cual ninguna institución del Estado podrá exigir la renuncia al cargo de un servidor público, como condición previa

para acogerse al derecho de jubilación o de pensión por retiro de vejez, ni tampoco la exigirá después de haberse acogido a ese beneficio.

Al exponer el concepto de infracción de esta disposición, el apoderado judicial del actor manifiesta que esta norma es de superior jerarquía al artículo 182-A del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá; por lo que, no podía dar por terminada la relación laboral que mantenía con Miguel Ángel Candanedo Ortega, por razón de haber alcanzado la edad de jubilación, lo que fue analizado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia al declarar la inconstitucionalidad del literal d) del artículo 304 del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, que contenía como causal de terminación de la relación laboral la jubilación o pensión de vejez.

C. Igualmente señala infringido el artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, referente al orden jerárquico de las normas que deben ser aplicadas en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas.

El representante judicial del actor, al exponer el concepto de infracción de esta disposición legal, argumenta que al expedir el acto impugnado se aplicó el mencionado artículo 182-A del Estatuto Universitario, en lugar de observar el contenido de la Ley 18 de 2008 y las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales, por ende, el mismo deviene de ilegal.

D. Finalmente, el apoderado judicial del recurrente aduce la infracción de los artículos 130 (párrafos primero, tercero y cuarto); y, 216 (párrafo primero, literal i) del Estatuto de la Universidad de Panamá aprobado por el Consejo General Universitario N°22-08 de 29 de octubre de 2008, promulgado en la Gaceta Oficial N°26,202 de 15 de enero de 2009, corregida mediante la Gaceta Oficial N°26,247 de 24 de marzo de 2009, relacionados, respectivamente, con la designación un Director en cada Departamento por parte del Decano de esa unidad departamental, el cual será ratificado por la Junta de Facultad, cargo que será ejercido preferiblemente por un profesor de tiempo completo por el mismo período de aquel que lo designó, quien podrá removerlo por incumplimiento de sus deberes; y, con el derecho reconocido por el Estatuto de la Universidad de

Panamá a los profesores, como propios de los seres humanos, en la Constitución Política, las leyes ordinarias y especiales de los educadores y la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá.

El apoderado judicial del demandante, al argumentar el concepto de infracción de estas normas reglamentarias, señala que Miguel Ángel Candanedo Ortega además de ser profesor regular de la Universidad de Panamá, fue nombrado por el Decano de la Facultad de Humanidades como Director del Departamento de Filosofía de esa facultad, por el período que dura el cargo de decano que era hasta el mes de septiembre de 2021, y como tal, no solo gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, sino a la inamovilidad; de ahí que, éste no podía ser removido del cargo de Director del Departamento de Filosofía sin que mediara alguna de las causas justificadas de despido contenidas en el Estatuto Universitario.

Aunado a ello, sostiene que la medida impugnada viola el artículo 216 del propio Estatuto Universitario, que contiene los derechos de los profesores universitarios, entre los cuales están los derechos fundamentales que consagra la Constitución Política de la República, como lo es el derecho humano al trabajo que también se encuentra instituido en la Ley 18 de 2008, al establecer la protección de no despedir al trabajador por razón de la edad, es decir por haber alcanzado la edad de 75 años.

III. EL INFORME DE CONDUCTA

El Director General de Recursos Humanos de la Universidad de Panamá, por medio de la Nota N°DGRH-D-660-2020 de 29 de junio de 2020, visible de fojas 41 a 69 del expediente judicial, rindió su Informe Explicativo de Conducta, en el que señala medularmente que, una de las causales de egreso inmediato de los profesores universitarios, independientemente que ostente la categoría de regular o no regular, es el hecho que éste llegue a la edad de setenta y cinco (75) años, tal como lo dispone el artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto Universitario, por ende, esta disposición estatutaria no se enmarca dentro del régimen disciplinario que es el conjunto de normas, sustantivas y adjetivas, que regulan las conductas que pueden configurar faltas disciplinarias, con su

respectiva sanción; de ahí que, su aplicación recae de forma exclusiva en el Rector de la Universidad de Panamá, en su condición de máxima autoridad.

