

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1323

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 23 de septiembre de 2021.

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción

El Licenciado Porfirio A. Palacios Cedeño, actuando en nombre y representación de **Elvia Arango de Castellón**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-087-2019 de 15 de abril de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Alegato de conclusión.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior, el cual nos permite reiterar lo ya planteado en nuestra contestación de la demanda, en el sentido que no le asiste la razón a la recurrente en cuanto a su pretensión para que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-087-2019 de 15 de abril de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**.

Tal como indicamos al momento de contestar la demanda, de la lectura del expediente objeto de análisis, observamos que el acto acusado lo constituye la Resolución DIGAJ-087-2019 de 15 de abril de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**, mediante la cual se le negó a **Elvia Arango de Castellón**, el pago de la prima de antigüedad, por haberse retirado de la Universidad de Panamá a partir del 4 de marzo de 2016 (Cfr. fojas 11 - 13 del expediente judicial).

X

Conforme a su derecho a la defensa, el abogado de **Elvia Arango de Castellón**, interpuso un recurso de reconsideración en contra del acto administrativo referido en el párrafo anterior, no obstante, dicha decisión se mantuvo mediante la Resolución DIGAJ-0211-2019 de 2 de agosto de 2019. Ese acto administrativo le fue notificado al abogado de la administrada el **16 de septiembre de 2019**, con lo cual se agotó la vía gubernativa (Cfr. fojas 14 – 18 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, el **13 de noviembre de 2019**, la recurrente, a través de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objetivo es que **se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-087-2019 de 15 de abril de 2019, y se le haga efectivo el pago de la prima de antigüedad**, en virtud de la relación laboral que mantuvo con la entidad demandada hasta el 4 de marzo de 2016 (Cfr. fojas 4-10 del expediente judicial).

La actora manifestó en lo medular de su demanda, que el acto impugnado ha violado el artículo 19 de Ley 24 de 14 de julio de 2005; el artículo 216 del Estatuto de la Universidad de Panamá; y el artículo 3 del Código Civil; ya que según afirma, la prima de antigüedad es un derecho que debe reconocérsele (Cfr. fojas 6 a 10 del expediente judicial).

Al respecto, la **Universidad de Panamá** mediante el Informe de Conducta advierte que la decisión contenida en el acto acusado de ilegal, está amparada bajo las normas adoptadas en virtud de la autonomía universitaria la cual es de rango constitucional y en tal sentido manifiesta lo siguiente:

**“E. LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD COMO DERECHO ADQUIRIDO DEL PERSONAL QUE LABORA EN LA UNIVERSIDAD DE PANAMA.**

En complemento a lo vertido en los puntos anteriores, es menester referirnos al momento en que la prima de antigüedad para los profesores y personal administrativo constituye un derecho adquirido.

Para ello, lo primero es tener en cuenta que por 'derechos adquiridos' se entiende aquellos que se incorporen al patrimonio de una persona por razón del cumplimiento de los supuestos establecidos en la norma que los otorga.

En tal sentido, para que una persona adquiera derechos adquiridos es indispensable que exista la norma que los concede y que el beneficiario cumpla con los supuestos exigidos para que los derechos ingresen a su patrimonio.

El Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales de Manuel Ossorio, define derechos adquiridos como 'El incorporado definitivamente al patrimonio de su titular por haberse cumplido los presupuestos de hecho necesarios, según ley vigente, para darle nacimiento, por oposición a las simples expectativas, meras posibilidades de que él nazca.'

Por su parte, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en fallo de 7 de junio de 1993; Registro Judicial de junio de 1993, sostiene lo siguiente:

'La doctrina resume el concepto de derecho adquirido, en los siguientes términos:

'... es aquel respecto del cual se han satisfecho todos los requisitos exigidos por la ley en vigencia para determinar su adquisición y consiguiente incorporación al patrimonio del adquirente...' (Dr. Roberto A. Rovere, Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1982, página 285)'

De lo antes señalado, se desprende que lo fundamental en cuanto a los derechos adquiridos es la existencia de una ley vigente que los conceda.

