REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número: 1563

Panamá, 27 de diciembre de 2019.

Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción

Contestación de la demanda.

El Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, actuando en nombre y representación de **Damaris Esther Rojas Rangel**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-0035-2019 de 10 de abril de 2019, 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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial).

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: Este hecho, no consta en la demanda.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No consta; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la actora refiere como normas vulneradas las siguientes:

A. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre ellos, el principio de estricta legalidad (Cfr. fojas 7 - 8 del expediente judicial).

B. El artículo 10 de Ley 23 de 12 de mayo de 2017, mediante el cual se adiciona el artículo 137-B que indica que el servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

C. El artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, el cual señala que la Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales (Cfr. fojas 10 - 12 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De la lectura del expediente objeto de análisis, observamos que el acto acusado lo constituye la Resolución DIGAJ-0035-2019 de 10 de abril de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**, mediante la cual se le negó a **Damaris Esther Rojas Rangel**, el pago de la prima de antigüedad, ya que al cesar la

relación laboral el 1 de enero de 2017, no le es aplicable la normativa especial vigente que regula dicha materia (Cfr. fojas 13 - 15 del expediente judicial).

Conforme a su derecho a la defensa, el abogado de **Damaris Esther Rojas Rangel**, interpuso un recurso de reconsideración en contra del acto administrativo referido en el párrafo anterior, no obstante, dicha decisión se mantuvo mediante la Resolución DIGAJ-0138-2019 de 11 de junio de 2019. Ese acto administrativo le fue notificado al abogado de la administrada el **21 de junio de 2019**, con lo cual se agotó la vía gubernativa (Cfr. fojas 27 – 31 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, el **9 de julio de 2019**, la recurrente, a través de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objetivo es que **se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-0035-2019 de 10 de abril de 2019 y se le haga efectivo el pago de la prima de antigüedad**, en virtud de la relación laboral que mantuvo con la entidad demandada hasta el año 2017 (Cfr. fojas 2 - 12 del expediente judicial).

Una vez examinada la solicitud de **Damaris Esther Rojas Rangel**, este Despacho estima oportuno resaltar que al sustentar su pretensión, la actora manifiesta de manera medular que el acto impugnado ha violado el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el artículo 10 de Ley 23 de 12 de mayo de 2017 y el artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994; ya que según afirma, la prima de antigüedad es un derecho que debe reconocérsele (Cfr. fojas 7 - 8 del expediente judicial).

Al respecto, la **Universidad de Panamá** mediante el Informe de Conducta advierte 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 y en tal sentido manifiesta lo siguiente:

> "**A. Alega el recurrente, según el libelo de la demanda, que el acto impugnado viola el artículo 34 de la Ley 38 de 31**

de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General:

...

Tal como se observa y consta en el expediente, la Universidad de Panamá se circunscribió al ordenamiento jurídico vigente, en el caso que nos atañe el acto encuentra su fundamento en la norma adoptada por el Concejo General Universitario, en Reunión N° 3-18, celebrada el 12 de septiembre de 2018, el cual aprobó el derecho a la prima de antigüedad del personal universitario-profesores y administrativos-. Lo aprobado por el Concejo General Universitario fue publicado en Gaceta Oficial Digital No. 28625 de 3 de octubre de 2018.

...

En ese sentido, la decisión adoptada por el acto acusado de ilegal, así como en su acto confirmatorio, fue emitida en estricto apego al principio de legalidad, puesto que la norma inmediata y especial indicaba el inicio de la vigencia del reconocimiento del derecho de la prima de antigüedad de los servidores públicos de la Universidad de Panamá, la cual fue aplicada en el caso en mención, de modo que la decisión adoptada se emitió formal y sustancialmente en virtud del cumplimiento de una norma vigente.

...

B. Alega el recurrente, según el libelo de la demanda, que el acto impugnado viola el artículo 10 de la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley N° 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones:

...

Es preciso reiterar que el constituyente, en su diseño normativo para desarrollar el contenido, naturaleza y alcance de la autonomía universitaria, ha delegado en el legislador la potestad de normar mediante Ley, las atribuciones, potestades, facultades y derechos de los que hoy goza la Universidad de Panamá.

...

En este sentido, la Corte se ha manifestado de la siguiente manera:

> '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 ... **y especialmente para establecer las normas y los 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**' *(Sentencia de 11 de junio de 2018. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo).*
>
> ...
>
> En este orden de ideas, el acto acusado con base en el ordenamiento jurídico universitario, tal como lo indica la lógica planteada por la Sala en el fallo precitado, se limitó, por competencia y mandamiento legal, a circunscribirse en la Ley Orgánica sus Reglamentos y Acuerdos debidamente aprobados, para fundamentar la decisión, por tanto, no podía aplicarse simultánea o supletoriamente norma ajena a la Universidad de Panamá.
>
> ...
>
> **C. Alega el recurrente, según el libelo de la demanda, que el acto impugnado viola el artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, por la cual establece y regula la Carrera Administrativa, y se dicta otras disposiciones:**
>
> ...
>
> Como primer punto, debemos reiterar que en cuanto a los derechos adquiridos, la doctrina ha establecido que, para su constitución, el sujeto del derecho debe cumplir con supuestos y requisitos determinados en la ley vigente y aplicable, es decir, la del ordenamiento jurídico universitario.
>
> ...
>
> Tomando en cuenta las consideraciones antes expuestas, en el presente caso se ha demostrado que la Universidad de Panamá ha actuado de conformidad al régimen constitucional, legal y estatutario que regula la administración de sus recursos humanos, por lo que solicitamos a los magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia a no acceder a las pretensiones del demandante (sic) (Cfr. fojas 55 a 76 del expediente judicial).

Ante el escenario jurídico explicado por la **Universidad de Panamá**, es oportuno señalar que en efecto, de conformidad con el texto del artículo 103 de la Constitución Política de la República de Panamá, dicha entidad es autónoma y en tal sentido tiene diversas atribuciones propias de dicha naturaleza, veamos:

> "**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**..."

> "**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 separara a su personal en la forma que se indique en esta Ley y en el Estatuto Universitario."

> "**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"

Del contenido de los textos normativos referidos en 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 Concejo Académico 13-18 del 18 de julio de 2016 y el Concejo Administrativo 11-18 del 18 de julio de 2016, 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, es necesario tener presente, tal como se advierte de las constancias procesales que reposan en la causa bajo análisis, que la

demandante finalizó su relación laboral con la **Universidad de Panamá** el 1 de enero de 2017, 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.

Lo anterior, permite a este Despacho establecer, en una línea jurídica de tiempo en torno a la legislación aplicable, que tal como indica la entidad demandada en el acto acusado de ilegal, al momento de la petición, no existía un vacío legal que permitiera la aplicación supletoria de una norma general, ante la falta de regulación de la norma especial, es decir, no podía la **Universidad de Panamá** obedecer los presupuestos jurídicos de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, en abierto incumplimiento de la norma especial, aprobada mediante la Reunión 3-18 de 12 de septiembre de 2018, la cual no contempla el pago de los servidores públicos que culminaron la relación laboral previo a la entrada en rigor de la norma en discusión (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Es así que conforme a la doctrina, nos permitimos destacar los planteamientos del jurista Iñaki Lasagabaster Herrarte, quien en un prolijo desarrollo de la interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales, advierte lo siguiente:

> "La interpretación del principio de supletoriedad debe realizarse de manera sistemática teniendo en cuenta las prescripciones constitucionales que realizan el reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas... El Estado pierde sus competencias normativas en relación y en la medida en que sobre una materia las Comunidades Autónomas asumen competencias, respecto de las Comunidades Autónomas que las han asumido y desde el momento de entrada en vigor de los Estatutos. La normativa estatal se queda desde ese momento congelada, no restándole al Estado título competencial alguno que le permita dictar normas válidas en esas materias asumidas por cada Comunidad Autónoma y a partir del momento de entrada en vigor de los Estatutos... El principio de supletoriedad tiene un carácter transitorio hasta que la Comunidad Autónoma ejerce sus

> competencias, evitando así vacíos normativos y dando continuidad al ordenamiento." (Lasagabaster Herrarte, I. La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías. Revista Española, Derecho Constitucional, Núm.55. Enero-Abril 1999).

De la lectura de lo antes expuesto, y trasladando con profunda mesura el análisis del Doctor Iñaki Lasagabaster Herrarte al escenario que ocupa nuestra atención; 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, 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 que la **Universidad de Panamá** indica en su informe de conducta que su ley orgánica, a saber, la Ley 24 de 14 de julio de 2005, establece en sus artículos 39 y 53 que los derechos del personal administrativo y profesores 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-0028-2019 de 10 de abril de 2019 (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

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 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el artículo 10 de Ley 23 de 12 de mayo de 2017 y el artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, no fueron vulnerados por la Resolución DIGAJ-0028-2019 de 10 de abril de 2019, 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.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DIGAJ-0035-2019 de 10 de abril de 2019, emitida por la Universidad de Panamá**, ni su acto confirmatorio, y en ese sentido se nieguen las demás pretensiones.

IV. Pruebas: Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia debidamente autenticada del expediente de personal de la accionante que reposa en la entidad demandada.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,

Mónica I. Castillo Arjona
Procuradora de la Administración, Encargada

Cecilia Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada

Expediente 495-19