

REPUBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 745

Panamá, 11 de abril de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Alegato de Conclusión.**

**Expediente: 395752021.**

El Licenciado Abner Alberto Palacios Selles, actuando en nombre y representación de **Irina Nemtchenok de Ardila, en su condición de viuda de José Antonio Ardila Acuña (q.e.p.d)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.DIGAJ-0086-2020 de once (11) de noviembre de dos mil veinte (2020), emitida por el Rector de la **Universidad de Panamá**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**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, 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 permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por la actora, **Irina Nemtchenok de Ardila, en su condición de viuda de José Antonio Ardila Acuña (q.e.p.d)**, referente a lo actuado por la Universidad de Panamá, al emitir la Resolución No.DIGAJ-0086-2020 de once (11) de noviembre de dos mil veinte (2020), que en su opinión es contraria a Derecho.

La acción propuesta por el abogado de **Irina Nemtchenok de Ardila, en su condición de viuda de José Antonio Ardila Acuña (q.e.p.d)**, se basa en que, el

difunto, prestó sus servicios en la Universidad de Panamá por treinta y cuatro (34) años de allí, que considera que tiene derecho a que se le pague la prima de antigüedad. Agrega, que con la emisión del acto objeto de controversia, la entidad vulneró el debido proceso (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista 022 de 4 de enero de 2022**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la recurrente; ya que **debemos advertir** que la **Universidad de Panamá** explicó en su Informe de Conducta, 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. Veamos.

**“...III. OBSERVACIONES A LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE SEGÚN LA DEMANDANTE HAN SIDO VIOLADAS.**

...

**A. Violación de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, artículo 1, modificado por el artículo 3 de la Ley 137 de 31 de diciembre de 2013.**

...

Como se observa la prima de antigüedad se consideró, originalmente, como derecho de los servidores públicos de manera injustificada, y luego se convirtió en un derecho De los servidores públicos, indistintamente, fuere el motivo de la finalización de la relación de trabajo.

Si bien la Ley N°39, de 11 de junio, de 2013, se refiere al ejercer cargo de manera permanente o eventual en el Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo, la Contraloría General de la República, la Caja de Seguro Social, las instituciones descentralizadas y los intermediarios financieros (art 1) y la Ley N°127, de 31 de diciembre, de 2013, a los servidores público al servicio del Estado (art.3), los profesores que laboran en la Universidad de Panamá se distinguen por estar nombrados o contratados en una institución pública que aunque es descentralizada no es igual categoría o nivel a las otras, por gozar de autonomía reconocida en el artículo 103, de la Constitución Política.

...

Así mismo, la Ley en mención reconoce la Carrera Académica de la Universidad de Panamá, que se desarrolla en

el Estatuto y los Reglamentos universitarios (art.40). Por su parte el artículo 5, del Estatuto de la Universidad de Panamá, señala que 'La autonomía universitaria comprende la auto reglamentación, que es el derecho de la institución de normar por su cuenta su organización y funcionamiento, mediante la aprobación y modificación de su Estatuto, reglamentos y acuerdos por los órganos de gobierno, según la materia o asunto de su competencia'.

...

**B. Violación al artículo 3, del Código Civil.**

...

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 falleció-26 de febrero, de 2017, es evidente que no le corresponde el pago de la prima de antigüedad.

..." (Cfr. fojas 62 y 63 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, **resulta importante señalar** que, en el aludido Informe de Conducta, quedó claramente establecido que, el 26 de febrero de 2017, **José Antonio Ardila Acuña (q.e.p.d)**, finalizó la relación laboral con la entidad demandada por fallecimiento, es decir, antes del 3 de octubre de 2018, siendo ésta última la fecha en que fue publicada en Gaceta Oficial Digital la inclusión de antigüedad como derecho de los profesores, de lo que se infiere sin lugar a duda, que **la institución no había contemplado el pago de la prima de antigüedad de ahí, que la accionante, no podía ser acreedora de ese beneficio en su condición de viuda** (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Ante el escenario jurídico explicado por la **Universidad de Panamá**, es oportuno indicar que, 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 distinción 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 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 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, y a la fecha de emisión de esta contestación se encuentra vigente.

Bajo la premisa anterior, estimamos pertinente indicar que, el 26 de febrero de 2017, cuando **José Antonio Ardila Acuña (q.e.p.d)** finalizó la relación laboral por fallecimiento con la institución demandada, la prima de antigüedad no constituía derecho de los profesores según el ordenamiento jurídico universitario y, por lo tanto, no es exigible por quien hoy recurre (Cfr. fojas 17-19 y 20-31 del expediente judicial).

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 disposición especial.**

Aunado a lo antes señalado, es oportuno **resaltar** que la Ley Orgánica de la **Universidad de Panamá**, establece que, los derechos del personal académico son aquellos que se reconocen mediante el Estatuto Universitario y los reglamentos, por

lo que atendiendo el principio de estricta legalidad, suponen la obediencia de la entidad demandada.

En el marco de lo antes expuesto, se colige que **los cargos de infracción explicados por la demandante no resultan viables**, ya que el artículo 1 de la Ley No. 39 de 11 de junio de 2013, derogada mediante la Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017; el artículo 3 del Código Civil; los artículos 19 y 39 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005; los artículos 35, 36, 166 (numeral 1 y 2) y 2001 (numeral 85) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; el artículo 216 del Estatuto de la Universidad de Panamá, no fueron vulnerados por la Resolución No.DIGAJ-0086-2020 de once (11) de noviembre de dos mil veinte (2020), emitida por la **Universidad de Panamá**.

Lo anterior es así, toda vez que tal como lo hemos explicado en los párrafos que anteceden, al momento de la petición de la demandante, la norma aplicable era aquella aprobada por el Consejo General Universitario en la Reunión 3-18 de 12 de septiembre de 2018, **la cual no contempla los pagos de prima de antigüedad a servidores desvinculados antes de la entrada en vigencia de la misma**; por consiguiente, es sobre esta circunstancia en la que se consagra el principio de estricta legalidad, puesto que el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permite.

No podemos obviar el hecho que nuestra Carta Magna le otorga a la **entidad demandada, en su condición de Universidad Oficial, autonomía en su régimen, lo que conlleva la facultad de administrar el personal que allí labora**.

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.

En esa línea de pensamiento, se colige con meridiana claridad que la **Universidad de Panamá**, actuó conforme a derecho al emitir el Acuerdo No. 3-18 de 12 de septiembre de 2018, a través del cual estableció los presupuestos jurídicos necesarios para el pago de dicha prestación y delimitó su alcance.

Para una mejor explicación del tema en debate, nos permitimos transcribir la Sentencia de veintitrés (23) de agosto de dos mil veintiuno (2021), dictada por el Magistrado Carlos Vásquez Reyes, quien indicó:

“...  
 Las pretensiones de la Acción en estudio,

consisten en que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°DIGAJ-0025-2019 de 10 de abril 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 de la accionante, se señala que **GILMA HERNÁNDEZ CAMARENA**, solicitó al Rector de la Universidad de Panamá, el pago de la Prima de Antigüedad, que le corresponde, por haber terminado la relación laboral que mantenía con este Centro de Estudios Superiores, a partir del 29 de diciembre de 2016, de conformidad con la Resolución N°2017-0100 de 3 de enero de 2017...

...

#### **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 N° DIGAJ-0025-2019 de 10 de abril de 2019, emitida por la Universidad de Panamá..." (La negrita es del Tribunal y la subraya de este Despacho).

### **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas No.173 de veintitrés (23) de febrero de dos mil veintidós (2022), por medio del cual **admitió** a favor de la actora: los documentos visibles de fojas 17-19, 37 y 38 del expediente judicial, entre otros (Cfr. fojas 103-104 del expediente judicial).

Las pruebas aportadas y admitidas en este caso, no logran variar el contenido de la Vista 022 de 4 de enero de 2022, por cuyo conducto contestamos la demanda que se analiza, por lo que, somos del criterio que la medida adoptada por la entidad demandada, correspondiente a no pagarle a **Irina Nemtchenok de Ardila, en su condición de viuda de José Antonio Ardila Acuña (q.e.p.d)**, la prima de antigüedad que reclama, fue apegada a derecho y conforme a la Ley.

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** demostrar que la **Universidad de Panamá**, al emitir los actos acusados, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Irina Nemtchenok de Ardila, en su condición de viuda de José Antonio Ardila Acuña (q.e.p.d)**, por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en la Resolución de **Auto de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, señalando en torno al mismo 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 784 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 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

..." (Énfasis suplido).

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **la actora cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por **Irina Nemtchenok de Ardila, en su condición de viuda de José Antonio Ardila Acuña (q.e.p.d)**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución No.DIGAJ-0086-2020 de once (11) de noviembre de dos mil veinte (2020)**, dictada por la **Universidad de Panamá** y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Anasiris A. Polo Arroyo  
Procurador de la Administración, Encargada



María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General