

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1637

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 23 de noviembre de 2021

**Demanda Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

El Licenciado **Elpidio Mendieta Saavedra**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución N° CADM-R-13-2020 de 21 de septiembre de 2020**, "por la cual se modifican los 'lineamientos para el control de la asistencia de los colaboradores de la universidad tecnológica de panamá, durante el periodo que dure el Estado de Emergencia Nacional, debido a la pandemia causada por el COVID-19' y se adoptan otras disposiciones", emitida por el **Consejo Administrativo de la Universidad Tecnológica de Panamá**.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

**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 numeral 3 del artículo 5 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Breves antecedentes.

La Ley 17 de 9 de octubre de 1984, Orgánica de la Universidad Tecnológica de Panamá, modificada por la Ley 57 de 26 de julio de 1996, normas que en conjunto con el Estatuto Universitario y los Reglamentos que legítimamente adopte, organizan ese centro de estudios universitarios.

En relación con lo indicado en el párrafo anterior, debemos advertir que el artículo 20 del texto legal antes citado, dispone que el Consejo Administrativo es la autoridad superior universitaria en asuntos administrativos, económicos, financieros y patrimoniales, de la Universidad Tecnológica de Panamá, y estará presidido por su Rector.

Por otra parte, el artículo 22 (literal a) de la mencionada excerpta legal, establece como funciones del Consejo Administrativo, lo que a seguidas se copia:

“Artículo 22.- Son atribuciones del Consejo Administrativo, además de las que señalen el Estatuto y los Reglamentos de la Universidad Tecnológica de Panamá, las siguientes:

- a. **Establecer las directrices y las medidas necesarias para el buen funcionamiento administrativo y económico de la Universidad Tecnológica de Panamá;**
- b. ...” (El destacado es nuestro).

En ese orden de ideas, el Consejo Administrativo de esa casa de estudios superiores a través de la **Resolución N° CADM-R-01-2020 de 17 de marzo de 2020**, dispuso adoptar medidas temporales para atender la situación nacional que estamos enfrentando debido a la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud.

Que posteriormente la **Universidad Tecnológica de Panamá** en atención a la resolución antes mencionada y con fundamento en el artículo 37 (literales b y l) de la Ley 17 de 9 de octubre de 1984, expidió la **Resolución N° RUTP-R-48-011-2020 de 29 de mayo de 2020**, que aprueba el “Plan para el Retorno a la Normalidad Socioeconómica y Sanitaria Post COVID-19”, ratificada por la Resolución N° CADM-R-04-2020 de 1 de junio de 2020.

Que en ocasión a que el Estado de Emergencia Nacional se prolongó por más de seis (6) meses, el Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, estimó necesario someter a la consideración del Consejo Administrativo una propuesta de modificación de los *“lineamientos para el control de la asistencia de los colaboradores de la Universidad Tecnológica de Panamá, durante el periodo que dure el Estado de Emergencia Nacional, debido a la pandemia causada por el COVID-19”*, a fin de establecer un fundamento que corresponda con el trabajo eficiente y efectivo de los colaboradores, cónsono con la realidad sanitaria que vive el país en la actualidad; lo que dio como resultado que ese órgano colegiado de gobierno universitario emitiera la **Resolución N° CADM-R-13-2020 de**

veintiún (21) días del mes de septiembre de dos mil veinte (2020) (Cfr. páginas 38 a 43 de la Gaceta Oficial Digital No.29139 del miércoles 21 de octubre de 2020).

Este Despacho considera oportuno transcribir, para los efectos del análisis correspondiente, parte del contenido de la Resolución N° CADM-R-13-2020 de veintiún (21) días del mes de septiembre de dos mil veinte (2020), cuyo texto señala lo siguiente:

**“CONSEJO ADMINISTRATIVO
RESOLUCIÓN N°. CADM-R-13-2020**

POR LA CUAL SE MODIFICAN LOS ‘LINEAMIENTOS PARA EL CONTROL DE LA ASISTENCIA DE LOS COLABORADORES DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ, DURANTE EL PERIODO QUE DURE EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL, DEBIDO A LA PANDEMIA CAUSADA POR EL COVID-19’ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES

EL CONSEJO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LA LEY, EL ESTATUTO Y LOS REGLAMENTOS UNIVERSITARIOS

CONSIDERANDO:

...

Por las consideraciones expuestas, este órgano colegiado de gobierno universitario,

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR los ‘Lineamientos para el control de la asistencia de los colaboradores de la Universidad Tecnológica de Panamá durante el periodo que dure el Estado de Emergencia Nacional debido a la pandemia causada por el COVID-19’, aprobados por el Consejo Administrativo en Resolución No.CADM-R-02-2020 de 14 de abril de 2020, ratificado por el Consejo General Universitario mediante Resolución No.CGU-R-06-2020 de 17 de abril de 2020, para que quede tal y como se indica a continuación:

‘Lineamientos que regirán la asistencia de los colaboradores de la Universidad Tecnológica de Panamá mientras se mantenga el Estado de Emergencia Nacional, debido a la pandemia causada por el COVID-19 y se adoptan nuevas medidas para el retorno a las labores de forma presencial.’

I. Trabajo presencial:

Los colaboradores que forman parte de los Grupos 1 y 2, previamente identificados por las diferentes unidades administrativas, retornarán a sus labores presenciales de forma gradual, cumpliendo las disposiciones que en este sentido expidan las autoridades de salud, de acuerdo con los siguientes turnos y horarios:

I.1. Personal de mantenimiento, servicios generales y colaboradores que efectúan labores manuales y similares

Turnos	Días de trabajo	Horario
Turno 1	De lunes a viernes (presencial)	7:00 a.m. a 2:00 p.m.
Turno 2	De lunes a viernes (presencial)	8:00 a.m. a 3:00 p.m.

I.2 Personal de oficina

Turnos	Días de trabajo	Horario
Turno 1	Lunes, miércoles y viernes (presencial) Martes y jueves (trabajo no presencial)	8:30 a.m. a 3:30 p.m.
Turno 2	Martes y jueves (presencial) Lunes, miércoles y viernes (trabajo no presencial)	8:30 a.m. a 3:30 p.m.
Observación: Los Turnos 1 y 2 se alternan semanalmente		

Parágrafo 1: La asignación de los horarios estará supeditada a la condición de las instalaciones y la evaluación de riesgo que, para cada puesto de trabajo, efectuó el Comité de Salud y sujeta al porcentaje de personas que puede mantener presencia física de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 466 de 5 de junio de 2020, que adopta el Protocolo para Preservar la Higiene y Salud en el Ámbito Laboral para la Prevención ante el COVID-19 en el Sector Público.

Parágrafo 2. Tanto el personal que realiza trabajo presencial como el personal que realiza sus labores presencialmente en el horario alterno a que se refiere este punto, podrá ser requerido para trabajar de forma presencial en el momento que lo (sic) sea necesaria su presencia física, supeditado al cumplimiento de las medidas de bioseguridad y del porcentaje máximo de presencialidad establecido legalmente. Este porcentaje será estimado sobre el treinta por ciento del total de colaboradores que componen en estamento administrativo y de investigación, siempre que se respete el distanciamiento físico. En aquellas unidades que por la naturaleza del servicio se haga necesaria la presencia física del colaborador, deberán asistir a su puesto de trabajo todos los días.

Parágrafo 3. Se habilitará el servicio de las cafeterías administrativas por la UTP, previa aprobación del cumplimiento de las normas de bioseguridad para ofrecer el servicio de venta de almuerzo, por pedido con un día de antelación, con la finalidad de evitar el ingreso a las instalaciones de la Universidad a personas externas a la institución que ofrecen este servicio.

Parágrafo 4. Los horarios serán de siete horas.

II. Trabajo no presencial:

Esta opción aplica para el personal que a criterio del superior jerárquico pueda continuar con la realización de sus labores regulares bajo esta

modalidad, siempre y cuando el trabajo realizado tenga una correspondencia de calidad, efectividad y eficiencia similar al trabajo que se realizara de forma presencial, y siempre que se cumpla con los siguientes aspectos:

- Metas
- Objetivos
- Productos tangibles
- Informes

III. Vacaciones/tiempo compensatorio:

Todo colaborador que no realice trabajo presencial o no presencial y cuente con tiempo de vacaciones o tiempo compensatorio disponible, deberá hacer uso de este tiempo.

IV. Permiso especial remunerado

El colaborador que no realice trabajo presencial o no presencial y que no cuente con tiempo de vacaciones o tiempo compensatorio disponible, deberá hacer uso de permiso retribuido recuperable conforme a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 466 de 5 de junio de 2020.

V. Licencias personales

Se tramitarán de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, que instituye la Carrera Administrativas Universitarias en las universidades oficiales y demás reglamentos aplicables al personal administrativo y de investigación.

VI. Capacitaciones

Se aprueba la creación del Comité Especial de Capacitación mientras dure la pandemia por el COVID-19, integrado de la siguiente manera: Director de Recursos Humanos, jefe inmediato del colaborador, un representante de la Vicerrectoría correspondiente y la Coordinadora de los Centros Regionales en los casos que así lo amerite.

A partir de la fecha de aprobación de esta Resolución, la realización de capacitaciones para sustentar su trabajo no presencial, solo podrá darse de forma extraordinaria y estará sujeta a la evaluación y autorización del Comité. A estos efectos el Comité deberá reunirse al menos dos veces por semana, preferiblemente de forma virtual, para decidir sobre las solicitudes

Estas capacitaciones deben ajustarse a criterios de efectividad, pertinencia e importancia con relación a las funciones regulares del colaborador.

VII. Colaboradores que conforme el Plan de Retorno a la Normalidad Socioeconómica y Sanitaria Post COVID-19 de la Universidad Tecnológica de Panamá se encuentren registrados en el Grupo 3

Los colaboradores registrados en el Grupo 3 como personal de las diversas unidades administrativas y de investigación de la Universidad Tecnológica de Panamá con comorbilidad para complicaciones por COVID-19 y otras condiciones especiales, se mantendrán realizando

trabajo no presencial y deberán cumplir con lo dispuesto en el presente Lineamiento.

VIII. Otros casos no previstos en esta Resolución

Los casos no contemplados en esta Resolución serán analizados por el superior jerárquico de la unidad respectiva en coordinación con la Dirección General de Recursos Humanos y la Dirección General Asesoría Legal.

SEGUNDO: REITERAR a todo el personal que las medidas adoptadas por los órganos de gobierno y autoridades universitarias tienen la finalidad de preservar su salud y evitar el contagio, por lo que de constatar que se encuentran realizando labores ajenas a la institución, se les aplicarán las medidas administrativas correspondientes.

TECERO: ADVERTIR que estos Lineamientos aplicarán tanto al personal administrativo como al personal (sic) investigación de la Universidad Tecnológica de Panamá.

