

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

Panamá, veintidós (22) de mayo del dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

El Doctor Luis Alberto Palacios Aparicio, actuando en su propio nombre y representación ha presentado ante la Sala Tercera demanda contencioso administrativa de Nulidad para que se declare nulo por ilegal, el artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario No. 22-08 de 29 de octubre de 2008, adicionado y aprobado en la Reunión No. 1-12 de 14 de febrero de 2012 del Consejo General Universitario de la Universidad de Panamá y para que se hagan otras declaraciones.

La presente demanda fue admitida por medio de la Resolución de 03 de agosto de 2021 (f.193), se le envió copia de la misma al Presidente del Consejo General Universitario de la Universidad de Panamá para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración.

Cabe destacar que, mediante Resolución de 09 de julio de 2021, la Sala Tercera no accedió a la solicitud de suspensión provisional de los efectos del

Artículo 182-A del estatuto de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario No. 22-08 de 29 de octubre de 2008, artículo adicional y aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión No. 1-12, celebrada el 14 de febrero de 2012.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de ilegalidad del artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario No. 22-08 de 29 de octubre de 2008, adicionado y aprobado en la Reunión No. 1-12 de 14 de febrero de 2012 del Consejo General Universitario de la Universidad de Panamá cuyo tenor literal es el siguiente:

Artículo 182-A (Nuevo):
"El personal académico que tenga setenta y cinco años (75) de edad, finalizará su relación laboral con la Universidad de Panamá al concluir el año académico correspondiente, con excepción de los profesores que ocupen cargos de autoridad según lo contemplado en la ley orgánica de la Universidad de Panamá."

Según el demandante, el Artículo 182-A del estatuto de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario No. 22-08 de 29 de octubre de 2008, adicionado y aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión No. 1-12, celebrada el 14 de febrero de 2012, infringe el artículo 39 (numeral) de la Ley 24 de 2005, el artículo 2 de la Ley 40 de 2007, modificado por la Ley 18 de 2008; los artículos 35 y 36 de la Ley 38 de 2000, el artículo 3 del Código Civil; el artículo 1 de la Ley 15 de 1976; el artículo 6 (numerales 1 y 2) de la Ley 13 de 1976; los artículos 3, 6 y 17 de la Ley 21 de 22 de octubre de 1992; y los artículos 179, 216 y 217 del Estatuto Universitario.

II. EL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

De fojas 195 a 230 del expediente judicial figura el informe de conducta emitido por el Rector de la Universidad de Panamá, a través de la Nota No. R-D-1251-2021 de 12 de agosto de 2021, y en sus partes medulares señala lo siguiente.

Que la Universidad de Panamá en virtud de lo dispuesto por la Constitución Política de la República de Panamá, es una de las pocas instituciones que goza de autonomía a rango constitucional, de conformidad con el artículo 103 de la Carta Magna. El desarrollo legal de la autonomía de la Universidad de Panamá está contenido en la Ley Orgánica No. 24 de 14 de julio 2005.

En este sentido indica que, el concepto de autonomía conlleva la libertad de cátedra –derecho del personal académico de imprimir sus particulares enfoques interpretativos y estrategias didácticas, con respecto al rigor científico- de auto gestión en el ámbito académico, así como en el ámbito administrativo, financiero, económico y patrimonial, de la prohibición de entrar sin autorización a los predios universitarios, de la auto regulación –capacidad de hacer normas por sí misma- de la autoadministración de sus recursos presupuestarios y fondos propios de autogestión, del derecho de autogobierno – capacidad de tener su propio régimen de gobierno- y de la facultad para organizar el contenido de los servicios académicos, así como la relación laboral con su personal, de conformidad con la Ley Orgánica No. 24 de 14 de julio de 2005 y el Estatuto Universitario.

Dentro del presente proceso debe destacarse como antecedentes que en la Reunión No. 1-12 del Consejo General Universitario, celebrada el 14 de febrero de 2012, se aprobaron medidas para racionalizar la estructura del personal académico y administrativo de la Universidad de Panamá, lo cual se

aprobó por el Consejo General Universitario, además de haber sido publicado en la Gaceta Oficial No. 26979-C del 23 de febrero de 2012.

