

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL **LICENCIADO CARLOS ERNESTO GUEVARA VILLAR**, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL EL ARTÍCULO 304 DEL REGLAMENTO DE LA CARRERA DEL SERVIDOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ, APROBADO POR EL CONSEJO GENERAL UNIVERSITARIO, EN REUNIÓN NO. 4-16, CELEBRADA EL 22 DE MARZO DE 2016, EN EL CUAL SE APROBÓ EL ACTA NO. 3-16 DE LA REUNIÓN CELEBRADA EL 23 DE FEBRERO DE 2016, QUE A SU VEZ APROBÓ EL REGLAMENTO DE LA CARRERA DEL SERVIDOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ QUE INCLUYE LA PERMANENCIA DE LOS FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS CON DOS (2) AÑOS O MÁS DE SERVICIOS CONTINUOS EN LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL NO. 28012-A DE 18 DE ABRIL DE 2016.

MAGISTRADO CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, dieciséis (16) de noviembre de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

El Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, **el Artículo 304 del Reglamento de la Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá**, aprobado por el Consejo General Universitario, en la Reunión No. 4-16, celebrada el 22 de marzo de 2016, publicado en la Gaceta Oficial No. 28012-A de 18 de abril de 2016.

I. EL ACTO IMPUGNADO:

El artículo 304 del Reglamento de la Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, en el que se determina lo siguiente:

“Artículo 304: Son causales de terminación de la relación

de trabajo las siguientes:

- a. Renuncia;
- b. Destitución;
- c. Pensión por Invalidez de carácter definitivo;
- d. Jubilación o Pensión por Vejez;
- e. Expiración del tiempo pactado en el contrato;
- f. Fallecimiento del servidor público administrativo.”

II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

La parte demandante fundamenta su Acción, principalmente en lo siguiente:

Alega que, según la legislación vigente, se establece la permanencia de los funcionarios administrativos con dos (2) años o más de servicios continuos en la Universidad de Panamá; además de disponer la facultad que tiene la Universidad para organizar sus estudios y para designar y separar a su personal en la forma legalmente establecida, lo que obliga a esa Casa de Estudios Superiores a desarrollar reglamentariamente un cuerpo normativo que contemple los mecanismos administrativos para designar y separar a su personal, atendiendo en principio, a lo señalado en el Artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, que dispone los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, destituciones, traslados, cesantía y jubilaciones, deben ser determinados por la Ley, y no en una norma de carácter reglamentaria.

Considera que, el Consejo General Universitario, al determinar las causales de terminación de la relación de trabajo del personal administrativo al servicio de la Universidad de Panamá, en una norma de carácter reglamentario, bajo el amparo del ejercicio de la potestad reglamentaria, vulnera el ordenamiento jurídico legal, toda vez que esto debió contemplarse en la Ley Orgánica de la institución.

Sostiene que, la normativa impugnada ha sido aplicada de manera arbitraria y abusiva en contra de los servidores administrativos al servicio de la entidad, con

una política de recursos humanos que estima arbitraria y que, a su juicio, atenta contra el Derecho Humano al Trabajo y a la estabilidad laboral de los servidores públicos, al tenor de lo dispuesto en la Carta Magna, al sacarlos de planillas; dejar sin efectos sus contratos y cesarlos en el ejercicio de sus funciones, por el hecho de haberse acogido a su derecho a la jubilación o pensión por vejez, consecuencia de haber cumplido con la edad requerida para ello y la densidad de cuotas; lo que no puede ser utilizado como causal de terminación de la relación laboral, por lo que es ilegal la aplicación del literal “d” del artículo reglamentario impugnado.

Indica además, que el artículo 304 del Reglamento de la Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, es una norma que por mandato del Artículo 302 de la Constitución Política, no puede determinar situaciones o condiciones como las que contempla, razón por la que requiere se declare su nulidad, pues su existencia, vigencia y eficacia, a su criterio, vulnera ostensiblemente a su criterio el ordenamiento jurídico legal.

III. NORMAS QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

El actor enuncia como normas que estima infringidas y el concepto de su violación, el numeral 1, del artículo 13 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, en concepto de violación directa por interpretación errónea, al considerar que el Consejo General Universitario, al aprobar la norma reglamentaria impugnada, aplicó de manera errada la potestad reglamentaria que la ley le confiere, al proceder a determinar las causales de terminación de la relación de trabajo del personal administrativo al servicio de la Universidad de Panamá, en lugar, de contemplarlas en la Ley Orgánica de la institución, tal como se desprende era el mecanismo legal para establecer dichas causas de desvinculación laboral, según interpreta del artículo 302 de la Constitución Política de la República.

También considera infringido, el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, en concepto de violación directa por omisión, el cual establece que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque esta

provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; no obstante, la autoridad aplicó la potestad reglamentaria estableciendo las causales de terminación de la relación laboral del personal administrativo en un Reglamento y no en la Ley Orgánica de la entidad.

