

REPUBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 2057

Panamá, 15 de diciembre de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

Expediente 1004-19.

El Licenciado Porfirio A. Palacios Cedeño, actuando en nombre y representación de **Marcela Márquez Reyes**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-0076-2019 de 12 de abril de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos faculta para reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en lo que refiere a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada por el apoderado especial de Marcela Márquez Reyes**, respecto a la decisión contenida en la **Resolución DIGAJ-0076-2019 de 12 de abril de 2019, emitida por la Universidad de Panamá**, por medio de la cual se le negó a **Marcela Márquez Reyes**, el pago de la prima de antigüedad, por haberse retirado de la entidad demandada a partir del 31 de diciembre de 2016 (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial).

En ese sentido, podemos indicar que la acción en estudio se basó en que, en opinión de la accionante, la decisión adoptada por la **Universidad de Panamá** vulneró la normativa invocada en el libelo; ya que, según afirmó, la prima de antigüedad es un derecho adquirido que debe reconocérsele producto de la relación laboral que mantenía con la entidad demandada, toda vez que el mismo se encuentra contemplado, tanto en el marco regulatorio

aplicable a los servidores públicos, así como a los funcionarios de esa institución (Cfr. fojas 6-10 del expediente judicial).

Por nuestra parte, este Despacho debe reiterar que contrario a lo que expuso el apoderado judicial de **Marcela Márquez Reyes**, se debe traer a colación nuevamente lo que la **Universidad de Panamá** explicó mediante su Informe de Conducta, en el sentido que la decisión contenida en el acto objeto de controversia, estuvo amparada bajo las normas adoptadas en virtud de la autonomía universitaria la cual es de rango constitucional. Veamos.

“

...

III. OBSERVACIONES A LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE SEGÚN EL DEMANDANTE HAN SIDO VIOLADAS.

A. Violación del artículo 1, de la Ley 39, de 2013, modificado por el artículo 3, de la Ley 127 de 31 de diciembre, de 2013.

...

Las normas antes mencionadas son claras o nítidas, en su texto, en señalar que los derechos de los profesores y personal administrativo de la Universidad de Panamá, deben estar reconocidos en el ordenamiento jurídico universitario.

En otro giro, para que un derecho sea exigible por un profesor de la Universidad de Panamá, son requisitos *sine que non*: (i) el reconocimiento del derecho en el ordenamiento jurídico universitario y (ii) tener la condición de servidor universitario activo-profesor o administrativo- al momento de la vigencia que reconoce el derecho.

En ese sentido y como no fue hasta el 3, de octubre, de 2018, que fue publicada en Gaceta Oficial Digital N° 28625, la inclusión de la prima de antigüedad como derecho del personal académico y administrativo universitario, es evidente que dicho derecho no corresponde a los que a esa fecha no ostentaban la condición de profesor universitario.

Por tanto, el acto administrativo demandado de ninguna manera ha infringido el artículo 1, de la Ley 39, de 2013, modificado por el artículo 3, de la Ley 137 de 31 de diciembre, de 2013.

B. Violación del artículo 3, del Código Civil.

...

Para que se considere el pago de **PRIMA DE ANTIGÜEDAD** como derecho adquirido de la profesora **LAURA ADELINA ARANGO RODRÍGUEZ**, el mismo debió estar contemplado como derecho del personal académico en el Estatuto Universitario, al 11 de agosto, de 2018, fecha en que finalizó su relación laboral con la Universidad de Panamá, por tener 75 años de edad.

En ese sentido, y como la aprobación de la prima de antigüedad como derecho de los profesores y del personal administrativo de la Universidad de Panamá, por el Consejo General Universitario N° 3-18 de 12 de septiembre, de 2018, no fue publicado en la Gaceta Oficial Digital hasta el 3 de octubre, de 2018, esto es, con posterioridad a la fecha en que se desvinculó laboralmente de la institución-13 de marzo, de 2017-, es evidente que no le corresponde el pago de la prima de antigüedad.

...

La norma estatutaria que regula la prima de antigüedad omite, en su contenido, establecer que tiene efecto retroactivo, por lo que el mismo no es aplicable a los que perdieron la condición de profesor antes del 3 de octubre, de 2018.

...

C. Violación del artículo 19, párrafo primero de la Ley 24, de 2005.

...

