

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 080

Panamá, 21 de enero de 2020

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La firma forense BC&D Abogados, actuando en nombre y representación de **Daysi Valoy de Von Chong**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DGJA-036-2018 de 19 de abril de 2018, emitida por la **Universidad de Panamá**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Alegato de Conclusión.

**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, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo 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 la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Antecedentes.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución DGJA-036-2018 de 19 de abril de 2018, emitida por la Universidad de Panamá, por medio del cual se le denegó a **Daysi Valoy De Von Chong** el derecho de petición al ajuste salarial (Cfr. fojas 17 a 19 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la actora presentó ante la Universidad de Panamá, el correspondiente recurso de apelación,

mismo que fue objeto de decisión por la autoridad demandada por medio de la Resolución 17-18 SGP de 1 de agosto de 2018, que confirmó lo anteriormente dispuesto, misma que fue notificada a la firma forense que representa a la actora el 13 de agosto de 2018, en la que se indicó que agota la vía gubernativa y que contra ella no cabe recurso alguno (Cfr. fojas 20 a 29 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, a través de la Resolución 10-18 SGP de 22 de agosto de 2018, el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá, subsanó un error contenido en la numeración de la Resolución 17-18 SGP por Resolución 7-18 SGP, acto administrativo que fue notificado a la actora el 18 de septiembre de 2018 (Cfr. fojas 30-31 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 12 de octubre de 2018, **Daisy Valoy De Von Chong**, a través de la firma forense que la representa, presentó la demanda que ocupa nuestra atención, ante la Sala Tercera, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución DGJA-036-2018 de 19 de abril de 2018, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la firma forense que representa a la recurrente manifiesta que la Resolución DGJA-036-2018 de 19 de abril de 2018, emitida por el Rector de la Universidad de Panamá, infringió de forma directa el artículo 1 de Decreto de Gabinete 87 de 1 de julio de 1972, el cual establece el Escalafón de Enfermería, señalando además, que ese centro educativo, aun siendo entidad autónoma, debe acatar las normas jurídicas de la República de Panamá (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Según señala quien representa a la accionante, la resolución objeto de controversia, emitida por la Universidad de Panamá y su acto confirmatorio han infringido la norma citada en líneas anteriores, en el sentido de desconocer el derecho de petición reconocido por Ley, que fue reclamado por la profesional de la Enfermería; indica además, que **Daysi Valoy De Von Chong**, ha prestado once

(11) años continuos de servicio en la Clínica de la entidad demandada, a la que ingresó en el nivel I y en la categoría VI y como quiera que su representada fue escalando en categorías o etapas, el salario percibido debió ir en aumento, cónsono con los ascensos respectivos, de acuerdo al escalafón, y a sus modificaciones al aumento de la escala salarial, mediante los acuerdos suscritos por el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Asociación Nacional de Enfermeras de Panamá, entre otras asociaciones gremiales (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Continúa exponiendo la firma forense que representa a la demandante, que el acto administrativo acusado fue emitido negando la solicitud que hiciera **Daisy Valoy De Von Chong** en cuanto a que le fueran pagadas todas las diferencias de los salarios dejados de percibir desde el año de 2007, en el que ocupaba la categoría III, hasta octubre de 2017, fecha de su solicitud en donde señalaba que se expuso el detalle del ajuste debido, tomando como base la certificación de salarios y los acuerdos que determinan los aumentos según el Escalafón (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

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

En esta ocasión reiteramos lo manifestado en la **Vista 567 de 31 de mayo de 2019**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la recurrente, ya que una vez examinada la solicitud realizada por **Daysi Valoy de Von Chong**, en la que fundamenta su pretensión, este Despacho considera que la misma debe ser desestimada por el Tribunal, por las razones de hecho y de derecho que exponremos a continuación.

Es importante **resaltar** que este Despacho se opone a los argumentos expresados por la actora, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en la Resolución DGJA-036-2018 de 19 de abril de 2018, emitida por el Rector de la Universidad de Panamá, resulta importante en primer lugar, abordar el tema de

la autonomía universitaria, ya que en ella se ampara la facultad de la institución a quien representa para normar por sí misma, todo lo relacionado con la administración de su personal académico y administrativo, ingresos, salarios, egresos y otros aspectos (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, **reiteramos** lo indicado por el Rector de Universidad de Panamá en cuanto a que la autonomía que goza dicha entidad está consagrada en el artículo 103 de la Constitución Política, el cual no solamente le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo sino también la facultad de designar y separar a su personal en la forma que determine la Ley (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, **destacamos** de igual forma lo señalado por la máxima autoridad de la Universidad de Panamá, que en desarrollo de sus atribuciones y funciones, ha dictado una serie de normas y reglamentos para organizar la vida y actividad universitaria de los tres estamentos que componen esa casa de estudios a saber: estudiantes, docentes y administrativos, por lo tanto, existe un Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de esa casa de estudios superiores, que es el que regula los aspectos laborales de los funcionarios administrativos de este centro educativo (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

En ese contexto, debemos **resaltar** que si bien el Consejo Administrativo, en su Reunión 16-16, celebrada el 7 de septiembre de 2016, confiere el derecho a los médicos, odontólogos y enfermeras a acogerse a la nueva escala salarial, es necesario advertir que este mismo Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá, en la Reunión 13-17 de 5 de julio de 2017, aprobó la Resolución 9-17 SGP, la cual en el resuelve primero indica:

“PRIMERO: Ajustar gradualmente los salarios de los funcionarios de la salud de la clínica universitaria, específicamente los médicos y enfermeras de la misma, de manera que sus emolumentos (salario) se aproximen

a los salarios externos de estos profesionales. Tal medida estará sujeta a las posibilidades financieras de la institución.