Continúa explicando que, el Director General de Recursos Humanos procedió a comunicar al profesor Miguel Ángel Candanedo Ortega, mediante la Nota N°DGRH-DSA-0313-2019 de 12 de julio de 2019, que al haber alcanzado la edad de setenta y cinco años (75) de edad la labor docente que ha desempeñado culminará a finalizar el período académico 2019.

Añade que, el 5 de diciembre de 2019, Miguel Ángel Candanedo Ortega presentó ante el Rector de la Universidad de Panamá, recurso de reconsideración en contra de la referida nota; sin embargo, a pesar de haber calificado de forma errónea el recurso, el mismo fue tramitado como recurso de apelación, el cual fue rechazado de plano, por improcedente, a través de la Resolución N°DIGAJ-A-0016-2020 de 14 de febrero de 2020, pues, el acto recurrido era de mera comunicación y no causa estado para el agotamiento de la vía gubernativa.

Además sostiene que, los actos censurados no infringen el numeral 6 del artículo 18, ni el numeral 12 del artículo 21 de la Ley 24 de 2005, ya que éstos no fueron aplicados al profesor Miguel Ángel Candanedo Ortega; dado que, los artículos 155 y 216-A (nuevo) del Estatuto Universitario, vigente, establecen las causales de destitución de los profesores, entre las cuales no se encuentra lo previsto en el artículo 182-A (nuevo) de dicho estatuto, ya que éste no constituye una sanción disciplinaria y su aplicación no debe estar precedida de un proceso disciplinario.

También indica, en cuanto a la infracción de las disposiciones legales y reglamentarias aducidas por el demandante, que la condición de profesor regular que mantiene Miguel Ángel Candanedo Ortega no lo exime de la aplicación del mencionado artículo 182-A (nuevo) del Estatuto Universitario, que establece la edad de setenta y cinco (75) años, como causal de finalización automática de la relación laboral, no solo como profesor regular sino como Director de Departamento; por lo tanto, no era dable seguirle una investigación disciplinaria para finalizar su relación laboral con la Universidad de Panamá, y mucho menos que la aplicación de esa normativa

reglamentaria estuviese a cargo del Consejo de Facultades de Ciencias Sociales y Humanísticas, y el Decano de esa facultad, respectivamente.

El Director General finaliza su exposición manifestando que, al expedir los actos impugnados, la Universidad de Panamá no infringió la Ley 40 de 2007, específicamente el artículo 2, que dispone que ninguna institución podrá exigir al funcionario la renuncia al cargo como condición previa para acceder a su jubilación; habida cuenta de que, esta normativa lo que establece es una prohibición respecto al derecho a obtener una pensión por retiro de vejez o jubilación, situación contraria al presente caso, que se trata de una causal para dar por terminada la relación laboral con la Universidad de Panamá, por ende, no puede catalogarse que se desconoció el orden jerárquico de las normas.

IV. DEFENSA DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ POR LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

En observancia de la atribución que le confiere el artículo 5, numeral 2, de la Ley N°38 de 2000, la Procuraduría de la Administración, por medio de la Vista Número 209 de 21 de enero de 2022, procedió a dar Contestación a la Demanda instaurada por el Licenciado Porfirio Alexis Palacios Cedeño, en representación de Miguel Ángel Candanedo Ortega, en la cual solicita a este Tribunal de lo Contencioso Administrativo que declare que NO ES ILEGAL la Nota DGRH-DSA-0313-2019 de 12 de julio de 2019, emitida por la Dirección de Recursos Humanos de la Universidad de Panamá; y, su acto confirmatorio, en consecuencia, deniegue las demás peticiones formuladas en la demanda.

