

REPUBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 566

Panamá, 16 de marzo de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

Expediente 703382020

El Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, actuando en nombre y representación de **Edgar Manuel González Sucre**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-0021-2020 de 17 de febrero de 2020, emitida por 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 artículo 61 de la Ley No.135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley No. 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos faculta para reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en lo que refiere a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada por Edgar Manuel González Sucre**, respecto a la decisión contenida en la **Resolución DIGAJ-0021-2020 de 17 de febrero de 2020, emitida por la Universidad de Panamá**, por medio de la cual se le negó la solicitud del pago de la prima de antigüedad, toda vez, que a su juicio, por ser un servidor público, tiene derecho a que se le pague ese beneficio; y que por el hecho que la entidad demandada es una institución autónoma, no significa que esté por encima de la ley (Cfr. fojas 3 a 7 del expediente judicial).

En ese sentido, podemos indicar que la acción en estudio se basó en que, en opinión del accionante, la decisión adoptada por la **Universidad de Panamá**, vulneró el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; el artículo 10 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, mediante el cual se adiciona el artículo 137-B que indica que el servidor público permanente, transitorio o 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; y el artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 20

de junio de 1994, el cual señala que la Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales (Cfr. fojas 7 a 12 del expediente judicial).

Por nuestra parte, este Despacho debe reiterar que contrario a lo que expuso el apoderado judicial de **Edgar Manuel González Sucre**, se debe traer a colación nuevamente lo que la **Universidad de Panamá** explicó mediante su Informe de Conducta, señalando que la decisión contenida en el acto objeto de controversia, estuvo amparada bajo las normas adoptadas en virtud de la autonomía universitaria, la cual resulta tener incluso, rango constitucional (Cfr. fojas 27 a 47 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, resulta importante acentuar que, el demandante, finalizó su relación laboral con la **Universidad de Panamá** por haberse dejado sin efecto su nombramiento por jubilación, a partir del 14 de septiembre de 2017; es decir, antes que entrara en vigencia el Acuerdo de la Reunión 3-18 celebrada el 12 de septiembre de 2018, que introduce la antigüedad como derecho de los profesores, denotando que, **la institución aún no había contemplado el pago de la prima de antigüedad, de allí, que mal podía el accionante ser acreedor al beneficio del cual alega tener derecho** (Cfr. fojas 33-34 y 38 del expediente judicial).

Es así que, bajo la premisa anterior, el 14 de septiembre de 2017, cuando el prenombrado **Edgar Manuel González Sucre** finalizó o terminó la relación laboral con la institución demandada, la prima de antigüedad no constituía un derecho de los profesores según el ordenamiento jurídico universitario y, por lo tanto, no era exigible tal derecho por parte del actor.

Con relación a lo anterior, podemos reiterar nuevamente que frente a la autonomía de la **Universidad de Panamá**, en congruencia con la facultad constitucional establecida en el artículo 103 de nuestra Carta Magna, para reglamentar los deberes y derechos de sus colaboradores, entre ellos el pago de la prima de antigüedad, resulta claro que como quiera que ésta ha asumido la competencia para reconocer conforme a su normativa vigente esa prestación, tal como se desprende del texto aprobado por el Consejo General Universitario en la Reunión 3-18 de 12 de septiembre de

2018, no resultaba viable la aplicación de una norma supletoria de carácter general ante la existencia de una disposición especial.

Lo anterior es así, toda vez que tal cual como fue sustentado en nuestra Vista Número 1652 de 24 de noviembre de 2021, la normativa vigente de la Universidad de Panamá, no contemplaba antes de la vigencia del Acuerdo aprobado en la reunión de 3-18, 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 Edgar Manuel González Sucre, era necesario que el mismo estuviera instituido expresamente al momento en que el recurrente finalizó su relación laboral con la entidad el 14 de septiembre de 2017; 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.

Respecto a todo lo anterior, cobran especial relevancia los diversos pronunciamientos que la Sala Tercera ha expuesto al referirse al objeto controvertido en el presente proceso contencioso administrativo, habiéndose emitido veintiún (21) sentencias, dieciséis (16) de ellas fechadas 15 de octubre de 2020; una (1) de 11 de noviembre del mismo año; una (1) de 15 de enero de 2021, y tres (3) de 23 de agosto de 2021, bajo el mismo entendimiento de las normas aplicables, es decir, sobre la Autonomía de la Universidad de Panamá para emitir el Acuerdo No.3-18 de 12 de septiembre de 2018, y acerca de 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.

Dentro de este contexto, estimamos sumamente importante citar nuevamente lo manifestado 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).

Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente recalcar la nula o escasa efectividad de los medios ensayados por el demandante, a fin de demostrarle al Tribunal la existencia de las circunstancias que, desde su perspectiva jurídica,

constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas No. 111 de once (11) de febrero de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual admitió como pruebas documentales presentadas por el accionante, las copias autenticadas de la Resolución No. DIGAJ-0021-2020 de 17 de febrero de 2020 y de la Resolución DIGAJ-0075-2020 de 23 de septiembre de 2020; y así mismo, se admitió el original del recibido, correspondiente al escrito del Recurso de Reconsideración y sus adjuntos, presentado en contra del acto acusado (Cfr. fojas 80 y 81 del expediente judicial).

De igual forma, el Auto de Pruebas referido, admitió como medios probatorios aducidos por la parte actora, la copia autenticada del expediente administrativo de personal de **Edgar Manuel González Sucre**; la copia autenticada del expediente administrativo que dio origen a la Resolución DIGAJ-0021-2020 de 17 de febrero de 2020; y, además, como prueba de informe, oficiar a la Universidad de Panamá a fin que ésta certifique cuántos años de servicio mantuvo el recurrente en la entidad demandada, y el último salario que devengó (Cfr. foja 81 del expediente judicial).

Igualmente, **resulta necesario destacar que el Tribunal admitió como prueba aducida por esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el acto impugnado, esto es, la Resolución DIGAJ-0021-2020 de 17 de febrero de 2020, emitida por la Universidad de Panamá** (Cfr. foja 81 del expediente judicial).

De igual manera, es importante señalar, que por medio del Oficio No. 499 de 22 de febrero de 2022, el Tribunal le solicitó a la entidad demandada que remitiera el expediente administrativo que guarda relación con el caso en estudio; sin embargo, no había sido enviado a la Sala Tercera al momento de la presentación de los alegatos de conclusión, lo cual no obsta para que lo que reposa en autos, **preste mérito suficiente para negar todas las pretensiones del accionante** (Cfr. foja 85 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor del recurrente, si bien, éste se limitó a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la

acción y otros elementos probatorios documentales y de informe; lo cierto es que, ninguno ha logrado acreditar que la Resolución DIGAJ-0021-2020 de 17 de febrero de 2020, objeto de reparo, carece de validez; por el contrario, ha quedado evidenciado que la negación adoptada en el acto acusado de ilegal, sostuvo su fundamento basado en la autonomía de la Universidad de Panamá, en congruencia con la facultad constitucional establecida en el artículo 103 de nuestra Carta Magna, para reglamentar los deberes y derechos de sus colaboradores, entre ellos el pago de la prima de antigüedad.

De ahí que en el negocio jurídico bajo escrutinio, la actividad probatoria del demandante no logró relevar la presunción de legalidad que ampara al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada, lo señalado por la parte actora en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar las respectivas constancias probatorias a fin de acreditar los hechos alegados en su demanda.

Sobre el particular, mediante la Resolución de 10 de julio de 2019, la Sala Tercera se refirió al deber que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que brinda cobertura a los actos administrativos; y acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo siguiente:

"Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas, debido a que como lo establece el artículo 74 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:**

...

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

..." (El resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar los hechos que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que solicita.**

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 a cabalidad 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-0021-2020 de 17 de febrero de 2020, emitida por la Universidad de Panamá,** y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

Del Señor Magistrado Presidente,


Maria Lilia Urriola de Ardila
Procuradora de la Administración, Encargada

Lenisel Saavedra de Bosano
Secretaria General, Encargada