

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1049

Panamá, 21 de septiembre de 2017

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

**La firma forense Torres Tello & Asociados**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el punto décimo de los Acuerdos adoptados por el Consejo General Universitario de la **Universidad de Panamá**, mediante Reunión Extraordinaria 9-11 celebrada el 15 de diciembre de 2011.

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la ley en el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal.**

**La firma forense Torres Tello & Asociados**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el punto décimo de los Acuerdos adoptados por el Consejo General Universitario de la **Universidad de Panamá**, mediante Reunión Extraordinaria 9-11 celebrada el 15 de diciembre de 2011, por medio del cual se modifican o adicionan nuevos artículos al Estatuto Universitario y al Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo de la Universidad de Panamá, cuyo texto es el siguiente:

“...  
Relativas a la contratación y permanencia laboral del personal administrativo:

10. El personal administrativo universitario, que se haya acogido a la jubilación o pensión por vejez, deberá ser separado tal como lo indica el Reglamento de Carrera Administrativa de la Universidad.”

## II. Normas que se aducen infringidas.

La recurrente manifiesta que el acto administrativo demandado infringe las siguientes disposiciones legales:

A. El artículo 31 del Código Civil, el cual establece que los actos o contratos celebrados bajo el imperio de una ley podrán probarse bajo el imperio de otra, por los medios que aquélla establecía para su justificación; pero la forma en que debe rendirse la prueba estará subordinada a la ley vigente al tiempo en que se rindiere (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial); y

B. El artículo 2 de la Ley 40 de 20 de agosto de 2007, modificada por la Ley 18 de 18 de febrero de 2008, que deroga la Ley 61 de 1998 y la Ley 70 de 2001, sobre retiro por edad de algunos servidores públicos, el cual establece que 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 de retiro por vejez, ni tampoco la exigirá después de haberse acogido a ese beneficio (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

## III. Cuestión Previa.

Previo a emitir el criterio jurídico que le compete a esta agencia del Ministerio Público, consideramos importante advertir que la firma forense accionante solicita se declare nulo, por ilegal, el punto décimo de los Acuerdos adoptados por el Consejo General Universitario de la Universidad de Panamá, mediante Reunión Extraordinaria 9-11 celebrada el 15 de diciembre de 2011, y que como consecuencia de ello, se reintegre al personal administrativo afectado por la terminación de la relación pública laboral producto de tales acuerdos.

En ese sentido, no se puede perder de vista que la accionante interpuso una **demanda contencioso administrativa de nulidad**, cuya finalidad es **la anulación de un acto administrativo que presuntamente vulnera el ordenamiento jurídico**, puesto que el acto cuya ilegalidad se cuestiona es de carácter impersonal y abstracto; es decir, **no afecta un interés personal o individual**, motivo por el cual a través de la presente acción, a

diferencia de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, no se puede satisfacer un interés subjetivo o la reparación alguna de un derecho subjetivo supuestamente lesionado, en este caso, el reintegro del personal administrativo afectado por la terminación pública laboral que se haya suscitado con fundamento de los acuerdos antes descritos.

#### **IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Al analizar los argumentos de la recurrente podemos observar que ésta fundamenta su accionar básicamente en que los acuerdos adoptados mediante la Reunión 9-11 celebrada el 15 de diciembre de 2011, por el Consejo General Universitario, específicamente el punto décimo relativo a la contratación y permanencia laboral del personal administrativo, pretende aplicar nuevas condiciones a las relaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de una ley que generó una serie de derechos adquiridos, razón por la que, a su entender, dichas normativas mediante las cuales se modifican o incorporan nuevos artículos al Estatuto Universitario y al Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo de la Universidad de Panamá no pueden ser aplicadas a las relaciones laborales surgidas con anterioridad (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

Añade la demandante, que el Consejo General Universitario de la Universidad de Panamá, introduce cambios al Estatuto Universitario, en donde se adopta una nueva causal de terminación laboral, que equivale a la separación o cese de labores que ejerce el administrativo que se haya acogido al derecho de jubilación o pensión por vejez, siendo éstos derechos adquiridos que no pueden ser desconocidos por leyes posteriores ni mucho menos sujetarlos a condiciones para poder ostentar o no un determinado cargo (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

