

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Alegatos de Conclusión.

Expediente 703112020.

Vista Número 747

Panamá, 11 de abril de 2022

El Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, actuando en nombre y representación de **Rosa Magallón**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° DIGAJ-0023-2020 de 27 de febrero de 2020, emitida por 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 Número 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley Número 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a **Rosa Magallón** en lo que respecta a su pretensión.

**I. Antecedentes.**

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que mediante la Resolución N° DIGAJ-0023-2020 de 27 de febrero de 2020, emitida por la **Universidad de Panamá**, le negó a **Rosa Magallón**, la solicitud del pago de la prima de antigüedad, por haberse retirado de dicha casa de estudios superiores el 1 de octubre de 2017, y antes que se reconocieran estos derechos (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial).

Como en su momento advertimos, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción indilgados, el abogado de **Rosa Magallón** manifestó que el acto administrativo en cuestión vulnera el artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, en la medida que las actuaciones de la **Universidad de Panamá** se han efectuado al margen del principio de estricta legalidad, al negar la solicitud de pago de prima de antigüedad que le corresponde a su representada a la luz de lo

establecido en el Acuerdo de Reunión No. 3-18 (numeral 2), del Consejo General Universitario, celebrada el 12 de septiembre de 2018. Agrega que, al tenor de los **artículos 5 y 137-B (artículo 140) del Texto Único de la Ley 9 de 1994**, dicha prestación laboral constituye un derecho adquirido de carácter general reconocido en favor de los servidores públicos, por tal razón, estima que con independencia de la autonomía universitaria reconocida en el Estatuto Constitucional, la institución debió aplicar de forma supletoria lo dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa, toda vez que se trata de una disposición legal de interés social y que la prerrogativa reclamada fue alcanzada antes que el máximo órgano colegiado aprobara el reconocimiento de dicha remuneración económica al personal docente y administrativo de labora en esa casa de estudios (Cfr. fojas 7-12 del expediente judicial).

## **II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.**

Frente a lo señalado por la accionante, este Despacho reitera su oposición a los cargos de ilegalidad expuestos y a las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta.

Como expresamos en nuestra **Vista Número 184 de 20 de enero de 2022**, la decisión contenida en el acto objeto de controversia, está amparada bajo las normas adoptadas en virtud de la autonomía universitaria la cual es de rango constitucional. En ese sentido, si bien el 1 de octubre de 2017, **Rosa Magallón** finalizó la relación laboral con la entidad demandada, la realidad es que la solicitud de pago fue promovida antes del 3 de octubre de 2018, siendo ésta última la fecha en que fue publicada en Gaceta Oficial Digital el Acuerdo de la Reunión N° 3-18, celebrada el 12 de septiembre de 2018, a través del cual el Consejo General Universitario aprobó la introducción de la prima de antigüedad como artículo al Estatuto Universitario, reconociéndole dicha prestación al personal académico y administrativo (Cfr. fojas 33-34, 38, 39, 41, 43, 44 y 46 del expediente judicial y páginas 39-41 de la Gaceta Oficial Digital No. 28625 de 3 de octubre de 2018).

Queremos con ello significar que, **al tiempo en que la demandante reclamó el pago de la prima antigüedad, la institución no había contemplado el reconocimiento de dicha prestación económica, esto es, que se encontrara integrado en el ordenamiento jurídico de la**

Universidad de Panamá al momento de la terminación laboral, de allí que Rosa Magallón no podía ser acreedora de ese beneficio como equivocadamente alega su apoderado judicial.

Como en su momento expresamos, la **Universidad de Panamá posee la facultad de autoreglamentar 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 N° 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 No. 28625 de 3 de octubre de 2018, y que a la fecha de emisión de estos alegatos se encuentra vigente.

En ese marco, **reiteramos** que, el 1 de octubre de 2017, cuando **Rosa Magallón** finalizó o terminó la relación laboral con la **Universidad de Panamá**, **el pago de la prima de antigüedad no constituía un derecho del personal universitario según el ordenamiento jurídico de esa casa de estudios y, por lo tanto, no resulta exigible por la recurrente** (Cfr. fojas 33-34 y 38 del expediente judicial).

Con relación a lo anotado, este Despacho considera necesario **subrayar** lo expresado en nuestra vista de contestación, en el sentido 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, 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 N° 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, **resaltamos** lo expuesto por la **Universidad de Panamá** en su informe explicativo de conducta, en cuanto a que el **artículo 39 de la Ley No. 24 de 14 de julio de 2005**, Orgánica de la entidad, establece 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 institución demandada respecto al principio de estricta legalidad sobre el cual se sustentó la Resolución N° DIGAJ-0023-2020 de 27 de febrero de 2020 (Cfr. fojas 31-32 del expediente judicial y página 16 de la Gaceta Oficial N° 25,344 de 18 de julio de 2005).

En función de lo antes planteado, reiteramos que **no resultan viables los cargos de infracción argumentados por la demandante en cuanto a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000; así como a los artículos 5 y 137-B (artículo 140) del Texto Único de la Ley 9 de 1994; en la medida que la Resolución N° DIGAJ-0023-2020 de 27 de febrero de 2020, y su confirmatorio, se han dictado conforme a los principios rectores del procedimiento administrativo.**

En este punto, nos reafirmamos en el criterio expuesto en nuestra vista de contestación, en cuanto a que, **nuestro Estatuto Fundamental le otorga a la entidad demandada, en su condición de Universidad Oficial del Estado, autonomía en su régimen, por consiguiente, está ampliamente facultada para regular sobre diversas materias, como lo es la administración del personal que allí labora, así como lo concerniente a la prima de antigüedad inherente a la finalización de funciones de sus colaboradores; criterio que ha sido ampliamente desarrollado por la Sala Tercera en pronunciamientos recientes, resaltando la Autonomía de la Universidad de Panamá para emitir el Acuerdo de la Reunión N° 3-18 de 12 de septiembre de 2018, y la ausencia de una norma legal que justifique el pago de la prima de antigüedad a colaboradores cuya relación laboral había terminado antes de la emisión de dicho acto, lo que como ya hemos señalado, es la discusión que subyace en cada proceso respecto al pago o no de la prima de antigüedad.**

### **III. Actividad probatoria.**

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la nula o escasa efectividad de los medios ensayados por **Rosa Magallón** para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En efecto, la Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas No. 195 de diez (10) de marzo de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual admitió como pruebas documentales presentadas por la accionante, las copias autenticadas de la resolución impugnada, así como su acto confirmatorio, entre otros elementos probatorios aportados por la recurrente con la demanda (Cfr. fojas 105-106 del expediente judicial).

Igualmente, resulta necesario destacar que el Tribunal admitió como prueba aducida por esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente de personal de **Rosa Magallón** y administrativo que guarda relación con la Resolución N° DIGAJ-0023-2020 de 27 de febrero de 2020, así como su confirmatorio, ambos emitidos por la **Universidad de Panamá** (Cfr. fojas 105-106 del expediente judicial).

Es importante tener presente que, por medio del Oficio No. 686 de 22 de marzo de 2022, el Tribunal le solicitó a la **Universidad de Panamá**, que remitiera el expediente de personal y administrativo que guarda relación con el caso bajo análisis; sin embargo, aunque no ha sido remitido hasta este momento procesal por la entidad demandada a la Sala Tercera, no constituye un motivo para desmeritar los argumentos que hemos planteado a lo largo del proceso en estudio (Cfr. foja 109 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de la recurrente, como puede observarse, ésta se limitó a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción, así como otros elementos probatorios documentales que, a juicio de este Despacho, **carecen de validez y utilidad para probar la veracidad de sus alegaciones, en la medida que ninguno ha logrado acreditar que la Resolución N° DIGAJ-0023-2020 de 27 de febrero de 2020, objeto de reparo, fue dictada en contravención de las normas que regulan la materia en estudio**, por consiguiente, la **Universidad de Panamá**, actuó en el marco del principio de estricta legalidad que rige las actuaciones de la Administración Pública, en la medida que el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permite.

Las reflexiones anteriores nos permiten colegir que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la recurrente **no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al**

acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por ésta 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 los correspondientes medios de convicción a fin de acreditar los hechos alegados en su libelo.

Sobre el particular, mediante la **Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (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 cobija a los actos administrativos; y de acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo que a continuación transcribimos:

“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...**

**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.**

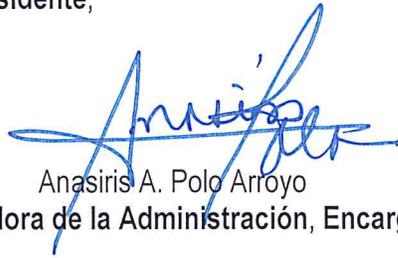
...” (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se infiere que **las partes son las que deben probar los hechos que le sean favorables, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código de Procedimiento, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que solicita, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia**

que reposa dentro del infolio judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que se fundamenta la demandante.

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente como 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 N° DIGAJ-0023-2020 de 27 de febrero de 2020, emitida por la Universidad de Panamá, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la parte actora.**

Del Señor Magistrado Presidente,



Anasiris A. Polo Arroyo  
Procuradora de la Administración, Encargada



María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General