Expresa el Rector de la Casa de Estudios que el texto del artículo 182-A (Nuevo) que aparece en la Gaceta Oficial No. 26979-C, del jueves 23 de febrero de 2012. dispone lo siguiente:

“Artículo 182-A (Nuevo): El personal académico que tenga setenta y cinco años (75) de edad, finalizará su relación laboral con la Universidad de Panamá al concluir el año académico correspondiente, con excepción de los profesores que ocupen cargos de autoridad según lo contemplado en la ley orgánica de la Universidad de Panamá.”

Sin embargo, aclara que, en la reunión No. 6-19 del Consejo Académico celebrada el 22 de mayo de 2019, se aprobó el informe de la comisión designada por el Consejo Académico No. 4-19 de 20 de marzo de 2019, a través de la cual se recomienda corregir el texto del artículo 182-A, que aparece en la gaceta oficial, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 182-A (Nuevo): El personal Académico que tenga setenta y cinco (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 que en la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá.”

Así las cosas, en la Gaceta Oficial No. 28791 de 7 de junio de 2019, se corrige el texto del artículo 182-A (Nuevo), del Estatuto Universitario, quedando así:

“Artículo 182-A (Nuevo): 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 que en la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá.”

Por ende, a partir de la publicación del texto corregido del artículo 182-A (Nuevo), del Estatuto Universitario, en la Gaceta Oficial No. 28791 de 7 de junio de 2019, ha dejado de existir o cesado en su vigencia, por lo cual ha desaparecido del mundo jurídico, el texto del artículo 182-A (Nuevo), del Estatuto Universitario, que aparece en la Gaceta Oficial No. 26979-C del Jueves 23 de febrero de 2012, la cual es la norma impugnada por el demandante en la presente demanda contenciosa administrativa de nulidad, tal como consta en el apartado II LO QUE SE DEMANDA, del escrito presentado.

En pocas palabras, el precepto impugnado –artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto Universitario que aparece en la Gaceta Oficial N0. 26,979-C, del jueves 23 de febrero de 2012-, dejó de surtir efectos jurídicos desde el momento en que fue publicado en la Gaceta Oficial No. 28,791 de 7 de junio de 2019, el texto corregido de dicha norma estatutaria (Cfr. f. 49 del expediente judicial).

Finalmente, señala el informe de conducta, que la Universidad de Panamá ha actuado de conformidad al régimen constitucional, legal y estatutario que regula la administración de sus recursos humanos, y al haber sido corregido el artículo 182-A (nuevo) impugnado, solicita a los magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que declaren sustracción de materia por haber dejado de surtir efectos y que no se accedan al resto de pretensiones del demandante.

III. LA VISTA DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante la Vista No.1737 de 9 de diciembre de 2021, le solicitó a los Magistrados que integran la Sala Tercera que declaren que se ha producido el fenómeno jurídico denominando Sustracción de

Materia y en consecuencia el Archivo del expediente, toda vez que el texto del artículo 182-A (nuevo) del Estatuto Universitario fue corregido y publicado en gaceta oficial 28791 de 7 de junio de 2019, cuya redacción quedó de la siguiente manera:

Artículo 182-A (Nuevo) El personal académico que tenga setenta y cinco años (75) de edad, finalizará automáticamente su relación laboral con la Universidad de Panamá al concluir el año académico correspondiente, con excepción de los profesores que ocupen cargos de autoridad de elección contemplados en la ley orgánica de la Universidad de Panamá”

No obstante, indica el Procurador de la Administración que lo que realmente es atacado por la parte actora es la legalidad de la finalización forzosa de la relación laboral con la Universidad de Panamá para todos los profesores que alcancen la edad de setenta y cinco (75) años, cuya redacción se mantuvo intacta luego de la corrección experimentada por la disposición impugnada.

En ese sentido, es del criterio que en virtud de la autonomía universitaria, reconocida en la propia Constitución, en la ley orgánica, en su Estatuto y demás reglamentos, la Universidad oficial del Estado puede reglamentar todo lo relativo al ingreso y egreso de su personal académico, sin ningún tipo de injerencias externas, referenciando para ello algunos pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo que reconocen y reiteran la facultad que tiene la Universidad de Autorregularse en virtud de su autonomía universitaria.