Luego de hacer un breve antecedente de los hechos que dieron lugar a la expedición del acto acusado de ilegal, el señor Procurador manifiesta que se opone a los argumentos expuestos por el demandante, toda vez que la nota impugnada le recuerda al actor no solo lo comunicado en la Nota de 3 de julio de 2019 (que su labor docente finalizaba el primer semestre del año académico), sino que esa determinación se realizó con base en el artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto Universitario.

Por otro lado, sostiene que constitucional y legalmente la Universidad de Panamá goza de un régimen de autonomía que le permite auto reglamentar sus actuaciones, así

como los deberes y derechos del personal académico y administrativo, como lo es separar o remover a los funcionarios adscritos a esa casa de estudios superiores, mismos que se rigen por lo establecido en la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá y su Estatuto Universitario.

Por lo tanto, la Universidad de Panamá posee plena competencia para aplicar a Miguel Ángel Candanedo Ortega lo previsto en el artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto Universitario, como en efecto ocurrió al expedir la nota acusada de ilegal.

V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA:

Evacuados los trámites legales que instituye la ley para los procesos contencioso administrativos de plena jurisdicción, esta Corporación de Justicia procede a resolver la controversia sometida a nuestra consideración, conforme la competencia atribuida por el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, concordante con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 27 de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946.

De una atenta lectura del contenido de la demanda instaurada por el Licenciado Porfirio Alexis Palacios Cedeño, en nombre y representación de Miguel Ángel Candanedo Ortega, advertimos que solicita la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Nota DGRH-DSA-0313-2019 fechada 12 de julio de 2019, expedida por el Director General de Recursos Humanos de la Universidad de Panamá, la cual fue supuestamente ampliada por dicho funcionario, a través de la Nota s/n de 25 de noviembre de 2019; así como también, el acto administrativo confirmatorio constituido en la Resolución No.DIGAJ-A-0016-2020 de 14 de febrero de 2020, emitida por el Rector encargado de la Universidad de Panamá.

Se observa igualmente, que el apoderado judicial del demandante con el objeto de sustentar su pretensión aduce la infracción de los artículos 18 (numeral 6), 21 (numeral 12), 39 (numeral 3) de la Ley 24 de 14 de julio de 2005; el artículo 1 de la Ley 18 de 18 de febrero de 2008; el artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; los artículos 130 (párrafos primero, tercero, cuarto) y 216 (párrafo primero, literal i) del Estatuto de la Universidad de Panamá, normas que serán analizadas de manera conjunta por encontrarse estrechamente vinculadas entre sí en el concepto de infracción.

En ese sentido, apreciamos que el representante judicial del actor basa el petitum de la demanda en las siguientes consideraciones de hecho y de Derecho:

1. El acto administrativo impugnado fue dictado por el Director General de Recursos Humanos de la Universidad de Panamá sin tener competencia para ello, pues, como profesor regular en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas, el Consejo de Facultad era el único que podía proceder a su destitución; y, como Director del Departamento de Filosofía, le correspondía al Decano de esa facultad removerlo de dicho cargo, situación que a su juicio es contraria a lo ocurrido con la expedición del acto administrativo impugnado, el cual fue dictado por el Director General de Recursos Humanos de esa casa de estudios superiores.

2. Considera que para aplicarle la sanción de destitución, la Universidad de Panamá debió iniciar una investigación previa a fin de comprobar si incurrió en alguna conducta de orden disciplinario; en virtud que, como Profesor Regular de Carrera Académica mantiene una estabilidad laboral y, en su condición de Director del Departamento de Filosofía de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas, goza de inamovilidad.

3. Estima finalmente, que el acto impugnado fue dictado en franco desconocimiento de la ley, la cual prohíbe dar por terminada una relación laboral por razón de la edad; puesto que, al aplicarle lo estatuido en el artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto de la Universidad de Panamá, que es una norma reglamentaria, el Director General de Recursos Humanos desatendió no solo el orden jerárquico de la ley, sino su derecho al trabajo.