En ese orden de ideas, hemos acotado anteriormente que los derechos del personal de la Universidad de Panamá están recogidos en la Ley 24, de 2005, el Estatuto y los reglamentos universitarios, en articulación con lo preceptuado en el artículo 103, de la Constitución Política.

Siendo así, únicamente las normas universitarias anteriores pueden ser invocadas para el reconocimiento de derechos adquiridos por parte del personal que labora o ha laborado en la Universidad de Panamá.

Así pues, en lo que respecta a la prima de antigüedad como derecho adquirido el mismo se genera siempre que el derechohabiente cumple con los supuestos establecidos en la norma estatutaria que la regula, la cual fue aprobada por el Consejo General Universitario, en Reunión 3-18, celebrada el 12 de septiembre, de 2018 y publicado en Gaceta Oficial Digital 28625, de 3 de octubre, de 2018." (Cfr. fojas 52 – 54 del expediente judicial).

Ante el escenario jurídico explicado por la **Universidad de Panamá**, es oportuno señalar que en efecto, de conformidad con el texto del artículo 103 de la Constitución Política de la República de Panamá, dicha entidad es autónoma y en tal sentido tiene diversas atribuciones propias de dicha naturaleza, veamos:

**“Artículo 103:** La Universidad Oficial de la República de Panamá es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene la facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley...”

En ese orden de ideas, cabe señalar que el desarrollo legal de dichas facultades atribuidas con rango constitucional, están contenidas en la Ley 24 de 14 de julio de 2005 (Ley Orgánica de la Universidad de Panamá), de la cual se desprenden los artículos 1, 3 y 48, los cuales disponen lo siguiente:

**“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...**”

**“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 la 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 48:** En ejercicio de su autonomía administrativa, la Universidad de Panamá, **tiene la potestad de autorregirse y establecer 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.”

Del contenido de los textos normativos referidos en líneas anteriores, se infiere con meridiana claridad que la **Universidad de Panamá**, posee la facultad de autorreglamentar sus actuaciones, así como los deberes y derechos en cuanto a materias puntuales como lo es la prima de antigüedad, razón por la cual, tal como

lo hemos señalado previamente, el Consejo General Universitario aprobó, por un lado, en la Reunión 3-18 de 12 de septiembre de 2018, la introducción de la Prima de Antigüedad como Artículo en el Estatuto Universitario, aprobada en el Consejo Académico 13-18 del 18 de julio de 2018 (Cfr. G.O. 28625 de 3 de octubre de 2018).

Bajo la premisa anterior, es necesario tener presente, tal como se advierte de las constancias procesales que reposan en la causa bajo análisis, que la demandante finalizó su relación laboral con la **Universidad de Panamá el 4 de marzo de 2016**. En ese sentido, y siendo que el reconocimiento de la prima de antigüedad se dio en razón de las decisiones adoptadas en la **Reunión 3-18 de 12 de septiembre de 2018**, resulta jurídicamente improcedente aplicar una normativa cuya entrada en vigencia se dio de manera posterior a la desvinculación laboral de la actora con la **Universidad de Panamá**.

Es así que, conforme a la doctrina, nos permitimos destacar los planteamientos del jurista Iñaki Lasagabaster Herrarte, quien en un prolijo desarrollo de la interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales, advierte lo siguiente:

“La interpretación del principio de supletoriedad debe realizarse de manera sistemática teniendo en cuenta las prescripciones constitucionales que realizan el reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas ... El Estado pierde sus competencias normativas en relación y en la medida en que sobre una materia las Comunidades Autónomas asumen competencias, respecto de las Comunidades Autónomas que las han asumido y desde el momento de entrada en vigor de los Estatutos. La normativa estatal se queda desde ese momento congelada, no restándole al Estado título competencial alguno que le permita dictar normas válidas en esas materias asumidas por cada Comunidad Autónoma y a partir del momento de entrada en vigor de los Estatutos... El principio de supletoriedad tiene un carácter transitorio hasta que la Comunidad Autónoma ejerce sus competencias, evitando así vacíos normativos y dando continuidad al ordenamiento.” (Lasagabaster Herrarte, I. La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías. Revista Española, Derecho Constitucional, Núm.55. Enero-Abril 1999).