Por último, estima el recurrente que se ha violado el artículo 2 de la Ley 40 de 2007, modificado por el artículo 1 de la Ley 18 de 18 de febrero de 2008, en concepto de violación directa por omisión, en vista que dicha norma prohíbe a las instituciones del Estado exigir la renuncia al cargo o de un servidor público como condición previa para acogerse al derecho a la jubilación o de pensión por retiro o vejez, ni tampoco después de haberse acogido a ese beneficio; sin embargo, la autoridad demandada, al aprobar la norma reglamentaria cuya nulidad se solicita, además de ejercer la potestad reglamentaria de manera errada, introduce una causal de terminación que contraviene derechos humanos consignados en normas de rango constitucional, como el derecho al trabajo y la estabilidad laboral, en detrimento de derechos adquiridos de los funcionarios administrativos que se encuentran en dichas situaciones.

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA:

A fojas 54 a 58 del Expediente Judicial, consta informe explicativo de conducta, remitido por el Rector de la Universidad de Panamá, mediante la Nota N°2020-2017 de 31 de agosto de 2017, en la cual señala, que la Constitución Política reconoce que la Universidad de Panamá es Autónoma y contempla las facultades o poderes para el ejercicio de autorregulación administrativa y de personal, por lo que está dotada de una potestad reglamentaria producto de una articulación normativa, entre la Constitución Nacional, la Ley Orgánica y el Reglamento de la Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá.

Mantiene, que la Ley Orgánica de la Institución, establece que es el Consejo General Universitario, como Órgano de Gobierno competente quien puede aprobar y reformar el Estatuto Universitario, por lo que, la facultad de reglamentar

y autorregularse viene dada por expresión directa de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, razón por la cual, la Universidad de Panamá, en ejercicio de su autonomía reconocida en el ordenamiento constitucional, legal y reglamentario, tiene la facultad de autorregularse; permitiéndole dictar normas de carácter material que regulen su organización, así como el vínculo dinámico del recurso humano que labora en ella sean docentes o administrativos.

Con base a lo anterior, reitera que la potestad reglamentaria que posee la Universidad de Panamá la faculta para normar por sí misma, sobre todo lo relacionado con la administración de personal administrativo. Por lo que estima que, la disposición con rango legal, contempla que la Universidad se pueda autorregular administrativamente por medio de una norma reglamentaria, por lo tanto, puede dictar las causales de terminación de la relación laboral, a través de dicho cuerpo jurídico.

Considera que el Reglamento establece las causales de terminación laboral, entre las que se encuentran la jubilación o pensión por vejez, eliminando el presupuesto condicional de la renuncia al cargo para acceder a este Derecho, por lo que, no se afecta la jubilación del personal administrativo universitario con la norma impugnada.

Finalmente, sostiene que la parte redundante en repetir que se aplica de manera errada la facultad reglamentaria sin explicar de forma clara las razones, por las cuales se dejó de aplicar la disposición constitucional, por lo que, en todo caso, debió usarse como mecanismo procesal, la Demanda de Inconstitucionalidad y no la de Nulidad.

V. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

A través de la Vista Número 1369 de 22 de noviembre de 2017, la Procuraduría de la Administración, emite concepto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, visible de fojas 59 a 78 del Expediente Judicial.

Entre las consideraciones expuestas por el Representante del Ministerio Público, este hace referencia al concepto de Autonomía Universitaria contemplado en el artículo 103 de la Constitución Política de la República, para organizar sus estudios, designar y separar su personal en la forma que determine la Ley, incluyendo la Autonomía Económica y la Libertad de Cátedra, dispuesta en los artículos 104 y 105 de esta misma Carta Magna.

Sostiene que el artículo 103 de la Constitución Política, es concordante con lo dispuesto en el mismo cuerpo jurídico en el artículo 302, que señala que los derechos y los deberes de los servidores públicos, así como los principios, entre otros, para cesantía y jubilaciones serán determinados por la ley, ya que la Ley 24 de 14 de julio de 2015, Orgánica de la Universidad de Panamá, permite a esta Casa de Estudios Universitarios Superiores, designar y separar a su personal en la forma que indique la Ley y el Estatuto Universitario, además de facultarle para organizar sus estudios.

Manifiesta que, la Ley Orgánica en mención también establece la forma como el personal permanente de la Primera Casa de Estudios podrá ser separado por causales establecidas en la normativa reglamentaria, de acuerdo con su artículo 51, en concordancia con el artículo 50 la Ley referida, lo que hace imperativo atender la garantía del Debido Proceso.

Señala que, el artículo 304 del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, establece las causales de terminación de la relación del servidor público administrativo de la Universidad de Panamá, incluyendo la jubilación o pensión por vejez, lo que no implica la salida automática de la Entidad, ya que la Corte Suprema de Justicia, a través de sus pronunciamientos, garantiza el Derecho del Trabajo a las personas que se acojan al derecho de jubilarse para continuar laborando, atendiendo lo dispuesto en el artículo 64 de la Constitución Política de la República.

En este contexto indica, que el artículo 13, numeral 1 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, señala que el Consejo General de la Universidad de Panamá tendrá

como funciones principales, aprobar y reformar el Estatuto Universitario y los reglamentos generales de esa Casa de Estudios, en base a lo cual, incluyó el literal d, del artículo 304, respecto a la causal de terminación de la relación laboral, concerniente a la jubilación o la pensión de vejez del personal permanente.

Sin menoscabo de lo anterior, estima, que si bien la Universidad de Panamá puede separar al personal administrativo permanente, con base a las causas y procedimiento que determina el Reglamento de Carrera del Servidor Público Administración, no lo es, que pueda incluirse entre estas la jubilación o pensión de vejez, que se estableció dentro del artículo 304 atacado de nulidad, ya que este literal vulnera la Constitución Política de la República, y la Ley.

Indica, que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por medio de reiterada jurisprudencia, protege el Derecho al Trabajo incluso para aquellas personas que ya se han acogido a la jubilación o pensión de vejez, garantizando así, su derecho de continuar laborando, situación que no puede ser desconocida por el Consejo General Universitario como medio de terminación de la relación laboral de los servidores permanentes de la Universidad de Panamá.

Agrega que, en razón de la aplicación del Principio de Estricta Legalidad, aplicable en el Procedimiento Administrativo General, aunque el Consejo General Universitario tiene entre sus funciones, las de aprobar y reformar el Estatuto Universitario y los reglamentos generales de la Universidad de Panamá; sin embargo, las mismas no pueden ser ejercidas al margen de las garantías Constitucionales y Legales. Por lo que considera, que es ilegal el literal d, del artículo 304 del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

Competencia de la Sala:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de la Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad promovida por el Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, actuando en su propio nombre y representación, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42 A de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 1946.

Legitimación Activa y Pasiva:

En el caso que nos ocupa, la Acción es Popular, por lo comparece en defensa del ordenamiento jurídico el Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, el cual estima ha sido vulnerado el **Artículo 304 del Reglamento de la Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá**, aprobado por el Consejo General Universitario, en Reunión No. 4-16, celebrada el 22 de marzo de 2016, publicado en la Gaceta Oficial No. 28012-A de 18 de abril de 2016.

Por su lado, la Universidad de Panamá, al ser la entidad que en ejercicio de sus atribuciones expidió el Reglamento de la Carrera del Servidor Público Administrativo, a través del Consejo General, se encuentra legitimada como sujeto pasivo en la presente Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad.

Y por último, la Procuraduría de la Administración, por disposición del artículo 5, numeral 3 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, actúa en interés de la Ley.

Problema Jurídico y Decisión de la Sala:

Corresponde a esta Sala, con base a los antecedentes expuestos, determinar la legalidad de los aspectos señalados a fin de establecer si el Reglamento demandado, fue emitido en contravención de las normas legales que regulan la materia, en atención a los cargos de ilegalidad planteados por el recurrente.

Para abordar el examen de legalidad de la normativa atacada, debemos señalar, que tal y como se ha venido mencionado por la autoridad requerida y por

la Procuraduría de la Administración, la Universidad de Panamá cuenta con Autonomía Administrativa, Económica y de Personal, lo que le permite autorregularse de acuerdo con dispuesto en los artículos 103 y subsiguientes de la Constitución Política de la República, en concordancia de los artículo 3 la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá.

En este sentido, se hace indispensable precisar sobre el concepto de la denominada "Autonomía Universitaria", partiendo de la obligación que tienen los Estados, por proteger las Casas de Estudios Superiores de carácter público.

Desde esta perspectiva, se desprende que el concepto de Autonomía Universitaria debe formularse analizando la relación que existe entre la Universidad (Pública) como parte del Estado y el Estado mismo. Dentro de este marco, es importante destacar, que es precisamente en la independencia de esas Universidades frente al Estado, así como su capacidad de autogobierno y administración, donde vamos a encontrar la formulación teórica del concepto que estamos analizado.

Ahora bien, y para lograr una mayor aproximación al tema en análisis, el concepto de Autonomía Universitaria más difundido y aceptado por los Estados Latinoamericanos, fue divulgado en el año de 1953, por la Unión de Universidades de América Latina, concepto que señala:

"La autonomía de la Universidad es el derecho de esta Corporación a **dictar su propio régimen interno y a regular exclusivamente sobre él; es el poder de la Universidad de organizarse y de administrarse a sí misma.** Dicha autonomía es consustancial a su propia existencia y no a una merced que le sea otorgada -y debe ser asegurada- como una de las garantías constitucionales. (UDUAL, 1954:99)"

En atención a lo expresado por la Unión de Universidades de América Latina, y ahora en el plano nacional, indicamos a manera de preámbulo, que la autonomía de la Universidad de Panamá se ve reflejada en el artículo 103 de la Carta Magna, mismo que precisa: "La Universidad Oficial de la República es autónoma", y que en atención a dicho mandato Constitucional, la Ley 24 de 14 de julio de 2005, "Orgánica de la Universidad de Panamá", dispone en su artículo 3, que la

Universidad tiene la facultad para organizar sus estudios, así como para de separar y designar a su personal en la forma que se indique en la Ley y en el Estatuto Universitario.

