

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1677

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 14 de noviembre de 2018

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

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 9-17 SGP de 5 de julio de 2017, emitida por el **Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**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 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. Cuestión Previa.**

La firma forense BC&D Abogados, actuando en nombre y representación de **Daysi Valoy de Von Chong**, interpuso ante la Sala Tercera una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, con el propósito que el Tribunal declare nula, por ilegal, la Resolución 9-17 SGP de 5 de julio de 2017, dictada por el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá, misma que fue admitida por medio de la Providencia de 17 de enero de 2018 (Cfr. fojas 2-20 y 69 del expediente judicial).

Este Despacho, mediante la Vista 257 de 7 de marzo de 2018, promovió y sustentó el recurso de apelación en contra de la Providencia de 17 de enero de 2018, mencionada en el párrafo que antecede, aduciendo que la recurrente había equivocado la vía, es decir, que lo que debió haber interpuesto era una demanda de nulidad y no de plena jurisdicción (Cfr. fojas 76-82 del expediente judicial).

En ese sentido, por conducto de la Resolución de 13 de agosto de 2108, la Sala Tercera, en grado de apelación, decidió, cito: "*MODIFICA la Resolución de 17 de enero de 2018, solamente en el sentido de cambiarle la denominación de 'demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción' a 'demanda contenciosa administrativa de nulidad', y la CONFIRMA en todo lo demás*" (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 98-101 del expediente judicial).

Visto lo anterior, esta Procuraduría analizará la acción de nulidad en estudio, de acuerdo al numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, es decir, en interés de la ley; no sin antes recordar, que la determinación del objeto de la causa de pedir, corresponde a las partes y no al Tribunal, debiendo éste, en todo momento, pronunciarse de manera cónsona a lo solicitado, no pudiendo, variar las pretensiones, así como tampoco transformar las acciones o recursos que una u otra parte pudiese llegar a presentar en el desarrollo del proceso; ya que esto podría incidir de manera directa en el debido proceso y en la posibilidad de articular una defensa eficaz y eficiente sobre los hechos controvertidos en la demanda.

Por otro lado, debemos resaltar que en el desarrollo del proceso se deben tomar las medidas a las que haya lugar a fin de evitar fallos inhibitorios, en donde, luego de haber puesto en funcionamiento el aparato jurisdiccional, nos encontramos ante escenarios jurídicos que imposibiliten la adopción de una decisión luego de haber agotado las etapas procesales correspondientes.

Lo indicado en el párrafo que antecede, guarda relación con las pretensiones de **Daysi Valoy de Von Chong**, quien, en el punto tercero de la sección denominada *LO QUE SE DEMANDA*, solicita el restablecimiento de un derecho subjetivo, elemento que no es compatible con una demanda contencioso administrativa de nulidad, y que ella, precisamente, ateniendo a la diferenciación entre acción de nulidad y una de plena jurisdicción, lo solicitó por medio de esta última, y no a través de la primera.

En ese orden de ideas, no podemos perder de vista que el restablecimiento de un supuesto derecho subjetivo lesionado no puede lograrse a través de una demanda de nulidad pues, ello iría en contra de las pretensiones de la actora ante una supuesta decisión que le resulte favorable.

## II. Acto acusado de ilegal.

La acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, ha sido interpuesta por la firma forense BC&D Abogados, actuando en nombre y representación de **Daysi Valoy de Von Chong**, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución 9-17 SGP de 5 de julio de 2017, dictada por el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá, por medio de la cual resolvió:

**“PRIMERO:** Ajustar gradualmente los salarios de los funcionarios de la salud de la clínica universitaria, específicamente a 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” (Cfr. fojas 62-63 del expediente judicial).

## III. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, vulnera las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 1 y 5 del Decreto de Gabinete 87 de 16 de mayo de 1972, los que en su orden, señalan que el personal de enfermería, practicantes y auxiliares de enfermería de las distintas dependencias del estado, instituciones autónomas, semiautónomas, municipales y demás organismos oficiales descentralizados, tales como Juntas o Patronatos, se regirá por un escalafón que se denominará el Escalafón de Enfermería; y, que desde la fecha de entrada en vigencia de dicho Decreto de Gabinete, ninguna enfermera ingresará a prestar servicio de enfermería sin percibir el salario básico correspondiente al nivel y etapa en la cual ha sido nombrada (Cfr. fojas 8-15 del expediente judicial);