De la lectura de lo antes expuesto, y trasladando con profunda medida el análisis del Doctor Iñaki Lasagabaster Herrarte al escenario que ocupa nuestra atención; podemos señalar que frente a la autonomía de la **Universidad de Panamá**, y la facultad constitucional para reglamentar, los deberes y derechos de sus colaboradores, entre ellos el pago de la prima de antigüedad, estimamos que como quiera que ésta ha asumido la competencia para reconocer conforme a su normativa vigente ese derecho, tal como se desprende del texto aprobado por el Consejo General Universitario en la Reunión 3-18 de 12 de septiembre de 2018, no resulta viable la aplicación de una norma supletoria de carácter general ante la existencia de una disposición especial.

Aunado a lo antes señalado, es oportuno resaltar que la **Universidad de Panamá** indica en su informe de conducta que su ley orgánica, a saber, la Ley 24 de 14 de julio de 2005, establece en sus artículos 39 y 53 que los derechos del personal administrativo y profesores **son aquellos que se reconocen mediante el Estatuto Universitario y los reglamentos**, de manera que estos forman parte de la obediencia de la entidad demandada respecto al principio de estricta legalidad sobre el cual se sustentó la Resolución DIGAJ-087-2019 de 15 de abril de 2019 (Cfr. fojas 16 - 17 del expediente judicial).

En el marco de lo antes expuesto, se colige que **los cargos de infracción alegados por la demandante no resultan viables**, ya que **el artículo 19 de Ley 24 14 de julio de 2005; el artículo 216 del Estatuto de la Universidad de Panamá; y el artículo 3 del Código Civil**, no fueron vulnerados por la Resolución DIGAJ-087-2019 de 15 de abril de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**.

Lo anterior es así, toda vez que si bien mediante el Acuerdo de Reunión 3-18 celebrada el día 12 de septiembre de 2018, en su numeral 2 aprobó, la introducción de la prima de antigüedad como artículo en el Estatuto Universitario, **en dicho acuerdo no se reconoce el derecho a que esta prima le sea pagada**



a los ex funcionarios administrativos y docentes de la Universidad de Panamá, que hubieran dejado de laborar antes de la entrada en vigencia de ese acuerdo, el 3 de octubre de 2018 (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

**Actividad Probatoria.**

Con el objeto de acreditar las razones de hecho sobre las cuales descansa su demanda, la recurrente adujo durante la etapa correspondiente, entre otras pruebas, la copia autenticada de la Resolución DIGAJ-087-2019 de 15 de abril de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**.

Producto de lo antes indicado, y en consecuencia del material probatorio aportado, y no sustentatorio de la pretensión de la accionante, este Despacho estima que en el presente proceso la recurrente **no cumplió con su obligación de probar los datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas en la que sustenta su pretensión, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial**; deber al que se refirió la Sala Tercera mediante Sentencia de 6 de marzo de 2020, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“Ahora bien, el artículo 784 del Código Judicial establece que incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables, es por ello que, son las partes las que deben probar los hechos que le sean favorables, entonces quien alega un supuesto hecho deberá probarlo por los medios de prueba idóneos, para que se pueda declarar la procedencia de la pretensión que solicita.

Por lo tanto, al cumplir las partes con el artículo 833 del Código Judicial, como requerimiento esencial para los documentos aportados y de acuerdo artículo 784 del Código Judicial, la carga probatoria recae sobre el demandante, que debe demostrar sus alegatos, pues están fueron aportadas por el demandante al proceso para acreditar hechos de su demanda, por lo tanto, no se consideran inconducentes, además que fueron aportadas con los requerimientos para la admisión de estas pruebas.”

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DIGAJ-087-2019 de 15 de abril de 2019, emitida por la Universidad de Panamá**, ni su acto confirmatorio, y en ese sentido se nieguen las demás pretensiones.

**Del Señor Magistrado Presidente,**



Indira Triana de Muñoz  
**Procuradora de la Administración, Encargada**



María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**

Expediente 993-19

X