Señala que de los textos normativos, así como la jurisprudencia, se infiere con meridiana claridad que la Universidad de Panamá posee la facultad de autorregular sus actuaciones, entre las cuales se encuentra materias puntuales como lo es el ingreso y egreso del personal académico a su cargo, razón por la cual, el Consejo General Universitario decidió incorporar dentro del Estatuto Universitario que los profesores que alcancen la edad de setenta y cinco (75) años, deberá finalizar su relación laboral con dicha casa de estudios, resaltando

que la edad como causal de egreso del personal académico es una medida netamente de carácter administrativo, y no contiene una sanción disciplinaria.

Así mismo hace referencia como otras Universidades de la Región incorporan en sus estatutos una edad para el retiro obligatorio de la planta docente por alcanzar una edad determinada dentro de sus normativas, sin que las mismas sean una limitante del derecho al trabajo pues a pesar de ser un derecho fundamental no puede ser absoluto y su ejercicio puede verse sometido a limitaciones.

En base a ello estima que los cargos de infracción que aduce el recurrente respecto a la norma estatutaria no configuran la ilegalidad de la misma por lo tanto solicita a los Magistrados se sirvan declarar que No es ilegal el artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario No. 22-08 de 29 de octubre de 2008, adicionado y aprobado en la Reunión No. 1-12 de 14 febrero de 2012, del Consejo Universitario de la Universidad de Panamá que se encuentra publicado en Gaceta Oficial No. 28,791 de 7 de junio de 2019.

IV. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites legales, la Sala procede a resolver la presente controversia, previo las siguientes consideraciones.

Este Tribunal Colegiado, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el texto del artículo 97, numeral 1 del Código Judicial y el artículo 42-A de la Ley N°135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N°33 de 1946, es competente para conocer este tipo de acciones.

Según se ha anotado en párrafos precedentes, la presente demanda tiene por objeto que se declare nulo por ilegal, el artículo 182-A (Nuevo) del

Estatuto de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario No. 22-08 de 29 de octubre de 2008, adicionado y aprobado en la Reunión No. 1-12 de 14 de febrero de 2012 del Consejo General Universitario de la Universidad de Panamá.

Examinada la postura de quienes intervienen en este proceso y el resto de las constancias procesales, la Sala advierte que no puede emitir un pronunciamiento de fondo en relación con las pretensiones del accionante; toda vez que el Pleno de esta Magna Corporación de Justicia, bajo la ponencia del Magistrado Carlos Alberto Vásquez Reyes a través de la Sentencia de 25 de noviembre de 2021, declaró Inconstitucional el artículo 182-A del Estatuto de la Universidad de Panamá y la frase "Por tener setenta y cinco (75) años de edad" contenida en el artículo 182-B (modificado mediante Acuerdo del Consejo General Universitario N° 7-16 de 23 de junio de 2016), del Estatuto Universitario de Panamá, publicada en la Gaceta Oficial No. 29498-A de 18 de marzo de 2022; y que ha sido igualmente reseñado por el propio recurrente en su escrito de alegatos.

La circunstancia antes descrita permite a este Alto Tribunal de Justicia arribar a la conclusión que se ha producido el fenómeno jurídico conocido como obsolescencia procesal o Sustracción de Materia, que no es más que la extinción sobreviniente de la pretensión, por razón de la falta del objeto litigioso sobre el cual debía recaer la decisión de la litis por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En esa línea de pensamiento consideramos pertinente aclarar que, aunque nuestro ordenamiento positivo no contempla taxativamente la figura de la Sustracción de Materia como una forma de extinguir la pretensión, jurisprudencialmente se ha precisado que la misma se deriva de lo establecido en el artículo 992 del Código Judicial, de acuerdo con el cual: "En la Sentencia

se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente."