**B.** El artículo 1 de la Ley 1 de 6 de enero de 1954, a través de la cual se instituye la carrera de enfermera (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial);

**C.** El párrafo del artículo 2 del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, aprobado mediante el Acuerdo en Reunión 4-16 de 22 de marzo de 2019, el cual indica que los servidores públicos administrativos amparados por Leyes Especiales se les aplicarán las normas contenidas en dicho reglamento, en lo referente a nombramiento o

contratación, permanencia, reconocimiento de años de servicio, régimen disciplinario, concursos y evaluación de desempeño (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial); y

D. El artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que indica que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

#### **IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Al sustentar el concepto de violación de las disposiciones que estima infringidas, la apoderada de **Daysi Valoy de Von Chong**, argumenta que, a su juicio, el acto acusado de ilegal, vulneró el artículo 1 del Decreto de Gabinete 87 de 16 de mayo de 1972; ya que hay que tomar en cuenta que la recurrente es una enfermera básica *“a tiempo completo en la Clínica Universitaria de la Universidad de Panamá, por lo que al disponer que su salario se ajustará conforme los mismos se aproximen a los de los profesionales externos, no le está garantizando la aplicación del Escalafón de Enfermería...”* (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Agrega, que la accionante ha laborado por diez (10) años como enfermera en la entidad demandada a la que ingresó en la Categoría III y actualmente ostenta la Categoría IV y como quiera que las referidas categorías han aumentado, el salario también se debió incrementar conforme al Escalafón de Enfermería; sin embargo, esto no ocurrió (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Por su parte, la Universidad de Panamá, mediante su Informe de Conducta suscrito por el Rector, estableció, entre otras cosas, lo siguiente:

“En la demanda se hace alusión a la Adenda Complementaria a los Acuerdos 2015 entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFACSE, CONALFARM representando a los profesionales de la salud al servicio del Estado y la Comisión de Alto Nivel conformada por el MINSA y LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, publicada en la Gaceta Oficial Digital 27939, de 31 de diciembre de 2015. Esta adenda tampoco cuenta con la participación y la firma del Rector y Representante Legal de la Universidad de Panamá. La única referencia a la Universidad de Panamá consta en el acuerdo tercero, que trata sobre la instalación de una mesa interinstitucional con los Rectores de las Universidades del Estado con carreras de salud, ‘para determinar conjuntamente con los gremios profesionales, las estrategias a seguir para que la formación técnica y profesional del personal de salud se realice en las universidades exclusivamente’. Este acuerdo nada tiene que ver con la aplicación

de la escala salarial de las enfermeras en las universidades oficiales.

Cabe destacar, que en los acuerdos salariales en mención no ha participado la Universidad de Panamá. En tal sentido, la aplicación de estos acuerdos ha requerido, con base en el alcance de la autonomía constitucional que goza la Universidad de Panamá, tal como se ha explicado arriba, la aprobación del máximo órgano de gobierno universitario, en lo relacionado con los asuntos administrativos, presupuestarios, financieros y patrimoniales, que es el Consejo Administrativo, según el artículo 19, de la Ley 24, de 2005.

...

Como se observa, lo decidido en la resolución censurada en ningún momento cercena el derecho de las enfermeras a su ajuste salarial. En efecto, queda claro que el aumento o incremento salarial de las enfermeras se hará de manera progresiva, sucesiva o escalonada, de tal forma que esté cerca al salario que sus pares reciben fuera de la institución. Además, dicho aumento o incremento salarial estará condicionado al presupuesto universitario." (Cfr. fojas 73-75 del expediente judicial).

Luego de haber realizado un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría considera que **no le asiste la razón a Daysi Valoy de Von Chong**, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la Universidad de Panamá, al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber violentado las normas arriba citadas; las cuales serán analizadas de manera conjunta en atención a la relación que guardan entre sí.

A fin de desarrollar el criterio plasmado en el párrafo que antecede, consideramos necesario delimitar los elementos que, a juicio de este Despacho, constituyen lo medular de la reclamación de **Daysi Valoy de Von Chong**, siendo éstos, el alcance de la autonomía de la Universidad de Panamá; y por otro lado, el alcance y aplicación de las decisiones que esa casa de estudios puede adoptar dentro del marco de las leyes y demás disposiciones de aplicación general.

