

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 211

Panamá, 21 de enero de 2022

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

El Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, actuando en nombre y representación de **María Guadalupe Tejada Cedeño**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-0020-2020 de 17 de febrero de 2020, emitida por el Rector de la **Universidad de Panamá**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

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

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

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

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 21-24 del expediente judicial).

**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.

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

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

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

## II. Disposiciones que se aducen infringidas.

A. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece el cumplimiento del principio de estricta legalidad en las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas y que las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial)

B. El apoderado judicial de la actora refiere como normas vulneradas las siguientes del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018:

b.1. El artículo 5 que señala que esa ley es obligatoria para todas las dependencias del Estado (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial); y

b.2. El artículo 137-B, adicionado por el artículo 10 de la Ley 23 de 2017, que expresa que el servidor público permanente, transitorio, contingente o de Carrera Administrativa, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

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

De la lectura del expediente objeto de análisis, observamos que el acto acusado lo constituye la Resolución DIGAJ-0020-2020 de 17 de febrero de 2020, emitida por la **Universidad de Panamá**, mediante la cual se le negó a **María Guadalupe Tejada Cedeño de Castillo**, la solicitud del pago de la prima de antigüedad, y por lo tanto, por haberse retirado de dicha casa de estudios superiores el 13 de marzo de 2017, tal como se determina en la Resolución 2018-264-8 de 22 de junio de 2018, emitida por la Dirección de Recursos Humanos; no le es aplicable la normativa especial vigente que regula dicha materia (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Conforme a su derecho a la defensa, el apoderado judicial de **María Guadalupe Tejada Cedeño**, interpuso un recurso de reconsideración en contra del acto administrativo referido en el párrafo anterior; no obstante, dicha decisión se mantuvo mediante la Resolución DIGAJ-0073-2020

de 23 de septiembre de 2020, la cual le fue notificada al abogado de la administrada el 2 de octubre de ese año, quedando agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 21-24 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, el 12 de octubre de 2020, la recurrente, **María Guadalupe Tejada Cedeño**, a través de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención; sin embargo, esta Procuraduría observa que en la acción que se analiza, el abogado de la actora, en el apartado de "**Lo que se demanda**", indicó lo que a continuación se transcribe:

"Se pide, como pretensión que se ejerce, que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con audiencia del Procurador de la Administración, y previo trámite normado en la Ley, formule las siguientes declaraciones:

**PRIMERO:** Que es nula, por ilegal, la Resolución N° DIGAJ-0020-2020 de 17 de febrero de 2020, dictada por el Rector de la Universidad de Panamá, en uso de sus facultades legales y reglamentarias...

**SEGUNDO:** Que, a consecuencia de lo anterior, se ordene a la **UNIVERSIDAD DE APANAMÁ**, dejar sin efecto lo resuelto por la Resolución N° DIGAJ-0020-2020 de 17 de febrero de 2020, dictada por el Rector de la Universidad de Panamá, en uso de sus facultades legales y reglamentarias y, en su defecto, hacer efectivo a **María Guadalupe Tejada de Castillo**, con cédula de identidad personal No. **7-54-804**, el pago de la suma de **CUARENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS CINCO BALBOAS CON 48/100 (B/.44,305.48)**, en concepto de prima de antigüedad, que le corresponde, desde el 3 de mayo de 1976, hasta el 13 de marzo de 2017; en virtud de la terminación de la relación laboral que mantenía, con la Entidad demandada." (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de **María Guadalupe Tejada Cedeño**, indica que el acto impugnado, vulnera la normativa invocada en el libelo; ya que, según afirma, la prima de antigüedad es un derecho adquirido que debe reconocérsele producto de la relación laboral que mantenía con la **Universidad de Panamá**, toda vez que el mismo se encuentra contemplado, tanto en el marco regulatorio aplicable a los servidores públicos, así como a los funcionarios de esa entidad (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Contrario a lo expuesto por el apoderado de **María Guadalupe Tejada Cedeño de Castillo**, estimamos pertinente traer a colación lo que la **Universidad de Panamá** explicó en su Informe de Conducta, en el sentido que la decisión contenida en el acto objeto de controversia, está

amparada bajo las normas adoptadas en virtud de la autonomía universitaria la cual es de rango constitucional. Veamos.

**“...III. OBSERVACIONES A LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE SEGÚN EL DEMANDANTE HAN SIDO VIOLADAS.**

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

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

...  
 En este orden de ideas, el acto acusado con base en el ordenamiento jurídico universitario, tal como lo indica la lógica planteada por la Sala en el fallo precitado, se limitó, por competencia y mandamiento legal, a circunscribirse en la Ley Orgánica, sus reglamentos y Acuerdos aprobados, para fundamentar la decisión, por tanto, no podía aplicarse simultánea o supletoriamente norma ajena a la Universidad de Panamá.

**C. Alega el (sic) recurrente, según el libelo de la demanda, que el acto impugnado viola el artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, por la cual establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones (sic):**

...  
 En este sentido, los derechos y deberes del personal universitario se encuentran regulados por la Ley Orgánica, el Estatuto Universitario, el Reglamento de Carrera Administrativo (sic) del Servidor Público y los acuerdos debidamente aprobados por los órganos de gobierno, de modo que los derechos adquiridos surgen con base en las normas antes mencionadas por ser estas las creadoras y contentivas de los derechos de los servidores públicos de la Universidad de Panamá.

En cuanto a la supletoriedad de la Ley 9 de 1994, alegada por el recurrente (sic), debemos referirnos a las reglas desarrolladas por la doctrina en cuanto a la supletoriedad de la norma, como la ley es una creación humana, al legislador le es imposible prever todos los supuestos a considerarse en la norma. Es decir, la ley omite supuestos, que no le permite resolver un caso planteado.

Ante esa situación, que se conoce como laguna o vacío legal, se recurre al proceso de integración jurídica, que consiste en la unión o integración de la norma con el ordenamiento jurídico, para suplir o llenar el vacío.

...  
 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 objetivos.

En ese sentido, la propia Universidad de Panamá crea su propio ordenamiento jurídico, dentro del cual debe establecer los mecanismos de integración jurídica, para suplir o llenar vacíos o lagunas legales." (Cfr. fojas 41-44 y 46-47 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, resulta importante señalar que, en el aludido Informe de Conducta, quedó claramente establecido que, si bien el 13 de marzo de 2017, **María Guadalupe Tejada Cedeño de Castillo** finalizó la relación laboral con la entidad demandada, es decir, antes del 3 de octubre de 2018, siendo ésta última la fecha en que fue publicada en Gaceta Oficial Digital la inclusión de antigüedad como derecho de los profesores, de lo que se infiere sin lugar a duda, que **la institución no había contemplado el pago de la prima de antigüedad de allí, que la accionante no podía ser acreedora de ese beneficio** (Cfr. foja 40 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. 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 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 autoreglamentar 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.

Bajo la premisa anterior, estimamos pertinente indicar que, el 13 de marzo de 2017, cuando la prenombrada **María Guadalupe Tejada Cedeño de Castillo** 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 recurrente.

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-0020-2020 de 17 de febrero de 2020 (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial).

En el marco de lo antes expuesto, se colige que **los cargos de infracción explicados por la demandante no resultan viables**, ya que los artículos 5 y 137-B del Texto Único de la Ley 9 de 1994; y el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, no fueron vulnerados por la Resolución DIGAJ-0020-2020 de 17 de febrero de 2020, emitida por la **Universidad de Panamá**.

Lo anterior es así, toda vez que tal como lo hemos explicado en los párrafos que anteceden, al momento de la petición de la demandante, la norma aplicable era aquella aprobada por el Consejo General Universitario en la Reunión 3-18 de 12 de septiembre de 2018, **la cual no contempla los pagos de prima de antigüedad a servidores desvinculados antes de la entrada en vigencia de la misma**; por consiguiente, es sobre esta circunstancia en la que se consagra el principio de estricta legalidad, puesto que el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permite.

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.

Lo anterior cobra relevancia, puesto que como quiera que **la doctrina probable es una interpretación autorizada de leyes vigentes, el hecho fáctico es que la Sala Tercera ha emitido un gran número de sentencias, bajo el mismo entendimiento de las normas aplicables, es decir, la Autonomía de la Universidad de Panamá para emitir el Acuerdo No.3-18 de 12 de septiembre de 2018, y la ausencia de una norma legal que justifique el pago de la prima de antigüedad a colaboradores cuya relación laboral había terminado antes de la emisión de dicho acto, lo que como ya hemos señalado, es la discusión que subyace en cada proceso respecto al pago o no de la prima de antigüedad.**

Dentro de este contexto, pasamos a citar parte de lo dicho por el Tribunal en la **Sentencia de 15 de octubre de 2020. Veamos.**

“...Las pretensiones de la acción en estudio, consisten en que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.DIGAJ-0118-2019 de 14 de mayo de 2019, así como su acto confirmatorio y se ordene a la Universidad de Panamá a reconocer, calcular y hacer efectivo el pago de la Prima de Antigüedad a favor de la actora...

#### I. HECHOS QUE FUNDAMENTA LA DEMANDA.

En los hechos presentados por el apoderado judicial del accionante, se señala que **ALBIS ARIEL GALLARDO VILLARREAL**, solicitó al Rector de la Universidad de Panamá, el pago de la Prima de Antigüedad, que corresponda, por haber terminado la relación laboral que mantenía con este Centro de Estudios Superiores, a partir del 21 de febrero de 2018, de conformidad con la Resolución 2018-0619 de 3 de mayo de 2018...

#### V. ANÁLISIS DE LA SALA.

Se desprende de las pretensiones de la parte accionante y de las normas invocadas por su apoderado judicial, que el problema jurídico planteado va encaminado a determinar los siguientes aspectos: 1) Si a la parte demandante le asiste el derecho a acceder al reconocimiento del pago de la Prima de Antigüedad en virtud de la relación laboral que mantenía con esa Casa de Estudios, y; 2) En caso que la asista tal derecho, determinar el momento de eficacia y exigibilidad desde el cual debe computarse el mismo.

#### Reconocimiento de la Prima de Antigüedad en el Sector Público.

Por su parte, debemos manifestar que la Prima de Antigüedad para los servidores públicos del Estado panameño, es un derecho instituido recientemente en nuestra legislación, hecho que se originó con la entrada en vigencia de la Ley 29 de 2013, posteriormente modificada por la Ley 127 de 2013...

#### **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...**

...

**Sin embargo, debe decirse que esta facultad o prerrogativa de autogobernanza no debe de ninguna forma suponer que exime a la Universidad de Panamá del cumplimiento de las disposiciones generales contenidas en la Constitución o la Ley...**

#### **Sobre la normativa aplicable al caso en cuestión.**

Al respecto, no se puede obviar que al momento en que la parte demandada (sic) solicitó el pago de dicha prestación, ya la Autoridad, a través del Acuerdo N 3-18 de 12 de septiembre de 2018, había regulado lo referente al derecho a la Prima de Antigüedad en el Estatuto Universitario, excluyendo del reconocimiento de dicha prestación económica a los exfuncionarios administrativos y docentes de la Universidad de Panamá que se hubieran desvinculado de ella, previo a la promulgación de la disposición estatutaria.

...

Así las cosas, se observa que los derechos del personal administrativo y docente estaban taxativamente contenidos en el ordenamiento jurídico universitario al momento en que la demandante presentó la solicitud de reconocimiento de Prima de Antigüedad, por lo que no existe algún vacío jurídico que haga necesario la aplicación de otras normas de carácter general, como lo es la Ley de Carrera Administrativa, ni de forma directa ni supletoria, al estar concebidos los derechos prestacionales ni las disposiciones universitarias sin que estas remitan a otro cuerpo legal para resolver algo relacionado con este tema.

Por lo tanto, no se observa la existencia de vacío legal alguno que requiriera ser suplido por otra norma complementaria, ya que el derecho peticionado surge para el funcionario universitario a partir de su regulación interna, por lo que somos del criterio que no es aplicable al

caso la Ley 23 de 2017, y por ende, tampoco prospera el cargo de violación endilgado contra el artículo 1 de dicha normativa, ni del artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, al estar los derechos prestacionales de los docentes y administrativos reservados a la normatividad de la Universidad de Panamá, en uso de su autonomía universitaria, siempre que estos no vayan en detrimento de sus servidores públicos ni excedan los parámetros establecidos en el ordenamiento jurídico vigente, ni sean incompatibles con la buena administración económica de Estado panameño.

...  
Todo lo anterior nos permite advertir que el derecho que se reconoce no es un derecho adquirido previamente, sino que la universidad debe autorregularse, en virtud de su autonomía constitucional y legal, situación que se ha configurado en este caso, con la promulgación del Acuerdo de Reunión No. 3-18 de 12 de septiembre de 2018, publicada en la Gaceta Oficial 28625 de 3 de octubre de 2018.

...  
 En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala Tercera...**DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución No. DIGAJ-0118-2019 de 14 de mayo de 2019, emitida por la Universidad de Panamá..." (La negrita es del Tribunal y la subraya de este Despacho).

En esa línea de pensamiento, se colige con meridiana claridad que la **Universidad de Panamá**, actuó conforme a derecho al emitir el Acuerdo 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.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DIGAJ-0020-2020 de 17 de febrero de 2020**, expedida por la **Universidad de Panamá**, ni su acto confirmatorio, y en ese sentido se nieguen las demás pretensiones.

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

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

Del Señor Magistrado Presidente,



Anasiris A. Polo Arroyo  
 Procuradora de la Administración, Encargada



María Lilia Urriola de Ardila  
 Secretaria General

Expediente 703332020