

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1056

Panamá, 16 de octubre de 2009

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Contestación  
de la demanda.**

La firma forense Rosas y Rosas, en representación de **Gonzalo Córdoba Candanedo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la denegación tácita, por silencio administrativo, mediante la cual la rectora de la **Universidad Tecnológica de Panamá** no accedió a la solicitud para que se le cancelen sumas correspondientes a sueldos, décimo tercer mes, vacaciones y jubilación especial que no le han sido satisfechas, y 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 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, se contestan 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:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. foja 46 a 52 del expediente judicial.)

**Noveno:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. foja 46 a 52 del expediente judicial.)

## **II. Normas que se aducen infringidas y conceptos de las supuestas infracciones.**

El apoderado judicial de la parte actora considera infringidas las siguientes normas:

- a. Artículos 61 (literal c) y 78 (literal b) de la ley 17 de 1984, por la cual se organiza la Universidad Tecnológica de Panamá;
- b. Numerales 4 y 7 del artículo 135 de la ley 9 de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa.
- c. Literal b del artículo 1 de la ley 52 de 1974, por la cual se instituye el décimo tercer mes para los servidores públicos.

Los conceptos de violación de las normas supuestamente infringidas, se encuentran sustentados en las fojas 32 a 36 del expediente judicial.

## **III. Antecedentes.**

La Universidad Tecnológica de Panamá emitió la resolución RUTP-AP-022-2002 de 9 de octubre de 2002, y sus actos confirmatorios, mediante la cual ordenó la suspensión total del cargo de Gonzalo Córdoba Candanedo como profesor titular de tiempo completo; decisión que se fundamentó en las

notas 5024-Leg y 5323-Leg de 4 y 23 de octubre de 2002, emitidas por el Contralor General de la República en el marco de la investigación que adelantaba esa entidad en contra del docente en mención, por una supuesta colisión de horarios y dualidad de funciones; toda vez que el hoy demandante también ocupaba en ese momento el cargo de director nacional de la Secretaría Nacional de Ciencias y Tecnología (SENACYT).

Sin embargo esa Sala, a través de la sentencia de 8 de enero de 2007 declaró ilegal la resolución RUTP-AP-022-2002 de 9 de octubre de 2002, emitida por la Universidad Tecnológica de Panamá, y sus actos confirmatorios; **negó** las demás pretensiones del actor, que consistían en el pago de los salarios y la jubilación especial dejadas de percibir por el actor durante el tiempo que se mantuvo la separación ilegal de la categoría de profesor regular de tiempo completo en esa casa de estudios superiores.

No obstante, el 31 de octubre de 2008 el doctor Gonzalo Córdoba Candanedo, a través de su apoderado judicial, solicitó a la rectora de la Universidad Tecnológica de Panamá que le cancelaran las sumas de dinero correspondientes a sueldos, décimo tercer mes, vacaciones proporcionales y jubilación especial, las cuales, según estima, le están legalmente reconocidas. (Cfr. fojas 47 a 51 del expediente judicial).

Como quiera que esa instancia administrativa no emitió respuesta al solicitante luego de transcurridos dos meses después de presentada su solicitud, el interesado recurrió ante esa Sala a fin de solicitar que se declare nulo, por

ilegal, el acto de denegación tácita, por silencio administrativo, en que incurrió la rectora de la Universidad Tecnológica de Panamá al no responder, dentro del citado término de Ley, a su solicitud presentada por él el 31 de octubre de 2008, a fin de que le fuesen canceladas ciertas prestaciones económicas que le correspondían; calculadas sobre la base del salario mensual de B/.2,919.99 que devengaba como docente regular de tiempo completo en la Universidad Tecnológica de Panamá, mismas que al ser reclamadas le fueron negadas por la institución bajo el argumento que no contaba con los fondos para ello. (Cfr. fojas 28 a 31 del expediente judicial).

Asimismo, manifiesta la parte actora que no le fue reconocido su derecho a la jubilación especial, así como tampoco la suma mensual de B/.1,500.00, que es el monto máximo establecido por la ley 8 de 1997, la que corresponde al período comprendido entre el 1 de enero de 1999(sic) al 31 de agosto de 2004, fecha en la que efectivamente el demandante se acogió a la pensión de vejez otorgada por la Caja de Seguro Social. (Cfr. fojas 28 a 30 del expediente judicial).