En esa línea de pensamiento, y refiriéndonos a la autonomía de la Universidad de Panamá, debemos indicar que la Sala Tercera ha desarrollado el tema en copiosa 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; 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, reformar 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 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. 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 suscite con respecto a cada uno de los aspectos anteriormente mencionados.**

Con lo 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 constituyen una sola, de manera tal que la afectación de cualquiera de éstos implica la violación de ella." (Lo subrayado es nuestro y lo destacado es del Tribunal).

El fallo arriba transcrito, resulta de suma importancia en el caso que ocupa nuestra atención; 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 o independiente de cualquier otro.**

En este escenario, el fallo en referencia, cita a la Doctora Aura Emérita Guerra de Villalaz, la cual indica, que uno de los ocho (8) elementos de la autonomía universitaria lo constituye precisamente la autonomía legislativa, la cual "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".

Dicho lo anterior, debemos tener en cuenta el alcance de la autonomía universitaria y el de las resoluciones universitarias versus las leyes formales; lo que encuentra respuesta en la sentencia citada previamente.

En este contexto, si analizamos las pretensiones de **Daysi Valoy de Von Chong**, observaremos que las mismas giran, básicamente, en torno a lo siguiente:

"La intención de la Universidad de Panamá de **no** reconocer el Escalafón de Enfermería, se corrobora al derogar el Acuerdo adoptado en Reunión 16-16 que reconocía pagar a los profesionales de la salud de la clínica Universitaria, entre ellos nuestra representada, de acuerdo a la escala salarial establecida mediante Acuerdo del Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los gremios profesionales de la salud, es decir, el Acuerdo S/N de 17 de septiembre de 2015, publicado en la gaceta oficial digital 27921 de 3 de diciembre de 2015 y su Adenda publicada en la gaceta oficial digital 27939 de 31 de diciembre de 2015.

...

De lo anterior se observa con claridad que la Universidad de Panamá, emitió el acto administrativo que demandamos, fundamentándose en unos supuestos carentes de sustento jurídico y contrarios a la norma que invocamos como violada, al considerar que, solo por el hecho de ser una institución universitaria, el personal docente universitario debe tener una escala salarial más alta que la del personal administrativo de la salud con Ley Especial, aunque esta última Ley establezca un Escalafón, y la tenga aplicación (sic) en las instituciones autónomas, es decir, incluso la propia Universidad." (La subraya es de este Despacho) (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

De lo expuesto se desprende, que la causa de pedir de la recurrente encuentra su fundamento en una supuesta falta de concordancia, entre el contenido de la ley formal y lo dispuesto por el Consejo Administrativo en la Resolución 9-17 SGP de 5 de julio de 2017, acusada de ilegal, discrepancia que, en su opinión, no resulta jurídicamente justificable; puesto que, para **Valoy de Von**

**Chong**, si bien la Universidad de Panamá tiene autonomía, tanto a nivel legal, como constitucional, este privilegio no es absoluto, encontrándose en ese sentido, sometido al imperio de la ley.

Así las cosas, si tomamos el planteamiento propuesto por **Daysi Valoy de Von Chong** y lo confrontamos con la sentencia ya citada, observamos que el uno, no se compadece con el otro; debido a que, como bien indicó la Sala Tercera, a través del referido pronunciamiento judicial, la autonomía que constitucionalmente le fue reconocida a la Universidad de Panamá le reconoce en ese mismo sentido, un régimen íntegro, **autónomo o independiente de cualquier otro**; motivo por el cual, someter jerárquicamente las decisiones o pronunciamientos que pueda emitir la institución demandada a cuerpos normativos distintos a la Constitución, a su Ley Orgánica y a los Convenios Internacionales, sería atentar contra ese principio de autonomía reconocido en nuestra Carta Magna.

En ese mismo sentido, vale la pena destacar, tal y como lo hiciera la Doctora Aura Emérita Guerra de Villalaz, en su obra Bases Constitucionales de la Autonomía Universitaria; que la autonomía universitaria comprende un conjunto de elementos, entre los que se encuentra, *la autonomía legislativa*, la cual, como hemos mencionado en los párrafos que anteceden, solo se encuentra sometida a la Constitución Política, a la propia Ley Orgánica de la Universidad y a los Convenios Internacionales; motivo por el cual, las resoluciones que dicte la entidad demandada, en atención a este elemento de autonomía, constituyen disposiciones de carácter autónomo, y, por lo tanto, no está sujeto ni condicionado, al resto del ordenamiento jurídico.

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 9-17 SGP de 5 de julio de 2017**, emitida por el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá emitida.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración