

REPUBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 746

Panamá, 11 de abril de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Alegato de Conclusión.**

**Expediente: 232-19**

El Licenciado Porfirio Alexis Palacios Cedeño, actuando en nombre y representación de **Lewis Ernesto Pinzón Almanza**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en que supuestamente incurrió la **Universidad de Panamá**, al no dar respuesta a la solicitud de reconocimiento, autorización y pago de derechos adquiridos a la Prima de Antigüedad, las vacaciones completas o proporcionales ganadas y cualquiera otra prestación laboral, que le adeude.

**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 el actor, **Lewis Ernesto Pinzón Almanza**, que consiste en la supuesta negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió la **Universidad de Panamá**, al no dar respuesta a la solicitud presentada por el, para el reconocimiento, autorización y pago de derechos adquiridos tales como: Prima de Antigüedad, vacaciones completas o proporcionales ganadas y cualquiera otra prestación laboral, que se le adeude (Cfr. fojas 2-11 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista 181 de 19 de enero de 2022**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón al recurrente; ya que **debemos advertir** que contrario a lo expuesto por el apoderado de **Lewis Ernesto Pinzón Almanza**, estimamos pertinente traer a colación lo que la **Universidad de Panamá** explicó en su Informe de Conducta, en cuanto a la inviabilidad del reconocimiento y pago de la Prima de Antigüedad, en atención a las normas adoptadas en virtud de la autonomía universitaria la cual es de rango constitucional. Veamos.

“...

**IV. OBSERVACIONES A LAS DISPOSICIONES QUE SEGÚN EL DEMANDANTE HAN SIDO VIOLADAS.**

**A. Violación del artículo 1, de la Ley 39, de 2013, modificada por 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 127, 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 del señor **LEWIS ERNESTO PINZÓN ALMANZA**, el mismo debió estar contemplado como derecho del personal administrativo de la Universidad de Panamá, en el Estatuto Universitario, al **16 de enero, de 2017**, fecha en que finalizó su relación laboral con la Universidad de Panamá, por dejar sin efecto por jubilación

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-31 de diciembre, de 2016-, 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. En cuanto a la infracción del artículo 240, párrafo primero, literal q) del Estatuto Universitario.

...

Agrega, el literal q) del artículo 240, del Estatuto Universitario, que al personal administrativo le corresponde los demás derechos consagrados en el Estatuto Universitario, el Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo, los otros reglamentos universitarios y los acuerdos de los respectivos órganos de la Universidad de Panamá.

Es decir, el sentido del literal q) del artículo 240, del Estatuto Universitario, es claro en que en ninguna norma que no sea parte del ordenamiento jurídico universitario, se reconocerán derechos del personal administrativo de la Universidad de Panamá.

...” (La negrita es de la entidad) (Cfr. fojas 94-98 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, **resulta importante señalar** que, en el aludido Informe de Conducta, quedó claramente establecido que, el 16 de enero de 2017, **Lewis Ernesto Pinzón Almanza**, finalizó la relación laboral con la entidad demandada, 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 el accionante, no podía ser acreedor de ese beneficio** (Cfr. foja 92 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 (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 este escrito se encuentra vigente.

Bajo la premisa anterior, estimamos pertinente indicar que, el 16 de enero de 2017, cuando **Lewis Ernesto Pinzón Almanza,** finalizó la relación laboral 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. foja 96 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 el 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; y el artículo 240 del Estatuto de la entidad demandada, no fueron vulnerados por la negativa tácita, por silencio administrativo, en que supuestamente incurrió 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 del 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 petitionado 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. 181 de tres (3) de marzo de dos mil veintidós (2022), por medio del cual **admitió** a favor del actor: los documentos visibles de fojas 12, 13, 14-17, 18-16 y 66 del expediente judicial, entre otros.

Las pruebas aportadas y admitidas en este caso, no logran variar el contenido de la Vista 181 de 19 de enero de 2022, por cuyo conducto contestamos la demanda que se analiza, puesto que, tal como se desprende de las constancias procesales y del informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador a través de la Nota N° R-D-0798-2021 de 25

de mayo de 2021, la entidad demandada, dio respuesta a la petición formulada, haciendo efectivo el pago de las vacaciones proporcionales vencidas y la bonificación de antigüedad; no obstante, le indicó que no tiene derecho al pago de la Prima de Antigüedad, toda vez que finalizó su relación laboral en el año 2017 (Cfr. fojas 66 y 67-69 del expediente judicial).

Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle al accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afectaría la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión sea desestimada.

Al respecto, 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 29016, 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 **el actor 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 **Lewis Ernesto Pinzón Almanza**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la negativa tácita, por silencio administrativo, en que supuestamente incurrió la Universidad de Panamá, al no dar respuesta a la solicitud de reconocimiento, autorización y pago de derechos adquiridos a la Prima de Antigüedad, las vacaciones completas o proporcionales ganadas y cualquiera otra prestación laboral, que se le adeude y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.**

**Del Honorable Magistrado Presidente**



Anasiris A. Polo Arroyo  
**Procuradora de la Administración, Encargada**



María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**