

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1758

Panamá, 25 de septiembre de 2023

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Alegato de conclusión.  
Expediente 1003-19**

El Licenciado Porfirio A. Palacios Cedeño, actuando en nombre y representación de **Ana María Jaén Cáceres**, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución DIGAJ-0061-2019 de 12 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo ya señalado en nuestro escrito de contestación de la demanda, en cuanto a la falta de asidero jurídico que se observa en la pretensión de la recurrente, **Ana María Jaén Cáceres**, dirigida particularmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-0061-2019 de 12 de abril de 2019 y su acto confirmatorio, ambos emitidos por la **Universidad de Panamá**, los que, en su opinión, son contrarios a Derecho.

En la **Vista Número 341 de 30 de marzo de 2021**, este Despacho advirtió que, en el Informe de Conducta, quedó claramente establecido que, si bien el 11 de agosto de 2018, **Ana María Jaén Cáceres**, finalizó su relación laboral con la entidad demandada; es decir, antes de que entrará en vigencia el Acuerdo de la Reunión 3-18 celebrada el 12 de

septiembre de 2018, publicado en Gaceta Oficial Digital el 3 de octubre de 2018, que introduce la antigüedad como derecho de los profesores, se infiere sin lugar a duda, que cuando termino la relación laboral de la prenombrada, **la institución aun no había contemplado el pago de la prima de antigüedad, de allí, que la accionante no podía ser acreedora de ese beneficio** (Cfr. foja 64 del expediente judicial).

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

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...**” (La negrita es nuestra).

**“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.” (Lo destacado es nuestro).

**“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.” (Énfasis suplido).

Del contenido de los textos normativos referidos en las 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 Consejo Académico 13-18 del 18 de julio de 2018 y el Consejo Administrativo 11-18 del 18 de julio de 2018, acto que fue debidamente publicado en la Gaceta Oficial Digital 28625 de 3 de octubre de 2018, y a la fecha de emisión de esta contestación se encuentra vigente (Cfr. fojas 59-60 del expediente judicial).

Bajo la premisa anterior, estimamos pertinente indicar que, el 11 de agosto de 2018, cuando la prenombrada **Ana María Jaén Caceres** finalizó o terminó la relación laboral con la institución demandada, la prima de antigüedad no constituía derecho de los profesores según el ordenamiento jurídico universitario y, por lo tanto, no es exigible por la prenombrada (Cfr. fojas 64-65 del expediente judicial).

Con relación a lo anotado, 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, referido en las líneas que anteceden, **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 su artículo 39 que los derechos del personal académico universitario son aquellos que se reconocen mediante el Estatuto Universitario y los reglamentos, de manera que estos forman parte de la obediencia de la entidad demandada respecto al principio de estricta legalidad sobre el cual se sustentó la Resolución DIGAJ-0061-2019 de 12 de abril de 2019.

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 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, derogada mediante la Ley 23 de 12 de mayo de 2017; el artículo 3 del Código Civil; el artículo 19 de Ley 24 de 14 de julio de 2005; y el artículo 240, párrafo primero y literal q) del Estatuto de la entidad demandada, no fueron vulnerados por la Resolución DIGAJ-0061-2019 de 12 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, la normativa vigente de la Casa de Estudios Superiores, no contemplaba antes de la vigencia del Acuerdo aprobado en la reunión de 3-18 celebrada el 12 de septiembre de 2018, los pagos de prima de antigüedad a servidores desvinculados, ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Ana María Jaén Caceres**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente al momento en que la recurrente finalizó su relación laboral con la entidad el 11 de agosto de 2018, lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido; 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.

No podemos obviar el hecho que nuestra Carta Magna le otorga a la **Universidad de Panamá**, en su condición de **Universidad Oficial**, autonomía en su régimen, lo que conlleva **la facultad de administrar el personal que allí labora**.

Esta Procuraduría estima oportuno señalar que en lo concerniente a la Autonomía Universitaria, en efecto, con la Constitución de 1946 y la Ley 48 de 24 de septiembre de ese mismo año, se le otorgaron múltiples prerrogativas a esa casa de estudios superiores, asignándole personería jurídica y patrimonio propio; libertad de cátedra e investigación; **autonomía en el orden administrativo, académico y financiero**; por consiguiente está ampliamente facultada para regular sobre diversas materias, como es el caso de la prima de antigüedad inherente a la finalización de funciones de sus colaboradores.

En esa línea de pensamiento, se colige con meridiana claridad que la **Universidad de Panamá**, actuó conforme a derecho al emitir el Acuerdo No. 3-18 de 12 de septiembre de 2018, a través del cual estableció los presupuestos jurídicos necesarios para el pago de dicha prestación y delimitó su alcance.

#### **I. Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 239 de veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021)**, confirmado por la Resolución de dieciocho (18) de agosto de dos mil veintitrés (2023), por medio del cual **admitió** a favor de la actora los documentos visibles de fojas 11-13, 14-18, 19-22, 23, 24, 25 a 41 y 135-137 del expediente judicial; los cuales fueron incorporadas con su demanda (Cfr. fojas 141-144 del expediente judicial).

En este escenario, es importante destacar que la Sala Tercera, también admitió la prueba documental aducida por este Despacho, que consiste en la copia autenticada del expediente administrativo, que guarda relación con la causa que se analiza, en el que se encuentran los documentos que le fueron admitidos al demandante.

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que **no logra** demostrar que la **Universidad de Panamá**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que configuren la pretensión de **Ana María Jaén Cáceres**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del misma no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del**

**Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021), señalando en torno al mismo lo siguiente:**

“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el Derecho, o sea, el ‘onus probandi’ contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice: ‘...’

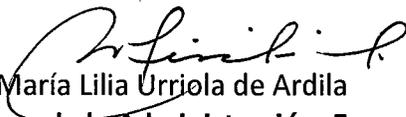
...

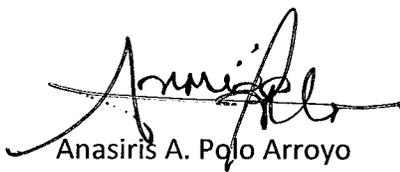
En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial.”

La jurisprudencia transcrita viene a confirmar el deber que tiene toda persona que recurre a esta Jurisdicción, de probar lo que pide, ello a los efectos que se le pueda aplicar el principio de Tutela Judicial Efectiva, cosa que no ha ocurrido en este caso.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DIGAJ-0061-2019 de 12 de abril de 2019**, expedida por la **Universidad de Panamá**, ni su acto confirmatorio, y en ese sentido se nieguen las demás pretensiones.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Procuradora de la Administración, Encargada**

  
Anasiris A. Pojo Arroyo  
**Secretaria General, Encargada**