De igual forma, el actor sostiene que su acción se encuentra fundamentada en el hecho que esa Sala, al expedir la sentencia de 9 de julio de 2007, ordenó a la Universidad Tecnológica de Panamá pagarle al profesor José Lisandro Rodríguez, en concepto de jubilación especial, las sumas de dinero comprendidas entre el 31 de enero de 1999 y la fecha

en que efectivamente le comenzó a pagar su jubilación especial. (Cfr. fojas 14 a 23 del expediente judicial).

A fin de dar cumplimiento al artículo 46 de la ley 135 de 1943, esa Sala solicitó a la rectora de la Universidad Tecnológica de Panamá le remitiese una certificación o constancia para establecer si la petición en referencia, había sido resuelta o no; respondiendo dicha funcionaria mediante el oficio RUTP-N-16-027-2009 de 30 de abril de 2009, que la solicitud se encontraba en trámite ante las unidades administrativas pertinentes. (Cfr. foja 52 del expediente judicial).

Posteriormente, tal como se aprecia en las fojas 55 y 56 del expediente judicial, la institución demandada rindió su informe de conducta y, entre otras cosas, indica que al docente Córdoba Candanedo no se le efectuaron dichos pagos debido a que las prestaciones económicas que reclama coinciden con los períodos no laborados por él mientras estuvo separado de su cargo como docente de esa Universidad, y que la negativa de la institución en ningún momento se debió a asuntos de índole presupuestario.

**IV. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la institución demandada.**

Al analizar las normas que el demandante alega como infringidas, advertimos que tanto el artículo 61 de la ley 17 de 1984, que organiza la Universidad Tecnológica de Panamá, como el artículo 135 de la ley 9 de 1994, por el cual se establece y regula la Carrera Administrativa, se refieren a

los derechos que tienen los docentes universitarios y los servidores públicos, respectivamente, a recibir una remuneración.

Además, el artículo 1 de la ley 52 de 1974, que también se invoca como vulnerado, establece el derecho del que gozan los servidores públicos a recibir una bonificación adicional denominada décimo tercer mes.

Igualmente observamos, que el tercer cargo de infracción invocado va dirigido a establecer la supuesta violación del literal b del artículo 70 de la ley 17 de 1984, que establece el derecho a la jubilación especial de la cual gozaban los miembros del personal docente de investigación y administración de la Universidad Tecnológica de Panamá al cumplir 27 años de servicio efectivo en la educación, siempre que al menos 14 de ellos, hubieran sido efectivamente laborados en esa Universidad.

Este Despacho advierte que en el segundo acápite de la demanda bajo examen, denominado "LO QUE SE DEMANDA", el actor solicita a ese Tribunal que declare que la Universidad Tecnológica de Panamá le debe pagar lo siguiente:

- a. "Sueldos"(sic) dejados de percibir desde la segunda quincena de octubre hasta la última quincena de diciembre de 2002.
- b. Una cuota del décimo tercer mes correspondiente al periodo antes señalado (del 15 de octubre al 31 de diciembre de 2002).

- c. Vacaciones proporcionales correspondientes por servicios docentes prestados durante el año lectivo 2002.
- d. Una asignación económica derivada de la **jubilación especial** a que tenía derecho y que corresponde del 30 de septiembre de 1998 al 31 de diciembre de 1998; además de una suma "en el mismo concepto", que corresponde al período que corre desde el 1 de enero de 1999 hasta el 31 de agosto de 2004, a razón de B/.1,500.00 mensuales, monto máximo establecido según la ley 8 de 1997.

De lo anterior se desprende que el demandante solicita que se le paguen dos tipos de emolumentos provenientes de situaciones jurídicas distintas. En los puntos a, b y c, observamos que reclama el pago de **salarios, una cuota del décimo tercer mes y vacaciones proporcionales**, todas prestaciones consecuencia del periodo comprendido entre la segunda quincena de octubre y la segunda quincena de diciembre de 2002.

Respecto a la reclamación del pago de estos tres renglones, este Despacho es de opinión que no le asiste el derecho al actor, puesto que, tal como lo expusiéramos en los antecedentes, esa Sala mediante sentencia de 8 de enero de 2007, **negó** las pretensiones presentadas por **Gonzalo Córdoba Candanedo** en contra de la Universidad Tecnológica de Panamá, en cuanto al pago de salarios y demás prestaciones económicas

correspondientes a un periodo en el que el servidor público no asistió a laborar, por lo que, en este aspecto, se debe tener en cuenta que de conformidad con el artículo 206 de la Constitución Política de la República, estamos ante una decisión de la Corte Suprema de Justicia que tiene carácter final, definitivo y obligatorio.

Lo antes expresado haya sustentado en lo señalado por ese Tribunal, en la referida sentencia de 8 de enero de 2007.

Veamos:

“Una vez efectuado un análisis exhaustivo del expediente, la Sala concuerda tanto con el Rector de la Universitaria como con la Procuradora de la Administración en el sentido de que existía una coincidencia entre las ocho (8) horas en las que el señor Gonzalo Córdoba se desempeñaba como Director de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e innovación (SENACYT) y las ocho (8) horas en las que el mismo debía impartir clases como Profesor a Tiempo Completo en la Universidad Tecnológica de Panamá y, por lo tanto, se producía una colisión de horarios.

.....

Con respecto al tema de los salarios caídos que el recurrente solicita le sean pagados, la Sala considera oportuno hacer las siguientes observaciones:

El salario es definido por el Diccionario Manual Jurídico de José Alberto Garrone como "la ventaja patrimonial que se recibe como contraprestación del trabajo subordinado" (Garrone, José Alberto. Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot, segunda edición, Buenos Aires, 1997, pág. 672).

Al respecto, resulta oportuno citar parte del fallo de 30 de junio de 1994 en el que la Sala Tercera señaló lo siguiente con respecto al concepto de salario:



'Es de lugar reiterar que la concepción legislativa en esta materia está centrada en **la definición de salario como remuneración obtenida a consecuencia de una contraprestación, y que, en principio, sólo podrán percibirlo aquellos que de manera efectiva hayan prestado un servicio al Estado, salvo situaciones de excepción, que siempre estarán contempladas en una norma legal que así lo autorice (Principio de Legalidad).**'

En atención a lo antes expuesto, la Sala Tercera debe señalar que la Ley No.17 de 9 de octubre de 1984 "por la cual se organiza la Universidad Tecnológica de Panamá", **no contempla disposición alguna que ordene o permita el pago de salarios caídos a los profesores y empleados de la Universidad Tecnológica de Panamá.**

La Sala ha señalado en numerosa jurisprudencia que sin un fundamento legal que lo permita, no puede proceder a condenar a la Administración en concepto de salarios caídos. Al respecto, la Sala señaló en la resolución de 20 de julio de 2004 lo siguiente:

'Atendiendo a lo expuesto, la Sala se ve precisada a reconocer los cargos de violación imputados al Resuelto No. 08-03 del 10 de febrero del 2003, presentados en la demanda. Sin embargo, no puede acceder a todas las pretensiones del actor.

Esto es así, ya que esta Sala ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 297 de la Constitución Nacional, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley Formal, que los fije, determine y regule. En el caso que nos ocupa, no se

encuentra reconocido a través de ley que a estos servidores públicos se les otorgue las prerrogativas solicitadas (salarios caídos y reconocimiento de tiempo de destitución), por lo que la viabilidad de estas pretensiones que intentan hacerse efectivas contra el Estado no pueden prosperar.'

Recientemente la Sala reiteró este criterio en el fallo de 7 de abril de 2006:

'Como corolario, procede acoger favorablemente las pretensiones de nulidad y reintegro de la profesora DE SMITH. No obstante, en lo que respecta a las restantes prestaciones que se formularon en la demanda, **Sala debe reiterar lo expuesto en diversos precedentes, en el sentido de que su reconocimiento está supeditado a que hayan sido previamente establecidos como derechos en una la Ley formal, lo que no ha ocurrido en la Ley orgánica de la Universidad de Panamá.** En Sentencia de 20 de julio de 2004, la Sala expresó que, en cumplimiento del artículo 297 de la Constitución Política, para que los derechos de los servidores públicos puedan ser reconocidos, deben estar contemplados en una Ley formal que los fije, determine y regule, tal como sucede con los salarios caídos y el reconocimiento del período en que duró la separación del cargo (Elizabeth Carrión contra el Banco de Desarrollo Agropecuario). **Con mayor razón ese reconocimiento debe tener una base legal, si se toma en cuenta que en la mayoría de los casos, estas prestaciones dependen del ejercicio efectivo del servicio público.'**"

(El resaltado es nuestro).

En cuanto al punto **d)** de lo que se demanda, observamos que el demandante solicita se le pague una suma de dinero, la

cual divide en dos conceptos y los expone separadamente, siendo el primero de ellos una **jubilación especial**, a la que dice tener derecho por prestar o haber prestado servicios docentes en la Universidad Tecnológica de Panamá, y que constituye un derecho se le debió reconocer y pagar durante el período del 30 de septiembre al 31 de diciembre de 1998; mientras que, el segundo concepto, consiste en una suma de dinero que corresponde a la **pensión de vejez otorgada por la Caja de Seguro Social** en relación al periodo comprendido entre el 1 de enero de 1999 al 31 de agosto de 2004, que deberá estimarse sobre la base del límite máximo mensual que establece la ley 8 de 1997, es decir, B/.1,500.00.

Esta Procuraduría advierte que a través de la resolución CGU-R-0298 de 1 de octubre de 1998, el Consejo General Universitario de la Universidad Tecnológica de Panamá dio respuesta a un grupo de funcionarios, entre ellos al docente Gonzalo Córdoba Candanedo, quienes solicitaron se les otorgara la jubilación especial a la que decían tener derecho en virtud de la ley 17 de 1984 y, en vista que el término para solicitar y acogerse a este derecho culminaría el 31 de enero de 1999, según lo que prevé la ley 8 de 1997, la institución procedió a reconocer el derecho que tenían los funcionarios de esa institución a jubilarse de acuerdo con su ley orgánica, señalando además que era obligación del Estado consignar los fondos necesarios para honrar dichas obligaciones y, que hasta ese momento, la entidad universitaria había gestionado ante el gobierno nacional la obtención de una asignación presupuestaria para tales fines,

sin haber logrado resultados satisfactorios. (Cfr. fojas 8, 11, 12 y 13 del expediente judicial).

Igualmente, consta a foja 9 del expediente judicial, una copia de la resolución 21357 de 12 de diciembre de 2002, emitida por la Caja de Seguro Social, a través de la cual le reconoce a Gonzalo Córdoba Candanedo una pensión de vejez por la suma mensual de B/.1,500.00, a partir del 7 de mayo de 2002.

En este punto del análisis conviene reproducir a manera de cita lo que señala en cuanto a las jubilaciones especiales, el artículo 80 de la ley 17 de 1984, que organiza la Universidad Tecnológica de Panamá:

**"Artículo 80.** Ninguna de las personas comprendidas en la presente Ley podrá gozar de más de una jubilación pagada con fondos del Tesoro Nacional. Si una persona se jubila conforme a la presenta Ley y, además tiene derecho a una pensión por vejez o invalidez de la Caja de Seguro Social conforme a las normas que rigen a esas Institución, podrá acogerse a las que le sea más favorable. Si se acoge a la de la Universidad Tecnológica de Panamá, ésta le será pagada con fondos de la misma y la Caja de Seguro Social acreditará a la Universidad Tecnológica de Panamá la suma correspondiente. (Subrayado es nuestro).

Tal como lo plantea la norma transcrita, el docente Córdoba Candanedo podía acogerse o no a la pensión de vejez que le otorgó la Caja de Seguro Social a partir de mayo de 2002 y, según consta en autos, el hoy demandante ejerció su derecho a gozar de la misma a partir del 31 de agosto de 2004.

De lo anterior se observa que no se ha configurado la infracción que se alega del literal b del artículo 78 de la ley 17 de 1984, toda vez que desde el 1 de octubre de 1998 la institución demandada reconoció el derecho del actual demandante a una jubilación especial como miembro del personal docente quien prestó sus servicios de enseñanza en esa casa de estudios por el tiempo que determinaba la Ley.

Este Despacho considera importante resaltar que, contrario a lo expuesto por el demandante dentro del presente proceso, la Universidad Tecnológica de Panamá **no** ha recurrido a razones de índole presupuestarias para no hacer efectivo el derecho a la jubilación especial que previamente le había reconocido al docente Gonzalo Córdoba Candanedo, en cumplimiento de la ley 17 de 1984; por tanto, no es aplicable en esta causa la misma razón jurídica utilizada por la Corte Suprema de Justicia en su fallo de 9 de julio de 2007, que el actor cita como parte de su fundamento.

Lo antes expuesto, permite concluir que en el presente negocio no se han configurado las infracciones que alega el recurrente en relación con las disposiciones relativas a la ley que organiza la Universidad Tecnológica de Panamá, la ley de Carrera Administrativa, ni a la ley que instituyó el décimo tercer mes para los servidores públicos, por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, declarar que **NO ES ILEGAL** la negativa tácita, por silencio administrativo, a través de la cual la rectora de la Universidad Tecnológica de Panamá no accedió a la solicitud

para que se le pagaran a favor de Gonzalo Córdoba Candanedo ciertas sumas de dinero correspondientes a sueldos, décimo tercer mes, vacaciones proporcionales y jubilación especial y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones del demandante.

**V. Derecho:** Se niega el invocado por el demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**