En síntesis, las Universidades Estatales se encuentran reguladas por sus Leyes Orgánicas, Estatutos y Órganos de Gobierno que le garantizan la independencia necesaria para el cumplimiento de sus funciones, mismos que se integran en tres presupuestos mínimos que la constituyen, la Académica, Administrativa y Legislativa. Veamos.

“Autonomía Institucional esto es, la facultad de dictar su propia norma fundamental o estatuto, definir sus objetivos y determinar su estructura; elegir sus propias autoridades, definir sus propias políticas académicas e institucionales y sus relaciones respecto de las restantes estructuras del Estado y la sociedad.

Autonomía Académica que abarca la investigación y la docencia y se traduce en la facultad de fijar el perfil de planes de estudio, títulos y grados, sus alcances e incumbencias, los contenidos curriculares de las carreras, el conjunto de los conocimientos y capacidades que el título acredita, los métodos y técnicas de enseñanza aprendizaje y de evaluación.

Autonomía o Autarquía Administrativa y Económico – financiera que consagra la gestión personal como a la administración y disposición de bienes que integran el patrimonio de la universidad, también la posibilidad de obtener los recursos adicionales más allá de los aportes del Tesoro Nacional.” (CANTARD, Albor. La autonomía universitaria hoy, un debate necesario, citado por Villar Alejandro (compilador). La autonomía universitaria, una mirada latinoamericana, Editora UNICAMP, Brasil, 2014. Página 66).

En otras palabras, la Autonomía Universitaria es esencialmente la libertad de enseñar, investigar y difundir la cultura; sin embargo, su autonomía académica, no existiría de un modo completo si la Máxima Casa de Estudios Superiores no tuviera el derecho de organizarse, de funcionar y de aplicar sus recursos económicos como lo estime más conveniente; es decir, si no poseyera una Autonomía Administrativa; y si no disfrutara de una Autonomía Legislativa, que es su capacidad para dictarse sus propios ordenamientos.

Sobre la Autonomía de la Universidad de Panamá.

El carácter autónomo que posee la Universidad Oficial de la República encuentra sustento y desarrollo en los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución Política, que a su letra dicen:

“ARTICULO 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 en 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.

ARTICULO 104. Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuro, así como del patrimonio de que trata el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo.

ARTICULO 105. Se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que, por razones de orden público, establezca el Estatuto Universitario.” (El resaltado es nuestro).

En este sentido, tenemos que la norma constitucional ha sido desarrollada por diversos instrumentos de rango legal, siendo el primero la Ley 48 de 24 de septiembre de 1946, que, entre otras cosas, denominó, en su artículo 1, como "Universidad de Panamá" a la Universidad a la que hacía alusión la norma constitucional recién invocada. Así también, el artículo 3 de la propia excerta reconoce el carácter autónomo que posee, de la siguiente forma:

Artículo 3°. La Universidad es una institución organizada conforme al régimen de autonomía que le concede el artículo N° 86 de la Constitución Política.”

Por su parte, la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, desarrolla de forma amplia el precepto de Autonomía Universitaria contemplado en la Constitución Política, de acuerdo a lo transcrito a continuación:

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.** Está inspirada en los más altos valores

humanos y dedicada a la generación y difusión del conocimiento, la investigación, la formación integral, científica, tecnológica y humanística, dentro del marco de la excelencia académica, con actitud crítica y productiva.

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 autogestión y el derecho a autogobernarse. La Universidad tiene facultad para organizar sus estudios, así como para designar y separar a su personal en la forma que se indique en esta Ley y en el Estatuto Universitario.

Artículo 35. La Universidad de Panamá, en ejercicio de su autonomía, tiene la facultad de organizar sus estudios, investigaciones y docencia, ya sea presencial, semipresencial, a distancia o cualquiera otra modalidad, utilizando las nuevas tecnologías emergentes; así como su extensión, producción y servicios. Está facultada, además, para crear, reformar y suprimir carreras a nivel de pregrado, grado, postgrado y programas de educación continua. También, podrá celebrar convenios y acuerdos con otras instituciones y organizaciones, de la manera como lo dispongan sus órganos de gobierno a través del Estatuto Universitario, sus reglamentos, resoluciones y acuerdos.

Artículo 36. Se reconoce el principio de libertad de cátedra, entendida como el derecho que tiene el personal académico que labora en la institución de ejercer la docencia, la investigación, la extensión, la producción y la prestación de servicios, imprimiéndole sus particulares enfoques interpretativos y estrategias didácticas, con respeto al rigor científico.

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.

Artículo 57. Se reconoce a la Universidad de Panamá la facultad de administrar, disponer y acrecentar su patrimonio, con sujeción a lo establecido en la Constitución Política de la República de Panamá, en las normas legales que le resulten aplicables y en el Estatuto Universitario." (El resaltado es nuestro).