CUARTO: REITERAR las medidas sanitarias generales de protección del personal establecidas en el 'Plan para el Retorno a la Normalidad Socioeconómica y Sanitaria Post COVID-19 de la Universidad Tecnológica de Panamá'. De igual forma se reitera a los colaboradores que presenten sintomatología respiratoria sugestiva de COVID-19, que deberán tomar las medidas establecidas en el punto 11 del citado Plan, que indica que:

'El funcionario de la Institución que presenta alguna sintomatología respiratoria sugestiva de COVID-19 (descrita en el Anexo 5) deberá tomar estas medidas:

- *Quedarse en su casa.*
- *Notificar a las autoridades de salud al número 169.*
- *Informar inmediatamente a su jefe y a la Clínica Universitaria, por medio de correo electrónica o llamadas.*
- *Buscar atención médica en centros de salud (MINSA), policlínicas de la CSS o centros de atención regionales de salud específicos para estos casos.*
- *...'*

QUINTO: La presente Resolución modifica la denominación de los 'Lineamientos para el control de la asistencia de los colaboradores de la Universidad Tecnológica de Panamá durante el periodo que dure el Estado de Emergencias Nacional debido a la pandemia causada por el COVID-19', los puntos 1, 2, 3, 7, y 8 de esta, así como cualquier otro punto o disposición en contrario.

SEXTO: Esta Resolución empezará a regir a partir de su Ratificación por el Consejo General Universitario.

FUNDAMENTO DE DERECHO:

...

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dada en la ciudad de Panamá, campus universitario 'Dr. Víctor Levi Sasso', a los veintiún (21) días del mes de septiembre de dos mil veinte

(2020)...” (Cfr. páginas 38 a 43 de la Gaceta Oficial Digital 29139 de miércoles 21 de octubre de 2020).

Por su parte, el Licenciado **Elpidio Mendieta Saavedra** el 9 de abril de 2021, compareció ante la Sala Tercera, con el objeto de presentar una demanda contencioso administrativa de nulidad en contra de la **Resolución N° CADM-R-13-2020 de veintiún (21) días del mes de septiembre de dos mil veinte (2020)**, emitida por el **Consejo Administrativo de la Universidad Tecnológica de Panamá**, a través de la cual se modifican los “lineamientos para el control de la asistencia de los colaboradores de la Universidad Tecnológica de Panamá, durante el periodo que dure el Estado de Emergencia Nacional, debido a la pandemia causada por el COVID-19” y se adoptan otras disposiciones; y, entre sus pretensiones, **solicitó la suspensión provisional de los efectos de la misma** (Cfr. fojas 1-19 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal a través de la **Resolución de siete (7) de mayo de dos mil veintiuno (2021)**, **no accede** a la suspensión provisional solicitada por el demandante (Cfr. fojas 38 a 41 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de nueve (9) de junio de dos mil veintiuno (2021)**, la Sala Tercera admite la presente demanda contencioso administrativa de nulidad, envía copia de la misma por cinco (5) días a la **Presidencia del Consejo Administrativo de la Universidad Tecnológica de Panamá**, y le corre traslado; quienes a través de la Nota RUTP-N-48-097-2021 de 7 de julio de 2021, presentaron el informe de conducta solicitado (Cfr. foja 44 y 46-57 del expediente judicial).

III. Disposiciones legales que se dicen infringidas y el concepto de la supuesta infracción.

El Licenciado **Elpidio Mendieta Saavedra** sostiene que el acto administrativo, cuya declaratoria de nulidad demanda, infringe las disposiciones legales, que a continuación pasamos a indicar:

A. Los artículos 34, 36 y 46 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, normas que indican los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre estos debido proceso y estricta legalidad; que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; que las órdenes y demás actos administrativos en firme tienen fuerza obligatoria inmediata y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos (Cfr. fojas 13 a 15 del expediente judicial); y

B. Los artículos 4 (numeral 5), 88, 92 y 94 (numeral 6) de la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, que instituye la Carrera Administrativa Universitaria en las universidades oficiales, con exclusión de la Universidad de Panamá, que en su orden guardan relación, con los principios en que se fundamente la Carrera Administrativa Universitaria, entre estos, la equidad; que los servidores públicos tienen derecho a permisos por asuntos personales; si el tiempo utilizado en razón de los permisos excede a lo indicado en la ley, deberá ser compensado en común acuerdo con el jefe; las licencias son el derecho que tiene todo servidor público universitario para ausentarse justificadamente del trabajo con previa autorización de la autoridad competente y conocimiento del jefe de la unidad donde labora, manteniendo el cargo, se otorgarán, entre otros, para asuntos personales (Cfr. fojas 15 y 17 del expediente judicial).

Al explicar los argumentos en los que fundamenta su pretensión, el Licenciado **Elpidio Mendieta Saavedra** señala que el **Consejo Administrativo de la Universidad Tecnológica de Panamá**, al emitir el acto acusado de ilegal, dejó de aplicar los principios básicos y mínimos que debe imperar en todo acto administrativo, así como lo dispuesto en la Ley que instituye la Carrera Administrativa Universitaria, afectando con esta decisión los derechos inalienables de los funcionarios universitarios como son, las vacaciones, permisos y licencias personales, debido a que de manera forzosa, se le exigió al personal administrativo y de investigación de ese centro de estudios superiores, que hicieran uso

de sus vacaciones o solicitaran permisos especiales remunerados, según correspondía, a todos aquellos colaboradores que no realizarán trabajo presencial o no presencial, por lo que considera que tal actuación infringe lo indica la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 y la Ley 62 de 20 de agosto de 2008 (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial).

En adición a tales argumentos, el accionante señala, que el **Consejo Administrativo de la Universidad Tecnológica de Panamá**, al emitir la **Resolución Nº CADM-R-13-2020 de veintiún (21) días del mes de septiembre de dos mil veinte (2020)**, a través de la cual se modifican los “lineamientos para el control de la asistencia de los colaboradores de la Universidad Tecnológica de Panamá, durante el periodo que dure el Estado de Emergencia Nacional, debido a la pandemia causada por el COVID-19”, vulneró el derecho reconocido al servidor público universitario a través de la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, ya que la medida implementada es obligatoria, imperativa, unilateral y arbitraria por parte de la autoridad competente, puesto que el acto administrativo que se acusa de ilegal, generó una deuda a futuro contada en términos de tiempo, cuya cuantía no puede ser calculada debido a que la actual crisis sanitaria no ha finalizado, y además comprometió los derechos laborales, de los servidores públicos de esa casa de estudios universitarios, ya que no podrán disfrutar de sus vacaciones y permisos para atender asuntos personales y familiares (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

Finalmente indica el recurrente que, la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, establece dentro de los principios de la Carrera Administrativa Universitaria, la equidad; sin embargo, los funcionarios públicos universitarios de las provincias de Panamá y Panamá Oeste, son eximidos de los lineamientos establecidos en la **Resolución Nº CADM-R-13-2020 de veintiún (21) días del mes de septiembre de dos mil veinte (2020)**, ya que se encuentran en la modalidad de “trabajo a disposición”, sin comprometer sus vacaciones y permisos especiales (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Antes de iniciar el análisis correspondiente del proceso bajo examen, resulta importante destacar que, el 11 de marzo de 2020 cuando la Organización Mundial de la Salud proclama el COVID-19 una pandemia global, el Consejo de Gabinete de la República de Panamá declara Estado de Emergencia Nacional a través de la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020 (Cfr. páginas 3 y 4 de la Gaceta Oficial Digital 28979-B del viernes 13 de marzo de 2021).

En la fecha en que se emitió la resolución indicada en el párrafo anterior, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral a través de su página web, informó acerca de las acciones que se deben tomar en los espacios laborales para prevenir el contagio de COVID-19, las cuales estaban dirigidas tanto al sector privado como público, indicándose para este último lo siguiente:

“Acciones a tomar en los espacios laborales para prevenir el contagio de COVID-19

Ante la situación de emergencia nacional debido a la pandemia de COVID-19, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral informa las normas temporales que se implementarán desde el 12 de marzo de 2020:

Disposiciones Generales:

- Implementar las recomendaciones establecidas en la circular interinstitucional, distribuida el 27 de febrero de 2020, que define los riesgos laborales y las acciones sugeridas en cada caso para promover la higiene, salud y seguridad en las posiciones laborales. Descargue la circular pulsando aquí.

Sector público:

- **Funcionarios mayores de 60 años o con enfermedades crónicas serán enviados a casa con vacaciones adelantadas, tiempos compensatorios o permisos especiales, al ser una población en riesgo.**

- Para los funcionarios diagnosticados con COVID-19 o en vigilancia preventiva, la incapacidad por el tiempo de recuperación o vigilancia preventiva, se tramitará ante la Caja de Seguro Social para lo cual se requerirá certificación de la autoridad sanitaria, de conformidad con lo contemplado en el artículo 7 del Decreto Ejecutivo 472 del 13 de marzo de 2020. Pulse aquí para descargar los documentos.

- Implementación de movilidad laboral o teletrabajo a funcionarios, que por la naturaleza de sus responsabilidades, pueden trabajar desde su casa, siguiendo lo previsto en la Ley 126 de 2020, que regula el Teletrabajo en Panamá. Pulse aquí para descargar la Ley.
- Creación de los comités de salud, seguridad e higiene en el trabajo para determinar las formas seguras de trabajar en las oficinas, aplicables a quienes por la naturaleza de su trabajo deban estar físicamente en las instalaciones.
- La autoridad nominadora girará formalmente las instrucciones que validen las acciones temporales a tomar.” (El destacado es nuestro) ([https://www.mitradel.gob.pa/acciones a tomar en los espacios laborales para prevenir el contagio de COVID-19](https://www.mitradel.gob.pa/acciones%20a%20tomar%20en%20los%20espacios%20laborales%20para%20prevenir%20el%20contagio%20de%20COVID-19)).

El 15 de marzo de 2020, ante el drástico aumento de los casos a nivel nacional, el Ejecutivo adoptó las siguientes medidas: 1) Ordenó el cierre de actividades de diversión en hoteles, bares, parrilladas, discotecas, cantinas, casinos y similares; e igualmente en los parques infantiles que funcionan dentro de restaurantes; 2) Prohibió el acceso a playas, ríos y balnearios mediante bandera roja del Sistema Nacional de Protección Civil; 3) Restringió la entrada de extranjeros al país; y **4) Suspendió las clases presenciales temporalmente y ordenó módulos para los estudiantes** (<https://www.laestrella.com.pa/nacional/200316/gobierno-prohibe-ingreso-extranjeros>, <https://www.prensa.com/sociedad/aumenta-a-55-el-numero-de-casos-de-coronavirus-en-panama/>).

Que posterior a ese hecho, la **Universidad Tecnológica de Panamá**, emitió una serie de resoluciones, para atender la situación sanitaria debido a la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), las que pasamos a enunciar:

1. La **Resolución N° CADM-R-01-2020 de 17 de marzo de 2020**, por medio de la cual se establecen acciones temporales para atender la situación actual debido a la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Cfr. páginas 22 a 24 de la Gaceta Oficial Digital 28986-A del lunes 23 de marzo de 2020);

2. La **Resolución Nº CADM-R-02-2020 de 14 de abril de 2020**, que aprueba los lineamientos que regirán la asistencia de los colaboradores de la Universidad Tecnológica de Panamá durante el periodo que dure el Estado de Emergencia Nacional, debido a la pandemia causada por el COVID-19”, la cual fue ratificada por el Consejo General Universitario mediante la **Resolución No.CGU-R-06-2020 de 17 de abril de 2020** (Cfr. páginas 10 a 12 de la Gaceta Oficial Digital 29014-B del jueves 30 de abril de 2020);
3. La **Resolución Nº RUTP-R-48-011-2020 de 29 de mayo de 2020**, que aprueba el “Plan para el Retorno a la Normalidad Socioeconómica y Sanitaria Post COVID-19”, la cual fue ratificada por el Consejo Administrativa mediante la **Resolución No.CADM-R-04-2020 de 1 de junio de 2020** (Cfr. páginas 34 a 34 y 84 a 87 de la Gaceta Oficial Digital 29054 del miércoles 24 de junio de 2020).

Dentro del contexto anteriormente expresado, podemos señalar, que en cumplimiento de lo establecido en el artículo 109 de la Constitución Política de la República, y el Decreto Ejecutivo No.378 de 17 de marzo de 2020, el **Órgano Ejecutivo**, emitió el **Decreto Ejecutivo No. 466 de 5 de junio de 2020**, que adopta el protocolo para preservar la higiene y salud en el ámbito laboral para la prevención ante el COVID-19 en el Sector Público, **estableciendo la modalidad de trabajo aplicable durante la pandemia COVID-19**, dentro de las que se encuentran:

“ ...

1. COMISIÓN DE SERVICIO A TRAVÉS DE LA MODALIDAD DE TRABAJO A DISPONIBILIDAD

El trabajo a disponibilidad es la modalidad laboral por medio de la cual el servidor público, siempre que la naturaleza de las labores lo permita, y sin permanecer físicamente en su puesto de trabajo, se mantiene a disposición de la institución. Esta modalidad se realizará durante la jornada regular de trabajo y, por tanto, estará sujeta a salario y a todos los derechos contenidos en la legislación vigente. El trabajo a disponibilidad será aplicado exclusivamente durante la vigencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional.

... ”

<p style="text-align: center;">DIRECCIÓN GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA (DIGECA)</p>	<p>tiempo no laborado, las prestaciones a las que tenga derecho el servidor público por el hecho de encontrarse fuera de su sede habitual de trabajo por ausencia justificada, e pago de salario y cualquier otra acción que sea necesaria, para efectos de registro y control.</p> <p>6.Registra en la Hoja de Vida del servidor público la acción e ausencia justificada por la asignación de permiso retribuido recuperable, archiva en su expediente el original del documento No.AJ-PRR-01.</p> <p>7.Remite a la Dirección de Carrera Administrativa, copia del documento No.AJ-PRR-01 sobre la asignación de permiso retribuido recuperable.</p> <p>8.Recibe la documentación, la analiza verificando que cumple con las disposiciones establecidas y hace los registros y controles pertinentes en su base de datos.</p>
--	---

...” (Cfr. páginas 2, 3, 28 y 31 de la Gaceta Oficial Digital 29040 del viernes 05 de junio de 2020).

En el marco de lo antes indicado debemos observar, que la **Resolución Nº CADM-R-13-2020 de veintiún (21) días del mes de septiembre de dos mil veinte (2020)**, que se acusa de ilegal, establece con referencia a las **vacaciones/tiempo compensatorio, permiso especial remunerado y licencias personales**, lo que a continuación se cita:

“..

III. Vacaciones/tiempo compensatorio:
Todo colaborador que no realice trabajo presencial o no presencial y cuente con tiempo de vacaciones o tiempo compensatorio disponibles, deberá hacer uso de este tiempo.

IV. Permiso especial remunerado

El colaborador que no realice trabajo presencial o no presencial y que no cuente con tiempo de vacaciones o tiempo compensatorio disponible, deberá hacer uso de permiso retribuido recuperable conforme a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 466 de 5 de junio de 2020.

V. Licencias personales

Se tramitarán de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, que instituye la Carrera Administrativas Universitarias en las

universidades oficiales y demás reglamentos aplicables al personal administrativo y de investigación.

...” (Cfr. página 41 de la Gaceta Oficial Digital 29139 de miércoles 21 de octubre de 2020).

Este Despacho advierte que el punto central a debatir en la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, radica en el hecho que, el **Consejo Administrativo de la Universidad Tecnológica de Panamá**, a través del acto que se acusa de ilegal, según lo manifiesta el recurrente, implementó una serie de medidas que son de obligatorio cumplimiento, generando con las mismas una deuda a futuro contada en términos de tiempo, cuya cuantía no puede ser calculada debido al Estado de emergencia nacional, como consecuencia de la pandemia causada por el COVID-19, que a la fecha no ha finalizado, afectando los derechos laborales de los servidores públicos de esa casa de estudios universitarios, que no podrán disfrutar de sus vacaciones y permisos para atender asuntos personales y familiares, situación que a su parecer resulta en detrimento de situaciones que se encuentran previamente establecidas en la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, que instituye la Carrera Administrativa Universitaria en las universidades oficiales, con exclusión de la Universidad de Panamá.