Consideraciones Previas:

Antes de adentrarnos a cualquier análisis de fondo, esta Corporación de Justicia considera indispensable acotar que, luego de un minucioso estudio del contenido de la Nota DGRH-DSA-0313-2019 de 12 de julio de 2019, acusada de ilegal, hemos logrado constatar que a través de esa misiva el Director General de Recursos Humanos de la Universidad de Panamá hizo un mero recordatorio al profesor Miguel Ángel Candanedo Ortega, de lo señalado en la Nota fechada 03 de julio de 2019, que le informa que la

labor docente que desempeña en la Universidad de Panamá finalizará el Primer Semestre del Año Académico 2019, misma que no ha sido objeto de impugnación ante esta Sala Tercera. Veamos:

"Mediante nota fechada 03 de julio de 2019, le comunicamos que la labor docente que usted ha desempeñado en la Universidad de Panamá, finaliza el Primer Semestre del Año Académico, es decir, a partir del 16 de agosto de 2019.

Esta comunicación se realizó basada en el informe de la comisión designada para que revisara la publicación en Gaceta Oficial del Artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto Universitario, la cual recomendó corregir de acuerdo a lo indicado en el Artículo 182-A (Nuevo) la publicación de la Gaceta Oficial, con lo siguiente: 'Artículo 182-A (Nuevo): 'El personal académico que tenga setenta y cinco (75) años de edad, finalizará automáticamente su relación laboral con la Universidad de Panamá, con excepción de los profesores que ocupen cargo de autoridad **de elección** contemplados en la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá', (Gaceta Oficial No. 28791 del viernes 7 de junio de 2019). No obstante, para no alterar las organizaciones docentes del presente año académico de la Facultad a la que usted pertenece, se ha reconsiderado la fecha en que finalizará su labor docente en esta institución y mantener su contratación hasta la culminación del Año Académico 2019." (El destacado es de la institución y la subraya de la Sala Tercera).

Al respecto, debemos indicar que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, modificada por la Ley 45 de 27 de noviembre de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, específicamente en el numeral 1 del artículo 201, contenido en el Título XIII denominado Del Glosario, nos ofrece una definición del concepto "Acto Administrativo" y la manera en que debe formarse para su validez, cuyo texto expresa lo siguiente:

"Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos deben ser entendidos conforme a este glosario:

1. Acto Administrativo. Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, **por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica** que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.

Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite."

Esa misma norma, en el numeral 93, también brinda la definición del concepto "Resolución de Mero Trámite" al expresar que: "*Resolución de mero trámite: Aquella*

interlocutoria que dispone sobre el curso normal de la tramitación y que no decide el fondo de la causa.”

Al confrontar el contenido de la Nota DGRH-DSA-0313-2019 de 12 de julio de 2019, cuya nulidad solicita el demandante, con el texto de las mencionadas disposiciones legales, llegamos a la conclusión que no estamos frente a un acto administrativo que decide y pone fin a un asunto particular, sino que se trata de un acto de mera comunicación que se generó como parte de un procedimiento, donde la Dirección General de Recursos Humanos sólo puso en conocimiento del profesor Miguel Ángel Candanedo Ortega que su labor docente culminaría al finalizar el Año Académico 2019; para que, luego de llegado el momento, el Rector de la Universidad de Panamá dictara la acción de personal correspondiente, o bien un acto administrativo que causara estado, ordenando su formal desvinculación de esa casa de estudios superiores por configurarse el supuesto consagrado en el artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto Universitario.

Doctrinalmente, el acto administrativo definitivo es aquel que produce efectos jurídicos, ya sea que se dicten para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica, los cuales son demandables ante esta jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, en ocasiones se tiende a confundir entre un acto de comunicación o de mero trámite, con aquellos que causan estado, lo que es aclarado igualmente por la doctrina al expresar que los actos preparatorios son: “Aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito posterior a ella...” (RODÍGUEZ LIBARDO, Derecho Administrativo General y Colombiano; Sexta Edición. Editorial Temis. Bogotá, Colombia, 1990; pág.204).