Al efectuar un juicio valorativo de lo anterior, los Acuerdos adoptados mediante Reunión Extraordinaria 9-11 **celebrada el 15 de diciembre de 2011**, fueron dictados por el Consejo General Universitario de la Universidad de Panamá para racionalizar la estructura del personal académico y administrativo de dicha Casa de Estudios Superiores, en ejercicio

---

de la potestad que le confiere el artículo 13 (numeral 1) de la Ley 24 de 14 de julio de 2006, Orgánica de la Universidad de Panamá, que establece:

**“Artículo 13.** El Consejo General Universitario tendrá como funciones principales las siguientes:

**1.** Aprobar y **reformar** el Estatuto Universitario y los reglamentos generales de la Universidad de Panamá. ...” (Lo resaltado es nuestro).

Dentro del contexto anteriormente expresado, observa esta Procuraduría que **específicamente el punto décimo** de los citados Acuerdos, que constituye el acto impugnado en el presente negocio jurídico, **forma parte de las modificaciones o adiciones relativas a la contratación y permanencia laboral del personal administrativo, implementadas al Reglamento de Carrera Administrativa de la Universidad de Panamá**, aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión 10-85 de 8 de agosto de 1985, pues tal como lo señala el punto demandado: *“el personal administrativo universitario, que se haya acogido a la jubilación o pensión por vejez, deberá ser separado tal como lo indica el Reglamento de Carrera Administrativa de la Universidad.”* (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, **el Reglamento de Carrera Administrativa** al cual se refiere el acto demandado, **fue derogado en todas sus partes**, por el artículo 318 del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, publicado mediante Gaceta Oficial 28012-A de **18 de abril de 2016**, en concordancia con el artículo 320 de dicho cuerpo reglamentario, que señalan lo siguiente:

**“Artículo 318.- Este Reglamento deroga en todas sus partes el Reglamento de Carrera del Personal Administrativo** aprobado en Reunión 10-85 del 8 de agosto de 1985, y cualquier disposición que le sea contraria.” (La negrita es nuestra).

**“Artículo 320.- Este Reglamento entrará a regir desde la fecha en que sea publicada en Gaceta Oficial”.**

Así las cosas, frente a este hecho jurídico, este Despacho considera que **el punto décimo** de los Acuerdos adoptados mediante Reunión Extraordinaria 9-11 de 15 de

diciembre de 2011, por el Consejo General Universitario, **al tratarse de una medida que respalda lo previamente establecido en el Reglamento de Carrera Administrativa de la Universidad**, en lo que concierne a la permanencia laboral del personal acogido a la jubilación o pensión por vejez, **su subsistencia dependía de la vigencia de la disposición sobre la cual recaían tales adiciones o modificaciones, pues es la que le sirvió de sustento jurídico**; motivo por el cual el acto administrativo objeto de reparo ha dejado de tener fuerza obligatoria y vigor desde el 18 de abril de 2016, fecha en que quedó derogado el Reglamento de Carrera Administrativa de la Universidad.

No obstante lo anterior, esta Procuraduría advierte que el actual Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, específicamente en su artículo 304, **establece la misma causal impugnada por el accionante** referente a la jubilación o pensión por vejez como motivo para la terminación de la relación de trabajo; empero, no podemos perder de vista que **el acto acusado en el presente negocio jurídico lo constituye el punto décimo de los Acuerdos adoptados mediante Reunión Extraordinaria 9-11 de 15 de diciembre de 2011**, de ahí que sea éste sobre el cual recaiga el análisis jurídico a realizar por este Despacho.