A manera de comentario, debemos anotar que el numeral 2 del artículo 201 del Código Judicial es claro al indicar que cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los Magistrados y Jueces deberán, entre otras facultades ordenatorias o instructorias, tener en cuenta en la sentencia, de oficio o a petición de parte, cualquier hecho constitutivo, modificativo o extintivo del derecho sustancial que en el proceso se discute y que hubiere ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente y que el interesado lo haya alegado antes de la sentencia si la Ley no permite considerarlo de oficio.

El procesalista panameño Doctor Jorge Fábrega Ponce, en su obra Estudios Procesales, Tomo II, comentó respecto a la figura de la Sustracción de Materia lo siguiente:

"Se trata de un instituto poco examinado por la doctrina que si bien la jurisprudencia se ha visto obligada a reconocerla. Es un medio de extinción de la pretensión constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes: no pudiendo el Tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida'. (Jorge Peyrano, El Proceso Atípico, pág.129).'
(FABREGA, Jorge, "La Sustracción de Materia", Estudios Procesales, Tomo II, Editora Jurídica Panameña, Panamá 1988, p.1195).

En esa misma dirección doctrinal el autor Jorge Peirano, en su obra El Proceso Atípico, desarrolla esta figura procesal al explicar que: *"para que se produzca la sustracción de materia, es menester que concurren una serie de elementos, tales como: la existencia de un proceso; que el objeto del proceso exista al momento de constituirse la relación procesal; que con posterioridad a la constitución de la relación procesal el objeto desaparezca; que esa desaparición ocurra antes de dictar sentencia; que no se trate de una simple transformación del objeto litigioso sino una verdadera*

desaparición que motive la extinción de la pretensión; que el fenómeno estudiado sea reconocido por el tribunal que conoce del proceso al momento de dictar Sentencia, de acuerdo a lo establecido por el artículo 979 del Código Judicial." (PEIRANO, Jorge. El Proceso Atípico, página 129, obra citada por FÁBREGA P., Jorge; Estudios Procesales, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1998, Tomo II, página 1195).

La Sala Tercera ha sido reiterativa y consistente en su jurisprudencia al sostener que esta Colegiatura no puede emitir un criterio de fondo si el acto administrativo demandado de ilegal dejó de surtir sus efectos jurídicos, mediante resolución motivada de la Administración Pública, pronunciamiento que ha sido plasmado recientemente en el Fallo de 11 de mayo de 2016, el cual transcribimos en su parte pertinente de la siguiente manera:

"Advierte la Sala que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos con posterioridad a la presentación de las demandas por la parte actora, dictó la Resolución AN-No.2720-Elec de 3 de julio de 2009, por medio de la cual se modifica los artículos 2, 6, 22, 168, 169, 170 y 190 del Anexo A, del Reglamento de Transmisión aprobado mediante la Resolución JD-5216 de 14 de abril de 2005, publicada en la Gaceta Oficial No.26852 de 18 de agosto de 2011, dichas disposiciones coinciden con las normas impugnadas por las empresas EDEMET y EDECHI; por lo que carece de objeto pronunciarse sobre la ilegalidad y nulidad de las citados artículos atacados como ilegales, produciéndose el fenómeno jurídico de Sustracción de Materia, pues el objeto litigioso ha desaparecido del mundo jurídico y, por lo tanto, no puede accederse a las pretensiones formuladas por las accionantes."

En consecuencia, en cumplimiento de los artículos 201 y 992 del Código Judicial, y lo establecido por la doctrina nacional, lo viable en el presente negocio es decretar que se ha producido el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** que se ha producido el fenómeno jurídico denominado como **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta

por el Doctor Luis Alberto Palacios Aparicio, actuando en su propio nombre y representación para que se declare nulo por ilegal, el artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario No. 22-08 de 29 de octubre de 2008, adicionado y aprobado en la Reunión No. 1-12 de 14 de febrero de 2012 del Consejo General Universitario de la Universidad de Panamá y, en consecuencia, **ORDENA**; el **Archivo** del expediente.

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL



CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA



CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO



KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFÍQUESE HOY 28 DE mayo

DE 20 24 A LAS 8:34 DE LA mañana

A Procuradores de la Administración


FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1616 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 24 de mayo de 20 24


SECRETARÍA