

ENTRADA N° 39-17, 467-19 y 595-20

DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD, INTERPUESTAS POR EL LICENCIADO TIBURCIO RODRIGUEZ BATISTA, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LOS SEÑORES **ROMÁN ANTONIO EHRMAN PHILLIPS Y CUBA NELSON VILLARREAL**; POR EL LICENCIADO ROBERTO ENRIQUE FUENTES, EN REPRESENTACIÓN DEL DOCTOR **JOSE DEL ROSARIO GARRIDO**; Y POR EL LICENCIADO ABNER ALBERTO PALACIOS S., EN REPRESENTACIÓN DE **ROGELIO VALENZUELA DÍAZ, MANUELA FOSTER VEGA Y HUGO PEREIRA SERRACÍN**, PARA QUE SE **DECLARE INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 182-A y 182-B DEL ESTATUTO UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ.**

MAGISTRADO CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

P L E N O

Panamá, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de las Demandas de Inconstitucionalidad presentadas por el Doctor Tiburcio Rodríguez Batista, actuando en representación de **RAMON ANTONIO EHRMAN PHILLIPS y CUBA NELSON VILLARREAL**, contra los artículos 182-A y 182-B (modificado mediante Acuerdo del Consejo General Universitario N°7-16 de 23 de junio de 2016), del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá (Entrada Número 39-17); por el Licenciado Roberto Enrique Fuentes, en representación de **JOSE DEL ROSARIO GARRIDO** (Entrada Número 467-19); y por el Licenciado Abner Alberto Palacios S., en representación de **ROGELIO VALENZUELA DÍAZ,**

MANUELA FOSTER VEGA Y HUGO PEREIRA SERRACÍN, contra el artículo 182-A del mismo cuerpo estatutario (Entrada Número 595-20).

Las Demandas antes mencionadas fueron interpuestas por separado, y mediante las Resoluciones de 17 de junio de 2020 y de 12 de marzo de 2020, el Magistrado Sustanciador ordenó la acumulación de los respectivos expedientes, de conformidad con los artículos 720 y 721 del Código Judicial. (Cfr. fojas 112 a 113 y 263 a 264 del Expediente Judicial)

I. DISPOSICIONES ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALES.

La primera de las Acciones Procesales acumuladas, presentada por el apoderado judicial de **RAMON ANTONIO EHRMAN PHILLIPS** y **CUBA NELSON VILLARREAL**, persigue la declaratoria de inconstitucionalidad de las frases: **“El personal Académico que tenga setenta y cinco años (75) de edad, finalizará automáticamente su relación con la Universidad de Panamá”** y **“por tener setenta y cinco (75) años de edad”**, contenidas respectivamente en los artículos 182-A y 182-B (modificado mediante Acuerdo del Consejo General Universitario N°7-16 de 23 de junio de 2016), del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá; mientras que las otras dos (2) Demandas, presentadas por el apoderado judicial de **JOSÉ DEL ROSARIO GARRIDO** y el apoderado judicial de **ROGELIO VALENZUELA DÍAZ, MANUELA FOSTER VEGA Y HUGO PEREIRA SERRACÍN**, van dirigidas a que se declare inconstitucional el artículo 182-A, en su totalidad, del aludido Estatuto.

Los artículos en referencia son del siguiente tenor:

“Artículo 182-A (Nuevo): **El personal Académico que tenga setenta y cinco años (75) de edad, finalizará automáticamente su relación con la Universidad de Panamá**, con excepción de los profesores que ocupen cargos de autoridad **de elección** contemplados en la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá.”

“**Artículo 182-B (Nuevo)**: Sólo recibirá bonificación por antigüedad, el personal académico que deje su puesto por renuncia, jubilación o haya finalizado su relación

laboral con la Institución, **por tener setenta y cinco (75) años de edad.**

La bonificación por antigüedad se calcula tomando en cuenta los años laborados desde el ingreso al personal académico al último sueldo devengado, así:

- Al completar diez (10) años de servicios, tendrá derecho a cuatro (4) meses de sueldo de bonificación.
- Al completar quince (15) años de servicios, tendrá derecho a seis (6) meses de sueldo de bonificación.
- Al completar veinte (20) años de servicios, tendrá derecho a ocho (8) meses de sueldo de bonificación.
- Al completar veinticinco (25) años de servicios o más, tendrá derecho a diez (10) meses de sueldo de bonificación. (lo resaltado es del suscrito)."

II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ALEGAN COMO INFRINGIDAS.

Sostiene el Licenciado Tiburcio Rodríguez Batista, en representación de los señores **RAMON ANTONIO EHRMAN PHILLIPS** y **CUBA NELSON VILLARREAL**, que las disposiciones estatutarias acusadas de inconstitucionalidad violan los artículos 17, 19, 64 y 71 de la Constitución Política Nacional, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.”

“Artículo 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”

“Artículo 64. El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa.”

“Artículo 71. Son nulas y, por lo tanto no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un convenio de trabajo o en otro pacto cualquier, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador. La Ley regulará todo lo relativo al contrato de trabajo.”

Por su parte, el Licenciado Roberto Enrique Fuentes, en representación del Doctor **JOSÉ DEL ROSARIO GARRIDO**, estima que el artículo 182-A del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá, en su totalidad, transgrede el artículo 64 de la Constitución Nacional, previamente transcrito.

En otro juicio, tenemos que el Licenciado Abner Alberto Palacios S., en representación de **ROGELIO VALENZUELA DÍAZ, MANUELA FOSTER VEGA Y HUGO PEREIRA SERRACÍN**, manifiesta que la norma conculcada infringe el contenido de los artículos 19 y 64 de la Constitución, anteriormente aludidos, y los artículos 4 y 74 del mismo Cuerpo normativo, que a su letra dicen:

“Artículo 4. La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.”

“Artículo 74. Ningún trabajador podrá ser despedido sin causa justa y sin las formalidades que establezca la Ley. Esta señalará las causas justas para el despido, sus excepciones especiales y la indemnización correspondiente.”

III. CONCEPTO DE VIOLACIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS:

Los promotores constitucionales representados por el Licenciado Tiburcio Rodríguez Batista estiman que las frases **“El personal académico que tenga setenta y cinco años (75) de edad, finalizará automáticamente su relación laboral con la Universidad de Panamá...”** y **“... por tener setenta y cinco (75) años de edad”**, contenidas en los artículos 182-A y 182-B (modificado

mediante Acuerdo del Consejo General Universitario N°7-16 de 23 de junio de 2016), modificado mediante Acuerdo del Consejo General Universitario N°7-16 de 23 de junio de 2016, respectivamente, del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá, que fuese modificado a través de reunión extraordinaria No. 8-16 celebrada el 4 de agosto de 2016, por el Consejo General Universitario, deben ser declarados inconstitucionales, debido a que, como hemos adelantado, desde su óptica, trasgreden los artículos 17, 19, 64, 71 y 46 de la Constitución Política de la República de Panamá.

En primer lugar, los recurrentes señalan que conforme a lo estipulado en el **artículo 64 de la Constitución Política Nacional**, se concibe el derecho y el deber al trabajo sin restricciones. Por ello, a su juicio, las frases acusadas, contravienen ese Derecho al Trabajo, al establecer un límite en la edad para su ejercicio, específicamente de 75 años, y ordenar finalizar automáticamente la relación laboral en la Universidad de Panamá.

En segundo lugar, alegan la violación del **artículo 71 de la Constitución Política Nacional**, que establece expresamente la nulidad de toda iniciativa que involucre renuncia, disminución, adulteración, dejación o afectación de un derecho reconocido a favor del trabajador. En ese sentido, estiman que las frases en referencia, contenidas en el artículo 182-A y 182-B (modificado mediante Acuerdo del Consejo General Universitario N°7-16 de 23 de junio de 2016), son inconstitucionales, pues, implican la renuncia forzada del servidor público de la Universidad de Panamá, por haber llegado a la edad de setenta y cinco (75) años.

En tercer lugar, estiman los actores que las frases impugnadas (contenidas en los artículos 182-A y 182-B del Estatuto Universitario) trasgreden el **artículo 19 Constitucional**, al establecer en setenta y cinco (75) años la edad de retiro forzado, lo cual constituye un criterio discriminatorio para el ejercicio del

Derecho al Trabajo, garantizado a todo ciudadano por la Carta Magna.

Por último, invocan el segundo párrafo del **artículo 17 de la Norma Fundamental**, indicando que existe una contravención del derecho y deber de trabajar, lo cual les afecta en su dignidad como persona, al concebir en los artículos 182-A y 182-B (modificado mediante Acuerdo del Consejo General Universitario N°7-16 de 23 de junio de 2016), el retiro forzado del servidor público, pese que muchos sigan poseyendo la capacidad de seguir ejerciendo la labor académica.

Por su parte, el Licenciado Roberto Enrique Fuentes, quien actúa en representación de **JOSÉ DEL ROSARIO GARRIDO**, sostiene que el Artículo 182-A, infringe el **artículo 64 de la Constitución Política**, por omisión, toda vez que, a su criterio, establece una limitación o restricción que conculca el derecho que tiene toda persona para trabajar.

Aunado a ello, manifiesta que la norma atenta con la obligación que posee el Estado de asegurar o garantizar dicho Derecho al Trabajo a todo aquél que esté en condiciones físicas y psíquicas para realizarlo y así permitirle llevar una existencia saludable, productiva y decorosa.

Por su lado, los activadores constitucionales representados por el Licenciado Abner Alberto Palacios S., arguyen la infracción del **artículo 4 de nuestra Carta Magna**, en virtud que, desde su óptica, el artículo demandado obvió el contenido de normas convencionales que reconocen, regulan y protegen el Derecho al Trabajo de las personas de sesenta (60) años y más.

Considera conculcado el **artículo 19 de la Constitución Política**, en virtud que, según explica, de los tres (3) estamentos laborales que conforman la Universidad de Panamá, a saber: profesores o académicos, administrativos y autoridades; solo los profesores o académicos resultan ser el único estamento afectado por la norma cuya declaratoria de inconstitucionalidad se pretende.

Así mismo, anota que la infracción al **artículo 64 de la Norma Fundamental** se da en virtud que la relación laboral existente entre la Universidad de Panamá y los profesores origina prestaciones, derechos y obligaciones que constituyen derechos adquiridos, conforme lo estipula el artículo 3 del Código Civil.

Abonado a lo anterior, manifiesta que el Derecho al Trabajo se instituye como un Derecho constitucional y convencionalmente reconocido, caracterizado por ser de carácter vitalicio, perpetuo, intransferible, permanente, intrínseco a la persona humana y tiene como objeto que el trabajador pueda alcanzar un nivel de vida adecuado para sí mismo y su familia.

Finalmente, estima la contravención del artículo 74 de la Constitución Política, pues, desde su perspectiva, el solo hecho de haber cumplido la edad de setenta y cinco (75) años, no puede considerarse como una causa justa de remoción o despido de los profesores universitarios.

IV. OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, la Procuraduría General de la Nación, por medio de la Vista No. 7 de 31 de enero de 2017, de la Vista No. 8 de 11 de junio de 2019 y de la Vista No. 18 de 30 de noviembre de 2020, emitió concepto sobre la Demandas de Inconstitucionalidad promovidas en contra de las frases contenidas en los artículos 182-A y 182-B del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá y del artículo 182-A en su totalidad, respectivamente.

En este sentido, resulta importante destacar que a través de las Vistas No 7 de 31 de enero de 2017 y No. 8 de 11 de junio de 2019, solicita a esta Corporación de Justicia que se declare no viable la Acción de Inconstitucionalidad acumulada bajo estudio (Cfr. fojas 18 a 27 y 78 a 88 del expediente).

En esencia, el Ministerio Público plantea en dichas vistas que el tema de la exigencia del retiro obligatorio para los funcionarios que laboren en el sector público, ha sido objeto de pronunciamientos por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Así pues, hace referencia a la Sentencia de 16 de julio de 1999, bajo la ponencia del entonces Magistrado Rogelio Fábrega Zarak, donde se declaró que no era inconstitucional el primer párrafo del artículo 1° de la Ley 61 de 1998, que establecía el retiro por edad de algunos servidores públicos, al no contravenir el derecho a la libertad de profesión y oficio, determinando que el mismo no constituye un principio absoluto, sino que encuentra sus limitaciones en la Ley, porque la misma Constitución así lo dispuso. También hace referencia al Fallo de 22 de diciembre de 1999, dictado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que reitera el precitado criterio jurisprudencial.

Por otra parte, el Ministerio Público arguye que “las situaciones relacionadas con la edad de los servidores públicos han sido reguladas a nivel legal, por lo que cualquier debate que se genere respecto a ese tema debió ser propuesto en otra jurisdicción, máxime cuando se atacan frases contenidas en el Estatuto de una Universidad Estatal, que fue aprobado por el Consejo General Universitario...”, por lo que considera que no es viable la Demanda de Inconstitucionalidad propuesta.

De otro lado, tenemos que a través de la Vista No. 18 de 30 de noviembre de 2020, la Procuraduría General de la Nación solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 182-A del Nuevo Estatuto de la Universidad de Panamá.

Los motivos que llevaron al referido Ente Estatal a tal conclusión, medularmente, obedecen al hecho que por conducto de la Ley N°40 de 2007¹,

¹ Que, entre otras cosas, derogó la Ley 61 de 1998.

se estableció la prohibición generalizada a favor de todo funcionario público, de exigirle la renuncia al cargo como condición previa a acogerse al derecho de jubilación o de pensión por vejez, ni tampoco exigírsela después de haberse acogido a este beneficio, siendo éste un derecho aplicable a los funcionarios de la Universidad de Panamá, conforme lo estipula el artículo 300 de la Constitución Política.

V. ALEGATOS FINALES.

Luego de la devolución de los Expedientes, procedió a fijarse cada negocio en lista para la publicación de los correspondientes edictos, a fin que el demandado y cualquier otra persona interesada presentaran sus argumentos por escrito respecto a las pretensiones de dichas causas.

En el término otorgado se recibió en la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, dentro del Expediente identificado con el número 39-17 solo el escrito de alegatos del Doctor Tiburcio Rodríguez, apoderado judicial de los señores **RAMON ANTONIO EHRMAN PHILLIPS** y **CUBA NELSON VILLARREAL**, tal cual consta a fojas 35 a 40.

Debemos señalar que en sus alegatos, el apoderado judicial de los señores **EHRMAN PHILLIPS** y **CUBA NELSON VILLARREAL**, desarrolla en cuatro (4) puntos el tema concerniente al trabajo, entendido el mismo, desde varias perspectivas: como visión ideológica, como criterio clasista, como derecho humano y por último, como garantía constitucional y jurisprudencial.

Concluye que el Derecho del Trabajo es una “obligación del cristiano y por lo tanto del ser humano”, es una “herramienta para la supervivencia humana”, que hoy en día ha alcanzado “la categoría de derecho humano, tanto que en nuestra Ley Fundamental en los artículos 64 y 71 se consagra como derecho, como deber irrenunciables”.

Por otro lado, se recibió en el Expediente 467-19, escrito de alegato del

Doctor Vasco Torres de León, en representación del Doctor Eduardo Flores, en su condición de Rector de la Universidad de Panamá y Representante Legal de esta Alta Casa de Estudios, en calidad de personas interesadas en el Proceso incoado, de conformidad con el artículo 2564 del Código Judicial, como se observa de fojas 98 a 110 del Expediente acumulado.

En dicho escrito, se sostiene que existen varias inconsistencias de forma y de fondo en la Acción de Inconstitucionalidad que reposaba en dicho Expediente. En primer lugar, argumenta que la norma impugnada de inconstitucional por el apoderado judicial de José Del Rosario Garrido, no concuerda con el número de Gaceta Oficial señalada por éste, por lo que estima que no son susceptibles de ser valorados los argumentos expuestos en su Demanda.

Al mismo tiempo, manifiesta que la Universidad de Panamá mantiene una autonomía de rango constitucional contemplada en el artículo 103 de la Carta Magna, además de contar con personería jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo, por lo que tiene la facultad de decidir sobre el ámbito académico, administrar sus recursos, a su personal y autogobernarse, de acuerdo a lo desarrollado en su Ley Orgánica (Ley 24 de 14 de julio de 2005).

Sostiene que no solo debe analizarse la Demanda incoada en base a la normativa que señala el activador constitucional como infringida, sino que debe hacerse de conformidad con el Principio de Universalidad Constitucional, que se recoge en nuestra legislación en el artículo 2557 del Código Judicial.

Señala, que en base a la Autonomía Universitaria conferida por medio de la Carta Magna, la Ley y el Estatuto Universitario, la Universidad de Panamá está facultada para establecer las causales de retiro de un docente universitario, entre las cuales está la edad, que además que es una variable que mide su productividad, genera la necesidad de la renovación de la planta docente;

presupuesto que es utilizado en otras universidades a nivel mundial generalmente desde los setenta (70) años de edad.

Considera también, que el Derecho del Trabajo puede ser restringido o condicionado de acuerdo a lo que el propio Estado juzgue necesario, toda vez que la Universidad de Panamá, intenta garantizar una Carrera Académica a los docentes, para que a partir de la misma puedan satisfacer las necesidades básicas de vida y de su familia, lo que incluye mantener un buen salario, libertad de cátedra, además de beneficios y condiciones adecuadas de trabajo y que se ejerzan plenamente.

Es por ello, que al momento en que el servidor se acoge a su Derecho a la Jubilación, la Universidad de Panamá va más allá de la edad establecida de manera general en la República de Panamá, motivo por el cual no puede aducirse que se le viola el Derecho al Trabajo.

Agrega que las limitaciones que se dan en las labores académicas son de naturaleza compleja, ya que los profesores requieren no solo de una formación académica en el área de conocimiento de la materia o asignatura que imparte, sino también de aptitud pedagógica que debe ser acorde a los cambios constantes en las innovaciones técnicas, metodológicas modernas y modalidades educativas, así como de capacidad plena en su salud física y mental.