Vale la pena destacar además, que nuestra Máxima Corporación de Justicia ha tenido la oportunidad de referirse al régimen de autonomía que le ampara a la Universidad de Panamá, motivo por el cual nos permitimos traer a colación, debido

a la importancia del tema, los pronunciamientos hechos en las Sentencias de 19 de noviembre de 1993 y 29 de diciembre de 1993, ambas proferidas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia y que a su letra dicen:

Sentencia de 19 de noviembre de 1993.

“Planteadas las anteriores premisas, no cabe la menor duda que la Universidad de Panamá está entre las dos únicas instituciones del Estado que goza de autonomía a nivel de la Constitución Política de la República, porque así lo dispuso el poder constituyente.

En el caso de la Universidad de Panamá, por ser el que interesa, tiénese, entonces, que la autonomía universitaria vista dentro del ámbito del ordenamiento constitucional constituye un derecho social fundamental, el cual, precisamente, aparece consagrado en las normativas del Capítulo 5. "EDUCACIÓN", del Título III de los "DERECHOS Y DEBERES INDIVIDUALES Y SOCIALES", de la Carta Política.

De allí que la propia Constitución a la par que concede autonomía a la Universidad, igualmente le reconozca personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo, para que dicha autonomía sea realmente efectiva.

De lo cual resulta, en consecuencia, que a tenor de lo estatuido por el artículo 17 de la Carta Política, ninguna autoridad de la República debe intervenir en el normal desarrollo de la Universidad de Panamá, no sólo en cuanto al aspecto de su organización interna sino también en lo que respecta a su patrimonio y el derecho de administrarlo, siempre que los actos que expidan los Órganos de Gobierno que la conformase, **se enmarquen dentro de la Constitución y la ley.**”

Sentencia de 29 de diciembre de 1993

:

“Con relación al artículo 99, fundamento de la autonomía jurídica, económica, administrativa y académica de la Universidad de Panamá, la Corte mantiene el criterio que ya expuso en su sentencia de 19 de Noviembre de 1993, en el sentido de que tanto la Contraloría General de la República como la Universidad de Panamá son entes autónomos con rango constitucional, pero cada uno de ellos, funcionan en sus respectivos ámbitos de acción y competencia, sin interferencias indebidas y dentro del marco que fija la Constitución y la Ley.”

Cabe agregar, la opinión que sobre la autonomía universitaria ha plasmado la reconocida jurista panameña Aura Emérita Guerra de Villalaz¹, quien, al abordar el tema, manifiesta lo siguiente:

“...la autonomía universitaria es el producto de un proceso de interrelación de la institución educativa con el Estado y las

¹ Capítulo XXI “Bases Constitucionales de la Autonomía Universitaria” de la obra conjunta: Estudios de Derecho Constitucional Panameño.

realidades concretas que se producen dentro de la sociedad en que se encuentra y por tal motivo, la autonomía universitaria es más que una autarquía económica, más que una descentralización de servicios, más que un gobierno propio; pero en ese orden de ideas tampoco es un pequeño estado dentro de otro, ni es un ente autónomo corriente y menos aún, un santuario inaccesible a los componentes del conglomerado social.

...
E. VIGENCIA Y EFICACIA DE LA AUTONOMÍA.
 ...

Para Panamá, el reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria fue y es indispensable para el desarrollo y supervivencia de la Universidad oficial...

La autonomía universitaria comprende ocho aspectos importantes que son: a) le otorga a la Universidad personalidad jurídica y le da calidad de ente con personería jurídica de Derecho Público; b) **le confiere autonomía administrativa**, entendiendo para tal una auténtica descentralización de servicios con facultad de autogobierno para elegir sus autoridades a través de los propios componentes de la Universidad, **además de nombrar su personal**, sin que el mismo esté subordinado a las relaciones de jerarquía con el gobierno central; c) **le da autonomía legislativa, que consiste en la competencia de carácter normativo para elaborar y aprobar sus propios estatutos y reglamentos, sin otras limitaciones que aquellas que señalan la Constitución y la Ley Orgánica de la Universidad;** d) le otorga autonomía económica, en el sentido de dotar al centro de estudios superiores de patrimonio propio y capacidad para generar los recursos suficientes para mantener la prestación continua del servicio de educación universitaria, o mediante la asignación de un porcentaje fijo del presupuesto general del Estado; e) le concede también autonomía académica, la que le permite planificar toda su actividad académica de investigación, difusión y extensión cultural, crea facultades, escuelas, departamentos y los centros regionales que considere necesarios para el cumplimiento de su misión; f) la autonomía universitaria comprende la libertad de enseñanza y de investigación, también conocida como la libertad de cátedra, como derechos de los profesores para transmitir de manera libre los conocimientos, sin otra restricción que la objetividad y rigor científicos y los contenidos pragmáticos de los planes de estudios, aprobados democráticamente; g) supone también la autonomía universitaria territorial, conocida como fuero universitario y que consiste en la inviolabilidad de su espacio físico, sede de sus infraestructuras, campos y áreas en las que tienen su asiento las diversas actividades académicas, científicas y culturales que le son propias. Es autonomía territorial impide el acceso de las autoridades o fuerza pública, salvo en los casos que sea necesario socorrer víctimas de desastres o estados de peligro o ante la comisión de delitos graves y h) **por último esa autonomía que reconoce la Constitución y la Ley, comprende la no intervención estatal en los asuntos universitarios y obliga al Estado a una tutela o control limitados, para asegurar la legalidad de la actuación de la**