Una vez expuestos los argumentos que plantea el recurrente para sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que estima infringidas, esta Procuraduría considera oportuno realizar algunos señalamientos en relación con el acto acusado de ilegal, los que pasamos a explicar:

En atención a lo expresado en los párrafos anteriores, según criterio de esta Procuraduría, la **Resolución N° CADM-R-13-2020 de veintiún (21) días del mes de septiembre de dos mil veinte (2020)**, emitida por el **Consejo Administrativo de la Universidad Tecnológica de Panamá**, a través de la cual se modifican los *“lineamientos para el control de la asistencia de los colaboradores de la Universidad Tecnológica de Panamá, durante el periodo que dure el Estado de emergencia nacional, debido a la*

pandemia causada por el COVID-19", no vulnera los artículos 34, 36 y 46 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, ni los artículos 4 (numeral 5), 88, 92 y 94 (numeral 6) de la Ley 62 de 20 de agosto de 2008; ya que tal como se desprende del contenido del acto que se impugna de ilegal, las medidas adoptadas por los órganos de gobierno y autoridades universitarias responden a los lineamientos dictados por el **Decreto Ejecutivo No. 466 de 5 de junio de 2020, que adopta el protocolo para preservar la higiene y salud en el ámbito laboral para la prevención ante el COVID-19 en el Sector Público, que estableció la modalidad de trabajo aplicable durante la pandemia COVID-19, con la finalidad de preservar la salud de todos los servidores públicos y evitar el contagio de la enfermedad.**

De lo antes expuesto resulta claro que el **Decreto Ejecutivo No. 466 de 5 de junio de 2020**, contempla la modalidad del "**permiso retribuido recuperable**", que responde a la necesidad de limitar la movilidad de las personas, con el fin de frenar la incidencia de la pandemia COVID-19, **de manera compatible con el mantenimiento de la funcionalidad de las entidades del sector público al cual pertenece la Universidad Tecnológica de Panamá, y se trata de una ausencia justificada, lo que lleva implícito que el funcionario seguirá recibiendo su salario y todos los derechos reconocidos por la legislación vigente.**

No obstante lo anterior, esta acción de recursos humanos **se aplicará a aquellos funcionarios, ya sea de Carrera Administrativa o no, que no tengan carga de trabajo asignada, mientras dure el estado de emergencia nacional,** lo cual se hará constar en el correspondiente formulario No.AJ-PRR-01, que documenta las ausencias justificadas por permiso retribuido recuperable, la cual será firmada por el superior inmediato y notificado al servidor público, y una vez calculado y finiquitado el uso del tiempo de permiso, se le solicita al funcionario que decida a través de cuál de los modos disponibles él va a cubrir el periodo de tiempo no laborado (horas extraordinarias o vacaciones resueltas), tal como se

indica en el **Decreto Ejecutivo No. 466 de 5 de junio de 2020** (Cfr. páginas 31, 32 y 33 Gaceta Oficial Digital 29040-A de viernes 05 de junio de 2020).

Dentro de este contexto, también resulta preciso señalar que en la **Resolución N° CADM-R-13-2020 de veintiún (21) días del mes de septiembre de dos mil veinte (2020)**, que se acusa de ilegal, también se dejó plasmado que la **Universidad Tecnológica de Panamá** con fundamento en su autonomía universitaria, dispuso las medidas que deben cumplir los miembros de la comunidad universitaria, a fin de preservar su vida e integridad personal, así como las medidas sanitarias generales de protección del personal establecidas en el *“Plan de retorno a la normalidad socioeconómica y sanitaria post COVID-19 de la Universidad Tecnológica de Panamá”*, que contiene los protocolos para el reintegro del personal administrativo, docente y de investigación de la Universidad Tecnológica de Panamá, que fueron aprobadas por la Resolución N° RUTP-R-48-011-2020 de 29 de mayo de 2020, la cual fue ratificada por el Consejo Administrativo mediante la Resolución No.CADM-R-04-2020 de 1 de junio de 2020.

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar, que en la **Resolución N° CADM-R-13-2020 de veintiún (21) días del mes de septiembre de dos mil veinte (2020)**, se indica que, todo colaborador que no realice trabajo presencial o no presencial y cuente con tiempo de vacaciones o tiempo compensatorio disponible, deberá hacer uso de ese tiempo, en cumplimiento de las acciones implementadas por el Consejo de Gabinete a través de la normativa que se emitió para tal efecto, estableciendo la obligatoriedad de hacer uso del mencionado periodo para las personas de riesgo, afectados o en vigilancia epidemiológica por el COVID-19, **ya que el concepto vacaciones implica que dicho descanso debe ser pagado, en este caso al servidor público universitario, quien recibe su remuneración cuando haga uso del mismo**, como se indicaba en el artículo 270 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019 “Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020”, vigente en ese

momento (Cfr. página 103 de la Gaceta Oficial Digital No.28,899-A del martes 12 de noviembre de 2019).

En ese orden de ideas, igualmente es preciso indicar que, el acto acusado de ilegal, también señala que aquellos colaboradores que no realicen trabajo presencial o no presencial, y que no cuenten con tiempo de vacaciones o tiempo compensatorio disponible, deberán hacer uso del permiso retribuido recuperable conforme a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 466 de 5 de junio de 2020; debido a que la modalidad de ausencia justificada, lleva implícito que el funcionario universitario seguirá recibiendo su salario y todos los derechos reconocidos por la legislación vigente de la Universidad Tecnológica de Panamá, aun cuando no este prestando sus servicios, con la finalidad de preservar la salud de todos los funcionarios de ese centro de estudios universitarios y evitar el contagio de la enfermedad.

En ese orden de ideas, igualmente es preciso indicar que, el artículo 4 del **Decreto Ejecutivo No.485 de 16 de abril de 2021**, que levanta la cuarentena total decretada para los fines de semana en el distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro, a partir del 17 de abril de 2021, se establece una reducción al horario del toque de queda a nivel nacional y se dictan otras disposiciones, señalando que *“A partir del día lunes 19 de abril de 2021, las instituciones del Gobierno Central y las entidades autónomas y semiautónomas podrán laborar con el 100% de sus funcionarios, en su horario regular de trabajo, manteniendo las medidas de bioseguridad y guías sanitarias emitidas por el Ministerio de Salud.”* (Cfr. páginas 5 y 6 de la Gaceta Oficial Digital 29264-A de viernes 16 de abril de 2021).

Por otro lado, debemos advertir que el artículo 11 de la Ley 17 de 9 de octubre de 1984, dispone que el Consejo General Universitario es el máximo órgano de gobierno en la Universidad Tecnológica de Panamá.

En ese mismo sentido, el artículo 13 (literales b y g) del texto legal antes mencionado, establece como funciones del Consejo General Universitario, aprobar la política de desarrollo de la Universidad Tecnológica de Panamá, así como precisar los fines y objetivos que orientan su estrategia de desarrollo; velar por el cumplimiento y realización de todos los fines y objetivos establecidos por la Universidad Tecnológica de Panamá.

En concordancia con lo anterior, los artículos 3 (numeral 4) y 51 del Reglamento Interno del Consejo General Universitario indican lo siguiente:

“**Artículo 3:** El Consejo General Universitario, además de las atribuciones que le señala en artículo 13 de la Ley Orgánica y cualesquiera de los otros preceptos de ésta, tendrá las que a continuación se anotan:

...

4. Decidir sobre cualquier asunto que sometan a su consideración el Rector y/o los Órganos de Gobierno...”

“**Artículo 51:** Los casos y situaciones no previstas en este Reglamento, deberán ser resueltas por el Consejo General.”

En cumplimiento de lo previsto en las normas antes citadas, el **Consejo General Universitario de la Universidad Tecnológica de Panamá**, con la finalidad de continuar con el normal desarrollo de las actividades académicas, de investigación, estudiantiles y administrativas de ese centro de estudios superiores, dentro de las limitaciones que impone la situación sanitaria que actualmente atraviesa el país, adoptó una serie de medidas para la reincorporación gradual del personal que labora en la Universidad Tecnológica de Panamá, modificando la **Resolución N° CADM-R-13-2020 de veintiún (21) días del mes de septiembre de dos mil veinte (2020)**, que se acusa de ilegal, a través de la **Resolución No. CGU-R-01-2021 de seis (6) días del mes de mayo de dos mil veintiuno (2021)**, que fue publicada en la Gaceta Oficial Digital 29284-B del jueves 13 de mayo de 2021, la cual establece lo que a continuación transcribimos:

“CONSEJO GENERAL UNIVERSITARIO

RESOLUCIÓN No. CGU-R-01-2021

‘Por la cual se aprueba la reincorporación a las labores presenciales, del personal administrativo y de investigación clasificado dentro de los Grupos No.1 y No.2 y se adoptan otras disposiciones’

**EL CONSEJO GENERAL UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA DE PANAMÁ EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE
CONFIEREN LA LEY, EL ESTATUTO Y LOS REGLAMENTOS
UNIVERSITARIOS**

CONSIDERANDO:

...

Que mediante Decreto Ejecutivo No.485 de 16 de abril de 2021, se dispuso que, a partir del lunes 19 de abril de 2021, las instituciones del Gobierno Central y las entidades autónomas y semiautónomas podrán laborar con el 100% de sus funcionarios, en su horario regular de trabajo, manteniendo las medidas de bioseguridad y guías sanitarias emitidas por el Ministerio de Salud.

Que la Ley 17 de 9 de octubre de 1984, artículo 37 literales (b) y (l) establece como atribuciones de Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, además de las que señale el Estatuto Universitario vigente y los reglamentos: *dirigir y coordinar la labor académica, de investigación, cultural, de extensión, servicios, difusión y administración de la Universidad Tecnológica de Panamá, como garantizar la eficiencia de la actividad universitaria.*

Que la Ley 17 de 9 de octubre de 1984, artículo 11, dispone que el Consejo General Universitario es el máximo órgano de gobierno en la Universidad Tecnológica de Panamá.

Que la Ley No. 17 de 1984, artículo 13, literales (b), (f), (g), y (l) establece como funciones del Consejo General Universitario:

‘...

b. Aprobar la política de desarrollo de la Universidad Tecnológica de Panamá, así como precisar los fines y objetivos que orientan su estrategia de desarrollo;

...

f. Resolver, en la última instancia, las apelaciones y asuntos de mayor importancia referente a la vida universitaria y para los cuales no existan organismos competentes claramente establecidos;

...

g. Velar por el cumplimiento y realización de todos los fines y objetivos establecidos por la Universidad Tecnológica de Panamá;

...

l. Velar por el buen funcionamiento de los otros Consejos de la Universidad Tecnológica de Panamá.’

Que, concordante con lo anterior, el Reglamento Interno del Consejo General Universitario, artículo 3, numeral (4) y artículo 51 disponen que:

‘Artículo 3: El Consejo General Universitario, además de las atribuciones que le señala en artículo 13 de la ley Orgánica y cualesquiera de los otros preceptos de ésta, tendrá las que a continuación se anotan:

...

4. Decidir sobre cualquier asunto que sometan a su consideración el Rector y/o los Órganos de Gobierno...’

‘Artículo 51: Los casos y situaciones no previstas en este Reglamento, deberán ser resueltas por el Consejo General.

Que, a fin de continuar con el normal desarrollo de las actividades académicas, de investigación, estudiantiles y administrativas de la Universidad Tecnológica de Panamá, dentro de las limitaciones que impone la situación sanitaria que actualmente atraviesa el país, se hace necesario adoptar medidas para la reincorporación gradual del personal que labora en la Universidad Tecnológica de Panamá.

Que, por las consideraciones expuestas, este órgano colegiado de gobierno universitario.

RESUELVE:

PRIMERO: APROBAR la reincorporación a las labores presenciales del personal administrativo y de investigación clasificado dentro de los Grupos No. 1 y No. 2.