Es oportuno anotar lo comentado por el jurista colombiano Carlos Ariel Sánchez, cuando hace la distinción entre los “actos de impulso” y los “actos resolutivos”, al expresar que:

“Actos de impulso:

Son aquellos que buscan que el procedimiento cumpla su finalidad y continúe y se desenvuelva ordenadamente, cumpliéndose los distintos requisitos hasta llegar a la decisión final. El procedimiento administrativo por su oficiosidad se desarrolla con cierto automatismo interno.

Actos resolutorios:

Se trata de actos que no deciden finalmente sobre el procedimiento pero que se pronuncian sobre determinados trámites internos, como son los que deciden sobre la admisión de la prueba, las medidas cautelares; en el caso de un concurso sería el que admite los candidatos y ordena la realización de las pruebas." (Cfr. SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel; Medellín Colombia, Teoría General del Acto Administrativo, 1ª edición, Biblioteca Jurídica Dyke, 1995, p. 331). (El destacado es de la Sala Tercera).

Evidentemente, los actos administrativos que el autor denomina de impulso, equivalen a los actos preparatorios o de mero trámite, mientras que los denominados actos resolutorios son aquellos que, aunque resuelven un trámite interno del procedimiento, no deciden de forma definitiva la medida adoptada, que en el caso que nos ocupa sería la emisión de una acción de personal dictada por el Rector de la Universidad de Panamá, a través de la cual ordena la desvinculación de Miguel Ángel Candanedo Ortega del cargo de docente en esa casa de estudios superiores, por haber alcanzado la edad de setenta y cinco (75) años.

Dentro de ese escenario jurídico, queda claro que en el presente caso la Nota DGRH-DSA-0313-2019 de 12 de julio de 2019, acusada de ilegal, es un acto de mera comunicación de lo informado al demandante el día 03 de julio de 2019, que reiteramos no ha sido objeto de demanda ante esta jurisdicción.

Inclusive, al examinar la Nota s/n de 25 de noviembre de 2019, que según afirma el demandante modificó el acto impugnado, logramos constatar que el Director General de Recursos Humanos, luego de exaltar la labor docente realizada por el profesor Miguel Ángel Candanedo Ortega, le reiteró que ésta iba a culminar el 21 de marzo de 2020 debido a que alcanzó la edad de setenta y cinco (75) años; cuyo acto, a juicio de este Tribunal, tampoco produce ningún efecto jurídico directo o definitivo, pues, únicamente le estaba adelantando una información, como parte del ejercicio de las funciones administrativas que realiza esa Dirección, de que se iba a emitir con posterioridad un acto de desvinculación, lo cual sería mediante una acción de personal.

No obstante, como quiera que a la presente demanda se le dio el curso legal correspondiente, esta Corporación de Justicia entrará a conocer las disposiciones que el actor aduce infringidas, producto de la expedición de la Nota DGRH-DSA-0313-

2019 de 12 de julio de 2019, acusada de ilegal, mismas que, reiteramos, serán analizadas de forma conjunta por estar íntimamente relacionadas entre sí, en el concepto de infracción.

En ese norte, hay que indicar de entrada que la nota cuya nulidad demanda Miguel Ángel Candanedo Ortega no ha sido dictada como parte de un procedimiento de carácter disciplinario, mismo que podría dar lugar a la posible remoción del actor en el evento que la Universidad de Panamá confirmara que incurrió en alguna infracción de sus deberes como personal docente; y tampoco atendiendo a la facultad de la cual goza la Universidad de Panamá, para separar a su personal administrativo en la forma que determina su Ley Orgánica constituida en la Ley 24 de 14 de julio de 2005.

