

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 209

Panamá, 21 de enero de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

El Licenciado Porfirio Alexis Palacios Cedeño, quien actúa en nombre y representación de **Miguel Ángel Candanedo Ortega**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota DGRH-DSA-0313-2019 de 12 de julio de 2019, emitida por la Dirección General de Recursos Humanos de la **Universidad de Panamá**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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 2 del artículo 5 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad 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: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. De la Ley No. 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá:

a.1. El artículo 18 (numeral 6), que establece que el Consejo Académico tiene como función principal conocer y resolver los recursos de apelación que presenten los profesores y los estudiantes en los casos que sean de su competencia y que hayan sido previamente decididos en los Consejos de Facultades o de Centros Regionales (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial);

a.2. El artículo 21 (numeral 12), que dispone que los Consejos de Facultades son competentes para conocer y decidir acerca de los asuntos de carácter académico que dicten las autoridades universitarias del área de su competencia, con excepción de las que correspondan privativamente al Consejo Académico o al Consejo General Universitario (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial);

a.3. El artículo 39 (numeral 3), que indica que son derechos del personal académico universitario, además de los que le confieran el Estatuto Universitario y los reglamentos, la estabilidad en el cargo, en tanto cumpla con los requisitos y las condiciones que esa legislación, el Estatuto y los reglamentos señalen (Cfr. foja 6 del expediente judicial);

B. El artículo 2 de la Ley No. 40 de 20 de agosto de 2007, modificado por el artículo 1 de la Ley No. 18 de 18 de febrero de 2008, según el cual, ninguna institución del Estado podrá exigir la renuncia al cargo de un servidor público como condición previa para acceder al derecho de jubilación o de pensión de retiro por vejez, ni tampoco la exigirá después de haberse acogido a ese beneficio (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial);

C. El artículo 35 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que contiene el orden jerárquico de las disposiciones en los ámbitos nacionales y locales (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial);

D. Del Estatuto de la Universidad de Panamá:

d.1. El artículo 130 (párrafos primero, tercero y cuarto), alusivo a los requisitos para ser Director de Departamento; el periodo en el que permanecerá en ese cargo; y los recursos que caben en contra de la decisión de su remoción (Cfr. foja 9 del expediente judicial); y

d.2. El artículo 216 (párrafo primero y literal i), que contiene, entre los complementos a los derechos fundamentales que reconocen la Constitución, las leyes ordinarias de la República, las leyes especiales de los educadores y la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, aquellos establecidos como propios de los seres humanos (Cfr. fojas 10-11 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 acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa es la Nota DGRH-DSA-0313-2019 de 12 de julio de 2019, emitida por la Dirección General de Recursos Humanos de la **Universidad de Panamá** (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo, el demandante interpuso un recurso de reconsideración, que luego de subsanado se le dio trámite de apelación, que fue rechazado de plano a través de la Resolución No. DIGAJ-A-0016-2020 de 14 de febrero de 2020, notificada al interesado ese mismo día (Cfr. fojas 31 y 32-38 del expediente judicial).

El 10 de marzo de 2020, **Miguel Ángel Candanedo Ortega**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso

que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota DGRH-DSA-0313-2019 de 12 de julio de 2019, emitida por la Dirección General de Recursos Humanos de la **Universidad de Panamá**, su acto confirmatorio; y que se ordene su reintegro a los cargos que ocupaba en esa institución, así como al pago de los salarios caídos respectivos (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado del recurrente señala que la nota que se analiza infringe los artículos 18 (numeral 6) y 21 (numeral 12) de la Ley No. 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la **Universidad de Panamá**, de manera directa, por omisión, habida cuenta que, en su opinión, su representado era Profesor Regular *“Titular 111 o al 50%, Tiempo Completo, y por tanto de carrera académica, con 44 años de servicios, desde 1975”*, y que de acuerdo con las disposiciones jurídicas mencionadas, sólo podía ser despedido o removido del cargo que ocupaba, por el Consejo de Facultades de las Ciencias Sociales y Humanísticas, siempre que mediara una causa justa de despido y a través de un procedimiento administrativo disciplinario, y contra esa decisión cabía recurso de reconsideración ante esa misma autoridad; y de apelación, ante el Consejo Académico (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Seguidamente, el abogado del activador judicial señala que la entidad infringió el artículo 39 (numeral 3) de la Ley No. 24 de 14 de julio de 2005, debido a que no se tomó en consideración que su mandante gozaba del derecho a la estabilidad, de modo que impedía ser removido de su cargo sin que mediara una causa justificada de despido; no siendo una de ellas la edad del trabajador; por medio del debido proceso administrativo, ordenado por una autoridad competente, presupuestos éstos, que según se alega, se incumplieron en este caso (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Consecuentemente, el colega que representa al actor sostiene que el acto acusado vulnera el artículo 2 de la Ley No. 40 de 20 de agosto de 2007, modificado por el artículo 1 de la Ley No. 18 de 18 de febrero de 2008, dado que de acuerdo con el espíritu de la

norma, ninguna institución del Estado, entre éstas, la **Universidad de Panamá**, podrá dar por terminada una relación laboral pública por razón de la edad de jubilación, habida cuenta que el trabajo es un derecho humano (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Además, se indica que la demandada, al aplicar lo establecido en el artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto de la **Universidad de Panamá**, ha cercenado el contenido del artículo 35 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, puesto que prefirió sustentar su actuación en aquella disposición reglamentaria, en lugar de lo señalado en artículo 2 de la Ley No. 40 de 20 de agosto de 2007, modificado por el artículo 1 de la Ley No. 18 de 18 de febrero de 2008, según el cual, ninguna institución del Estado podrá exigir la renuncia al cargo de un servidor público como condición previa para acogerse al derecho de jubilación (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial del accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos de forma conjunta, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Miguel Ángel Candanedo Ortega**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por el demandante, puesto que la Dirección General de Recursos Humanos de la **Universidad de Panamá** se limitó a recordarle al actor el contenido de una Nota fechada 03 de julio de 2019, por medio de la cual le comunicó lo siguiente: *"...la labor docente que usted ha desempeñado en la Universidad de Panamá, finaliza el Primer Semestre del Año Académico, es decir, a partir del 16 de agosto de 2019"*, además, que se le recordó que esa determinación *"...se realizó basada en el Informe de la comisión designada para que revisara la publicación en Gaceta Oficial del Artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto Universitario, la cual recomendó corregir de acuerdo a lo indicado en el Artículo 182-A (Nuevo) la publicación de la Gaceta Oficial, con lo siguiente: 'Artículo 182-A (Nuevo): El personal académico que tenga setenta y cinco (75)*

años de edad, finalizará automáticamente su relación laboral con la Universidad de Panamá, con excepción de los profesores que ocupen cargo de autoridad de elección contemplados en la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, (Gaceta Oficial No. 28791 del viernes 7 de junio de 2019)." (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

En ese sentido, en la Resolución No. DIGAJ-A-0016-2020 de 14 de febrero de 2020, que rechazó de plano por improcedente el recurso de apelación interpuesto por el actor, se explicó lo que a seguidas se copia:

"9. Que, en todo caso, carece de sustento el argumento de fondo expuesto por el recurrente, por lo siguiente:

9.1. En el Estatuto Universitario se establece que el Director de Departamento durará en sus funciones el período que permanezca en el cargo el Decano o Director del Centro Regional que lo designó (artículo 130) y también establece que el personal académico que tenga setenta y cinco años (75) de edad, finalizará automáticamente su relación laboral con la Universidad de Panamá, con excepción de los profesores que ocupen cargos de autoridad de elección contemplados en la ley orgánica de la Universidad de Panamá (artículo 182-A (Nuevo)).

9.2. En tal sentido, cuando un profesor durante el período en que ejerce como Director de Departamento alcanza la edad de 75 años, surge la controversia legal de si debe permanecer en el cargo que ostenta, con base en el referido artículo 130, o si debe culminar su relación laboral con la Institución, en virtud de la aplicación del artículo 182-A (Nuevo).

9.3. El conflicto legal antes planteado se resuelve con la aplicación del artículo 14, del Código Civil, que contiene la regla hermenéutica siguiente: cuando en una ley hay dos (2) normas que se contradicen prevalece la última norma que, en el presente caso, es el artículo 182-A (Nuevo).

9.4. Con referencia a este tema –aplicación del artículo 182-A del Estatuto Universitario a las autoridades universitarias cuyos cargos no son de elección-, la Universidad de Panamá elevó consulta al Procurador de la Administración, quien dio respuesta mediante Nota C-118-19, de fecha 13 de noviembre de 2019.

Si bien la nota en mención, se refiere al caso del Director de Escuela se hace extensiva en su contenido al caso del Director de Departamento, ya que este también dura en sus funciones el período que permanezca en el cargo el Decano o Director de Centro Regional que lo designó, de acuerdo al artículo 130, tercer párrafo, del Estatuto Universitario. A continuación se transcribe la respuesta del Procurador de la Administración en la parte pertinente:

‘En el caso del Director de Escuela, el mismo no aparece en el artículo 64 de la Ley Orgánica ni el Estatuto Universitario como autoridad de elección, pero el artículo 125 del Estatuto dispone que dicho Director durará en sus funciones el periodo que permanezca en el cargo la autoridad que lo designó sin que esto impida que dicha autoridad pueda removerlo y designar a otro en su reemplazo. En este sentido, si un Director de Escuela tiene setenta y cinco años de edad, puede ser removido por esta causa, con base a lo establecido en el artículo 182-A del Estatuto Universitario, en vista de que se aplica el principio de especialidad contemplado en el artículo 14 del Código Civil que señala:

...

En este orden de ideas, el artículo 182-A del Estatuto Universitario dispone cuando cesa de manera automática la relación laboral con las autoridades universitarias, que es si se produce el supuesto de hecho contenido en la norma, o sea, al llegar a los setenta y cinco años de edad, al menos que sean autoridades de elección, y dicha norma tiene aplicación preferente sobre el artículo 125 por ser este anterior.’

Siendo así, al recurrente no se le aplica el artículo 130, del Estatuto Universitario, sino el artículo 182-A (Nuevo) del mismo Estatuto.” (Cfr. fojas 35-37 del expediente judicial).

Por medio de la Nota DGRH-DSA-0313-2019 de 12 de julio de 2019, la Dirección General de Recursos Humanos de la **Universidad de Panamá** le comunicó al recurrente, lo siguiente: *“No obstante, para no alterar las organizaciones docentes del presente año académico de la Facultad a la que usted pertenece, se ha reconsiderado la fecha en que finalizará su labor docente en esta Institución y mantener su contratación hasta la culminación del Año Académico 2019.”* (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

En la Resolución No. DIGAJ-A-0016-2020 de 14 de febrero de 2020, que rechazó de plano por improcedente el recurso de apelación interpuesto por el actor, entre otras cosas, dice:

“En el presente caso, la nota recurrida además de ser de mera comunicación, en ninguna de sus líneas hace referencia a una resolución o a una acción de personal que establezca la finalización de la relación laboral que, en todo caso, sería el acto administrativo definitivo o en firme susceptible de impugnación.

Así pues, se ha impugnado una nota de mera comunicación, que no constituye un acto en firme o definitivo.

8. Que, en relación a lo señalado en el punto anterior, en auto de 15 de marzo, de 2005, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, sostiene que los actos de simple comunicación no causan estado y, por tanto, no son susceptibles de ser demandados ante esa jurisdicción. A continuación, se transcribe la resolución en la parte pertinente:

‘El Licdo. ARÓN SÁNCHEZ actuando en nombre propio, interpuso ante la Sala Tercera demanda contenciosa-administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula la Nota No. 409-OIRH-2004, de 12 de noviembre de 2004, suscrita por la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

De inmediato el Magistrado Sustanciador advierte que la citada demanda no debe admitirse, pues, el actor incurrió en el lamentable error de demandar la Nota No. 409-OIRH-2004, de 12 de noviembre de 2004, que es el acto que simplemente se limita a comunicar o poner en su conocimiento la expedición del Decreto de Personal No. 51 de 9 de noviembre de 2004, que dispuso el cese de labores y que es el que en realidad debió demandarse ante la Sala.

Reiterada jurisprudencia de este Tribunal ha sostenido que los actos de comunicación no son susceptibles de demandarse ante la Sala, pues, se limitan a informar al afectado la adopción de un acto principal (en este caso, el Decreto No. 51 *ibídem*), que es el que crea, modifica o extingue un derecho y es, por tanto, el que debe acatarse por la vía contencioso administrativa (Véase Auto de 21 de enero de 2004: Constructora Franco, S.A., contra el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.)’

...” (Cfr. fojas 34-35 del expediente judicial).

Ante el escenario jurídico explicado, es oportuno indicar que 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. Para una mejor apreciación nos permitimos transcribir la citada norma.

“**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 No. 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 separar 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 los derechos en cuanto a materias puntuales como lo es separar o remover a su personal académico y administrativo.**

Aunado a lo antes señalado, es oportuno resaltar que la posición de la **Universidad de Panamá** en los actos bajo análisis, es que su Legislación Orgánica, a saber, la Ley No. 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 éstos forman parte de la obediencia de la entidad demandada respecto al principio de estricta legalidad sobre el cual se sustentó la nota en estudio; por consiguiente, se colige que **los cargos de infracción explicados por el demandante no resultan viables.**

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 No. 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; **independencia en el orden administrativo, académico y financiero**; por consiguiente está ampliamente facultada para regular sobre diversas materias, **como el separar o remover a su personal académico y administrativo.**

Dentro de este contexto, pasamos a citar parte de lo dicho por el Tribunal en la Sentencia de quince (15) de octubre de (2020), que puntualiza:

“ ...

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

...

Sobre la Autonomía de la Universidad de Panamá.

El carácter autónomo que posee la Universidad Oficial de la República encuentra sustento y desarrollo en los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución Política...

...

El bloque normativo respectivo, en concordancia con la Jurisprudencia y la Doctrina invocada, pone de manifiesto que la Constitución Política le otorga a la Universidad de Panamá, en su condición de Universidad oficial, autonomía en su régimen, **lo que implica**, entre otras cosas, **la facultad de administrar el personal que allí labora en la forma que determina la Ley.**

A los fines legales, la autonomía es el estatus que el Estado concede a la Universidad para que se gobierne de manera independiente en los asuntos de su incumbencia. Tales asuntos conllevan:... c)

Autonomía administrativa, es decir, libertad para crear y manejar sus propios órganos de gobierno, hacer nombramientos, remociones y disponer asignaciones...

..." (Énfasis suplido).

Por medio del extracto de la jurisprudencia citada, la Sala Tercera destaca: "...*la autonomía es el estatus que el Estado concede a la Universidad para que se gobierne de manera independiente en los asuntos de su incumbencia. Tales asuntos conllevan:...* **c) *Autonomía administrativa, es decir, libertad para crear y manejar sus propios órganos de gobierno, hacer nombramientos, remociones y disponer asignaciones...***".

Esta potestad normativa que tiene la **Universidad de Panamá** fue conferida por el constituyente y desarrollada por el legislador, que le permite a través de sus órganos de gobierno, según la materia de su competencia, legislar a través del Estatuto Universitario y reglamentos universitarios, para el cumplimiento de sus fines y sus objetivos, tal como ha ocurrido con el artículo 182-A (Nuevo) del Estatuto Universitario, aplicado a **Miguel Ángel Candanedo Ortega**.

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la **Nota DGRH-DSA-0313-2019 de 12 de julio de 2019**, emitida por la **Dirección General de Recursos Humanos de la Universidad de Panamá**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

IV. Pruebas.

4.1. Se **objetan, por ineficaces**, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, los medios de convicción identificados en el apartado correspondiente de la demanda con los números 1 y 2, contentivos de certificados de prestación de servicios académicos, como profesor regular titular cincuenta por ciento (50%), en el Departamento de Filosofía, desde el 20 de enero de 1975, en la Universidad de Panamá; y el original del acta de toma de posesión, formulario No. 611, del cargo de Director de Departamento en

la Facultad de Humanidades, porque no guardan relación con la nota acusada (Cfr. fojas 12-27 y 28 del expediente judicial).

4.2. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Anasiris A. Polo Arroyo
Procuradora de la Administración, Encargada



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 227222020