Lo expuesto hasta aquí nos permite determinar que como quiera que al momento en que el activador judicial presentó su demanda de nulidad **el Reglamento de Carrera Administrativa de la Universidad de Panamá se encontraba vigente, lo que se ha dado es la pérdida de la vigencia normativa producto de un hecho sobreviniente; toda vez que el acto acusado ha perdido su fuerza ejecutoria por la desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho.**

De lo anterior se desprende con claridad que el acto administrativo impugnado, que lo constituye el punto décimo de los Acuerdos adoptados mediante Reunión Extraordinaria 9-11 celebrada el 15 de diciembre de 2011, por el Consejo General Universitario, **pierde eficacia jurídica y no podrá seguir surtiendo efectos hacia futuro por haber desaparecido su fundamento legal u objeto, a saber, el Reglamento de Carrera**

---

**Administrativa de la Universidad, el cual fue derogado por el artículo 318 del actual Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá.**

De lo expuesto en los párrafos que anteceden, y tomando en cuenta que la acción contencioso administrativa de nulidad tiene por objeto la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo **a fin que sus efectos jurídicos cesen**, se desprende sin lugar a dudas, que en el proceso en estudio, **ha operado el fenómeno jurídico denominado por la doctrina y la jurisprudencia como sustracción de materia**, al que se han referido los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto en su obra Teoría General del Proceso, señalando lo siguiente en torno a dicho fenómeno:

"Una vez que se ha generado un proceso, la pretensión procesal determina su mantenimiento, esto es, su subsistencia, hasta cuando el tratamiento que a la pretensión deba darse haya alcanzado su finalidad instrumental.

**La pretensión determina la conclusión de un proceso, cuando esta reclamación de parte deja de existir por algún acontecimiento que jurídicamente tenga asignada tal eficacia. La desaparición de la pretensión lleva consigo la eliminación del proceso en forma paralela.**

Si la pretensión queda satisfecha el proceso ha llegado a su fin normal y concluye por sentencia. **Si la pretensión procesal sin llegar a quedar satisfecha desaparece**, por ejemplo por acto de disposición que la vuelve su objeto y la revoca íntegramente, el proceso se extingue a sí mismo, tornando injustificada su ulterior continuación." (QUINTERO, Beatriz y Eugenio, PRIETO. Teoría General del Proceso. Tomo I. Edit. Temis. Santa Fe de Bogotá. pág. 288). (Lo destacado es nuestro).

De igual manera, la Sala Tercera en la Sentencia de 5 de febrero de 2015, se ha pronunciado en los siguientes términos en relación con la sustracción de materia en procesos similares al que ocupa nuestra atención:

“...

Estas circunstancias específicas nos llevan a concluir que ante estos hechos, se ha producido el fenómeno jurídico conocido o denominado **SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, debido a que ha desaparecido el objeto que motivó la presentación

de la acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción, hoy ensayada.

...

**Básicamente la sustracción de materia consiste en la desaparición de los supuestos hechos o normas, que sustentan una acción, luego cuando esto sucede, la autoridad administrativa o legal no podrá decidir o pronunciarse sobre algo que ya no tiene nada que lo sustente.**

...

Ahora bien, surtidos los trámites que la Ley establece, y encontrándose el presente negocio en estado de decidir, la Sala procede a resolver la presente controversia, con la finalidad de determinar si procede o no declarar que ha operado el fenómeno jurídico de sustracción de materia.

Quien sustancia, es de la opinión que lo plasmado en los párrafos que preceden, **tiene como consecuencia directa la desaparición jurídica de la actuación administrativa que originó la presente controversia**, por lo que, **dada la extinción del objeto litigioso, lo procedente es declarar la sustracción de materia**, toda vez que se infiere que al ordenar la revocatoria del ut supra citado Decreto Ejecutivo de Personal No.37, desaparecer el objeto de la demanda ensayada por el activista.

Este Despacho estima que en el presente negocio se ha producido el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia, debido a que ha desaparecido **el objeto procesal** que motivó la presentación de la demanda contenciosa administrativa de nulidad.

..." (La negrilla es nuestra).

En atención a las anteriores consideraciones, esta Procuraduría solicita respetuosamente a la Sala Tercera que se sirva declarar que se ha producido el fenómeno jurídico denominado **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
 Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
 Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**