Por lo anterior, estima que no se ha coartado el Derecho del Trabajo del profesorado de la Universidad de Panamá, sino que está sujeto a restricciones en beneficio de la colectividad nacional, limitando en este caso la edad a fin de permitir la renovación del quehacer universitario. En razón de lo cual, opina que debe declararse no viable la Demanda de Inconstitucionalidad incoada.

En este orden de ideas, debemos destacar que dentro del expediente 595-2020, presentó escrito de alegatos el Licenciado Luis Abdiel Palacios Selles,

en representación de los profesores Rogelio Valenzuela, Manuela Foster y Hugo Pereira, a través del que reiteró los planteamientos expuestos en la Acción de Inconstitucionalidad que presentara.

Del mismo modo, cabe subrayar que mediante sendos escritos, presentados de forma conjunta por los profesores y profesoras Luis Bartres Méndez, Antonia Rodríguez, Elías Mendoza, Margarita Cornejo, Sigerico Ortiz, Eliecer Pérez, Rogelio Rubatino, Bernardo Fernández, Omayra Pérez, Amílcar Bonilla, Belquis Sáez, Carmen Robles, Yolanda Basán, Miguel Candanedo, Santos Cañizalez, Jacinto Espinosa, Aristides Gómez, Filiberto Morales, Iván Cano y Carlos León; replicaron los argumentos externados por el activador constitucional en dicho Expediente Judicial.

Por otra parte, se observa que la Licenciada Ana Cristina López Pérez, concurrió en nombre y representación de Ileana Corea y Damián Espino, con objeto de presentar Alegatos en defensa del artículo 182-A (nuevo) del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá.

En este sentido, solicitan que se declare la constitucionalidad de la excerta en mención, cardinalmente, en virtud que la emisión de dicha norma se da como consecuencia de la Autonomía Universitaria, la cual permite la autodeterminación universitaria, misma que a su vez da legitimidad al artículo impugnado.

VI. CONSIDERACIONES DEL PLENO

A. Cuestión Previa.

Antes de realizar cualquier análisis de fondo, es necesario referirnos al argumento que esbozó el Rector de la Universidad de Panamá en sus alegatos, en el sentido que no debía dársele trámite a la Demanda propuesta por José Del Rosario Garrido, debido a que la norma que transcribió no coincide con la Gaceta Oficial a la que hizo referencia.

Al respecto, esta Máxima Corporación de Justicia aclara que el argumento invocado por la Autoridad de la Casa de Estudios no constituye una causal para declarar que no es viable la Acción de Inconstitucionalidad objeto de nuestro estudio.

En esta línea, es menester anotar que los artículos estatutarios 182-A y 182-B (modificado mediante Acuerdo del Consejo General Universitario N°7-16 de 23 de junio de 2016), del Estatuto Universitario, disposiciones demandadas como violatorias del Texto Fundamental, fueron transcritas por los activadores constitucionales y concuerdan con aquellas adoptadas en el Estatuto Universitario aprobado en el Consejo General Universitario N°22-08 de 29 de octubre de 2008, cuya última modificación está contenida en la Reunión N° S/N de miércoles 22 de mayo de 2019; por lo que existe claridad sobre lo pretendido en la Acción Constitucional, situación que permite a este Pleno hacer el correspondiente estudio.

Por otro lado, debemos referirnos a la solicitud presentada por la Procuraduría General de la Nación, quien al emitir sus Vistas Fiscales No. 7 de 31 de enero de 2017 y No. 8 de 11 de junio de 2019, dentro de las entradas 39-17 y 467-19, posteriormente, solicitó que se declarara **NO VIABLE** la Demanda en referencia, bajo el criterio que al atacarse normas reglamentarias adoptadas por una acción administrativa del Consejo General Universitario, el debate generado, debe circunscribirse al plano legal, por lo que la Acción debió ser propuesta ante otra Jurisdicción.

Ante lo expuesto por la otrora Representante del Ministerio Público, este Pleno de la Corte Suprema de Justicia debe indicar que, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 2554 (contenido en el Capítulo I del Título I “Guarda de la Integridad de la Constitución”, del Libro Cuarto de Instituciones de

Garantías) del Código Judicial; esta Superioridad es competente para conocer y decidir las Acciones de Inconstitucionalidad que se propongan contra las Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás actos, por razones de fondo o de forma, que impugna ante ella cualquier persona.

Adicionalmente, resulta oportuno referirnos a las ilustraciones externadas por el Doctor Rigoberto González Montenegro, en su obra **La Acción de Inconstitucionalidad**², cuando alude a las normas o actos contra las que procede tal recurso. El citado autor indicó:

“En ese sentido, en Panamá mediante la acción de inconstitucionalidad se pueden cuestionar todas las normas jurídicas ante la Corte Suprema de Justicia, y requerir o demandar su inconstitucionalidad, sin importar si se está ante normas con jerarquía de ley provenientes de la Asamblea Nacional o que se esté ante normas jurídicas emitidas por el Ejecutivo o de índole municipal.

A diferencia de otros países, en los que sólo las leyes o normas jurídicas con rango de ley, son las que pueden ser demandadas ante el tribunal competente al que está atribuido el control de la constitucionalidad, en Panamá todas las normas jurídicas, tengan o no jerarquía de ley, pueden ser demandadas vía la acción de inconstitucionalidad por ser contrarias a la Constitución y es a la Corte Suprema de Justicia a la que compete conocer de las mismas.”

Habiendo aclarado que la Acción de Inconstitucionalidad puede presentarse contra todas las normas y actos provenientes de Autoridades, y que dicha tutela se le confiere al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, incumbe ahora realizar el análisis jurídico de fondo pertinente.

B. Sobre el fondo de la Controversia

1. Problema jurídico.

Una vez cumplido con los trámites procesales inherentes a la Acción de Inconstitucionalidad acumulada, este Tribunal Constitucional colige que, en base a lo manifestado en sendas Acciones objeto de nuestro estudio, el problema

² GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto. La Acción de Inconstitucionalidad. Litho Editorial Chen, S.A. Primera edición. 2011. página 50 y 51.

jurídico a resolver, va encaminado a **determinar si las frases “El personal académico que tenga setenta y cinco años (75) de edad, finalizará automáticamente su relación laboral con la Universidad de Panamá...” y “... por tener setenta y cinco (75) años de edad”**, esta última con respecto al derecho de recibir bonificación por antigüedad, contenidas en los artículos 182-A y 182-B (modificado mediante Acuerdo del Consejo General Universitario N°7-16 de 23 de junio de 2016), respectivamente, del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá; y **si el artículo 182-A en su totalidad, infringen los preceptos de rango constitucional que han argumentado los promotores constitucionales**, es decir, los artículos 4, 17, 19, 64, 71 y 74 de la Constitución Política de la República de Panamá.

En ese contexto, y a fin de lograr una mayor aproximación al tema estudiado, se hace necesario referirnos a la naturaleza del régimen constitucional y legal que ampara a la Universidad de Panamá, como Universidad Oficial del Estado Panameño, pues es de vital importancia que su alcance sea comprendido.

2. 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 Villalaz³, quien, al abordar el tema, manifestó lo siguiente:

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

³ Capítulo XXI “Bases Constitucionales de la Autonomía Universitaria” de la obra conjunta: Estudios de Derecho Constitucional Panameño.

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. Esa 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;**

..." (El resaltado es nuestro).

“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." (El resaltado es nuestro).

Respecto al tema de la autonomía universitaria, la Unión de las Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL)⁴, ha indicado que la condición autónoma de una Institución, implica tener la facultad de autonormarse, dentro del radio de acción exclusiva del servicio o campo en que se desenvuelve. Sobre este punto, en el año 1953, emitió un concepto de

⁴ De acuerdo a lo preceptuado en sus estatutos, la UDUAL se erige como una organización de universidades e instituciones de educación superior de la región, constituida en 1949 y encaminada al propósito de establecer lazos firmes de cooperación, en un marco de respeto y pluralidad, con un claro compromiso de vinculación social de la educación superior. Su objetivo es impulsar el mejoramiento de sus instituciones afiliadas, fomentando sus relaciones entre sí, y con organismos culturales, como la UNESCO, el Consejo Interamericano Cultural de la Organización de Estados Americanos, entre otros.

autonomía, que por su carácter normativo y la aplicabilidad a la presente causa, nos permitimos traer a colación:

*“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 una mercede que le sea otorgada –y debe ser asegurada- como una de las garantías constitucionales.’*

Así se observa, que las Universidades Oficiales se encuentran reguladas por Leyes Orgánicas, Estatutos y Órganos de Gobierno que le garantizan la independencia necesaria para el cumplimiento de sus funciones, basadas en tres presupuestos mínimos que la constituyen:

*‘**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 estudios, 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).”*

El bloque normativo respectivo, en concordancia con la Jurisprudencia y la Doctrina invocada, pone de manifiesto que la Constitución Política le otorga a la Universidad de Panamá, en su condición de Universidad oficial, autonomía en su régimen, **lo que implica**, entre otras cosas, **la facultad de administrar el personal que allí labora en la forma que determine la Ley.**

A los fines legales, la Autonomía Universitaria 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 propicio; 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 auto gobernanza 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 la misma se encuentra supeditada precisamente a la Ley, entiéndase por ésta, a las disposiciones con rango constitucional, legal e inclusive convencional.

De lo anterior, queda claro entonces, que si bien, **es innegable que la importante Casa de Estudios goza de plena Autonomía en su régimen, otorgado por vía constitucional, no menos cierto es que tal prerrogativa no es absoluta, sino que se encuentra supeditada al cumplimiento de los parámetros establecidos en los instrumentos a los que nos hemos referido previamente.**

Así pues, como quiera que se ha podido comprobar que efectivamente la **Universidad de Panamá, en ejercicio de su Autonomía, posee las facultades suficientes para, a través su Estatuto (máxima norma reglamentaria de dicha Casa de Estudios), regular su régimen administrativo bajo los parámetros legales y constitucionales que rigen la materia;** corresponde ahora abocarnos a determinar si la estipulación **concerniente a la terminación de la relación laboral del personal académico a los 75 años de edad (artículos 182-A y 182-B de la norma estatutaria), es violatoria de la Constitución Política.**

3. Análisis de los cargos de violación constitucional planteados.

Como se ha adelantado, la Acción de Inconstitucionalidad en estudio es presentada contra los artículos 182-A y 182-B (modificado mediante Acuerdo del Consejo General Universitario N°7-16 de 23 de junio de 2016), del Estatuto de Universitario de la Universidad de Panamá, señalando los ensayantes la infracción del Texto Fundamental en los artículos 4, 17, 19, 64, 71 y 74 de la Constitución Política.

Así las cosas, en vías de determinar si en efecto, las normas impugnadas contravienen la Norma Primaria, es necesario confrontar lo que se tacha de inconstitucional no sólo con las normas citadas por el recurrente, sino también, con las demás que componen dicha Carta Política. Por ende, ante dicho estudio que abarca disposiciones constitucionales que se remiten a Convenios internacionales suscritos y ratificados por la República de Panamá, se recuerda la necesidad de realizar un análisis no solo constitucional, sino convencional del acto atacado.

Por su parte, acotamos que se sustenta el análisis conjunto de las normas constitucionales que se señalan infringidas, toda vez que a nivel Convencional, la Declaración de Viena de 1993, establece que todos los Derechos Humanos están interrelacionados, son universales, indivisibles e interdependientes; por tanto, desde esta perspectiva, el Derecho del Trabajo está ligado a otros Derechos Sociales, Civiles y Políticos, y tiene una importancia fundamental para el pleno goce de estos.

En estos términos, resulta trascendental indicar que de acuerdo al tesoro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Trabajo es definido como el “conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos”. Del mismo modo, el empleo es definido como "trabajo efectuado a cambio de pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie)".

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ha señalado⁵ que “el Derecho al Trabajo es un derecho fundamental y esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la

⁵ Observación General No 18, el Derecho al Trabajo, aprobada el 24 de noviembre. Ginebra, Naciones Unidas, 2005.

dignidad humana. Toda persona tiene derecho a trabajar para poder vivir con dignidad.”

En este sentido, debemos subrayar que en el plano constitucional, el artículo 64 de la Norma Fundamental, contenida en el Título III, sobre Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo 3°, califica al trabajo como “un derecho y deber del individuo, y por tanto, es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa.”

En relación con lo anterior, es indudable para este Pleno que el Derecho al Trabajo, coadyuva a la obtención de otros Derechos Humanos y la satisfacción de las necesidades personales y familiares de cada individuo.

Otro aspecto fundamental para el desarrollo de la Acción, lo encontramos en el artículo 17 de nuestra Constitución Política, que a su letra dice:

“ARTICULO 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.” (El subrayado es nuestro).

El texto constitucional advierte claramente dentro del conglomerado de las normas que componen el Título III de los derechos y deberes individuales y sociales de toda persona, la consideración “como mínima” de los derechos y garantías consagradas por la Constitución a favor de toda persona. Adicional, se aprecia la no exclusión que poseen otros derechos fundamentales de ser reconocidos a favor de éstas.

Es decir, se colige que los derechos fundamentales que poseen las personas no se limitan a los establecidos en la Constitución, sino que se deja abierta la posibilidad de reconocimiento de aquellos reconocidos en otras normativas, tal es el caso de los Convenios sobre Derechos Humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad.

Lo anteriormente planteado, ha sido reconocido de manera expresa por nuestra Máxima Corporación de Justicia en reiteradas ocasiones, siendo una de ellas, la Sentencia de 12 de febrero de 2015, mediante la cual el Pleno de la Corte Suprema de Justicia señaló:

“Advierte el Pleno de esta Corporación de Justicia, que la reforma Constitucional de 2004 al introducir un párrafo al Artículo 17 de nuestra Constitución Nacional, permitió que el intérprete de esta Carta Magna pueda efectuar un análisis de los distintos Convenios sobre Derechos Humanos, con el propósito de hacer cumplir la Constitución, pues, de conformidad con el segundo párrafo del Artículo 17 Constitucional, ‘los derechos y garantías que consagra la constitución, deben considerarse como mínimo y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona’. **De esta forma todos los Convenios sobre Derechos Humanos forman parte del bloque de constitucionalidad, lo que equivale decir, que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de 1969, siendo el principal instrumento de la región sobre Derechos Humanos, debe cumplirse como una norma constitucional más.**

...” (El resaltado es nuestro).

El valor de los instrumentos internacionales en el ordenamiento nacional es evidente, pues ellos forman parte del bloque de constitucionalidad, motivo por el cual son plenamente invocables y de aplicación directa e inmediata, pues, no en vano nuestra norma suprema en su artículo 4 establece que “La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”.

Ahora bien, uno de esos instrumentos de Derecho Internacional que Panamá está obligada a acatar, lo es la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, aprobada mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1977, publicado en Gaceta Oficial No. 18468 de 30 de noviembre de 1977, la cual, en el numeral 1 de su artículo 1, establece obligaciones exigibles a la República de Panamá, en virtud de la aprobación de dicha Convención en nuestro país. El tenor de la excerta invocada es el siguiente:

“ARTÍCULO 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.” (El subrayado y negrita son nuestros).

De lo anterior, se aprecia que la República de Panamá como signataria de Tratados Internacionales ratificados, está obligada no sólo a respetar los derechos y libertades reconocidos en la citada Convención, sino a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

Así pues, puede destacarse que en el plano Convencional, la República de Panamá ha suscrito un número plural de instrumentos internacionales contentivos de Derechos laborales, los cuales, para efectos de la materia sometida a nuestra consideración, pasamos a describir sucintamente:

1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ratificado mediante Ley No. 13 de 27 de octubre de 1976, publicada en la Gaceta Oficial No. 18,336 de 18 de mayo de 1977. En sus artículos 6 y 7, se reconoce el Derecho al trabajo, que es desarrollado como “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”. Así mismo, se dispone el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y

satisfactorias que le aseguren, entre otros aspectos, condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias. Cabe agregar, que el artículo 26 del Texto Convencional establece que “todas las personas son iguales ante la Ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley.”

2. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Ratificado mediante Ley No. 21 de 22 de octubre de 1992, publicada en la Gaceta Oficial No.22.152 de 27 de octubre de 1992. En su artículo 6, consigna que “toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.” Del mismo modo, atribuye la obligación al Estado de “adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo...”

Por su parte, el artículo 7, obliga a los Estados Partes a establecer condiciones justas y equitativas de trabajo. Vale la pena destacar, en virtud de la materia que en esta oportunidad nos atañe, que el artículo 16 del referido instrumento supranacional, preceptúa el derecho a protección especial que posee toda persona durante su ancianidad, el cual, implica, entre otras cosas, la ejecución de programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos.

3. Convenio Relativo a las Normas y Objetivos Básicos de la Política Social. Ratificado mediante Decreto de Gabinete No.55 de 26 de febrero de 1971, publicado en Gaceta Oficial No. 16.817 de 24 de marzo de 1971. Establece en su artículo 14 que uno de los fines de la política social, deberá ser el de suprimir toda discriminación entre trabajadores, en materia de, entre otros aspectos, admisión de empleos, tanto públicos como privados, y legislación.
4. Convenio relativo a la Política de Empleo. Ratificado mediante Decreto de Gabinete No. 191 de 4 de junio de 1970, publicado en Gaceta Oficial No. 16.649 de 17 de julio de 1970. Preceptúa en su artículo 1 la obligación a todos los Estados firmantes de resolver el problema del desempleo, a través de una política laboral tendiente a garantizar que exista trabajo para todas las personas disponibles y que busquen de éste.

Ahora bien, al analizar los estándares internacionales que se integran a las normas constitucionales patrias sobre protección de derechos de adultos mayores, materia sobre la que trata las disposiciones sometidas a nuestro escrutinio, podemos argüir que, sin bien hasta el momento la República de Panamá no ha ratificado⁶ la Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, instrumento más novedoso en la lucha por la justicia, la equidad y la igualdad de oportunidades en ese grupo de edad, no menos cierto es que el reconocimiento de los derechos de los adultos mayores y su visualización como titulares de los mismos, viene dado, como hemos visto, por la incorporación en los principales instrumentos de protección de Derechos Humanos, en los cuales se incluye a la edad como una

⁶ A la fecha de emisión del presente Fallo, existe el Anteproyecto de Ley 585 de 17 de marzo de 2021, a través del cual se pretende la ratificación de LA CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES.

categoría de protección y frente a la cual está prohibida toda forma de discriminación.

La Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos no ha desconocido ésta realidad, y aunque tampoco haya un Fallo específico sobre el Adulto Mayor, existen sentencias precedentes que aplican al tema, de las cuales vale mencionar: *Damião Ximenes Lopes y sus familiares, Furlán y Familiares Vs. Argentina*, *García Lucero y otras Vs. Chile* y *Chinchilla Sandoval Vs. Guatemala*. En todas estas, se reconocieron derechos en favor estas personas con base a los principios de “Efecto Útil” y “Pro Homine”, se estableció con claridad que dicho sector se encuentra protegido por la Convención Americana y demás normas de Derechos Humanos que hemos abordado con anterioridad.

Así pues, es una realidad que en un Estado Democrático de Derecho, como el nuestro, es menester la interpretación conforme al Principio “Pro Homine” o “Pro Persona” basado en lo ya expuesto en el artículo 17 de la Constitución Política, en compaginación con el artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la mano con la jurisprudencia que emite la Corte Interamericana en el ejercicio de sus competencias contenciosas.

Esta interpretación ha sido confirmada además por profusa jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la cual, podemos señalar lo externado por la Sentencia de 11 de octubre de 2010, en cuya parte pertinente se expresó:

“...en materia de Derechos Fundamentales rige el principio constitucional pro homine, conforme al cual siempre, y no sólo en caso de dudas, debe optarse por una interpretación que procure la mejor tutela, satisfacción, promoción y reconocimiento de los derechos y Garantías Fundamentales...”

Del mismo modo, observamos que nuestra Constitución Política reconoce el Derecho al Trabajo, sin distinción de edad, por lo tanto, se inserta a las

personas adultas mayores dentro de los grupos poblacionales que deben tener acceso a este importante derecho.

En este contexto, se puede afirmar que el enfoque de Derechos promueve, entre otros aspectos, la protección laboral de las personas adultas mayores, en virtud que busca garantizarle a esta colectividad un envejecimiento digno, en el que continúen participando y ejerciendo plenamente otros derechos que se encuentran asociados o divergen del salario proveniente del empleo que ocupan.

En estos términos, es indudable que la promoción del envejecimiento laboral activo en los adultos mayores, permite que estos mantengan su calidad de vida y continúen su participación en la sociedad. Y es que, para nadie es un secreto que debido a diversos factores, la gran mayoría de las personas mayores en nuestro país sufre un desmejoramiento marcado de su calidad de vida, que es más notorio a medida que van envejeciendo, situación que les impulsa, en muchos casos, a depender económica y socialmente de otros familiares, aspecto que es justamente el que se pretende combatir y/o disminuir mediante los instrumentos concebidos para este motivo.

Al respecto, vale la pena traer a colación el Fallo de 6 de diciembre de 2019, proferido por este Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dentro de una Demanda de Inconstitucionalidad en el que se abordó sobre la importancia de asegurar una vida laboral a los adultos mayores que les permita una existencia digna y decorosa, precisamente en el contenido de una norma del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá. El extracto pertinente de la aludida decisión es del siguiente tenor:

“El Pleno estima que no solo por un tema constitucional de derechos humanos es necesario tachar o anular este literal que riñe con la Constitución, sino que es necesario reflexionar sobre la responsabilidad social de asegurar y garantizar una vida digna y plena para aquellos seres humanos que forjaron al país, y que hoy no

podemos bajo ninguna circunstancia abandonarlos a su suerte, recordando siempre el principio moral de 'honrar a nuestros padres y madres'.

No todos los miembros de la tercera edad son jubilados, pero todos los jubilados son de la tercera edad, y como garantes debemos contemplar la necesidad de proteger la potencialidad de la fuerza laboral de las personas de la tercera edad o adultos mayores en la última etapa del ciclo de vida.

Se debe tener presente que la norma constitucional es precaria por sí sola o vista aisladamente; ella adquiere sentido cuando se le relaciona a un contexto en particular. Por ello, es que los Tribunales constitucionales en su labor de juzgar deben actualizar dichas normas. Ello no quiere decir que se trate de una legislación o una nueva emisión de redacción de la norma, sino, más bien, de una adecuación de la misma al entorno o fenómeno social. Solo así la norma permanece justa.

Es por ello que, en el caso bajo estudio, el Pleno se apoyó en datos estadísticos objetivos, fuentes de información idóneas, y por supuesto, en la propia experiencia particular de sus miembros como parte de esta sociedad. Ello, para poder tener una comprensión y conocimiento adecuado del contexto y de la realidad socioeconómica, así como de la antropología y sociología jurídica del fenómeno analizado.

Esta dinámica nos ha permitido concluir que no se trata de un fenómeno socioeconómico coyuntural, temporal o momentáneo, sino de un progresivo deterioro de la condición de vida de la población de la tercera edad o adultos mayores o de la ancianidad. Con esta comprensión, también nos queda claro que la jubilación en nuestro país no es digna y que representa un desmejoramiento de los ingresos en un ser humano paradójicamente cuando entra en un grupo etario en condiciones de vulnerabilidad, por lo que requiere de satisfacer muchas más necesidades básicas. Es decir, si se desprende de sus ingresos salariales corrientes para solo percibir la jubilación que representa, en el mejor de los casos, el 60 % de su salario y con un tope de dos mil quinientos dólares mensuales, seguramente ello representará un desmejoramiento de su calidad de vida. Lo anterior, sin soslayar que no existe una eficiente política pública para la población de la tercera edad, ni tampoco un eficiente servicio público de salud y servicios hospitalarios y de adecuado acceso a medicamentos.

No sería justo mantener en la vida jurídica de nuestro país, una norma que no está adecuada a nuestro entorno social actual y con ello hacer responsable a

quienes siguen, probablemente, trabajando por necesidad y no por vocación.

En la eventualidad que el contexto cambie para mejorar, entonces nuestro derecho sería permisible de reinsertar una norma como la que hoy se censura. Con esto queremos destacar que nuestra decisión no la tomamos solo por el contexto actual y tampoco analizando la norma en abstracto, sino en relación una con otra.

Este Pleno debe concluir, que el literal 'd', del artículo 304 del Reglamento de Carrera del Servidor Público de la Universidad de Panamá, vulnera garantías constitucionales contempladas en nuestra Constitución, por cuanto, **dispone el cese injusto de la relación laboral para aquellos trabajadores que adquieren la condición de jubilado o pensionado por vejez al llegar a la edad de jubilación, y porque crea así un trato desigual, arbitrario y discriminatorio a un determinado grupo de personas.** De allí que como se ha señalado anteriormente, el literal 'd' del artículo 304, viola el artículo 4 de la Constitución Política (en concordancia con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, todos ratificados por la República de Panamá), así como también los artículos 19, 64 y 74 de nuestra Constitución. Por tanto, lo procedente es declarar la inconstitucionalidad del literal 'd' del artículo 304, y así se pronuncia.

En virtud de lo anteriormente expuesto, EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el literal 'd' del artículo 304 del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión 03-16, celebrada el 23 de febrero de 2016 y publicado en Gaceta Oficial N° 28012-A, B el 18 de abril de 2016."

Como hemos visto, los Derechos Humanos relativos al trabajo de personas adultas mayores, básicamente impulsan a que se establezcan políticas que propicien que este grupo poblacional logre obtener y permanecer en un empleo, obtener un salario que les permita satisfacer sus necesidades y, en consecuencia, vivir dignamente.

En este sentido, podemos agregar que resulta muy importante para el cumplimiento del objetivo de lograr que los adultos mayores alcancen una vida digna, que el Estado cree e impulse políticas públicas sustentadas en una igualdad real, a través de la generación de mecanismos que permitan que los adultos mayores logren equidad y estabilidad en el ámbito laboral.

Siendo así las cosas, queda de manifiesto que la población considerada como “Adulto Mayor” es una categoría protegida por normas, tanto convencionales, como constitucionales, y, por ende, desde esa óptica deben interpretarse aquellas normas que regulan las relaciones laborales en las que este grupo poblacional forma parte.

Ahora bien, una vez determinada la existencia de la protección laboral, instituida constitucional y convencionalmente en favor del “Adulto Mayor”, corresponde en este momento establecer a partir de qué edad puede considerarse incluirse a una persona dentro de esta categoría.

En este orden de ideas, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el término adulto mayor **refiere a cualquier persona, sea hombre o mujer que sobrepase los 60 años de edad.**

Por su parte, el artículo 1 de la Ley 36 de 2016, “Que establece la normativa para la protección integral de los derechos de las personas”, categoriza como adulto mayor a toda persona con sesenta (60) años o más.

En base a lo anterior, puede concluirse que las personas a las cuales van dirigidas el contenido de los artículos 182-A y 182-B del Estatuto de Universitario de la Universidad de Panamá⁷, impugnados a través de esta Acción de Inconstitucionalidad, son considerados adultos mayores, por

⁷ En lo que refiere a personas que hayan cumplido los setenta y cinco (75) años o más.

ende, le son aplicables todas las garantías constitucionales y convencionales a las que nos hemos referido en párrafos anteriores

Es por este motivo, que al realizar la debida confrontación entre los planteamientos que hasta este punto hemos expuesto, versus las normas que ante esta Máxima Corporación de Justicia han sido impugnadas, queda de manifiesto que los artículos 182-A y 182-B (modificado mediante Acuerdo del Consejo General Universitario N°7-16 de 23 de junio de 2016), del Estatuto de Universitario de la Universidad de Panamá, no solo desconocen postulados que buscan la protección del Derecho al Trabajo en favor del adulto mayor, sino que además, al establecer un límite injustificado de edad para ejercer la docencia universitaria, contienen implícitas condiciones que contravienen el Principio de Igualdad y que pueden ser consideradas como discriminatorias para el personal académico que debe retirarse.

A propósito de lo anterior, estimamos oportuno referirnos a los artículos 19 y 20 de Nuestra Carta Magna, los cuales guardan una singular relación, pues versan sobre el Principio de Igualdad y la obligación de no discriminar. Los artículos en referencia son del siguiente tenor:

“ARTICULO 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

ARTICULO 20. Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.”

De acuerdo a la abundante doctrina sobre el tema, se puede señalar que los referidos preceptos constitucionales están dirigidos a la prohibición de fueros y prerrogativas personales y distingos por razón de condiciones en ellos

señaladas, es decir, la creación de situaciones injustas de favor o exención en beneficio de determinadas personas, o de limitaciones o restricciones injustas o injuriosas que entrañen un trato desfavorable o favorable para quienes en principio se encuentren en la misma situación que otras por razón de nacimiento, condición social, raza, entre otras.

En síntesis, el Principio de Igualdad que se desprende de la estructura y carácter mismo de la Constitución Nacional consiste en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a uno de lo que se concede a otros en iguales circunstancias.

Así pues, a través de la Sentencia de 16 de julio de 1999, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en relación a los artículos antes mencionados, se indicó lo siguiente:

“...De allí que en el análisis del artículo 19 conviene, además, relacionarlo con el artículo 20, ambos de la Constitución Política, porque ambos son aspectos de una misma situación, su anverso y reverso.

El primero de ellos se refiere a la interdicción de manifestaciones discriminatorias por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas (artículo 19), ambos de la Constitución Política.

Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, a los regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. **No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y, naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva.** Esta aproximación del principio de igualdad, también ha señalado este Pleno, implica, además, que el principio de proporcionalidad ordena que las diferenciaciones, para que sean lícitas constitucionalmente, **tengan una base objetiva que conduzcan a la racionalidad del trato diferenciado, y que, además, sean razonables, con lo que se asienta en el principio de ‘interdicción a la excesividad’**, en expresión del jurisconsulto alemán

KARL LARENZ". (Demanda de Inconstitucionalidad, Lic Ernesto Cedeño contra el artículo 1 de la Ley 61 de 20 de agosto de 1998, Mag Rogelio Fábrega Zarak).

En esta misma línea de pensamiento se pronunció el Doctor César Quintero, cuando indicó:

"Todo lo expuesto indica que la Constitución no prohíbe que haya o se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado. Lo que prohíbe, pues, es que haya distingos. Y esto nos lleva, por fin, a precisar este término. **El distingo entraña una limitación o restricción injusta; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable.** El concepto de distingo SE IDENTIFICA, así, como el de discriminación, el cual, no obstante ser un neologismo quizá exprese mejor la idea que hemos tratado de explicar.

Pues, el término discriminación, muy usado en otros idiomas, significa distinción injusta e injuriosa.

Esto es, pues, lo que el artículo que examinamos prohíbe, o sea que las normas legales establezcan, o las autoridades públicas practiquen, un tratamiento desfavorable contra cualquier persona por la sola razón de su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Toda esta larga exposición nos lleva a concluir que el principio de la igualdad ante la Ley consiste, como ha dicho más de una vez la Corte Suprema de la Argentina, en que no se establezca excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias. (C.S.J. Pleno, fallo de 27 de junio de 1996) (El resaltado es del Pleno).

Por su parte, los autores Rubén Hernández y Gerardo Trejos, en su obra conjunta "Las Libertades Públicas" (pp. 172-173) (Citado en el Fallo de 18 de febrero de 2004), al respecto, señalaron:

"En efecto, la ley singular no puede regular en forma diversa, sin justificación adecuada, situaciones semejantes o iguales. Por ello, cuando la ley sea tal que excluye de su regulación o reglamenta en forma diversa situaciones semejantes respecto de aquélla o aquéllas singularmente reglamentadas, incurre en una evidente violación del principio de igualdad, toda vez que estaría estableciendo injustificadas condiciones de ventaja o desventaja para los sujetos ubicados en situaciones

reguladas por su normativa, en relación con las situaciones jurídicas correspondientes a aquellos administrados que han sido excluidos de su regulación. Dentro de estos límites, es la discrecionalidad del legislador la que debe determinar el ámbito de la disciplina normativa que debe adoptarse correspondiendo, por su parte a los tribunales establecer si la ley crea o no una normativa concreta justificada”.

Con relación al Artículo 20 de la Constitución Política, podemos decir entonces, que una norma es violatoria del Principio de Igualdad, cuando establece diferencias subjetivas, que no están relacionadas con el fin debido de la Ley.

A modo de ilustración, nos permitimos transcribir el contenido de la Sentencia de 8 de enero de 2004, proferida por el Pleno de la Corte, en cuya parte pertinente realiza un análisis del artículo 20 constitucional que pasamos a citar:

“Este precepto constitucional (artículo 20) instituye el principio de igualdad ante la ley, y ha dicho, en reiteradas ocasiones, que su recto entendimiento ha de ser tratar a lo igual como igual y a lo desigual, de manera diversa, siempre que la diferenciación responda a cánones de razonabilidad y racionalidad. También ha ligado el aludido principio a la interdicción de la entronización de privilegios (artículo 19 constitucional), por razón de reglamentación, por ley, de aquellas materias que entran en la potestad legislativa de la Asamblea Legislativa. Con respecto al último de los dos artículos citados, ha dicho este Pleno que es como el reverso del principio de igualdad ante la ley, y lo que el artículo 19 coloca en interdicción son los tratos diferenciados por razones personales y atribuidos a razones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas de manera exclusiva...”

En ese orden, destacamos también el extracto de la Sentencia Constitucional de 10 de agosto de 2015, del Pleno de esta Corporación de Justicia, en la que señaló lo siguiente:

“...el concepto de igualdad ha evolucionado considerablemente alejándose cada vez más de la igualdad formal para dirigirse a un concepto de igualdad material, real y efectiva que se constituye partiendo de la

base de que lo que la Constitución **prohíbe son los tratos arbitrariamente desiguales, esto es, aquellos para los cuales no existe una explicación razonable que sustente el trato distinto o diferenciado.**

Es bajo esa concepción de igualdad material que **surgen las denominadas acciones positivas de trato, reducir o eliminar las desigualdades existentes entre distintos grupos o géneros de la sociedad.** El autor David Jiménez Glück se refiere a las acciones positivas en los siguientes términos:

‘las acciones positivas son aquellas normas que diferencias entre colectivos socialmente beneficiados y desfavorecidos y tienen como finalidad luchar contra la situación de desigualdad material de estos últimos. Las tres características principales de este tipo de medidas son: a) la medida divide a la sociedad en colectivos cuya desigualdad se manifiesta desde un punto de vista grupal, esto es, tiene como fundamento la igualdad material entre colectivos; b) la medida tiene como finalidad compensar la desigualdad material que los beneficiados por la norma sufren desde un punto de vista colectivo; y c) el rango que determina la diferenciación es la característica que los cohesionan como colectivo y por la que se identifica y discrimina socialmente a los miembros del mismo (ej: el sexo, la raza, etc.), característica que explícita o implícitamente... se recoge en la Constitución como rasgo especialmente sospechoso’ (JIMÉNEZ GLÜCK, David, *Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional*, Editorial Bosch, Barcelona, 2004, f. 316. El destacado es del Pleno)".

Dicho lo anterior, se tiene que la Constitución Política prohíbe todo acto discriminatorio por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Por lo tanto, cobra vigencia el criterio sistemático expuesto históricamente por este Pleno (reseñado por nosotros en párrafos anteriores), en el sentido que se prohíben los fueros y privilegios cuando crean situaciones a favor o en contra de determinado grupo de personas.

Lo anterior, pone de relieve entonces que el hecho que la norma estatutaria establezca una distinción solamente sustentada en razón de edad, obviamente supone por sí, una discriminación o violación al Principio de Igualdad ante la Ley.

En estos términos, podemos vislumbrar que al establecer los artículos 182-A y 182-B de la norma estatutaria impugnada, fueros o privilegios a favor de los servidores públicos que posean una edad inferior a los setenta y cinco (75) años, además de colisionar directamente el Derecho al Trabajo de aquellas personas mayores de dicha edad, los artículos impugnados establecen un trato arbitrariamente desigual en su contra, contrariando de esta forma diversas normas constitucionales y convencionales que fueron concebidas para la protección del adulto mayor.

Y es que, en el caso en estudio se advierte que se estableció la medida por el simple hecho de haber alcanzado los setenta y cinco (75) años de edad, situación que a todas luces se erige como discriminatoria y que coloca a este grupo poblacional en una evidente situación de desventaja respecto a aquellas personas que no alcancen la referida edad, siendo justamente este tipo de tratos arbitrariamente desiguales los que se prohíben en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política.

En este orden de ideas, debe tenerse presente que la protección de los Derechos Humanos de los adultos mayores tiene como base el Principio de Igualdad y no discriminación por razón de edad en la vejez, que es lo que ha sucedido con las normas sometidas al escrutinio en esta sede constitucional, con las que, reiteramos, se dispuso el retiro de los profesores solamente porque estos cumplían setenta y cinco (75) años de edad.

Así pues, para nadie es un secreto que la realidad social vivida en el país impone a los adultos mayores una especie de subordinación, debido a que en muchos casos son dependientes económicos y sociales del Estado, lo que a su vez les genera estigma para su rechazo y resentimiento al considerarlos como simples beneficiarios de Derechos.

Por ende, este Pleno de la Corte Suprema de Justicia considera que el reconocimiento de la no discriminación por razón de edad en adultos mayores se erige como un presupuesto necesario para su igualdad y dignidad como personas, y en el ámbito laboral, para que este grupo de personas sean concebidas como parte activa y productiva, aspecto que contribuye a su vez a garantizarles niveles mínimos de igualdad material, que es lo que en el fondo persiguen los instrumentos constitucionales y convencionales a los cuales hemos hecho referencia en páginas previas.

En virtud de lo anterior, este Pleno de la Corte Suprema de Justicia es del criterio que el artículo 182-A y la frase “Por tener setenta y cinco (75) años de edad”, contenida en el artículo 182-B (modificado mediante Acuerdo del Consejo General Universitario N°7-16 de 23 de junio de 2016), del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá, infringen los artículos 4, 17, 19, 20, 64 y 74 de la Constitución Política; por ende, deben acogerse los cargos de infracción relacionados a ellos.

Sobre la no contravención del artículo 71 de la Norma Fundamental.

Distinto es el caso de los cargos de infracción constitucional concebidos contra el artículo 71 de la Norma Fundamental, los cuales no están llamados a prosperar por las razones que de manera sucinta serán expuestas en las siguientes líneas.

En este sentido, los promotores constitucionales alegan que los artículos 182-A y 182-B del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá infringen la norma constitucional contenida en el artículo 71 de forma directa, pues las mismas implican renuncia, disminución, adulteración, dejación o afectación de un derecho reconocido a favor del trabajador.

A pesar de las alegaciones realizadas por el apoderado judicial de **RAMÓN ANTONIO EHRMAN PHILLIPS**, es deber de esta Alta Corporación de

Justicia señalar que el artículo 71 de la Constitución Política es una norma que hace referencia a las cláusulas del contrato de trabajo, disponiendo que serán nulas y no obligarán a los contratantes cuando éstas lesionen algún derecho reconocido a favor el trabajador, y en el caso en estudio, no estamos ante el análisis de una cláusula contractual, como tal.

Por tanto, se advierte que los argumentos empleados por el letrado al sustentar el concepto de infracción, no guardan relación con los hechos constituyentes de la materia del Proceso, toda vez que hacen referencia al reconocimiento de una causa de terminación de la relación laboral prevista en un Estatuto Universitario, lo cual nada tiene que ver con estipulaciones de un contrato de trabajo, siendo esto lo que prevé el artículo 71 de nuestra Carta Magna.

Sin embargo, en este punto es necesario aclarar que la relación laboral que se analiza surge del ejercicio de la Función Pública de la entidad, y constituye una modalidad de acto administrativo, conocido como **Acto Condición**, del cual se ha pronunciado la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de manera reiterada, de la siguiente manera:

Sentencia de 16 de septiembre de 2010

“Acto condición es aquel que tiene por objeto jurídico colocar a un individuo en una situación jurídica impersonal o hacer regular el ejercicio de un poder legal. Dicho cargo le otorga un status legal que le permite ejercer una actividad que repercute sobre la colectividad, pero además de ello se ha configurado con un supuesto ajuste a las normas legales, por lo que, si el funcionario nombrado no cumple ni reúne los requisitos establecidos para su designación, se está violando el orden legal objetivo, y en tal circunstancia cualquier persona por medio de una demanda contenciosa de nulidad puede impugnar tal nombramiento.”

Sentencia de 28 de agosto de 2012

“En cuanto al tipo de acto administrativo que se impugna en la demanda de nulidad cuya sentencia es objeto de la solicitud de aclaración, cabe anotar, que la

designación de un funcionario es un acto condición típico, que no crea situaciones jurídicas individuales, sino que coloca a la persona dentro de una situación general ya existente, reglamentaria, impersonal y objetiva, como lo es el ejercicio de un poder legal por parte de un individuo investido con un cargo público con todos los deberes y derechos que implique el cargo, debido a que esta función ya existía desde el momento en que la ley hizo surgir el estatus jurídico en cuestión. Por tanto, aunque un acto condición puede, a su vez, afectar una situación jurídica particular y derechos subjetivos, no procede, en las demandas de nulidad, el restablecimiento de los mismos.

Este Tribunal Colegiado resalta, que el acto administrativo, que dictó la acción de personal en la cual se concedió la dedicación de tiempo completo a la profesora Doris Xenia Stevenson Ortega, viene a ser un acto condición; toda vez que la acción de personal docente y posterior toma de posesión, la coloca en una situación jurídica impersonal que redundaba sobre la colectividad.”

Sentencia de 21 de diciembre de 2000

“En este sentido, la autoridad demandada argumenta que la Sala Tercera ha señalado en reiteradas ocasiones, que el acto mediante el cual se nombra a un empleado público es un acto condición, que puede ser modificado unilateralmente por el Estado, salvo que la Constitución Nacional o la Ley dispongan otra cosa (Fallo de 9 de agosto de 1995). Es por ello que, considera que el nombramiento del señor WILLIAMS es un un acto condición sometido a una relación de derecho público, razón por la cual, si al momento de su destitución no estaba amparado por la estabilidad en el cargo, el Gerente General poseía toda la facultad discrecional para realizar la remoción del cargo que desempeñaba, máxime cuando existe una causal que amerite dicha medida.”

Por su parte, el jurista Gastón Jéze⁸, creador de este concepto, el mismo se define de la siguiente manera:

“El acto – condición consiste en la aplicación a un individuo de un status legal o reglamentario, de una situación jurídica general e impersonal.

El acto – condición de ejercicio de un poder jurídico es una manifestación de voluntad que tiene por objeto colocar a un individuo en una situación jurídica impersonal, o de regular el ejercicio de un poder legal”.

⁸ Gastón Jéze, Principios generales de derecho administrativo, trad. española, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1948, T.I., pp. 48-50

“El acto – condición – agrega este autor, no crea la situación jurídica de que va a ser investido el individuo. Por ejemplo: el nombramiento no crea la situación jurídica conferida el individuo nombrado. Esta función ya existía siendo las leyes, los reglamentos los que la han creado y organizado. El nombramiento no hace otra cosa que investir a un individuo determinado de los poderes y deberes generales organizados por las leyes y reglamentos, y cuyo conjunto constituye la función”.

De acuerdo al autor Libardo Rodríguez, en su obra Derecho Administrativo, general y colombiano, se entiende como actos-condición aquellos que atribuyen a un individuo una situación jurídica general u objetiva y que, por tanto, hacen posible que un individuo determinado quede cobijado por una situación general que antes no lo alcanzaba. El letrado señala como claro ejemplo "el nombramiento de un empleado público, por el cual una vez cumplidos los requisitos de su posesión en el cargo, se ubica a la persona nombrada dentro de la situación general u objetiva propia de todos los empleados públicos."

Tal como ha podido observarse, **el acto condición** solo decide que una persona, el nombrado, quedará sometida a un determinado **régimen general, legal o reglamentario, una vez haya accedido a la posesión en el cargo**, es decir, dicho acto simplemente coloca a una persona en una situación objetiva e impersonal, en cuanto a las normas laborales administrativas regulatorias: la condición de empleado público.

Siendo ello así, esta Corporación de Justicia debe señalar que el acto mediante el cual se nombra a una persona en un cargo público, a los que nos hemos referido como acto condición, se expiden con ánimos de satisfacer el interés general y no para el beneficio de la persona llamada a ocuparlo, pues lo que priva es colocar a la persona que reúna los requisitos en un cargo preestablecido, con las condiciones previstas para el desempeño de una función

pública; de la misma forma, sus reivindicaciones laborales deben ajustarse a dichas normas.

