

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1075

Panamá, 22 de junio de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 229-19.

El Licenciado Porfirio Alexis Palacios Cedeño, actuando en nombre y representación de **Rubén De La Guardia**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió la **Universidad de Panamá**, al no dar respuesta a la petición de reconocimiento, autorización y pago de derechos adquiridos a la prima de antigüedad, vacaciones completas o proporcionales ganadas y cualesquiera otra prestación laboral que la entidad le adeude.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. De la **Ley 39 de 11 de junio de 2013**, publicada en la Gaceta Oficial No. 27308, que reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos, y que se encontró vigente hasta su derogación por medio de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, publicada en la Gaceta Oficial No. 28277-B de 12 de mayo de 2017, que establece y regula la ley de carrera administrativa, la siguiente disposición:

- **Artículo 1**, por el cual se determinó que los servidores del Estado, sin importar las causas de la finalización de funciones, tendrían derecho a recibir una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

B. Del **Código Civil**, la siguiente disposición:

- **Artículo 3**, que establece que las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

C. Del **Estatuto Universitario** de la Universidad de Panamá, aprobado en varias sesiones del Consejo General Universitario, publicado en la Gaceta Oficial No. 26202 de 15 de enero de 2009, la siguiente disposición:

- **Artículo 216 (párrafo primero)**, que trata sobre los derechos que se le otorga a los profesores de la Universidad de Panamá. Vale indicar que el actor no transcribió la norma invocada en su totalidad (Cfr. foja 8 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 14 de diciembre de 2018, el actor presentó una solicitud ante la Universidad de Panamá para recibir el pago de la prima de antigüedad. Corresponde advertir que la fecha a la que nos referimos se sustenta en el informe de conducta, toda vez que, el documento aportado por el recurrente no demuestra la constancia de recibido (Cfr. fojas 26-28 y 110 del expediente judicial).

En ese mismo orden, quien demanda, el 14 de marzo de 2019, solicita certificación de silencio administrativo, y posteriormente, el 9 de abril de 2019 interpone ante la Sala Tercera la acción de plena

jurisdicción que ocupa nuestra atención, peticionando que se condene a la **Universidad de Panamá** ante la negativa tácita, por silencio administrativo, incurrida al no dar respuesta a su solicitud, incluyendo además en su pretensión el pago de vacaciones completas o proporcionales ganadas y cualesquiera otra prestación laboral que a juicio del actor, adeude la entidad acusada (Cfr. fojas 1-4 y 29-30 del expediente judicial).

La situación expuesta, requiere que esta Procuraduría analice lo indicado por el abogado del actor, en el apartado de "**Lo que se demanda**", que a continuación se transcribe:

"Solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que declaren lo siguiente:

Primero: Que es Nula, por ilegal, la Negativa Tácita por Silencio Administrativo del Rector de la Universidad de Panamá, 'Por la cual se entiende negada por Silencio Administrativo la Solicitud presentada por el Profesor Rubén De La Guardia, ante el despacho del Rector de la Universidad de Panamá para que le sean Reconocidos, Autorizados y Pagados el Derecho Adquirido a la Prima de Antigüedad, las vacaciones completas y proporcionales ganadas y cualesquiera otra prestación laboral que la Universidad de Panamá le adeude', dado que el Rector de la Universidad de Panamá, como funcionario responsable y competente para decidir tal petición, no lo hizo por escrito en el término de dos meses contados a partir del recibo en su despacho la citada Solicitud, recibida el 14 de diciembre de 2018 en el despacho de la Rectoría y reiterada el 14 de marzo de 2018 (sic), con la solicitud de certificación de No Decisión por Escrito ante el despacho del citado Rector de la Universidad de Panamá.

Segundo: Que como consecuencia de la Declaración Ilegal de la citada Negativa Tácita por Silencio Administrativo, esa Augusta Corporación de Justicia, una vez cumplidos los trámites de Ley, Ordene el Reconocimiento, Autorización y Pago del Derecho Adquirido de mi Mandante a la Prima de Antigüedad ganado en la Universidad de Panamá, equivalente a 46 semanas y media de salario, desde la fecha de su ingreso en el año académico 1970 como Profesor a la citada Institución, hasta su retiro de la misma, el 3 de marzo de 2017, así como también el Reconocimiento, Autorización y Pago de las otras prestaciones laborales también ganadas en dicha entidad, tales como: vacaciones completas o proporcionales y cualesquiera otra prestación laboral adeudada por la entidad demandada.

Tercero: Que se declare efectivamente que se produjo el Silencio Administrativo y como tal el Agotamiento de la Vía Gubernativa, al No Decidir (sic) el Rector de la Universidad de Panamá, en su condición de Representante Legal y funcionario competente para decidir por escrito, la Solicitud de mi Mandante mencionada, en el plazo de dos meses, sin que hubiese recaído decisión expresa y escrita, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 200, de la Ley 38 de 2000.

Cuarto: Que se curse al Rector de la Universidad de Panamá, por conducto de los Honorables Magistrados, Solicitud de Constancia o Certificación de que el despacho del Rector de la Universidad de Panamá no decidió o no se pronunció en forma expresa y por escrito respecto a la Solicitud mencionada de mi Mandante sobre la Petición formal a la autorización, reconocimiento y pago de su derecho adquirido a la Prima de Antigüedad ganada en dicha entidad demandada y a las otras prestaciones laborales también ganadas y mencionadas en dicha institución, Solicitud presentada y recibida por la entidad demandada, el día 14 de diciembre de 2018 en la Rectoría de la Universidad de Panamá (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de **Rubén De La Guardia**, 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 en el marco regulatorio aplicable a los servidores públicos, según la Ley 39 de 11 de junio de 2013, puntualizando con ello el principio de retroactividad de la ley y los derechos de los profesores determinados en el Estatuto Universitario (Cfr. fojas 6-10 del expediente judicial).

Contrario a lo expuesto por el apoderado de Rubén De La Guardia, estimamos pertinente traer a colación lo que la **Universidad de Panamá** explicó en su Informe de Conducta, en el sentido de explicar el alcance de la autonomía universitaria misma que es de rango constitucional. Veamos.

“D. INAPLICABILIDAD DE NORMAS NO UNIVERSITARIAS QUE REGULAN EL DERECHO A PRIMA DE ANTIGÜEDAD AL PERSONAL DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ.

La Ley N° 39, de 11 de junio de 2013, en su artículo 1, establece que toda persona nombrada permanente o eventualmente en cargos en el Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo, la Contraloría General de la República, la Caja de Seguro Social, las instituciones descentralizadas y los intermediarios financieros que perciba remuneración del estado y sea destituida de manera injustificada tendrá derecho a recibir una prima de antigüedad...

...

Ahora bien, cabe la interrogante siguiente: ¿es aplicable las leyes antes mencionadas al personal que labora en la Universidad de Panamá?

Si bien la Ley N° 39, de 11 de junio, de 2013, se refiere al que ejerce cargo de manera permanente o eventual...los servidores públicos que laboran en la Universidad de Panamá –profesores y servidores públicos administrativos- se distinguen por estar nombrados o contratados en una institución pública que goza de autonomía reconocida en el artículo 103, de la Constitución Política.

En la autonomía universitaria se erige o se instituye la facultad o potestad que tiene la Universidad de Panamá, para nombrar por su cuenta o de manera independientemente los derechos de su personal académico y administrativo.

En efecto, tal como expusimos arriba en desarrollo del artículo 103, de la Constitución Política, el legislador determinó de manera clara, diáfana y precisa, que en la Ley N°24, de 2005, Órgano de la Universidad de Panamá, el Estatuto y en los reglamentos universitarios, se establecen los derechos de los profesores y del personal administrativo de la institución.

En otras palabras, en ninguna norma que no sea parte del ordenamiento jurídico universitario, se reconocerán derechos de los que laboran en la Universidad de Panamá.

E. LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD COMO DERECHO ADQUIRIDO DEL PERSONAL QUE LABORA EN LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ.

En ese orden de ideas, hemos acotado anteriormente que los derechos del personal de la Universidad de Panamá están recogidos en la Ley N° 24, de 2005, el Estatuto y los reglamentos universitarios, en articulación con lo preceptuado en el artículo 103, de la Constitución Política.

Siendo así, únicamente las normas universitarias anteriores pueden ser invocadas para el reconocimiento de derechos adquiridos por parte del personal que labora o ha laborado en la Universidad de Panamá.

Así pues, en lo que respecta a la prima de antigüedad como derecho adquirido el mismo se genera siempre que el derechohabiente cumple con los supuestos establecidos en la norma estatutaria que la regula, la cual fue aprobada por el Consejo General Universitario, en Reunión N°3-18, celebrada el 12 de septiembre de, de 2018 y publicado en Gaceta Oficial Digital No. 28625, de 3 de octubre, de 2018." (Cfr. foja 109 del expediente judicial).

3.1. Del Silencio Administrativo.

Debido a que el recurrente 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 entidad demandada al no contestar en tiempo oportuno la petición interpuesta, este Despacho procede a emitir las siguientes consideraciones.

Como primer aspecto, 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 medio de los actos administrativos debidamente emitidos por la Universidad de Panamá,

el 12 de abril de 2019 y el 2 de agosto de ese mismo año, por lo que solicitamos sea desestimada, al igual que las demás pretensiones.

En el marco de lo antes expuesto, es oportuno indicar que el silencio administrativo negativo configura una ficción legal, lo cual no es más que la presunción de la negativa de la administración por el hecho de haber resuelto la petición.

Aquella, se entiende como la ausencia de la manifestación expresa de la Administración Pública y la atribución, a esa falta de actuación, de consecuencias desestimatorias en cuanto a los solicitado, en tal sentido, esta figura, es desarrollada por profesor Danos Ordoñez, el sentido siguiente:

“El Silencio Administrativo opera como una técnica destinada a garantizar que el particular no quede desprotegido o privado de toda garantía judicial frente a la Administración muchas veces renuente a pronunciarse precisamente para evitar el control de sus decisiones.” (DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. *El silencio administrativo como técnica de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración*. Ius et veritas. Año VII, número 13. Revista editada por estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, noviembre de 1996, pág. 227) (Lo resaltado es nuestro).

En ese mismo contexto, cabe señalar que para el Tribunal Constitucional Español, el silencio administrativo es considerado un privilegio del administrado, y sobre el particular ha precisado en varias sentencias que: *“el silencio administrativo constituye un privilegio del administrado ante la Administración, para protegerlo ante la eventual mora de esta en resolver su petición. Se trata de una presunción en beneficio del particular únicamente, pues quien incumple el deber de resolver no debe beneficiarse de su propio incumplimiento”* (Sentencia 0815-2004-AA/TC del 25 de junio de 2004, caso Núñez Cabrerías, fundamento jurídico Nro. 2. También en SSTC Nro. 4077-2004-AA/TC del 21 de junio del 2005, caso Gularte Unyén, fundamento número 1).

En atención a lo indicado en líneas anteriores, debemos tener presente que la aplicación del Silencio Administrativo busca por definición la limitación de la posible arbitrariedad o abuso que se pueda observar en distintos agentes de la administración pública, frente a una petición de los administrados; **sin embargo corresponde a este Despacho advertir que, tal fenómeno no aplica a la causa bajo análisis, puesto que la Universidad de Panamá no se negó a dar una respuesta, por el contrario, resolvió la petición por medio de la Resolución N° DIGAJ-0077-2019 de 12 de abril**

de 2019, con la cual se negando a **Rubén De La Guardia**, la solicitud del pago de la prima de antigüedad, por haberse retirado de dicha casa de estudios superiores el 3 de marzo de 2017 (Cfr. foja 90-92 del expediente judicial).

3.2. Análisis del derecho reclamado.

El objeto sobre el cual versa la controversia en estudio, fue debidamente confirmado por medio de la Resolución N° DIGAJ-0220-2019 de 2 de agosto de 2019, pues el actor interpuso un recurso de apelación el 27 de junio de 2019, siendo dicho acto notificado el 16 de septiembre de 2019, agotando así la vía gubernativa, e interponiendo la acción de plena jurisdicción ante la Sala Tercera, sobre la cual nos pronunciaremos en líneas posteriores (Cfr. fojas 94-99 del expediente judicial).

En este sentido, podemos enfatizar que, si bien el 3 de marzo de 2017, **Rubén De La Guardia** finalizó la relación laboral con la entidad demandada, no fue hasta el 3 de octubre de 2018, que se reconoce la antigüedad como derecho de los profesores, por lo que **la institución no había contemplado dicho pago como parte de las prestaciones laborales que debían satisfacer** (Cfr. foja 110 del expediente judicial).

En este contexto, es oportuno indicar que, en efecto, de conformidad con el texto del artículo 103 de la Constitución Política de la República de Panamá, la **Universidad de Panamá** esa una entidad 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...”

Es por ello que 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, Orgánica de la Universidad de Panamá, de la cual se desprenden los artículos 1, 3 y 48, que 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 distinción 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 separara 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 reiterar que, el 3 de marzo de 2017, cuando **Rubén De La Guardia** 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 el 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 disposición especial.**

Aunado a lo antes señalado, es oportuno resaltar que la **Universidad de Panamá** indica en su informe de conducta que su 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 N° DIGAJ-0077-2019 de 12 de abril de 2019 (Cfr. fojas 90-92 del expediente judicial).

En el marco de lo antes expuesto, se colige que **los cargos de infracción explicados por el 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 del 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 **institución demandada, 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 petitionado 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).

3.3. Reclamo sobre prestaciones laborales.

Por último, en cuanto al reclamo que hace el accionante en torno al pago de vacaciones y demás prestaciones laborales, este Despacho considera que el mismo no resulta viable; pues para que estos derechos pudieran ser reconocidos a favor de **Rubén De La Guardia**, era necesario presentar los reclamos correspondientes ante la entidad, seguido a la decisión de renunciar, es decir el 14 de diciembre de 2018.

En otras palabras, de las constancias procesales se puede concluir que, el actor no solicitó el reconocimiento de sus prestaciones laborales al momento de interponer su renuncia al cargo dentro de la principal casa de estudios, por lo que lo propio, consistiría en petitionar tales prestaciones y activar con ello la vía administrativa; sin embargo, de manera distinta, quien demanda pretende el reconocimiento del derecho al pago de la prima de antigüedad y de otras

prestaciones que debieron ser reclamadas en el año 2017, producto de la finalización de la relación laboral con la entidad acusada.

Es por ello, que la pretensión del accionante, respecto al pago de prestaciones laborales supuestamente adeudadas, no está llamando a prosperar, pues **Rubén De La Guardia** pretende con una acción de plena jurisdicción sobre el pago a la prima de antigüedad, que se subsane una reclamación que debió atenderse de manera previa a la que ocupa nuestra atención.

En esa línea de pensamiento, se colige con 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.

IV. Observación respecto a la existencia de otro proceso relacionado a las mismas partes, y la misma pretensión.

Considerando el momento procesal en que nos encontramos, estima esta Procuraduría oportuno advertir que, **Rubén De La Guardia** por medio de su apoderado especial interpuso un proceso de plena jurisdicción identificado con la numeración 1005-19 con la finalidad que la Sala Tercera analice la legalidad de la Resolución DIGAJ-0077-2019 de 12 de abril de 2017, por el cual la **Universidad de Panamá** negó el pago de la prima de antigüedad por haberse retirado de la casa de estudios de manera previa al reconocimiento de dicho derecho.

En este contexto, queda claro que el demandante mantiene dos (2) procesos activos ante el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en contra de la misma entidad, con igual pretensión; sin embargo, estos se encuentran en instancias diferentes, tal como bien señala el Magistrado Sustanciador a través de la Resolución de veintitrés (23) de marzo de dos mil veintidós (2022), por la cual se resuelve la petición expuesta por esta Procuraduría en la Vista número 582 de 17 de marzo de 2022 (Cfr. fojas 116-118 del expediente judicial).

Ahora bien, como quiera que no resulta viable la figura de la litispendencia, es deber de este Despacho reiterar las actuaciones efectuadas por el actor, con el objetivo de procurar la integridad de los pronunciamientos de la Sala Tercera y evitar fallos contrapuestos ante la existencia de procesos admitidos en momentos diferentes que guardan relación a la misma causa de pedir, siendo el caso de

las demandas de plena jurisdicción presentadas por **Rubén De La Guardia**, en contra de la **Universidad de Panamá**, al exigir el pago de un derecho reconocido de manera posterior a su retiro dentro de la entidad, misma que fue resuelta por medio del acto administrativo sobre el cual recae la controversia contenida en el expediente 1005-19, que se mantiene en el Despacho del Magistrado Cecilio Cedalise Riquelme (Cfr. foja 121 del expediente judicial).

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 negativa tácita, por silencio administrativo, solicitada por Rubén De La Guardia, en contra de la Universidad de Panamá, al no dar respuesta a la petición de reconocimiento, autorización y pago de derechos adquiridos a la prima de antigüedad, vacaciones completas o proporcionales ganadas y cualesquiera otra prestación laboral que la entidad le adeude.**

V. **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.

VI. **Derecho:** No se acepta el invocado por el actor.

Del Señor Magistrado Presidente,



Anasiris A. Polo Arroyo

Procuradora de la Administración, Encargada



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General