Por el contrario, el acto administrativo impugnado fue emitido con el objeto de poner en conocimiento la fecha en que Miguel Ángel Candanedo Ortega finalizaría las funciones que desempeña en esa casa de estudios universitarios, debido a que al culminar el período académico 2019 contaría con la edad de setenta y cinco (75) años de edad, lo que generaba la aplicación de lo estatuido en el artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto Universitario; situación que viene a demostrar a esta Superioridad que el actor no fue removido del cargo de profesor titular, ni de Director del Departamento de Filosofía en la Facultad de Humanidades, más bien lo que trata de hacer el acto administrativo impugnado es dar cumplimiento a lo dispuesto en ese momento en dicho estatuto.

Por otra parte cabe indicar que, como quiera que en el presente caso no se desvincula al demandante de los cargos que ocupa en la Universidad de Panamá, mediante el acto acusado de ilegal, mal puede estimar el apoderado judicial de Miguel Ángel Candanedo Ortega que el Director General de Recursos Humanos infringió lo dispuesto en los artículos 18 (numeral 6) y 21 (numeral 12) de la Ley 24 de 2005, máxime si la Nota DGRH-DSA-0313-2019 de 12 de julio de 2019, impugnada, ni siquiera menciona que ha sido removido de los cargos de Profesor Regular de Tiempo Completo y de Director del Departamento de Filosofía en la Facultad de

191

Humanidades; de ahí que, mal puede estimar que dicha nota fue emitida sin competencia y desconociendo su derecho a la estabilidad en el cargo de docente.

Aclarado lo anterior, pasamos a retomar las razones por las cuales el Director General de Recursos Humanos de la Universidad de Panamá procedió a dictar la Nota DGRH-DSA-0313-2019 de 12 de julio de 2019, acusada de ilegal, advirtiendo de inmediato que su expedición se fundamentó en lo prescrito en el artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto Universitario, el cual dispone que: *"El personal académico que tenga setenta y cinco años (75) de edad, finalizará automáticamente su relación laboral con la Universidad de Panamá, con excepción de los profesores que ocupen cargos de autoridad de elección contemplados en la ley orgánica de la Universidad de Panamá."*

Frente a este contexto, hay que acotar que en el caso bajo estudio no resulta aplicable la prohibición que tiene el Estado de exigir la renuncia al cargo como condición previa para que los funcionarios puedan acogerse al derecho a una jubilación, prescrita en el artículo 1 de la Ley 18 de 18 de febrero 2008, modificado por el artículo 2 de la Ley 40 de 2007; habida cuenta de que, no estamos frente al supuesto que recoge esa normativa, toda vez que se supone que el actor al estar próximo a cumplir la edad de setenta y cinco (75) años de edad, a la fecha que se emitió la referida Nota DGRH-DSA-0313-2019, Miguel Ángel Candanedo Ortega ya se encontraba gozando del derecho a una jubilación por haber alcanzado la edad de sesenta y dos (62) años, en atención a lo establecido en las normas que rigen la Seguridad Social en Panamá, por ende, mal puede estimar el apoderado judicial del demandante que la actuación del Director General de Recursos Humanos de la Universidad de Panamá conculcó el mandato establecido en dicho artículo 1 y mucho menos que desatendió el orden jerárquico de las disposiciones, ya que insistimos el acto impugnado se dictó en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto Universitario.

A manera de comentario, vale indicar que el citado artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá fue dictado en atención al

régimen autónomo reconocido a esa casa de estudios superiores, por el artículo 103 de la Constitución Política de la República de Panamá, concordante con los artículos 1 y 3 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, los cuales no solo le otorgan un régimen autónomo sino plenas facultades de autorreglamentación, al disponer lo siguiente:

Constitución Política de la República

"Artículo 103: La Universidad Oficial de la República **es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley.** Incluirá a sus actividades el estudio de los problemas nacionales así como la difusión de la cultura nacional. Se dará igual importancia a la educación universitaria impartida en Centros Regionales que a la otorgada en la capital." (El destacado es de la Sala).