De lo antes señalado, y en el caso que nos ocupa, esta Superioridad concluye que el docente universitario de una Universidad del Estado, acepta el cargo con las condiciones laborales que establece la Institución a través de su normativa, por tanto, como servidor público que es, le rigen las excertas que la regulan, motivo por el cual no están llamados a prosperar los cargos de injuricidad sobre el artículo 71 Constitucional, estudiado en este epígrafe. Ello, sin perjuicio, obviamente, de la inconstitucionalidad de los artículos 182-A y 182-B del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá, que ha sido expresada en el marco de los razonamientos expuestos en el epígrafe previo.

4. Sobre el rol que deben ocupar las autoridades de la Universidad de Panamá a fin de garantizar una educación de calidad en dicha casa de estudios.

Por otra parte, y aun cuando ha quedado plenamente establecido que las normas impugnadas contradicen los artículos 4, 17, 19, 20, 64 y 74 de la Constitución Política, por las razones ya expuestas, merece la atención aclarar que tanto en el plano nacional, como en el internacional, existen limitantes que inciden directamente en el Derecho al Trabajo. Dichas limitantes surgen en gran cantidad de oficios o profesiones, en razón de su naturaleza y el desgaste físico o mental que pueda conllevar el ejercicio de las mismas.

Estas limitantes, vale la pena destacar, han sido ampliamente debatidas en foros locales y globales, concluyendo que su establecimiento es sumamente necesario para la protección de otros importantes Derechos.

Lo anterior obedece al hecho que, en ciertas ocasiones, el Estado se ve en la necesidad de establecer limitantes al Derecho al Trabajo para poder

garantizar y salvaguardar el goce de otros Derechos que inciden directamente en la calidad de vida de las personas.

En este contexto, queda de manifiesto que existen profesiones, como es el caso de la Docencia Universitaria, que producto del rol preponderante que ocupa en el desarrollo nacional, requiere de quienes las ejerzan, el cumplimiento de habilidades y destrezas que de no poseer podrían comprometer la formación académica de los futuros profesionales llamados a tomar el relevo generacional del país.

Y es que, para poder realizar a cabalidad la importante tarea de enseñanza universitaria, evitando al máximo la existencia de errores humanos, se hace necesario que el Ente Rector disponga de los mecanismos que permitan evaluar el rendimiento de todos los docentes que imparten clases en dicha casa de estudios a efectos que las mismas sean dictadas con los estándares de calidad esperada en un centro de formación superior tan importante para el país como la Universidad de Panamá.

En esta línea, cabe recalcar que la docencia universitaria es una profesión que requiere del cumplimiento de capacidades cognitivas, anatómicas, fisiológicas, neurológicas y psíquicas, que ciertamente sufren un normal proceso de desgaste a medida que envejecemos.

Sobre este último aspecto, vale la pena referirnos al Estudio realizado en el año 2018 por la Organización Mundial de la Salud⁹, denominado “Envejecimiento y salud: datos y cifras.”, en el que se indica medularmente lo citado a continuación:

“Comprender el envejecimiento

Desde un punto de vista biológico, el envejecimiento es la consecuencia de la acumulación de una gran variedad de daños moleculares y

⁹ Consultable en el sitio Web de la Organización Mundial de la Salud, en el siguiente enlace: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/envejecimiento-y-salud>

celulares a lo largo del tiempo, lo que lleva a un descenso gradual de las capacidades físicas y mentales, un aumento del riesgo de enfermedad, y finalmente a la muerte.

...

Afecciones comunes asociadas con el envejecimiento

Entre las afecciones comunes de la vejez cabe citar la pérdida de audición, cataratas y errores de refracción, dolores de espalda y cuello y osteoartritis, neumopatías obstructivas crónicas, diabetes, depresión y demencia. Es más, a medida que se envejece aumenta la probabilidad de experimentar varias afecciones al mismo tiempo.

La vejez se caracteriza también por la aparición de varios estados de salud complejos que suelen presentarse solo en las últimas etapas de la vida y que no se enmarcan en categorías de morbilidad específicas. Esos estados de salud se denominan normalmente *síndromes geriátricos*. Por lo general son consecuencia de múltiples factores subyacentes que incluyen, entre otros, los siguientes: fragilidad, incontinencia urinaria, caídas, estados delirantes y úlceras por presión.

Los síndromes geriátricos parecen predecir mejor la muerte que la presencia o el número de enfermedades específicas. Ahora bien, a excepción de los países que han desarrollado la geriatría como disciplina médica, con frecuencia se dejan de lado en los servicios de salud de estructura tradicional y en la investigación epidemiológica.” (El resaltado es nuestro)

Ahora bien, resulta oportuno aclarar que el hecho que un docente envejezca no quiere decir que automáticamente pierda las capacidades necesarias para seguir impartiendo clases; no obstante, somos del criterio que se deben establecer mecanismos, siempre respetando los Derechos Humanos que le asisten a los adultos mayores, a través de los cuales se logre comprobar que estos se encuentren física y mentalmente aptos para seguir ejerciendo sus funciones. Dicho análisis debe realizarse individualmente y de acuerdo con parámetros metodológicos y científicos previamente establecidos.

La importancia de concebir y realizar estas evaluaciones recae en el hecho que los docentes universitarios, sin distinción, deben poseer las aptitudes pedagógicas acorde a la innovación tecnológica que cada día crece a pasos agigantados y a las nuevas metodologías educativas, aspectos que podrían o no incidir en el rendimiento de los profesores de menor o mayor edad; no obstante, para determinar la concurrencia de aspectos que pudiesen incidir negativamente en el desenvolvimiento de estos, resulta necesario es establecimiento de las evaluaciones individuales que contemplen las características referidas.

Por último, precisamos preciso apuntar que se debe velar fielmente por el mantenimiento de altos estándares de calidad en la enseñanza universitaria, en virtud que también **la educación constituye un Derecho Humano de vital trascendencia**, tanto para el individuo que la recibe, como para el desarrollo de un país, ya que se le considera como la herramienta idónea para alcanzar mejores niveles de bienestar social y de crecimiento económico; nivelar las desigualdades económicas y sociales; propiciar la movilidad social de las personas; acceder a mejores niveles de empleo; elevar las condiciones culturales de la población; ampliar las oportunidades de los jóvenes; vigorizar los valores cívicos que fortalecen las relaciones de las sociedades; permitir el avance democrático y el fortalecimiento del Estado de Derecho; el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación; entre otros.

De ahí entonces que el Estado tiene el deber de procurar políticas públicas orientadas a garantizar que la misma sea de calidad. Cabe subrayar que la experiencia mundial muestra la existencia de una estrecha correlación entre el nivel de desarrollo de los países, en su sentido amplio, con la fortaleza de sus sistemas educativos y de investigación científica y tecnológica. Según estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un año adicional de escolaridad incrementa el Producto Interno Bruto

per cápita de un país entre 4 y 7%.¹⁰

Por ende, el Estado se encuentra en la obligación de destacar la importancia del Derecho a la Educación, puesto que, como se ha visto, su fortalecimiento puede asegurar un mejor futuro económico, político, social y cultural, lo que se revierte en una mejor calidad de vida de los ciudadanos de la República.

Por último, quiere este Pleno recalcar que pese a entender las motivaciones que pudieron llevar al Consejo Universitario a adoptar la medida decretada a través de los artículos impugnados, vale la pena aclarar que es a través del mecanismo de evaluación que se deben determinar las aptitudes del profesorado en la enseñanza académica y no por medio de una medida desigual y discriminatoria como lo es el establecimiento de una edad tope para impartir clases.

Nuestro anterior razonamiento, obedece al hecho que las competencias en razón de edad se erigen como un aspecto relativo, y es que así como pueden haber muchos adultos mayores que cuenten con altas capacidades para seguir impartiendo clases, pueden haber muchos adultos “jóvenes” que carezcan de las mismas. De ahí que no se puede relacionar las capacidades de una persona para impartir clases con su edad, sino que, reiteramos, tal circunstancia debe ser solventada a través de mecanismos científicos que permitan dilucidar la competencia que posean los profesores en la enseñanza académica, respetando los principios de igualdad y no discriminación que deben primar en las actuaciones en nuestro país.

En virtud de las consideraciones anotadas, el Pleno concluye que el artículo 182-A y la frase la frase “Por tener setenta y cinco (75) años de edad”, contenida en el artículo 182-B (modificado mediante Acuerdo del

¹⁰ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Perspectivas económicas para América Latina*, 2009.

Consejo General Universitario N°7-16 de 23 de junio de 2016), del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá, **vulneran los artículos 4, 17, 19, 20, 64 y 74 de la Constitución Política de la República de Panamá, y en esos términos se pronunciará.**

En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES** el artículo 182-A y la frase “Por tener setenta y cinco (75) años de edad”, contenida en el artículo 182-B (modificado mediante Acuerdo del Consejo General Universitario N°7-16 de 23 de junio de 2016), del Estatuto de Universitario de la Universidad de Panamá.

NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO
CON VOTO RAZONADO**

**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO
CON SALVAMENTO DE VOTO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO
CON SALVAMENTO DE VOTO**

**OTILDA V. DE VALDERRAMA
MAGISTRADA**

**SECUNDINO MENDIETA
MAGISTRADO**

**EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO**

**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
MAGISTRADA**

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA**

**YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL**