

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 531

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 17 de julio de 2020

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Porfirio Palacios Cedeño, actuando en nombre y representación de **Gustavo García de Paredes**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo en la que incurrió la **Universidad de Panamá**, al no dar respuesta a su solicitud de 9 de noviembre de 2018, y para que se hagan otras declaraciones.

Alegato de Conclusión.

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 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 del recurrente, **Gustavo García de Paredes**, dirigida particularmente a lograr que se declare nula, por ilegal, **la negativa tácita, por silencio administrativo**, en el que supuestamente incurrió la **Universidad de Panamá**, al no dar respuesta a la solicitud de 9 de noviembre de 2018, y en consecuencia, que se desestimen las demás pretensiones del actor.

La acción ensayada por el recurrente se sustentó básicamente en que, a su criterio, se ha configurado la negativa tácita, por silencio administrativo frente a la solicitud descrita en el párrafo precedente, puesto que el Rector de la **Universidad de Panamá** no dio respuesta por escrito en el plazo de dos (2) meses contados a partir de

recibida la mencionada nota, es decir, el día 9 de noviembre de 2018; la cual consistía en el reconocimiento y pago de prestaciones laborales supuestamente adeudadas, en especial la prima de antigüedad y vacaciones completas o proporcionales ganadas no pagadas (Cfr. fojas 3 y 27-29 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de **García de Paredes** manifiesta que su representado tuvo cincuenta y dos (52) años de servicios continuos en la institución demandada, desde el 4 de marzo de 1964 hasta el 3 de marzo de 2017, por lo que adquirió el derecho a la prima de antigüedad, así como otras prestaciones laborales (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Argumentó igualmente el apoderado que su mandante interpuso ante la Rectoría de la **Universidad de Panamá** formal Solicitud de Reconocimiento, Autorización y Pago de su derecho a la prima de antigüedad el día 9 de noviembre de 2018, y que posteriormente el 22 de febrero de 2019, presentó memorial para que se le certificara que dicho despacho no ha decidido de manera expresa, por escrito, la petición mencionada (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Finalmente, sostiene el letrado que si bien la **Universidad de Panamá** consta de autonomía por mandato constitucional, la misma no es de naturaleza absoluta y excluyente a la aplicación de otras leyes (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Contrario a lo argumentado por el accionante, este despacho **reitera el contenido de la Vista 902 de 30 de agosto de 2019**, por medio de la cual contestamos la demanda en estudio, e **insistimos** en que no le asiste la razón al recurrente, por los fundamentos que exponremos a continuación.

Como primer punto debemos señalar, que el **artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, modificado por el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013**, actualmente derogada, era claro al indicar que: *“Los servidores públicos al servicio del Estado, **al momento de la terminación de la relación laboral**, cualquiera que sea la causa de terminación, **tendrán derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad**, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua...”* (El resaltado es nuestro).

Del contenido de dicha norma se infiere, sin lugar a dudas, que es precisamente al momento de la terminación de la relación laboral, que el interesado debe formular a la institución correspondiente una petición para que ésta le reconozca el derecho reclamado; es decir, la prima de antigüedad, tal como ocurrió en la situación bajo estudio (Cfr. fojas 27-29 del expediente judicial).

Lo anterior es así, toda vez que el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que modificó el artículo 1 de la Ley 39 de 2013, disponía que los servidores públicos al servicio del Estado al momento de la terminación de la relación laboral, tendrían derecho a recibir una prima de antigüedad; sin embargo, **no podemos perder de vista que a dicha norma no se le puede conceder un alcance de carácter retroactivo**, según lo que establece el artículo 46 de la Constitución Política de la República de Panamá, **por no tratarse de una ley de orden público o de interés social; siendo que la mencionada ley entró a regir el día 1 de abril de 2014, y es a partir de entonces que se debe empezar el reconocimiento al funcionario del derecho otorgado en su normativa; es decir, el pago de la prima de antigüedad, en caso que a ella tuviera derecho.**

En adición a lo anterior, debemos reiterar que la universidad oficial del Estado goza de autonomía universitaria reconocida por voluntad expresa del constituyente. Basado en dicho principio, la **Universidad de Panamá** puede normar por sí misma todo lo relacionado a su personal académico, esto es, salario, ingreso, egreso, entre otros aspectos.

En este sentido, y tal como dispone la Ley Orgánica de la **Universidad de Panamá**, todo lo concerniente a la administración del personal académico, desde su ingreso hasta su egreso, se rige por la Carrera Académica, la cual se encuentra desarrollada en el Estatuto Universitario.

En este orden de ideas, vale la pena destacar lo señalado por la entidad demandada en su Informe de Conducta, al sostener que:

“El derecho a la prima de antigüedad del personal universitario –profesores y administrativos- fue aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión N° 3-18, celebrada el 12

de septiembre de 2018, publicado en Gaceta Oficial 28625, de 3 de octubre de 2018.

...

Este derecho a la prima de antigüedad es aplicable a partir de la fecha en que entró en vigencia, esto es, el 3 de octubre, cuando la norma estatutaria que la regula fue publicada en Gaceta Oficial Digital” (Énfasis nuestro) (Cfr. foja 55 del expediente judicial).

En efecto, la aprobación de la prima de antigüedad como derecho de los profesores y del personal administrativo de la Universidad de Panamá, por el Consejo General Universitario 3-18 de 12 de septiembre de 2018, no fue publicado en la Gaceta Oficial hasta el 3 de octubre de 2018, esto es, con posterioridad a la fecha en que se desvinculó laboralmente de la institución (3 de marzo de 2017), por lo que no le corresponde el pago de la prima de antigüedad.

Por su parte, el Estatuto Universitario dispone, en su artículo 5, que “la autonomía universitaria comprende la auto reglamentación, que es el derecho de la institución normar por su cuenta su organización y funcionamiento, mediante la aprobación y modificación de su Estatuto, reglamentos y acuerdos por los órganos de gobierno, según la materia de su competencia”. Por ello, para que la **Universidad de Panamá** proceda con el pago de la prima de antigüedad a su personal, debe estar reconocido como derecho en la legislación universitaria.

Dentro de este contexto, y en una situación muy similar a la que ocupa nuestra atención, esta Procuraduría estima necesario resaltar lo indicado por la Sala Tercera en su Sentencia de 15 de enero de 2019, cuyo contenido medular dispone lo siguiente:

“Así las cosas, el problema jurídico a determinar con la presente demanda contenciosa-administrativa de plena jurisdicción se circunscribe al hecho que el accionante indica que el pago de la prima de antigüedad debe hacerse desde el momento en que inició a laborar (30 de junio de 1986) hasta que presentó formalmente su renuncia al cargo que ocupaba (15 de junio de 2015). En tanto que para la Contraloría de la República y la Procuraduría de la Administración son del criterio que las sumas de dinero reclamadas en conceptos de prima de antigüedad no pueden computarse desde la fecha en que el trabajador inició labores, sino desde el momento en que se promulgó la Ley 39/2013, modificada por la Ley 127/2013, o sea desde el 1 de enero de 2014.

El artículo 9 de la Ley 39/2013 ha indicado en relación a la vigencia y aplicación de la prenombrada normativa, lo siguiente:

‘Artículo 9. Esta Ley comenzará a regir el 1 de enero de 2014.’

Como se puede evidenciar la propia Ley 39/2013 indicó en su artículo 9 que la misma entraba a regir el **1 de enero de 2014**, entendiéndose que ésta produce o genere efectos **es a partir de su correspondiente promulgación**.

...

Sin embargo, existen excepciones a la regla general anteriormente indicada, y es cuando las mismas normas indiquen que son de orden público e interés social. Pero **para poder que dichas leyes sean aplicadas de forma retroactiva, la propia ley debe de así indicar que ella es retroactiva o tiene un carácter con efectos retroactivos**, para aplicarse hacia el pasado.

Como se puede apreciar, las normas en general **producen efectos es a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial**, salvo que la propia ley establezca otra condición distinta en cuanto a su entrada en vigencia o aplicabilidad, de forma tal que tenga efectos retroactivos o hacia el pasado.

Por consiguiente, luego de revisar el acto administrativo impugnado que lo constituye la Resolución... de..., se evidencia que la actuación de la Contraloría General de la República se apegó a lo establecido en la Ley 39/2013, modificada por la Ley 127/2013, toda vez que **en ninguna de sus disposiciones o articulados se hace mención por parte del legislador que su aplicación debe realizarse de forma retroactiva**, a fin de poderle reconocer a todos y cada uno de los servidores públicos que se hayan desvinculado de la administración pública, la posibilidad de reclamar las sumas de dinero en concepto de prima de antigüedad de forma retroactiva.

...

Por las anteriores consideraciones, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es del criterio que el acto administrativo impugnado que vendría a ser la Resolución ... de ... , emitida por la Contraloría General de la República, NO ES ILEGAL, así como tampoco el acto confirmatorio, por lo cual se deniegan las restantes pretensiones de la accionante.” (La subraya es de este Despacho y la negrita es de la Sala).

Como corolario a lo anterior, se advierte que **Gustavo García de Paredes** también pretende que el Tribunal declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que afirma incurrió la **Universidad de Panamá** al no contestarle en tiempo oportuno la solicitud hecha

mediante la nota de 9 de noviembre de 2018, reiterada posteriormente a través del memorial sobre constancia de no pronunciamiento por escrito de fecha 22 de febrero de 2019, razones por las cuales procedió a presentar a la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa bajo estudio (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle al accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afectaría la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión igualmente sea desestimada.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 369 de 22 de octubre de 2019, por medio del cual **admitió como pruebas presentadas por el accionante**, la certificación de Prestación de Servicios Académicos a nombre del profesor **Gustavo García de Paredes**, la certificación a nombre del demandante expedida por la Sección de Planillas y Descuentos de la **Universidad de Panamá**, la solicitud de pago de prestaciones laborables presentada por el actor, y la solicitud de certificación de silencio administrativo con respecto a la citada solicitud de pago de prestaciones, entre otras (Cfr. fojas 74-75 del expediente judicial).

Mediante la **Vista 1344 de 26 de noviembre de 2019**, este Despacho interpuso recurso de apelación en contra del Auto de Pruebas descrito en el párrafo anterior, por considerar como inconducentes algunas de las pruebas aportadas, puesto que no es el objeto del presente litigio el determinar los años de servicio del ex funcionario en la entidad académica demandada.

No obstante, el resto de los Magistrados de la Sala Tercera, mediante la Resolución de 11 de febrero de 2020, se pronunciaron en el sentido de confirmar en todas sus partes el auto apelado (Cfr. fojas 86-90 del expediente judicial).

Ahora bien, en lo que respecta al caudal probatorio aportado al proceso por parte del ex servidor público, este Despacho observa que el mismo **no logra** demostrar que la **Universidad de Panamá** hubiese infringido las normas que sustentan la

pretensión presentada por **Gustavo García de Paredes**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del actor no cumplió con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona, a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión, deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (Lo subrayado corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *‘en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...”

Finalmente, recalcamos el deber que tiene todo accionante en cumplir con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por el Licenciado Porfirio Palacios Cedeño, actuando en nombre y representación de **Gustavo García de Paredes**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la negativa tácita, por

silencio administrativo, en el que supuestamente incurrió la **Universidad de Panamá**, al no dar respuesta a la solicitud de 9 de noviembre de 2018, y en consecuencia, que se desestimen las demás pretensiones del actor.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 133-19