Como se observa, la norma que según el demandante ha sido violada establece la ubicación del Consejo Administrativo dentro de la estructura de gobierno de la Universidad de Panamá, al señalar que es la máxima autoridad en temas específicos, pero no establece sus funciones de las cuales emana su competencia.

...

Entre las funciones del Consejo Administrativo establecidas, de manera taxativa, del numeral 1 al numeral 7 de la norma antes transcrita, no está contemplada la función de conocer y resolver el Recurso de Apelación.

...

Es decir, no existe una norma estatutaria o reglamentaria que indique que en casos de solicitudes de pago derechos económicos derivados de la finalización de la relación laboral, cabe el recurso de apelación ante el Consejo Administrativo, de manera que en estos caso (sic) el Rector de la Universidad de Panamá, actúa como autoridad de única instancia.

D. En cuanto a la infracción del artículo 216, párrafo primero, del Estatuto Universitario.

...

El Estatuto de la Universidad de Panamá, a través del párrafo primero, del artículo 216, establece un principio o una línea a seguir en cuanto a la aplicación de los derechos de los profesores, al establecer que se le reconocen los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política, leyes ordinarias, leyes especiales de educadores y en la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá.

Es decir, estamos ante una norma con un contenido programático, toda vez que por sí mismo no tiene un valor para ser aplicado, puesto que para ello requiere de otra norma que establezca derechos a favor de la demandante.

Siendo así, una norma programática como es la presente norma y que según el demandante ha sido violada por el acto atacado, no es susceptible de una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción.

...” (La negrita es de la entidad) (Cfr. fojas 58 - 64 del expediente judicial).

Ante el escenario jurídico explicado por la **Universidad de Panamá**, en efecto, de conformidad con el texto del artículo 103 de la Constitución Política de la República de Panamá, esa entidad es autónoma y en tal sentido tiene diversas atribuciones propias de dicha naturaleza. Para una mejor apreciación nos permitimos transcribir la citada norma.

“**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 distingo de ninguna clase, **y posee un régimen de autonomía consagrado en la Constitución Política de la República de Panamá...**” (La negrita es nuestra).

“**Artículo 3:** **La autonomía garantizada 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.” (Lo destacado es nuestro).

“**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.” (Énfasis suplido).

Del contenido de los textos normativos referidos en las líneas anteriores, se pudo inferir 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, el Consejo General Universitario aprobó en la Reunión 3-18 de 12 de septiembre de 2018, el derecho a prima de antigüedad del personal universitario, a saber, profesores y administrativos, que fuera dispuesto en el Consejo Académico 13-18 del 18 de julio de 2018 y el Consejo Administrativo 11-18 del 18 de julio de 2018, acto que fue debidamente publicado en la Gaceta Oficial Digital 28625 de 3 de octubre de 2018 (Cfr. fojas 46-47 del expediente judicial).

Bajo la premisa anterior, **es necesario tener presente, tal como se advirtió de las constancias procesales que reposan en la causa bajo análisis, que la demandante finalizó su relación laboral con la Universidad de Panamá el 31 de diciembre de 2016; sin embargo, la actora interpuso su solicitud de pago de prima de antigüedad cuando ya se encontraba vigente la regulación especial para los colaboradores universitarios, en relación a los requerimientos para los pagos de este derecho y en el cual, no se contempló el pago para los funcionarios desvinculados previamente a la vigencia de esa norma, situación que es el caso del demandante.**

Con relación a lo anotado, 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, referido en las líneas que anteceden, **no resulta viable la aplicación de una norma supletoria de carácter general ante la existencia de una norma especial.**

Aunado a lo antes señalado, es oportuno resaltar nuevamente que la **Universidad de Panamá** indicó en su informe de conducta que su Ley Orgánica, a saber, la Ley 24 de 14 de julio de 2005, establece en su artículo 39 que los derechos del personal académico universitario 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-0076-2019 de 12 de abril de 2019.