entidad autónoma. Ese control sólo puede darse a través del Órgano Judicial que conoce de las violaciones a la Ley y la Constitución cometidas por cualquier persona y es posible también en el manejo de fondos públicos, mediante la auditoría externa que funciona en las entidades y dependencias públicas, en cumplimiento de las funciones asignadas a la Contraloría General de la República.” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, es pertinente indicar que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a través de sus instrumentos, ha instado a sus Estados Miembros, dentro de los cuales se encuentra nuestra República, a reconocer autonomía a sus centros de enseñanza superior para manejar sus asuntos internos, crear y garantizar las condiciones necesarias para que ésta pueda ejercerse y protegerlos de amenazas que puedan comprometer dicha autonomía.

En este sentido, vale traer a colación la “Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior (1997)”, que en la parte pertinente al tema que nos ocupa, indica:

“A. Autonomía de las instituciones

17. El ejercicio auténtico de la libertad académica y el cumplimiento de las funciones y atribuciones enumeradas más adelante requieren la autonomía de las instituciones de enseñanza superior. **La autonomía consiste en el grado de autogobierno necesario para que las instituciones de enseñanza superior adopten decisiones eficaces con respecto a sus actividades académicas, normas, actividades administrativas y afines,** en la medida en que éstas se ciñan a los sistemas de control público, en especial por lo que se refiere a la financiación estatal, y respeten las libertades académicas y los derechos humanos. No obstante, la índole de la autonomía puede variar en función del tipo de establecimiento de que se trate.

18. **La autonomía es la forma institucional de la libertad académica y un requisito necesario para garantizar el adecuado desempeño de las funciones encomendadas al personal docente y las instituciones de enseñanza superior.**

19. **Los Estados Miembros tienen la obligación de proteger a las instituciones de enseñanza superior de las amenazas que se presenten contra su autonomía, sea cual fuera su origen.**

20. Las instituciones de enseñanza superior no deben utilizar la autonomía como pretexto para limitar los

derechos del personal docente de la enseñanza superior mencionados en esta Recomendación o en los demás instrumentos internacionales que se enumeran en el Apéndice.

21. El autogobierno, la colegialidad y una dirección académica apropiada son elementos esenciales de una verdadera autonomía de las instituciones de enseñanza superior.” (El resaltado es nuestro).

En igual sentido se pronunció este organismo internacional en la “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción y Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior”, aprobada por la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior el 9 de octubre de 1998, al expresar lo siguiente:

Artículo 2. Función ética, autonomía, responsabilidad y prospectiva.

De conformidad con la Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en noviembre de 1997, los establecimientos de enseñanza superior, el personal y los estudiantes universitarios deberán:

...

e) disfrutar plenamente de su libertad académica y autonomía, concebidas como un conjunto de derechos y obligaciones siendo al mismo tiempo plenamente responsables para con la sociedad y rindiéndole cuentas;

...

Artículo 13. Reforzar la gestión y el financiamiento de la educación superior.

...

b) Los establecimientos de enseñanza superior deben gozar de autonomía para manejar sus asuntos internos, aunque dicha autonomía ha de ir acompañada por la obligación de presentar una contabilidad clara y transparente a las autoridades, al parlamento, a los educandos y a la sociedad en su conjunto.

MARCO DE ACCION PRIORITARIA PARA EL CAMBIO Y EL DESARROLLO DE LA EDUCACION SUPERIOR

I. ACCIONES PRIORITARIAS EN EL PLANO NACIONAL

1. Los Estados Miembros, comprendidos sus gobiernos, parlamentos y otras autoridades deberán:

...

n) **Crear y garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de la libertad académica y la autonomía institucional para que los establecimientos de educación superior**, así como las personas dedicadas a la educación superior y la investigación, puedan cumplir con sus obligaciones para con la sociedad.”

Ahora bien, tal y como lo hemos venido advirtiendo, la Autonomía a la que nos hacemos referencia, tiene trato y relevancia constitucional, como se desprende del artículo 103 de la Constitución Política de la República de Panamá, que reconoce, entre otras cosas, la facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley. Por ende, la Universidad de Panamá, tiene la facultad autorregularse, a través del Estatuto Universitario y sus reglamentos, que aplican en forma obligatoria a toda la comunidad universitaria.

Esa Autonomía Universitaria implica, entre otras cosas, la facultad a elegir y remover a sus autoridades en la forma que estipulen sus estatutos, elaborar los planes y programas de estudio de las carreras que ofrezcan, el manejo de los recursos financieros, expedir los títulos y certificados correspondientes y formular el reglamento de ingreso, promoción y retiro del personal académico y administrativo, así como establecer los mecanismos de evaluación técnica del perfil de idoneidad necesario para lograr la generación del recurso humano que requiere la sociedad.

Resulta clara, que la facultad de autorregularse, es conforme con el régimen autónomo de la Universidad de Panamá, previsto en la Ley 24 de 14 de julio de 2005, que se advierten en los artículos 1, 3, 35, 36, 48, 57 y 63. Al respecto, haremos énfasis a lo dispuesto en el artículo 48 de dicha normativa, que estipula la potestad de autorregirse, en los siguientes términos:

“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 y remover a su personal académico y**

administrativo, sin necesidad de comunicar o informar a ninguna otra entidad pública.”

En el caso del personal académico universitario, dicho asunto es regulado en el artículo 40 de la Ley 24 de 2005, el cual establece la Carrera Académica, en los siguientes términos:

“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”.

Es pertinente mencionar que, esta Sala a través de la Sentencia de 11 de junio de 2018, analizó la modificación realizada por el Consejo General Universitario al Bono de Antigüedad, que al igual que esta normativa relacionada a las de causales de terminación laboral, fue demandado de nulidad ante esta Sala Tercera de la Corte Suprema.

En su momento, esta Superioridad expresó, en cuanto a la Autonomía de la Universidad de Panamá que, “la propia Constitución a la par que concede autonomía a la Universidad, igualmente le reconozca personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo, para que dicha autonomía sea realmente efectiva.” Para sustentar dicho argumento, cita extractos de la Sentencia de 19 de noviembre de 1993 y Sentencia de 29 de diciembre de 1993, ambas bajo la ponencia de la exmagistrada Aura E. Guerra de Villalaz, enunciadas en párrafos anteriores.

Asimismo, expresamos en la citada Sentencia de 11 de junio de 2018, que el propio legislador dispuso **que lo relativo a la Carrera Administrativa (ingreso, desarrollo, perfeccionamiento, escalafón y egreso del personal académico universitario) fuese desarrollado en el Estatuto Universitario y en los reglamentos universitarios**, los cuales son aprobados por el Consejo General Universitario, como máximo órgano de gobierno colegiado de la Universidad de

Panamá.

Se determinó, además, el Estatuto Universitario es producto de la Autonomía que goza la Universidad de Panamá, **para normar todo lo relativo a la Carrera Académica, dentro de lo cual se incluye el egreso de su personal académico universitario**, actuación administrativa ejercida por el Consejo General Universitario, tal y como se encuentra previsto a nivel constitucional y legal.

Es importante manifestar que, esta Sala debe mantener un criterio uniforme, para evitar decisiones contradictorias, máxime, como hemos resaltado en párrafos anteriores, la decisión de este Tribunal fechada 11 de junio de 2018, ponderó el alcance de la Autonomía Universitaria indicando que **“uno de los aspectos que comprende la autonomía universitaria es la facultad de designar y remover a su personal académico y administrativo en la forma en que lo determine la Ley”**.

Dicho lo anterior, somos del criterio que los reglamentos que emite la primera Casa de Estudios Superiores son reglamentos autónomos, entendiéndose como aquellos que puede dictar la Administración en virtud de competencias que le otorga la Carta Magna, en concordancia de la Ley Orgánica Universitaria, que a su vez, remite directamente para que sean normados por medio de instrumentos jurídicos, para regular lo concerniente al personal administrativo y docente, en materia sus Derechos Laborales, hasta establecer las causales de terminación de la relación de esa naturaleza.

Podríamos resumir a continuación, que la Autonomía es el estatus que el Estado concede a la Universidad para que se gobierne de manera independiente en los asuntos de su incumbencia. Tales asuntos conllevan: a) Autonomía para investigar, por medio de la cual la Universidad elige libremente el campo de indagación que considere más propicia; b) Autonomía para enseñar, o derecho de transmitir conocimiento libremente (libertad de definir el contenido de las asignaturas); **c) Autonomía administrativa, es decir, libertad para crear y manejar sus propios órganos de gobierno, hacer nombramientos,**

remociones y disponer asignaciones; d) Autonomía económica, que quiere decir libertad para elaborar el presupuesto y manejarlo para adelantar la gestión financiera, sin perjuicio de la fiscalización a posteriori por parte de organismos de contraloría competentes, cuando se trata de fondos públicos, y; e) Autonomía territorial, que supone la inviolabilidad de sus predios.

Es por ello que podemos anotar que la Autonomía que posee la Universidad de Panamá entraña que ésta puede autogobernarse sin injerencia de terceros, lo que deriva en el pleno goce de las garantías que posee de Libertad de Cátedra, de su gestión académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial; la inviolabilidad de sus predios; su autorreglamentación a través del manejo de los recursos presupuestarios y los fondos propios que permitan su autogestión.

Esa Autonomía Universitaria implica, entre otras cosas, el desarrollo de los derechos económicos, prestacionales, académicos y participativos en la vida universitaria, como la evaluación del recurso humano y del perfil idóneo necesario para lograr la generación de los profesionales que requiere la sociedad, entre otros.

Sin embargo, debe decirse que esta facultad o prerrogativa de autogobernanza no debe de ninguna forma suponer que exime a la Universidad de Panamá del cumplimiento de las disposiciones generales contenidas en la Constitución Política o la Ley, y es que, se aprecia del propio mandato constitucional que da vida a la Autonomía Universitaria que esta se encuentra supeditada precisamente a la Ley, entiéndase así, las disposiciones con rango constitucional o legal.

Siendo así las cosas, el artículo 304 contemplado en el Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, que fuera aprobado por el Consejo General Universitario, cumple a cabalidad con el Principio de Estricta Legalidad de los actos administrativos, y no contraviene ningún precepto legal, toda vez que dicha normativa deriva legitimidad y

conformidad con la regla general; es decir, fue dictado por un órgano jerárquicamente superior, no contraviene el Reglamento dictado por el mismo órgano administrativo, ni tampoco contraviene el Reglamento dictado por un órgano jerárquicamente inferior, en los límites de su competencia.

Lo anterior nos permite aseverar que no se produce tal contravención al artículo 2 de la Ley 40 de 2007, modificada por la Ley 18 de 18 de febrero de 2008, toda vez que el artículo 304 del Reglamento impugnado, enuncia las **formas de terminación de relación laboral para los servidores públicos permanentes de la Universidad de Panamá.**

Por lo tanto, debemos señalar que la actuación administrativa que llevó el Consejo General de la Universidad de Panamá, tampoco contraviene el numeral 1, del artículo 13 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, en concepto de violación directa por interpretación errónea, ni el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, en concepto de violación directa por omisión, toda vez que la misma, se realizó conforme a derecho con base a su potestad reglamentaria que le confiere el ordenamiento constitucional y legal, para dicho fin a la Universidad de Panamá.

Ahora bien, con respecto a la violación aducida por el accionante del artículo 2 de la Ley 40 de 2007, modificado por el artículo 1 de la Ley 18 de 18 de febrero de 2008, en concepto de violación directa por omisión, debemos señalar que el literal “d”, del artículo 304 de la norma reglamentaria referida, fue demandado por medio de una Acción de Inconstitucionalidad presentada por la misma parte y por el Licenciado Humberto Mendoza Castillo, siendo esta decidida por el Pleno de esta Máxima Autoridad Judicial, por medio de la Sentencia de 6 de diciembre de 2019, declarando que es inconstitucional dicho literal, por lo que no es necesario su análisis en esta etapa.

Atendiendo a la relevancia jurídica de este suceso, esta Corporación de Justicia debe tomarlo en consideración al decidir las pretensiones aducidas por el accionante, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 201 en su numeral 2 y el artículo 992 del Código Judicial, que son del tenor siguiente:

"Artículo 201. Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los Magistrados y Jueces tendrán las siguientes facultades ordenatorias o instructorias:

...

2. 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;

..."

"Artículo 992. 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."

Conforme a lo anterior, se hace constar que parte del artículo demandado de nulidad perdió su vigencia y eficacia jurídica, con posterioridad a la presentación de la Demanda de Nulidad en estudio, ya que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de 6 de diciembre de 2019, decidió declarar que es Inconstitucional el literal "d" del artículo 304 del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, razón por cual, no procede pronunciarse sobre este literal, toda vez que deriva sin efecto, produciéndose el fenómeno conocido como Sustracción de Materia, para dicho estudio de ilegalidad.

La doctrina reconoce en la Sustracción de Materia, un medio anormal de extinción del proceso, constituido por circunstancias en que la materia justiciable sujeta a decisión deja de existir, por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el Tribunal emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión, no habiendo vencedor ni vencido.

Con relación a los efectos de la pretensión y advenimiento de la figura de Sustracción de Materia, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante Fallo de 30 de octubre de 1998, expresó lo siguiente:

"Para resolver, resulta pertinente hacer algunas anotaciones en torno al fenómeno procesal conocido como sustracción de materia. Siguiendo al autor Jorge Peyrano, el procesalista panameño Jorge Fábrega, define la sustracción de materia como 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' (PEYRANO, Jorge. Citado por FABREGA, Jorge. "La sustracción de materia", en Estudios Procesales. Tomo II. Editora Jurídica Panameña. Panamá. 1990. pág. 1195)."

En tales circunstancias, y conforme a la doctrina sistemáticamente reconocida por esta Corporación Judicial sobre las causas que producen la figura de Sustracción de Materia, esta Sala está imposibilitada de pronunciarse sobre lo que en la actualidad, carece de materia justiciable.

VII. PARTE RESOLUTIVA

En consecuencia, la **SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Artículo 304, en sus literal a, b, c, e y f del Reglamento de la Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá**, aprobado por el Consejo General Universitario, en reunión No. 4-16, celebrada el 22 de marzo de 2016, en la cual se aprobó el Reglamento de la Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, publicado en la Gaceta Oficial No. 28012-A de 18 de abril de 2016; y **DECLARA QUE SE HA PRODUCIDO SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, en lo que respecta al Literal "d" del artículo 304 en referencia.

Notifíquese;

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO
Con voto explicativo

KATIA ROSAS
SECRETARIA