

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 079

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 27 de febrero de 2014

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

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

**Se alega Sustracción  
de Materia.**

El Licenciado Luis Ernesto Ramírez, actuando en representación de **Domingo Espinosa Guerra y Esmir Bartolo Camargo**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el artículo 10 del Reglamento para las Elecciones de Rector (a) de la Universidad Autónoma de Chiriquí, para el período 2013 - 2018, expedido por el **Tribunal Superior de Elecciones de la Universidad Autónoma de Chiriquí**.

**Honorable 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, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal.**

La acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención ha sido promovida por el Licenciado Luis Ernesto Ramírez, en representación de Domingo Espinosa Guerra y Esmir Bartolo Camargo, con el objeto de obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del artículo 10 del Reglamento para las Elecciones de Rector (a) de la Universidad Autónoma de Chiriquí, para el período 2013 - 2018, expedido por el Tribunal Superior de Elecciones de dicho centro de estudios, el cual establecía los requisitos que debían reunir las personas que esperaban ocupar el cargo antes mencionado (Cfr. foja 1 a 3 y 7 a 28 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

Los actores consideran que el artículo demandado lesiona las siguientes disposiciones legales:

**A.** Los siguientes artículos de la Ley 4 de 16 de enero de 2006, por la cual se reorganiza la Universidad Autónoma de Chiriquí:

**a.1** El artículo 32, sobre los requisitos que deben reunir quienes ocupen cargos de mando y jurisdicción en la institución, a saber, el Rector, los Vicerrectores, el Secretario General, los Decanos, los Vicedecanos, los Directores y Subdirectores de los Centros Regionales (Cfr. foja 34 del expediente judicial);

**a.2** El artículo 35, relativo al procedimiento de elección del Rector de la Universidad Autónoma de Chiriquí (Cfr. foja 34 del expediente judicial):

**a.3** El artículo 75 que establece la competencia del Tribunal Superior de Elecciones y la forma como está integrado (Cfr. foja 34 del expediente judicial); y

**B.** El artículo 47 de la Ley 38 de 2000, regulatoria del procedimiento administrativo general, el cual prohíbe establecer requisitos o trámites que no estén contenidos en las disposiciones legales y los reglamentos dictados para su debida ejecución (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

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

Los recurrentes estiman que el artículo 10 del Reglamento para las Elecciones de Rector (a) de la Universidad Autónoma de Chiriquí, para el período 2013 - 2018, emitido por el Tribunal Superior de Elecciones de esa Universidad, lesiona las normas antes indicadas, puesto que el mencionado organismo no tiene competencia para establecer requisitos a los candidatos a Rector, tal como lo hizo a través del referido artículo, pues, según señalan, sus facultades se limitan a convocar, difundir y organizar las elecciones; en consecuencia, se infringe la prohibición que recae sobre los servidores públicos en el sentido de no establecer requisitos que no se encuentren contenidos en la Ley. En adición, los

demandantes sostienen que el Reglamento para las Elecciones de Rector (a) de la Universidad Autónoma de Chiriquí, para el período 2013 - 2018, debió ajustarse a la Ley y al Estatuto Universitario, lo que no ocurrió (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

Una vez analizados los planteamientos utilizados por los recurrentes para sustentar el concepto de violación de las disposiciones que estiman infringidas y el procedimiento administrativo que se surtió en la institución, esta Procuraduría considera importante advertir, para los fines del presente negocio jurídico, que el 19 de junio de 2012 se instauró en el Tribunal la demanda de nulidad que ocupa nuestra atención; y que, posteriormente, es decir, el 17 de abril de 2013, se produjo la elección para el cargo de Rector de la Universalidad Autónoma de Chiriquí, para el período 2013 al 2018, resultando ganadora de dicho proceso la Magíster Etelvina Medianero de Bonagas, tal como consta en el Acta de Proclamación expedida por el Tribunal Superior de Elecciones de ese centro de estudios, fechada el 24 de abril de 2013, lo que dio lugar a que la candidata electa tomara posesión del cargo el 12 de agosto de 2013 (Cfr. foja 35 del expediente judicial y las pruebas 1 y 2 aportadas por la Procuraduría de la Administración).

De lo anterior, se infiere que el artículo 10 del mencionado reglamento, el cual establecía los requisitos que debían cumplir quienes aspiraban a ocupar el cargo de rector (a) para el período 2013 - 2018, ya ha surtido sus efectos legales y ha quedado insubsistente, al haberse materializado la elección para cuyo fin había sido dictado, en la cual, como hemos visto, resultó electa la Magíster Medianero de Bonagas, de manera tal, que 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 contencioso administrativa que nos ocupa.

En relación con este tema, el autor Alexander Rioja Bermúdez ha señalado que *“...existe sustracción de la materia en casos en los que el petitorio ha devenido en insubsistente, cuando de hecho, el supuesto que lo sustentaba ha desaparecido; por lo que el magistrado no puede pronunciarse sobre el fondo de la pretensión y debe declarar la sustracción de la misma...”* (RIOJA BERMUDEZ, Alexander. La sustracción de la materia en los procesos constitucionales. Publicado en el diario judicial de Loreto “La Región”, en su edición de 26 de agosto de 2010. <http://diariolaregion.com/web/2010/08/26/la-sustraccion-de-la-materia-en-los-procesos-constitucionales/>).

De igual manera, la Sala en las Sentencias de 21 de julio de 1998 y 2 de septiembre de 2008, se ha pronunciado en los siguientes términos en relación con la sustracción de materia en procesos similares al que nos ocupa:

21 de julio de 1998

“...actuando en su propio nombre y representación, ha promovido demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 4 y 6 del Reglamento para la elección de Decano y Vicedecano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, aprobado el 30 de abril de 1997, por el Jurado de Elecciones de dicha Facultad (fs. 1-2).

...

En el presente caso se impugnan los artículos 4 y 6 del Reglamento para la Elección de Decano y Vicedecano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá en 1997, dictado por el Jurado de esta Elección. La facultad reglamentaria de dicho Jurado de Elección se le otorga para la elección correspondiente...

Como la elección para Decano y Vicedecano reglamentada por el acto impugnado fue celebrada en 1997, el Reglamento fue aplicado, y ya no está vigente... Si esto es así, ha desaparecido el objeto del proceso, y se ha producido el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia y así debe declararse, de conformidad con el artículo 979 del Código Judicial.

De consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo contencioso administrativo,

administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE POR SUSTRACCIÓN DE MATERIA, debe terminar el proceso iniciado con la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado MIGUEL A. BERNAL, actuando en su propio nombre y representación, para que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 4 y 6 del Reglamento para la elección de Decano y Vicedecano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá de 1997, dictado por el Jurado de Elecciones de 1997 de dicha Facultad.” (El subrayado es nuestro).

2 de septiembre de 2008

“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 demandante, pues, como bien ha conceptuado el Procurador de la Administración, los motivos sobre los cuales se solicitó la anulación del acto demandado contenido en la Resolución s/n de 23 de mayo de 2006, se han extinguido con el transcurrir del tiempo. Lo anterior obedece a que la Universidad de Panamá realizó el 28 de junio de 2006 las elecciones para escoger a las autoridades que la regirán por el período 2006-2011, y entre de los cargos a elegir estaban los de Rector, Decanos y Vice-decanos de las facultades que la conforman, y los Directores de Centros Regionales Universitarios.

Las circunstancias expuestas revelan que al haberse celebrado las elecciones ya no es posible que esta Sala, como ya fue expuesto, emita un pronunciamiento de fondo sobre... ya que deviene sin objeto, de modo tal que se ha configurado el fenómeno jurídico de la sustracción de materia.

...

Sobre esta figura procesal, JORGE FABREGA en su conocida obra ‘Estudios Procesales’ ha señalado:

‘Se trata de un instituto poco examinado por la doctrina si bien la jurisprudencia se ha visto obligada a reconocerla. Es un medio de extinción de la presentión (sic) ‘constituído 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 interviniendo 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 consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE HA OPERADO EL FENÓMENO JURÍDICO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad promovida por el Doctor Miguel Antonio Bernal, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución s/n de 23 de mayo de 2006, dictada por el Organismo Electoral Universitario de la Universidad de Panamá..." (El subrayado es de esta Procuraduría).

De conformidad con el criterio expuesto, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que se ha producido la SUSTRACCIÓN DE MATERIA dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad promovido por el Licenciado Luis Ernesto Ramírez, actuando en representación de Domingo Espinosa Guerra y Esmir Bartolo Camargo, para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 10 del Reglamento para las Elecciones de Rector (a) de la Universidad Autónoma de Chiriquí, para el período 2013 – 2018, expedido por el Tribunal Superior de Elecciones de esa Universidad, y en consecuencia, se ORDENE el archivo del expediente.

#### **IV. Pruebas.**

**A.** Se adjuntan como pruebas documentales de la Procuraduría de la Administración, las copias autenticadas de los siguientes documentos:

**A.1.** Acta de proclamación de la Magíster Etelvina Medianero de Bonagas como Rectora, para el período 2013 - 2018, por haber obtenido el mayor porcentaje del voto ponderado en la elección para rector efectuada el 17 de abril de 2013, emitida por el Tribunal Superior de Elecciones de la Universidad Autónoma de Chiriquí el 24 de abril de 2013.

**A.2.** Acta de toma de posesión de Etelvina Medianero de Bonagas en el cargo de Rectora de la Universidad Autónoma de Chiriquí, para el período 2013 - 2018.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 358-12