SEGUNDO: Derogar el Acuerdo N°16-16, del 7 de septiembre de 2016, en todas sus partes.” (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

De la disposición transcrita, **se colige** lo indicado por la entidad demandada, al señalar que la Universidad de Panamá ha decidido que los salarios de los médicos, odontólogos y enfermeras se aproximen a los salarios reconocidos por las leyes nacionales a los profesionales de la salud, siempre condicionado al presupuesto universitario, previo reconocimiento por parte de la Dirección General de Recursos Humanos, mediante acción de personal que reconozca el ajuste salarial correspondiente (Lo subrayado es nuestro)(Cfr. foja 18 del expediente judicial).

En ese escenario, y tomando como referencia la Resolución 17-18 SGP, emitida por el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá y confirmatoria del acto objeto de controversia, podemos **destacar** lo que indica la misma en su parte medular, en relación a que la institución demandada, laboran funcionarios administrativos de distintas profesiones, algunas de las cuales están reguladas por leyes especiales, con su propio escalafón; en el caso específico del gremio de las enfermeras, se ha llegado a acuerdos salariales en distintos momentos con la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Salud; sin embargo, de estos acuerdos, la única referencia a la entidad, se encuentra en el Acuerdo Tercero de la Adenda complementaria de 29 de diciembre de 2015, el cual no guarda relación alguna con la aplicación del escalafón salarial de las enfermeras en las universidades oficiales.

Así mismo, en la adenda antes mencionada, se indica que los acuerdos y adendas de los gremios que suscriben este documento, será aplicable para todos los funcionarios sin importar la institución donde laboran, incluyendo las entidades autónomas (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Sin embargo, es importante **resaltar** que no aparece la firma del representante legal, es decir, la del Rector de la Universidad en ninguno de los referidos acuerdos y adenda complementaria, por lo tanto, no existe obligación alguna en el cumplimiento de lo acordado con respecto a la escala salarial de las enfermeras (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Es importante **reiterar**, si bien es cierto a que el ámbito de aplicación de la Adenda Complementaria de 29 de diciembre de 2015, comprende las entidades autónomas, y, por ende, a la Universidad de Panamá, no podemos perder de vista que para que los acuerdos y adendas sobre la escala salarial de las enfermeras al servicio del Estado sean parte del ordenamiento jurídico universitario, deben ser aprobados por los órganos de gobierno universitario competentes, en virtud de la autonomía universitaria, la cual está prevista como lo hemos mencionado en líneas anteriores, en el artículo 103 de la Constitución Política, que es del tenor siguiente:

“Artículo 103: La universidad oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley”.
(Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Dentro del contexto anteriormente expresado, **se desprende**, que la entidad demandada señala que los regímenes salariales y sus modificaciones en el sector público, ya sea por disposición legal o por acuerdos de los gremios, no son de aplicación inmediata y obligatoria en la Universidad de Panamá, en virtud de la autonomía que tiene sobre la regulación en esa materia, salvo que ella misma así lo disponga a través de la autoridad competente, es decir a través del Consejo Administrativo.

De igual manera, a las enfermeras que laboran en la institución, se les aplicará el escalafón de su profesión y sus modificaciones, en la medida en que estas sean aprobadas por el Consejo Administrativo (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Cabe agregar, que en relación al régimen salarial aplicable a la demandante, por el ejercicio de la profesión de enfermería, es importante **tener presente** que, si bien el Consejo Administrativo decidió en algún momento que las enfermeras se rigen por el escalafón de su profesión, con la condición de estar nombradas a tiempo completo; la aplicación de todas las modificaciones a esa escala salarial, aun cuando en ellas no existe participación de la Universidad de Panamá, requiere en cada caso de la aprobación de éste, con fundamento en el contenido de la autonomía universitaria (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

En ese aspecto, **insistimos** en que los acuerdos y resoluciones que sirven de fundamento a **Daisy Valoy De Von Chong**, no han sido aprobados por el Consejo Administrativo, salvo la nueva escala salarial que tuvo vigencia del 7 de septiembre de 2016 al 5 de julio de 2017, fecha en que el mismo órgano de gobierno decidió dejarlo sin efecto (Cfr. fojas 26 y 28 del expediente judicial).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en líneas anteriores, **destacamos** que queda demostrado que los salarios devengados por **Daysi Valoy De Von Chong** están fundamentados en la facultad que tiene el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá, con base en la autonomía universitaria, para regular o normar todos los aspectos relacionados con la administración de sus recursos humanos, entre los cuales se encuentra el régimen salarial de sus empleados.

En esa línea de pensamiento, y refiriéndonos a la autonomía de la Universidad de Panamá debemos **reiterar** que la Sala Tercera ha desarrollado el tema en numerosa jurisprudencia siendo una de las más recientes, la emitida el 11 de junio de 2018, a través de la cual se indicó lo siguiente:

“Del contenido de las citadas disposiciones constitucionales, legales y estatutarias, se desprende con claridad que la autonomía de la Universidad de Panamá implica que ésta, a través de sus órganos de gobierno, está plenamente facultada para designar y separar a su personal académico y administrativo;

con claridad que la autonomía de la Universidad de Panamá implica que ésta, a través de sus órganos de gobierno, está plenamente facultada para designar y separar a su personal académico y administrativo; para disponer, administrar y acrecentar su propio patrimonio, para garantizar la libertad de cátedra, es decir, que su personal académico ejerza docencia, la investigación, la extensión, la producción y la prestación de servicios, **utilizando sus particulares enfoques interpretativos y estrategias didácticas**; para organizar sus estudios, investigaciones y docencia, así como su extensión, producción y servicios, además de crear, reforzar y suprimir carreras, y celebrar convenios y acuerdos con otras instituciones y organizaciones, para elegir y remover a sus autoridades, y **especialmente para establecer las normas y procedimientos relacionados con su organización y funcionamiento**, a través de la aprobación y modificación, por parte de sus órganos de gobierno, del Estatuto Universitario, los reglamentos y los acuerdos, que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines, objetivos y programas. Sobre el particular, es dable anotar que en Sentencia de 14 de enero de 1993, se hace referencia a lo expresado por la Doctora Aura E. Guerra de Villalaz en su obra Bases Constitucionales de la Autonomía Universitaria, en la cual se refiere a ocho aspectos importantes que componen la **autonomía universitaria**, siendo uno de ellos la autonomía legislativa, que consiste en la competencia de carácter normativo para elaborar y aprobar sus propios estatutos y reglamentos, sin otras limitaciones que aquellas que señalan la Constitución y la Ley Orgánica de la Universidad

Es en razón de ello que la **Universidad de Panamá se provee de un régimen íntegro o completo, autónomo** o independiente de cualquier otro, que le permite resolver cualquier situación que se suscita con respecto a cada uno de los aspectos anteriormente mencionados.

Con lo que hasta aquí expuesto queda claro que la Autonomía Universitaria debe ejercerse dentro de los límites que le exige el marco normativo superior impuesto por la Constitución Política de la República; por las leyes que, en consecuencia, se dicten y por los pactos internacionales.

Es esa Autonomía Universitaria la que comprende distintos aspectos como el académico, el económico, el normativo y el administrativo; aspectos que en sí

El fallo arriba transcrito, es de suma importancia en el caso que nos ocupa, ya que, como observamos desarrolla de manera clara e inequívoca el tema de la autonomía universitaria, indicando, entre otras cosas, que la Universidad de Panamá se provee de un régimen íntegro o completo, autónomo e independiente de cualquier otro.

III. Actividad Probatoria.

En el proceso en estudio, el Tribunal expidió el Auto 305 de 30 de agosto de 2019, en el que se admitieron a favor de la demandante, entre otros, los siguientes medios de pruebas documentales: la copia autenticada de la Resolución 10-18 SGP y la Resolución 17-18 SGP, ambas emitidas por el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá; y la copia autenticada de la Resolución DGJA-036-2018, emitida por el Rector de la Universidad de Panamá (Cfr. foja 137 del expediente judicial).

De igual forma, el Tribunal **admitió a favor de la Procuraduría de la Administración**, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso que nos ocupa, cuyo original reposa en la Universidad de Panamá.

La Sala Tercera a través del Oficio 2782 de 12 de diciembre de 2019, solicitó la copia autenticada del expediente administrativo de **Daysi Valoy de Von Chong** a la entidad demandada, el cual fue remitido a través de la Nota 063-2020 de 8 de enero de 2020, y luego de revisarlo nos pudimos percatar que no existe elemento alguno que haga variar el criterio de este Despacho, vertido en la Vista 567 de 31 de mayo de 2019. (Cfr. fojas 175 y 181 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Daysi Valoy de Von Chong sustento de su pretensión, ni desvirtúan la presunción de legalidad del acto acusado**, de ahí que este Despacho estima que

la actora no asumió en forma correcta **la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, **que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.**

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’
(El subrayado corresponde a esta Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *‘en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...”
(Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que la recurrente cumpla con la responsabilidad de**

acreditar su pretensión ante la Sala Tercera, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por **Daysi Valoy de Von Chong**; esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DGJA-036-2018 de 19 de abril de 2018**, emitida por la Universidad de Panamá.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro

Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 1298-18