Ley N° 24 de 14 de julio de 2005

"Artículo 1: **La Universidad de Panamá, como universidad oficial de la República, tiene carácter popular; está al servicio de la nación panameña, sin distinción de ninguna clase, y posee un régimen de autonomía consagrado en la Constitución Política de la República de Panamá, con personería jurídica y patrimonio propio...**"

"Artículo 3. **La autonomía garantiza a la Universidad de Panamá, la libertad de cátedra, su gestión académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial; la inviolabilidad de sus predios, su autorreglamentación, el manejo de los recursos presupuestarios, los fondos propios de auto-gestión y el derecho de auto-gobernarse. La Universidad tiene facultad para organizar sus estudios, así como para designar y separar a su personal en la forma que indique esta Ley y los Estatutos Universitarios.**" (El destacado es de la Sala).

En ese mismo orden de ideas hay que destacar que, los artículos 40 y 48 de la mencionada Ley Orgánica también han regulado lo atinente a la facultad que tiene la Universidad de Panamá para autorregirse, dictar normas y procedimientos, para el ingreso y egreso del personal académico universitario de carrera, entre otras cosas, al instituir lo siguiente:

"Artículo 40: Se establece la Carrera Académica, **que normará lo relativo al ingreso, desarrollo, perfeccionamiento, escalafón y egreso del personal académico universitario, que se desarrollará en el Estatuto y los reglamentos universitarios.**

El Estatuto Universitario y los reglamentos regularán lo relativo a la protección y el régimen especial de ingreso, desarrollo, perfeccionamiento y egreso, aplicable al personal académico no regular." (El destacado es de la Sala Tercera).

Artículo 48. **En ejercicio de su autonomía administrativa, la Universidad de Panamá tiene la potestad de autorregirse y establecer las normas y**

procedimientos necesarios para el cumplimiento de sus fines, objetivos y programas; podrá elegir y remover a sus autoridades, así como designar, contratar, separar o remover a su personal académico y administrativo, sin necesidad de comunicar o informar a ninguna otra entidad pública.” (El destacado es de la Sala Tercera).

Como vemos, gracias a ese régimen autónomo del cual goza la Universidad de Panamá, ésta puede dictar sus propias reglamentaciones para el cumplimiento de sus fines, como en efecto ocurrió al expedir el citado artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto Universitario; de ahí que, es claro que su Director General de Recursos Humanos se encontraba plenamente facultado para informarle a Miguel Ángel Candanedo Ortega, mediante la Nota DGRH-DSA-0313-2019 de 12 de julio de 2019, que próximamente se le aplicaría lo estatuido en esa norma reglamentaria por haber alcanzado, a la fecha que culminaba el primer período del Año Académico 2019, la edad de setenta y cinco (75) años de edad.

Para culminar, esta Superioridad no puede dejar desapercibido un hecho notorio suscitado tiempo después de haberse emitido el acto acusado de fecha 12 de julio de 2019, y es que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), declaró que son inconstitucionales los artículos 182-A y 182-B (modificado por medio del Acuerdo del Consejo General Universitario N°7-16 de 23 de junio de 2016) del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá.

No obstante, en atención a lo dispuesto en el artículo 2573 del Código Judicial, conforme el cual: **“Las decisiones de la Corte proferidas en materia de inconstitucionalidad son finales, definitivas, obligatorias y no tienen efecto retroactivo”**, no es posible aplicar al contenido de la Nota DGRH-DSA-0313-2019 de 12 de julio de 2019, impugnada, los efectos de esa declaratoria de inconstitucionalidad, en virtud que fue dictada mucho antes de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 182-A del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá.

Hay que anotar que, el tema de la irretroactividad de las sentencias que dicta el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en materia de inconstitucionalidad de normas legales, ha sido objeto de innumerables fallos siendo el pronunciamiento más relevante

y que sentó la base jurisprudencial el dictado el 3 de agosto de 1990, en cuya parte medular se expresó lo siguiente: "... Esta posición ha sido siempre sostenida cuando lo que se declara inconstitucional es una norma legal. Igualmente, el artículo 2564 del Código Judicial establece que las decisiones de la Corte en materia de inconstitucionalidad no tienen efecto retroactivo. Tratándose de normas legales, no queda entonces la menor duda de que las decisiones de la Corte en materia de inconstitucionalidad no producen efectos retroactivos...". (Registro Judicial. Agosto 1990, págs. 16-37).

Posteriormente, la Sala Tercera en la Sentencia de 8 de junio de 1992, bajo la ponencia del Magistrado Arturo Hoyos, se pronunció en ese mismo sentido al señalar lo siguiente:

"La norma inconstitucional es nula y no puede ser aplicada por el juez, aunque estuviese vigente al momento en que se produjo el hecho, cuyos efectos ahora se determinan..."

La norma inconstitucional no puede tener ultraactividad (eficacia ulterior a su pérdida de vigencia para regular las situaciones nacidas bajo su imperio) como sí la puede tener una norma derogada (en ausencia de una ley derogatoria retroactiva) porque no se dan iguales supuestos: la esencia de la derogación no consiste en hacer desaparecer todos los efectos de la ley o el reglamento sino en 'delimitar la eficacia o aplicabilidad de las leyes en el tiempo, estableciendo una ordenada sucesión de las mismas' (Diez-Picazo, op. cit., pág. 235) mientras que lo que persigue la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley o del reglamento es hacer efectiva la supremacía de la Constitución, ya que, en palabras de Hans Kelsen 'una Constitución que carezca de la garantía de la anulabilidad de los actos inconstitucionales no es una Constitución plenamente obligatoria' (artículo citado, pág. 150). Sería contrario a este propósito continuar aplicando una norma reglamentaria incompatible con la Constitución, ésta sería verdaderamente la norma suprema". (El destacado es nuestro).

Por su parte, el ilustre jurista panameño Doctor César Quintero Correa al analizar lo referente a los efectos ex nunc y ex tunc de las normas legales y sentencias declaradas inconstitucionales, manifestó que: "La sentencia en materia constitucional no tiene efecto retroactivo con respecto a la norma que declara contraria o conforme a la Constitución. La vigencia de la decisión es, pues, ex nunc. No incide, por tanto, en los efectos que ya surtió la norma ni en los derechos adquiridos de acuerdo con la misma." (Cfr. QUINTERO CORREA, CÉSAR. [1978] La Jurisdicción Constitucional en Panamá, pág. 34).

Todos los hechos cuya relación hemos expuesto permiten afirmar que, el acto acusado de ilegal no infringe las normas legales y reglamentarias aducidas por el

apoderado judicial del demandante, máxime si éste no constituye una decisión propiamente tal que haya afectado los derechos subjetivos de Miguel Ángel Candanedo Ortega, pues, insistimos se trata de un acto de carácter interlocutorio o de trámite expedido como parte de un procedimiento interno de la Universidad de Panamá, situación que como bien lo hemos señalado en párrafos precedentes ha sido desentrañada en vista que fue objeto del trámite procesal de rigor.

Por las razones expuestas, no hay otra alternativa que negar todas las pretensiones de la demanda, y así pasamos a declararlo.

VI. PARTE RESOLUTIVA:

En mérito de lo expuesto, los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declaran que **NO ES ILEGAL**, la Nota DGRH-DSA-0313-2019 de 12 de julio de 2019, dictada por la Dirección General de Recursos Humanos de la Universidad de Panamá; ni su acto confirmatorio constituido en la Resolución DIGAJ-A-0016-2020 de 14 de febrero de 2020, emitida por la Rectoría de la Universidad de Panamá; y, en consecuencia, **NIEGAN** el resto de las peticiones de la demanda.

Notifíquese,

Cecilio Cedalise Riquelme
CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

Maria Cristina Chen Stanziola
MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

Carlos Alberto Vásquez Reyes
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

Katia Rosas
KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 21 DE enero DE 20 22

A LAS 8:50 DE LA mañana

A Procuradora de la Administración
Christibel Encargada
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 3445 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 14 de Noviembre de 2022


SECRETARÍA

[Faint handwritten notes at the bottom left of the page]