El personal de Grupo No.3 que: i) no presente comorbilidades asociadas a la COVID-19; ii) se encuentra vacunado; iii) no supere la edad de 65 años; y; iv) desee reincorporarse a realizar labores presenciales, deberá ser evaluado por los doctores de la Clínica Universitaria de la Universidad Tecnológica de Panamá, previo a su reincorporación.

La reincorporación se hará de forma gradual cumpliendo las medidas de bioseguridad y guías sanitarias aprobadas por la Universidad Tecnológica de Panamá y en lo que no se encuentre previsto en éstas, por las guías aprobadas por el Ministerio de Salud.

Será responsabilidad de los Directores y Jefes de las diferentes unidades administrativas y de investigación, organizar las actividades laborales del personal a su cargo, en cumplimiento de lo aprobado por este Órgano de Gobierno y las normas que rigen a la Universidad Tecnológica de Panamá.

SEGUNDO: AUTORIZAR al Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, Ingeniero **Héctor M. Montemayor Á.**, para que realice todas las gestiones que sean necesarias para velar por el buen funcionamiento de esta Alta Casa de Estudios Universitarios.

TERCERO: ADVERTIR que en lo que no sea contrario a lo aquí dispuesto, se mantiene vigente lo aprobado por el Consejo Administrativo mediante Resolución No. CADM-13-2020 de 21 de septiembre de 2020, por lo cual se modifican los *'Lineamiento para el control de la asistencia de los colaboradores de la Universidad Tecnológica de Panamá, durante el periodo que dure el Estado de emergencia Nacional, debido a la Pandemia causada por el COVID-19'*, ratificada y aprobada con modificaciones por el Consejo General Universitario en Sesión Extraordinaria No.04-2020 de 2 de octubre de 2020.

CUARTO: ORDENAR la publicación de la presente Resolución en Gaceta Oficial.

QUINTO: Esta resolución entrara a regir a partir del 10 de mayo de 2021.

FUNDAMENTO DE DERECHO:

...

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dada en la ciudad de Panamá los seis (6) días del mes de mayo de dos mil veintiuno (2021).

..." (Cfr. páginas 13 a 15 de la Gaceta Oficial Digital 29284-B del jueves 13 de mayo de 2021).

A juicio de este Despacho, la infracción que plantea el accionante resulta ajena a este contexto, puesto que pierde de vista que la **Resolución N° CADM-R-13-2020 de veintiún (21) días del mes de septiembre de dos mil veinte (2020)**, cuya declaratoria de nulidad demanda, es sólo un acto reglamentario que modifica los *"lineamientos para el control de la asistencia de los colaboradores de la Universidad Tecnológica de Panamá, durante el periodo que dure el Estado de Emergencia Nacional, debido a la pandemia causada por el COVID-19"*, y que a la fecha, tal como hemos advertido, ya fue modificada por la **Resolución No. CGU-R-01-2021 de seis (6) días del mes de mayo de dos mil veintiuno (2021)**, a través de la cual se aprueba la reincorporación a las labores presenciales del personal administrativo y de investigación dentro de los grupos No.1, No.2 y No.3 (con ciertas limitaciones), cumpliendo las medidas de bioseguridad y guías aprobadas por ese centro de estudios superiores, con lo cual el porcentaje a que nos

referimos en el párrafo anterior queda supeditado al cumplimiento de dichas medidas y las previsiones que al respecto adopte su Comité de Salud.

En razón de ello, diferimos del criterio expresado por el recurrente en el sentido que la mencionada resolución, cuya legalidad se solicita, es violatoria de los artículos 34, 36 y 46 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, y los artículos 4 (numeral 5), 88, 92 y 94 (numeral 6) de la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, ya que el **Consejo Administrativo de la Universidad Tecnológica de Panamá** tiene facultad para dictar reglamentos, puesto que como ya hemos advertido **la actuación de ese organismo administrativo, sólo se limitó a desarrollar la normativa dictada a través de la Ley 17 de 9 de octubre de 1984, tal como lo hizo en la Resolución N° CADM-R-13-2020 de veintiún (21) días del mes de septiembre de dos mil veinte (2020), por ser ésta una atribución que viene dada expresamente a través de la propia ley, así como implementar los criterios que se establecieron en el Decreto Ejecutivo No. 466 de 5 de junio de 2020, de allí que, a juicio de esta Procuraduría, no existe contravención alguna entre el texto reglamentario y las disposiciones invocadas como infringidas; y, por ende, dicho acto se emitió con apego al principio de estricta legalidad; razón por la que este Despacho considera que todos los cargos de infracción aducidos por el demandante deben ser desestimados.**

De los conceptos vertidos, es claro que, en el caso analizado la autoridad demandada ha reglamentado una norma existente y vigente, con fundamento en la protección del derecho a la salud, de ahí que no puede perderse de vista que dichas medidas responden a acciones adoptadas para salvaguardar a la colectividad de la población universitaria.

Lo anteriormente indicado, permite a esta Procuraduría señalar que en el proceso bajo análisis no existe contravención alguna entre el texto reglamentario y las disposiciones invocadas como infringidas; es decir, los artículos 34, 36 y 46 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que establece el procedimiento administrativo general; y, por

ende, dicho acto se emitió por una autoridad competente y con apego al principio de estricta legalidad; por lo que las afirmaciones hechas en este sentido por el actor en su demanda deben ser desestimadas.

Por lo antes expuesto, este Despacho solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución N° CADM-R-13-2020 de veintiún (21) días del mes de septiembre de dos mil veinte (2020), emitida por el Consejo Administrativo de la Universidad Tecnológica de Panamá.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la administración


María Lilja Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente: 321802021