Igualmente es preciso tener presente que **al momento en que Marcela Márquez Reyes, solicitó el pago de la prima de antigüedad, la Universidad de Panamá, a través del Acuerdo 3-18 de 12 de septiembre de 2018, había regulado lo referente a esa prestación excluyendo del reconocimiento de la misma a los ex funcionarios administrativos y docentes de la entidad que se hubiesen desvinculado de ella previo a la disposición estatutaria, caso en el que se encontraba la actora, de ahí la negativa de la institución demandada en acceder a favor del recurrente a tal compensación.**

Ahora bien, en cuanto a lo medular de la **Sentencia de 15 de octubre de 2020**, dictada por la Sala Tercera en un caso similar al que se examina, **reiteramos que Marcela Márquez Reyes, dejó de laborar en la Universidad de Panamá el 31 de diciembre de 2016, de lo que se pudo inferir que no le asiste el derecho a que la institución demandada le reconozca el pago de la prima de antigüedad.**

Dentro de este contexto, pasamos a citar parte de lo dicho por el Tribunal en la **Sentencia de 15 de octubre de 2020**. Veamos.

“ ...

Las pretensiones de la acción en estudio, consisten en que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.DIGAJ-0118-2019 de 14 de mayo de 2019, así como su acto confirmatorio y se ordene a la Universidad de Panamá a reconocer, calcular y hacer efectivo el pago de la Prima de Antigüedad a favor de la actora...

I. HECHOS QUE FUNDAMENTA LA DEMANDA.

En los hechos presentados por el apoderado judicial del accionante, se señala que **ALBIS ARIEL GALLARDO VILLARREAL**, solicitó al Rector de la Universidad de Panamá, el pago de la Prima de Antigüedad, que corresponda, por haber terminado la relación laboral que mantenía con este Centro de Estudios Superiores, a partir del 21 de febrero de 2018, de conformidad con la Resolución 2018-0619 de 3 de mayo de 2018...

...
...

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

...

Se desprende de las pretensiones de la parte accionante y de las normas invocadas por su apoderado judicial, que el problema jurídico planteado va encaminado a determinar los siguientes aspectos: 1) Si a la parte demandante le asiste el derecho a acceder al reconocimiento del pago de la Prima de Antigüedad en virtud de la relación laboral que mantenía con esa Casa de Estudios, y; 2) En caso que la asista tal derecho, determinar el momento de eficacia y exigibilidad desde el cual debe computarse el mismo.

...

Reconocimiento de la Prima de Antigüedad en el Sector Público.

Por su parte, debemos manifestar que la Prima de Antigüedad para los servidores públicos del Estado panameño, es un derecho instituido recientemente en nuestra legislación, hecho que se originó con la entrada en vigencia de la Ley 29 de 2013, posteriormente modificada por la Ley 127 de 2013...

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...

...

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 determina la Ley.**

A los fines legales, la autonomía 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:... **c) Autonomía administrativa, es decir, libertad para crear y manejar sus propios órganos de gobierno, hacer nombramientos, remociones y disponer asignaciones...**

...

Sin embargo, debe decirse que esta facultad o prerrogativa de autogobernanza no debe de ninguna forma suponer que exime a la Universidad de Panamá del cumplimiento de las disposiciones generales contenidas en la Constitución o la Ley...

Sobre la normativa aplicable al caso en cuestión.

Al respecto, no se puede obviar que al momento en que la parte demandada (sic) solicitó el pago de dicha prestación, ya la Autoridad, a través del Acuerdo N 3-18 de 12 de septiembre de 2018, había regulado lo referente al derecho a la Prima de Antigüedad en el Estatuto Universitario, excluyendo del reconocimiento de dicha prestación económica a los exfuncionarios administrativos y docentes de la Universidad de Panamá que se hubieran desvinculado de ella, previo a la promulgación de la disposición estatutaria.

...

Así las cosas, se observa que los derechos del personal administrativo y docente estaban taxativamente contenidos en el ordenamiento jurídico universitario al momento en que la demandante presentó la solicitud de reconocimiento de Prima de Antigüedad, por lo que no existe algún vacío jurídico que haga necesario la aplicación de otras normas de carácter general, como lo es la Ley de Carrera Administrativa, ni de forma directa ni supletoria, al estar concebidos los derechos prestacionales ni las disposiciones universitarias sin que estas remitan a otro cuerpo legal para resolver algo relacionado con este tema.

Por lo tanto, no se observa la existencia de vacío legal alguno que requiriera ser suplido por otra norma complementaria, ya que el derecho peticionado surge para el

funcionario universitario a partir de su regulación interna, por lo que somos del criterio que no es aplicable al caso la Ley 23 de 2017, y por ende, tampoco prospera el cargo de violación endilgado contra el artículo 1 de dicha normativa, ni del artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, al estar los derechos prestacionales de los docentes y administrativos reservados a la normatividad de la Universidad de Panamá, en uso de su autonomía universitaria, siempre que estos no vayan en detrimento de sus servidores públicos ni excedan los parámetros establecidos en el ordenamiento jurídico vigente, ni sean incompatibles con la buena administración económica de Estado panameño.

...

Todo lo anterior nos permite advertir que el derecho que se reconoce no es un derecho adquirido previamente, sino que la universidad debe autorregularse, en virtud de su autonomía constitucional y legal, situación que se ha configurado en este caso, con la promulgación del Acuerdo de Reunión No. 3-18 de 12 de septiembre de 2018, publicada en la Gaceta Oficial 28625 de 3 de octubre de 2018.

...

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala Tercera...**DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución No. DIGAJ-0118-2019 de 14 de mayo de 2019, emitida por la Universidad de Panamá...” (La negrita es del Tribunal y la subraya de este Despacho).

Aunado a lo antes explicado por el Tribunal, esta Procuraduría estima oportuno señalar que en lo concerniente a la Autonomía Universitaria, en efecto, con la Constitución de 1946 y la Ley 48 de 24 de septiembre de ese mismo año, se le otorgaron múltiples prerrogativas a esa casa de estudios superiores, asignándole personería jurídica y patrimonio propio; libertad de cátedra e investigación; **autonomía en el orden administrativo**, académico y **financiero**; por consiguiente está ampliamente facultada para regular sobre diversas materias, como es el caso de la prima de antigüedad inherente a la finalización de funciones de sus colaboradores.

Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente recalcar la nula o escasa efectividad de los medios ensayados por la demandante, a fin de

demostrarle al Tribunal la existencia de las circunstancias que, desde su perspectiva jurídica, constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 236 de veintiocho (28) de abril de dos mil veintiuno (2021)**, el cual fue confirmado mediante la **Resolución del treinta y uno (31) de octubre de dos mil veintidós (2022)**, admitiéndose como pruebas documentales presentadas por la accionante, en este orden, las que se encuentran visibles a fojas 23-24, 25-37, 11-13, 14-18 y 19-22 (Cfr. fojas 142-144 y 157 a 159 del expediente judicial).

Igualmente, **resulta necesario destacar que el Tribunal admitió como prueba aducida por esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el acto impugnado, esto es, la Resolución DIGAJ-0076-2019 de 12 de abril de 2019, emitida por la Universidad de Panamá, siendo así nuestro firme criterio que, dichas constancias procesales prestan el mérito amplio y suficiente para que sean negadas todas las pretensiones de la accionante (Cfr. foja 144 del expediente judicial).**

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de la recurrente, **lo cierto es que, ninguno ha logrado acreditar que la Resolución DIGAJ-0076-2019 de 12 de abril de 2019, objeto de reparo, carece de validez; por el contrario, ha quedado evidenciado que la negación adoptada en el acto acusado de ilegal, sostuvo su fundamento basado en la autonomía de la Universidad de Panamá, en congruencia con la facultad constitucional establecida en el artículo 103 de nuestra Carta Magna, para reglamentar los deberes y derechos de sus colaboradores, entre ellos el pago de la prima de antigüedad.**

De ahí que en el negocio jurídico bajo escrutinio, la actividad probatoria de la demandante **no logró relevar la presunción de legalidad que ampara al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada, lo señalado por la parte**

actora en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar las respectivas constancias probatorias a fin de acreditar los hechos alegados en su demanda.

Sobre el particular, mediante la **Resolución de 10 de julio de 2019**, la Sala Tercera se refirió al deber que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que brinda cobertura a los actos administrativos; y acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que como lo establece el artículo 74 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

...

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

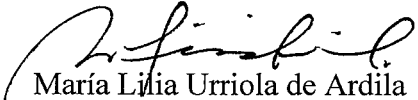
...” (El resaltado es nuestro).

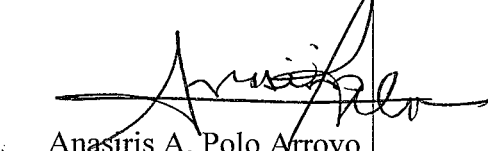
Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar los hechos que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos establecidos**

en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que solicita.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta a cabalidad mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DIGAJ-0076-2019 de 12 de abril de 2019, emitida por la Universidad de Panamá**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,


María Lilia Urriola de Ardila
Procuradora de la Administración, Encargada


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada