

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1398

Panamá, 28 de agosto de 2024

Querrela por Desacato.

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

Expediente: 506472024

La Licenciada Ruth Fernández Meneses, actuando en nombre y representación de la **Miguel Ángel Batista**, solicita que se declare en desacato al Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), **por el incumplimiento a lo ordenado en la Resolución de 29 de febrero de 2024 dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia**, dentro de la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por la Licenciada Ruth Fernández Meneses, actuando en nombre y representación de Miguel Ángel Batista, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo 002-2023 de 25 de noviembre de 2023, emitido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**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 9 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en la querrela por desacato descrita en el margen superior.

I. Cuestión Previa.

Como quiera que el origen de la acción presentada por el demandante supone observar la suspensión provisional, concedida a través de la Resolución de veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024), no podemos pasar por alto que existen distintas demandas, de actos que presumen una relación directa con la resolución objeto de reparo, por lo que, y dada la complejidad que suponen las

referidas demandas, cobra relevancia lo dispuesto por el Magistrado Carlos Vásquez, en su salvamento de voto, el cual pasamos a citar para una mejor comprensión:

“...es necesario evaluar minuciosamente el conjunto normativo ateniendo al tema bajo estudio, con la incorporación de elementos fácticos y probatorios que detallan las particularidades de la situación máxime tomando en consideración que han sido expedidas distintas actuaciones administrativas, por parte de Organismos de la Universidad Especializada de las Américas, relacionadas con el Proceso Electoral de UDELAS, y las cuales han sido recurridas ante la Sala Tercera y el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, lo cual evidencia la complejidad de la causa bajo examen...” (Cfr. Resolución de veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024), Salvamento de Voto) (Lo subrayado es nuestro).

En ese sentido, no debemos desconocer el principio de estricta legalidad que caracteriza a los Actos Administrativos, ya que estos no sólo se consideran ajustados a la normativa vigente, sino también que quien alega su ilegalidad, debe demostrarla plenamente, es decir, todos los actos administrativos están revestidos de presunción de legalidad. Sin embargo, indicar que en el caso específico del Acuerdo 02-2023 de 25 de noviembre de 2023 *“Que dispone la suspensión del proceso electoral universitario y se adoptan otras medidas”*, pese a lo antes referido, al haberse emitidos otros actos administrativos posteriores a este, somos del criterio que podría haberse configurado el fenómeno jurídico del “decaimiento del acto administrativo”, por la insubsistencia, inherente al objeto de su adopción.

Sobre el decaimiento del acto administrativo, por parte este Despacho mediante la nota C-48-13 se indicó que es: *“lo que la doctrina denomina decaimiento del acto administrativo, que no es más que la pérdida de su fuerza ejecutoria por la desaparición de sus fundamentos de hecho o derecho...”*.

II. Antecedentes.

La Licenciada Ruth Fernández Meneses, actuando en nombre y representación de la Miguel Ángel Batista, interpuso querrela por desacato en contra del Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), por el incumplimiento a lo ordenado en la Resolución de 29 de febrero de 2024, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por la Licenciada Ruth Fernández Meneses, actuando en nombre y representación de Miguel Ángel Batista para que se declare nula, por ilegal, el Acuerdo 002-2023 de 25 de noviembre de 2023, emitida por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS) (Cfr. fojas 1-3 del cuadernillo de incidente).

La acción descrita en el párrafo anterior fue admitida a través de la Resolución de veintidós (22) de mayo de dos mil veinticuatro (2024) visible a foja 7 del cuadernillo de la presente querrela.

Para una mejor aproximación de los hechos expuestos por el accionante en su escrito, nos permitimos transcribir lo siguiente:

“...

TERCERO: *La actual administración de la Universidad Especializada de las Américas, dirigida por el ex Rector, Dr. Juan Bosco Bernal, hoy reemplazado por la Dra. Doris Hernández, se niega a reconocer la validez de las elecciones realizadas en el año 2023 y, con fundamento en el Acuerdo 002-2023 del Consejo Superior Universitario, destituyó y reemplazó a tres (3) de los cinco (5) miembros que conformaban el Consejo Electoral Universitario, que fueron elegidos por la comunidad universitaria; y pretende realizar en el mes de junio del año 2024 nuevas elecciones, con apoyo de un nuevo Consejo Electoral viciado a pesar de que el proceso de elecciones ya concluyó.*

“...

QUINTO: *La Resolución de 29 de febrero de 2024 de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia fue comunicada a la Universidad Especializada de las Américas, mediante oficio 1302 de 2 de abril de 2024 y es plenamente conocida por la institución y los funcionarios que hoy ilegítimamente detentan su dirección. No obstante, la suspensión de las medidas aprobadas por este acuerdo, **no***

***se han hecho efectivas** a pesar de que han transcurrido más de dos meses calendarios desde su emisión.*

...

***NOVENO:** Realizar nuevas elecciones implica que la actual administración de UDELAS, no acepta ni reconoce la autoridad de la Máxima Autoridad Administrativa de la nación, lo que corresponde a un acto de desacato, que es temerario y de extrema peligrosidad, siendo una instancia universitaria llamada a ser modelo de orden y disciplina.” (Cfr. fojas 1-3 del cuadernillo del incidente).*

En ese contexto, la Presidenta encargada del Consejo Superior Universitario de UDELAS, presentó contestación a la referida querrela por desacato, manifestando lo siguiente:

*“... **CUARTO:** Este hecho es falso, por tanto lo negamos, el hecho que haya sido demandado el acuerdo 002-2023 de 25 de noviembre de 2023, no significa que el acuerdo sea ilegal. La suspensión del proceso electoral, dispuesta por el Consejo Superior Universitario, mediante Acuerdo No.002-2023 de 25 de noviembre de 2023, fue una decisión de efectos temporales, hasta tanto se aclaren una cantidad de irregularidades denunciadas que empañaban la transparencia y objetividad de este proceso electoral y que requerían ser aclaradas. En este sentido, y en cuanto a las irregularidades, el elemento que subyace es la falta de elección de los representantes del estamento estudiantil para el Consejo Electoral y Organismo denominado Claustro.*

***QUINTO:** Este hecho es falso, por tanto lo negamos, ya que el acuerdo 002-2023 de 25 de noviembre de 2023, tenía un efecto temporal, no era un acto definitivo emitido por el Consejo Superior Universitario, ya que fue emitido hasta tanto se subsanaran las circunstancias que motivaron tal decisión, es por ello que el día 27 de febrero de 2024 el Consejo Superior Universitario mediante acuerdo 01-2024, decidió levantar los efectos de este acuerdo ordenó el cese de la suspensión y la continuación del proceso electoral que culminará con la elección del rector o rectora de la universidad especializada de las Américas.*

...

***SÉPTIMO:** Este hecho es falso, por tanto lo negamos, el acuerdo No.002-2023 de 25 de noviembre de 2023 emitido por el Consejo Superior Universitario, es un acto administrativo de EFECTOS TEMPORALES y el propio órgano que lo dicto, es decir el Consejo Superior Universitario, emitió un acto administrativo contenido en el ACUERDO 001-2024, FECHADO 27 DE FEBRERO DE 2024, publicada en Gaceta Oficial No.30042 de 30 de mayo de 2024 donde ordeno la reanudación del proceso electoral para la elección*

de rector o rectora de la UDELAS, es decir dejó sin efecto el acto objeto del presente incidente de desacato, es decir operó la sustracción de materia administrativa...” (Cfr. fojas 9-15 del cuadernillo de desacato) (Lo resaltado es de la cita).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Del análisis de las constancias que se encuentran en el cuadernillo de desacato, esta Procuraduría debe primeramente advertir que, la querrela por desacato está relacionada a la suspensión del Acuerdo 002-2023 de 25 de noviembre de 2023 que entre otras cosas, ordenaba la suspensión del proceso electoral y cualquier otra actividad vinculada al mismo, hasta tanto existan las condiciones necesarias y subsanar las situaciones irregulares detalladas en el segundo artículo de este acuerdo, para retomar dicho proceso (Cfr. foja 18 del cuadernillo de desacato).

Como vemos, la suspensión provisional ordenada señala que el acto objeto de reparo no había sido publicado en Gaceta Oficial, fundamentado en el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, por lo tanto, como citamos en anteriores líneas, lo que se suspendía era un acto administrativo de mero trámite que con la posterior emisión de la Resolución 02-2024 de 16 de abril de 2024, la entidad demandada subsanó las irregularidades descritas en el Acuerdo 002-2023 de 25 de noviembre de 2023, y ordenó la reanudación de las elecciones, por lo cual, queda sin efecto el citado acto, y a criterio de este Despacho, en la presente querrela por desacato, operó el fenómeno jurídico que la doctrina conoce como “obsolescencia procesal” y que la jurisprudencia nacional ha denominado sustracción de materia.

Respecto a este principio, los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto en su obra Teoría General del Proceso, han señalado 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). (La subraya es nuestra).

Este Tribunal mediante la **Sentencia proferida el 16 de septiembre de 2019**, se pronunció en torno a esta figura jurídica en los siguientes términos:

“...

En consecuencia jurídica de dicha cancelación, es que la resolución que concede la licencia queda sin efecto, por lo tanto, con ello, sí se extingue el objeto de la presente acción contencioso de nulidad, puesto que no es posible, examinar la legalidad del artículo 16 del punto primero de la Resolución AN No. 1442-ELEC de 15 de enero de 2008, que regula las condiciones de la misma.

Dentro de este marco jurídico, este Tribunal concluye que se extinguió el objeto que motivó la presentación de la acción contenciosa administrativa de nulidad, produciéndose así el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia.

Cabe señalar que, la doctrina ha definido la sustracción de materia como 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 la inexistencia de la pretensión y 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).'

De igual forma, el Doctor Jorge Fábrega, ha señalado que la jurisprudencia ha denominado 'sustracción de materia', como el fenómeno mediante el cual el proceso deviene sin objeto. Asimismo, hace alusión que el juzgador al reconocer que el proceso deviene sin objeto, en atención al principio de economía procesal, lo lógico sería que no continué con la tramitación del juicio, y ponga fin al proceso...

En tales circunstancias, y de acuerdo a la doctrina sistemáticamente reconocida por esta Corporación Judicial sobre las causas que producen el fenómeno de sustracción de materia, esta Sala está imposibilitada de pronunciarse sobre un asunto que, en la actualidad, carece de materia justiciable.

*En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera 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 DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA en la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad**, presentada por los apoderados judiciales de la sociedad Petrolera Nacional S.A., para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 16 del punto primero de la Resolución AN No. 1442-ELEC de 15 de enero de 2008, emitida por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), y **ORDENA** el archivo del expediente." (La negrita es de esta Procuraduría).*

Sobre el particular, también la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 16 de febrero de 2004, indicó lo siguiente:

"En ese orden de ideas, se aprecia a fojas 72 y 73 la Nota No. 301-01-1325-2002-DCP, de 26 de diciembre de 2002, en la que el funcionario demandado informa a esta Sala que "el Resuelto No. 028 de 21 de febrero de 2001 de la Dirección de Contrataciones Públicas, ya cumplió en su totalidad sus efectos, por cuanto mantuvo inhabilitada para contratar con el Estado a la persona jurídica denominada PROMOCIÓN

MÉDICA, S.A. (PROMED, S.A.) desde 19 de marzo de 2001 hasta el 19 de septiembre de 2001 (Cfr. Fs.72-73)

Los hechos expuestos ponen de manifiesto que los efectos jurídicos del Resuelto No. 028 de 21 de febrero de 2001 se han agotado, al cumplirse cabalmente el propósito para el cual fue expedido, es decir, la inhabilitación de la empresa PROMED, S. A. durante el período comprendido entre el 19 de marzo y el 19 de septiembre de 2001. En otras palabras, el acto impugnado ha desaparecido del mundo jurídico, produciéndose así lo que en la doctrina procesal se conoce como "obsolescencia procesal". (Lo subrayado es nuestro)

De lo expuesto, podemos colegir que no se configura el desacato en los términos expuesto por el querellante, pues, el artículo 99 de la Ley 35 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, y el artículo 1932 (numeral 9) del Código Judicial, respecto al Desacato, señalan que:

"Artículo 99. Las Autoridades, corporaciones o funcionarios de todo orden a los cuales corresponda la ejecución de una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dictaran cuando sea el caso, dentro del término de cinco días, contados desde la fecha en que el Tribunal se las comunique, las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto".

"Artículo 1932. En materia civil son culpables de desacato:

...

9. Los que durante el curso de un proceso o de cualquier actuación judicial o después de terminados, ejecuten hechos que contravengan directamente lo ordenado en resolución judicial ejecutoriada; y los que habiendo recibido orden de hacer cosa o de ejecutar algún hecho, rehúsen sin causa legal obedecer al juez".

Por consiguiente, el desacato es un mecanismo que contempla el numeral 9 del artículo 1932 del Código Judicial con el objeto de vencer la actitud renuente de quien está obligado a cumplir determinado pronunciamiento del Tribunal.

No hay que perder de vista la importancia y finalidad de esta figura, puesto que del análisis de las constancias que se encuentran en el cuadernillo de desacato, lo expuesto por el incidentista, y el informe de conducta de la entidad demandada, esta Procuraduría reitera que no se configura en esta ocasión el incumplimiento de la orden dictada por la Sala Tercera a través de la Resolución de veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024), ya que en el presente cuadernillo de querrela no existe evidencia que permita arribar a la conclusión que la institución haya incurrido en el incumplimiento deliberado de la orden emanada de esa Alta Corporación de Justicia o que, sin sustento legal, se hayan negado al acatamiento de lo ordenado, de manera que ante la inexistencia de otros elementos que sirven para estimar lo contrario, no es posible considerar en desacato a la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS).

Por otra parte, debemos resaltar que el Acuerdo 01-2024 de 27 de febrero de 2024, instrumento jurídico con el cual la Universidad Especializada de las Américas ***“dispone la reactivación del proceso electoral universitario”***, fue dictado con anterioridad a la promulgación de la Resolución de 29 de febrero de 2024, por lo cual, podemos colegir que la orden de suspensión, no había sido de conocimiento de la entidad demanda hasta ese momento (Cfr. fojas 20-22 del cuadernillo de desacato).

Ahora bien, como hemos expuesto, al ser el acto objeto de reparo una decisión de mero trámite dictada en un proceso de elecciones, al reactivarse, fueron dictados otros actos administrativos tal y como así lo reconoce la entidad demandada en su informe visible a fojas 14 y 15 del cuadernillo de desacato, con lo cual se infiere que se llevó a cabo todo el proceso de elecciones hasta la emisión de la Resolución 029-2024 de 6 de junio de 2024 por medio de la cual se resolvió “PUBLICAR OFICIALMENTE los resultados de los representantes docentes y administrativos para el Claustro Universitario que elegirán al nuevo Rector o Rectora para el Periodo

2024-2028 de la Universidad Especializada de las Américas" (Cfr. fojas 28-30 del cuadernillo de desacato).

Finalmente resulta importante reiterar, **que en esta oportunidad el Procurador de la Administración interviene en interés de la ley, por lo que en este proceso, emitimos concepto**, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000. El artículo citado es del tenor siguiente:

"Artículo 5. La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones:


1. ...

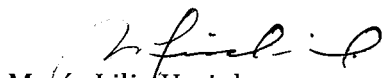
*3. **Intervenir en interés de la ley, en los procesos contencioso-administrativos de nulidad, de protección de derechos humanos, de interpretación y de apreciación de validez, que se surtan ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia;***

..." (El destacado es nuestro).

Por todo lo expuesto, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **NO PROBADA la querella por desacato** propuesta por La Licenciada Ruth Fernández Meneses, actuando en nombre y representación de la Miguel Ángel Batista, en contra de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS).

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola
Secretaria General